



**POVJERENIK ZA INFORMIRANJE**  
Republika Hrvatska

**STRATEŠKI PLAN**  
**POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE**  
**za razdoblje 2019-2021.**

**Zagreb, ožujak 2018.**

## Uvod

Povjerenik za informiranje neovisno je tijelo osnovano Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, dalje u tekstu ZPPI) s ciljem zaštite, praćenja i promicanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija. Prava građana na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti štite se Zakonom o pravu na pristup informacijama, koji pruža zakonodavni okvir za ovo Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo (čl. 38., st. 4.). Povjerenik za informiranje djeluje kao žalbeno (drugostupanjsko) tijelo u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, prati provedbu ZPPI, postupka po predstavkama i provodi inspekcijski nadzor, promiče pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Dodatno, nadležnost Povjerenika propisana je i Zakonom o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18), u pogledu rješavanja o žalbama po zahtjevima za informacije o okolišu. Stupanjem na snagu izmjena i dopuna Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 105/97, 64/00, 65/09, 125/11, 46/17) u svibnju 2017. nadležnost Povjerenika proširena je i na rješavanje žalbi povodom zahtjeva za dostupnost arhivskog gradiva.

Povjerenik osigurava i primjenu međunarodnog i europskog regulatornog okvira, odnosno konvencija i europskih direktiva – Direktive EU o ponovnoj uporabi informacija (2003/98/EZ, 2013/37/EU) koja je preuzeta Zakonom o pravu na pristup informacijama, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija), te Direktive o javnom pristupu informacijama o okolišu 2003/4/EZ.

Kao preduvjet transparentnoj i odgovornoj javnoj vlasti, pravo na pristup informacijama omogućuje građanima i pravnim osobama, domaćim i stranim, pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija tijela javne vlasti, uz iznimku onih informacija za koja postoje zakonska ograničenja radi zaštite drugih Ustavom priznatih interesa. Pravo na pristup informacijama ostvaruje se dvojako - putem podnošenja zahtjeva za pristup informacijama te redovnim obavještanjem javnost o svom radu, potrošnji javnih sredstava te donošenju odluka kao pitanjima od javnog interesa. ZPPI je u tom smislu preventivni alat za borbu protiv korupcije, koji s jedne strane jača otvorenost rada, a s druge strane sužava prostor zlorabuse tijela javne vlasti, poticajno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju. Uz to, noviji razvoj regulative na europskoj razini i informacijska tehnologija omogućavaju otvaranje podataka javnog sektora za korištenje i ponovnu uporabu privatnom i civilnom sektoru stvaranjem dodane vrijednosti za društvo i gospodarstvo.

Kako bi se Zakon o pravu na pristup informacijama učinkovito i dosljedno provodio te tako ostvarivao svoj cilj i realizaciju Ustavnog jamstva, potrebno je osigurati kapacitet tijela javne vlasti da pravodobno pružaju potpune i točne informacije, institucionalni kapacitet nadzornog tijela, kao i funkcionalne pretpostavke uređenog pravnog sustava u kojem svi njegovi segmenti djeluju usklađeno i efikasno.

Osnovni zadaci Povjerenika za informiranje kao neovisne institucije su:

(a) *zaštita* prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, koju obavlja provedbom žalbenog postupka i inspekcijskog nadzora, postupanjem po predstavkama te pružanjem pomoći tijelima javne vlasti i građanima;

(b) *praćenje* ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija provedbom stručno-analitičkih postupaka u svrhu prikupljanja i analize podataka koji predstavljaju temelj za izvješćivanje i izradu preporuka za poboljšanje stanja i usklađivanje zakonodavnog okvira te aktivnosti u području zaštite prava na pristup informacijama, osobito inspekcijskog nadzora;

(c) *promicanje* prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, provedbom promotivno-edukativnih aktivnosti radi jačanja svijesti građana i drugih korisnika o njihovom Ustavom zajamčenom pravu na pristup informacijama i ponovnoj uporabi informacijama te načinima njihova ostvarivanja, poticanje proaktivne objave informacija i otvorenih podataka, informiranje javnosti o stupnju transparentnosti i otvorenosti javne vlasti te radu Povjerenika za informiranje, kao i educiranje tijela javne vlasti u svrhu pravilne provedbe Zakona.

