
Izvješće o provedbi
Zakona o pravu na pristup informacijama
za 2015. godinu

Zagreb, ožujak 2016. godine

Sadržaj

Uvodni dio	23
I Uvod.....	23
1.1 Transparentnost i otvorenost javne vlasti	23
1.2 Uloga Povjerenika za informiranje u ostvarivanju transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti	23
1.3 Pregled propisa i strateških dokumenata u području pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija.....	24
1.4 Metodologija praćenja provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama i struktura izješća 26	
Provedba Zakona o pravu na pristup informacijama	28
2 Obveznici primjene Zakona i zakonske obveze	28
2.1 Tijela javne vlasti kao obveznici primjene Zakona.....	28
2.2 Obveze tijela javne vlasti	29
2.3 Dostava godišnjih izješća o provedbi Zakona.....	31
3 Proaktivna objava informacija.....	37
3.1 Obveza proaktivne objave informacija.....	37
3.2 Javnost rada	39
3.3 Rezultati praćenja proaktivne objave i javnosti rada tijela.....	40
3.4 Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata	44
4 Savjetovanja s javnošću.....	45
4.1 Zakonske obveze	45
4.2 Praćenje provedbe savjetovanja s javnošću	47
4.3 Izazovi provedbe savjetovanja.....	54
5 Pružanje informacija na zahtjev korisnika.....	56
5.1 Troškovi pružanja informacije	61
6 Žalbeni postupci	63
6.1 Žalbe zaprimljene u 2015.....	63
6.2 Rješavanje žalbi	65
6.3 Odlučivanje po žalbama.....	67
7 Sudski nadzor.....	88
8 Nadzor nad provedbom Zakona.....	98
8.1 Inspekcijski nadzor	98
8.2 Predstavke.....	104
8.3 Sankcije	108
8.4 Stručno-analitička praćenja provedbe Zakona.....	111
8.5 Samoprocjena usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom	112
8.6 Mišljenja i reagiranja.....	113
9 Ponovna uporaba informacija	116
9.1 Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu (otvoreni podaci)	118
9.2 Pružanje informacija za ponovnu uporabu na zahtjev	119
9.3 Pojedina pitanja ponovne uporabe informacija.....	123
10 Informacije o okolišu.....	126

I 1 Promocija prava na pristup informacijama i edukacijske aktivnosti.....	I 29
I 1.1 Edukacijske aktivnosti	I 29
I 1.2 Promocija prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija	I 33
I 1.3 Informiranje javnosti putem medija i Interneta	I 38
I 2 Pružanje pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti.....	I 41
I 3 Međuinstitucionalna i međunarodna suradnja	I 46
I 4 Projekti.....	I 51
I 5 Organizacija i rad Ureda	I 54
I 5.1 Djelokrug.....	I 54
I 5.2 Normativna aktivnost, izrada strategija i standardizacija postupanja u provedbi Zakona	I 55
I 5.3 Ustrojavanje Ureda i organizacija rada	I 57
I 5.4 Financiranje i sredstva za rad	I 60
I 6 Ocjena stanja i prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti	I 63

Sažetak

Transparentnost i otvorenost javne vlasti temeljne su vrijednosti demokratskog društva, dobrog upravljanja i europskog upravnog prostora. Ostvaruju se punom primjenom prava građana na pristup informacijama, a koje omogućuje kontrolu vlasti i javnog sektora u cjelini, nadzor nad trošenjem javnih sredstava, suzbijanje korupcije, donošenje kvalitetnijih odluka i njihovu bolju primjenu te jačanje povjerenja u javnu institucije. Pravo na pristup informacijama zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske (članak 38., stavak 4.) i modaliteti njegovog ostvarivanja uređeni su Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15), koji propisuje niz obaveza za tijela javne vlasti u pogledu proaktivne objave informacija, pružanja informacija na zahtjev korisnika, provedbe savjetovanja s javnošću, ponovne uporabe informacija, uspostavlja mehanizme za provedbu te utvrđuje djelokrug i nadležnost Povjerenika za informiranje kao neovisne institucije koja štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija.

Izvješće

Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu kojega Povjerenica za informiranje podnosi Hrvatskom saboru sukladno članak 60., stavak 4. Zakona, predstavlja opis i analizu postupanja tijela javne vlasti prema odredbama Zakona, ostvarivanje funkcija zaštite, praćenja i promicanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija od strane Povjerenika za informiranje te ocjenu stanja kao i prijedloge za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti u provedbi Zakona. Izvješće je izrađeno temeljem podataka prikupljenih putem godišnjih izvješća tijela javne vlasti dostavljenih Povjereniku, izvješća tijela koja su zadužena za pojedine aspekte provedbe Zakona te putem stručno-analičkog praćenja provedbe pojedinih odredbi Zakona i podataka o postupcima i aktivnostima koje provodi Povjerenik (žalbe, predstavke, inspekcijski nadzor i drugo).

Obveznici i obveze

Zakonom o pravu na pristup informacijama, u članku 5., stavku 1., točki 2., definirane su kategorije tijela koja ulaze u krug obveznika te zbog područja svog rada, ovlasti, načina osnivanja ili financiranja moraju izvršiti niz obveza u svrhu ostvarenja transparentnog i otvorenog načina njihova rada, postupanja i odlučivanja. Zakon propisuje niz obveza tijela javne vlasti, čije izvršenje nadgleda Povjerenik za informiranje, provedbom inspekcijskog nadzora i postupanjem u okviru drugostupanjskog postupka, kao i drugim oblicima praćenja. Obveze tijela javne vlasti su proaktivna objava informacija (članak 10.), dostavljanje dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske (članak 10.a), provedba savjetovanja s javnošću (članak 11.), omogućavanje javnosti rada (članak 12.), određivanje službenika za informiranje i izvještavanje Povjerenika za informiranje i javnosti o toj odluci (članak 13.), vođenje službenog upisnika, omogućavanje pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija na zahtjev korisnika (članak

14.-34.) te suradnja s Povjerenikom za informiranje i izvješćavanje o provedbi Zakona (članak 60.).

U svrhu unaprjeđenja provedbe Zakona Povjerenik za informiranje je još 2014. godine izradio Popis tijela javne vlasti koji sadrži podatke o tijelima i službenicima, a koji se redovito ažurirao i objavljiivao te je na dan 31. prosinca 2015. sadržavao podatke o 6.045 tijela i 4.425 službenika za informiranje (352 ili nešto više od 5% tijela više nego u 2014.). Početkom 2016., u svrhu objave Popisa te podnošenja godišnjeg izvješća, uspostavljena je aplikacija [Pristupinfo.hr](http://tjv.pristupinfo.hr/), kojoj tijela javne vlasti pristupaju s korisničkim imenom i lozinkom te se Popis sada obnavlja kontinuirano, u stvarnom vremenu i objavljuje u pretraživom i ponovno uporabljivom obliku na poveznici <http://tjv.pristupinfo.hr/>. S obzirom da je tijekom popunjavanja izvješća i ažuriranja podataka o tijelima došlo do određenih izmjena statusa pojedinih tijela, u trenutku obrade pristiglih izvješća (18. veljače 2016.) izvješće o provedbi Zakona za 2015. dostavilo je 4.539 ili 76,41% od 5.940 evidentirana tijela javne vlasti, dok 1.401 tijelo javne vlasti odnosno njih 23,59% nije ispunilo svoju zakonsku obvezu te je zanemarilo niz podsjetnika i požurivanja pristiglih putem elektroničke pošte od strane Povjerenika za informiranje. Ujedno, petina ili oko 1.300 tijela nije imenovalo službenika za informiranje.

Proaktivna objava informacija i javnost rada

Jedna od temeljnih zakonskih obveza tijela javne vlasti jest omogućavanje pristupa informacijama za svim potencijalnim korisnicima njihovom proaktivnom objavom na službenim internetskim stranicama, na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku. Opisana obveza iz članka 10. predstavlja temelj za transparentnost rada tijela javne vlasti i ima ključnu ulogu u mehanizmu dobrog upravljanja. Opisano rezultira i manjim brojem pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama, čime se smanjuje administrativni teret tijela javne vlasti. Izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. jasnije je uređena obveza proaktivne objave informacija u članku 10., ali su uvedene i dodatne obveze, pri čemu je krug tijela koja su obveznici sužen, a skupovi informacija koje je potrebno objavljivati preciznije definiran. Ujedno člankom 12. propisana je obveza tijela javne vlasti da informiraju javnost o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja službenih tijela, načinu njihova rada te mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad, uključujući podatak o broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela.

Usprkos općenito povećanom opsegu objavljivanja informacija putem internetskih stranica tijela javne vlasti, temeljem podataka iz dostavljenih izvješća uočeno je kako postoje neujednačenosti u pogledu objavljivanja različitih vrsta informacija. Tako su najzastupljenije informacije o organizaciji tijela, opći akti i odluke, kao i strateški i planski dokumenti, dok se u najmanjoj mjeri objavljuju informacije u vezi savjetovanja s javnošću i osiguravanju javnosti rada (sjednice, dnevni redovi, zaključci, mogućnost sudjelovanja na sjednicama) te informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima. Slični rezultati utvrđeni su prilikom inspekcijskog nadzora kao i u okviru praćenja provedbe navedene odredbe Zakona u tri skupine tijela javne vlasti –27 strukovnih komora, 43 trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu te 20 županija. Također, pretraživost i strojna čitljivost informacija nije usklađena sa standardima, a zamjetno je i odstupanje od zakonske obveze pravovremene dostave informacija u Središnji katalog službenih dokumenata.

U svrhu provedbe članaka 10. i 10.a Zakona, tijela javne vlasti upozorena su na svoje obveze, a osobito na potrebu objave svih propisanih informacija, osiguravanje suradnje unutar tijela javne vlasti u svrhu pravovremene, točne i potpune objave informacija kao i objave u odgovarajućim formatima, dostavu službenih dokumenata u Središnji katalog, kao i osiguravanje javnosti rada kolegijalnih tijela. Tijela javne vlasti, osobito na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini potiču se na utvrđivanje dobre prakse proaktivne objave, a nadležno ministarstvo na poticanje primjene odredbi o pristupu dokumentima sjednica predstavničkih tijela te odgovarajućeg funkcioniranja nositelja vlasti.

Savjetovanja sa zainteresiranom javnošću

Provedba savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te dokumenata kojima se utječe na interese korisnika ostvaruje se demokratičnost i veća efikasnost odlučivanja. Izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (2015.) jasnije su definirane obveze u pogledu savjetovanja s javnošću pa je sada člankom 11. sužen krug obveznika provedbe savjetovanja, precizirana vrsta akata prilikom čijeg donošenja ili usvajanja je potrebno prethodno provesti savjetovanje, jasnije je uređen sadržaj savjetovanja, odnosno dokumenti koji se moraju objaviti prilikom otvaranja i po završetku savjetovanja (plan savjetovanja, nacrt i razlozi donošenja, izvješće o provedenom savjetovanju), kao i način provedbe. Također je jasno naznačena razlika između provedbe savjetovanja prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, od provedbe savjetovanja prema Zakonu o procjeni učinka propisa, prije svega u pogledu izrade i objave plana savjetovanja. U 2015. pokrenut je središnji portal za provedbu e-savjetovanja kojim je znatno unaprijeđena provedba savjetovanja na središnjoj razini.

U okviru praćenja provedbe članka 11. Zakona, kao i radi sudjelovanja u izradi Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, izrađen je analitički pregled provedbe savjetovanja prilikom donošenja podzakonskih akata, koji je pokazao značajnu neujednačenost u provedbi, s obzirom na vrstu tijela javne vlasti i značajno odstupanje od propisanoga, osobito glede trajanja savjetovanja. Ovakvi nalazi sukladni su i nalazima iz analize zaprimljenih predstavki u 2015. godini koje je zaprimio Povjerenik za informiranje, među kojima je utvrđeno da se 7% predstavki odnosi na kršenje odredbi članka 11. Zakona, a većina ih se odnosila na neprovođenje savjetovanja (posebno za podzakonske propise) ili prekratak rok u kojemu se savjetovanje provodilo. Podnositelji predstavki su problematizirali i kršenje obveze objave plana savjetovanja i kršenje obveze objave izvješća o provedenom savjetovanju s očitovanjem na pristigle prijedloge i komentare. Temeljem uočenih problema u provedbi, Povjerenik za informiranje u okviru svog redovnog postupanja kontinuirano je upućivao tijela koja su obveznici provedbe savjetovanja na potrebu i načine ispunjavanja zakonskih obveza.

Iako su kumulativno najviše savjetovanja provodile jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (604), s obzirom na njihovu brojnost proizlazi da su provodile po jedno savjetovanje godišnje, što ukazuje na neadekvatnu provedbu ove zakonske obveze, posebno imajući na umu djelokrug rada i utjecaj koji reguliranje na ovoj razini ima na stanovništvo. Tijela državne uprave provela su 447, a javne ustanove 176 savjetovanja. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave objavile su kumulativno i najviše izvješća o provedenim savjetovanjima – njih 96, tijela državne uprave njih 24, dok ostale kategorije tijela javne vlasti to čine u puno manjem broju

slučajeva, što također jasno pokazuje slabe točke provedbe članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Prema podacima dostavljenima od Ureda za udruge o provedbi savjetovanja na portalu e-savjetovanja, od njegova pokretanja u travnju do kraja 2015. godine, o nacrtima prijedloga zakona organizirano je 69 savjetovanja, o nacrtima uredbi 24 javna savjetovanja, o nacrtima pravilnika 200 savjetovanja, o nacrtima strategija, planova i programa 21 savjetovanje, a za ostale akte (odluke, upute, smjernice) ukupno 51 savjetovanje. Sudjelovalo je 966 podnositelja, koji su podnijeli ukupno 4.607 primjedbi i komentara, među kojima su najbrojniji bili pojedinci (571) koji su podnijeli ukupno 1.761 komentara, a slijede udruge (110) koje su podnijele 807 komentara, trgovačka društva (91) sa 645 komentara i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (57) s 321 prijedlogom ili komentarom. Ukupno gledajući, od 4.607 komentara odbijeno je njih 30% (1.402), 18% je prihvaćeno (833), 15% djelomično prihvaćeno (684), a 29% komentara (1.318) primljeno je na znanje.

U skladu s nalazima iz postupanja prema predmetima i analitičkim praćenjima provedbe uočena je potreba izrade upute i smjernica kao i edukacija o primjeni članka 11., koja bi pridonijela unaprjeđenju i standardizaciji postupanja, prije svega u pogledu poštivanja rokova provedbe, planiranja procesa savjetovanja, kao i objavu pristiglih komentara i obrazloženja njihovog (ne)prihvaćanja. Tijela javne vlasti potiču se na punu primjenu članka 11, a Hrvatski sabor i Vlada na punu primjenu odredbi Poslovnika o prilaganju izvješća o provedenom savjetovanju uz prijedloge akata. Portal e-savjetovanja trebao bi onemogućiti provedbu savjetovanja kraću od 15 (za zakone i strateške dokumenti) odnosno 8 dana (opće akte i podzakonske propise).

Ostvarivanje prava temeljem zahtjeva korisnika

Obradom 4.539 dostavljenih izvješća utvrđeno je da je tijekom 2015. godine podneseno 18.007 zahtjeva za pristup informacijama i 898 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija što čini ukupno 18.905 zaprimljenih zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija. Među tijelima koja su zaprimila najveći broj zahtjeva u 2015. nalaze se Vlada Republike Hrvatske (205), zatim tijela državne uprave - Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (274), Ministarstvo unutarnjih poslova (268), Ministarstvo zaštite okoliša i prirode (131), Ministarstvo financija (125), agencije i ustanove - Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (199), Hrvatska poljoprivredna agencija (139), Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca (121), Hrvatske vode (640), Klinički bolnički centar Zagreb (285), a od lokalnih i regionalnih jedinica Grad Zagreb (173).

Iz zaprimljenih podataka proizlazi da je 93,55% zahtjeva riješeno u roku, s blagim povećanjem efikasnosti u odnosu na 2014. (6,45% zahtjeva riješenih izvan roka u 2015., u odnosu na 7,2% zahtjeva riješenih izvan roka u 2014.). Također, smanjio se broj neriješenih zahtjeva u apsolutnom broju (209 u 2015. u odnosu na 221 u 2014. godini).

U odnosu na podatke o ishodu postupanja po zahtjevu, proizlazi da tijela javne vlasti najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvajaju – od ukupnog broja predmeta u radu (18.266) u 2015. godini usvojeno je 15.428 ili 84,46% zahtjeva, odnosno djelomično je usvojeno 296 ili 1,62% što znači da se najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvaja u cijelosti ili djelomično.

Iz obrađenih podataka proizlazi da je samo 2,77% slučajeva ili 506 zahtjeva odbijeno, što je gotovo neznatno smanjenje u odnosu na 2014. kada je od ukupnog broja zahtjeva odbijenih bilo 3,03%. Prema razlozima za odbijanje najveći broj zahtjeva odbija se iz razloga što tijelo javne vlasti ocjenjuje da se tražena informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Po toj se osnovi odbija gotovo trećina svih odbijenih zahtjeva i to u 165 slučajeva ili 28,25%. Drugi najčešći razlog odbijanja je zaštita osobnih podataka (138 ili 23,63% zahtjeva), a zatim razlog da se radi o informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka. Klasificirani podaci ne predstavljaju značajno ograničenje u ostvarivanju prava na pristup informacijama.

Prema dostavljenim podacima iz izvješća, visina ostvarene naknade koju su tijekom 2015. godine 4.539 tijela javne vlasti naplatila od korisnika za pružanje informacije iznosi 12.890,62 kuna, od toga 11.928,00 kn za pristup informacijama i 962,40 kn za ponovnu uporabu informacija, što ukazuje na relativno zanemarive troškove za korisnike, u prosjeku od 1.4 kn po zahtjevu.

Najveći problem u postupanju sa zahtjevima predstavlja nepoštivanje rokova i nedonošenje akata (rješenja) s uputom o pravnom lijeku, čime se znatno ograničava pravo na pristup informacijama građana. Razlog najčešće leži u činjenici nedovoljne osposobljenosti službenika za primjenu Zakona, kao i drugih propisa (Zakona o općem upravnom postupku, drugih propisa), među kojima se ističe problem razlikovanja zahtjeva za pristup odnosno ponovnu uporabu informacija od drugih traženja građana. Značajan problem predstavlja i slaba organizacija rada u većim tijelima javne vlasti odnosno slabi kapaciteti u manjim tijelima, s obzirom da je službenik za informiranje redovito obavlja neki drugi posao kao svoj glavni zadatak.

Žalbeni postupci

Povjerenik za informiranje rješava o žalbama na odluke tijela javne vlasti kao i u slučaju nepostupanja tijela po zahtjevu (šutnja uprave). Tijekom 2015. godine ukupno su zaprimljene 624 žalbe te je iz 2014. godine preneseno 270 žalbi, a iz 2013. godine 12 žalbi, tako da je tijekom 2015. godine bilo u rješavanju ukupno 906 žalbi. Od 624 žalbe, njih 580 se odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a 44 na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija.

Od ukupno 906 žalbi koje su bile u rješavanju 2015., riješene su 526 žalbe ili 58,10%. Od ukupno 12 žalbi iz 2013. godine riješeno je 6 (50%) prenesenih žalbi, a 6 žalbi je ostalo neriješeno (50%), dok je iz 2014. godine riješeno 167 (61,90%) žalbi, a 103 (38,10%) žalbe su ostale neriješene. Promatrajući odnos broj zaprimljenih (624) i broja riješenih (526) žalbi, stopa rješavanja 84,29%, što ukazuje na povećanje efikasnosti, s obzirom da je u 2014., kada je zabilježen znatan skok u broju podnesenih žalbi, postotak rješavanja iznosio 79,63%. Povjerenik za informiranje, s postojećim kapacitetima u razdoblju 2013.-2015., rješavao je oko 500 žalbi godišnje, s blagim povećanjem apsolutnog broja riješenih predmeta tijekom godine (od 495 u 2013., 524 u 2014. i 526 u 2015.),

Ako se podaci o efikasnosti u rješavanju žalbi u 2015. usporede s ranijim razdobljem, uočljivo je blago smanjivanje broja novih žalbenih predmeta, ali je vidljivo da je zbog nedovoljnog broja rješavatelja predmeta u prethodnim periodima dolazilo do zaostatka u rješavanju i povećanju postotka neriješenih žalbi. S obzirom da su 31,13% svih žalbenih predmeta činili predmeti preneseni iz prethodnog perioda vidljivo je da zaostatak iz prethodnih godina dovodi do toga da

svake godine ostaje sve veći broj neriješenih predmeta. Također ukoliko se razmotri ukupan broj zaprimljenih žalbi tijekom 2015. godine (624) u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta (526), što iznosi 84,29%, vidljivo je da Ured u postojećim kapacitetima i maksimalnim angažmanom službenika, čak i bez zaostataka iz prethodnog perioda, održao i čak povećao efikasnost u odnosu na apsolutan broj riješenih predmeta, ali u postojećim okolnostima nije bio u stanju riješiti sve žalbene predmete, što je najvećim dijelom uvjetovano činjenicom da su rješavatelji predmeta bili angažirani i na drugim poslovima u Uredu, zbog nedostatka zaposlenih inspektora i zaposlenih za poslove praćenja i promicanja, ali i postupanja tijela javne vlasti, odnosno odugovlačenja u postupanju.

Žalbe najvećem broju podnose građani (388 ili 66,90%), čemu treba dodati i fizičke osobe koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl. (59 ili 10,17%), odnosno novinara (25 ili 4,31%), dok su ostale žalbe podnijele pravne osobe (108 ili 18,6%). Međutim, i dalje ostaje velik broj žalbi izjavljenih od strane istih fizičkih osoba odnosno protiv istih tijela javne vlasti od kojih se često traži veliki broj informacija što tijela javne vlasti često doživljavaju kao zlouporabu prava, pa ili odbijaju zahtjeve ili ne rješavaju takve zahtjeve. Tijekom 2015. godine polovicu svih žalbi - njih 310 ili 49,68% podnijelo je 10 žalitelja s najvećim pojedinačnim brojem podnesenih žalbi (60, 34, 33, 29, 22, 18, 16, 12, 12 i 9). Pri tome su najveći broj žalbi podnijela četiri povezana korisnika – fizičke osobe iz iste udruge, protiv većeg broja različitih tijela javne vlasti (60 žalbi, od čega 47 prvi žalitelj, a ostalih 13 tri povezana žalitelja), a slijede dva povezana žalitelja s ukupno 51 žalbom, od kojih 45 protiv istog tijela. S obzirom da je tek izmjenom Zakona uvedena mogućnost odbijanja zahtjeva zbog zlouporabe prava, postupci po tom pitanju još nisu riješeni i praksa će se razviti u slijedećem razdoblju.

U odnosu na vrstu tijela, od 580 žalbi izjavljenih u 2015. godini povodom zahtjeva za pristup informacijama, najveći broj odnosio se na zahtjeve upućene jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (160) i središnjim tijelima državne uprave (ministarstvima, državnim uredima, državnim upravnim organizacijama; 139), a slijede udruge i komore (60), ustanove u društvenim djelatnostima – obrazovanju, zdravstvu, kulturi, socijalnoj skrbi, itd. (58), pravosudna tijela (57), trgovačka društva (43) te agencije, zavodi, fondovi i centri (32) te državna tijela (27).

S obzirom na razlog izjavljivanja, dvije trećine žalbi odnosi se na žalbe izjavljene zbog šutnje uprave (402 žalbe ili 64,42%), dok se jedna trećina žalbi (222 ili 35,58%) odnosi na žalbe zbog odbijanja ili odbacivanja zahtjeva. Od ukupnog broja žalbi u rješavanju neznatno više od polovice odnosilo se na žalbe zbog šutnje uprave (504 od 906 žalbi ili 55,63%), dok se gotovo polovica žalbi u rješavanju odnosila na žalbe na rješenja o odbijanju zahtjeva, dakle, ograničavanju pristupa ili ponovne uporabe informacija ili odbacivanju zahtjeva za pristup odnosno ponovnu uporabu informacija zbog formalnih pretpostavki. Udio žalbi zbog šutnje uprave relativno konstantan i u razdoblju 2011.-2015. kreće se između 60 i 66%.

Kada se analizira udio odbijajućih rješenja u predmetima pristupa informacijama vidljivo je da u većoj mjeri tijela javne vlasti odbijaju ili odbacuju zahtjeve iz pogrešnih ili na zakonu neutemeljenih razloga odnosno na temelju nepravilno provedenog postupka. To pokazuje omjer neosnovanih u odnosu na osnovane žalbe 1:1,72. Drugim riječima, tijela javne vlasti češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom, odnosno na svakih 10 zakonitih i pravilnih rješenja donesu i 17,2 nezakonitih ili nepravilnih odluka, što je pogoršanje u odnosu na 2014., kada je taj omjer iznosi 10:12,6. Pri tome nisu uračunati slučajevi odustajanja korisnika od žalbe ili odbacivanja žalbe iz procesnih razloga, koji čine 9,15% svih riješenih žalbi.

Sudski nadzor

Protiv rješenja Povjerenika za informiranje, kao i u slučaju neodlučivanja Povjerenika u propisanim rokovima, osigurana je sudska zaštita pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske podnošenjem tužbe. Dio tužbi rješava se pred upravnim sudovima prema ranijem Zakonu. Tijekom 2015. godine pokrenuto je 29 upravnih sporova od kojih je 26 tužbi bilo podneseno Visokom upravnom sudu, a tri Upravnom sudu u Splitu kao mjesno nadležnom sudu vezano uz postupke ostvarivanja prava na pristup informacijama prema ranije važećem Zakonu pokrenutima tijekom 2012. i 2013. godine. Osim upravnih sporova, pred Visokim upravnim sudom je u jednom predmetu podnesen prijedlog za obnovu postupka, koji je Sud odbacio te je u jednom predmetu izjavljena žalba protiv presude Upravnog suda u Zagrebu.

Od ukupno 29 upravnih tužbi koje je Povjerenik za informiranje zaprimio u 2015. godini najveći broj tužbi, gotovo tri četvrtine, podnijeli su korisnici prava na pristup informacijama – 21 tužbu (72,41%) dok je osam tužbi (27,58%) podneseno od strane tijela javne vlasti koja nisu bila zadovoljna odlukama Povjerenika za informiranje.

U pogledu završenih upravnosudskih postupaka odnosno odluka po tužbama donesenih od upravnih sudova i Visokog upravnog suda, Povjerenik za informiranje je tijekom 2015. godine zaprimio ukupno 32 presude i rješenja, od kojih je u 19 presuda (59,38%) Sud odbio tužbeni zahtjev i potvrdio rješenje Povjerenika. U sedam slučajeva (21,88%) Sud je donio rješenje kojim se obustavlja postupak po tužbi zbog šutnje Povjerenika, iz razloga što je Povjerenik u međuvremenu donio odluku u postupku po žalbi, a u četiri slučaja (12,50%) Sud je donio presude kojima se rješenje poništava iz procesnih razloga. Sud je donio dvije presude (6,25%) kojima je poništio rješenje i odlučio o žalbi. Proizlazi da je postotak potvrđenih odluka Povjerenika i dalje visok, ali da je porastao broj tužbi zbog šutnje uprave, a koja je uvjetovana velikim brojem žalbenih predmeta, izbjegavanjem korisnika da žalbe podnose putem prvostupanjskog tijela (iz razumljive brige za sudbinu žalbe) i često sporošću tijela javne vlasti u dostavljanju dokumentacije.

Nadzor i sankcije

U okviru funkcija zaštite i praćenja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, Povjerenik za informiranje prati i nadzire provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama provedbom inspekcijskog nadzora, postupanjem po predstavkama, poduzimanjem aktivnosti praćenja putem stručno-analitičkih postupaka te ima ovlast sankcioniranja za počinjene prekršaje odnosno povrede Zakona.

Preduvjeti za provedbu inspekcijskog nadzora ostvareni su sredinom 2015. godine, nakon što su temeljem osiguranih sredstava zaposlena dva inspektora te provedeni pripremni koraci, osobito izradom godišnjeg plana i metodologije nadzora. Kao jedan od ključnih preduvjeta za provedbu inspekcijskog nadzora izrađen je Upitnik o usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, u okviru projekta 'Procjena i samoprocjena provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama: razvoj metodologije i pilot primjena 2014-2015.' Inspekcijski nadzor proveden je tijekom 2015. po službenoj dužnosti u odnosu na 20 tijela javne vlasti različitih skupina i to u skladu s godišnjim planom rada koji je sačinjen rukovodeći se izjavljenim

predstavkama, izjavljenim žalbama i praćenjem objavljenih informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, kao i na druge načine utvrđenom potrebom za objavljenjem inspekcijskog nadzora u određenim tijelima javne vlasti. Izrečene su 104 mjere.

Tijekom 2015. godine zaprimljeno je 211 predstavki te je iz 2014. godine preneseno njih 59, a iz 2013. godine 17 predstavki, što znači da je 2015. godine bilo ukupno 287 predstavki u radu, od kojih 73,52% iz tekuće godine. Postupajući po predstavkama u 2015. godini riješeno je 166 predmeta ili 57,2% svih predstavki, od toga 51 predstavka iz 2014. godine i osam predstavki iz 2013. godine. S obzirom na broj zaprimljenih predstavki riješeno 78,67% ili gotovo četiri petine predmeta.

U 2015. godini podneseno je ukupno sedam optužnih prijedloga od kojih su 3 podnesena protiv Veleučilišta 'Marko Marulić' u Kninu i odgovorne osobe u tom tijelu, a 4 protiv jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i odgovornih osoba u tim tijelima i to dva optužna prijedloga protiv Grada Trilja i dva protiv Općine Baška Voda. U navedenim slučajevima radilo se o kontinuiranim problemima u provedbi Zakona u navedenim tijelima, koja su nastala uslijed opetovanih odbijanja tijela da postupe po traženjima Povjerenika za informiranje. U 2015. godini Povjerenik za informiranje zaprimio je ukupno šest odluka prekršajnih sudova, od kojih su se dvije odnosile na optužne prijedloge iz 2012., jedna na optužni prijedlog iz 2013. i tri odluke na optužne prijedloge iz 2014.. Od ukupno šest odluka samo je jednom odlukom izdan prekršajni nalog.

Poduzete su i stručno-analitičke mjere praćenja provedbe Zakona, osobito primjene odredbi članaka 10., 11. i 12., koji propisuju obvezu proaktivne objave, savjetovanja s javnošću i osiguravanja javnosti rada tijela javne vlasti i to za određene skupine tijela javne vlasti u odnosu na koja su ili uočeni posebni izazovi u primjeni Zakona (broj žalbi ili predstavki, nedoumice u vezi statusa tijela), odnosno za koja postoji znatan interes javnosti. Stoga su izrađene tri analitičke studije praćenja provedbe navedenih članaka od strane komora, trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu i županija te jedna analitička studija praćenja primjene članka 11. o savjetovanjima s javnošću u tijelima državne uprave i agencijama. Rezultati provedenih istraživanja, kao i preporuke za poboljšanje stanja predstavljeni su na specijaliziranim edukacijama i javnim događanjima.

Ujedno, u okviru spomenutog projekta izrađen Upitnik za procjenu i samoprocjenu usklađenosti postupanja sa Zakonom objavljen je na Internet stranici Povjerenika za informiranje zajedno s obrascem akcijskog plana koji bi tijelima javne vlasti trebao poslužiti za samoevaluaciju i jačanje kvalitete rada u smislu jačanja transparentnosti i otvorenosti. Krajem 2015. godine osim tijela u postupku inspekcijskog nadzora, upitnik je samoinicijativno ispunilo 11 tijela javne vlasti, od toga četiri tijela državne uprave, jedna županija, šest ustanova socijalne skrbi te jedna agencija koja su time pružila primjer dobre prakse i pokazala posvećenost načelima transparentnosti i otvorenosti.

Ponovna uporaba i otvoreni podaci

Ponovna uporaba informacija javnog sektora znači uporabu ili korištenje informacija javnog sektora na novi način, stvaranjem dodane vrijednosti kombiniranjem informacija iz različitih izvora, stvaranjem novih aplikacija, istraživanja, podataka, kako za komercijalne i nekomercijalne

svrhe. Ponovna uporaba omogućava poslovnim subjektima da temeljem informacija javnog sektora koje su pogodne za ponovnu uporabu izrade nove proizvode (npr. internetske aplikacije) koje će stavljati na tržište i na njima zarađivati. Za ponovnu uporabu informacija ključno je pružanje informacija u strojno-čitljivim oblicima, u otvorenom formatu i u skladu s otvorenim standardom, a pristup im može biti omogućen proaktivno, objavom na Internetu ili portalima otvorenih podataka, odnosno na zahtjev korisnika.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2015. došlo je do promjena u regulaciji ponovne uporabe, a radi usklađivanja sa Direktivom 2013/37/EU, koju je Republika Hrvatska transponirala u zadanom roku. Novosti se očituju u obvezatnom donošenju rješenja o usvajanju zahtjeva za ponovnom uporabom informacija, zakonskim razlozima za odbijanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, odluke o troškovima, ograničavanje naknade troškova na granične troškove, a iznimno pod zakonom propisanim uvjetima i na troškove povrh graničnih, uključivanje knjižnica, arhiva i muzeja u obveznike primjene odredbi o ponovnoj uporabi kao i dodatno ograničavanje mogućnosti povjeravanja isključivih prava. Povjereniku za informiranje dana je obveza podnošenja izvješća o primjeni Direktive Europskoj komisiji. Ministarstvo uprave, u suradnji s povjerenicom za informiranje, izradilo je Pravilnik o evidenciji isključivih prava, koji je stupio na snagu u ožujku 2016. Također, u ožujku 2015. pokrenut je Portal otvorenih podataka data.gov.hr kao jedinstveno mjesto na kojima se mogu naći objavljeni otvoreni podaci.

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, tijekom 2015. godine podneseno je 898 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, a iz 2014. godine prenesena su u rješavanje 13 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, pa je tako tijekom 2015. godine bilo u radu 911 zahtjeva, od kojih je usvojeno 92,92% zahtjeva. Podaci iz izvješća upućuju da su tijela još nevješta u identificiranju zahtjeva za ponovnu uporabu te su stoga navedeni podaci upitni. Tijekom 2015. Povjerenik za informiranje zaprimio je 44 žalbe, od kojih se 35 odnosi na nerješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (šutnja uprave), a devet na odbijajuća rješenja.

Povjerenik za informiranje je u izvještajnom razdoblju posebne napore usmjerio upravo na jačanje svijesti potencijalnih korisnika o mogućnostima ponovne uporabe informacija, organizirajući i sudjelujući u javnim događanjima, kao i educiranju službenika za informiranje o postupanju sa zahtjevima za ponovnu uporabu te omogućavanju uporabe putem otvorenih podataka. U tim su aktivnostima u pravilu sudjelovali i predstavnici Ministarstva uprave, Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda te Partnerstva za otvorenu vlast, kao i predstavnici civilnog društva i privatnog sektora. S obzirom na jačanje broja i kvalitete promotivnih aktivnosti vidljiv je i napredak na ljestvici European Public Sector Information (EPSI) na kojoj je Hrvatska od prethodnog mjesta početkom 2014. skočila na 14. mjesto među članicama Europske unije.

Tijela javne vlasti potiču se na objavu ponovno uporabljivih podataka (otvorenih podataka) i adekvatnu primjenu Zakona kada se radi o postupanju sa zahtjevima, odobravanju isključivih prava, naplati troškova te kvaliteti podataka. U nadolazećem razdoblju posebni naponi trebaju biti usmjereni upravo na ovo područje pristupa informacijama, s obzirom na njihovu ulogu u europskom digitalnom društvu u smislu razvoja gospodarstva.

Informacije o okolišu

Povjerenik za informiranje predstavlja žalbeno tijelo u slučaju uskraćivanja informacija o okolišu i prema posebnim odredbama Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15), a koje su usklađene s europskim direktivama o okolišu i Aarhuškom konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša. Prema dostupnim podacima, podneseno je 29 žalbi u predmetima o pristupu informacijama o okolišu, od kojih se 21 žalba odnosila na šutnju uprave. Najčešći podnositelji su udruge (16 ili 55,17%), a slijede fizičke osobe (11 ili 37,93%). Žalbe se najčešće odnose na postupanje tijela javne vlasti u području zaštite okoliša, energije i energetske učinkovitosti, poljoprivrede i prirodnih resursa, zdravlja, komunalnih djelatnosti, odnosno ministarstava, agencija, fondova i zavoda, trgovačkih društava te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tijekom 2015. ukupno je riješeno 19 žalbi, a 10 žalbi je u postupku rješavanja. Ujedno, zaprimljeno je i devet predstavlki koje su uglavnom podnosile udruge (5), i to u odnosu na postupanje ministarstava, gradova, trgovačkih društava i ureda državne uprave, a iz razloga povrede propisa o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću i proaktivnoj objavi informacija te nepostupanja po zakonskim odredbama prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama.

Promocija prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija

Važan segment djelovanja Povjerenika za informiranje predstavlja aktivno promicanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija i to intenzivnom provedbom edukacijskih aktivnosti usmjerenih prije svega na službenike za informiranje u tijelima javne vlasti i drugih službenika koji se u nekom dijelu u okviru svog postupanja susreću s primjenom Zakona o pravu na pristup informacijama, ali istovremeno i korisnika prava na pristup informacijama – građana, udruga, medija, privatnog sektora. Povjerenik za informiranje u izvještajnom razdoblju organizirao je ili sudjelovao na 40 edukacija i 42 javna događanja u zemlji i inozemstvu.

U izvještajnom je razdoblju nastavljena međuinstitucionalna suradnja u održavanju edukacijskih aktivnosti, pa je tako u suradnji s Državnom školom za javnu upravu održano devet visokospecijaliziranih edukacija za tijela javne vlasti na kojima je sudjelovalo 210 polaznika, a na njima su sudjelovali i predstavnici drugih institucija (Ured vijeća za nacionalnu sigurnost, Agencija za zaštitu osobnih podataka, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured). Održane su dvije edukacije u suradnji s Ministarstvom pravosuđa (u okviru modula Suzbijanje korupcije) za 40 službenika, četiri edukacije za pravosudna tijela u suradnji s Pravosudnom akademijom za 68 polaznika, tri edukacije sa 110 polaznika usmjerene na županije (u suradnji s Hrvatskom zajednicom županija i pojedinim županijama). U suradnji s lokalnim jedinicama (Grad Požega, Grad Rijeka) održane su tri edukacije za 101 polaznika. Održane su i tri specijalizirane edukacije - za trgovačka društva (u suradnji s Ministarstvom gospodarstva za 25 polaznika), za komore (u suradnji s Hrvatskom gospodarskom komorom za 22 polaznika) i edukacija za organizacije Hrvatskog crvenog križa (70 polaznika), tri edukacije za sveučilišta u Osijeku, Rijeci i Splitu (64 polaznika), te dvije edukacije za Hrvatsku zajednicu osnovnih škola i za Agenciju za odgoj i obrazovanje (ukupno 984 polaznika). Održana su uz održana dva webinaru u suradnji s Digitalnim informacijsko-dokumentacijskim uredom za 100 polaznika, što čini sveukupno 1794 educiranih službenika.

Istovremeno je educirano i 144 korisnika prava na pristup informacijama (građana, udruga i novinara). U suradnji s Hrvatskim novinarskim društvom nastavljena je provedba programa radionica Mediji u akciji, održana je edukacija za članove Hrvatske udruge za odnose s javnošću (ukupno pet edukacija za ovu ciljnu skupinu s 38 polaznika), tri edukacije u suorganizaciji s Udrugom za demokratsko društvo za 44 polaznika, te edukacija za 62 studenta na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Rezimirajući gore navedene podatke proizlazi da je Povjerenik za informiranje tijekom 2015. godine održao gotovo dvostruko više edukacija (40) nego 2014. i to za ukupno 1.938 polaznika, pri čemu valja uzeti u obzir da je radi teritorijalne pokrivenosti polovica edukacija održana izvan Zagreba. Važno je istaknuti da su poteškoće u provedbi upravnog postupka i specifičnosti postupka sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama najveće prepreke ostvarivanju prava građana na javne informacije, a u vezi kojih je potrebno kontinuirano provoditi edukacije za sve vrste tijela javne vlasti. Tome valja pridodati i činjenicu da se službenici u tijelima javne vlasti izmjenjuju i time neprestano stvaraju potražnju za edukacijskim aktivnostima. Imajući sve navedeno u vidu, Povjerenik za informiranje u sljedećem razdoblju veću pažnju namjerava posvetiti online edukacijama, kao i treningu trenera koji bi mogli preuzeti obavljanje edukacijskih aktivnosti, uz izradu pratećih priručnika i drugih edukativnih materijala.