Ostvarenje ovog Ustavom i Zakonom zajamčenog prava dodatno operacionalizirano provedbom strateških dokumenata.

Uz trogodišnje strateške planove Povjerenika za informiranje, ključni strateški dokumenti kojima su predviđene mjere iz djelokruga Povjerenika za informiranje uključuju Akcijski plan 2017-2020. uz Strategiju razvoja javne uprave 2015-2020. godine kao i akcijske planove i strateške dokumente u postupku usvajanja, s očekivanom primjenom u razdoblju 2019-2021.: Akcijski plan za razdoblje 2019-2020. uz Strategiju suzbijanja korupcije 2015-2020. (nastavno na prethodne akcijske plan za razdoblje 2015-2016. i za razdoblje 2017.-2018.), Akcijski plan Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2018-2020. (nastavno na prethodne akcijske planove 2014-2016, 2011-2014), Akcijski plan za provedbu Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije za razdoblje od 2017. do 2022. godine, kao i Nacionalna strategija za stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2017.-2022. i Strategija e-Hrvatska 2020 sa važećim Akcijskim planom 2020.

Godišnjim planom rada Povjerenika za informiranje predviđeni su pojedini ciljevi i zadaće koji će se provoditi tijekom godine, a odnose se na provedbu drugostupanjskog postupka u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, inspekcijski nadzor, nadzor nad provedbom i praćenje provedbe Zakona, uspostavljanje međunarodne suradnje i suradnje s tijelima Europske unije te domaće stručne suradnje i suradnje s tijelima javne vlasti, informiranje javnosti i promicanje prava na pristup informacijama, predlaganje i provedbu programa za usavršavanje u području prava na pristup informacijama, zatim analitičke poslove usmjerene na praćenje provedbe Zakona, pripremu stručnih publikacija, vodiča, priručnika i uputa za tijela javne vlasti i korisnike Zakona, te izvješćivanje Hrvatskog sabora i javnosti o provedbi Zakona i poštivanju prava na pristup informacijama kao i izvješćivanje Europske komisije o provedbi Direktive o ponovnoj uporabi informacija.

Proces ustrojavanja Ureda povjerenika za informiranje odvijao se od kraja 2013., a u 2017. i 2018. godini fokusirao se na funkcionalnu nadogradnju i usustavljanje zadataka iz djelokruga rada Povjerenika, poput uvođenja novih alata za standardizaciju primjene Zakona od strane tijela javne vlasti izradom Tražilice odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje, daljnjim unaprjeđivanjem sustava za podnošenje godišnjih izvješća tijela javne vlasti, sustava pisarnice i drugo. U periodu koje dolazi očekuje se daljnja izgradnja kapaciteta i podizanje razine specifičnih

znanja vezanih uz korištenje mehanizama za primjenu regulative iz područja ponovne uporabe informacija.

### *Analiza stanja*

Pravo na pristup informacijama ostvaruje se s jedne strane proaktivnim objavljivanjem informacija tijela javne vlasti ili postupanjem na zahtjev građana, a postupanje tijela javne vlasti od kojeg se informacije traže podložno je kontroli od strane neovisnog tijela – Povjerenika za informiranje.

Njegova je zadaća postupati i kao žalbeno tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacije o okolišu. Odluke Povjerenika za informiranje, kao i svaki drugostupanjski upravni akt podložne su kontroli Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Tim je postupovnim i institucionalnim mehanizmima zajamčeno ostvarivanje prava na pristup informacijama. Kao najčešći problemi u provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama uočeno je kako i dalje perzistiraju sljedeći izazovi:

- Uskraćivanje prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija od strane tijela javne vlasti, donošenjem rješenja koja nisu utemeljena na zakonu i pravilno provedenom postupku, odnosno šutnjom uprave
  - o *Kao načini rješavanja problema ističu se efikasno postupanje po žalbama, postupanje po predstavkama, provedba inspekcijskog nadzora, edukacija službenika za informiranje postupanje po predstavkama, provedba inspekcijskog nadzora, provedba edukacijskih programa, davanje mišljenja i uputa, objava odluka i mišljenja na internetskoj stranici Povjerenika.*
- Nedovoljna razina proaktivne objave informacija na Internet stranicama te objava otvorenih podataka, kako u pogledu količine i vrste informacija, tako i u pogledu formata i pristupačnosti informacija, iako postoje i određeni pomaci;
  - o *Kao načini rješavanja problema ističu se postupanje po predstavkama, provedba inspekcijskog nadzora, provedba edukacijskih programa, izrada analitičkih studija o objavi pojedinih vrsta informacija, davanje mišljenja i uputa, te poticanje objave određenih skupova podataka putem akcijskih planova.*
- Savjetovanja s javnošću se ne provode u dovoljnoj mjeri, u odgovarajućem vremenskom okviru i na odgovarajući način, posebno na lokalnoj razini;
  - o *Kao načini rješavanja problema ističu se postupanje po predstavkama, provedba inspekcijskog nadzora, provedba edukacijskih programa, izrada analitičkih studija o provedbi savjetovanja s javnošću, davanje mišljenja i uputa u pogledu provedbe savjetovanja za pojedine vrste akata, izrada publikacija i promotivnih materijala.*
- Službenici za informiranje nisu dovoljno educirani, usprkos velikom broju edukacija koje Povjerenik za informiranje provodi širom države, svjestan rizika da se službenici za informiranje često mijenjaju. Stoga perzistiraju problemi vezani uz postupanje u okviru zakonskih rokova, poznavanje upravnog postupka i drugih zakona koji reguliraju posebne vrste informacija, prava na

informaciju ili ograničenja, provedba testa razmjernosti i javnog interesa, postupanje sa zahtjevima koji uključuju velik broj informacija i drugo;

- *Kao načini rješavanja problema ističu se kontinuirano usavršavanje i edukacija službenika za informiranje i drugih zaposlenika i čelnika tijela javne vlasti, izrada publikacija i pomoćnih materijala, objava odluka i mišljenja na internetskoj stranici Povjerenika, odgovaranje na upite, provedba inspekcijskog nadzora s nalaganjem mjera za uklanjanje nepravilnosti.*
- Dio tijela javne vlasti nije imenovao službenika za informiranje, te učestalo propušta na Internet stranici na vidljivom i lako dostupnom mjestu objaviti podatke o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke (e-pošta, telefon), zajedno s podacima o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija;
  - *Kao načini rješavanja problema ističu se kontinuirano usavršavanje i edukacija službenika za informiranje i drugih zaposlenika i čelnika tijela javne vlasti, izrada publikacija i pomoćnih materijala, davanje preporuka i smjernica, provedba inspekcijskog nadzora s nalaganjem mjera za uklanjanje nepravilnosti.*
- Četiri petine tijela javne vlasti dostavilo je godišnje izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, što ukazuje na problem u poštivanju Zakona, s obzirom da je za isto propisana prekršajna sankcija. Dodatni je problem kvaliteta dostavljenih izvješća, budući sadrže netočnosti i nepravilnosti te su samo djelomično relevantan izvor informacija u sklopu aktivnosti praćenja;
  - *Kao načini rješavanja problema ističu se kontinuirano usavršavanje i edukacija službenika za informiranje i drugih zaposlenika i čelnika tijela javne vlasti, unaprjeđenje aplikativnog rješenja za dostavu godišnjeg izvješća, izrada publikacija i pomoćnih materijala, davanje preporuka i smjernica, provedba inspekcijskog nadzora s nalaganjem mjera za uklanjanje nepravilnosti.*
- Problemi vezani uz nedovoljno i neefikasno korištenje Zakona o pravu na pristup informacijama od strane korisnika opstaju usprkos aktivnom angažmanu Povjerenika u javnosti;
  - *Kao načini rješavanja problema ističu se jačanje svijesti korisnika o njihovom pravu, koje se odvija putem edukacija i osobito online informiranja, izradom online materijala, izradom publikacija, održavanjem javnih događanja, javnom objavom odluka, suradnjom s medijima i udrugama, odgovaranjem na upite.*
- Tijela javne vlasti nisu u dovoljnoj mjeri upoznata s obvezama iz Zakona koje se odnose na ponovnu uporabu informacija i obvezom objavljivanja baza podataka u otvorenim i strojno čitljivim formatima.
  - *Kao načini rješavanja problema ističu se jačanje svijesti korisnika o njihovom pravu, koje se odvija putem edukacija i osobito online informiranja, izradom online materijala, izradom publikacija, održavanjem javnih događanja, javnom objavom odluka i mišljenja na*