U izvještajnom je razdoblju Povjerenik za informiranje je organizirao tri javna događanja - u veljači 2015. Radionicu 'Procjena i samoprocjena Zakona o pravu na pristup informacijama' s ciljem analize i evaluacije rezultata pilot primjene upitnika za samoprocjenu o usklađenosti postupanja sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, na kojoj je sudjelovalo 30 tijela javne vlasti i drugih polaznika, a obilježavajući 28. rujna – Međunarodni dan prava na pristup informacijama konferenciju 'Što činimo po pitanju transparentnosti?' Konferencija je ponudila kvalitetna izlaganja na dva tematska panela, i to o primjeni Zakon o pravu na pristup informacijama i izazovima za transparentnost, te o civilnom društvu kao poticaju transparentnosti, a na njoj su sudjelovali stručnjaci s područja prava na pristup informacijama, zastupnici Hrvatskog sabora, službenici za informiranje, novinari, predstavnici udruga civilnog društva i drugi sudionici zainteresirani za temu. U drugom dijelu konferencije održan je dijalog u formi okruglog stola o mogućim načinima za unaprjeđenje primjene Zakona. Istim povodom 29. rujna održan je i okrugli stol u suradnji s Ministarstvom uprave 'Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci javne uprave – potpora društvenom razvoju i inovativnom gospodarstvu' kojom prilikom je prikazan novi pravni okvir kojim se regulira ponovna uporaba podataka, a istaknuti su i izazovi na području ponovne uporabe i otvaranja podataka javnog sektora, poput nedovoljne informiranosti tijela javne vlasti o mogućnostima ponovne uporabe podataka kojima raspolažu.

Dodatno, povjerenica i/ili službenici Ureda sudjelovali su u svojstvu ključnih govornika izlaganjem na još 18 javnih događanja – konferencija, okruglih stolova, foruma i seminara - na poziv organizatora, a drugim oblicima sudjelovanja na još 11 događanja, kao i na 10 događanja u inozemstvu.

Promicanje prava na pristup informacijama i podizanje razine znanja i svijesti o ovom Ustavom zajamčenom pravu odvijalo se i uz pomoć medija, pa je tako u svrhu analitičkog praćenja vidljivosti Povjerenika i prava na pristup informacijama u domaćem medijskom prostoru (što uključuje TV i radio postaje s lokalnim i nacionalnim koncesijama, kao i internetske portale), u razdoblju od rujna do prosinca 2015. godine, identificirano 98 video ili audio priloga i članaka u medijima. Prema analizi sadržaja, zaključujemo da mediji najčešće izvješćuju o samom Zakonu o

pravu na pristup informacijama i njegovoj primjeni (36,7%), o pravu na pristup informacijama u kontekstu medijski zanimljivih slučajeva (29,6%), o Povjereniku kao instituciji (13,2%), dok se općenito o pravu na pristup izvještavalo u malo više od 9% slučajeva, osobito o problemima s dobivanjem informacija (5%) i transparentnosti (6%). Povjerenica je u izvještajnom razdoblju dala i ukupno osam intervjua i desetke komentara i izjava. Ukupno uzevši, doima se da su novinari nedovoljno upoznati s mogućnostima pristupa informacijama koje im pruža Zakon o pravu na pristup informacijama i Povjerenik za informiranje te je stoga nužno nastaviti ulagati napore u edukaciju novinara o Zakonu o pravu na pristup informacijama kao alatu novinarskog posla. Dodatno je nužno i nadalje ukazivati na potrebu revidiranja Zakona o medijima, osobito članka 6. kojim se uređuje dostupnost informacija za novinare.

Ključan način komunikacije Povjerenika za informiranje i sa službenicima za informiranje i s korisnicima prava na pristup informacijama odvija se putem Internet stranice (www.pristupinfo.hr), na kojoj je tijekom 2015. godine objavljeno 56 vijesti i 17 obavijesti vezanih uz provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, a u 2015. godini bila je posjećena čak 273.814 puta i na kojoj se nalazi i Popis tijela javne vlasti i aplikacija za podnošenje godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama Pristupinfo.hr.

U svrhu daljnjeg intenziviranja komunikacije s korisnicima – udrugama i medijima, ali i građanima kao nositeljima prava na pristup informacijama koje institucija promiče i štiti, nužno je osigurati značajna sredstva, kojima Povjerenik nije raspolagao, pa je planirano da se kampanja osmisli i financijski podrži u sklopu ESF projekta, odnosno u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali – 'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga i medija za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama'.

Pružanje pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti

Uz brojne edukacijske i promotivne aktivnosti i kontinuiranu suradnju s tijelima i udrugama, Povjerenik za informiranje je tijekom 2015. odgovorio na velik broj upita korisnika i tijela javne vlasti – 417 pisanih upita (13,3% više nego 2014. godine) i 603 upita putem info-telefona, čemu treba pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite. Pisane upite većinom su postavljala tijela javne vlasti (310 ili 74,34%). Od ukupnog broja zaprimljenih upita u 2015. godini i upita prenesenih iz 2014. godine (12), odgovoreno je na njih 391 (91,14%). Vidljivo je povećanje broja upita što upućuje na veću upoznatost i korisnika i tijela sa Zakonom i nadležnim tijelom, ali i na perzistirajuće probleme u primjeni Zakona. Također je uočeno kako razmjerno najveći broj upita upućen od strane službenika za informiranje iz lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica te javnih ustanova, kojih je u Popisu tijela javne vlasti razmjerno i najveći broj te se stoga u 2016. godini planiraju dodate fokusirane edukacije za te ciljne skupine službenika. Od spomenutih 417 upita, njih 17 upućeno je od novinara, te je na njih u potpunosti i žurno odgovoreno.

Međuinstitucionalna i međunarodna suradnja

Značajni se naponi ulažu u koordinaciju i kontinuiranu suradnju s državnim tijelima i tijelima državne uprave, među ostalim i na izradi zakonskih prijedloga, strateških dokumenata, podzakonskih akata i provedbenih propisa, ali i s drugim tijelima javne vlasti u cilju provedbe aktivnosti i mjera predviđenih tim dokumentima, a osobito promotivnim i edukativnim

dogadanjima. Ključnom smatramo tijesnu suradnju s Ministarstvom uprave pri izradi Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, kao i pri izradi prijedloga podzakonskih propisa koji se nadovezuju na ovu zakonsku osnovu te suradnju u području otvorenih podataka.

Aktivno se sudjelovalo u izradi strateških dokumenata i akcijskih planova za njihovu provedbu - Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje za 2015. i 2016. godinu, čiji je nositelj izrade bilo Ministarstvo pravosuđa i koju je usvojila Vlada RH u srpnju 2015. godine, a koji uključuje niz mjera koje doprinose postizanju transparentnosti i otvorenosti javne vlasti kao alata za suzbijanje korupcije. Ovdje ističemo mjeru koja će rezultirati uspostavom korisnog alata građanima, medijima i udrugama, ali prije svega tijelima javne vlasti prilikom postupanja po zahtjevima za pravo na pristup informacijama - Baze znanja, odnosno pretraživača odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje kao drugostupanjskog tijela za odlučivanje o pravu na pristup informacijama i odluka Visokog upravnog suda.

Vrlo intenzivna međuresorna suradnja odvijala se i prilikom provedbe mjera Akcijskog plana Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje 2014.-2016., a povjerenica za informiranje u svojstvu članice redovito sudjeluje na sastancima Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast. U sklopu Partnerstva osobito se djelovalo u području otvorenih podataka, uključivo organizaciji Kampa za mlade o otvorenim podacima te konferencije Principi vlasti za 21. stoljeće.

Povjerenik za informiranje sudjelovao je i u izradi Strategije razvoja javne uprave 2015.-2020., odnosno Akcijskog plana provedbe Strategije razvoja javne uprave 2015.-2017., gdje se aktivnosti Povjerenika uglavnom odnose na specijaliziranu edukaciju u svrhu optimalnog kapacitiranja službenika. Povjerenica je također sudjelovala u razvoju dokumenta Strategija e-Hrvatska, koja donosi razvoj vizije o e-upravi i e-uslugama u Hrvatskoj do 2020. godine, najviše u poglavlju kojim se uređuje objava otvorenih podataka i primjenu Direktive 2003/98/EZ, 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća o ponovnoj uporabi podataka javnog sektora.

Međunarodna se suradnja odvijala u dva temeljna pravca – sudjelovanjem povjerenice za informiranje u tematskim strukturama Europske komisije, i to prije svega Radnoj skupini EK za podatke javnog sektora (PSI – Public Sector Information) i suradnjom u okviru Mreže povjerenika i drugih institucija koje okuplja Centar za slobodu informiranja (Centre for Freedom of Information), u čiji je Međunarodni savjetodavni odbor povjerenica za informiranje imenovana 2014. godine. S druge pak strane intenzivno se surađivalo i sa srodnim institucijama u zemljama u regiji, u svrhu razmjene iskustava i ekspertize vezane uz razvoj alata koje pruža domaće zakonodavstvo na području prava na pristup informacijama, transparentnosti i ponovnoj uporabi podataka javnog sektora. Povjerenica i djelatnici Ureda sudjelovali su u izvještajnom razdoblju na sedam međunarodnih konferencija i radionica.

Nastavljena je intenzivna bilateralna suradnju s povjerenicama za informiranje Crne Gore, Makedonije, Slovenije i Albanije, kao i suradnja s međunarodnim organizacijama i udrugama, kao što su Svjetska Banka, OECD, Transparency International, U4No Anticorruption Resource Centre i drugi te projektna suradnja s Britanskim veleposlanstvom.

U okviru razmjene pomoći TAIEX organizirano je domaćinstvo dvama studijskim posjetima i to na poticaj Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Crne Gore u rujnu 2015. na temu 'Zaštita prava na pristup informacijama i instrumentima za promicanje i praćenje' i na poticaj Komisije za zaštitu prava na pristup javnim informacijama iz Makedonije u prosincu

2015. na temu 'Postupanje po žalbama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama'. Tijekom njihovog boravka u Zagrebu, potpisani su bilateralni Memorandum i suradnji među institucijama kojima je utvrđen okvir za buduću suradnju i zajedničke aktivnosti na nekoliko područja, u razdoblju od pet godina. Dodatno, djelatnici Ureda povjerenika sudjelovali su u veljači 2015. godine kao predavači na TAIEX radionici 'Slobodni pristup javnim podacima' u makedonskoj Komisiji za zaštitu prava na pristup javnim informacijama u Skopju. Povjerenica za informiranje sudjelovala je i u projektu OECD Sigma za potporu provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama u Albaniji.

Projekti

Povjerenik za informiranje tijekom 2015. godine privodio je kraju dionice projekta bilateralne pomoći s Britanskim veleposlanstvom započete u prethodnom razdoblju 'Procjena i samoprocjena provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama' te 'Izrada e-priručnika o pravu na pristup informacijama za službenike za informiranje, građane, medije i civilno društvo', a pokrenut je i novi projekt za razdoblje 2015.-2016. koji će rezultirati izradom 'Baze znanja o pristupu informacijama' te izradom engleske inačice Internet stranice Povjerenika za informiranje. Ukupan iznos donacija Britanskog veleposlanstva u 2015. iznosio je 131.302,37 kn, od čega se dio sredstava (43.309,37 kn) odnosi na drugi dio financiranja Projekta 2014.-2015, a dio na potporu Projektu 2015.-2016. (87.993,00 kn).

Krajem 2015. godine Povjerenik za informiranje je uredu Zaklade Konrad Adenauer u Zagrebu predložio sufinanciranje projekta s ciljem promicanja i unaprjeđenja primjene pojedinih segmenata Zakona o pravu na pristup informacijama. Fokus ove suradnje bio bi izrada edukativnih materijala (letaka i smjernica namijenjenih i korisnicima i pružateljima informacija) u svrhu unaprjeđenja provedbe savjetovanja s javnošću te poticanja i osiguravanja ponovne uporabe informacija.

Povjerenik za informiranje je u okviru Prioritetne osi 'Dobro upravljanje' Operativnog programa 'Učinkoviti ljudski potencijali', prijavio skup aktivnosti koje bi bilo nužno financirati putem ovog programa, pod nazivom 'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za provedbu zakona o pravu na pristup informacijama'. Operacijom bi se na optimalan način educiralo službenike u tijelima javne vlasti, ali i podiglo razinu znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama provedbom kampanje koja uključuje korisnički orijentiranu novu Internetsku stranicu Povjerenika, otvaranje Youtube kanala Povjerenika te izradu i objavu edukativnih filmova o primjeni Zakona za službenike za informiranje kao i o ostvarivanju prava na pristup informacijama za udruge i medije.

Organizacija i funkcioniranje ureda

Kao najznačajnije pokazatelje rada tijekom 2015. godine, o kojima se detaljno govori u ovom Izvješću, potrebno je istaknuti sljedeće: ukupno je u Uredu zaprimljeno 1.670 predmeta po kojima se postupalo, izrađena su 3.164 izlazna akta; zaprimljeno je 624 žalbi i riješene su 526 žalbe; izrađena su 29 odgovora na tužbu i zaprimljene 32 odluke upravnih sudova; podneseno je sedam optužnih prijedloga; zaprimljeno je 211 predstavi i riješeno njih 166; obavljen je 20 neposredni inspekcijski nadzor i jedan posredni inspekcijski nadzor, izrađene su četiri analitičke studije praćenja provedbe Zakona u tijelima javne vlasti; izrađen je Upitnik za procjenu i

samoprocjenu usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom; odgovoreno je na 417 pisanih upita i 603 upita putem info-telefona; zaprimljeno je 146 dopisa građana kojima korisnici Povjerenika obavještavaju o zatraženim informacijama; zaprimljena je 1.281 odluka o imenovanju službenika za informiranje; nastavljeno je svakodnevno ažuriranje popisa tijela javne vlasti koji s 31.12.2015. brojao 6.045 tijela javne vlasti; prikupljena su godišnja izvješća za 2015. od 4.058 tijela javne vlasti; izrađeno je i podneseno Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2014. godinu prihvaćeno od Hrvatskog sabora; u okviru provedbe četiri strateška dokumenta izvršeno je ili se kontinuirano izvršava 28 mjera; organizirano je 40 edukacija na kojima je educirano 1.794 službenika za informiranje i drugih zaposlenika tijela javne vlasti, te 38 novinara i 106 predstavnika udruga i građana; organizirana su tri javna događanja, uz sudjelovanje na još 39 javnih događanja i sastanaka u Hrvatskoj i inozemstvu; održana su dva TAIX studijska posjeta u trajanju od pet i tri radna dana; internetska stranica www.pristupinfo.hr posjećena je 274.814 puta; na internetskoj stranici objavljene su 56 vijesti i 17 obavijesti; redovito je odgovarano na upite novinara, uz više objavljenih ili prikazanih intervjua.

Tijekom 2015. godine u Uredu su zaposlena četiri nova državna službenika, i to jedan inspektor-savjetnik od 1. siječnja 2015., a jedna inspektorica-savjetnica od 1. srpnja 2015., zatim jedna samostalna upravna referentica od 9. ožujka 2015. te jedna savjetnica povjerenice od 1. lipnja 2015. Od navedena četiri državna službenika, tri savjetnika s višegodišnjim iskustvom zaposlena su na temelju premještanja iz drugih tijela državne uprave i javne uprave, a jedna službenica temeljem javnog natječaja. Također, krajem godine započet je postupak zapošljavanja tri dodatna službenika na radnim mjestima stručnog suradnika, samostalnog upravnog referenta i višeg stručnog referenta. Tijekom 2015. godine u Uredu su radile i dvije osobe na stručnom osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa te jedna osoba temeljem ugovora o djelu, za administrativno-tehničke poslove, na četiri sata dnevno. Ujedno, povjerenica za informiranje je jedina državna dužnosnica u instituciji. Tijekom 2015. zaposleni su poticali na edukaciju i usavršavanje, a u svrhu jačanja kapaciteta ureda i time unaprjeđenja provedbe Zakona.

Ukupan proračun Povjerenika za informiranje za 2015., sukladno Zakonu o Državnom proračunu za 2015. godinu (NN 148/14), iznosio je 2.335.000,00 kn, od čega 2.230.000,00 kn na stavci A874001 Administracija i upravljanje (95,50%) te 105.000,00 kn (4,50%) na stavci K874004 Informatizacija. Ukupan proračun povećan je za 21,4% u odnosu na 2014. godinu kada je proračun iznosio 1.835.398,00 kn. Realizirano je ukupno 2.160.528,10 kn ili 92,53%. Po osnovi pomoći također je prihodovano 131.302,37 kn te po osnovi pomoći EU za organizaciju Taix studijskih posjeta 15.201,60 kn, u odnosu na koji izvor je ukupno utrošeno 69.705,34 kn, a ostatak je prenesen u 2015. U cjelini, sa svih proračunskih izvora (11 i 52) realizirano je ukupno 2.245.320,30 kn, što uključuje i preusmjerene iznose (81.282,00 kn), kao i iznos za pokrivanje troškova osobama na stručnom osposobljavanju (13.338,94 kn) odnsono refundirane iznose (7.580,51 kn).

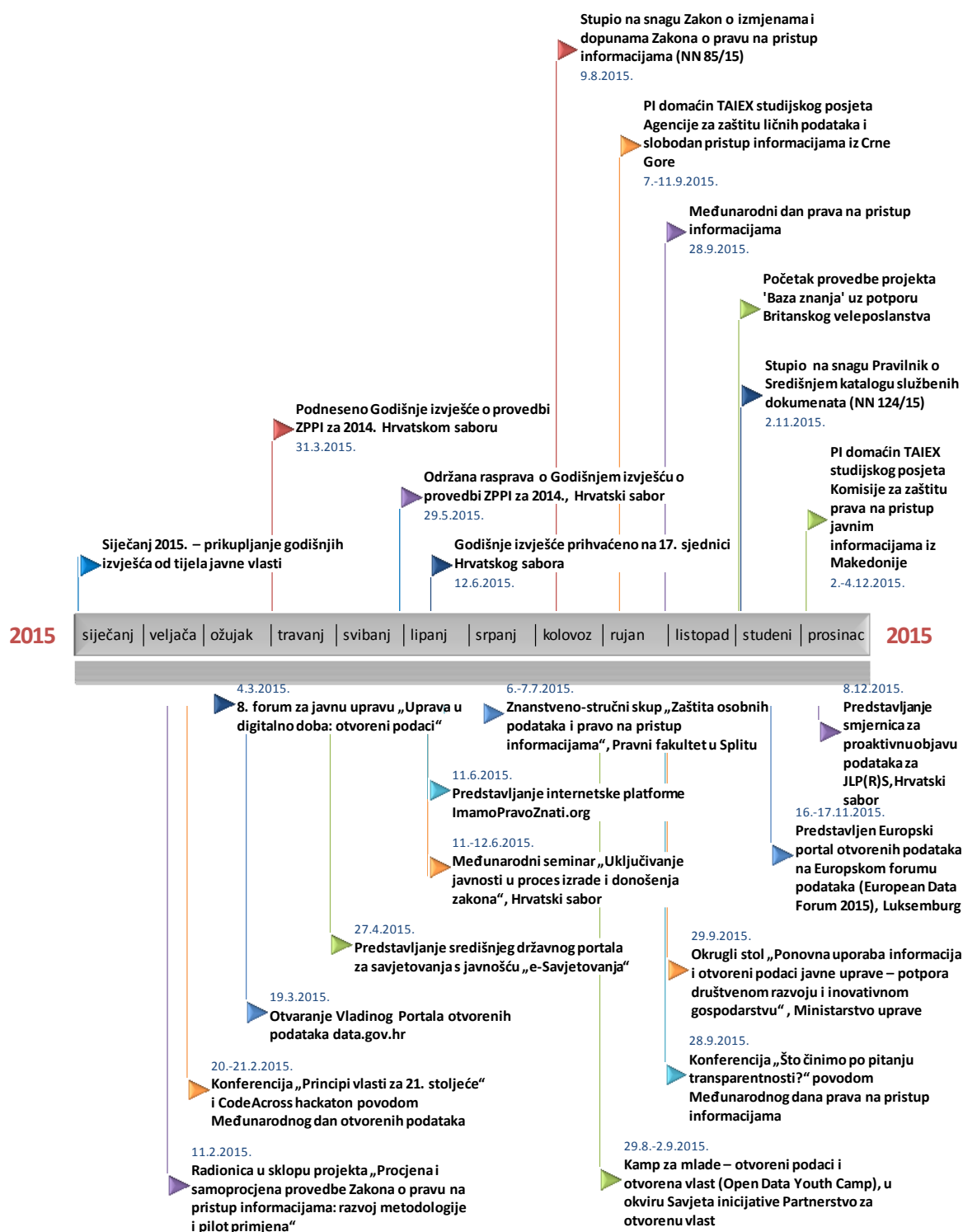
Ocjena stanja i prijedlozi za uklanjanje nedostataka i nepravilnosti

U cjelini, opća je ocjena da se stanje u pogledu transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti postupno poboljšava, kako u smjeru jačanja objave informacija na internetu, tako i u kvaliteti postupanja po zahtjevima korisnika, a što je rezultat bolje osposobljenosti tijela javne vlasti za provedbu Zakona i veće svijesti o važnosti transparentnog i otvorenog rada. S obzirom na

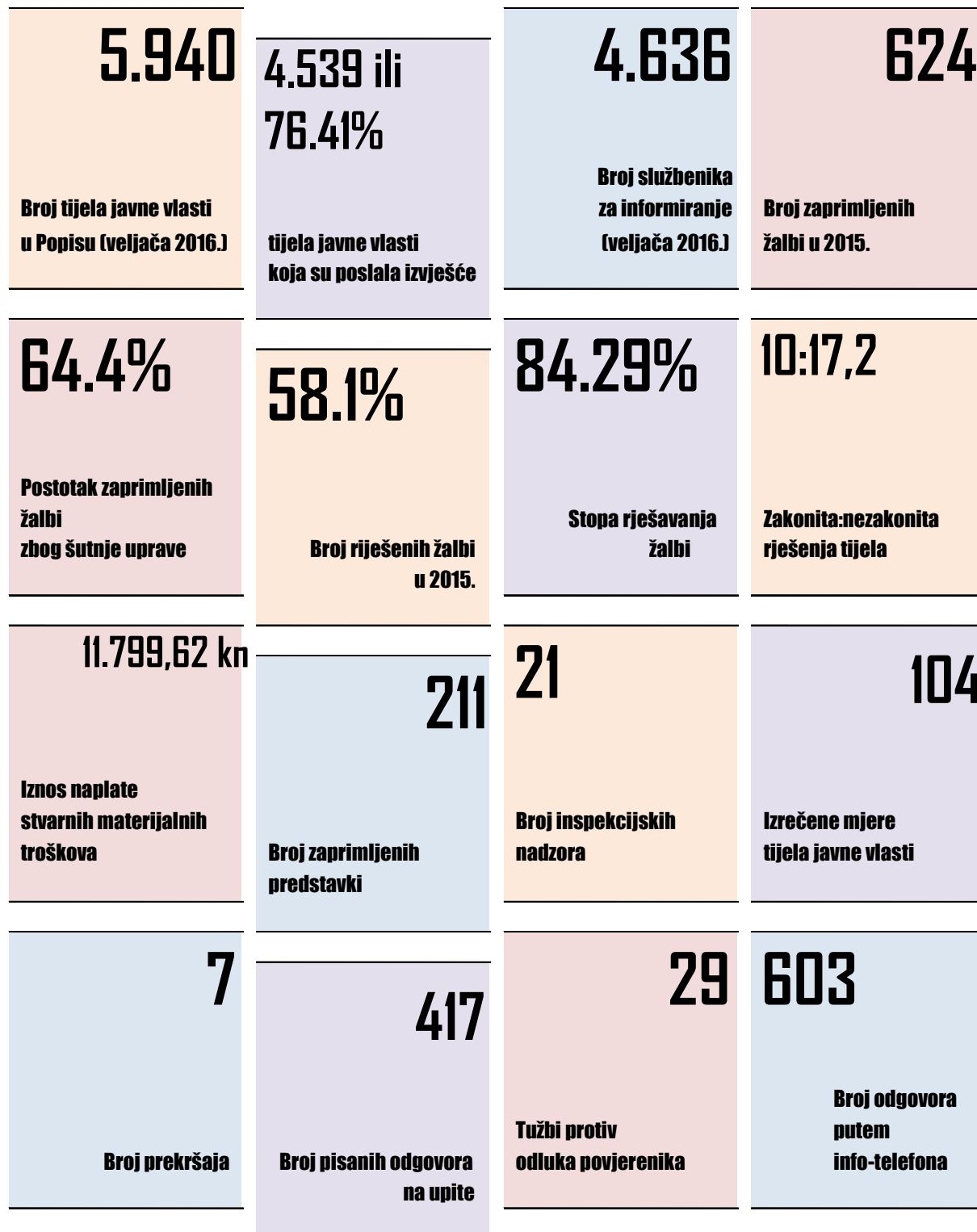
intenzivne aktivnosti praćenja i promicanja, uz redovite zaštitne postupke po žalbama, tijela javne vlasti postaju svjesnija svojih obaveza i vještija u provedbi Zakona. Značajnija odstupanja od zadovoljavajuće razine transparentnosti i otvorenosti uočena su osobito na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, dijela pravnih osoba s javnim ovlastima te trgovačkih društava u većinskom javnom vlasništvu, iako i među njima postoje primjeri dobre prakse u provedbi Zakona. Na svim razinama i u svim skupinama tijela uočene su nepravilnosti u postupanju sa zahtjevima građana, osobito u pogledu poštivanja rokova i načina odlučivanja o zahtjevima, čemu svjedoči i činjenica da na svakih 10 zakonitih rješenja dolazi 17,2 nezakonita rješenja, što je pogoršanje u odnosu na prošlu godinu kada je taj odnos bio 10 naprema 12. Osobito je zabrinjavajuće ignoriranje zahtjeva građana za pristupu informacijama, s obzirom da se dvije trećine žalbi Povjereniku upućuje upravo iz tog razloga. Međutim, kritična područja provedbe Zakona odnose se na izrazito slabu provedbu savjetovanja s javnošću, osobito na lokalnoj razini i od strane ustanova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, kao i slabo poznavanje obveza vezanih uz omogućavanje ponovne uporabe informacija (otvorenih podataka) te time i provedbe dijela Zakona kojim je preuzeta europska pravna stečevina.

Stoga se naponi moraju usmjeriti primarno na nastavak jačanja kapaciteta tijela javne vlasti na svim razinama za provedbu Zakona, uključujući usvajanje vrijednosti transparentnosti i otvorenosti u svakodnevnom radu i postupanju te razvijanje znanja i vještina za efikasno postupanje po zahtjevima te osobito poticanje proaktivne objave informacija, savjetovanja s javnošću i ponovne uporabe informacija. Za to je neophodno i jačanje kapaciteta Povjerenika za informiranje za izvršavanje njegovih funkcija zaštite, praćenja i promicanja. Drugi smjer unaprjeđenja provedbe Zakona odnosi se na potrebu senzibiliziranja i razvijanja svijesti javnosti, od građana, udruga, medija preko akademske zajednice pa do privatnog sektora, o važnosti aktivnog uključivanja u procese javnog odlučivanja te aktivnog traženja informacija, kao i načina na koji mogu ostvariti svoja prava, uključujući i svijest o postojanju Povjerenika za informiranje kao neovisne institucije koja djeluje kao zaštitnik građana u odnosu na tijela javne vlasti.

Slika 1. Pregled najvažnijih događaja u 2015.



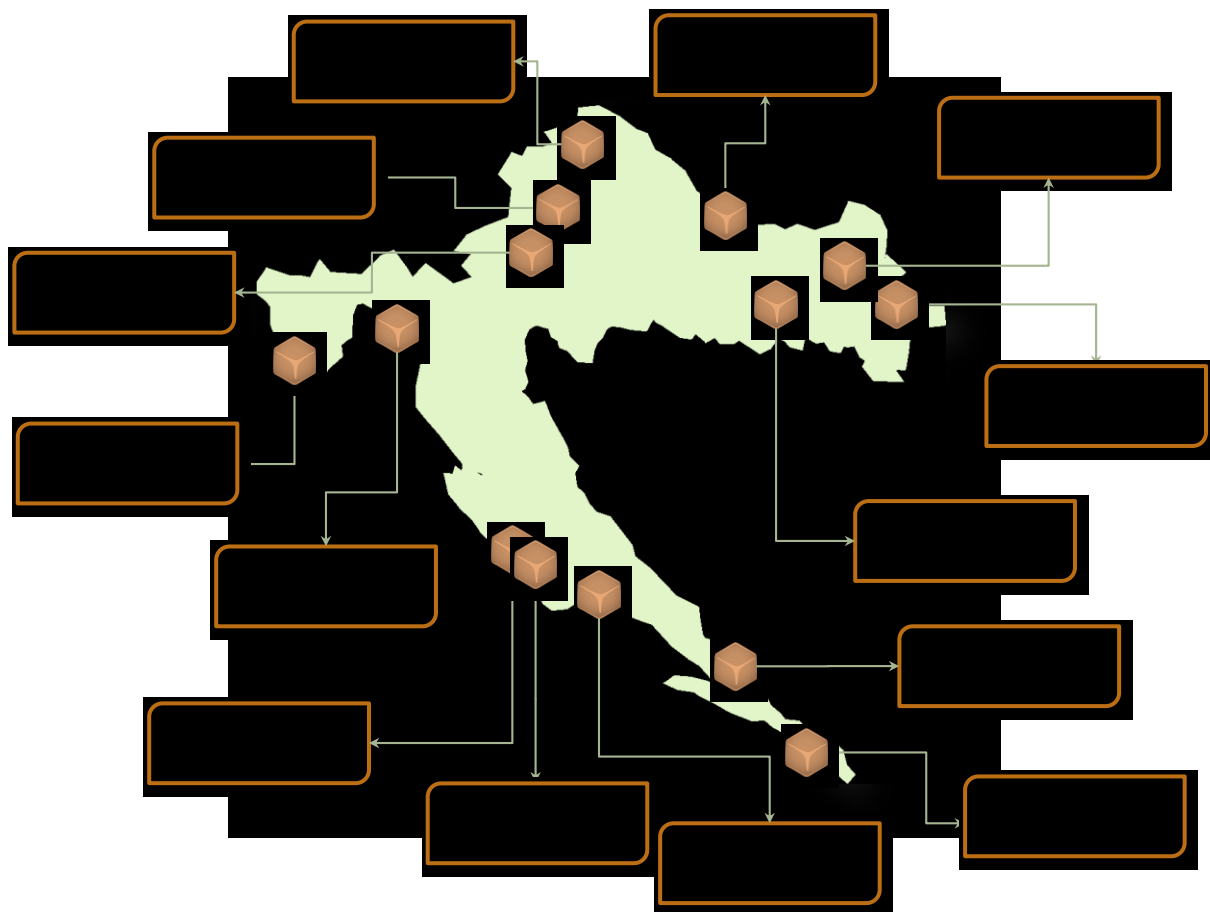
Slika 2a. Pristup informacijama ukratko



Slika 2b. Pristup informacijama ukratko



Slika 3. Prikaz edukacija u 2015.



Uvodni dio

I Uvod

I.1 Transparentnost i otvorenost javne vlasti

Transparentnost i otvorenost javne vlasti vrijednost je suvremenih demokratskih društava: informacije javnog karaktera trebaju biti dostupne javnosti, a javnost treba biti uključena u proces odlučivanja. Vlast i organizacije javnog sektora na svim razinama trebaju biti otvorene, pristupačne te imaju obvezu informirati javnost, osobito putem internetskih stranica, o svom radu, odlukama koje donose, planiranim aktivnostima te potrošnji javnih sredstva. U novije vrijeme poduzimaju se i aktivnosti usmjerene na otvaranje javnih podataka koje građani i poslovni subjekti mogu koristiti za stvaranje dodatne društvene i gospodarske vrijednosti. Koristi transparentne vlasti vide se u povećanoj odgovornosti, smanjivanju diskrecije i arbitrarnosti, suzbijanju korupcije, informiranom građanstvu i, kao rezultat navedenoga, boljoj kvaliteti demokracije, vladavini prava i većoj efikasnosti u rješavanju javnih problema.

U Republici Hrvatskoj pravni i institucionalni okvir prava na pristup informacijama, ključnog mehanizma za ostvarivanje transparentnog i otvorenog društva, ostvaruje se od 2003. godine kada je donesen prvi Zakon o pravu na pristup informacijama, a značajniji skok ostvaruje se utvrđivanjem prava na pristup informacijama kao Ustavom zajamčenog prava 2010. godine (članak 38., stavak 4., Ustava Republike Hrvatske), koji je doveo do važnih zakonskih izmjena 2011. godine. Deset godina nakon prvog usvojen je i novi Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, dalje u tekstu: Zakon) kojim je pravni i institucionalni okvir znatno unaprijeđen uspostavom neovisne institucije Povjerenika za informiranje (zamijenivši Agenciju za zaštitu osobnih podataka nadležnu u razdoblju 2011.-2013., odnosno Ministarstvo uprave 2003.-2010.), s ulogom zaštite, praćenja i promicanja prava na pristup informacijama te propisivanjem kvalitetnijih materijalnih i proceduralnih rješenja. Ujedno je po prvi put u hrvatski pravni sustav uvedeno pravo na ponovnu uporabu informacija kao poseban oblik pristupa informacijama, a u skladu s europskom pravnom stečevinom. Zakon je izmijenjen i dopunjen 2015. (NN 85/15) poboljšanjem određenih odredbi te unaprijeđenjem zaštite ponovne uporabe informacija, sukladno europskoj Direktivi o ponovnoj uporabi informacija (2003/98/EZ, 2013/37/EU). Zakonom o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13) Povjerenik za informiranje utvrđen je i kao nadzorno tijelo u pogledu informacija o okolišu.

I.2 Uloga Povjerenika za informiranje u ostvarivanju transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti

Povjerenik za informiranje neovisno je tijelo za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama kojim se osigurava zaštita, praćenje i promicanje prava građana na pristup javnim informacijama zajamčenog Ustavom te ujedno transponira europska pravna stečevina koja regulira ponovnu uporabu informacija (Direktiva 2003/98/EZ, 2013/37/EU). Zakon propisuje da Povjerenika bira Hrvatski sabor na razdoblje od pet godina, temeljem javnog poziva, a u radu mu pomaže Ured kao stručna služba. Način rada, način planiranja i obavljanja poslova te druga pitanja

od važnosti za obavljanje poslova unutarnje ustrojstvo Povjerenika za informiranje uređen je Poslovníkom Povjerenika za informiranje (NN 25/14) i temeljem Poslovníka donesenog Pravilnika o unutarnjem redu, uz napomenu da je u rujnu 2015. donesen i novi Poslovník povjerenika za informiranje, koji je potvrđen od Hrvatskog sabora u veljači 2016. (NN 15/16).

Povjerenik štiti pravo građana postupanjem po žalbama i nadzirući rad oko 6.000 tijela javne vlasti, prati provedbu Zakona i implementaciju Direktive, promovira transparentnost, educira tijela javne vlasti i građane te surađuje s drugim tijelima i istovrsnim međunarodnim institucijama. Povjerenik je prije svega nadzorno tijelo koje štiti i pomaže građanima u ostvarivanju njihovog ustavom zajamčenog prava i po tome je sličan pravobraniteljskim institucijama. Međutim, dužnost postupanja i ovlasti Povjerenika su formalizirane i imaju pravnu snagu – Povjerenik je dužan postupiti po svakom zahtjevu unutar zakonom propisanih rokova, a pravomoćne odluke postaju izvršne i tijela javne vlasti dužna su postupiti po istima, dok u slučaju nepoštivanja, Povjerenik pokreće prekršajni postupak.

Povjerenik za informiranje kao neovisno tijelo započeo je s radom 25. listopada 2013., stoga se ovo izvješće podnosi za drugu punu godinu Povjerenikova rada, u kojoj je, u usporedbi s prvom, 2014. godinom, jačanjem kapaciteta ureda u većoj mjeri omogućeno ostvarivanje propisanih i preuzetih zadataka, s obzirom na povećana proračunska sredstva. Ujedno, velik dio kapaciteta Ureda bio je usmjeren na nastavak ustrojavanja, a broj zaposlenih državnih službenika povećan je sa četiri u 2014. na osam.

S obzirom na stanje u pogledu zaštite prava na pristup informacijama, kao i ponovne uporabe informacija, osim rješavanja žalbenih predmeta, reagiranja na predstavke građana te pružanja pomoći građanima i tijelima javne vlasti, naglasak aktivnosti Povjerenika za informiranje je tijekom 2015. godine stavljen na edukacije službenika u tijelima javne vlasti, kojih je održano 40, te promotivne aktivnosti, ukupno njih 42, a koje su preduvjet za punu i pravilnu provedbu Zakona. Uz pokretanje inspekcijskog nadzora u rujnu 2015., poduzete su i značajnije aktivnosti praćenja provedbe Zakona, na vlastitu inicijativu. Sankcije su kao instrument minimalno korištene, u najvećoj mjeri zbog stava da se prije kažnjavanja treba uputiti tijela u njihove obveze i pomoći im da ih izvrše. Nastavljena je intenzivna suradnja s drugim tijelima uključenima u provedbu Zakona te strateških dokumenata, kao i međunarodna suradnja. Također, poduzete su pripremne aktivnosti za pružanje potpore tijelima javne vlasti u provedbi Zakona, čija se realizacija očekuje u 2016. Usprkos ograničenim kapacitetima, uz maksimalno zalaganje svih zaposlenih i u drugoj godini rada povećan je intenzitet svih aktivnosti i ostvaren pomak naprijed, kao što je vidljivo iz Izvješća.

I.3 Pregled propisa i strateških dokumenata u području pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija

Područje prava na pristup informacijama obuhvaća niz propisa domaćih i međunarodnih i strateških dokumenata koji omogućuju osiguranje gore navedenih ciljeva. U odnosu na prethodnu godinu, tijekom 2015. došlo je do izmjena pravnog okvira koji određuje postupanje tijela javne vlasti u području pristupa i ponovne uporabe informacija.

Temeljni pravni akt koji regulira pravo na pristup informacijama zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske (članak 38., stavak 4.) je Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13), koji je

izmijenjen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 85/15), a koji je stupio na snagu 9. kolovoza 2015. godine. Osnovni poticaj izmjeni Zakona bila je činjenica da je 18. srpnja 2015. isticao dvogodišnji rok za preuzimanje Direktive 2013/37/EU Europskog parlamenta i vijeća od 26. lipnja 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SL L 175, 27.6.2013.), stoga je poduzeto usklađivanje zakonskih odredbi s izmijenjenom Direktivom. Uz navedene Direktive, od važnosti za uređenje područja ponovne uporabe informacija su i Smjernice o preporučenim standardnim licencama, skupovima podataka i naplati troškova za ponovnu uporabu informacija (SL C 240, 24.7.2014.).

Važeći podzakonski propisi uključuju Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (NN 83/14), Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (NN 124/15, zamijenio istoimeni Pravilnik objavljen u NN 83/14) te Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (NN 12/14, 15/14). Krajem izvještajnog razdoblja u pripremi je bio i Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija, koji je objavljen 4. ožujka 2016. (NN 20/16). Tijekom 2016. očekuje se i uređivanje pitanja dozvola za ponovnu uporabu pravilnikom ministricе uprave te naknade troškova uredbom Vlade RH.

Povjerenik za informiranje u okviru svoje nadležnosti žalbenog tijela u pogledu zahtjeva koji se odnose na informacije o okolišu, dužan je posebnu pozornost obratiti na propise koji se odnose na pristup i savjetovanje o okolišnim informacijama: Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine 80/13, 153/13), Uredbu o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08), Direktivu 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL L 41, 14.2. 2003.) te Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija).

Vezano uz postupke savjetovanja, od važnosti je i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09) u mjeri u kojoj nije nesuglasan sa Zakonom, zajedno s pripadajućim Smjernicama za njegovu provedbu.

Ujedno, prilikom primjene Zakona tijela javne vlasti i Povjerenik za informiranje primjenjuju odredbe čitavog niza drugih propisa, od materijalnih propisa koji uređuju posebne vrste informacija (Zakon o zaštiti osobnih podataka, Zakon o tajnosti podataka, Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, Zakon o službenoj statistici, Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima, Zakon o medijima itd.), do postupovnih i organizacijskih, kao što su Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09) ili zakoni koji uređuju organizacijske oblike u sustavu državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave te javnih ustanova i trgovačkih društava.

Osiguravanje pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija prepoznati su kao važni ciljevi nekoliko strateških dokumenata kojima se sustavno nastoji povećati transparentnost i otvorenost vlasti, suzbijati korupciju i štititi ljudska prava i prava građana.

Za ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti od važnosti je i članstvo Republike Hrvatske u Partnerstvu za otvorenu vlast u okviru kojeg države osiguravaju provedbu svojih akcijskih planova kako bi se osigurala transparentnost rada, funkcioniranja i odlučivanja tijela javne vlasti i otvorila javna vlast prema građanima te potaklo pružanje e-usluga. Mnoga tijela državne uprave i druga

tijela uključena su u provedbu drugog Akcijskog plana 2014-2016, a Povjerenik za informiranje nositelj je 12 aktivnosti te sunositelj provedbe osam aktivnosti. U području pristupa informacijama, dio aktivnosti odnosi se na unaprjeđenje normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama, a predviđena je i dodatna aktivnost informiranja i educiranja stručne i opće javnosti. Također, velik dio aktivnosti odnosi se na proaktivnu objavu informacija i otvaranje podataka, kao jedno od najvažnijih novih područja aktivnosti Inicijative Partnerstva za otvorenu vlast, čime se nastoji osigurati veća transparentnost, kako fiskalna, tako i transparentnost javne uprave te medija.

Temeljem 'Strategije suzbijanja korupcije 2015-2020.' i pripadajućeg Akcijskog plana za 2015-2016. godinu Povjerenik za informiranje je nositelj provedbe 13 aktivnosti i sunositelj 11 aktivnosti. S obzirom da je osnovni preduvjet za suzbijanje korupcije funkcioniranje sustava pristupa informacijama koji ima ulogu prevencije, osiguravanje transparentnosti i otvorenosti rada jedan je od prioriteta Strategije.

Potrebno je i istaknuti područje ljudskih prava i aktivnu ulogu Povjerenika za informiranje u provedbi mjera iz Nacionalnog programa zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje od 2013. do 2016. godine s obzirom da je pravo na pristup informacijama Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno pravo svakog građanina odnosno svake domaće ili strane fizičke ili pravne osobe. Povjerenik za informiranje je nositelj provedbe pet aktivnosti.

Tijekom 2015. usvojena je i Strategija razvoja javne uprave 2015-2020. te pripadajući Akcijski plan za razdoblje provedbe 2015.-2017., u kojem je u svrhu jačanja transparentnosti i otvorenosti javne uprave Povjerenik za informiranje nositelj provedbe dvije aktivnosti i sunositelj pet aktivnosti.

I.4 Metodologija praćenja provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama i struktura izvješća

U svrhu izrade ovog Izvješća Povjerenik prikuplja informacije o provedbi Zakona od tijela javne vlasti, drugih tijela nadležnih prema odredbama Zakona ili drugih propisa, te temeljem podataka iz vlastitog rada. Stoga su osnovni izvori informacija godišnja izvješća koja su tijela javne vlasti dužna dostaviti Povjereniku za informiranje, izvješća tijela koja su zadužena za pojedine aspekte provedbe Zakona, stručno-analitičke studije praćenja te statistički podaci o radu po pojedinim aktivnostima odnosno provedbi pojedinih odredbi Zakona (žalbe, predstavke, nadzor, prekršaji).

Tijela javne vlasti dužna su Povjereniku dostaviti izvješće o provedbi ovog Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja tekuće godine. Sukladno odredbi članka 60. stavka 3. Povjerenica za informiranje je 22. prosinca 2015. godine donijela Odluku o obrascu i načinu dostave podataka za Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu, koja je dopunjena Odlukom od 8. siječnja 2015., a obje su objavljene na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr. Navedenom Odlukom određeno je da su tijela javne vlasti obvezana na dostavu izvješća popunjavanjem elektronskog obrasca, a sam pristup elektronskom obrascu osiguran je putem jedinstvene korisničke lozinke za svako tijelo javne vlasti. Novost u odnosu na prethodnu godinu jest uspostavljanje aplikacije 'Pristupinfo.hr' koja sadrži popis tijela javne vlasti i zaprima godišnja izvješća. Lozinke su dostavljene putem aplikacije službeniku za informiranje u tijelu javne vlasti prema instruktivnom popisu tijela javne vlasti koji su obveznici

primjene Zakona, a koji je objavljen na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje, <http://tjv.pristupinfo.hr/>. Rok za dostavu pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti o provedbi Zakona bio je 31. siječnja 2015. godine, međutim u ovo objedinjeno Izvješće uvrštena su i sva ona pojedinačna Izvješća koja su zaprimljena do 18. veljače 2015. godine zbog naknadnih javljanja tijela javne vlasti, kao i tehničkih ograničenja.

Obrazac za dostavu izvješća sadrži pet dijelova – u prvom dijelu sadržani su podaci o tijelu i službeniku za informiranje, u drugom dijelu sadržana su pitanja o postupanju sa zahtjevima (zaprimljeni i riješeni zahtjevi, razlozi odbijanja, itd.), u trećem dijelu pitanja o proaktivnoj objavi informacija (grupirana u propise, planiranje i izvještavanje, financijsku transparentnost, organizaciju i rad tijela, informacije o uslugama i informiranje javnosti), u četvrtom dijelu traže se podaci o provedbi savjetovanja s javnošću, u petom dijelu podaci o kapacitetu tijela za provedbu Zakona i uspostavljenim procedurama te na kraju prijedlozi i napomene.

U svrhu izrade ovoga Izvješća korišteni su i podaci o provedbi pojedinih odredbi Zakona dostavljeni od Visokog upravnog suda, Ministarstva uprave, Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda i Ureda za udruge Vlade RH te podaci urednika portala imamopravoznati.org. Također, sistematizirani su i analizirani podaci o postupanju po žalbama, predstavkama, inspekcijskom nadzoru i prekršajima, kao i podaci o provedbi promotivnih aktivnosti i podaci provedenih praćenja.

Izvješće je i ove godine opsežno, shvaćeno kao prilika da se i zastupnici u Hrvatskom saboru, i tijela javne vlasti, kao i korisnici javnih informacija temeljito informiraju o provedbi Zakona, izazovima u provedbi te radu Povjerenika za informiranje. Izvješće slijedi strukturu Zakona, uz modifikacije s obzirom na pojedine aktivnosti, a sukladno odredbi članka 60. stavka 5. Zakona završava analizom i ocjenom stanja te prijedlozima otklanjanje nedostataka i nepravilnosti.

Provedba Zakona o pravu na pristup informacijama

2 Obveznici primjene Zakona i zakonske obveze

2.1 Tijela javne vlasti kao obveznici primjene Zakona

Obveznike primjene Zakona o pravu na pristup informacijama i time ispunjavanja pojedinih zakonskih obveza odnosno postupanja po zahtjevima građana Zakon naziva tijelima javne vlasti. Iako termin može davati dojam određenog nesuglasja sa samim karakterom poslova pojedinih obveznika, osobito pružatelja javnih usluga, primjerice u području kulture ili socijalne skrbi, termin 'tijela javne vlasti', kakav uostalom postoji i u zakonima kojima se regulira pristup informacijama u drugim državama, praktično ukazuje na ključni element rada takvih tijela – rad u javnom interesu temeljem propisane ovlasti ili djelokruga javne službe odnosno odlukom osnivača, bez obzira na moguć profitni karakter, odnosno podvrgnutost obveznika regulaciji u posebnim pravnim režimima. Člankom 5. stavkom 1. točkom 2. Zakona o pravu na pristup informacijama definirane su kategorije tijela koja ulaze u krug obveznika te zbog područja svog rada, ovlasti, načina osnivanja ili financiranja moraju izvršiti niz obveza u svrhu ostvarenja transparentnog i otvorenog načina njihova rada, postupanja i odlučivanja, a to su (uz napomenu da neka tijela ispunjavaju više kriterija istodobno):

- a) tijela državne uprave, primjerice ministarstva i uredi državne uprave,
- b) druga državna tijela, kao što su Hrvatski sabor ili Vlada Republike Hrvatske,
- c) jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno općine, gradovi, županije,
- d) pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, primjerice agencije, komore i sl.,
- e) pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, kao što su HRT, FINA i sl.,
- f) pravne osobe koje obavljaju javnu službu, kao što su privatne obrazovne ustanove,
- g) pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja i sl.), kao primjerice turističke zajednice,
- h) trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo, kao što su primjerice HEP ili Janaf.

Prema pravnom statusu, najveći broj tijela ulazi čine javne ustanove (55%), a slijede trgovačka društva (15%), udruge (13%), jedinice LP(R)S (10%), te pravosudna tijela (2%), dok su u manjem broju (ispod 2%), ali izrazito važna s obzirom na svoj djelokrug i nadležnosti, državna tijela (58), tijela državne uprave (51 tijelo), agencije, zavodi, centri, fondovi (77), te ostale pravne osobe i druga tijela s javnim ovlastima (57). Valja naglasiti da izmjenom Zakona nije došlo do bitnih

promjena u krugu obveznika primjene Zakona, izuzev primjene na fizičke osobe, ali su preciznijim zakonskim formulacijama otklonjene neke nedoumice tijela javne vlasti o njihovom statusu.

Kako bi se moglo adekvatno pratiti provedbu Zakona te omogućiti građanima bolju informiranost o obveznicima provedbe Zakona, javila se potreba da se na jednom mjestu nađu podaci o tijelima javne vlasti koji su obveznici Zakona, uključujući pritom registar službenika za informiranje kojeg Povjerenik za informiranje vodi sukladno odredbi članka 13. Zakona. Stoga je izrađen Popis tijela javne vlasti, koji obuhvaća širi spektar podataka o tijelu, od naziva i adrese, preko internetske stranice i kontakata, do podataka o službeniku za informiranje te kategorizacijom po osnivaču, pravnom statusu i djelatnosti. Izrađen uz financijsku potporu Britanskog veleposlanstva te prvi put predstavljen u rujnu 2014., tijekom 2015. godine redovito je objavljivao u strojno čitljivom obliku na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr. Popis je instruktivan, ne isključuje postojanje drugih tijela javne vlasti kao obveznika Zakona koja nisu navedena te omogućuje redovitu promjenu podataka. Neprestano se ažurira i osvježava novim podacima, a objavljen je i na Portalu otvorenih podataka www.data.gov.hr, što je projekt kojeg je povjerenica za informiranje od samog nastanka aktivno podržavala te ujedno bila nadzorno tijelo i podrška edukacijsko-promocijskim aktivnostima vezanim za objavljivanje informacija, odnosno registara i baza podataka. Ažurirani Popis sa stanjem na dan 31. prosinca 2015. sadrži podatke o 6.045 tijela i 4.425 službenika za informiranje (352 tijela više nego 2014.), međutim, to je bila posljednja takva verzija Popisa, budući da se isti sada obnavlja kontinuirano, u stvarnom je vremenu te mu se može pristupiti na poveznici <http://tjv.pristupinfo.hr/>. Valja napomenuti da se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2015. na popisu nalazilo 5.940 tijela javne vlasti, s obzirom da je naknadnom provjerom utvrđeno da su neka tijela prestala postojati, promijenila vlasništvo ili oblik, zajedno s podacima o 4.636 službenika za informiranje koji su dostavljeni Povjereniku, odnosno objavljeni na Internet stranici tijela.

2.2 Obveze tijela javne vlasti

Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje niz obveza tijela javne vlasti, čije izvršenje nadgleda Povjerenik za informiranje, provedbom inspekcijskog nadzora i postupanjem u okviru drugostupanjskog postupka. Razvojem i primjenom metodologije praćenja i niza analitičko-istraživačkih metoda, Povjerenik prati rad tijela javne vlasti i ostvarivanje prava građana na pristup informacijama.

Obveze tijela javne vlasti su sljedeće:

- *proaktivna objava informacija (čl.10.)* – sva tijela dužna su na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati Zakonom propisane dokumente i informacije
- *dostavljanje dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske (čl.10.a)* – pojedine skupine tijela dio dokumenata iz članaka 10. Zakona dužna su u elektroničkom obliku dostavljati u Središnji katalog, radi njihove trajne dostupnosti,
- *savjetovanje s javnošću (čl.11.)* – pojedine skupine tijela dužna su provoditi savjetovanje s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa te drugih akata, odnosno strateških ili planskih dokumenata kad se njima utječe na interese korisnika, putem svoje

internetske strance ili središnjeg državnog internetskog portala, u pravilu u trajanju od 30 dana,

- *javnost rada (čl.12.)* – tijela su obvezna informirati javnost o sjednicama, vremenu njihova održavanja, dnevnom redu i mogućnostima neposrednog uvida građana, osim kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti,
- *službenik za informiranje (čl.13.)* – tijela imaju obvezu odrediti osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama - službenika za informiranje te o toj odluci izvijestiti Povjerenika za informiranje u roku od mjesec dana, kao i upoznati javnost s njegovim službenim podacima
- *službeni upisnik (čl.14.)* – tijela obligatorno vode službeni upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, u elektroničkom obliku i sukladno Pravilniku o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (NN 83/14),
- *omogućavanje pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija na zahtjev korisnika (čl.14.-34.)* – tijela su dužna postupati po zahtjevima za pristup informacijama i za ponovnu uporabu informacija te ih rješavati u skladu sa Zakonom,
- *suradnja s Povjerenikom za informiranje i izvještavanje o provedbi Zakona (čl.60.)* – tijela su dužna surađivati s Povjerenikom te mu dostaviti izvješće o provedbi Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja tekuće godine.

Obveze koje Zakon propisuje predstavljaju ključan instrument za transparentno i otvoreno funkcioniranje tijela javne vlasti te za ostvarivanje uspješnog dijaloga s građanima. Svrha ispunjenja navedenih obveza ogleda se u mogućnosti građana da ostvare svoje Ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama, ali i u tome da se pružanje usluga korisnicima odvija na jednostavniji i učinkovitiji način. Također, ispunjenjem zakonskih obveza odluke tijela javne vlasti dobivaju potreban legitimitet, jer demonstriraju odgovornost u svom djelovanju, te vraćaju povjerenje građana u institucije, pri čemu je važno naglasiti da viša razina transparentnosti predstavlja učinkovitije sredstvo za prevenciju i za suzbijanje korupcije.

Budući da je službenik za informiranje ključna osoba u tijelu javne vlasti koja obavlja poslove sa svrhom ispunjenja navedenih obveza, od redovitog objavljivanja informacija, rješavanja pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija te unapređenja načina obrade, razvrstavanja, čuvanja i objavljivanja informacija do pružanja pomoći samim korisnicima, Povjerenica je u svrhu pravilne primjene i poboljšanja kvalitete provedbe Zakona te adekvatne implementacije članka 13. izradila uputu za provedbu navedenog članka. Uputa za provedbu članka 13. odnosi se na način imenovanja službenika za informiranje, potrebnu stručnost i osposobljenost te dostavu podataka o službeniku za informiranje Povjereniku, uz adekvatno obavješćavanje javnosti. Uputa je javno dostupna na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje, na poveznici <http://www.pristupinfo.hr/vazno-uputa-za-provedbu-cl-13-zppi/>.

Povjerenica je objavom upute, u svrhu pripreme Popisa tijela javne vlasti za dostavu godišnjih izvješća o provedbi Zakona, ujedno pozvala sva tijela javne vlasti koja to nisu učinila da elektroničkim putem dostave odluku o službeniku za informiranje ili obavijest o promjeni podataka iz zadnje verzije Popisa. Međutim, uočeno je da dio tijela u 2015. godini još uvijek nije

imenovao službenika za informiranje (prema Popisu od 31. prosinca – za 1.620 tijela nedostaju podaci o službeniku, a prema podacima iz veljače 1.304), odnosno da to čine tek na poticaj Povjerenika ili pak u potpunosti odbijaju to učiniti, samovoljno se izuzimajući od primjene Zakona.

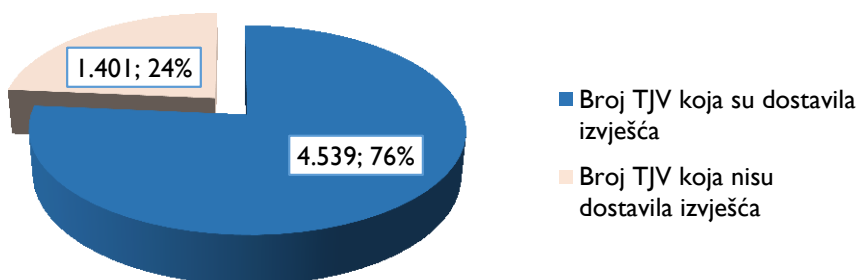
Kontinuirani problem predstavlja i propuštanje tijela da na internetskoj stranici na vidljivom i lako dostupnom mjestu objave podatke o službeniku, kao i neobavješćavanje o učestalim promjenama e-pošte službenika do kojih dolazi uslijed promjene njihova radnog mjesta. Ujedno se, kao i tijekom 2014., problematičnim ocjenjuje njihova preopterećenost drugim redovnim poslovima, nedovoljna educiranost, niska razina suradnje s drugim zaposlenicima u pojedinim organizacijskim jedinicama i informatičkom službom te pritisci od strane korisnika, što je moguće riješiti samo sustavnim pristupom povećanja učinkovitosti tijela javne vlasti u svim poslovima iz njihova djelokruga.

2.3 Dostava godišnjih izvješća o provedbi Zakona

U svrhu lakšeg i jednostavnijeg ispunjenja zakonske obveze iz članka 60. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama, povjerenica za informiranje pozvala je sva tijela javne vlasti da ispune godišnje izvješće o provedbi Zakona putem novoizrađene aplikacije 'Pristupinfo', kojoj je pristup osiguran jedinstvenim korisničkim imenom i lozinkom. Posebna je pogodnost ove aplikacije što tijela javne vlasti putem nje ujedno mogu ažurirati i mijenjati podatke o svom tijelu. Službenici u Uredu povjerenika za informiranje tijekom cijelog razdoblja prikupljanja izvješća pružali su odgovarajuću tehničku podršku i pomoć službenicima za informiranje, a pojedina tijela su otklonila nedoumicu jesu li obveznici provedbe Zakona.

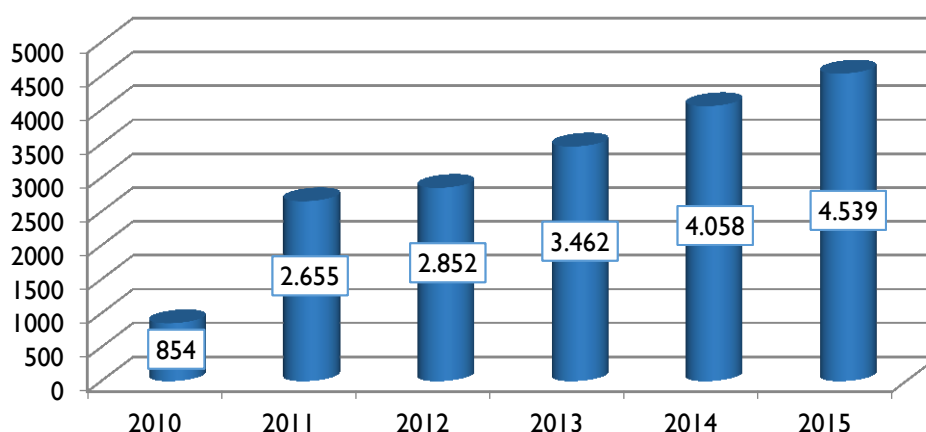
S obzirom na to da je tijekom ispunjavanja izvješća i ažuriranja podataka o tijelima došlo do određenih izmjena statusa pojedinih tijela, neka su uklonjena s popisa obveznika jer nisu potpadala pod zakonsku definiciju tijela javne vlasti. Tako je u trenutku obrade pristiglih izvješća (18. veljače 2016.) izvješće o provedbi Zakona za 2015. dostavilo je 4.539 ili 76,41% od 5.940 evidentiranih tijela javne vlasti, dok 1.401 tijelo javne vlasti odnosno njih 23,59% nije ispunilo svoju zakonsku obvezu te je zanemarilo niz podsjetnika i požurivanja pristiglih putem elektroničke pošte od strane Povjerenika za informiranje (Slika 2.1.)

Slika 2.1. Broj dostavljenih izvješća za 2015. godinu



Uspoređujući podatke za 2015. s podacima prethodnih godina (Slika 2.2), dostavljenih 4.539 izvješća ili 76,41% od ukupno 5.940 tijela javne vlasti koja su ispunila obvezu predstavlja povećanje za 11,85% u odnosu na 2014. godinu kada je izvješće dostavilo 4.058 tijela javne vlasti, 31,10% u odnosu na 2013. godinu kada je izvješće dostavilo 3.462 tijela, 59,15% u odnosu na 2012. kada je izvješće dostavilo 2.852 tijela, povećanje od 70,96% u odnosu na 2011. godinu kada je izvješće dostavilo 2.655 tijela javne vlasti, te značajno povećanje od 431,50% u odnosu na 2010. godinu kada su samo 854 tijela javne vlasti ispunila ovu zakonsku obvezu, uzimajući u obzir da je stupanjem na snagu Zakona iz 2013. godine proširen krug obveznika Zakona. U cjelini, više od tri četvrtine tijela javne vlasti dostavila su izvješće o provedbi Zakona za 2015., što predstavlja porast u odnosu na prethodne godine, pa se tako razina ispunjenja ove važne, a relativno manje zahtjevne zakonske obveze još uvijek ne može smatrati zadovoljavajućom, poglavito uzimajući u obzir pomoć i poticaj Ureda povjerenika za informiranje te sav napor oko osmišljavanja što jednostavnijeg pristupa aplikaciji i metodologiji prikupljanja podataka.

Slika2.2. Broj dostavljenih izvješća po godinama



Prema podacima iz Tablice 2.1 koja prikazuje broj i udio dostavljenih izvješća s obzirom na pravni status tijela javne vlasti, vidljivo je da su, osim državnih tijela koja bilježe 100%-tnu dostavu izvješća, i druga središnja tijela u visokoj mjeri ispunila svoju obavezu –gotovo sva tijela državne uprave (98%, odnosno 50 TDU, osim Državnog zavoda za mjeriteljstvo), pravosudna tijela (98,3%, osim Upravnog suda u Osijeku i Prekršajnog suda u Šibeniku) te agencije, zavodi, centri i fondovi (97,4%, osim Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo i Nacionalne zaklade za potporu učeničkom standardu), a znatno je povećan broj jedinica LP(R)S koje su ispunile obvezu – 531 ili 92,2%, u usporedbi s 510 dostavljenih izvješća 2014., odnosno 445 u 2013. godini. Međutim, udruge i ostale pravne osobe s javnim ovlastima bilježe nisku stopu ispunjenja obveze (52,25 i 54,38%), što nije osobito iznenađenje s obzirom na njihov broj (zajedno oko 850 tijela) te činjenicu da se dio tih tijela samovoljno ne smatra tijelima javne vlasti. Javne ustanove, njih 2.731, ispunile su obvezu 81,8%, odnosno 4/5 slučajeva, što je prilično dobar rezultat, s perspektivom poboljšanja, dok su trgovačka društva u 63,42% slučajeva ispunila svoju obvezu, pri čemu lokalna trgovačka društva bilježe nižu stopu ispunjenja obveze, što nije zadovoljavajući rezultat, ali je

dijelom vezan i na činjenicu da mnoga tijela nemaju internetsku stranicu ni službenika za informiranje.

Tablica 2.1. Dostavljena izvješća prema pravnom statusu tijela

Pravni status tijela	Broj dostavljenih izvješća	%
Državna tijela	18	100
Tijela državne uprave	50	98
Jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave	531	92,2
Sudovi i pravosudna tijela	113	98,3
Agencije, zavodi, fondovi, centri i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima	75	97,4
Javne ustanove	2.731	81,8
Trgovačka društva	572	63,42
Udruge	418	52,25
Ostale pravne osobe i druga tijela s prenesenim javnim ovlastima	31	54,38
Ukupno	4.539	-

Obrađeni podaci prikazani u Tablici 2.2, koji se odnose na broj dostavljenih izvješća za 2015. godinu s obzirom na djelatnost tijela javne vlasti, pokazuju da je s obzirom na djelatnosti (resore) pokazuju da je razmjerno najmanji udio dostavljenih izvješća u području javnog reda i sigurnosti (39,94%) i turizma (57,95%) te kulture i umjetnosti (65,82%), što se može pripisati činjenici velikog broja vatrogasnih organizacija, turističkih zajednica te manjih muzeja i galerija, od kojih značajan dio nije dostavio izvješće, dijelom i zbog činjenice da nemaju internetsku stranicu, nisu imali zahtjeva ili nemaju službenika za informiranje. Slab je udio izvješća u području regionalnog razvoja (65,85%), što je zabrinjavajuće s obzirom na ulogu agencija i drugih tijela za regionalni razvoj. Niži udio u području socijalne zaštite (78,76%) dijelom se može pripisati činjenici da u tu skupinu spadaju i obiteljski i drugi privatni domovi koji skrbe o pojedinim skupinama korisnika, a koji nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s provedbom zakona. Iako u postotku nezadovoljavajući (85,22%), broj izvješća dostavljen od strane tijela iz područja odgoja, obrazovanja, znanosti i sporta zadovoljava s obzirom na velik broj vrtića, osnovnih i srednjih škola, fakulteta i ostalih odgojno-obrazovnih ustanova (2.280, odnosno više od trećine svih tijela javne vlasti).

U odnosu na odabrana tijela javne vlasti, odnosno skupine tijela prikazanih u Tablici 2.3., vidljivo je da je broj dostavljenih izvješća u proteklih pet godina za najveći broj skupina raste. Zamjetan je porast dostavljenih izvješća od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, osobito općina i gradova – samo tri grada (2,3%) nisu dostavila izvješće te isto nije učinilo 59 općina (13,8%); kao i komora, parkova te javnih znanstvenih instituta. Također je vidljiv porast dostavljenih izvješća od strane sudova (od 84% na 98%), no njihov se ukupni broj smanjio Odlukom o proglašenju zakona o područjima i sjedištima sudova, od 24. listopada 2014. godine. Treba naglasiti da je od 52 tijela državne uprave (20 ministarstava, 5 državnih ureda, 7 državnih upravnih organizacija i 20 ureda državne uprave u županijama) njih čak 51 ispunilo obvezu i dostavilo izvješće.

Tablica 2.2. Dostavljena izvješća prema djelatnosti tijela

Djelatnost tijela	Broj tijela	Broj izvješća	Udio dostavljenih izvješća (%)
Javna uprava i politički sustav	608	563	92,60
Obrana i nacionalna sigurnost	7	6	85,71
Javni red i sigurnost	308	123	39,94
Pravosuđe	126	123	97,62
Javne financije	14	14	100,00
Vanjski poslovi	3	2	66,67
Gospodarstvo	170	127	74,71
Promet i komunikacije	120	88	73,33
Odgoj, obrazovanje, znanost i sport	2.280	1.943	85,22
Kultura i umjetnost	471	310	65,82
Zapošljavanje, rad i radni odnosi	5	5	100,00
Socijalna zaštita	499	343	68,74
Zdravstvo	193	171	88,60
Poljoprivreda, šumarstvo i veterinarstvo	157	74	47,13
Komunalne usluge i vodno gospodarstvo	458	320	69,87
Zaštita okoliša i održivi razvoj	89	75	84,27
Regionalni razvoj	41	27	65,85
Turizam	371	215	57,95
Statistika i informacijsko-dokumentacijska djelatnost	3	3	100,00
Hidrometeorološka djelatnost	1	1	100,00
Ostalo - neklasificirane djelatnosti	9	6	66,67
Ukupno	5.933	4.539	76,50

Napomena: izračun s obzirom na ukupan broj tijela prema stanju 15. ožujka 2016.

Tablica 2.3. Broj dostavljenih izvješća odabranih skupina tijela javne vlasti 2011-2015.

Tijela javne vlasti	2011	2012	2013	2014	2015
Ministarstva	17 (85%)	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)
Državni uredi	0 (0%)	2 (50%)	4 (100%)	4 (100%)	5 (100%)
Državne upravne organizacije	6 (75%)	6 (75%)	8 (100%)	6 (86%)	6 (86%)
UDU u županijama	19 (95%)	16 (80%)	20 (100%)	19 (95%)	20 (100%)
Županije i Grad Zagreb	19 (90%)	18 (86%)	14 (70%)	20 (95,2%)	20 (95,2%)
Gradovi	115 (91%)	106 (83%)	104 (80,1%)	123 (96,85%)	124 (97,63%)
Općine	264 (62%)	253 (59%)	327 (76%)	367 (85,75%)	404 (94,4%)
Sudovi	103 (67,5%)	102 (67,2%)	118 (78%)	134 (83,75%)	81 (97,6%)
Škole (osnovne i srednje)	1.035 (72%)	1.046 (81%)	1.065 (83%)	1.317 (90,6%)	1.151 (92,2%)
Komore	15 (60%)	9 (36%)	14 (56%)	18 (72%)	20 (74,1%)
Javni znanstveni instituti	15 (64%)	18 (72%)	25 (100%)	24 (96%)	28 (100%)
Nacionalni parkovi i parkovi prirode	14 (74%)	14 (74%)	18 (95%)	18 (94,7%)	19 (100%)
TD u većinskom vlas. RH	39 (47%)	43 (50%)	35 (41%)	58 (86,2%)	52 (67,5%)

U pogledu brojčanih pokazatelja o provedbi obveze u dijelu koji se odnosi na dostavu izvješća, moguće je utvrditi da se ispunjavanje ove Zakonom propisane obveze povećava, ali ostaje činjenica da 23,59%, dakle nešto manje od četvrtine tijela, nije dostavilo izvješće. Nekoliko je razloga moguće identificirati kao razloge za nedostavljanje izvješća. Prvo, neka tijela neopravdano smatraju da uslijed toga što u izvještajnom razdoblju nisu zaprimila zahtjeve za pristup ili ponovnu uporabu informacija nisu dužna dostaviti izvješće. Za potrebe praćenja provedbe Zakona i podatak da tijela nisu imala zahtjev za pristup ili za ponovnu uporabu informacija jest važan pokazatelj, a prikupljaju se i drugi podaci o provedbi Zakona. Drugo, neka tijela smatraju da nisu obveznici Zakona ili jednostavno nisu upoznata sa Zakonom i svojim obvezama. Osobito se to odnosi na udruge s javnim ovlastima, fizičke osobe koje imaju javne ovlasti, trgovačka društva u većinskom vlasništvu jedinica lokalna i područne (regionalne) samouprave, ustanove iz područja zdravstva i socijalne skrbi koja obavljaju javnu službu, a imaju privatne osnivače i slično. Treće, jedan od razloga leži i u nepredviđenim aplikativnim problemima te neispravnim podacima jer su se u međuvremenu službenik za informiranje ili adresa e-pošte promijenili, što je problem kojeg svako tijelo javne vlasti treba riješiti kako bi ispunilo zakonsku obvezu. Na kraju, osim nezadovoljavajuće stope dostave izvješća, vidljiva je i nedovoljna kvaliteta dostavljenih podataka. Uz činjenicu da je sadržaj izvješća propisan Zakonom, osobito je vidljivo da tijela javne vlasti nedovoljno poznaju Zakon i ne razlikuju obavljanje svojih redovnih poslova od postupanja po Zakonu o pravu na pristup informacijama pa među zahtjeve ubrajaju i različite zahtjeve vezane za pružanje usluga kojima građani kao korisnici usluga tijela javne vlasti zahtijevaju kakvu radnju, primjerice izdavanje preslika i informacija u okviru nekog zakonom propisanog postupka, kao i odgovaranje na upite koji se tiču njihove redovne djelatnosti.

U cjelini, usprkos velikom broju održanih edukacija i naglašavanje obveze dostave izvješća, informiranja putem internetske stranice Povjerenika, dostave korisničkih podataka i podsjetnika za elektronsku dostavu, pružanja pomoći od strane Povjerenika za informiranje te produžetka roka za dostavu do 17. veljače 2016., gotovo četvrtina tijela javne vlasti zanemarila je ovu obvezu. Tome je dijelom pridonijela i činjenica da nedostavljanje godišnjeg izvješća izmjenom Zakona nije više predviđeno kao posebna osnova prekršajnih sankcija, što je bila prema ranijem članku 62., stavak 1., točka 3., stoga Povjerenik za informiranje u idućem razdoblju namjerava dodatno pojačati napore na poticanju, usmjeravanju i educiranju tijela javne vlasti i službenika za informiranje radi ispunjavanja potrebnih preduvjeta za provedbu ove zakonske obveze.

Naime, iako je nastavljen pozitivan trend povećanja broja dostavljenih izvješća, ispunjenje ove obveze od strane tijela javne vlasti ne može se smatrati zadovoljavajućim, osobito uzimajući u obzir da je većini tijela javne vlasti s Popisa tijela javne vlasti uz korisničke podatke dostavljen podsjetnik na obvezu dostave izvješća u elektroničkom obliku uz pružanje odgovarajuće tehničke podrške i pomoći službenika u Uredu povjerenika za informiranje. Ujedno, tijela su objavom popisa mogla otkloniti nedoumicu jesu li obveznici Zakona, kao i što su i ona tijela koja se nisu pronašla na popisu ili su uočila netočne podatke trebala dostaviti obavijestiti Povjerenika. Stoga je vidljivo da i uz pomoć i poticaj nadzornog tijela javne vlasti zaostaju u ispunjavanju ove donekle manje zahtjevne Zakonom propisane obveze.

Prema obrađenim podacima prikazanim u Tablici 2.3. najveći broj dostavljenih izvješća ulazi u grupu ustanova u odgoju, obrazovanju, znanosti i sportu, tijela lokalne i regionalne samouprave, ustanova u socijalnoj skrbi, pravosudnih tijela, turističkih zajednica, zdravstvenih ustanova, zatim slijede ostale skupine tijela javne vlasti. Izvješće su dostavila sljedeća državna tijela Hrvatski sabor,

Ured predsjednika Republike Hrvatske, Vlada Republike Hrvatske, Ustavni sud Republike Hrvatske, Pučka pravobraniteljica, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, Pravobraniteljica za djecu, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Državni ured za reviziju, Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, Hrvatska narodna banka, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, Povjerenik za informiranje, Odbor za standarde financijskog izvješćavanja i Savjet za nacionalne manjine Republike Hrvatske.

3 Proaktivna objava informacija

3.1 Obveza proaktivne objave informacija

Obveza proaktivne objave informacija temelji se na shvaćanju da građani imaju pravo znati kako tijela javne vlasti u njihovo ime odlučuju te kakvi su rezultati i ishodi tih odluka. Dakle, uz ostvarivanje pristupa informacijama podnošenjem zahtjeva, tijela javne vlasti građanima trebaju proaktivno omogućiti pristup informacijama njihovim objavljivanjem na službenim internetskim stranicama, na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, kako propisuje članak 10. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama. Pravilno ispunjavanje obveze proaktivne objave informacija, koja predstavlja svojevrsni temelj transparentnosti rada tijela javne vlasti, ima dvostruki učinak: što je veći stupanj njenog ispunjenja, to je manji broj pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama, čime se olakšava rad tijela javne vlasti; također, smanjuje se i potreba dodatnog administriranja i angažmana službenika za informiranje oko obrade zahtjeva za pristup informacijama, budući da u slučaju objavljene informacije tijelo javne vlasti korisnika treba obavijestiti da je informacija javno objavljena te mu dostaviti poveznicu na informaciju objavljenu na internetskoj stranici.

Zakon iz 2013. godine temeljen na proaktivnoj objavi i uključivanju javnosti u kreiranje javnih politika i propisa (članci 10. i 11.), povećao je interes javnosti za pristup informacijama, ali je u praksi ukazao na problem preširokih zakonskih definicija ili pogrešnog tumačenja. Radi toga je bilo potrebno obvezu proaktivne objave informacija urediti prema prioritetima i važnosti. Posljedično, izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. sistematičnije je i preciznije uređena navedena obveza te su uvedene dodatne obveze, kao što je primjerice objava informacija o javnim uslugama koje tijelo javne vlasti pruža. Izmijenjena odredba članka 10. je jasnija, više naglašava i precizira proaktivnu objavu na način da se jasno vidi koje su obveze kojeg tijela javne vlasti, odnosno skupine informacija koje se objavljuju proaktivno sistematično su i precizno uređene te je tamo gdje je to nađeno potrebnim taj krug sužen, kao što je npr. izostavljanje obveze objavljivanja na Internetu zapisnika sa sjednica, s obzirom da se ta obveza u praksi provodila samo za manji broj tijela, za koja kao dobra praksa ili kao obveza definirana posebnim propisima vrijedi i dalje (Hrvatski sabor, Vlada RH, predstavnička tijela lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica, druga državna tijela i sl.)

Člankom 10. Zakona taksativno su navedeni svi podaci koje tijela javne vlasti trebaju objavljivati na svojim internetskim stranicama, a koji se u osnovi mogu svrstati u nekoliko skupina:

- (1) *transparentnost u donošenju odluka*, u svrhu koje je potrebno objavljivati opće akte i odluke koje tijela donose, a kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje (točka 2); nacрте zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću, u skladu s člankom 11. Zakona (točka 3); kao i zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama kao informacije o radu formalnih radnih tijela na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika (točka 12);
- (2) *transparentnost okvira rada i planiranja*, u koju svrhu je potrebno objavljivati zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada (točka 1); zatim godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće

dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti (točka 4); obavijesti o raspisanim natječajima, dokumentaciju potrebnu za sudjelovanje u natječajnom postupku te obavijest o ishodu natječajnog postupka (točka 10), kao i informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt (točka 11);

- (3) *financijska transparentnost*, za ostvarivanje koje je potrebno objavljivati podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti te podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta (točka 7); zatim informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa (točka 8); kao i informacije o postupcima javne nabave, dokumentaciju potrebnu za nadmetanje, informacije o izvršavanju ugovora i druge informacije za koje postoji obveza objavljivanja sukladno zakonu kojim se uređuje javna nabava (točka 9);
- (4) *transparentnost u pružanju usluga i komunikaciji s korisnicima*, a koja se ostvaruje objavom registara i baza podataka ili informacija o registrima i bazama podataka iz nadležnosti tijela javne vlasti, kao i informacija o načinu pristupa i ponovne uporabe (točka 5); zatim informacija o javnim uslugama koje tijelo javne vlasti pruža, na vidljivu mjestu, uz poveznicu na one koje pruža elektroničkim putem (točka 6); obavijesti o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija na vidljivu mjestu, s podacima za kontakt službenika za informiranje, potrebnim obrascima ili poveznicama na obrasce te visinom naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, sukladno Kriterijima za određivanje naknade (točka 13); te odgovora na najčešće postavljena pitanja, informacija o načinu podnošenja upita građana i medija, kao i ostale informacije (vijesti, priopćenja za javnost, podaci o aktivnostima), u svrhu informiranja javnosti o radu i ostvarivanju prava i izvršavanju obveza korisnika (točka 14).

Zakon traži da navedene informacije budu objavljene na lako pretraživ način, odnosno tako da korisnik ne treba ulagati značajnije napore da bi pronašao informaciju koju traži. Dakle, informacije moraju biti sadržajno i tehnički prilagođene korisnicima, a sveukupan sadržaj na internetskoj stranici pregledan, reduciran i pojednostavljen u prezentaciji, pozicioniranju i izražavanju, što znači da konačan proizvod trebaju karakterizirati i laka dostupnost i laka razumljivost. Osim vidljivosti informacija, vrlo je bitan i oblik u kojem će se informacije objaviti pa je propisano da se koristi strojno čitljiv oblik, što je oblik datoteke strukturiran tako da ga programska aplikacija može lako identificirati, prepoznati i iz njega izdvojiti određene podatke, uključujući pojedinačne podatke i njihovu unutarnju strukturu, odnosno oblik koji je računalno čitljiv i kojeg korisnici dalje mogu obrađivati po vlastitim potrebama, bez dodatnog opterećivanja tijela javne vlasti za izradom ili obradom postojećih informacija (npr. excel ili CSV datoteke). Potrebno je dakle, osim u uobičajenim pdf i word formatima, objavljivati i strojno čitljive oblike informacija.

3.2 Javnost rada

Člankom 12. Zakona o pravu na pristup informacijama propisana je obveza tijela javne vlasti da informiraju javnost o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja službenih tijela, načinu njihova rada te mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad (npr. mogući video ili tonski prijenos sjednice i sl.), uključujući podatak o broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, pri čemu se mora voditi računa o redosljedu prijavljivanja. Dakako, tijela javne vlasti nisu dužna osigurati neposredan uvid u svoj rad kada se radi o pitanjima u kojima se po zakonu javnost mora isključiti, odnosno ako se radi o informacijama za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama ovog Zakona.

Dodatno, u članku 10. stavku 1. točki 12. Zakona propisuje se i da su tijela obvezna na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika.