*internetskoj stranici Povjerenika, suradnjom s medijima i udrugama, odgovaranjem na upite.*

- Nesuglasnost drugih propisa sa Zakonom o pravu na pristup informacijama kojim se razrađuje Ustavom zajamčeno pravo građana na informaciju
  - *Kao načini rješavanja ističu se uključivanje u savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja propisa, davanje mišljenja na nacрте odnosno prijedloge propisa, sudjelovanje u javnim raspravama i događanjima, poticanje izmjena propisa kroz strateške dokumente.*

Za osiguravanje provedbe Zakona izazov i dalje predstavlja nadogradnja kapaciteta Povjerenika za informiranje, kako u pogledu zaposlenih, tako i u pogledu sredstava za pojedine aktivnosti te materijalnih uvjeta rada.

## Vizija, misija i ciljevi Povjerenika za informiranje

### Vizija

Prepoznavanje Povjerenika za informiranje kao neovisnog i stručnog tijela koje u javnom interesu, nepristrano i efikasno štiti i prati ostvarivanje prava građana na pristup i ponovnu uporabu informacija te promiče transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti.

### Misija

Misija Povjerenika za informiranje je efikasno, neovisno i nepristrano provoditi drugostupanjski postupak i inspekcijski nadzor nad tijelima javne vlasti u svrhu zaštite prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, adekvatnim praćenjem ostvarivanja tih prava izvještavati javnost i educirati tijela javne vlasti te predlagati i poduzimati mjere za poboljšanje pravnog okvira i postupanja, a osobito promovirati i poticati transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti na korist građana i u javnom interesu.

### Ciljevi

1. Zaštita, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija
  - 1.1. Efikasna zaštita prava na pristup i ponovnu uporabu informacija
  - 1.2. Edukacija i promocija prava na pristup i ponovnu uporabu informacija
  - 1.3. Praćenje i izvještavanje o ostvarivanju prava na pristup i ponovnu uporabu informacija

## 1. Zaštita, praćenje i promicanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija

Zakonom o pravu na pristup informacijama utvrđeni su osnovni zadaci Povjerenika za informiranje te je određen njegov djelokrug i nadležnost. Opći cilj Povjerenika za informiranje poklapaju se s osnovnim zadacima: (a) zaštita prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, koju obavlja provedbom žalbenog postupka i inspekcijskog nadzora te pružanjem pomoći tijelima javne vlasti i građanima; (b) praćenje ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija poduzimanjem stručno-analitičkih postupaka radi prikupljanja i analize podataka koji predstavljaju temelj za izvješćivanje i izradu preporuka za poboljšanje stanja i usklađivanje zakonodavnog okvira; (c) promicanje prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, poduzimanjem promotivno-edukativnih aktivnosti radi jačanja svijesti građana i drugih korisnika o njihovom Ustavom zajamčenom pravu na pristup informacijama i načinima njegova ostvarivanja, informiranje javnosti o stupnju transparentnosti i otvorenosti javne vlasti te radu Povjerenika za informiranje, kao i educiranje tijela javne vlasti o provedbi Zakona.

Navedeni cilj sastavni je dio strateških dokumenata Hrvatskog sabora - Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020. godine (NN 26/15) i Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015-2020. (NN 70/15) te niza akcijskih planova koji su proizlašli iz tih strategija, te se primjenjuju ili su u pripremi.

U Nacionalnom programu reformi za 2017. godinu (dokument za 2018. tek je pripremi), mjere iz područja ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija dio su aktivnosti predviđenih kroz razne mjere u različitim sektorima (npr. pravosuđe, zdravstvo, državna imovina), a posebno su istaknute u točki 4.1. *Jačanje konkurentnosti gospodarstva* – 4.1.1. Unaprjeđenje poslovnog okruženja – Unaprjeđenje pružanja elektroničkih usluga i pristupa informacijama za građane i poslovne subjekte, te 4.1.2. Poboljšanje upravljanja i raspolaganja državnom imovinom – Jačanje transparentnosti na razini trgovačkih društava u kojima JLP(R)S imaju vlasničke udjele. Kako je Povjerenik za informiranje nadležno nadzorno tijelo u području informacija javnog sektora te preventivni mehanizam u području suzbijanja korupcije, istovremeno sudjeluje o osmišljavanju pojedinih aktivnosti iz navedenih mjera te prati njihovo ostvarivanje.