S obzirom na navedenu zakonsku odredbu (članak 12.), proizlazi obveza tijela javne vlasti da informira javnost o detaljima vezanim uz dnevni red sjednice službenih tijela te o mogućnosti prisustvovanja predmetnoj sjednici. Drugim riječima, tijelo javne vlasti se temeljem navedene odredbe ne može prisiliti da se zainteresiranim akterima omogući prisustvovanje sjednicama službenih tijela, već samo tijelo javne vlasti o tome mora donijeti odluku te obavijestiti javnost o mogućnosti neposrednog uvida u rad tijela te o broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti. Ujedno je potrebno naglasiti kako je članak 12. Zakona prvenstveno namijenjen za širu javnost koja želi izvršiti neposredan uvid u rad tijela javne vlasti koja su ujedno nositelji vlasti, kao što su Hrvatski sabor ili Vlada RH, kao i predstavnička tijela lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica (općinska i gradska vijeća, županijske skupštine, Gradska skupština Grada Zagreba).

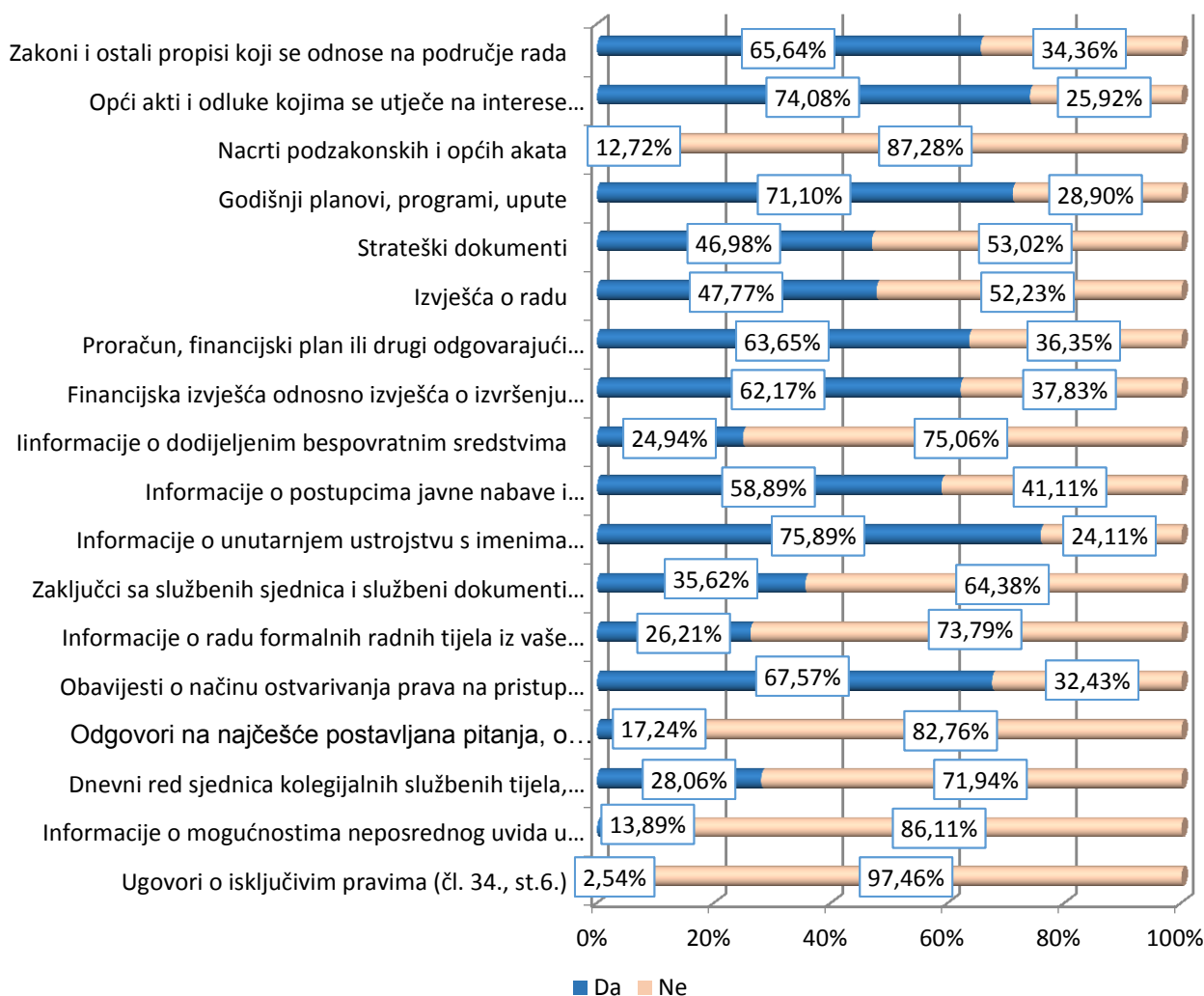
Svrha ove zakonske obveze je omogućiti kontrolu rada i jačati odgovornost tijela javne vlasti. Međutim, ukoliko se djelokrug rada nekih stručnih tijela odnosi na obavljanje stručnih pitanja kojima se ne odlučuje o temama značajnim za javnost, ciljana skupina je zainteresirana javnost u smislu zaposlenika, članova (npr. komora), korisnika, što istodobno ne isključuje sudjelovanje opće javnosti. Stoga sva tijela javne vlasti trebaju objavljivati dnevne redove sjednica, omogućiti javnosti prisustvovanje sjednicama, uz prethodno određivanje broja osoba koje mogu prisustvovati sjednicama te vodeći računa o prostornim mogućnostima i zakonskim ograničenjima. Također bi se trebao objaviti način na koji se zaprimaju pozivi za sudjelovanje, a redosljed prijavljenih bi se trebao odrediti po datumu prijave. Trebaju se objavljivati zaključci i službeni dokumenti usvojeni na sjednicama, informacije o radu tih tijela (primjerice Poslovnika o radu i slično), uz zakonska ograničenja.

Pravovremeno omogućavanje uvida u rad tijela javne vlasti kao i u rezultate tog rada ne osigurava samo ispunjavanje zakonske obveze, već predstavlja i dobru demokratsku praksu kojom se jača kvaliteta rada, povećava učinkovitost i prihvatljivost odluka. Međutim, u praksi je čest slučaj da u poslovnicima, statutima i drugim aktima kojima tijela propisuju javnost rada nedostaju odredbe o načinima sudjelovanja javnosti, a procedura uključivanja nije uspostavljena niti u praksi. Povjerenik za informiranje će stoga u idućem razdoblju posvetiti posebnu pažnju ovom pitanju.

3.3 Rezultati praćenja proaktivne objave i javnosti rada tijela

Obradom podataka iz dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2015. godinu (Slika 3.1.) uočeno je da sve točke članka 10. nisu jednako zastupljene u pogledu objave na internetskim stranicama tijela koja su popunila izvješća. S jedne strane, najzastupljenije prema objavama su točka 11. - informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt – oko 76% tijela ih objavljuje na svojim internetskim stranicama, ali istovremeno nedostaju isti podaci u mnogim tijelima državne uprave; zatim informacije iz točke 2. - opći akti i odluke koje tijela donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje – oko 74%, te godišnji planovi, programi, strategije, upute, koje objavljuje oko 71% tijela javne vlasti, slično kao i zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada, a koje objavljuje oko 66% tijela. S druge strane, izvješća su pokazala da tijela u najmanjoj mjeri objavljuju informacije iz točaka 3. i 12., koje se odnose na savjetovanja s javnošću i javnost rada, odnosno informacije o sjednicama, dnevnim redovima, načinu sudjelovanja, usvojenim zaključcima itd. Također, manji broj tijela objavljuje informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa iz točke 8.

Slika 3.1. Proaktivna objava pojedinih vrsta informacija prema tijelima



Tijekom 2015. Povjerenik za informiranje osobito je pratio primjenu odredbi Zakona o proaktivnoj objavi i javnosti rada te savjetovanjima s javnošću u tri skupine tijela javne vlasti – komorama (27), trgovačkim društvima u većinskom državnom vlasništvu (43) te županijama (20). Razlozi i metodologija praćenja prikazani su detaljnije u poglavlju 7., a rezultati se prikazuju u nastavku.

Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu

Od 15. ožujka do 15. travnja 2015. godine provedeno je istraživanje transparentnosti rada 43 trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske (21 društvo od strateškog i 22 od posebnog interesa za RH). U provedbi istraživanja volonterski su sudjelovale studentice Pravnog fakulteta. U fokusu istraživanja bila je analiza usklađenosti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2013. u odnosu na proaktivnu objavu informacija (prije izmjena koje su stupile na snagu u kolovozu 2015.). U istraživanje se krenulo s pretpostavkom da veća usklađenost sa Zakonom implicira i veći kapacitet za suzbijanje korupcije i općenito veću kontrolu trgovačkih društava, a ta su pitanja u kontekstu hrvatskog javnog sektora od izuzetne važnosti, osobito uslijed potrebe odgovarajuće kontrole trošenja javnih sredstava, ostvarivanja zadanih ciljeva te učinkovitog pružanja javnih usluga.

Empirijski podaci za ovo istraživanje prikupljeni su neposrednim uvidom u službene internetske stranice, a ujedno je izrađen odgovarajući metodološki okvir prema kojem se transparentnost u radu trgovačkih društava istražuje unutar pet kategorija u koje su razvrstane informacije iz članka 10. Zakona (propisi, planiranje i izvještavanje o radu, financijska transparentnost, informacije o organizaciji, informacije o uslugama za korisnike) te u zasebnoj kategoriji u kojoj se ocjenjuje opća orijentiranost internetske stranice prema korisnicima, sve uz vrednovanje bodovima koji predstavljaju pokazatelje uspješnosti, odnosno usklađenosti sa Zakonom mjerene na tri razine – nezadovoljavajuće, zadovoljavajuće te visoke razine transparentnosti. Rezultati istraživanja pokazali su kako je u pogledu proaktivne objave informacija na internetskim stranicama prisutna značajna razina neusklađenosti s odredbom članka 10. Zakona, s obzirom da 76% društava od strateškog interesa i 40% društava od posebnog interesa nije ostvarilo niti zadovoljavajuću razinu transparentnosti (Tablica 3.1.). Od ukupno 43 trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu samo pet trgovačkih društava (12%) ostvarilo je 22.5-30 bodova, u odnosu na ukupno mogućih 40, što se smatra zadovoljavajućom razinom transparentnosti (Hrvatska pošta, Luka Rijeka, Apis, Hrvatske autoceste, Hrvatska elektroprivreda, Središnje klirinško depozitarno društvo). Ujedno, čak 76% trgovačkih društava od strateškog interesa (16 od 21) odnosno 40% trgovačkih društava od posebnog interesa (9 od 22) ne ostvaruje niti polovicu bodova, tj. ili su netransparentna ili je transparentnost na početnoj razini.

Rezultati ovog istraživanja, kao i pregled predmeta koji su vode pred Povjerenikom za informiranje temeljem žalbi ili predstavki, predstavljeni su na posebno kreiranoj edukaciji za službenike za informiranje u trgovačkim društvima, održanoj 20. listopada 2015. u Ministarstvu gospodarstva, nakon kojega su mnoga trgovačka društva pristupila jačanju kvalitete svojih internetskih stranica i ispunjavanju obveza iz Zakona, o čemu su izvijestili i Povjerenika za informiranje.

Tablica 3.1. Transparentnost trgovačkih društava u većinskom vlasništvu RH

Trgovačka društva	Razina transparentnosti		
Kategorija	Ne zadovoljava	Početna razina	Srednja razina
Propisi	49%	42%	9%
Planiranje i izvještavanje o radu	81%	19%	0%
Financijska transparentnost	37%	51%	12%
Organizacija rada	46%	45%	9%
Informacije o uslugama za korisnike	56%	44%	0%
Ocjena internetske stranice	37%	47%	16%

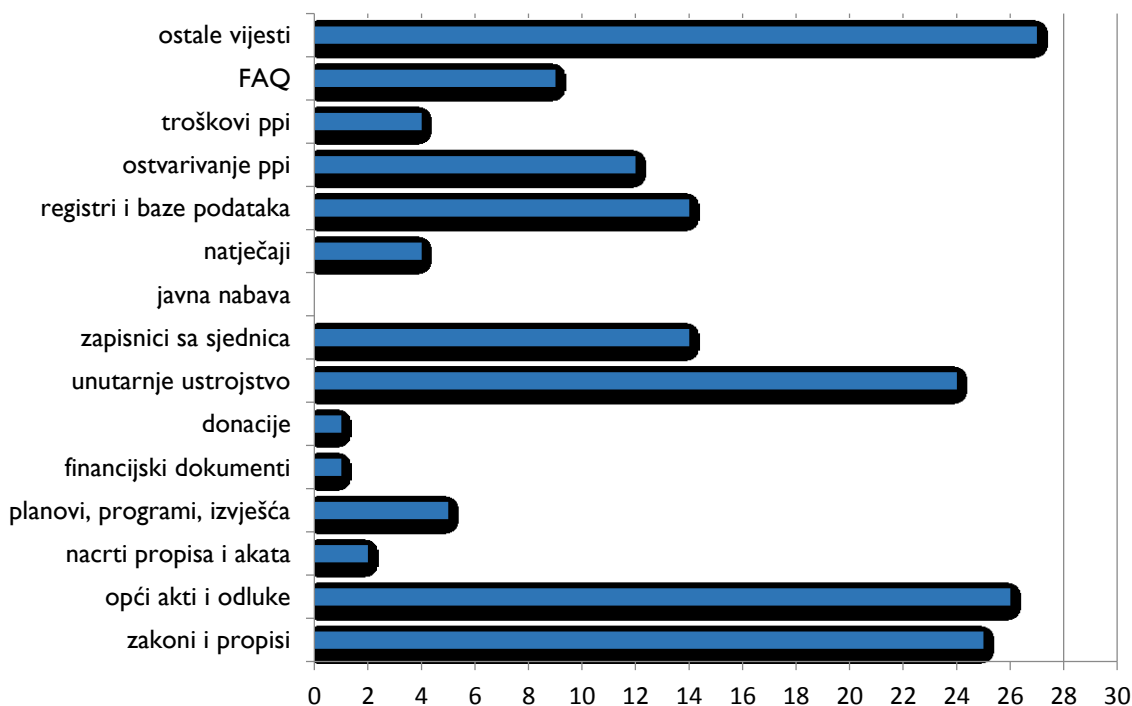
Komore

Tijekom lipnja i srpnja 2015. godine, predmet specijalizirane analize bile su komore kao posebna skupina pravnih osoba s javnim ovlastima, kojih u Republici Hrvatskoj aktivno djeluje 27, i to u području pravne sigurnosti (odvjetništvo, javnobilježništvo), zdravstva (liječnici, liječnici dentalne medicine, ostale medicinske struke), građenja (inženjerske komore), drugih struka te gospodarsko-strukovnih udruženja (gospodarska, obrtnička, poljoprivredna komora). Komore su od izrazitog značenja za kvalitetno i sigurno pružanje usluga u pojedinim područjima, s obzirom da definiraju i kontroliraju stručni rad te unaprijeđuju djelatnost. Pregledom službenih internetskih stranica i službenih dokumenata komora pristupilo se analizi pojedinih aspekata prava na pristup informacijama te su osim proaktivne objave informacija analizirani i aspekti usklađenosti s obvezama provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću i posebnih odredbi o javnosti rada, a ujedno je izrađen i pregled predmeta koji su se pojavili u radu Povjerenika za informiranje temeljem žalbi ili predstavlja.

Rezultati istraživanja (Slika 3.2.) su pokazali da komore u najvećoj mjeri objavljuju vijesti, priopćenja za javnost, kao pitke i lagane informacije, zatim zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada te opće akte i odluke koje donose, a kojima utječu na interese, prije svega svojih članova. S druge strane se pokazalo da u pravilu ne objavljuju godišnje planove, programe, strategije, izvještaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na njihovo područje rada, kao ni podatke koji se tiču financijske transparentnosti. Dodatno, unatoč tome što komore, kada se govori o donošenju pojedinih akata kojima osim pitanja važnih za rad komore uređuju i pružanje usluga unutar pojedinih profesija, imaju vrlo širok krug zainteresirane javnosti, od samih članova do svih onih građana koji koriste usluge koje se pružaju unutar pojedinih profesija, nisu provodile savjetovanja s javnošću. Osobito je važno da komore jasno prikažu informacije o uslugama koje pružaju (a koje nisu bile predmet istraživanja s obzirom da je ta obveza utvrđena izmjenama Zakona), osobito iz razloga jer sukladno Zakonu o uslugama kojim se preuzima Direktiva o uslugama EU, predstavljaju jedinstvene kontaktne točke (*points of single contact*) za pružatelje usluga u Europskoj uniji. Rezultati ovog istraživanja

predstavljani su na posebno kreiranoj edukaciji za službenike za informiranje u komorama, održanoj 3. rujna 2015. u Hrvatskoj gospodarskoj komori.

Slika 3.2. Transparentnost komora



Županije

Istraživanje transparentnosti rada i usklađenosti postupanja sa Zakonom županija provedeno je u rujnu 2015. godine i predstavljeno na Forumu 'Građani u fokusu - decentralizacija i lokalne razvojne politike', održanom u organizaciji Hrvatske zajednice županija i Liderpressa, kao i na posebnoj edukaciji za županije organiziranoj uz potporu Hrvatske zajednice županija 30. listopada 2015. Istraživanje je provedeno analizom podataka prikupljenih putem upitnika 'Županije za građane i gospodarstvo', koji je služio kao preliminarni način prikupljanja informacija o hrvatskim županijama, njihovoj otvorenosti i transparentnosti te nekim obilježjima orijentacije na društvenu zajednicu i gospodarstvo, osobito s aspekta projektnih aktivnosti i poticanja razvoja županija u europskom okruženju te pregledom internetskih stranica županija (temeljem kriterija iz Zakona, ali i dobre prakse) i analizom predmeta koji se vode pred Povjerenikom za informiranje temeljem žalbi ili predstavki. Upitnik se sastojao od tri dijela (osnovne informacije o županiji, podaci o objavljenim informacijama na internetskoj stranici i pitanja koja upućuju na orijentaciju županije na poticanje društvenog i gospodarskog razvoja). Popunjen upitnik poslalo je 19 od 20 županija (sve osim Međimurske).

Analiza podataka pokazala je da županije na svojim službenim internetskim stranicama u pravilu objavljuju mnoštvo informacija (vijesti, opće akte, informacije o unutarnjem ustrojstvu i kontakte, informacije o sjednicama i dnevnim redovima, proračun, informacije o sponzorstvima i donacijama, informacije o postupcima javne nabave i informacije o načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama), ali slabije rezultate bilježe vezano uz informacije o mogućnostima

sudjelovanja na sjednicama, informacije kojima se proračun približava građanima (proračun za građane, informacije o uključivanju građana u izradu proračuna), informacije o javnim uslugama i osobito e-javnim uslugama, kao i otvorene podatke. Međutim, s obzirom na svoj djelokrug i ulogu u društvenom i gospodarskom razvoju, županije izrazito podbacuju u provedbi savjetovanja s javnošću - iako 10 od 20 županija (50%) ima objavljeno neku vrstu informacija o provedbi savjetovanja, stanje je općenito vrlo nezadovoljavajuće, jer se savjetovanja provode mahom o dokumentima vezanima za okoliš i prostorno uređenje, što su obveze propisane posebnim zakonima (Zakonom o zaštiti okoliša i Zakonom o prostornom uređenju). Međutim, kao i komore i trgovačka društva, nakon prezentiranih rezultata županije su izvijestile o većoj usklađenosti svog postupanja sa Zakonom, što ukazuje na važnost i korisnost ciljanog pristupa u analizi i izradi preporuka za jačanje transparentnosti.

3.4 Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata

Osim obveze proaktivne objave, dio tijela javne vlasti ima obvezu dostave pojedinih dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske radi njihove trajne dostupnosti, kojeg vodi i održava Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske (<http://www.digured.hr/>). U 2015. godini sužen je opseg tijela na koje se ta obveza odnosi pa su umjesto svih tijela tu obvezu dužna izvršiti tijela državne uprave i druga državna tijela, pravne osobe koje osniva Republika Hrvatska zakonom ili podzakonskim propisom ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, što ukupno broji oko 1.300 tijela javne vlasti. Obveza se odnosi na dostavljanje općih akata i odluka te godišnjih planova, programa, strategija, uputa, izvještaja o radu, financijskih izvješća i drugih odgovarajućih dokumenata koji se odnose na njihovo područje rada. Način i oblik dostave dokumenata uređen je Pravilnikom o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (NN 124/15), a prema kojem su ta tijela dužna dostavljati propisane dokumente u elektroničkom obliku u roku od pet dana od dana njihove izrade, odnosno njihove objave na Internetu. Pri tome se zakoni, propisi te opći akti i odluke objavljeni u službenim glasnicima (Narodne novine, službeni glasnici jedinica) smatraju dostavljenima, uz obvezu dostave službenog glasnika.

Iz Izvješća o provedbi članka 10.a Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu, kojeg je Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured dostavio Povjereniku za informiranje, razvidno je da su tijela javne vlasti dužna propisane dokumente dostaviti na jedan od tri načina – dostavom na adresu e-pošte (tim putem je u 2015. pristiglo 4527 dokumenata od 402 tijela javne vlasti), automatskim preuzimanjem i arhiviranjem mrežno dostupnih dokumenata u AMD sustav (koji jednom mjesečno obilazi zadana mrežna sjedišta tijela i preuzima dokumente u zadanim formatima; tijekom 2015. selektirano je 12824 dokumenta za potrebe Središnjeg kataloga) ili pak dostavom u Sustav za slanje i prikupljanje službenih dokumenata (SLAP), koji je u testnoj fazi, odnosno 18 testnih tijela javne vlasti je tijekom 2015. na taj način pohranilo 79 dokumenata. U predmetnom Izvješću istaknuti su i problemi nepoštivanja navedene obveze (primjerice, 25% ministarstava, 76% stručnih službi Vlade i 14% županija još uvijek ne izvršava svoju zakonsku obvezu), usprkos edukacijama i kontinuiranoj komunikaciji, koju se u narednom razdoblju posebice namjerava usmjeriti prema pravnim osobama koje Republika Hrvatska zakonom ili podzakonskim propisom osniva ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa.

4 Savjetovanja s javnošću

4.1 Zakonske obveze

Člankom 11. Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2013. godine bio je propisan niz obveza za tijela javne vlasti u okviru savjetovanja sa zainteresiranom javnošću - izrada i objava na internetskoj stranici godišnjeg plana normativnih aktivnosti te plana savjetovanja o nacrtima zakona i drugih propisa, provedba savjetovanja za zakone i druge propise u pravilu u trajanju od 30 dana te objava pristiglih primjedbi i prijedloga s razlozima za njihovo prihvatanje ili neprihvatanje. Navedene obveze odnosile su se na tijela javne vlasti nadležna za izradu nacrtu zakona i podzakonskih propisa, a na odgovarajući način su se primjenjivala i na lokalne i područne (regionalne) jedinice te pravne osobe s javnim ovlastima pri donošenju općih akata kojima uređuju pitanja iz svog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno na području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2015. sužen je krug obveznika provedbe savjetovanja s javnošću i precizirana vrsta akata prilikom čijeg donošenja ili usvajanja je potrebno prethodno provesti savjetovanje – umjesto opće kategorije tijela javne vlasti to su sad dužna činiti tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima. Također je učinjena distinkcija od akata o kojima se provodi savjetovanje prema Zakonu o procjeni učinka propisa pa su tako tijela sada dužna, neovisno o obvezama u svrhu procjene učinaka propisa, usvojiti i objaviti plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu. Prema ranije važećoj odredbi tijela javne vlasti su trebala savjetovanje provoditi isključivo putem vlastite internetske stanice, a također su imala obvezu nacrtu zakona ili drugih propisa za koje provode savjetovanje dostavljati u Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske, dok je izmjenama i dopunama Zakona određeno da tijela državne uprave moraju provoditi savjetovanje putem središnjeg državnog internetskog portala za savjetovanja s javnošću, dok ostala tijela obveznici provedbe savjetovanja to mogu činiti putem internetske stranice ili putem središnjeg državnog internetskog portala. Ujedno je jasnije uređen sadržaj savjetovanja, odnosno opseg materijala koji se moraju objaviti prilikom otvaranja i po završetku savjetovanja. Tako stoji da će prilikom otvaranja savjetovanja biti objavljeni i dokumenti koji zajedno čine logičnu cjelinu te cjelovita informacija o segmentima procesa savjetovanja s javnošću, s jasnim pozivom za uključivanje i rokovima za navedeno. Izvješće o savjetovanju s javnošću obavezno mora sadržavati zaprimljene prijedloge i primjedbe te očitovanja s razlozima za neprihvatanje pojedinih prijedloga i primjedbi, a taj se akt mora dostaviti i tijelu koje donosi ili usvaja propis ili drugi opći akt. Navedenom odredbom nije propisan rok za objavu izvješća.

Preciziranjem obveze donošenja i objavljivanja plana savjetovanja s javnošću najkasnije do kraja prethodne kalendarske godine, kao i njihovih izmjena, s jasno određenim sadržajem plana savjetovanja i ukidanjem obveze donošenja godišnjeg plana normativnih aktivnosti prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, otklonjena su određena pogrešna tumačenja spomenutih odredbi. Naime, neka su tijela tumačila kako su njihove obveze ispunjene donošenjem godišnjeg

plana normativnih aktivnosti od strane Vlade Republike Hrvatske, a koji obuhvaća nacрте akata koji će biti upućeni Vladi tijekom proračunske godine, što je obveza temeljem Zakona o procjeni učinaka propisa. Slijedom navedenog, tijela državne uprave nisu u svoje planove uvrštavala podzakonske propise. Obveznicima provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama jasno je utvrđena i obveza čuvanja građe koja nastaje u predmetnom procesu u skladu s propisima o arhivskom gradivu.

Važno je napomenuti i kako internetsko savjetovanje ne isključuje i druge predviđene načine na koje se namjerava provesti savjetovanje, kao što su javne rasprave, distribucija nacrta propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i drugo. U tom smislu, Vladin Kodeks iz 2009. i pripadajuće Smjernice aktualne su i dalje te ih tijela mogu primjenjivati u mjeri u kojoj nisu suprotna zakonskim odredbama.

Krajem travnja 2015. godine javno je predstavljen i internetski portal za provedbu savjetovanja s javnošću putem kojega su tijela državne uprave obvezna provoditi savjetovanja, a ostali obveznici mogu to činiti, uz obvezu informiranja o provedbi savjetovanja putem svoje internetske stranice.

U osnovi, odredba članka 11. utvrđuje slijedeće obveze tijela javne vlasti:

- Obveznici provedbe savjetovanja su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne (područne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima
- Provedba savjetovanja za nacрте zakona i podzakonskih propisa, kao i opće akte te strateške i planske dokumente ako se njima utječe na interese građana i pravnih osoba
- Obveznici savjetovanja dužni su usvojiti i objaviti na svojoj Internet stranici plan savjetovanja s javnošću za kalendarsku godinu, a u slučaju promjena tijekom godine dužni su izmijeniti i objaviti izmjene plana i o tome nedvosmisleno obavijestiti javnost. Plan savjetovanja sadrži nazive propisa, akata i dokumenata o kojima će se savjetovanje provoditi, očekivano vrijeme donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja, kao i druge načine provedbe savjetovanja s javnošću (javna rasprava, distribucija nacrta propisa zainteresiranoj javnosti, radne skupine, i dr.)
- Savjetovanje se obavezno provodi elektroničkim putem, i to tijela državne uprave obavezno putem središnjeg državnog portala e-savjetovanja, a ostali obveznici putem Internet stranice ili putem portala
- Savjetovanje se u pravilu provodi u trajanju od 30 dana, osim ako se ne primjenjuje režim pripisan za provedbu procjene učinaka propisa
- Savjetovanje uključuje
 - objavu nacrta propisa, akta odnosno dokumenta, objavu obrazloženja razloga i ciljeva koji se žele postići njegovim donošenjem te poziv javnosti da dostavi prijedloge i mišljenja
 - objavu izvješća o provedbi savjetovanja, koje uključuje zaprimljene prijedloge i mišljenja zajedno s očitovanjima o razlozima prihvatanja ili neprihvatanja, a isto se izvješće upućuje i donositelju propisa, akta ili dokumenta
- Nakon provedenog savjetovanja dokumentacija se mora čuvati u skladu s propisima o arhivskom gradivu

4.2 Praćenje provedbe savjetovanja s javnošću

Povjerenik za informiranje se pri praćenju provedbe ovog članka rukovodio analitičkim praćenjem pojedinih skupina tijela javne vlasti, izjavljenim predstavkama građana, postavljenim upitima te izvješćem Ureda za udruge Vlade RH o provedenim savjetovanjima putem portala e-savjetovanja.

Analitička praćenja Povjerenika za informiranje

U okviru praćenja provedbe primjene Zakona o pravu na pristup informacijama, ali i u svrhu sudjelovanja u izradi Nacrta prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje je u travnju 2015. izradio analitički pregled provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću prilikom donošenja podzakonskih akata prema tada važećim odredbama Zakona iz 2013. godine.

Analizirana su postupanja prilikom donošenja podzakonskih akata od strane Vlade RH, tijela državne uprave te agencija, zavoda, komora i ostalih tijela s javnim ovlastima, a koji su objavljeni u Narodnim novinama tijekom 2014. U obzir su uzete uredbe Vlade RH, pravilnici i drugi podzakonski propisi - standardi, kriteriji, pravila, kodeksi, tarife i strateški dokumenti. Analitičkim je pregledom utvrđeno kako su u Narodnim novinama tijekom 2014. godine objavljene ukupno 153 uredbe Vlade RH, 677 pravilnika, dva standarda, tri kriterija, 13 pravila, jedan kodeks, četiri tarife – ukupno 853 akta i dodatno četiri strategije.

Kad je riječ o pravilnicima, prema dostupnim podacima ministarstva su provodila savjetovanja u 38% slučajeva (za 118 pravilnika od njih 483), državne upravne organizacije u 7% slučajeva (za jedan pravilnik od njih 18), regulatorne agencije u 89% slučajeva (za njih 115 od 129), dok državni uredi, komore, zavodi i ostala tijela nisu provodili savjetovanja.

Savjetovanja sa zainteresiranom javnošću provodila su se samo za uredbe koje se donose na temelju posebnih zakona. Takvih uredbi doneseno je ukupno 111 te je za njih 23 (20%) provedeno savjetovanje sa zainteresiranom javnošću i to u trajanju od najmanje sedam do najviše 15 dana.

Dodatno, analitičkim je pregledom utvrđeno kako su prema pretraživaču Narodnih novina u 2014. godini donesena još i dva standarda, tri kriterija, 13 pravila, jedan kodeks i četiri tarife, što iznosi ukupno 23 akta, međutim, samo za njih tri (13%) je provedeno savjetovanje - za jedne kriterije i dva pravila. Savjetovanje je provedeno za sve četiri donesene i objavljene strategije.

Trajanje javnih savjetovanja nije obuhvaćeno ovom analizom, s obzirom na objektivne poteškoće koje su se pojavile prilikom prikupljanja podataka, jer se učestalo ne objavljuje datum početka savjetovanja, a arhivi brišu. Međutim, među prikupljenim podacima, najčešće se provode savjetovanja u trajanju od 15 dana, iako postoje i slučajevi kada je savjetovanje trajalo i dulje (do 30 dana), ali i kraće (npr. samo 7 dana). Ove opservacije treba promatrati u svjetlu učestalih predstavki koje građani podnose Povjerenici za informiranje povodom neodgovarajuće duljine savjetovanja, a koje tijela javne vlasti nastoje otkloniti pozivajući se na Kodeks iz 2009., tako zanemarujući temeljna pravna načela prema kojima hijerarhijski viši propis, kao i kasniji propis derogiraju niži odnosno raniji propis (*lex posterior derogat legi priori* i *lex superior derogat legi inferiori*).

Također, utvrđeno je da tijela javne vlasti učestalo nisu objavljivala izvješća o provedenim savjetovanjima. Po završetku postupka savjetovanja, trebalo bi objaviti očitovanje zainteresiranoj javnosti i sažeto obrazloženje neprihvaćenih primjedbi, što bi pridonijelo integritetu cijelog postupka savjetovanja. Dodatno, brišu se arhivi pa radi toga ne postoji mogućnost uvida u savjetovanja provedena prije više od godinu dana, a veliki problem predstavlja i nepostojanje tzv. lake pretraživosti sadržaja na internetskoj stranici. Nedostatak predstavljaju i objavljene obavijesti o završetku pojedinog savjetovanja, bez informacije o datumu početka savjetovanja, stoga su podaci o trajanju savjetovanja bili uglavnom nedostupni i nisu razmatrani prilikom ove analize.

Već spomenuta praćenja provedbe Zakona u pojedinim skupinama tijela (poglavlja 2 i 7) ukazuju na slabu provedbu odredbe članka 11. Kako je istaknuto, iako 10 od 20 županija (50%) ima objavljeno neku vrstu informacija o provedbi savjetovanja, stanje je općenito vrlo nezadovoljavajuće, jer se savjetovanja provode mahom o dokumentima vezanima za okoliš i prostorno uređenje, što su obveze propisane posebnim zakonima (Zakonom o zaštiti okoliša i Zakonom o prostornom uređenju), dok o mnoštvu općih akata i strateških i planskih dokumenata najčešće nema internetskog savjetovanja, osim eventualno rasprava ili 'predstavljanja' na javnim događanjima, koja ne mogu zamijeniti sustavan i uređen proces internetskog savjetovanja ni učiniti proces transparentnim. Slično je is komorama čija je analiza ukazala na velik broj donesenih općih akata i dokumenata za koje bi se očekivala provedba savjetovanja, s time da je u komorama od posebne važnosti dati priliku članstvu (koje uostalom plaća članarinu i profesionalno ovisi o odlukama komore) da iskaže svoje mišljenje o mogućoj regulaciji.

Predstavke građana

Temeljem analize zaprimljenih *predstavki* u 2015. godini, utvrđeno je da se 7% ili 13 predstavki odnosi na kršenje odredbi članka 11. Zakona. Podnositelji su uglavnom bile fizičke osobe (12 predstavki), od čega njih 10 od strane jednog podnositelja, dok je samo jednu predstavku podnijela pravna osoba. Većina predstavki se odnosila na nepoštivanje članka 11. Zakona u dijelu koji se odnosi na obvezu objave plana savjetovanja o nacrtima zakona, podzakonskih akata i drugih propisa, odnosno na trajanje savjetovanja ili pak neprovođenje savjetovanja kad je riječ o podzakonskim aktima i drugim propisima u skladu sa Zakonom. Također, dio obveznika provedbe savjetovanja nije objavljivao izvješće o provedenom savjetovanju s očitovanjem na pristigle prijedloge i komentare.

U nastavku donosimo kratki pregled zaprimljenih predstavki koje se odnose na provedbu savjetovanja s javnošću.

- Pravna osoba podnijela je predstavku radi nepravilnosti u provođenju savjetovanja sa zainteresiranom javnošću od strane Ministarstva pravosuđa, prilikom donošenja Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o stalnim sudskim vještacima, gdje je trajanje savjetovanja bilo svega 4 dana, što je Povjerenik za informiranje ocijenio neprimjerenim i u suprotnosti sa Zakonom.
- Podnositelj predstavke upozorio kako Ministarstvo zdravlja nije objavilo izvješće o provedenom savjetovanju za Nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obveznom zdravstvenom osiguranju i Nacrtu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti, što je zakonska obveza neovisno o tome je li u međuvremenu procedura obustavljena ili nije, zajedno s pristiglim komentarima i

očitovanjima na komentare, na što se Povjerenik obratio resornom ministarstvu upozorenjem kako je prema važećim odredbama potrebno jasno navesti koji su razlozi i ciljevi donošenja (uz poziv javnost na dostavu prijedloga i mišljenja), a o provedenom je procesu nužno objaviti izvješće, neovisno o eventualnoj obustavi donošenja akta.

- Podnositelj je Povjereniku za informiranje podnio predstavku radi nedonošenja plana savjetovanja s javnošću o nacrtima propisa, i to od strane Ministarstva socijalne politike i mladih, Ministarstva gospodarstva i Ministarstva poduzetništva i obrta, na što je Povjerenik za informiranje reagirao upozorenjem predmetnim ministarstvima s obzirom na njihove zakonske obveze.
- Isti se podnositelj predstavkom obratio i radi neadekvatnog planiranja savjetovanja Ministarstva rada i mirovinskog sustava za 2015. godinu, jer su bili nepravilno istaknuti nazivi samih akata, budući je ispravno bilo navesti kako se savjetovanje planira provesti o nacrtima tih akata. Dodatno, Ministarstvo je prvotno planiralo održavanje radnih skupina kao način savjetovanja s zainteresiranom javnošću, što Zakon nije previdio pa se Povjerenik u dva navrata obratio zahtjevom za postupanjem radi otklanjanja uočenih nepravilnosti.
- Postupajući po predstavi, Povjerenik je zatražio i očitovanje od Ministarstva rada i mirovinskog sustava temeljem podnesene predstavke od strane fizičke osobe, a vezano uz neprovođenje javne rasprave prilikom donošenja Pravilnika o sadržaju i načinu izdavanja potvrde o privremenoj nesposobnosti za rad. Resorno Ministarstvo smatralo je kako je navedeni akt dovoljno raspraviti tripartitno sa socijalnim partnerima s obzirom da se sadržajno nije mijenjao u odnosu na važeći u trenutku donošenja, a naknadne izmjene odnosile su se na ispravke uočenih pogrešaka, a ne izmjene o kojima bi trebalo provesti novu javnu raspravu.
- Podnositelj se predstavkom obratio radi kršenja prema članku 11. od strane Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom u smislu provedbe savjetovanja za Nacrt prijedloga Zakona o postupku razduživanja strateških trgovačkih društava Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Zagreb-Rijeka d.o.o. koje nije najavljeno Planom savjetovanja, radi načina provedbe savjetovanja koji nije tada važećim odredbama Zakona bio predviđen, trajanja savjetovanja i radi naziva samog propisa o kojem se provodi savjetovanje, a o čemu je Povjerenik za informiranje zatražio očitovanje od strane Državnog ureda.
- Isti je podnositelj podnio i dvije predstavke vezane uz primjenu postupka javnoga savjetovanja od strane Ministarstva socijalne politike i mladih, i to vezano uz Nacrt prijedloga pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o minimalnim uvjetima za pružanje socijalnih usluga, kao i Nacrta Obiteljskog zakona, radi nepoštivanja zakonskog roka za provedbu savjetovanja te zbog provedbe postupka savjetovanja bez uvrštavanja akata u Plan savjetovanja Ministarstva za 2015. godinu. Postupajući po predstavkama, Povjerenik je zatražio očitovanja i predložio produljenje roka, uz izmjenu Plana savjetovanja, što je Ministarstvo socijalne politike i uvažilo te u skladu s tim postupilo.
- Podnositelj predstavke obratio se Povjereniku radi neprovođenja javne rasprave o Odluci o izmjeni i dopuni Odluke o utvrđivanju mjesečne pristojbe koja se plaća HRT-u za 2015. godinu te povlasticama za određene kategorije obveznika plaćanja, o čemu je Povjerenik zatražio pisano očitovanje od Hrvatske radio-televizije.

Upiti tijela javne vlasti

U Uredu povjerenika za informiranje zaprimani su i *upiti* tijela javne vlasti, udruga, novinara i građana, a koji se odnose na provedbu savjetovanja pa je tako u studenome Povjerenik od Ministarstva zdravlja zaprimio upit kojim se traži mišljenje o tome je li navedeno ministarstvo obvezno provesti savjetovanje s javnošću pri donošenju izmjena i dopuna Trogodišnjeg programa obveznog cijepljenja u Republici Hrvatskoj za 2016.-2018., protiv u istom upitu nabrojanih bolesti. Ministarstvu je upućeno mišljenje kako u skladu sa Zakonom, ali i već uspostavljenom praksom tijela javne vlasti, posebice tijela državne uprave, vezano za provođenje savjetovanja za dokumente strateškog i planskog karaktera, kao što su strategije, provedbeni planovi, nacionalni programi i drugi programi, trebaju provesti savjetovanje i to u preporučenom roku trajanja od 30 dana. Naime, iz upita je razvidno da se radi o planskom dokumentu kojim se planira obvezno cijepljenje na razini cijele države, a istim se direktno utječe na interese u istim propisima navedenih skupina građana, odnosno na očuvanje njihovog zdravlja, a o temi se vode rasprave u javnosti.

Od istog je tijela javne vlasti – Ministarstva zdravlja zaprimljen upit kojim se traži mišljenje postoji li kod strukovnih komora kao tijela s javnim ovlastima obveza provođenja savjetovanja s javnošću prilikom donošenja statuta i drugih općih akata. Povjerenik je na postavljeni upit odgovorio kako medicinske strukovne komore, kao što su Hrvatska komora biokemičara, Hrvatska liječnička komora, Hrvatska komora dentalne medicine, Hrvatska ljekarnička komora, Hrvatska komora medicinskih sestara, Hrvatska komora primalja, Hrvatska komora fizioterapeuta te Hrvatska komora zdravstvenih radnika, predstavljaju tijela javne vlasti te su dužne sukladno članku 11. stavku 1. Zakona provoditi savjetovanje s javnošću prilikom donošenja općih akata, odnosno drugih strateških dokumenata kad se njima utječe na interese korisnika.

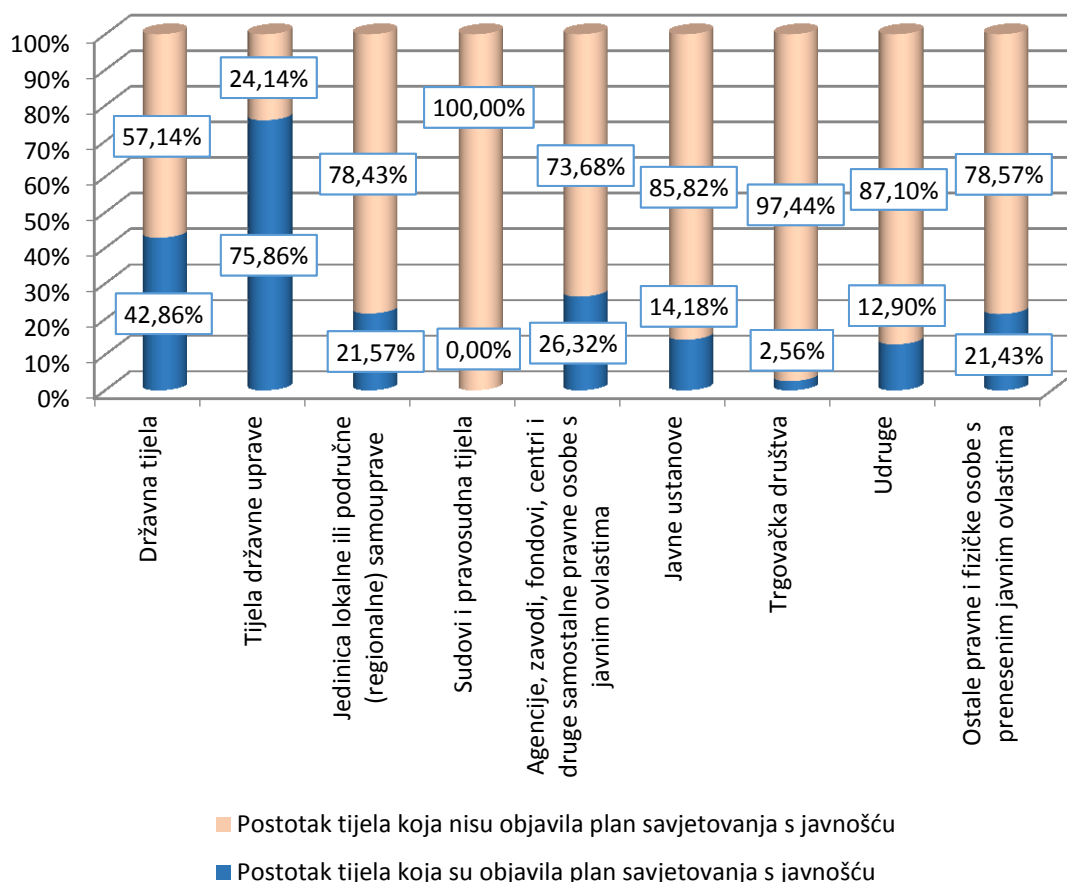
Temeljem uočenih problema u provedbi, Povjerenik za informiranje u okviru svog redovnog postupanja kontinuirano je upućivao ministarstva na donošenje godišnjeg plana normativnih aktivnosti koji uključuje i podzakonske propise te ažurirane planove savjetovanja, kao i obvezu objavljivanja informacija o imenovanim radnim skupinama ili povjerenstvima za izradu propisa.

Podaci iz godišnjeg izvješća

Prema podacima koji su od tijela javne vlasti prikupljeni putem aplikacije za podnošenje godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, proizlazi kako je među tijelima koja su podnijela izvješće, njih 17% obveznici provedbe savjetovanja, dok 81% tijela to nisu, a 2% tijela je provodilo savjetovanja, iako to nisu bili u obvezi činiti.

Kad je riječ o obvezi objave plana savjetovanja, iz grafičkog prikaza 4.1. razvidno je kako dvije trećine tijela državne uprave poštuju tu zakonsku obvezu, kao i malo manje od polovine državnih tijela, dok sve druge kategorije to čine puno rjeđe.

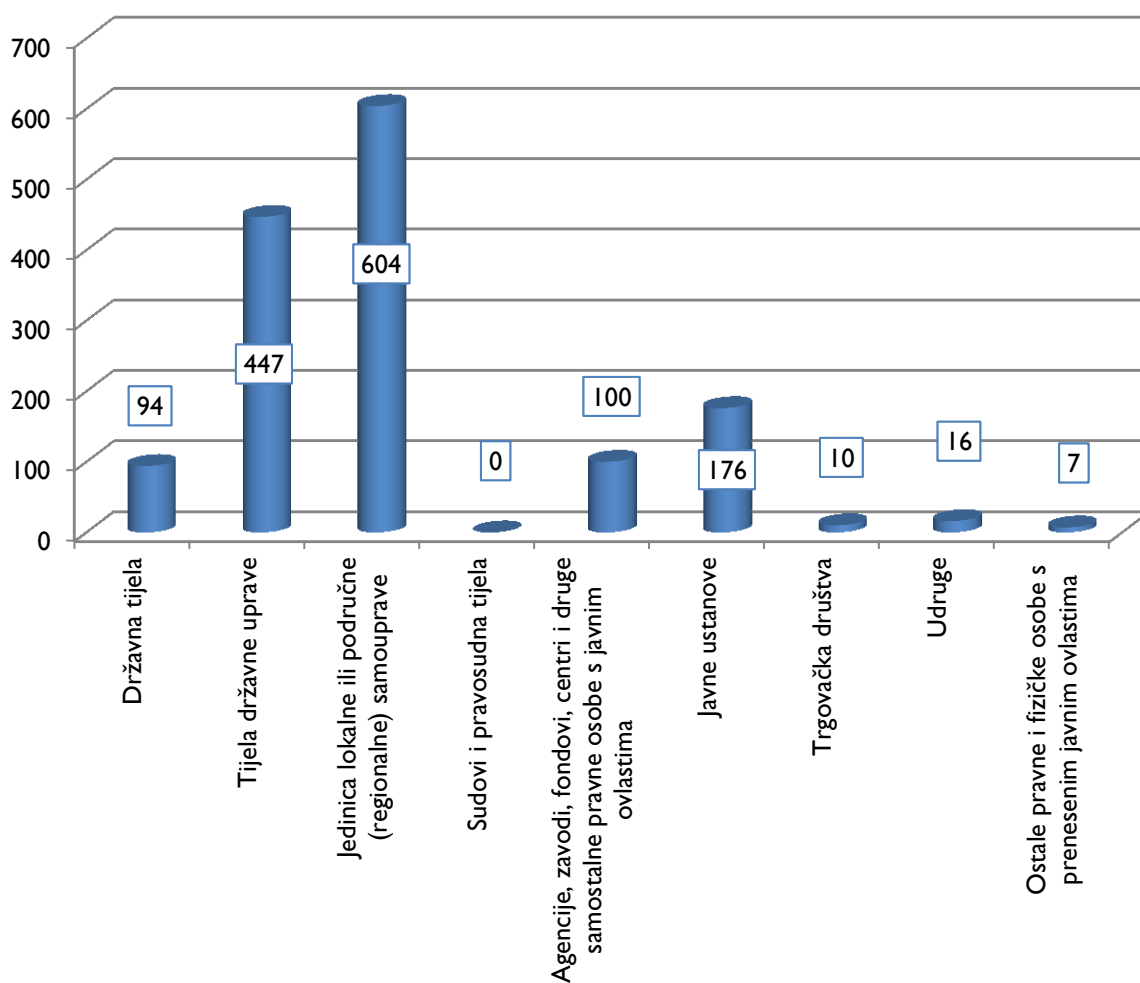
Slika 4.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću



Za provedbu savjetovanja preko 50% tijela zadužilo je službenika za informiranje, dok je u nešto više od 10% slučajeva zadužen imenovani koordinator provedbe savjetovanja, što je u pravilu slučaj u tijelima državne uprave, s obzirom da su takve funkcije uspostavljene temeljem Kodeksa iz 2009. i prije propisivanja zakonske obveze 2013. godine.

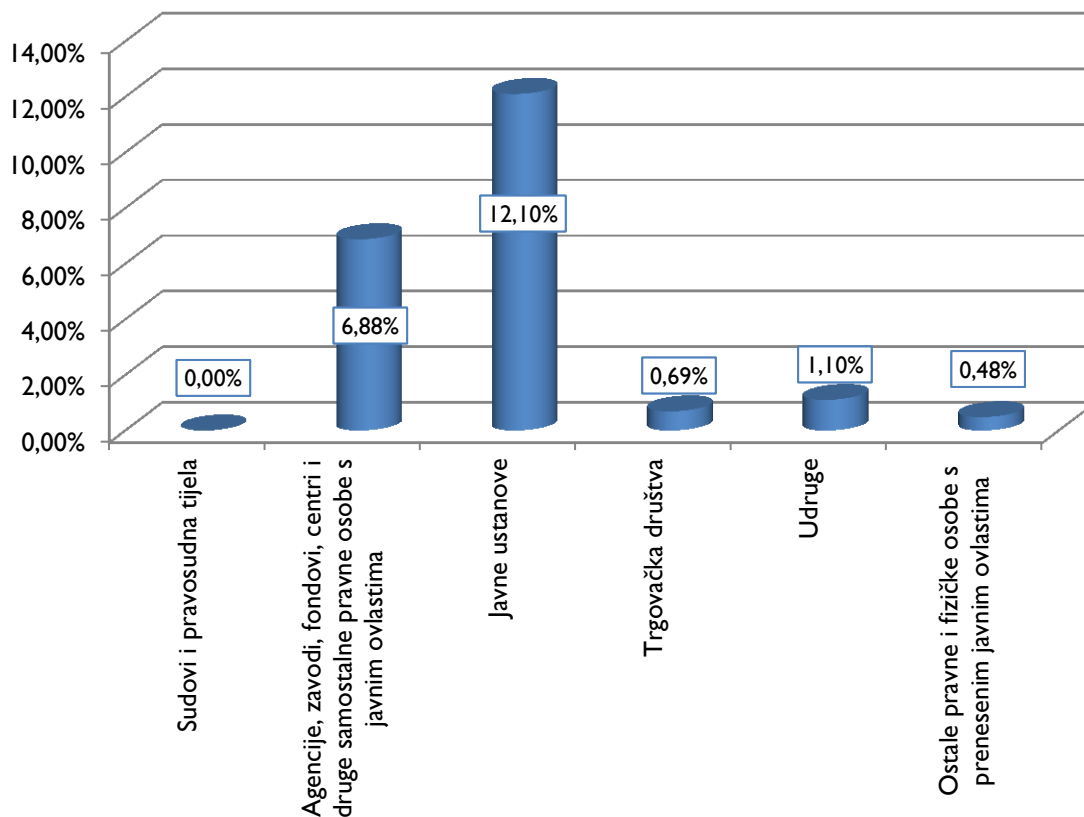
Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti (Slika 4.2.), u provedbi savjetovanja prednjače jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (604 provedena savjetovanja), budući da su lokalne jedinice ujedno i najbrojnije, zatim tijela državne uprave (447), pa javne ustanove (176). Kumulativno, jedinice su objavile i najviše izvještaja o provedenim savjetovanjima – njih 96, tijela državne uprave njih 24, dok ostale kategorije tijela javne vlasti to čine u puno manjem broju slučajeva. Međutim, kako je naglašeno, provedba savjetovanja u lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama nije zadovoljavajuća, jer one u pravilu ne provode savjetovanja osim onih propisanih posebnim propisima (Zakonom o zaštiti okoliša, Zakonom o prostornom uređenju), a iskazan relativno visok broj upućuje da su jedinice provele u prosjeku jedno savjetovanje tijekom godine.

Slika 4.2. Broj provedenih savjetovanja prema vrsti tijela



Iz analize načina provedbe savjetovanja, proizlazi kako su internetsko savjetovanje na vlastitoj stranici i javne rasprave preferirani oblici savjetovanja, dok su se portalom e-savjetovanja tijela služila u oko 4% savjetovanja (Slika 4.3.).

Slika 4.3. Način provođenja savjetovanja s javnošću



Portal e-savjetovanja

Ured za udruge Vlade RH zadužen je za praćenje provedbe Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u svrhu provedbe kojega je i izradio pripadajuće Smjernice te u okviru navedene obveze priprema Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću kojeg prihvaća Vlada RH.

Prema podacima dostavljenima od Ureda za udruge o provedbi savjetovanja na portalu e-savjetovanja, kojim se prema Zakonu trebaju koristiti tijela državne uprave, od pokretanja portala u travnju 2015. provedeno je ukupno 366 savjetovanja, od čega 350 prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, a 16 prema Zakonu o procjeni učinka propisa.

Pregledom javnih savjetovanja na portalu od njegova pokretanja u travnju do kraja 2015., o nacrtima prijedloga zakona organizirano je 69 savjetovanja, o nacrtima uredbi 24 javna savjetovanja, o nacrtima pravilnika 200 savjetovanja, o nacrtima strategija, planova i programa 21 savjetovanje, a za ostale akte (odluke, upute, smjernice) ukupno 51 savjetovanje.

Tablica 4.1. Savjetovanja putem internetskog portala e-savjetovanja (travanj-prosinac 2015.)

Vrsta propisa, akta, dokumenta	Broj provedenih savjetovanja u 2015.
Zakoni	69
Uredbe	24
Pravilnici	200
Strategije, planovi i programi	21
Ostalo (odluke, upute, smjernice)	51

U savjetovanjima na portalu sudjelovalo je 966 podnositelja, koji su podnijeli ukupno 4.607 primjedbi i komentara. Iz analize strukture podnositelja proizlazi kako su najbrojniji bili pojedinci (571), koje slijede udruge (110), trgovačka društva (91) i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (57). Prema broju dostavljenih primjedbi i komentara, najveći broj podnijeli su pojedinci, njih 1.761, a slijede udruge sa 807, trgovačka društva sa 645 te lokalne i područne (regionalne) jedinice s 321 prijedlogom ili komentarom.

U pogledu prihvatljivosti doprinosa sudionika u savjetovanjima, od 4.607 komentara odbijeno je njih 30% (1.402), 18% je prihvaćeno (833), 15% djelomično prihvaćeno (684), a 29% komentara (1.318) primljeno je na znanje.

4.3 Izazovi provedbe savjetovanja

Usprkos povećanom broju provedenih savjetovanja te formalizaciji postupanja putem internetskog portala za dio tijela javne vlasti, ostaje zamjetno da velik broj tijela javne vlasti (tijela državne uprave) provodi savjetovanja u znatno kraćem vremenskom trajanju od Zakonom predviđenog, kao i da izvješća o provedenim savjetovanjima objavljuju sa znatnim zakašnjenjem. Osobito velik izazov predstavlja poticanje lokalnih i regionalnih vlasti na provedbu savjetovanja, s obzirom da ista često nisu niti svjesna svoje zakonske obaveze te je smatraju ispunjenom provedbom javne rasprave o prostornim planovima. Isto vrijedi i za pravne osobe s javnim ovlastima, osobito komore, određene agencije i druga tijela koja zbog svoje usmjerenosti na korisnike trebaju osobitu pažnju posvetiti savjetovanjima, a kako bi poboljšala kvalitetu svojih odluka i njihovu prihvatljivost od strane onih na koje se odnose ili koji ih trebaju primjenjivati. To je osobito važno s aspekta pravne sigurnosti, jer upravo učestale promjene propisa negativno utječu na gospodarski razvoj i razvoj svakog pojedinca i zajednice, a te se negativne pojave smanjuju pomnim i uključivim dizajniranjem pravne regulacije i strateških dokumenata. Na razini državne uprave i državnih tijela postoji potreba jasnog utvrđivanja činjenice da su od donošenja Kodeksa 2009. nastupile značajne promjene u regulaciji transparentnosti i otvorenosti te da su tijela dužna postupati primarno po Zakonu, a Kodeks koristiti supsidijarno i u mjeri koja olakšava, a ne sprječava adekvatnu provedbu savjetovanja (osobito se tu misli na rokove provedbe). Također, u tijelima državne uprave i državnim tijelima donekle problem predstavlja neusklađenost između službenika za informiranje i koordinatora za savjetovanja uspostavljenih

prema ranijem Kodeksu i Smjernicama, što je problem koji ulazi u red organizacijskih problema u tijelima koji uvelike utječu na kvalitetu provedbe Zakona.

U cjelini, nalazi iz analitičkog pregleda provedbe članka 11. i ranije opisanog postupanja Povjerenika kao tijela koje nadzire provedbu Zakona, ukazuju na značajnu potrebu za izradom detaljne upute i smjernica za primjenu članka 11., koja bi pridonijela standardizaciji primjene tog članka, posebice vezano uz trajanje savjetovanja i plansko pristupanje provedbi procesa savjetovanja, uz obveznu objavu pristiglih komentara i obrazloženja prilikom njihovog (ne)prihvatanja. Uputom je potrebno i jasno naznačiti razliku između procedure po Zakonu o procjeni učinka propisa i Zakona o pravu na pristup informacijama, a s obzirom na efikasnosti procesa čija je svrha prikupljanje mišljenja i prijedloga zainteresirane i druge javnosti o namjeravanom načinu pristupa nekom društvenom problemu i mjerama koje se žele poduzeti za njegovo rješavanje, kao i o načinu pravog uređenja nekog pitanja i društvenih odnosa putem zakona i drugih propisa, odnosno podzakonskih i općih akata koja nadležna tijela javne vlasti pripremaju ili donose. Imajući u vidu sve navedeno, Povjerenik za informiranje priredio je drugi nacrt Upute za provedbu članka 11. Zakona za obveznike provedbe savjetovanja s javnošću, čija se distribucija očekuje po završetku procesa usuglašavanja s Uredom za udruge Vlade RH, koji koordinira proces savjetovanja tijela državne uprave i pruža podršku portalu za savjetovanja.

Također, Povjerenik u nadolazećem razdoblju planira posebnu pažnju posvetiti aktivnostima koje su ocijenjene kao nužne za kvalitetnu provedbu članka 11., stoga je planirana izrada, tisak i distribucija letaka za građane o sudjelovanju u procesima savjetovanja s javnošću, kao i izrada, tisak i distribucija priručnika o provedbi savjetovanja te prateće edukacije, s fokusom na lokalnu i regionalnu razinu, kod kojih je zabilježeno značajno odstupanje od zakonskih obaveza, koje se mora zaliječiti imajući u vidu značaj lokalnih i regionalnih jedinica za društveni i gospodarski razvoj zajednice.

5 Pružanje informacija na zahtjev korisnika

Temeljem dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2015. godinu, Povjerenik za informiranje prikupio je podatke o postupanju po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija tijela javne vlasti. Pri tome treba imati na umu da je dio tijela javne vlasti u izvješću navodio podatke koji su međusobno nesuglasni ili su zahtjevima smatrali i druga traženja građana u svezi s javnim uslugama koje ta tijela pružaju (npr. izdavanje uvjerenja i potvrda i sl.), tako da određene podatke treba uzeti s rezervom. Također, po zaprimanju izvješća uočeno je da neki podaci o broju zahtjeva ili naplaćenim troškovima znatno odudaraju od podataka sličnih tijela ili očekivanih rezultata pa je bilo je nužno kontaktirati 61 tijelo koje je u izvješću navelo kako su zaprimili po nekoliko stotina zahtjeva za pristup informacijama, nakon čega je dio njih korigiralo izvješće sukladno pojašnjenjima o tome što je zahtjev za pristup informacijama i kako ga razlikovati od obavljanja djelatnosti pojedinog tijela javne vlasti i pružanja općih i servisnih usluga i informacija. Međutim, i ovako prikupljeni podaci ukazuju na određene trendove, praksu ili probleme u primjeni.

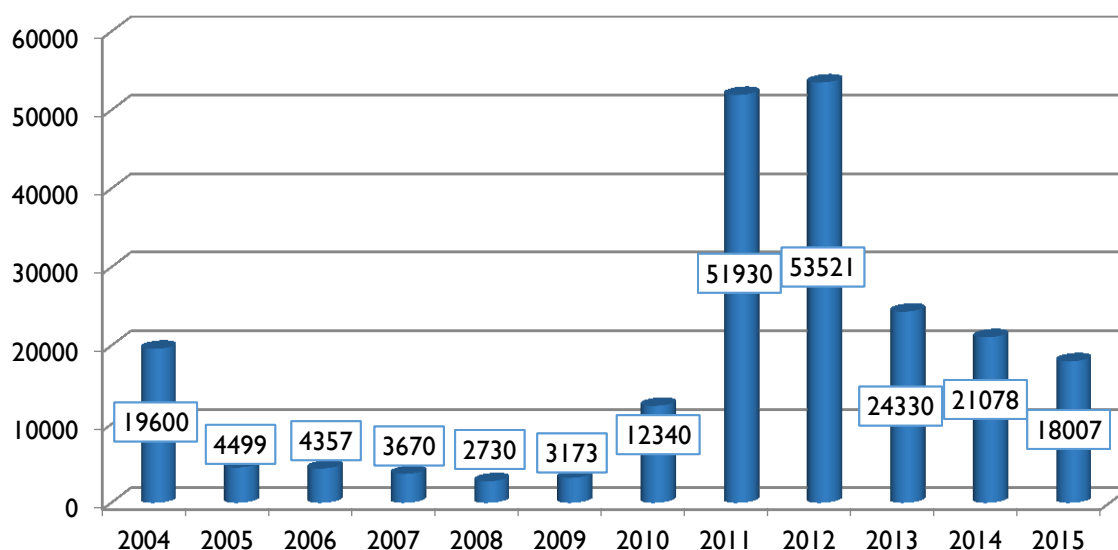
Obradom 4.539 dostavljena izvješća utvrđeno je da je tijekom 2015. godine podneseno 18.007 zahtjeva za pristup informacijama i 898 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija što čini ukupno 18.905 zaprimljenih zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija. S obzirom da izvješće nisu dostavila sva tijela javne vlasti, teško je za pretpostaviti jesu li i ta tijela imala zaprimljenih zahtjeva ili ne i kako su provodila ostale obveze iz Zakona. U nastavku se razmatraju zahtjevi za pristup informacijama, dok se zahtjevi za ponovnu uporabu informacija obrađuju u posebnom poglavlju.

Tablica 5.1. Broj zaprimljenih zahtjeva 2004-2015.

Zahtjevi	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Broj	19.600	4.499	4.357	3.670	2.730	3.173	12.340	51.930	53.521	24.330	21.078	18.007
Indeks	-	22,95	96,84	84,23	74,37	116,23	389,91	420,83	103,06	45,46	86,63	85,43

Podaci iz Tablice 5.1. i Slike 5.1. o kretanju broja zahtjeva u razdoblju od 2004. do 2016. ukazuju na nepostojanje jednoznačnog trenda u kretanju broja podataka, ali je moguće uočiti određene pravilnosti. Nakon visokog broja zahtjeva u prvoj godini važenja prvog Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2003., dakle 19.600 zahtjeva u 2004. godini, u razdoblju 2005-2009. tijela javne vlasti iskazala su niži broj zahtjeva koji se kretao od 4.499 u 2005. do 3.173 u 2009. godini. 2010. godine dolazi do znatnog porasta u broju iskazanih zaprimljenih zahtjeva, i to za četiri puta u odnosu na prethodnu godinu, što se može objasniti kako povećanjem broja tijela javne vlasti koji su obveznici primjene Zakona, promjenom zakonskog okvira i institucionalne nadležnosti, s obzirom da 2011. godine Agencija za zaštitu osobnih podataka postaje nadležna za nadzor nad provedbom Zakona, tako i utvrđivanjem prava na pristup informacijama kao Ustavom zajamčenog prava, čime se povećao interes javnosti za njegovo ostvarivanje. U razdoblju 2011.-2012. upravo iz tih razloga bilježi se izrazito visok broj zahtjeva, pri čemu je četiri puta veći broj zahtjeva iz 2011. u odnosu na 2010., zadržan i u 2012.

Slika 5.1. Broj zaprimljenih zahtjeva 2004.-2015.



U razdoblju 2013.-2015. ponovno dolazi do smanjenja, ali i realističnije brojke zaprimljenih zahtjeva, s obzirom da su zaprimljeni podaci revidirani te uklonjeni oni koji su sadržavali i podatke o podnescima koji se ne smatraju zahtjevima za pristup informacijama. U odnosu na prethodnu godinu iz dostavljenih podataka (Tablica 5.2.) proizlazi da je usprkos povećanju broja tijela javne vlasti koja su podnijela izvješće došlo do smanjenja broja zahtjeva zaprimljenih u 2015. godini i to sa 21.078 na 18.007, što je 3.071 zahtjeva (14,57%) manje nego 2014., kada je također zabilježen pad od 13,37% u odnosu na 2013.. Ako se u navedenom razdoblju promatra prosječan broj zaprimljenih zahtjeva po tijelu javne vlasti (koja su dostavila izvješće), također je vidljivo smanjenje u smislu prepolovljenog broja zaprimljenih zahtjeva po tijelu – od prosječno 7,1 zahtjeva po tijelu u 2013., preko 5,2 zahtjeva u 2014., do 3,9 zahtjeva u 2015. Međutim, uzimajući u obzir da prema dostavljenim podacima 2.986 tijela javne vlasti nisu zaprimila niti jedan zahtjev, proizlazi da je 1.607 tijela javne vlasti iskazalo da su zaprimili 18.007 zahtjeva, odnosno da je prosječan broj zahtjeva po tijelu 11,2.

Dakle, podaci za razdoblje 2013.-2015. ukazuju na postupni pad broja podnesenih zahtjeva koji se, uz rezervu u pogledu točnosti podataka, pa i usprkos povećanju broja tijela koja su podnijela izvješće, može smatrati očekivanim, prvenstveno zbog jačanja proaktivne objave informacija i time dostupnosti glavnine javnih informacija putem internetskih stranica tijela javne vlasti. Također, manji broj zahtjeva može se uzeti kao pokazatelj poboljšanja u razumijevanju i poznavanju Zakona odstrane službenika za informiranje, osobito u pogledu pitanja što se smatra zahtjevom za pristup informacijama, a koji je posljedica intenzivne edukacije službenika za informiranje, pojašnjenja danih u prošlogodišnjih izvješćima i objavljenim pojašnjenjima i izvadcima iz prakse Povjerenika, kao i intenzivnoj potpori koju su službenici Ureda pružali službenicima za informiranje prilikom popunjavanja godišnjih izvješća. Ipak, unatoč navedenom, još uvijek postoji određeni broj službenika za informiranje koji su u izvješću isticali poteškoću u razlikovanju zahtjeva od upita koje svakodnevno zaprimaju ili zahtjeva kojima pojedine stranke traže ostvarivanja svojih prava. Valja napomenuti kako pogrešnom evidentiranju zahtjeva za

pristup informacijama doprinose i korisnici koji se, kako bi ostvarili svoja druga prava, pozivaju na Zakon o pravu na pristup informacijama, jer smatraju da se podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama može brže i jednostavnije doći do rješavanja drugog prava, što ukazuje da postoji problem u provedbi drugih propisa. Stoga je sposobnost službenika za informiranje ključna za adekvatno postupanje po Zakonu o pravu na pristup informacijama, kao i drugim propisima. Međutim, iako postoje određena nepodudaranja i netočnosti, dostavljeni podaci daju okvirnu ocjenu stanja postupanja tijela javne vlasti po zahtjevima.

Tablica 5.2. Broj dostavljenih izvješća i broj zahtjeva 2013-2015.

Zahtjevi 2013-2015.	2013	2014	2015
Broj dostavljenih izvješća	3.462	4.058	4.593
Broj zaprimljenih zahtjeva	24.330	21.078	18.007
Prosječan broj zahtjeva po tijelu javne vlasti	7,1	5,2	3,9

Među tijelima koja su zaprimila najveći broj zahtjeva u 2015. nalaze se Vlada RH (205), zatim tijela državne uprave - Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (274), Ministarstvo unutarnjih poslova (268), Ministarstvo zaštite okoliša i prirode (131), Ministarstvo financija (125), agencije i ustanove - Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (199), Hrvatska poljoprivredna agencija (139), Agencija za osiguranje radničkih potraživanja u slučaju stečaja poslodavca (121), Hrvatske vode (640), Klinički bolnički centar Zagreb (285), a od lokalnih i regionalnih jedinica Grad Zagreb (173).

U pogledu postupanja sa zahtjevima, tijela javne vlasti su prikazala da su iz 2014. godine u 2015. prenijela 259 zahtjeva, što znači da su ukupno u radu imali 18.266 zahtjeva za pristup informacijama, od kojih su riješili 17.420 zahtjeva, što predstavlja 95,36% riješenih zahtjeva i ukazuje na relativno visoku efikasnost. Na to upućuju i podaci iz Tablice 5.3. rješavanju zahtjeva u rokovima (15 kalendarskih dana, odnosno 30 kalendarskih dana ukoliko je iz zakonskih razloga trebalo produžiti rješavanje zahtjeva), iz kojih proizlazi da je 93,55% zahtjeva riješeno u roku, s blagim povećanjem efikasnosti u odnosu na 2014. godinu (6,45% zahtjeva riješenih izvan roka u 2015., u odnosu na 7,2% zahtjeva riješenih izvan roka u 2014.). Također, smanjio se broj neriješenih zahtjeva u apsolutnom broju (209 u 2015. u odnosu na 221 u 2014. godini). Međutim, navedene podatke treba tumačiti u kontekstu kvalitete zaprimljenih podataka, s obzirom na nepodudarnost podataka o riješenim zahtjevima (17.420) i ishodu pojedinih postupaka (17.620), što se može pripisati označavanju različitog rješavanja, ako su zahtjevima traženo više različitih informacija ili podataka.

Tablica 5.3. Pravovremenost u rješavanju o zahtjevu za pristup informacijama

Rješavanje u okviru zakonskih rokova	Broj	%
zahtjevi riješeni u roku	16.297	93,55
zahtjevi riješeni izvan roka	1.123	6,45
Ukupno	17.420	100

U odnosu na podatke o ishodu postupanja po zahtjevu (Tablica 5.4.), proizlazi da tijela javne vlasti najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvajaju – od ukupnog broja predmeta u radu (18.266) u 2015. godini usvojeno je 15.428 ili 84,46% zahtjeva, odnosno djelomično je usvojeno 296 ili 1,62% što znači da se najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvaja u cijelosti ili djelomično. Također, 61 (0,33%) postupak po zahtjevu za pristup informacijama prvostupanjsko tijelo je obustavilo, dok je za njih 1.091 ili u 5,97% slučajeva tijelo izdalo obavijesti sukladno članku 23. stavku 2. Zakona, kojom se korisnika obavještava da je informacijama javno objavljena ili da je informaciju već dobio ili da se ne primjenjuju odredbe s obzirom na izuzeća iz članka 1., stavka 3. Zakona. Iz navedenog proizlazi da je samo 2,77% slučajeva ili 506 zahtjeva odbijeno, što je gotovo neznatno smanjenje u odnosu na 2014. godinu kada je od ukupnog broja zahtjeva odbijenih bilo 3,03%. Također, proizlazi da je odbačenih zahtjeva bilo 238, odnosno 1,30%, dok je neriješenih zahtjeva bilo 209 ili 1,14%, što je blago povećanje u odnosu na 2014. kada je 1,01% zahtjeva ostalo neriješeno. Jedan dio zahtjeva koji je zaprimljen krajem 2015. mogao je ostati neriješen, a sve navedeno upućuje na to da tijela javne vlasti poštuju rokove u rješavanju zahtjeva. Međutim, sve nalaze treba tumačiti s oprezom zbog spomenutih nedostataka u podacima iz izvješća tijela javne vlasti.

Tablica 5.4. Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama

Postupanje sa zahtjevom	Broj zahtjeva
Usvojeni zahtjevi	15.428
Djelomično usvojeni zahtjevi	296
Odbijeni zahtjevi	506
Odbačeni zahtjevi	238
Neriješeni zahtjevi	209
Izdane obavijesti	1.091
Obustavljeni postupci	61

Prema razlozima za odbijanje (Tablica 5.5.), najveći broj zahtjeva odbija se iz razloga što tijelo javne vlasti ocjenjuje da se tražena informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Po toj se osnovi odbija gotovo trećina svih odbijenih zahtjeva i to u 165 slučajeva ili 28,25%. Drugi najčešći razlog odbijanja je zaštita osobnih podataka (138 ili 23,63% zahtjeva), a zatim razlog da se radi o informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka (47 ili 8,05% zahtjeva). Sljedeće po učestalosti ograničenje koje su tijela javne vlasti koristila su poslovna tajna u 45 ili 7,71% slučajeva, zatim zlouporaba prava na pristup informacijama što je kao razlog odbijanja uveden izmjenama i dopunama Zakona (28 ili 4,79%), potom odbijanje po osnovi okolnosti da bi se objavom informacije onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka odnosno izvršenje sudske odluke ili kazne (24 ili 4,11% slučajeva) te konačno iz razloga što informacija predstavlja profesionalnu tajnu (21 ili 3,60%). Podaci ukazuju da je distribucija osnova za odbijanje relativno podudarna sa razlozima za odbijanje žalbe, odnosno da je najčešći razlog uskraćivanja pristupa informaciji zbog

zakonskog ograničenja zaštita osobnih podataka, dok je apsolutno najčešći razlog odbijanja zahtjeva pozivanje na okolnost da se informacija ne smatra informacijom kako je definira Zakon, odnosno da se ne radi o već izrađenoj informaciji na nekom od medija. Kao i u izvješću iz 2014. godine, visok udio zahtjeva koji se odbijaju iz razloga što se tražena informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona ukazuje na to da građani nisu upoznati s pravima koja su im osigurana ovim Zakonom, u odnosu na druge propise koji predviđaju obvezu tijela javne vlasti da daju mišljenja, tumačenja, odgovore na pitanja ili postupaju po predstavkama (npr. Zakon o sustavu državne uprave ili Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; Zakon o medijima u smislu novinarskih upita i sl.).

Tablica 5.5. Zahtjevi za pristup informacijama prema razlozima odbijanja

Razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	47	8,05
klasificirane informacije	20	3,42
poslovna tajna	45	7,71
profesionalna tajna	21	3,60
porezna tajna	12	2,05
osobni podaci	138	23,63
pravo intelektualnog vlasništva	11	1,88
međunarodni ugovori, pregovori, diplomatski odnosi	1	0,17
ostali slučajevi utvrđenim zakonom	29	4,97
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	24	4,11
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	6	1,03
informacija u postupku izrade	17	2,91
informacijau postupku usuglašavanja	2	0,34
zlouporaba prava na pristup informacijama	28	4,79
nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dana informacije iz čl. 24. ZPPI	18	3,08
ne smatra informacijom u smislu ZPPI-a	165	28,25
Ukupno	584	100

Napomena: zahtjevi mogu biti odbijeni po više osnova

Iako se često kao glavni problem u ostvarivanju prava na pristup informacijama ističe problem klasificiranih podataka, valja primijetiti da razlog klasificiranih podataka nije jedan od najučestalijih, barem prema podacima iz izvješća. Tijela javne vlasti u cjelini odbijala su zahtjeve po osnovi klasificiranih podataka u samo 20 ili 3,42% slučajeva. To predstavlja smanjenje u odnosu na 2014. godinu kada je bilo 3,91% odbijajućih rješenja po osnovi klasificiranih podataka svih tijela javne vlasti. Navedeni podaci se mogu tumačiti na različite načine: ili građani ne traže podatke koji predstavljaju klasificirane podatke ili su tijela javne vlasti poboljšala provedbu Zakona o tajnosti podataka i ne klasificiraju podatke bez zakonske osnove i razumiju razliku između klasificiranih

podataka i drugih vrsta ograničenja, odnosno prihvaćaju činjenicu da nemaju zakonsku ovlast klasificirati podatke (npr. škole koje su taj razlog učestalo navodile u ranijim izvješćima).

Kako bi podaci o klasificiranim informacijama bili vjerodostojni, Povjerenik za informiranje je zatražio od Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost podatke o provedbi članka 16. stavka 1. Zakona te je navedeni Ured izvijestio kako je tijekom 2015. godine zaprimio ukupno 19 zahtjeva za davanjem mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa iz članka 16. Zakona, vezano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirani podatak. Hrvatski sabor podnio je jedan zahtjev, Vlada pet zahtjeva (od čega je mišljenje o deklasifikaciji dva dokumenta Vlade RH zatraženo u povodu traženja DORH-a za potrebe kaznenog postupka), a ostalih 13 zahtjeva podneseno je od strane ministarstava. U sedam predmeta Ured je zauzeo i obrazložio stav o potrebi daljnjeg zadržavanja određenog stupnja tajnosti, u pet predmeta je predložena deklasifikacija podataka (u opsegu koji omogućava pristup traženoj informaciji), dok su u sedam predmeta upućena priopćenja (jer, primjerice, dostavljena dokumentacija nije predstavljala klasificirani podatak, slijedom čega je podnositelju zahtjeva ukazano da nema osnove za davanjem mišljenja). Vezano uz stupnjeve tajnosti klasificiranih dokumenata koji su Uredu dostavljeni na mišljenje, najčešće je u pitanju bio stupanj tajnosti 'OGRANIČENO' (6), potom 'POVJERLJIVO' (4) te 'TAJNO' (1), dok su u jednom predmetu bili zastupljeni razni stupnjevi tajnosti (i to do stupnja 'VRLO TAJNO'). Uzevši u obzir da su u odnosu na 18.007 zaprimljenih odnosno 18.266 zahtjeva u radu u 2015., samo u 20 (prema izvješćima) odnosno 19 (prema podacima UVNS-a) slučajeva bili u pitanju klasificirani podaci (0,1%), proizlazi da udio zahtjeva kojima se traže klasificirani podaci i samim time dostupnost informacija ne predstavljaju značajno pitanje provedbe Zakona. Ipak, uzevši u obzir da je u sedam od 19 predmeta UVNS uputio priopćenje, zauzevši stav da sukladno Zakonu o tajnosti podataka predmetna informacija ne predstavlja klasificirani podatak, važno je istaknuti nužnost ispravne primjene propisa informacijskog prava od strane tijela javne vlasti, prije svega putem kontinuirane edukacije zaposlenih u državnim tijelima i tijelima državne uprave.

5.1 Troškovi pružanja informacije

Prema dostavljenim podacima iz izvješća, visina ostvarene naknade koju su tijekom 2015. godine 4.539 tijela javne vlasti naplatila od korisnika za pružanje informacije iznosi 12.890,62 kuna, od toga 11.928,00 kn za pristup informacijama i 962,40 kn za ponovnu uporabu informacija. Međutim, kao i ranijih godina ovaj iznos treba oprezno tumačiti. Prije svega, kao i u prošlom izvještajnom razdoblju, a prije izračuna navedenog iznosa, uočeno je da su određena tijela javne vlasti navodila kako su naplaćivale visoke iznose, što je prema broju zaprimljenih zahtjeva ocijenjeno kao neuobičajeno visok iznos. Vrlo je vjerojatno da su tijela javne vlasti u stvarne materijale troškove ubrajala iznose koje su naplaćivala za obavljanje svoje redovne djelatnosti i izdavanje potvrda, uvjerenja i slično te nisu razlikovala zahtjeve za pristup informacija od obavljanja njihove redovne djelatnosti i naplate usluga. Istovremeno, moguće je i postojanje neiskazanih naplaćenih naknada za ponovnu uporabu informacija, s obzirom da tijela javne vlasti još nisu u dovoljnoj mjeri upoznata s obvezama iz Zakona po toj osnovi (v. poglavlje 9.).

U odnosu na 2014. godinu kada je iskazana naplata 32.038,18 kn, proizlazi da je naplaćen iznos u 2015. smanjen tri puta. K tome, uzevši u obzir ukupan broj riješenih zahtjeva (17.420) i naplaćen iznos naknade za pristup informacijama (11.928,22 kn), proizlazi da trošak dobivanja informacije

od 1,4 kn po zahtjevu (u 2014. bilo je to 1,75 kn, sve uz ogradu kvalitete podataka) nije osobito tegoban za građane i dodatno se smanjuje te da tijela javne vlasti u pravilu primjenjuju Kriterije za naknadu stvarnih troškova koje je donio Povjerenik za informiranje (NN 12/14, 15/14), a kojima se preporučuje (članak 5.) da se troškovi niži od 50,00 kn ne naplaćuju. Ujedno, objavom informacija na internetskoj stranici tijela javne vlasti smanjuje se potreba pripreme informacije za pojedine korisnike i ostvaruje načelo jednakosti korisnika s obzirom da informacija postaje dostupna svima. Međutim, bilježe se i slučajevi pokušaja naplate troškova radi usporavanja postupka ili odustanka korisnika od dobivanja informacije, što je praksa koju bi tijela javne vlasti trebala napustiti i objavljivati informacije na internetskoj stranici odnosno pružati informacije po opravdanim zahtjevima u svrhu ostvarivanja prava građana na pristup informaciji.