Cilj osiguravanja pravodobne i efikasne zaštite i praćenja te kontinuiranog promicanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija omogućava prepoznavanje Povjerenika za informiranje kao neovisnog i stručnog tijela koje u javnom interesu, nepristrano i efikasno štiti i prati ostvarivanje prava građana na pristup i ponovnu uporabu informacija te promiče transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti. Njime se osigurava ostvarivanje misije i zadataka Povjerenika za informiranje da efikasno, neovisno i nepristrano provodi drugostupanjski postupak i inspekcijski nadzor nad tijelima javne vlasti u svrhu zaštite prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, adekvatno i kontinuirano prati ostvarivanje tih prava te izvještava javnost i educira tijela javne vlasti kao i predlaže i poduzima mjere za poboljšanje pravnog okvira i postupanja, a osobito promovira i potiče transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti na korist građana i u javnom interesu.

## **1.1. Efikasna zaštita prava na pristup i ponovnu uporabu informacija**

Povjerenik za informiranje nadzire provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama kako u okviru nadzora i inspekcijskog nadzora tako i u provedbi drugostupanjskog postupka, te na odgovarajući način različitim stručno-analitičkim metodama prati rad tijela javne vlasti i ostvarivanje prava građana na transparentnu i otvorenu vlast i upravu. U slučaju kršenja odredbi Zakona Povjerenik može pokrenuti mehanizam sankcioniranja i kazniti tijelo javne vlasti novčanom kaznom, čime za tijelo javne vlasti ne nestaje obveza postupanja po Zakonu.

Jedna od temeljnih zadaća Povjerenika za informiranje jest provedba žalbenog postupka u odnosu na odluke tijela javne vlasti po zahtjevima za pristup ili ponovnu uporabu informacija odnosno rješavanje u slučajevima šutnje uprave, kada prvostupanjska tijela javne vlasti. U okviru osiguravanja efikasne provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama Povjerenik za informiranje obavezan je osigurati nesmetanu provedbu drugostupanjskog postupka povodom žalbi.

Načini ostvarenja:

1.1.1. Efikasno i pravovremeno rješavanje po žalbama

1.1.2. Obavljanje nadzora nad provedbom ZPPI-a

1.1.3. Pružanje pomoći i davanje smjernica tijelima javne vlasti u pogledu provedbe ZPPI-a

1.1.1. Efikasno i pravovremeno rješavanje po žalbama

Povjerenik za informiranje nadležno za rješavanje o žalbama zbog uskrate informacija u odnosu na sva tijela javne vlasti, kojih je u Popisu tijela javne vlasti 5.859 (veljača 2018.). Prema podacima iz godišnjih izvješća Povjerenika za informiranje u razdoblju 2014-2017. zaprimljeno je u prosjeku 780 žalbi godišnje, s time da je u 2017. broj uložениh žalbi znatno porastao (na 1.172). Prosječan broj žalbi zbog šutnje uprave je 400, odnosno 55%, s time da bilježe porast u apsolutnom broju (od 400 u razdoblju 2014-2016 na 500 u 2017.). Udio zakonitih rješenja tijela javne vlasti u 2017. iznosi 68%, što je nešto bolji rezultat u odnosu na 2016., kada je taj udio bio 78%. Uočeno je da je najvažniji problem kod rješavanja žalbi u zakonskim rokovima, koji su dvostruko kraći u odnosu rok iz Zakona o općem upravnom postupku, nedostatak službenika za rješavanje žalbi kao i velik priljev žalbi zbog nerješavanja od strane prvostupanjskih tijela (šutnja uprave). Hitnost rješavanja je osobito važna u postupcima ostvarivanja prava na pristup informaciji jer informacije moraju biti pravovremene, potpune i točne, a protekom vremena neke informacije više nisu aktualne i korisne tako da je nužno osigurati što brže donošenja odluka u žalbenom postupku, koje ovisi i o suradnji tijela javne vlasti u postupku (dostava očitovanja i spisa, informacije i drugo), kao i o kapacitetima Povjerenika za informiranje. Povjerenik za informiranje 2014. i 2015. rješavao je godišnje prosječno 525 žalbi, u 2016. 674, a u 2018. 1.118 žalbi, pa je stopa rješavanja žalbi u odnosu