Tablica 5.6. Iznos naplaćene naknade za pristup i ponovnu uporabu informacijama u 2015.

Tijela javne vlasti	Naknada za pristup informacijama (kn)	Naknada za ponovnu uporabu informacija (kn)
Državna tijela	1.426,00	0,00
Tijela državne uprave	660,28	0,00
Jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave	1.960,10	0,00
Sudovi i pravosudna tijela	1.404,00	0,00
Agencije, zavodi, fondovi, centri	1.312,80	0,00
Javne ustanove	4.991,49	950,00
Trgovačka društva	95,05	0,00
Udruge	73,50	12,40
Ostale pravne osobe i druga tijela s javnim ovlastima	5,00	0,00
Ukupno	11.928,22	962,40

6 Žalbeni postupci

Zakon o pravu na pristup informacijama omogućava korisniku podnošenje žalbe kada tijelo javne vlasti od kojega je informacija zatražena odbije njegov zahtjev za pristup informacijama, u pravilu kada temeljem provedenog postupka zaključi da informaciju treba zaštititi zbog zakonom propisanog ograničenja ili zato što se traženi podatak ne smatra informacijom ili kada nema osnove za dopunu ili ispravak pružene informacije. Žalba se može podnijeti i kada tijelo odbaci zahtjev jer ne posjeduje informaciju i nema saznanja o tijelu javne vlasti koje je u posjedu informacije.

Osim navedenoga, Zakon predviđa podnošenje žalbe i u situacijama kada tijelo javne vlasti ne riješi zahtjev za pristup informacijama u roku od 15 dana, odnosno u roku od 30 dana ako je tijelo javne vlasti produžilo rješavanje zahtjeva (tzv. šutnja uprave). Tijelo javne vlasti može u zakonom opisanim slučajevima produžiti rok za rješavanje zahtjeva kada informaciju mora tražiti izvan sjedišta tijela javne vlasti ili ako se jednim zahtjevom traži veći broj različitih informacija, odnosno ako je to nužno da bi se osigurala potpunost i točnost tražene informacije. Također, rok se može produžiti ako je potrebno provesti test razmjernosti i javnog interesa. O produženju roka s 15 na 30 dana tijelo javne vlasti ima obvezu bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana zaprimanja urednog zahtjeva obavijestiti podnositelja zahtjeva i navesti razloge zbog kojih je taj rok produžen. Ispunjenjem navedene zakonske obveze se sprječava podnošenje žalbe zbog tzv. šutnje uprave jer je podnositelj zahtjeva upoznat da je rješavanje njegovog zahtjeva produženo iz zakonom opravdanih razloga.

Prema Zakonu o općem upravnom postupku žalba se podnosi putem prvostupanjskog tijela te prvostupanjsko tijelo ima obvezu provjeriti je li žalba dopuštena, pravovremena ili izjavljena od ovlaštene osobe, te ako ocijeni da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično može zamijeniti doneseno rješenje s novim. Ukoliko prvostupanjsko tijelo ne odbaci žalbu ili ne zamijeni pobijano rješenje novim u obvezi je bez odgode dostaviti žalbu sa spisom predmeta drugostupanjskom tijelu.

U praksi Povjerenika za informiranje žalitelji u većini slučajeva (90%) izjavljuju žalbe izravno Povjereniku za informiranje te na taj način produžuju rješavanje postupka, budući da Povjerenik ne može riješiti zahtjev bez spisa, a niti posjeduje traženu informaciju. Stoga se u tom slučaju žalba dostavlja prvostupanjskom tijelu, što nepotrebno produljuje sam postupak.

U nastavku se prikazuju podaci o žalbama pred Povjerenikom za informiranje, a koji uključuju postupanje po žalbama izjavljenima u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama i zahtjeve za ponovnu uporabu informacija u pogledu zaprimljenih i riješenih žalbi (6.1. i 6.2.), odnosno samo na zahtjeve za pristup informacijama (6.3. i dalje), dok su podaci o žalbama u odnosu na ponovnu uporabu prikazani u poglavlju 9.

6.1 Žalbe zaprimljene u 2015.

Tijekom 2015. godine ukupno je zaprimljeno 624 žalbe te je iz 2014. godine preneseno 270 žalbi, a iz 2013. godine 12 žalbi, tako da je tijekom 2015. u rješavanju bilo ukupno 906 žalbi. Od 624 žalbe njih 580 se odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a 44 za ponovnu uporabu informacija. Zaprimljene žalbe odnose se samo na žalbe koje su izjavljene ili dostavljene

Povjereniku za informiranje kao drugostupanjskom tijelu, a ne obuhvaćaju žalbe izjavljene putem prvostupanjskog tijela koje je ono samo riješilo primjenom članka 113. Zakona o općem upravnom postupku, tako što je usvojilo žalbu (67 predmeta) odnosno odbacilo žalbu, a da korisnik nije podnio žalbu protiv rješenja o odbacivanju žalbe (39 predmeta).

Tablica 6.1. Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2011.-2015.

Godina	Izjavljene žalbe		Žalbe zbog šutnje uprave	
	Broj	Indeks	Broj	%
2011	209	---	137	65,55
2012	480	229,66	319	66,45
2013	515	107,29	331	64,27
2014	658	127,77	400	60,79
2015	624	94,83	402	64,42

Usporedbom s podacima iz ranijih izvješća u razdoblju 2010.-2015. prikazanima u Tablici 6.1., vidljivo je da je za razliku od razdoblja 2010.-2014. u kojem se bilježi intenzivan porast broja žalbi za 129,66% u 2012., 7,29% u 2013. i 27,77% u 2014. godini, u 2015. je došlo do preokretanja trenda i smanjivanja broja zaprimljenih žalbi za 5,17%. Pretpostavka je da se razlozi smanjivanja broja žalbi mogu naći prije svega u kvalitetnijem rješavanju žalbi od strane službenika za informiranje u tijelima javne vlasti, koje je posljedica niza edukativnih aktivnosti koje je Povjerenik za informiranje tijekom dosadašnjeg rada proveo, zatim naglasku na proaktivnoj objavi informacija zbog čega se smanjuje potreba korisnika da pristup informaciji ostvaruju podnošenjem zahtjeva, ali i okolnosti da mnogi korisnici prilikom podnošenja zahtjeva za pristup informacijama putem e-pošte o istome obavještavaju Povjerenika za informiranje te time na određen način usmjeravaju službenike za informiranje da zahtjeve riješe na pravodobno i u skladu sa Zakonom, kako bi izbjegli drugostupanjski postupak. Ujedno, s obzirom da pristup informacijama nije više u fokusu mnogih udruga civilnog društva, završeni su projekti kojima je cilj praćenje postupanja tijela javna vlasti putem rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, što se očituje kao manji broj zahtjeva udruga, a zatim i manji broj žalbi. Drugim riječima, smanjivanje broja žalbi, makar i neznatno, ukazuje da građani lakše dolaze do informacija i da su tijela javne vlasti transparentnija.

U odnosu na razloge izjavljivanja žalbe (Tablice 6.1. i 6.2.) vidljivo je da je udio žalbi zbog šutnje uprave relativno konstantan i u razdoblju 2011.-2015. kreće se između 60 i 66%. Od ukupno 624 izjavljene žalbe tijekom 2015. godine, 402 žalbe ili 64,42% odnosilo se na žalbe zbog šutnje uprave, odnosno korisnici su ih podnosili u situacijama kada se tijela javne vlasti nisu očitovala na njihove zahtjeve niti im pružila informaciju u propisanom roku. Takav omjer ukazuje da osnovni problem u ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija temeljem zahtjeva ostaje i dalje ignoriranje od strane tijela javne vlasti zahtjeva građana i nepoštivanje zakonom propisanih rokova za odlučivanje, ali i objektivnih okolnosti kratkoće rokova, s obzirom da je rok od 15 dana često neprimjeren kada se radi o zahtjevu kojim se traži veći broj i opseg informacija, odnosno kada se informacija traži u tijelu javne vlasti s velikim brojem područnih jedinica i ispostava. Ostaje činjenica da se u promatranom razdoblju u pravilu dvije trećine žalbi odnosi na razlog šutnje uprave, odnosno nerješavanja zahtjeva u zakonom propisanim rokovima, i po tome 2015. godine nije bilo značajnih odstupanja.

6.2 Rješavanje žalbi

U odnosu na žalbe koje su rješavanje u 2015. godini (Tablica 6.2.), od ukupnog 906 žalbi koje su bile u rješavanju 2015., a koji uključuje one prenesene iz 2013. i 2014. godine i one zaprimljene 2015. godine, riješene su 526 žalbe ili 58,10%. Od ukupno 12 žalbi iz 2013. godine riješeno je šest (50%) prenesenih žalbi, a šest žalbi je ostalo neriješeno (50%), dok je iz 2014. godine riješeno 167 (61,90%) žalbi, a 103 (38,10%) žalbe su ostale neriješene.

S obzirom na razlog izjavljivanja, dvije trećine žalbi odnose se na žalbe izjavljene zbog šutnje uprave (402 žalbe ili 64,42%), dok se jedna trećina žalbi (222 ili 35,58%) odnosi na žalbe zbog odbijanja ili odbacivanja zahtjeva. Od ukupnog broja žalbi u rješavanju neznatno više od polovice odnosilo se na žalbe zbog šutnje uprave (504 od 906 žalbi ili 55,63%), dok se gotovo polovica žalbi u rješavanju odnosila na žalbe na rješenja o odbijanju zahtjeva, dakle, ograničavanju pristupa ili ponovne uporabe informacija, ili odbacivanju zahtjeva za pristup odnosno ponovnu uporabu informacija zbog formalnih pretpostavki.

Tablica 6.2. Rješavanje žalbi u 2015.

Žalbe 2015.	Rješavanje žalbi				Razlog izjavljivanja žalbe		
	ukupno žalbi	riješene žalbe	% riješenih predmeta	neriješeno	odbijanje ili odbacivanje zahtjeva	šutnja uprave	% šutnje uprave
žalbe zaprimljene u 2015.	624	353	56,80	271	222	402	64,42
ukupno žalbenih postupaka u tijeku (2015. i prenesene)	906	526	58,10	380	402	504	55,63

Podaci ukazuju da je Povjerenik za informiranje riješio nešto više od polovice zaprimljenih žalbi (353 od 624 žalbe ili 56,80%), odnosno svih žalbi koje je imao u rješavanju (526 od 906 žalbi ili 58,10%).

Ako se podaci o efikasnosti u rješavanju žalbi u 2015. usporede s ranijim razdobljem (Tablica 6.3.), uočljivo je blago smanjivanje broja novih žalbenih predmeta, ali je vidljivo da je zbog nedovoljnog broja rješavatelja predmeta u prethodnim periodima dolazilo do zaostatka u rješavanju i povećanju postotka neriješenih žalbi. Povjerenik za informiranje je tijekom 2015. riješio ukupno 526 (58,1%) žalbi. S obzirom da je 31,13% svih žalbenih predmeta činili predmeti preneseni iz prethodnog perioda vidljivo je da zaostatak iz prethodnih godina dovodi do toga da svake godine ostaje sve veći broj neriješenih predmeta. Također ukoliko se razmotri ukupan broj zaprimljenih žalbi tijekom 2015. godine (624) u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta (526), što iznosi 84,29%, vidljivo je da Ured u postojećim kapacitetima i maksimalnim angažmanom službenika, čak i bez zaostataka iz prethodnog perioda, održao i čak povećao efikasnost u odnosu na apsolutni broj riješenih predmeta, ali u postojećim okolnostima nije bio u stanju riješiti sve žalbene predmete, što je najvećim dijelom uvjetovano činjenicom da su rješavatelji predmeta bili

angažirani i na drugim poslovima u Uredu, zbog nedostatka zaposlenih inspektora i zaposlenih za poslove praćenja i promicanja, ali i postupanja tijela javne vlasti, odnosno odugovlačenja u postupanju.

Tablica 6.3. Broj izjavljenih žalbi po godinama 2011-2015 i po načinu rješavanja.

Godina	Zaprimljene žalbe	Prenesene žalbe	Ukupno u rješavanju	Riješene žalbe	%	Neriješene	%
2011	209	0	209	188	89,95	21	10,05
2012	480	21	501	372	74,25	129	25,75
2013	515	129	644	495	76,86	149	23,14
2014	658	149	807	524	64,93	283	35,07
2015	624	282	906	526	58,10	380	41,94

Zaostaci odnosno kašnjenje u rješavanju žalbenih predmeta prvenstveno su bili posljedica slabih kapaciteta Ureda povjerenika za informiranje s jedne strane, koji su deficitarni još od 2011. godine, odnosno načina rada i postupanja prvostupanijskih tijela javne vlasti. U 2015. na radu po žalbama bila su angažirana tri rješavatelja predmeta i voditeljica Službe, uz pomoć osobe na stručnom osposobljavanju, s time da navedeni kapacitet ostvaren tek u ožujku 2015. Ti su službenici uz rješavanje žalbenih predmeta obavljali i sve ostale poslove koji se odnose sudske postupke te niz drugih poslova kao što su predstavke koje su pristizale u povećanom broju, pružanje pomoći službenicima za informiranje i građanima, projekte, edukacije i promotivne aktivnosti, te su obavljali niz poslova vezanih za organizaciju ureda, s obzirom da Ured nema službenika koji bi obavljali opće poslove. Uzevši u obzir povećanje opsega posla u tim segmentima, službenici su ostvarili relativno dobar rezultat čak povećavši apsolutni iznos riješenih predmeta.

Osim navedenog, treba pridodati faktor prvostupanijskog tijela, tj. činjenice da postupci često dugo traju zbog otezanja prvostupanijskog tijela u komunikaciji s Povjerenikom. Brzo i učinkovito postupanje i suradnja s nadzornim tijelom od presudne su važnosti za rješavanje stvari s obzirom da je dio rokova za rješavanje po Zakonu o pravu na pristup informacijama dvostruko kraći u odnosu na rokove iz Zakona o općem upravnom postupku. Rješavanje u zakonskim rokovima osobito je važno u postupcima ostvarivanja informacije 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. Stoga u svrhu zakonitog i pravilnog rješavanja stvari i ostvarivanja prava građana nedostavljanje spisa, ignoriranje dopisa i požurnica Povjerenika ili nedostavljanje informacije predstavlja ozbiljnu ugrozu zakonitosti.

Drugim riječima, Povjerenik za informiranje s postojećim kapacitetima u razdoblju 2013.-2015. rješavao je oko 500 žalbi godišnje, s blagim povećanjem apsolutnog broja riješenih predmeta tijekom godine (od 495. u 2013., 524. u 2014. i 526. u 2015.), te se u narednom razdoblju zbog jačanja kapaciteta Ureda i rasterećenja rješavatelja predmeta, rezultata inspektorskog nadzora te rješavanja zaostataka iz prethodnih godina, kao i blagog trenda smanjivanja broja žalbi uslijed proaktivne objave informacija, ali i jačanja znanja i vještina prvostupanijskih tijela javne vlasti (kroz edukacije, samoprocjenu), može očekivati povećanje efikasnosti u rješavanju žalbenih predmeta.

6.3 Odlučivanje po žalbama

Povjerenik za informiranje je u 2015. riješio ukupno 526 žalbi što iznosi 58,10% ukupnih žalbenih predmeta u rješavanju. Od tog broja riješeno je 6 žalbi prenesenih iz 2013., odnosno 50% prenesenih žalbi, te 167 od 270 žalbi (61,85%) prenesenih iz 2014. godine.

Od riješene 526 žalbe, trećina odnosno 153 (29,10%) žalbe odnosile su se na žalbe izjavljene na rješenja kojima se zahtjevi za informacijom odbijaju ili odbacuju, a dvije trećine odnosno 373 (70,90%) na rješavanje žalbi zbog šutnje uprave od čega 361 žalba zbog pristupa informacijama i 12 zbog ponovne uporabe informacija.

Žalbe prema ishodu postupka

S obzirom na odlučivanje u drugom stupnju u postupcima po žalbama na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja, od 153 žalbi koje su riješene tijekom 2015. godine, a koje se odnose na pristup informacijama Povjerenik za informiranje je:

- 11 (7,19%) žalbi odbacio jer nisu bile dopuštene ili pravodobne,
- 50 (32,68%) žalbi odbio kao neosnovane jer je utvrđeno da je postupak koji je prethodio rješenju pravilno proveden i da je rješenje pravilno i osnovano na zakonu,
- 35 (22,88%) rješenja poništio i naložio tijelu javne vlasti da žalitelju omogući slobodan pristup informaciji kad je utvrđeno da je žalba osnovana,
- 38 (24,84%) rješenje poništio i dostavio predmet na ponovno rješavanje tijelu javne vlasti kad je za donošenje novoga rješenja, s obzirom na prirodu upravne stvari, bilo nužno neposredno rješavanje prvostupanjskog tijela, a utvrđeno je da rješenje treba poništiti,
- 13 (8,50%) žalbi koje su se odnosile na rješenje o odbijanju zahtjeva koje su bile upućene neposredno Povjereniku za informiranje dostavi tijelima javne vlasti, te su tijela javne vlasti riješila žalbe prema članku 113. Zakona o općem upravnom postupku,
- u slučaju tri (1,96%) žalbe obustavio postupak zbog odustanka žalitelja od žalbe,
- u slučaju tri (1,96%) žalbe poništio rješenje temeljem članka 129. Zakona o općem upravnom postupku zbog nezakonitog rješenja.

U odnosu na žalbe koje se odnose na ponovnu uporabu informacija tijekom 2015. godine nisu donesene odluke po odbijajućim rješenjima.

Kada se analizira udio odbijajućih rješenja u predmetima pristupa informacijama od 50 ili 32,68%, dakle onih slučajeva u kojima je utvrđeno da su tijela javne vlasti postupajući po zakonu donijela zakonita i pravilna rješenja u odnosu na broj 86 ili 56,22% riješenih odbijajućih predmeta koji uključuje broj poništenih rješenja i broj promijenjenih odluka prvostupanjskih tijela po izjavljenoj žalbi vidljivo je da u većoj mjeri tijela javne vlasti odbijaju ili odbacuju zahtjeve iz pogrešnih ili na zakonu neutemeljenih razloga odnosno na temelju nepravilno provedenog postupka. To pokazuje omjer neosnovanih u odnosu na osnovane žalbe 1:1,72. Drugim riječima, tijela javne vlasti češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom, odnosno na svakih 10 zakonitih i pravilnih

rješena donesu i 17,2 nezakonitih ili nepravilnih odluka. Pri tome nisu uračunati slučajevi odustajanja korisnika od žalbe ili odbacivanja žalbe iz procesnih razloga, koji čine 9,15% svih riješenih žalbi.

Od ukupno 373 predmeta povodom tzv. šutnje uprave (pristup i ponovna uporaba informacija), u 361 predmeta tijela javne vlasti Povjerenik za informiranje je u postupanju po žalbama izjavljenima zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije u zakonskim rokovima riješilo zahtjev za pristup informacijama:

- u 44 (12,19%) žalbi odbacio žalbe jer nisu bile dopuštene, u pravilu jer je žalitelju osigurana zaštita putem drugog propisa, sukladno članku 1., stavku 3. (stranka je u postupku)
- u 156 (43,21%) žalbi naložilo tijelima javne vlasti da u roku od 15 dana riješe zahtjev za pristup informacijama odnosno da donesu rješenje jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu za pristup informacijama nisu bili opravdani,
- u 131 (36,29%) žalbi obustavilo postupak, ako je žalitelj odustao od žalbe ili u slučaju kada je tijelo javne vlasti nakon izjavljene žalbe postupilo po zahtjevu žalitelja dostavljajući tražene informacije ili donoseći rješenje kojim se zahtjev odbija, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba,
- u 23 (6,37%) žalbe odbio žalbu kao neosnovanu
- u 7 (1,94%) žalbi šutnja je riješena na način da je odbijen zahtjev.

S obzirom da je u 131 odnosno 36,29% predmeta Povjerenik za informiranje i nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja utvrdio kako tijelo javne vlasti nije u međuvremenu riješilo zahtjev bilo je potrebno naložiti tijelu javne vlasti rješavanje zahtjeva. Navedeno ukazuje da u navedenim slučajevima tijela javne vlasti odugovlače s rješavanjem zahtjeva ne želeći omogućiti pristup informaciji ili odgađaju dostavu informacije, a u određenom broju slučajeva žalbe nisu upućene ili nisu stigle do službenika za informiranje, što je posljedica i činjenice da se zahtjevi zaprimaju i putem e-pošte, a da tijela pri tome ne daju potvrdu o zaprimljenom zahtjevu.

U 156 slučajeva (43,21%) tijelo javne vlasti nakon zaprimanja obavijesti o izjavljenoj žalbi uz dostavu očitovanja obavijestilo je kako je zahtjev za pristup informacijama u međuvremenu riješen. Navedeno ukazuje da se, s obzirom na kratkoću rokova za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, dio šutnje uprave može pripisati neodgovarajućoj organizaciji rada u tijelu javne vlasti, što dovodi do dugotrajnog kolanja spisa, zaobilaženja službenika za informiranje, nedovoljnog znanja službenika u tijelu o sustavu rješavanja predmeta po zahtjevima za pristup informacijama i slično. Vidljivo je da je kod tijela javne vlasti koje imaju veći broj ustrojstvenih jedinica često potrebno vrijeme rješavanja duže od 15 kalendarskih dana, uzimajući u obzir i da jedan dio vremena otpada i na dostavu informacije, osobito ako je informacija dostavljena putem pošte. Također, česte izmjene službenika za informiranje (i mijenjanje adrese e-pošte) negativno utječu na postupanje. Međutim, može se očekivati da će s internom informatizacijom tijela javne vlasti, ali i većom svijesti svih službenika o pravu na pristup informacijama, unutarnji organizacijski problem imati sve manje utjecaja na rješavanje predmeta. Zbog toga je nužno poduzeti organizacijske mjere kako bi se smanjio broj žalbi iz navedenih razloga, pristupiti rješavanju problema stručnosti i educiranosti službenika za informiranje, njihovih radnih obveza i adresa e-pošte, kao i urediti sustav elektroničkog potpisa.

Ostaje činjenica da je u 43,21% slučajeva žalbi izjavljenih zbog šutnje, pokretanje žalbenog postupka ujedno značilo signal tijelu javne vlasti da riješi zahtjev. To ujedno znači da je sustav nadzora ključan za pravilnu provedbu Zakona, s obzirom da je unutar ukupnog broja riješenih žalbi (526) Povjerenik za informiranje ili poništio odbijajuća rješenja kojima se odbacuje ili odbija zahtjev za pristup informacijama (73) ili u slučajevima šutnje uprave naložio tijelu da riješi zahtjev za pristup informacijama (156), dakle, u 229 slučajeva zauzeo stav suprotan stavu tijela javne vlasti koje je smatralo da nije dužno pružiti informaciju odnosno riješiti zahtjev za pristup informacijama (43,53%).

Žalbe prema podnositeljima

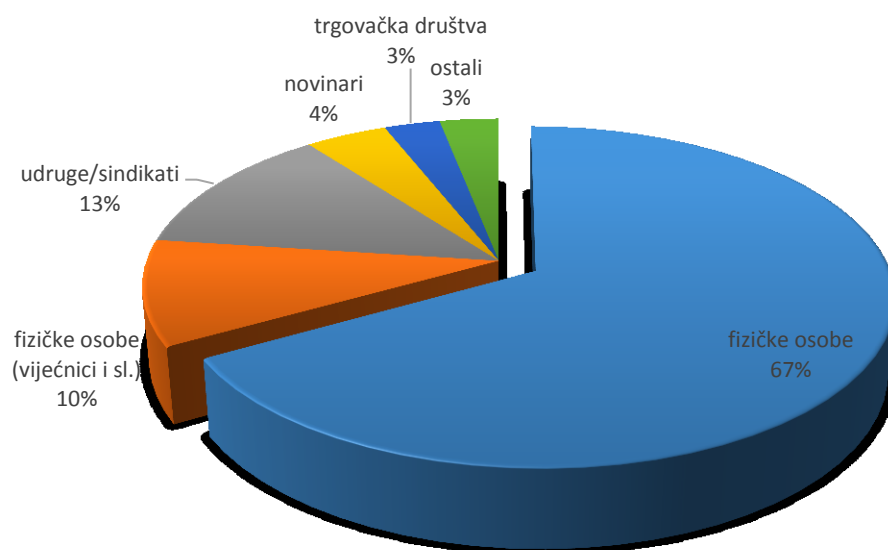
U pogledu podnositelja 580 podnesenih žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama u 2015. godini (Tablica 6.4. i Slika 6.1.), dvije trećine svih žalbi izjavili su građani (388 ili 66,90%), čemu treba pridodati i fizičke osobe koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl. (59 ili 10,17%) odnosno novinara (25 ili 4,31%), dok su pravne osobe podnijele ostale žalbe (108 ili 18,6%), od čega najviše udruge i sindikati, zatim trgovačka društva te ostali (npr. mjesni odbori, političke stranke i sl.). Iz navedenog je vidljivo da je više od tri četvrtine svih žalbi izjavljeno od strane fizičkih osoba, što je pokazatelj da su mnogi građani upoznati sa načinom ostvarivanja tog ustavom zajamčenog prava i da ga nastoje ostvariti, pri čemu ističemo da su neki od građana podnositelja ujedno i članovi nekih udruga.

Tablica 6.4. Udio u žalbama zbog pristupa informacijama prema podnositeljima

Podnositelji žalbi	580
Fizičke osobe – građani	388
Fizičke osobe - vijećnici i sl.	59
Fizičke osobe - novinari	25
Pravne osobe - udruge/sindikati	73
Pravne osobe - trgovačka društva	17
Pravne osobe – ostale	18

Međutim, potrebno je naglasiti da je i dalje veliki broj žalbi izjavljenih od strane istih fizičkih osoba i da se žalbe odnose na određena tijela javne vlasti od kojih se traži veliki broj informacija što tijela javne vlasti često doživljavaju kao zlouporabu prava, pa ili odbijaju zahtjeve navodeći da ono što korisnik traži nije informacija u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama ili ne rješavaju takve zahtjeve. Navedeno ukazuje na mogućnost uzurpiranja institucija od strane pojedinaca s jedne strane, te s druge strane na mogućnost samovoljne ocjene oportuniteti traženja informacija od strane tijela javne vlasti.

Slika 6.1. Žalbe prema podnositeljima



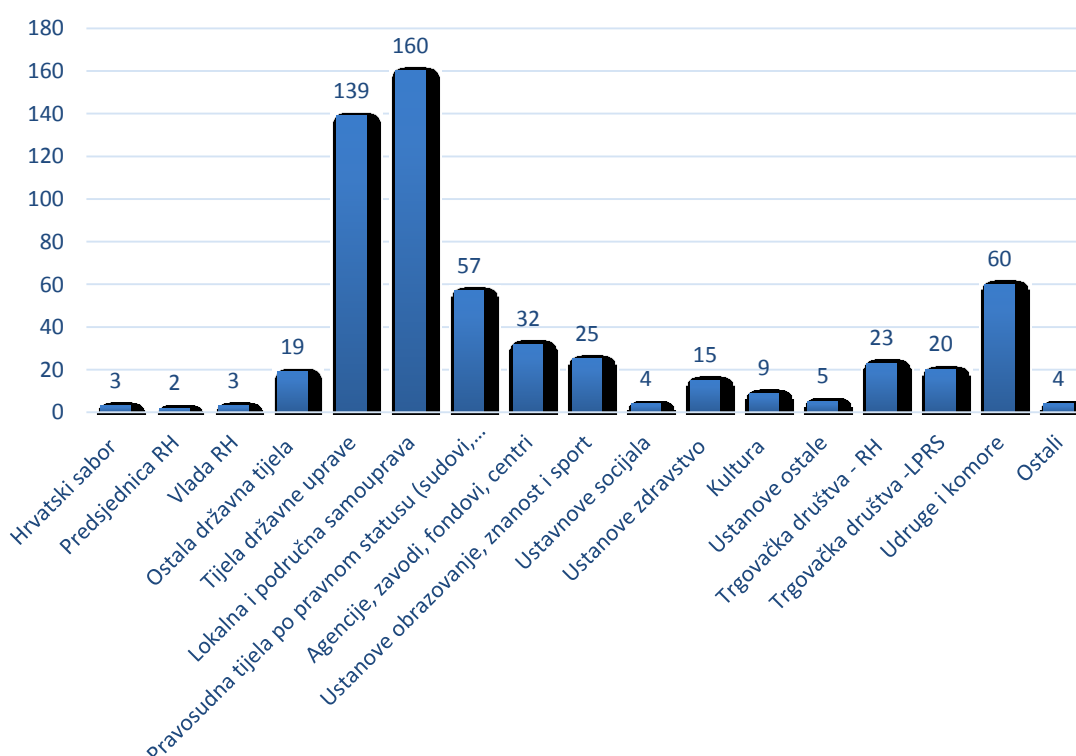
Prema statističkim podacima tijekom 2015. godine 10 žalitelja s najvećim pojedinačnim brojem podnesenih žalbi (60, 34, 33, 29, 22, 18, 16, 12, 12 i 9) u 2015. godini je od ukupnog broja zaprimljenih žalbi (624) podnijelo polovicu svih žalbi - njih 310 ili 49,68% i to u nekim slučajevima u odnosu na odluke ili nepostupanje istog tijela (općine, komore). Pri tome su najveći broj žalbi podnijela četiri povezana korisnika – fizičke osobe iz iste udruge, protiv većeg broja različitih tijela javne vlasti (60 žalbi, od čega 47 prvi žalitelj, a ostalih 13 tri povezana žalitelja), a slijede dva povezana žalitelja s ukupno 51 žalbom, od kojih 45 protiv istog tijela (Općina Gračišće), jedan žalitelj s 34 žalbe protiv različitih tijela, ali uglavnom radi dobivanja iste informacije, jedan žalitelj s 31 žalbom protiv jednog tijela javne vlasti (Hrvatska obrtnička komora), jedan žalitelj s 18 žalbi protiv dva tijela (Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Grad Split), jedan žalitelj - udruga sa 16 žalbi protiv različitih tijela te dva žalitelja s po 12 žalbi protiv nekoliko tijela javne vlasti. Udruge koje su u prethodnom razdoblju bile aktivne po pitanju podnošenja žalbi, ove su godine podnijele manji broj žalbi (po četiri žalbe Gong i Transparency International Hrvatska, Krizni Eko stožer Mariščina sedam žalbi). Valja naglasiti da se u određenom broju slučajeva korisnici žalitelji predstavljaju i podnose zahtjeve i žalbe kao fizičke osobe, iako im informacija služi u drugoj funkciji (novinar, zaposlenik, vijećnik, član udruge), uglavnom jer posebni propisi ne osiguravaju dostupnost informacija koje bi im prema prirodi posla trebale biti dostupne (npr. vijećnicima podaci o radu gradskih ili općinskih vijeća ili lokalnih komunalnih poduzeća, članovi udruge u odnosu na rad udruge i sl.).

Žalbe zbog ponovne uporabe informacijama, njih 44, izjavile su 3 pojedinačne fizičke osobe, od toga jedna osoba 38 žalbi (osnivač portala imamopravoznati.org), druga osoba 5 žalbi i treća osoba jednu žalbu. Riječ je o istim podnositeljima koji su podnijeli najveći broj žalbi u postupcima traženja pristupa informacijama.

Žalbe prema tijelima javne vlasti

Prema tijelima javne vlasti, od 580 žalbi izjavljenih u 2015. godini povodom zahtjeva za pristup informacijama, najveći broj odnosio se na zahtjeve upućene jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (160) i središnjim tijelima državne uprave (ministarstvima, državnim uredima, državnim upravnim organizacijama; 139), a slijede udruge i komore (60), ustanove u društvenim djelatnostima – obrazovanju, zdravstvu, kulturi, socijalnoj skrbi, itd. (58), pravosudna tijela (57), trgovačka društva (43) te agencije, zavodi, fondovi i centri (32) te državnih tijela (27) (Slika 6.2.).

Slika 6.2. Žalbe – pristup informacijama - prema tijelima javne vlasti u odnosu na čije su odluke ili šutnju izjavljene



U odnosu na državna tijela, ukupno je zaprimljeno 27 žalbi. Od toga broja tri žalbe su izjavljene zbog nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama koji su upućeni Hrvatskom saboru, a postupci su zatim obustavljeni jer je Sabor riješio zahtjeve. Također, zaprimljene su dvije žalbe u odnosu na Predsjednicu RH, po jedna zbog odbijajućeg rješenja i zbog šutnje uprave, u kojima je poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak odnosno naloženo rješavanje zahtjeva u slučaju šutnje uprave te je u jednom predmetu koji je prenesen u rad u 2015. godinu također naloženo rješavanje zahtjeva zbog šutnje uprave. U odnosu na Vladu RH tijekom 2015. godine zaprimljene su tri žalbe, od kojih su dvije izjavljene na odluke odnosno šutnju Etičkog povjerenstva Vlade RH i Ured zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudska prava. Postupajući po žalbama Povjerenik za informiranje je u jednom predmetu naložio rješavanje zahtjeva, u drugom slučaju je odbio žalbu jer je utvrđeno da nije došlo do šutnje uprave te je u predmetu zbog odbijanja zahtjeva potvrdio rješenje Vlade RH.

Preostale žalbe protiv državnih tijela izjavljene su protiv Državnog sudbenog vijeća i to 12 (polovica od istog žalitelja), tri protiv Ustavnog suda RH, zatim po jedna žalba protiv Hrvatske narodne banke, Državnog odvjetništva RH, Državnog izbornog povjerenstva i Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, itd. U odnosu na žalbe protiv drugih državnih tijela tijekom 2015. godine ukupno je riješeno 11 od 25 te su donesena četiri rješenja kojima su odbačene žalbe zbog šutnje uprave (u dvije žalbe u odnosu na Državno sudbeno vijeće i jedna u odnosu na Ustavni sud te jedna na odnosu na Sigurnosno-obavještajnu agenciju), jedna odluka kojom je naloženo rješavanje žalbe u odnosu na Hrvatsku narodnu banku, dva rješenja o obustavi postupka u odnosu na Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa i Hrvatsku narodnu banku te jedno rješenje kojim je odbijena žalba jer nije došlo do šutnje uprave u odnosu na Državno sudbeno vijeće. Također je doneseno jedno rješenje kojim se odbija žalba kao neosnovana u slučaju Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, te su donesena dva rješenja kojima je poništeno prvostupanjsko rješenje i naložena dostava informacija u odnosu na Državno izborno povjerenstvo i Ustavni sud RH.

Tablica 6.5. Žalbe – pristup informacijama - prema tijelima javne vlasti u odnosu na čije su odluke ili šutnju izjavljene

Tijela javne vlasti	Broj žalbi	Udio žalbi (%)
Lokalna i područna (regionalna)samouprava	162	27,59
Tijela državne uprave	139	23,97
Udruge i komore	60	10,34
Ustanove	58	10,00
Pravosudna tijela	57	9,83
Agencije, zavodi, fondovi, centri	32	5,52
Državna tijela i ostala državna tijela	27	4,66
Trgovačka društva -LPRS	20	3,45
Trgovačka društva - RH	23	3,97
Ostali	4	0,69
Ukupno	580	100

U odnosu na tijela državne uprave ukupno je riješeno 136 od 232 žalbe (58,6%), i to 86 žalbi izjavljenih zbog šutnje uprave (63,3%) i 50 žalbi (36,7%) zbog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama. U žalbenim predmetima povodom šutnje uprave doneseno je 12 rješenja kojima je odbačena žalba, zatim je doneseno 27 odluka kojima je naloženo rješavanje zahtjeva, doneseno je 37 rješenja o obustavi postupka, dva rješenja kojim je žalba riješena i odbijen zahtjev i osam žalbi kojim se šutnja odbija kao neosnovana. Drugim riječima, u nešto manje od polovice slučajeva tijela državne uprave su za vrijeme trajanja postupka zbog šutnje uprave sama riješila predmet, dok je u trećini slučajeva Povjerenik morao formalno reagirati ili tako što je naložio rješavanje zahtjeva (27) ili tako što je sam riješio stvar (2). Također je u 50 predmeta koja se odnose na odbijanje zahtjeva za pristup informacijama doneseno je pet rješenja kojima je žalba odbačena, 21 rješenje kojim je žalba odbijena kao neosnovana, 12 rješenja kojima je poništeno rješenje ministarstva i naloženo da se omogući pristup informacijama, sedam rješenja kojim je poništeno rješenje i predmet dostavljen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak te jedno rješenje temeljem članka 129. Zakona o općem upravnom postupku (poništavanje i ukidanje

nezakonitog rješenja), a u tri žalbena predmeta su ministarstva sama riješila stvar te je u jednom predmetu je doneseno rješenje o obustavi postupka. Drugim riječima, u dva od pet slučajeva (20 ili 40%) Povjerenik je ocijenio da odluke tijela državne uprave nisu u skladu sa Zakonom te je poništio rješenje. Proizlazi da tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije, državni uredi i uredi državne uprave u županijama) učestalo kasne sa rješavanjem predmeta te tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave. S druge strane, rješenja po zahtjevima za pristup informacijama u nešto manje od polovice svih slučajeva u skladu su sa zakonom.

Tijekom 2015. godine u odnosu na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave zaprimljeno je ukupno 160 žalbi od kojih se 107 ili 66,88% odnosi na šutnju uprave, a preostale 53 žalbe (33,12%) podnesene su zbog odbijanja ili odbacivanja zahtjeva za pristup informacijama. Prema obrađenim podacima najviše žalbi izjavljeno je u odnosu na Općinu Gračišće (45, sve od dva podnositelja), zatim po 14 žalbi na postupanje Grada Zagreba i Općine Baška Voda, 13 na Grad Split i na kraju Općinu Sućuraj (5) i Općinu Starigrad (4). U odnosu na žalbe zbog šutnje uprave tijekom 2015. godine je riješeno 94 žalbi te je doneseno 10 rješenja kojima je žalba odbačena kao nedopuštena, zatim 47 odluka kojima je naloženo rješavanje žalbe te su donesena 32 rješenja o obustavi postupka i pet rješenja kojim se žalba zbog šutnje uprave odbija kao neosnovana. Dakle, u polovici slučajeva šutnje uprave Povjerenik je morao formalno reagirati odlukom, što predstavlja nešto veći udio nego u odnosu na tijela državne uprave, kada je isto morao učiniti u trećini slučajeva. U odnosu na odluke koje su donesene povodom odbijanja zahtjeva za pristup informacijama tijekom 2015. godine je riješeno 39 žalbi te je doneseno jedno rješenje kojim je žalba odbačena kao nedopuštena te devet rješenja kojim je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđeno rješenje (Općine Muć, Općina Baška Voda, Općine Ravna Gora, Općine Gudinci, Grada Drniša, Grada Zagreba, Grada Hvara i Grada Trogira i Primorsko-goranske županije). U četiri slučaja poništeno je rješenje i naložena dostava informacija (Istarskoj županiji, Primorsko-goranskoj županiji, Gradu Čazmi i Općini Martijanec). Konačno, donesena su 22 rješenja kojim je poništeno prvostupanjsko rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak i to jedan protiv Grada Ogulina, sedam protiv Grada Biograd na Moru i 14 protiv Općine Gračišće. U jednoj žalbi izjavljenoj protiv rješenja Krapinsko-zagorske županije stranka je odustala te je doneseno rješenje o obustavi postupka te je u jednom predmetu Grad Split i Grad Rijeka promijenio odluku nakon izjavljene žalbe. Drugim riječima, kada se radi o odlukama lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica Povjerenik je u dvije trećine slučajeva (26 od 39 ili 66,66%) poništio rješenja jedinica zbog nezakonitosti, što predstavlja veći udio nezakonitih rješenja nego što je to slučaj kod tijela državne uprave (40%). Proizlazi da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u dvije trećine slučajeva (66,5%) nezakonito odbijaju pružiti informaciju građanima, kao i da u polovici (50%) svih slučajeva kada ne donesu odluku u zakonskim rokovima (šutnja uprave) i dalje istu ne donose dok ih na to formalno ne obveže Povjerenik, čime znatno otežavaju pristup informaciji građanima odugovlačenjem postupka. Uzevši u obzir da tijela državne uprave isto čine u znatno manjoj mjeri (30% nezakonitih rješenja odnosno 40% neriješenih predmeta šutnje prije donošenja odluke Povjerenika), proizlazi da lokalne i područne (regionalne) jedinice u većoj mjeri otežavaju građanima ostvarivanje njihova ustavnog prava. Razloge tome može se naći i u slabim kapacitetima lokalnih jedinica, slabom poznavanju propisa i needuciranosti službenika, ali i činjenici da se dio predmeta vodi potaknut ili provociran osobnim animozitetima između čelnika i zaposlenika tijela s jedne i korisnika s druge strane. U svakom slučaju, zbog važnosti informiranja građana o radu lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica te loših rezultata temeljem izvješća posebna će se pažnja u nadolazećem razdoblju posvetiti

edukaciji i jačanju svijesti tijela javne vlasti o važnosti transparentnosti i otvorenosti, kao i pravilnom postupanju prema Zakonu.

Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka

Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 15. propisuje razloge za ograničenje pristupa informacijama. Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama u odnosu na do tada važeći Zakon došlo je do izmjena zakonskih ograničenja. Zakon određuje jedno apsolutno ograničenje i to informacije koje se odnose na prethodni i kazneni postupak za vrijeme trajanja tih postupaka, u kojem slučaju tijelo javne vlasti ne provodi test razmjernosti i javnog interesa. Tijela javne vlasti imaju obvezu ograničiti pristup informacijama u slučajevima za koje postoji zakonsko uporište ako je informacija klasificirana, ako predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, ako se radi o osobnim podacima, ako se radi o intelektualnom vlasništvu, ako je pristup ograničen sukladno međunarodnom ugovoru, te je proširena i na informacije koje nastaju u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora sa drugim državama ili međunarodnim organizacijama do završetka postupka te na informacije nastale u području održavanja diplomatskih odnosa.

Nadalje, članak 15. proširen je propisivanjem novih ograničenja prava na pristup informacijama u stavku 4. prema kojem tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informaciji u dva slučaja: 1. ako je informacija u postupku izrade unutar jednog ili između više tijela javne vlasti, a njezinim bi objavljivanjem prije dovršetka cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade i 2. ako je informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova. U tim slučajevima tijelo javne vlasti, prije donošenja odluke o zahtjevu za pristup informacijama, ima obvezu provesti test razmjernosti i javnog interesa i tako utvrditi preteže li u svakom pojedinačnom slučaju javni interes za omogućavanjem pristupa takvom internom aktu nad štetom koja bi po zaštićeni interes nastala.

Osim navedenoga pristup informaciji može se ograničiti ako postoje osnovane sumnje da bi objavom informacije bilo onemogućeno učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, ili izvršenje sudske odluke ili kazne, odnosno ako bi se objavom informacije onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni ili inspekcijski nadzor ili nadzor zakonitosti, odnosno ako bi se povrijedilo pravo intelektualnog vlasništva, osim ako je vlasnik ili autor dao izričit pristanak. U svim tim pobrojenim slučajevima, provodi se test razmjernosti i javnog interesa, kako je on uređen u članku 16., osim ako se radi o raspolaganju javnim sredstvima. Kada se radi o klasificiranoj informaciji, prije provedbe testa potrebno je pribaviti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost. Ujedno, tijelo javne vlasti odbit će zahtjev ako se informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona odnosno ako utvrdi da nema osnove za dopunu ili ispravak informacije, ako se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona i u slučaju zlouporabe prava, a to je slučaj ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zlorabljiva pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Potrebno je razlikovati razloge za ograničenje prava na pristup informaciji koja postoji i koja je u posjedu tijela javne vlasti, u kojim slučajevima tijelo javne vlasti provodi test razmjernosti i javnog interesa (osim u slučaju apsolutnog ograničenja iz razloga vođenja prethodnog i kaznenog postupka), i druge osnove odbijanja zahtjeva koje je moguće istaknuti kada se radi o informaciji u smislu Zakona, kada tijelo ne posjeduje informaciju, kada nema osnove za dopunu ili ispravak informacije, odnosno kada se radi o zlouporabi prava.

Prema podacima o žalbenim predmetima zaprimljenim tijekom 2015. prema svim razlozima odbijanja sadržanima u Tablici 6.6. i prikazanima na Slici 6.3. vidljivo je da najčešći razlog podnošenja žalbe na odbijajuće rješenje – u jednoj četvrtini slučajeva (47 slučajeva ili 26,55%), odbijanje zahtjeva jer se traženo ne smatra informacijom kako je ona definirana Zakonom u članku 5. stavak 1. točka 3. Sljedeće grupe razloga – po jednu petinu - čine uskrate informacija iz zbog zaštite osobnih podataka (34 slučaja ili 19,21%) te iz razloga što tijelo javne vlasti ne posjeduje zatraženu informaciju (32 slučaja ili 18,08%). Slijede poslovna ili profesionalna tajna u 12 slučajeva (6,78%), zlouporaba prava u 12 slučajeva (6,78%), vođenje sudskog ili drugog postupka u devet slučajeva (5,08%), klasificirane informacije u sedam slučajeva (3,95%) te ostali zakonom propisani razlozi u šest slučajeva (3,39%).

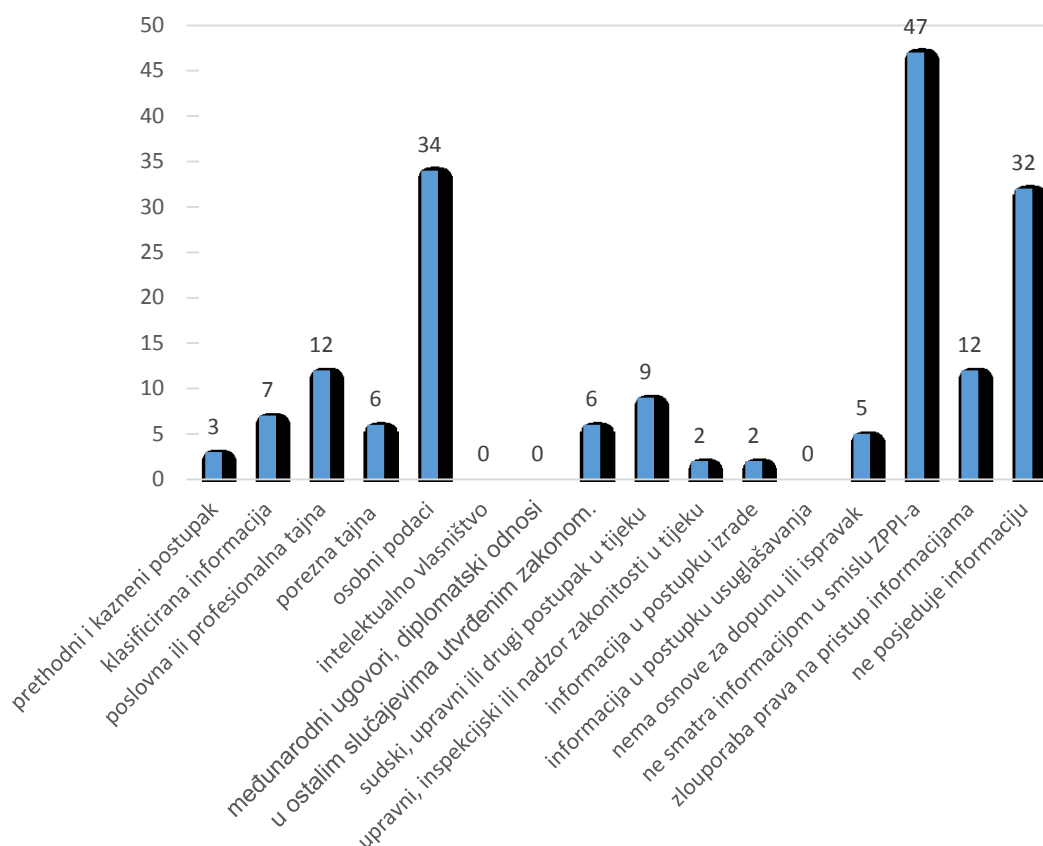
Ako se promatraju odvojeno razlozi ograničavanja pristupa i drugi razlozi za odbijanje zahtjeva vidljivo je da među najčešćim razlozima ograničenja u 2015. prevladava zaštita osobnih podataka, zatim poslovna ili profesionalna tajna, zatim vođenje sudskog ili drugog postupka, klasificirani podaci ili drugi zakonom propisani razlozi. U tom smislu zamjetna je razlika u odnosu na 2014. godinu kada je prevladavala uskrata zbog poslovne ili profesionalne tajne, osobnih podataka, informacije u postupku izrade, te vođenja drugog postupka i na kraju klasificirane informacije.

Tablica 6.6. Žalbe prema razlozima odbijanja

Ograničenja	2014.		2015.		
	Broj	Rang	Broj	Rang	Postotak
prethodni i kazneni postupak	8	8.	3	10.	1,69%
klasificirana informacija	10	7.	7	7.	3,95%
poslovna ili profesionalna tajna	56	1.	12	4.	6,78%
porezna tajna	4	10.	6	8.	3,39%
osobni podaci	37	3.	34	2.	19,21%
intelektualno vlasništvo	3	11.	0	-	0,00%
međunarodni ugovori, diplomatski odnosi	1	13.	0	-	0,00%
u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom	3	11.	6	8.	3,39%
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	13	6.	9	6.	5,08%
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	0	-	2	11.	1,13%
informacija u postupku izrade	14	5.	2	11.	1,13%
informacija u postupku usuglašavanja	-	-	0	-	0,00%
zlouporaba prava na pristup informacijama	-	-	12	4.	6,78%
ne smatra informacijom u smislu ZPPI-a	33	4.	47	1.	26,55%
nema osnove za dopunu ili ispravak	8	8.	5	9.	2,82%
ne posjeduje informaciju	38	2.	32	3.	18,08%

Potrebno je međutim napomenuti da su u pojedinim rješenjima tijela javne vlasti odbijala zahtjeve po više osnova, tako da su u tri predmeta odbijeni zahtjevi i zbog zaštite poslovne tajne i zaštite intelektualnog vlasništva te u šest predmeta i zbog zaštite poslovne tajne i zaštite osobnih podataka ili odnosno zbog zaštite osobnih podataka i zaštite klasificiranih podataka (u konkretnom slučaju radilo se o pravnoj osobi s javnim ovlastima koja zakonom nije ovlaštena klasificirati podatke).

Slika 6.3. Žalbe prema razlozima odbijanja zahtjeva



Zakonitost postupanja prvostupajskih tijela

U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika po žalbama u 2015. godini prema zakonskim ograničenjima u odnosu na najčešće korištene razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a koji su prikazani u Tablici 6.7. Iz prikazanih podataka u odnosu na 118 od ukupno 279 žalbi koje su riješene u 2015. (a obuhvaćaju žalbe podnesene u 2015. kao i prenesene žalbe) iz najčešćih razloga, vidljivo je da je u 45 slučajeva žalba odbijena kao neosnovana dok je u ukupno 58 slučajeva žalba usvojena, rješenje poništeno i predmet ili vraćen na ponovni postupak (33) ili je naloženo omogućavanje pristupa informaciji (25) te je u još tri dodatna slučaja rješenje poništeno kao nezakonito prema članku 129. ZUP-a. Drugim riječima, s obzirom na odnos 61 slučaja utvrđene povrede u prvostupajskom postupku i 45 odbijenih žalbi, proizlazi da su u većem broju slučajeva korisnici utemeljeno smatrali kako im je povrijeđeno

pravo na pristup informacijama, nego što su bez temelja podnosili žalbu. Ukratko, u tri od pet slučaja bili su u pravu.

Tablica 6.7. Žalbe prema odabranim razlozima odbijana

Riješeni predmeti u 2015.	Ukupno	Riješeno	Neriješeno	redovna žalba-odbačena	redovna žalba-odbijena	rješenje poništeno i naložen o da omogućiti slobodan pristup	rješenje poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje	redovne žalbe o kojima je TJV samo odlučilo	rješenje o obustavi postupka-odustanak od žalbe	poništeno čl. 129 ZUP-a
Ukupno	279	118	161	0	45	25	33	10	2	3
istražne radnje	6	3	3	0	2	0	0	0	0	1
klasificirani podaci	12	6	6	0	2	0	2	1	0	1
poslovna tajna	63	32	31	0	3	15	10	3	1	0
osobni podaci	58	15	43	0	7	6	0	2	0	0
nije informacija	67	28	39	0	11	1	13	1	1	1
TJV nema informaciju	61	31	30	0	20	3	5	3	0	0
zloupotreba prava	12	3	9	0	0	0	3	0	0	0

Napomena: obuhvaćene su žalbe koje su podnesene 2015. i žalbe iz ranijih godina; podaci se odnose na najčešće razloge odbijanja i ne obuhvaćaju sve riješene žalbe.

a) Prethodni i kazneni postupak

U žalbenim postupcima na odluke kojima su zatražene informacije uskraćene zbog toga što se informacija tiče prethodnog i kaznenog postupka, Zakonom je propisano da se ne provodi test razmjernosti i javnog interesa te bi u slučaju kada prvostupanjsko tijelo argumentira i dostavi dokaze o vođenju navedenih postupaka, Povjerenik za informiranje trebao odbiti žalbu (apsolutno ograničenje). Tijekom 2015. godine je od ukupno dvije riješene žalbe koje su se odnosile na prethodni i kazneni postupak u dvije žalbe ili 100% potvrdilo prvostupanjsku odluku. Navedeno ukazuje da su prvostupanjska tijela činjenice argumentirali odnosno potkrijepili odgovarajućim dokazima i pravilno i zakonito postupila.

b) Klasificirani podaci

Tijekom 2015. godine zaprimljeno je sedam žalbi te je iz prethodnog perioda preneseno pet predmeta, tako da je u rješavanju bilo 12 žalbi. Od ukupno 12 predmeta riješeno je šesti to na način da su donesena dva rješenja kojim su žalbe odbijene kao neosnovane (žalbe izjavljene protiv odluke Ministarstva financija i MUP-a) te je jedno rješenje MUP-a poništeno i vraćeno na ponovni postupak. U dva predmeta je prvostupanjsko tijelo nakon izjavljene žalbe promijenilo odluku, a u jednom predmetu je rješenje poništeno temeljem članka 129. Zakona o općem upravnom postupku. Proizlazi da klasificirani podaci, suprotno percepciji javnosti, i dalje ne predstavljaju posebno istaknut razlog za odbijanje zahtjeva, a može se reći da postaju i sve manje važni – u

2013. bilo je šest žalbi, u 2014. bilo je 12 žalbi, a u 2015. godini sedam žalbi na rješenja kojima se zahtjev odbija zbog toga što je tražena informacija klasificirana stupnjem tajnosti. Također, sve je manje prisutna praksa da tijela javne vlasti koja nisu ovlaštena klasificirati podatke u svojim rješenjima tu osnovu ističu kao razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama.

c) Poslovna tajna, profesionalna tajna, porezna tajna

Tijekom 2015. godine kao drugi najčešći razlog za uskratu informacija zbog zakonskih ograničenja korištena poslovna tajna (12 odnosno 6,78% slučajeva), dok je u 2014. godini to bio premoćno najčešći razlog uskrate (56 odnosno 30,77%), pa se gotovo svaka treća žalba odnosila na uskratu radi poslovne tajne. Naime, mnoga trgovačka društva koja su obveznici primjene Zakona primjenjivali su zakonsko ograničenje poslovne tajne kada se radilo o traženju informacija o plaći, zakupu poslovnog prostora, ugovorima koje tijela javne vlasti sklapaju sa trgovačkim društvima, izrađenim studijima i dr. U pojedinim predmetima tijela javne vlasti su ograničavala pristup informacijama zbog poslovne tajne, koja su kao takva propisana internim pravilnicima o poslovnoj tajni, a u drugostupanjskom postupku se utvrdilo da se radi o zaštiti osobnih podataka. Osim što se u pojedinim predmetima utvrdilo da se radi o zaštiti osobnih podataka, u dijelu riješenih predmeta utvrđeno da se ne radi o poslovnoj tajni kako je ona definirana Zakonom o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96). Proizlazi da se ta praksa u 2015. godini u znatnoj mjeri smanjila, čemu su znatno pridonijele edukacije Povjerenika za informiranje, ali i javna debata u nekoliko medijski eksponiranih slučajeva.

U odnosu na 32 riješena predmeta zbog poslovne tajne kao zakonskog ograničenja u 15 slučajeva poništeno je prvostupanjsko rješenje i naložena je dostava zatražene informacije te je u 10 žalbi poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak. Također je u tri slučaja doneseno rješenje kojim je potvrđeno prvostupanjsko rješenje. Navedeni podaci ukazuju da su prvostupanjska tijela javne vlasti u 78,12% žalbenih predmeta neopravdano uskraćivala zatražene informacije proglašavajući ih poslovnom tajnom odnosno nisu vodila računa o izričitoj zakonskoj normi članka 16. stavak 3. kojom je određeno da u slučaju kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima informacije trebaju biti javno dostupne i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. Proizlazi da su tek u svakom petom slučaju tijela javne vlasti ispravno postupila.

Stoga se ističe da tijela javne vlasti trebaju imati u vidu da ukoliko se radi o raspolaganju javnim sredstvima informacije trebaju biti javno dostupne. S druge strane, privatni subjekti koji sklapaju ugovore s tijelima javne vlasti trebaju biti svjesni da su ti pravni poslovi podložni određenim načelima transparentnosti, odnosno podložni su preispitivanju od strane javnosti putem instrumenata koje građanima daje ustavno pravo na pristup informacijama, razrađeno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama. Stoga, ukoliko smatraju da bi im javna objava određenih informacija (u pravilu o cijeni i usluzi koja se pruža) ugrozila tržišni položaj, trebaju preispitati svoju motivaciju za ulazak u ugovorni odnos s tijelom javne vlasti. Povjerenica za informiranje zalaže se za praksu kojom se u ugovore između tijela javne vlasti i poduzetnika unose klauzule o transparentnosti, tj. izričito navodi da je ugovor podložan Zakonu o pravu na pristup informacijama u svrhu transparentnosti rada tijela javne vlasti, kao što je to praksa u drugim europskim zemljama. Prilikom rješavanja zahtjeva tijela javne vlasti trebaju uvažavati i da određeni dijelovi informacija mogu sadržavati podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu i čije otkrivanje može naštetiti gospodarskom interesu, što ne isključuje omogućavanje pristupa ostalom

dijelu informacije. Također bi tijela javne vlasti morala voditi računa o tome koji podaci mogu biti poslovna tajna i razgraničiti ih od osobnih podataka.

Tijekom 2015. godine je zaprimljeno šest žalbi u kojima je Ministarstvo financija kao zakonsko ograničenje koristilo poreznu tajnu te je Povjerenik za informiranje tijekom 2015. godine donio jedno rješenje kojim je potvrdio rješenje Ministarstva financija, a ostale žalbe su u postupku rješavanja.

d) Osobni podaci

Iz statističkih podataka vidljivo je da je zaštita osobnih podataka u 2015. godini najčešće korišteno zakonsko ograničenje (34 žalbe, odnosno 19,21%), slično kao i u prethodnoj godini kada je svaka peta žalba bila podnesena radi uskrate pozivanjem na zaštitu osobne podataka, kao drugi po redu razlog (37 ili 20,33%), odmah nakon poslovne tajne. Iz žalbenih predmeta je vidljivo da se učestalo traže podaci o izabranim osobama temeljem provedenog natječajnog postupka, sastav radnih skupina, podaci o zaposlenicima, ugovorima i radnim mjestima, o iznosima utvrđenih koeficijenata, neto i bruto plaća, svih dodataka na plaću i drugih troškova koje su tijela javne vlasti isplaćivala zaposlenima ili osobama u ugovornom odnosu.

U odnosu na osobne podatke potrebno je naglasiti da je u riješenim predmetima od ukupno 15 predmeta Povjerenik za informiranje poništio rješenje i predmet vratio na ponovni postupak ili je omogućio pristup informacijama, obično djelomično, te je u sedam potvrdio odluke prvostupanijskih tijela. U dva predmeta je tijelo javne vlasti nakon izjavljene žalbe samo promijenilo svoju odluku. Ti podaci pokazuju da su u polovici slučajeva tijela javne vlasti neopravdano uskratila informaciju po osnovi osobnih podataka, a osobito ne uzimaju u obzir odredbu članka 15. stavka 5. Zakona koja omogućava da se djelomično omogući pristup informaciji na način da se određeni dijelovi koje sadrže osobne podatke i koji podliježu ograničenu zaštite, a da se pristup ostalom dijelu informacije omogući.

Tijela javne vlasti prilikom rješavanja zahtjeva trebaju uzeti u obzir da je javna dostupnost informacija o plaćama bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa primjenjiva u odnosu na bruto plaće zaposlenih, s obzirom da taj podatak ukazuje koliko se financijskih sredstava izdvaja za pojedino radno mjesto. Stvarni trošak javnih sredstava odnosi se na bruto iznos (bruto I i bruto II) i u pogledu redovitih mjesečnih primanja, kao i drugih plaćanja vezanih uz to radno mjesto. Podaci o plaćama zaposlenih u državnoj i javnoj službi dostupni su javnosti s obzirom na činjenicu da su koeficijenti i osnovice za radna mjesta propisani i javno objavljeni, kao i da su imena i prezimena voditelja ustrojstvenih jedinica te čelništva podaci koji se javno objavljuju na Internet stranicama, sukladno zakonskoj obavezi iz članka 10. Zakona.

e) Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona

Na prvom mjestu kao razlog odbijanja zahtjeva u 2015. godini su slučajevi u kojima nisu tražene informacije u smislu članka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama (47 slučajeva ili 26,55%), čime se bilježi porast u odnosu na prethodnu godinu kada je takvih žalbi bilo za četvrtinu manje. Navedeno ukazuje kako korisnici prava na pristup informacijama nisu dovoljno upoznati koje informacije mogu tražiti temeljem Zakona i ostvarivanja prava na pristup informacijama, a na koje informacije imaju pravo prema drugim propisima, kao što su Zakon o medijima, koji regulira

(iako neadekvatno) novinarske upite ili Zakon o sustavu državne uprave koji omogućuje građanima da postavljaju pitanja i dobiju odgovor. Ujedno, to ukazuje da su upoznati s postojanjem Zakona na kojeg se pozivaju i kada traže drugi tip podataka od tijela javne vlasti. U osnovi, pitanje koji zahtjeva obrazlaganje, sastavljanje odgovora, očitovanje o nekom problemu, ne smatra se zahtjevom za pristup informacijama, već se o zahtjevu radi kada se traži gotova odnosno postojeća informacija. Pri tome pitanje može obuhvatiti i traženje gotove informacije, pri čemu je tijelo dužno postupiti po Zakonu o pravu na pristup informacijama, čak i kada podnesak nije izričito naveden kao zahtjev za pristup informacijama.

Tijekom 2015. godine zaprimljeno je 47 žalbi izjavljenih na rješenja kojima se zahtjev odbija, pri čemu je vidljivo da građani i drugi korisnici prava na pristup informacijama i dalje ne razlikuju ostvarivanje prava na pristup informacijama u odnosu na druga prava koja su im zajamčena Ustavom ili posebnim zakonima, kao što je Zakon o sustavu državne uprave, a prema kojima mogu tražiti od tijela javne vlasti mišljenja, pojašnjenja, odgovore na predstavke, upute i slično. U odnosu na rješavanje predmeta je vidljivo da su od 28 žalbenih predmeta tijela javne vlasti ispravno donijela odluku budući da se nije tražila informacija u zakonskom smislu, a u 13 slučajeva poništeno je prvostupanjsko rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak jer je tijelo javne vlasti pogrešno utvrdilo da se nije tražila informacija u zakonskom smislu, dok je u jednom slučaju rješenje poništeno i omogućen pristup informaciji, u jednom predmetu je stranka odustala, dok je u jednom predmetu prvostupanjsko tijelo nakon izjavljivanja žalbe promijenilo odluku. Iz ovih podataka je vidljivo da tijela javne vlasti ne razmatraju postoje li informacije koje su u njihovom posjedu i koje se nalaze u više različitih dokumenata ili drugih zapisa podataka, pri čemu nisu dužne za korisnike raditi analize, izračune ili sl.

f) Zloupotreba prava

Svrha Zakona o pravu na pristup informacijama je omogućiti svakome dostupnost informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti kako bi se osigurala transparentnost i otvorenost njihova rada, trošenja javnog novca te povećala odgovornost njihovog postupanja. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 85/15) ugrađena je odredba čija je osnovna svrha zaštititi tijela javne vlasti od zloupotrebe Zakona koja se očituje u neumjerenom i pretjeranom podnošenju zahtjeva jednom tijelu javne vlasti od strane jednog ili nekoliko povezanih pojedinaca koji takvim postupanjem opterećuju rad tijela javne vlasti, ali i otežavaju drugim korisnicima ostvarivanje njihovog prava. Tijelo javne vlasti će rješenjem odbiti zahtjev za pristup informacijama ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava pravo na pristup informacijama, a osobito kada uslijed učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.

Za ocjenu zloupotrebe prava na pristup informacijama, relevantno je i novo načelo Zakona, a to je načelo međusobnog poštovanja i suradnje kojim je propisano da se odnosi tijela javne vlasti i korisnika temelje na suradnji i pružanju pomoći te međusobnom uvažavanju i poštivanju dostojanstva ljudske osobe. Međusobna komunikacija, uljučeno i pristojno ophođenje trebaju omogućiti olakšavanje pristupa informacijama te brže i efikasnije rješavanje zahtjeva.

Tijekom 2015. godine zaprimljeno je 12 žalbi u kojima su tijela javne vlasti odbila zahtjeve za pristup informacijama zbog zloupotrebe prava te su tijekom 2015. godine riješene tri žalbe u

kojima je Povjerenik za informiranje donio rješenje kojim je poništio rješenja i predmete vratio na ponovni postupak. Od 12 izjavljenih žalbi, osam se odnosi na zahtjeve za pristup informacijama koji su upućeni Općini Gračišće od strane dva korisnika, dvije se odnose na zahtjeve jednog korisnika upućene Turističkoj zajednici Grada Makarske, jedna se odnosi na zahtjev korisnika upućen Javnoj ustanovi za upravljanje Park šumom Marjan i jedna na zahtjev korisnika upućen Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

Primjeri iz prakse

□ Poslovna tajna - Ministarstvo gospodarstva – Ugovor o istraživanju Jadrana

Novinar je od Ministarstva gospodarstva zatražio dostavu ugovora s trgovačkim društvom Spectrum Geo Ltd o seizmičkom istraživanju Jadrana, s cjelokupnom popratnom dokumentacijom. Ministarstvo gospodarstva je odbilo njegov zahtjev navodeći u rješenju da se tražene informacije smatraju poslovnom tajnom. Prilikom odlučivanja u žalbenom postupku Povjerenik za informiranje je u obzir je uzeo načelo da javnost ima pravo slobodnog pristupa informacijama o stanju prirode kao i činjenicu da navedeni ugovor utječe na potrošnju javnih sredstava te utvrdio da se tražene informacije ne mogu smatrati poslovnom tajnom, pa je stoga poništio rješenje Ministarstva gospodarstva i korisniku omogućio pristup informacijama. Ministarstvo gospodarstva je protiv rješenja Povjerenika pokrenuo upravni spor, koji je presudom Visokog upravnog suda u 2016. godini okončan odbijanjem tužbenog zahtjeva i potvrđivanjem rješenja Povjerenika.

□ Poslovna tajna - zdravstvene ustanove - Podaci o kliničkim studijama u hrvatskim bolnicama

Udruga Gong zatražila je od više bolnica u Republici Hrvatskoj informacije o kliničkim studijama provedenima u 2013. godini i to podatke o broju kliničkih studija za potrebe privatnih farmaceutskih kompanija provedenih u 2013., broju trgovačkih društava za koje su se takve studije radile, ukupnoj vrijednosti tih ugovora, iznosu koji je od ukupne vrijednosti pripao bolnicama, iznosu koji je od ukupne vrijednosti pripao voditeljima studija, imena voditelja kliničkih studija, iznosu koji je od kliničkih studija uplaćen Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo iznosu koji je uplaćen Ministarstvu zdravlja ili državnom proračunu. Bolnice su uglavnom odbijale zahtjeve udruge navodeći da se radi o podacima koji predstavljaju poslovnu tajnu, odnosno osobne podatke voditelja studija. Povjerenik za informiranje utvrdio je tražene informacije ne predstavljaju poslovnu tajnu jer se njihovim omogućavanjem ne otkriva sadržaj tih studija niti trgovačka društva za koja su te studije rađene. Također, utvrđeno je da su imena i prezimenavoditelja kliničkih studija vezana uz osobe koje su zaposlene u bolnicama kao tijelima javne vlasti, stoga u slučaju objavljivanja njihovih imena i prezimena ne dolazi do kršenja odredbi Zakona o zaštiti osobnih podataka.

□ Poslovna tajna – Istarska županija – Studija gospodarske opravdanosti

Korisnik prava na informaciju je zatražio od Istarske županije Studiju gospodarske opravdanosti trgovačkog društva Felix 2002 d.o.o. za dobivanje prava na koncesiju na pomorskom dobru u

svrhu gospodarskog korištenja morskih plaža na području Borik-Poreč. Istarska županija je uskratila korisniku pristup informacijama jer predmetna studija nosi oznaku poslovna tajna. Povjerenik za informiranje je nakon uložene žalbe poništio odgovor Istarske županije te je djelomično odobrio korisniku pristup Studiji gospodarske opravdanosti, u onom dijelu koji postoji interes javnosti i koji se sukladno Zakonu o koncesijama ne može proglasiti poslovnom tajnom.

□ *Poslovna tajna- Zavoda za hitnu medicinu Splitsko-dalmatinske županije -javna nabava*

Korisnik prava na informaciju je zatražio od Zavoda za hitnu medicinu Splitsko-dalmatinske županije informacije koje se odnose na provedenu javnu nabavu, odnosno na izvršenje ugovora nakon provedene javne nabave. Tijelo javne vlasti je odbilo korisnikov zahtjev jer se tražene informacije smatraju poslovnom ili profesionalnom tajnom. Povjerenik za informiranje je poništio rješenje Zavoda te je omogućio korisniku pristup traženim informacijama, kao što su ugovori o kupoprodaji sanitetskih vozila i bankovne transakcije. Potrebno je naglasiti kako ugovori između subjekata javnog te subjekata privatnog prava predstavljaju informaciju od javnog značaja, osobito kada se odnose na raspolaganje javnim sredstvima.

□ *Poslovna tajna – Hrvatski zavod za zapošljavanje - Popis trgovačkih društava koja su koristila mjeru stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa*

Udruga Gong zatražila je od Hrvatskog zavoda za zapošljavanje popis trgovačkih društava u kojima su tijekom 2013. godine bile zaposlene osobe putem mjere stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa. Tijelo javne vlasti je odbilo zahtjev udruge navodeći da identifikacijski podaci o poslodavcima koji koriste usluge Hrvatskog zavoda za zapošljavanje predstavljaju poslovnu tajnu. Povjerenik za informiranje omogućio je pristup traženim informacijama jer je u žalbenom postupku utvrdio da tijelo javne vlasti nije obrazložilo koje bi štetne posljedice po njegove gospodarske interese ili gospodarske interese trgovačkih društava nastupile otkrivanjem nastale omogućavanjem traženih informacija, a osobito iz razloga što se mjere za poticanje zapošljavanja financiraju državnog proračuna i projekata Europske unije, pa je potrebno omogućiti pristup zatraženim informacijama kako bi se osigurala transparentnost rada i raspolaganja javnim sredstvima.

□ *Osobni podaci – Hrvatski crveni križ - isplata novčane pomoći za stradale u poplavama*

Hrvatski crveni križ je rješenjem odbio zahtjev korisnika kojim je zatražio popis osoba iz Općine Gunja kojima je isplaćena novčana pomoć u iznosu od 4.000 kuna u prvom i drugom krugu isplate pomoći zbog potrebe zaštite osobnih podataka. Povjerenik za informiranje u žalbenom postupku poništio rješenje Hrvatskog crvenog križa i korisniku omogućio djelomičan pristup informacijama jer je utvrdio da, s obzirom da dodjeljivanje potpora, bespovratnih sredstava ili donacija od strane tijela javne vlasti predstavlja potrošnju javnog novca te da postoji interes javnosti za objavljivanjem tih informacija zajedno s popisom korisnika. Utvrđeno je da u odnosu na imena i prezimena punoljetnih fizičkih osoba preteže javni interes jer se radi o raspolaganju javnim sredstvima, ali da u odnosu na ostale podatke punoljetnih fizičkih osoba sadržane u popisu (osobni identifikacijski broj, datum rođenja, oznaka spola i adresa) te osobne podatke maloljetnih

fizičkih osoba preteže potreba zaštite osobnih podataka, stoga se žalitelju treba omogućiti samo djelomičan pristup informacijama na način da se zaštićeni podaci prekriju (zacrne).

□ *Osobni podaci – Općinski građanski sud u Zagrebu - godišnji raspored poslova sudaca*

Općinski građanski sud u Zagrebu odbio je zahtjev trgovačkog društva kojim je zatražen Godišnji raspored poslova za 2014. godinu, uz obrazloženje da su informacije o unutarnjem ustrojstvu suda objavljene na internetskoj stranici suda i to za svaki odjel zasebno. Povjerenik je u žalbenom postupku omogućio djelomičan pristup informacijama na način da se u Godišnjem rasporedu poslova Općinskog građanskog suda zaštite podaci o osnovi temeljem koje određeni suci, sudski savjetnici i namještenici ne rade. U žalbenom postupku je naime utvrđeno da su suci, sudski savjetnici i namještenici Općinskog građanskog suda u Zagrebu osobe čije se plaće isplaćuju iz državnog proračuna te da, u cilju osiguranja transparentnosti u obavljanju javnih zadataka i poslova, zapošljavanju i potrošnji javnih sredstava, imena i prezimena sudaca, sudskih savjetnika i namještenika sadržana u Godišnjem planu rada ne predstavljaju zaštićene osobne podatke.

□ *Osobni podaci – Dječji vrtić Osijek - otvorena zamolba za posao*

Korisnik prava na informaciju je od Dječjeg vrtića Osijek zatražio dostavu informacije je li i kada određena osoba u navedenu gradsku ustanovu podnijela pisanu zamolbu za zasnivanje radnog odnosa, zatim presliku stranice knjige primljene pošte u kojoj je zaprimljena otvorena zamolba osobe, presliku stranice knjige pismohrane u kojoj je evidentirana arhivirana otvorena zamolba te presliku otvorene zamolbe sa zatamnjanim zaštićenim osobnim podacima. Dječji vrtić Osijek je uskratio korisniku informaciju budući da zatražene informacije, koje se odnose na pisanu zamolbu za zaposlenjem, predstavljaju zakonom zaštićene osobne podatke, odnosno jer ne posjeduje informaciju u dijelu koji se odnosi na presliku stranice knjige prijamne pošte i presliku stranice knjige pismohrane, budući da otvorena zamolba nije urudžbirana. Povjerenik za informiranje je odbio žaliteljevu žalbu jer nije pronašao javni interes da se žalitelju omogući preslika otvorene zamolbe, s obzirom da preteže zaštita osobnih podataka podnositelja zamolbe jer se ne radi o osobi koja je zaposlena u tijelu javne vlasti, a ni o potrošnji javnog novca.

□ *Osobni podaci – Gradsko društvo Crvenog križa Osijek – naknada za tjelesno oštećenje*

Korisnik prava na informaciju je zatražio od Gradskog društva Crvenog križa Osijek informaciju prima li ravnatelj navedenog tijela javne vlasti naknadu za tjelesno oštećenje. Tijelo javne vlasti je rješenjem odbilo korisnikov zahtjev budući da je zatražena informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka. Povjerenik za informiranje je odbio korisnikovu žalbu, s obzirom da zdravlje spada u posebnu kategoriju osobnih podataka čije je prikupljanje i detaljna obrada zabranjena Zakonom o zaštiti osobnih podataka.

□ *Osobni podaci – Ministarstvo unutarnjih poslova - podaci o stjecanju državljanstva*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za pristup informacijama zatražio od Ministarstva unutarnjih poslova da mu se dostave informacije o državljanstvu dređene osobe, pravnoj osnovi

stjecanja hrvatskog državljanstva te izdavanju putovnice Republike Hrvatske. Tijelo javne vlasti je rješenjem odbilo korisnikov zahtjev budući da je zatražena informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka. Povjerenik za informiranje u žalbenom postupku nije pronašao javni interes da se zatražene informacije omoguće žalitelju. Naime, ukoliko bi se zatražene informacije omogućila žalitelju, te iste informacije bi se onda trebale omogućiti bilo kojoj osobi koja bi ih zatražila. Svaka osoba ima pravo na zaštitu svojih osobnih podataka, stoga je u drugostupanjskom postupku odbijena žaliteljeva žalba kao neosnovana.

□ *Osobni podaci – Grad Zagreb – imena i prezimena članova komisija, povjerenstava i radnih tijela*

Povjerenik za informiranje je zaprimio žalbu novinarkе Jane Peršić zbog neodlučivanja o njezinom zahtjevu za pristup informacijama od strane Grada Zagreba, kojim je zatražila podatke o članovima komisija za izdavanje uporabnih dozvola građevina izgrađenih u periodu od 2000. do 2012. godine. Grad Zagreb je dostavio žaliteljici obavijest da podaci koji se traže podliježu odredbama Zakona o zaštiti osobnih podataka i Zakona o tajnosti podataka. Povjerenik za informiranje je uputio Grad Zagreb da rješavanje predmetnog zahtjeva u obliku odgovora u kojim se žaliteljicu izvješćuje kako joj se tražene informacije uskraćuju iz razloga zaštite osobnih podataka, ne može se smatrati rješavanjem predmetnog zahtjeva sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama. Gradu Zagrebu je naloženo da riješi zahtjev sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama i da pri rješavanju zahtjeva uzme u obzir da iako su imena i prezimena osoba koje djeluju kao članovi komisija za izdavanje uporabnih dozvola osobni podaci, isti nisu u konkretnom slučaju zaštićeni Zakonom o zaštiti osobnih podataka jer se radi o osobama koje su zaposlene u tijelima javne vlasti i obavljaju javnu funkciju kao članovi navedenih radnih tijela. U preostalom dijelu zahtjeva kojim je zatražena adresa prebivališta ili drugi podaci prema kojima bi se moglo utvrditi o kojim je točno osobama riječ treba uzeti u obzir ograničenja iz članka 15. stavka 2. točke 4. Zakona o pravu na pristup informacijama te provesti test razmjernosti i javnog interesa kako bi se u svakom pojedinačnom slučaju utvrdilo preteže li u odnosu na tražene podatke potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes.

□ *Drugi razlozi propisani zakonom – Državno izborno povjerenstvo - glasački listići za izbor predsjednika RH*

Novinar je od Državnog izbornog povjerenstva zatražio uvid u 2.000 nasumce odabranih nevažećih glasačkih listića sa drugog kruga izbora za Predsjednika RH uz mogućnost pravljenja preslika nekoliko glasačkih listića. Državno izborno povjerenstvo omogućilo mu je uvid u tražene informacije te rješenjem odbilo mogućnost izrade preslika jer bi, zbog činjenice da svaki glasački listić sadrži serijski broj koji bi se mogao povezati s određenim biračkim mjestom i određenim biračem, moglo doći do povrede prava birača na slobodno i tajno glasovanje zajamčeno Zakonom o izboru Predsjednika RH. Povjerenik za informiranje je poništio rješenje Državnog izbornog povjerenstva i omogućio novinaru pristup traženim informacijama na način da mu se omogući fotografiranje, skeniranje ili fotokopiranje nevažećih glasačkih listića, ali tako da se na njima prekriju imena i prezimena fizičkih osoba koje se nisu kandidirale na predsjedničkim izborima, a nadopisane su na glasačkom listiću. U žalbenom postupku je naime utvrđeno da izradom preslika nevažećih glasačkih listića ne bi moglo doći do povrede tajnosti glasovanja zbog

propisane procedure glasovanja, ali su birači poništavali glasačke listiće između ostaloga i dopisivanjem imena i prezimena fizičkih osoba koje nisu bili kandidati na predsjedničkim izborima te bi iste trebalo zaštititi.

□ *Onemogućavanje vođenja upravnog postupka – Hrvatska komora primalja*

Korisnik prava na informaciju je od Hrvatske komore primalja zatražio da mu se dostavi izvješće Ministarstva zdravlja o provedenom upravnom nadzoru nad radom Hrvatske komore primalja. Tijelo javne vlasti je rješenjem odbilo zahtjev jer je informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti, a njeno bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluke, odnosno jer bi objavljivanje informacije onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka. U žalbenom postupku je utvrđeno da, iako postoji javni interes za omogućavanjem tražene informacije, taj javni interes u ovom slučaju ne preteže nad potrebom zaštite prava na ograničenje pristupa informaciji, s obzirom da u trenutku kada je korisnica podnijela zahtjev za pristup informacijama, upravni postupak zbog podnesenog prigovora zbog postupanja u upravnom nadzoru nije bio završen. Povjerenik je stoga rješenjem odbio žaliteljevu žalbu kao neosnovanu.

□ *Onemogućavanje inspekcijskog nadzora – Ministarstvo poljoprivrede*

Korisnik prava na informaciju je zatražio od Ministarstva poljoprivrede preslike svih zapisnika i nalaza inspekcije s izlaska na teren po dojavi građana i djelatnika Parka prirode inspektora Šumarske inspekcije Zagreb vezano uz sječu šume u granicama Parka prirode Medvednica u 2013. godini. Tijelo javne vlasti je odbilo korisnikov zahtjev jer postoje osnove sumnje da bi objavljivanje informacija onemogućilo rad tijela koje obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor odnosno nadzor zakonitosti. Povjerenik je poništio rješenje Ministarstva te je omogućio korisniku pristup traženim informacijama, uz dužnost prekrivanja imena i prezimena podnositelja podneska po kojem je obavljen inspekcijski nadzor. S obzirom da šume i šumska zemljišta predstavljaju dobra od interesa za Republiku Hrvatsku te imaju njezinu osobitu zaštitu, te s obzirom da Ministarstvo nije obrazložilo na koji bi način objavljivanje zapisnika onemogućilo rad tijela koje obavlja inspekcijski nadzor, Povjerenik je u žalbenom postupku odlučio omogućiti pristup zatraženim zapisnicima.

□ *Informacija u postupku izrade – Ministarstvo zdravlja – Master plan bolnica*

Ministarstvo zdravlja odbilo je zahtjev za pristup informacijama udruge Gong za dostavom triju izvješća iz Master plana bolnica jer je informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti, a njeno bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluka, odnosno jer bi mogućnost izravnog uvida javnosti u radne materijale namijenjene nepristranoj i stručnoj analizi mogla naštetiti učinkovitom internom procesu. Povjerenik za informiranje je poništio rješenje Ministarstva zdravlja i udruzi Gong omogućio pristup traženim informacijama jer je u žalbenom postupku utvrdio da u konkretnom slučaju ne dolazi do narušavanja procesa donošenja odluke s obzirom da je žalitelj zatražio konačne i izrađene informacije kojima se razmatraju ključna pitanja s područja zdravstva. S

obzirom da se najveći dio javnih sredstava za zdravstvenu zaštitu prikuplja doprinosima za obvezno zdravstveno osiguranje postoji javni interes za informacije vezane za sustav zdravstvene zaštite, a omogućavanjem slobodnog pristupa informacijama koje je udruga Gong zatražila javnosti bi bilo omogućeno steći širu sliku kako o trenutnom stanju, tako i daljnjem planiranju bolničkog sustava u Republici Hrvatskoj te da od uloge pasivnog promatrača postane aktivan subjekt u procesu odlučivanja.

□ *Informacija u postupku izrade – Ministarstvo zdravlja - preliminarni rezultati outsourcinga u zdravstvu*

Udruga Gong zatražila je od Ministarstva zdravlja dostavu preslika preliminarnih rezultata studije *outsourcinga* u zdravstvu sukladno projektnome planu provedbe dugoročnih reformskih mjera fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014.-2016. te presliku analize postojećeg stanja kao druge faze u provedbi mjere *outsourcinga* u zdravstvu sukladno projektnome planu provedbe dugoročnih reformskih mjera fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014.-2016. Ministarstvo zdravlja odbilo je zahtjev udruge Gong jer je informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti, a njeno bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces donošenja odluka odnosno jer bi mogućnost izravnog uvida javnosti u radne materijale namijenjene neovisnoj i nepristranoj stručnoj analizi u učinkovitom internom procesu mogla naštetiti rečenom procesu. U drugostupanjskom postupku utvrđeno je kako je Vlada RH javnom objavom Projektnog plana provedbe dugoročnih reformskih mjera fiskalne konsolidacije za razdoblje 2014.-2016. upoznala javnost s postojanjem zasebne studije *outsourcinga* u zdravstvu i informacijom da preliminarni rezultati studije ukazuju kako je treća opcija (*outsourcing*) najpovoljniji i najefikasniji model za provedbu. Žalitelj upravo traži od Ministarstva zdravlja preliminarne rezultate navedene studije. U žalbenom postupku utvrđeno je da se radi o informaciji od javnog značaja i da javnost kao kontrolor vlasti ima pravo na analizu iznietoga. Rješenjem Povjerenika za informiranje naloženo je Ministarstvu zdravlja da udruzi Gong omogući tražene informacije.

□ *Nema osnove za dopunu ili ispravak- Ministarstvo kulture / Javna ustanova Spomen područje Jasenovac*

Korisnik prava na informaciju je zatražio od Ministarstva kulture da mu dostavi cjelokupne podatke o dodjeli izrade postave i uređenju muzejskog postava Javne ustanove Spomen područje Jasenovac, kao što je izbor autorstva, natječajnu dokumentaciju ili poziv, sastav komisije za izbor, ovlaštene osobe koje su potpisivale dokumente te proračun. Zahtjev je ustupljen Javnoj ustanovi Spomen područje Jasenovac, koja predstavlja tijelo javne vlasti u zakonskom smislu, a koja je korisniku uskratila pristup informacijama jer nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije. Nakon uložene žalbe, Povjerenik za informiranje je poništio prvostupanjsko rješenje te je djelomično omogućio pristup zatraženim informacijama. Tražena dokumentacija omogućava uvid u djelatnost tijela javne vlasti, čime se postiže otvorenost i nadzor na ispravnosti obavljanja njegove funkcije. Budući da u odnosu na osobne podatke kao što su broj osobne iskaznice, JMBG i adresa fizičke osobe u konkretnom slučaju ne postoji pravni temelj za njihovom daljnjom obradom i dostavom korisniku, te podatke je potrebno na traženoj dokumentaciji zaštititi njihovim prikriivanjem.

□ *Nije tijelo javne vlasti – vjerska zajednica*

Korisnik prava na informaciju je uložio Povjereniku za informiranje žalbu protiv odgovora Zagrebačke nadbiskupije povodom korisnikovog zahtjeva za pristup informacijama. Predmetnim odgovorom korisnik je obaviješten kako Zagrebačka nadbiskupija, kao ni pravne osobe Katoličke crkve na području Zagrebačke nadbiskupije, nisu tijela javne vlasti u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Korisnik smatra kako Zagrebačka nadbiskupija jest tijelo javne vlasti u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama jer je pravna osoba s javnim ovlastima budući da kanonska ženidba od trenutka sklapanja ima građanske učinke, stoga je na službenike Katoličke Crkve prenesena javna ovlast sklapanja braka. S obzirom da je Povjerenik u drugostupanjskom postupku utvrdio da Zagrebačka nadbiskupija ne predstavlja tijelo javne vlasti u smislu zakonske definicije, rješenjem je odbacio korisnikovu žalbu. Naime, braku sklopljenom u vjerskom obliku pred Katoličkom crkvom, ali i drugim vjerskim zajednicama, priznaju se od strane države pod određenim strogim zakonskim uvjetima pravni učinci građanskog braka, što se ne može smatrati javnom ovlašću sklapanja građanskog braka.

7 Sudski nadzor

Protiv rješenja Povjerenika za informiranje, kao i u slučaju neodlučivanja Povjerenika u propisanim rokovima, osigurana je sudska zaštita pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Prema članku 26. Zakona tužbu protiv rješenja Povjerenika za informiranje može podnijeti kako korisnik prava na informaciju, tako i tijelo javne vlasti od kojeg se traži informacija i koje je odlučivalo u prvom stupnju. Podnesena tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem Povjerenika korisniku prava na informaciju omogućen pristup informaciji. Odluku o tužbi Visoki upravni sud mora donijeti roku od 90 dana, a sam postupak uređen je Zakonom o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14). Do stupanja na snagu Zakona o pravu na pristup informacijama 8. ožujka 2013., za tužbe su bili nadležni upravni sudovi, tako da se dio postupaka vodio i u odnosu na ranije postupke o ostvarivanju prava na pristup informacijama u pogledu odluka Agencije za zaštitu osobnih podataka. Prikaz statističkih podataka u pogledu upravnih sporova tijekom 2015. godine sadržan je u Tablici 7.1., s time da je potrebno razlikovati započete upravne sporove (podnesene tužbe) i riješene upravnosudske predmete (sudske odluke po tužbama), od kojih se dio odnosi na rješavanje Visokog upravnog suda, a dio na rješavanje upravnih sudova prvog stupnja.

Podnošenje tužbi

Tijekom 2015. godine pokrenuto je 29 upravnih sporova, od čega je 26 tužbi bilo podneseno Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske, a 3 Upravnom sudu u Splitu kao mjesno nadležnom sudu vezano uz postupke ostvarivanja prava na pristup informacijama prema ranije važećem Zakonu pokrenutima tijekom 2012. i 2013. godine. Osim upravnih sporova, pred Visokim upravnim sudom je u jednom predmetu podnesen prijedlog za obnovu postupka, koji je Sud odbacio te je u jednom predmetu izjavljena žalba protiv presude Upravnog suda u Zagrebu. Tijekom 2015. zaprimljena je presuda Vrhovnog suda kojim je potvrđeno rješenje Visokog upravnog suda kojim je odbijen zahtjev za zaštitu zakonitosti podnesen protiv rješenja Visokog upravnog suda, kojim je odbačena tužba protiv rješenja Agencije za zaštitu osobnih podataka.

Od ukupno 29 pokrenutih upravnih sporova, 24 upravna spora odnosila su se na tužbe koje su podnesene protiv rješenja Povjerenika (17 pobijanih rješenja), odnosno zbog nerješavanja žalbi u zakonskim rokovima (sedam tužbi), dok je pet tužbi je podneseno protiv rješenja o prigovoru povodom izjavljenih predstavki i zahtjeva za obavješćivanje i umnažanje akata i spisa predmeta.

Tijekom 2015. godine u odnosu na sudske postupke u tijeku tužbe izrađeno je 29 odgovora na tužbu.

Sudske odluke po tužbama

U pogledu završenih upravnosudskih postupaka, odnosno odluka po tužbama donesenih od upravnih sudova i Visokog upravnog suda, Povjerenik je tijekom 2015. godine zaprimio ukupno 32 presude i rješenja (21 odluku je donio Visoki upravni sud, osam odluka Upravni sud u Splitu, dvije odluke Upravni sud u Zagrebu i jednu odluku Upravni sud u Osijeku, odnosno 11 odluka doneseno je prema ranije važećem Zakonu).

Struktura tih odluka je slijedeća:

- u 19 presuda (59,38%) Sud je odbio tužbeni zahtjev i potvrdio rješenje Povjerenika, od toga 14 presuda Visokog upravnog suda, tri presude Upravnog suda u Splitu te po jedna presuda Upravnog suda u Osijeku i Upravnog suda u Zagrebu,
- u sedam slučajeva (21,88%) Sud je donio rješenje kojim se obustavlja postupak po tužbi zbog šutnje Povjerenika, iz razloga što je Povjerenik u međuvremenu donio odluku u postupku po žalbi, od toga je pet rješenja donio Visoki upravni sud, a po jedno rješenje Upravni sud u Splitu i Upravni sud u Zagrebu,
- Sud je donio četiri presude (12,50%) kojima se rješenje poništava iz procesnih razloga, radilo se u svim slučajevima o presudama Upravnog suda u Splitu,
- Sud je donio dvije presude (6,25%) kojima je poništio rješenje i odlučio o žalbi, u oba slučaja Visoki upravni sud.

Iz navedenih podataka vidljivo je da je u 59,38% završenih sudskih postupaka Sud (Visoki upravni sud Republike Hrvatske i upravni sudovi) riješio na način da je našao da je rješenje Povjerenika zakonito i na zakonu utemeljeno te je potvrdio odluke Povjerenika, a u 21,88% Sud je obustavio postupak jer je Povjerenik u međuvremenu riješio žalbu. Sud je u dva ili 6,25% slučajeva poništio rješenje te u dva završena sudska postupka poništio rješenje i donio odluku kojom je riješio žalbu, od kojih je u jednom predmetu Visoki upravni sud odbio žalbu (radilo u predmetu u kojem je Povjerenik za informiranje rješenjem omogućio pristup klasificiranim podacima), a u drugom slučaju odbacio žalbu kao nedopuštenu iz procesnih razloga i sam meritorno riješio predmet.

Upravni sud u Splitu je svojim presudama poništio četiri rješenja povodom zahtjeva prema ranije važećem Zakonu (2003., 2011.), što čini 12,9% svih sudskih odluka, od kojih su tri bile donesene tijekom 2012. i 2013. od Agencije za zaštitu osobnih podataka, odnosno Povjerenika za informiranje. Zamjetno je da je u navedenim predmetima Upravni sud u Splitu poništio rješenja i vratio predmete na ponovni postupak te nije meritorno rješavao predmete, a sama obrazloženja u presudama u bitnome odstupaju od prakse ostalih upravnih sudova.

Podaci Visokog upravnog suda

Prema podacima koje je Visoki upravni sud Republike Hrvatske dostavio Povjereniku za informiranje u pogledu upravnih sporova koji su se pred tim Sudom vodili tijekom 2015. u odnosu na postupanje Povjerenika vidljivo je da je Visoki upravni sud zaprimio 30 tužbi. Visoki upravni sud je riješio 19 od zaprimljenih 30 tužbi i to na način da je 12 tužbi odbio kao neosnovane i potvrdio rješenje Povjerenika, u jednom slučaju je usvojio tužbu, u tri slučaja odbacio tužbu te u tri slučaja obustavio postupak zbog naknadnog rješavanja žalbe od Povjerenika.

Proizlazi da je u 63,16% upravnih sporova Visoki upravni sud utvrdio da je rješenje Povjerenika zakonito i na zakonu utemeljeno te je potvrdio odluke Povjerenika odbivši tužbeni zahtjev, a u preostalim slučajevima Sud je ili obustavio postupak (15,79%) jer je Povjerenik u međuvremenu riješio žalbu ili je odbacio žalbu iz procesnih razloga (15,79%) te je u jednom slučaju (5,26%) usvojio tužbu. U 11 slučajeva upravni spor je prenesen u 2016. godinu.

Tablica 7.1. Statistički podaci u pogledu upravnih sporova tijekom 2015.

Upravni sporovi i tužbe u 2015.	Broj	Postotak
Zaprimljene tužbe -prema sudovima	29	100%
<i>Visoki upravni sud</i>	26	89,66%
<i>upravni sudovi</i>	3	10,34%
Zaprimljene tužbe prema osnovi	29	100%
<i>Tužbe protiv rješenja Povjerenika</i>	17	58,62%
<i>Tužbe zbog šutnje uprave</i>	7	24,14%
<i>Tužbe protiv prigovora</i>	5	17,24%
Odgovori na tužbu Povjerenika za informiranje	29	100%
Zaprimljene odluke sudova – prema donositelju	32	100%
<i>Visoki upravni sud</i>	21	65,63%
<i>upravni sudovi</i>	11	34,37%
Zaprimljene odluke sudova – prema ishodu	32	100%
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka PI</i>	19	59,38%
<i>postupak obustavljen, PI riješio predmet</i>	7	21,88%
<i>poništeno rješenje i riješena žalba</i>	2	6,25%
<i>poništeno rješenje</i>	4	12,50%
Sporovi pred Visokim upravnim sudom prema ishodu	21	100%
<i>tužba odbijena, potvrđena odluka PI</i>	14	66,67%
<i>postupak obustavljen</i>	5	23,81%
<i>poništeno rješenje i riješena žalba</i>	2	9,52%

Podnositelji tužbi

Od ukupno 29 upravnih tužbi koje je Povjerenik za informiranje zaprimio u 2015. najveći broj tužbi, gotovo tri četvrtine, podnijeli su korisnici informacije – 21 tužbu (72,41%) dok je osam tužbi (27,58%) podneseno od strane tijela javne vlasti koja nisu bila zadovoljna odlukama Povjerenika za informiranje. Fizičke osobe su najčešći podnositelji tužbi – dvije trećine ili 65,5% tužitelja su fizičke osobe. Pri tome je potrebno istaknuti da je pet tužbi podneseno od istog podnositelja te još četiri tužbe od dva podnositelja, iz čega slijedi da je su trećinu svih tužbi podnijela tri podnositelja (devet tužbi, odnosno 31% svih tužbi). Podaci o podnositeljima tužbi prikazani su u Tablici 7.2.

Tijela javne vlasti javljaju se kao podnositelji tužbi u četvrtini slučajeva, i to najčešće ministarstva – 4, odnosno 14% svih tužitelja ili 50% tužitelja tijela javne vlasti: Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode i Ministarstvo gospodarstva), dok se u odnosu na ostale skupine tijela javne vlasti javljaju po jedna agencija, zavod i fond (Hrvatska banka za obnovu i razvitak u dva sudska postupka), jedno pravosudno tijelo (Županijski sud u Osijeku) i jedinica lokalne samouprave (Grad Pleternica).

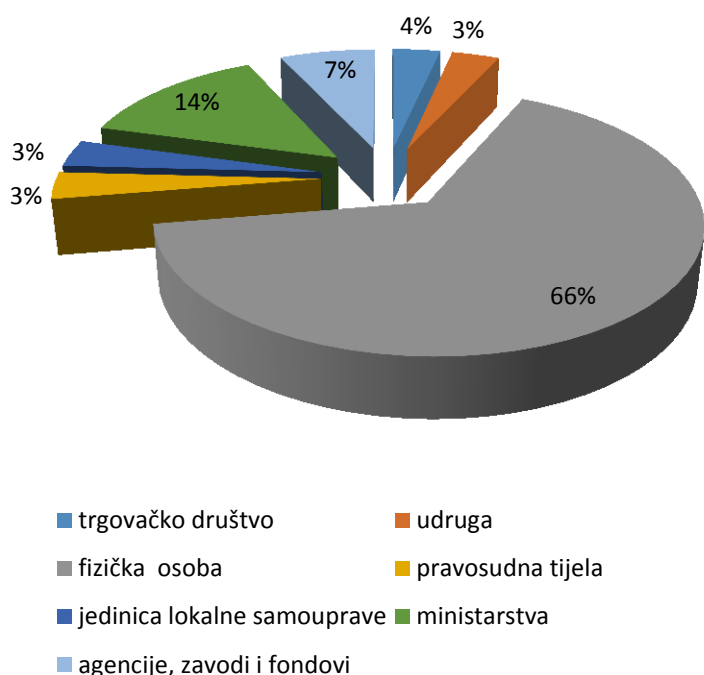
U odnosu na 21 riješenu tužbu pred Visokim upravnim sudom, podnositelji tužbi u 10 slučajeva (47,62%) bila su tijela javne vlasti, a u 11 slučajeva (52,38%) korisnici. Od tijela javne vlasti najčešći tužitelji bila su ministarstva (Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode) te agencije, zavodi i fondovi (Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju i Hrvatska banka za obnovu i razvitak u dva sudska postupka), a u po jednom predmetu Vlada Republike Hrvatske i državno tijelo (Državno sudbeno vijeće), jedno pravosudno tijelo (Županijski sud u Osijeku) i jedinica lokalne samouprave (Grad Pleternica). U odnosu na tijela javne vlasti u devet slučajeva (90%), Visoki upravni sud odbio je tužbe kao neosnovane i potvrdio rješenja Povjerenika za informiranje te je u jednom (10%) predmetu, i to u sporu pokrenutom Vlade, poništio rješenje i odbio žalbu kao neosnovanu te sam riješio predmet.

U odnosu na 11 slučajeva riješenih pred Visokim upravnim sudom povodom tužbi korisnika, u pet (45,45%) sudskih sporova Sud je odbio tužbe kao neosnovane i potvrdio rješenje Povjerenika, u pet (45,45%) sporova je obustavljen postupak zbog šutnje uprave Povjerenika za informiranje, a u jednom (9,10%) predmetu je Visoki upravni sud poništio rješenje i odbacio žalbu kao nedopuštenu te sam riješio predmet.

Tablica 7.2. Podnesene i riješene tužbe tijekom 2015. prema tužiteljima

	Podnesene upravne tužbe		Riješene upravne tužbe	
Tužbe prema tužiteljima	29	100%	32	100%
<i>korisnici</i>	21	72,41%	22	68,75%
<i>tijela javne vlasti</i>	8	27,59%	10	31,25%
<i>Od toga:</i>	29	100%	32	100%
<i>fizičke osobe</i>	19	65,52%	20	62,50%
<i>udruge</i>	1	3,45%	1	3,13%
<i>trgovačka društva</i>	1	3,15%	1	3,13%
<i>Vlada RH i državna tijela</i>	0	0%	2	6,24%
<i>ministarstva</i>	4	13,79%	3	9,37%
<i>agencije, zavodi i fondovi</i>	2	6,90%	3	9,37%
<i>pravosudna tijela</i>	1	3,45%	1	3,13%
<i>jedinica lokalne samouprave</i>	1	3,45%	1	3,13%
Tužbe prema korisnicima	21	100%	22	100%
<i>fizičke osobe</i>	19	90,48%	20	90,9%
<i>novinari</i>	0	0,00%	0	0%
<i>udruge</i>	1	4,76%	1	4,55%
<i>trgovačka društva</i>	1	4,76%	1	4,55%
Tužbe prema tijelima javne vlasti	8	100%	10	100%
<i>Državna tijela, udruge, trg.društva</i>	0	0%	2	20%
<i>ministarstva</i>	4	50%	3	30%
<i>agencije, zavodi i drugi</i>	2	25%	3	30%
<i>pravosudna tijela</i>	1	12,5%	1	10%
<i>jedinica lokalne samouprave</i>	1	12,5%	1	10%

Slika 7.1. Struktura tužitelja (29 tužbi zaprimljenih u 2015.)

*Kretanje sudskih sporova i trendovi 2012.-2015.*

Podaci o ukupnom broju upravnih sporova pokrenutih 2012.-2015. (Tablica 7.3.) pokazuju da je u odnosu na 2012. godinu kada je pokrenuto 13 upravnih sporova, u 2013. i 2014. godini njihov broj rastao i to na 29 u 2013. ili 123% u odnosu na prethodnu 2012. godinu, a zatim na 40 u 2014. odnosno 38% više u odnosu na prethodnu 2013. godinu. Tijekom 2015. godine došlo je do smanjivanja broja izjavljenih tužbi, i to na 29 ili 38% manje u odnosu na 2014. godinu, pri čemu treba istaknuti činjenicu da se dio tužbi ne odnosi na žalbene postupke, već se odnose na prigovore koji su izjavljeni na obavijest o učinjenom po predstavkama ili zahtjevu za obavještanjem o tijeku postupka i umnažanju akata. Iz podataka proizlazi da je 2015. došlo do smanjivanja broja upravnih sporova na razinu iz 2013. te da je prosječan broj upravnih sporova godišnje 27,75%, od čega je najveći broj pokrenut 2014.

Tablica 7.3. Pokrenuti sudski sporovi

Zaprimljene tužbe prema godinama	Broj	Indeks
2012.	13	-
2013.	29	223
2014.	40	138
2015.	29	72
Ukupno	111	-
Prosječni broj tužbi na godišnjoj razini	27,75	-

Ako se broj pokrenutih upravnih sporova (pokrenutih povodom odluke, odnosno šutnje Povjerenika) usporedi s brojem započelih žalbenih predmeta, vidljivo je da broj podnesenih tužbi pada, s obzirom da je u 2013. dolazila po jedna tužba na svakih 17,76 žalbenih predmeta, u 2014. godini na svakih 16,45 predmeta, dok je u 2015. po jedna tužba dolazila tek na svakih 21,52 predmeta. Slično se kretanje može utvrditi s obzirom na žalbe u radu, odnosno riješene žalbe u odnosu na broj pokrenutih upravnih sporova.

K tome, imajući u vidu da je primjerice u 2014. zaprimljeno 658 žalbi, u radu bilo 807 žalbenih predmeta i riješeno 523 žalbi, a tijekom 2015. godine je zaprimljeno 624 žalbi, bilo u radu 906 žalbenih predmeta i riješeno 526 žalbi, smanjivanje broja tužbi s 40 u 2014. na 29 u 2015. godinu promatrano kroz omjer broja zaprimljenih žalbi i pokrenutih upravnih sporova u 2013., 2014. i 2015. ukazuje na smanjenje broja izjavljenih tužbi pred Sudom (v. Tablicu 6.4).

Tablica 7.4. Odnos žalbenih predmeta i tužbi u 2013. 2014. i 2015.

Odnos žalbenih predmeta i tužbi	2013	Omjer broja žalbi i broja podnesenih tužbi	2014	Omjer broja žalbi i broja podnesenih tužbi	2015	Omjer broja žalbi i broja podnesenih tužbi
	Broj		Broj		Broj	
podnesene žalbe	515	17,76	658	16,45	624	21,52
žalbeni predmeti u radu	644	22,21	807	20,18	906	31,24
riješeni žalbeni predmeti	495	17,01	523	13,06	526	18,14
podnesene tužbe	29	-	40	-	29	-

Ako se pri tome uzme u obzir da je Zakonom o pravu na pristup informacijama aktivna legitimacija za podnošenje tužbe proširena i na prvostupanjska tijela koja su nezadovoljna odlukom Povjerenika, umjesto očekivanog povećanja broja tužbi, vidljiv je trend prihvaćanja odluka Povjerenika od strane tijela javne vlasti koja u pravilu postupaju po njima. Međutim, treba ukazati da je tijekom 2015. godine došlo do povećanja broja tužbi zbog tzv. šutnje drugostupanjskog tijela (tri u 2014., a sedam u 2015.), a koje je bilo rezultat nedovoljnih kapaciteta Povjerenika za rješavanje u povećanom opsegu žalbenih i drugih predmeta, kao i redovito dugotrajne razmjene podnesaka između tijela javne vlasti i Povjerenika, osobito u slučajevima kada tijela nisu sklona omogućiti pristup informaciji. Vidljivo je da je u odnosu na 2014. godinu dvostruko veći broj korisnika koji nisu pristali pričekati odluku Povjerenika.

U cjelini, u odnosu na ukupan broj predmeta zaprimljenih u 2015. godini, razvidno je da se radi o relativno manjem broju tužbi iz čega proizlazi da su žalitelji većinom bili zadovoljni odlukom Povjerenika, kao i da su prvostupanjska tijela u većini postupala po rješenju Povjerenika. S obzirom na podnositelje tužbi, pozitivno se ocjenjuje činjenica da samo jednu četvrtinu tužbi podnose tijela javne vlasti, što upućuje na poštivanje odluka Povjerenika.

Međutim, činjenica da je jedna trećina tužbi podneseno od strane tri korisnika (devet tužbi ili 31,03%) ukazuje da korisnici nisu skloni izazivati odluke Povjerenika, kao i da samo manji broj građana utječe na razvoj upravne i upravnosudske prakse.

Prijedlozi za poboljšanje stanja u pogledu sudske nadzora nad odlukama Povjerenika odnose se u osnovi na jačanje kapaciteta Povjerenika za postupanje u upravnim sporovima, bolju

informiranost građana o institucionalnoj podršci provedbi Zakona, kao i poštivanje sudskih odluka i osiguravanje izvršenja sudskih odluka odnosno odluka Povjerenika, što je problem koji zahtijeva sustavno rješavanje. Također, objavljivanje sudske prakse u upravnim sporovima u odnosu na odluke Povjerenika uvelike bi unaprijedilo upravnu praksu i smanjilo broj postupaka koji se vode o činjenično i pravno istovrsnim ili sličnim situacijama te je dijelom i u tu svrhu tijekom 2015. započeo projekt 'Baza znanja' u svrhu objave upravne i sudske prakse u provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama.

Primjeri iz sudske prakse

- *KLASIFICIRANI PODACI – Vlada RH protiv Povjerenika za informiranje u vezi ugovora o uslugama pravnog savjetovanja, presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-49/14-60d 5. studenog 2014.*

Korisnik prava na informaciju (Udruga Gong) je od Vlade RH zatražio dostavu preslike Ugovora o pružanju usluga pravnog savjetovanja sklopljenog između Ministarstva pravosuđa i odvjetničke tvrtke Patton Boggs LLP te preslike dodatka Ugovoru ukoliko postoje, u svezi žalbe u predmetu Tužiteljstvo protiv Ante Gotovine i Mladena Markača. Vlada RH je odbila korisnikov zahtjev budući da je zatražena informacija klasificirana stupnjem tajnosti 'povjerljivo', sukladno Zakonu o tajnosti podataka. Nakon uložene žalbe, Povjerenik za informiranje je poništio rješenje Vlade RH te naložio dostavu zatražene informacije korisniku, uz prethodno postupanje sukladno odredbama Zakona o tajnosti podataka o deklasifikaciji podataka. Povjerenik je donio odluku kojim je odobrio pristup zatraženoj informaciji, budući da iz obrazloženja pobijanog rješenja, kao niti iz zatražene informacije, nije vidljivo koje bi se od vrijednosti, pobrojane u članku 6. Zakona o tajnosti podataka, štitele uskraćivanjem zatražene informacije, a osobito s obzirom na činjenicu da je postupak pred Međunarodnim kaznenim sudom u predmetu Tužiteljstvo protiv Ante Gotovine i Mladena Markača završen. Vlada RH je protiv rješenja Povjerenika pokrenula upravni spor koji je okončan na način da je Visoki upravni sud RH usvojio tužbeni zahtjev, poništio rješenje Povjerenika te je odbio žalbu korisnika. Sud je ocijenio da Povjerenik nije ovlašten ocjenjivati opravdanost razloga zbog kojih je zatražena informacija i nadalje klasificirana stupnjem tajnosti zbog čega je tijelo javne vlasti uskratilo pristup traženim informacijama. Sud je smatrao da je Povjerenik postupio izvan opsega ovlasti propisanih Zakonom o pravu na pristup informacijama kada je naložio Vladi RH da deklasificira zatraženu informaciju jer je takvo postupanje protivno odredbama Zakona o tajnosti podataka.

Ključno: potrebno je riješiti neusklađenost između Zakona o tajnosti podataka iz 2007. i Zakona o pravu na pristup informacija iz 2013. i 2015. godine kojim se omogućava ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava građana na informaciju

- *POSLOVNA TAJNA- APPRRR protiv Povjerenika za informiranje u vezi baze referentnih cijena, presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-88/14-13 od 29. siječnja 2015. godine*

Korisnik prava na informaciju je od Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju zatražio dostavu referentne liste cijena IPARD programa koja je sadržana u Bazi referentnih cijena Agencije te Priručnik Odjela za tehničke analize Agencije. Tijelo javne vlasti je

odbilo korisnikov zahtjev pozivajući se na poslovnu tajnu pravnih osoba koje dostavljaju podatke Agenciji na temelju kojih se kreiraju referentne cijene. Povjerenik je u žalbenom postupku poništio rješenje i omogućio korisniku pristup zatraženoj informaciji, jer je utvrđeno kako se zatražene informacije ne mogu smatrati poslovnom tajnom s obzirom da ne ispunjavaju uvjete iz zakonske definicije, a k tome bi se trebale i proaktivno objaviti na internetskoj stranici Agencije, s obzirom da za tim podacima postoji interes svih korisnika, jer predstavljaju temelj za projektno planiranje i određivanje cijena pojedinih usluga. Agencija je protiv rješenja Povjerenika pokrenula upravni spor, koji je okončan na način da je Visoki upravni sud odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan i potvrdio odluku Povjerenika.

- *POSLOVNA TAJNA – ministarstva protiv Povjerenika za informiranje u vezi ugovora o zakupu poslovnog prostora, presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-14/15-6 od 22. svibnja 2015. godine i presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-13/15-6 od 5. lipnja 2015. godine*

Korisnici prava na informaciju su u dva odvojena slučaja tražili od Ministarstva pravosuđa i Ministarstva zaštite okoliša i prirode dostavu preslika ugovora Ministarstva pravosuđa o zakupu zgrade Plive u Vukovarskoj ulici u Zagrebu odnosno ugovora o zakupu poslovnog prostora Zagrebtower Ministarstva zaštite okoliša i prirode sa trgovačkim društvom Europolis Zagreb. Oba Ministarstva su rješenjima odbila zahtjeve pozivajući se na poslovnu tajnu kao razlog uskrate. Povjerenik je u žalbenim postupcima poništio oba rješenja i naložio omogućavanje pristupa zatraženim informacijama putem preslika ugovora, jer je u drugostupanjskom postupku utvrđeno da zatraženi ugovori o zakupu predstavljaju ugovore pravno-tehničke prirode davanja u zakup određenih prostora te nije nađen temelj za moguću povredu gospodarskih interesa ugovaratelja uslijed javnog objavljivanja sadržaja ugovora. Osim toga, utvrđeno je kako predmetni ugovori predstavljaju informacije kojima su određeni uvjeti i način raspolaganja javnim, proračunskim, sredstvima. Samim time, s obzirom da informacija nije klasificirana, zatraženi ugovori bi automatski trebali biti dostupni javnosti. Oba tijela javne vlasti su protiv rješenja Povjerenika podnijela tužbe, koje su riješene na način da je Visoki upravni sud RH odbio tužbene zahtjeve kao neosnovane i potvrdio odluke Povjerenika.

Ključno: ugovori o zakupu poslovnog prostora koje sklapaju tijela javne vlasti trebaju biti javno dostupni i ne predstavljaju poslovnu tajnu

- *POSLOVNA TAJNA I OSOBNI PODACI – HBOR protiv Povjerenika za informiranje u vezi iznosa dodijeljenih kredita, presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-101/15-5 od 2. rujna 2015. godine*

Korisnik prava na informaciju je od HBOR-a zatražio da mu dostavi popis svih tvrtki kreditiranih u razdoblju od 2010. do 2013. godine, uz iznose kredita. HBOR je rješenjem uskratio pristup zatraženim informacijama, navodeći kako bi njihovim dostavljanjem bio ozbiljno povrijeđen interes zaštite podataka koji predstavljaju bankovnu tajnu, odnosno koji su osobni podaci fizičkih osoba. Povjerenik je poništio rješenje HBOR-a te je korisniku omogućio pristup zatraženim informacijama, utvrdivši kako su fiskalni poticaji poput subvencija, poreznih izuzeća, udjela u vlasničkom kapitalu, povoljnih kredita, jamstava i sl., od šireg društvenog značaja i nužno

transparentni, s obzirom na gospodarsku strategiju države i ciljeve institucije, te da informacije o potrošnji javnih sredstava u tom smislu trebaju biti dostupne javnosti. Drugim riječima, sve informacije koje se odnose na načine na koji se javna sredstva prikupljaju, raspodjeljuju, troše te nadziru trebaju biti dostupne javnosti. HBOR je protiv rješenja Povjerenika pokrenuo upravni spor koji je okončan na način da je Visoki upravni sud odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan i potvrdio odluku Povjerenika.

Ključno: informacije o korisnicima kredita kojima su dodijeljena javna sredstva trebaju biti javno dostupne

- *OSOBNİ PODACI – pravosudna tijela protiv Povjerenika za informiranje u vezi podataka o pravosudnim dužnosnicima, presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-104/14-4 od 5. veljače 2015. godine*

Korisnik prava na informaciju je u dva odvojena zahtjeva od Županijskog suda u Osijeku te od Državnog sudbenog vijeća zatražio određene informacije o sucu izabranom na natječaju za radno mjesto na Županijskom sudu u Osijeku, koji uključuju podatke o položenom pravosudnom ispitu izabranog suca, stečenom radnom iskustvu, podatke o drugom izabranom kandidatu, presliku potvrde o radnom iskustvu i slično. Oba tijela javne vlasti su uskratila korisniku pristup zatraženim informacijama, pozivajući se na zakonom zaštićene osobne podatke koje sadrže zatražene informacije. Povjerenik je poništio rješenja oba tijela javne vlasti te je djelomično odobrio pristup zatraženim podacima kao što su ime i prezime te radni staž izabranog suca, zatim imena i prezimena potpisnika pojedinih javnih isprava koje sadrže zatražene informacije, te ime i prezime drugog izabranog kandidata za suca Županijskog suda u Osijeku. Ti bi podaci, smatra Povjerenik, trebali biti javno dostupni, budući da je riječ o imenovanju osoba na dužnost u tijelu javne vlasti te ujedno i potrošnji proračunskih sredstava. Oba tijela javne vlasti su protiv rješenja Povjerenika pokrenula upravni spor, koji je okončan na način da je Visoki upravni sud RH odbio tužbene zahtjeve kao neosnovane i potvrdio odluke Povjerenika.

Ključno: informacije kojima se dokazuje ispunjavanje uvjeta za imenovanje na javnu funkciju ili službu trebaju biti dostupne javnosti

- *OSOBNİ PODACI – Jedinica lokalne samouprave (Grad Pleternica) protiv Povjerenika za informiranje, presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-95/15-5 od 11. ožujka 2015. godine*

Korisnik prava na informaciju je od Grada Pleternice zatražio dostavu popisa osoba koje su tijekom 2013. godine dobile naknadu za ogrjev od strane Grada Pleternice. Grad Pleternica je odbio korisnikov zahtjev iz razloga jer su zatražene informacije zaštićene zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka. Povjerenik za informiranje djelomično uvažio korisnikovu žalbu, odobravajući korisniku pristup popisu osoba koje su tijekom 2013. godine dobile naknadu za ogrjev od strane Grada Pleternice, na način da se prije dostave navedene informacije korisniku prekriju (zacrne) njihove adrese i mjesta stanovanja. Iako se radi o osobnim podacima, Povjerenik je ocijenio da u ovom slučaju interes javnosti da kontrolira potrošnju javnih sredstava preteže pred zaštitom privatnosti, pošavši od toga da u situaciji kada određena osoba primi iz proračunskih sredstava određeni novčani iznos, tada njezino ime i prezime, iako u načelu predstavlja osobni podatak, nije zaštićeni osobni podatak, već je dio javno dostupne informacije.

Grad Pleternica je protiv rješenja Povjerenika pokrenuo upravni spor koji je okončan na način da je Visoki upravni sud odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan i potvrdio odluku Povjerenika.

Ključno: informacije o dodjeli javnih sredstava u obliku naknada kućanstvima ili fizičkim osobama trebaju biti javno dostupne

- *OSOBNİ PODACI – HBOR protiv Povjerenika za informiranje, presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-92/15-5 od 27. kolovoza 2015. godine*

Korisnik prava na informaciju je od Hrvatske banke za obnovu i razvitak (HBOR) zatražio da dostavi popis fizičkih osoba kojima su od siječnja 2010. do siječnja 2014. godine isplaćeni honorari, a koji uključuje imena i prezimena fizičkih osoba, točne iznose i svrhu uplate. Tijelo javne vlasti je odbilo korisnikov zahtjev pozivajući se na zaštitu osobnih podataka. Povjerenik je uvažio žalbu korisnika te je omogućio pristup zatraženim informacijama, inzistirajući da u konkretnom slučaju zaštita osobnih podataka nema prednost u odnosu na nadzor javnosti nad potrošnjom javnih sredstava, kao transparentnog rada tijela banke koja je u državnom vlasništvu i koja je osnovana sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskoga gospodarstva. HBOR je protiv rješenja Povjerenika pokrenuo upravni spor koji je okončan na način da je Visoki upravni sud odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan i potvrdio odluku Povjerenika.

Ključno: informacije o potrošnji javnih sredstava, uključujući honorar za intelektualne usluge, trebaju biti dostupne javnosti

- *NIJE TIJELO JAVNE VLASTI – Gong protiv Povjerenika za informiranje u vezi statusa tijela javne vlasti, presuda Visokog upravnog suda RH, Poslovni broj: UsII-30/15-6 od 10. lipnja 2015.*

Udruga GONG podnijela je žalbu protiv odgovora Hrvatske biskupske konferencije povodom korisnikovog zahtjeva za pristup informacijama. Predmetnim odgovorom korisnik je obaviješten kako Hrvatska biskupska konferencija kao ni pravne osobe Katoličke crkve kojima je ona osnivač, nisu tijela javne vlasti u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Povjerenik je u drugostupanjskom postupku utvrdio da Hrvatska biskupska konferencija ne predstavlja tijelo javne vlasti u smislu zakonske definicije te je rješenjem odbacio korisnikovu žalbu. Korisnik je protiv rješenja Povjerenika za informiranje pokrenuo upravni spor koji je okončan na način da je Visoki upravni sud odbio tužbeni zahtjev kao neosnovan i potvrdio odluku Povjerenika.

Ključno: Obveznici primjene Zakona o pravu na pristup informacijama su tijela javne vlasti kako su određena člankom 5. Zakona. Vjerske zajednice i njihova tijela nisu tijela javne vlasti

8 Nadzor nad provedbom Zakona

U okviru funkcija zaštite i praćenja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, kao dviju ključnih funkcija za osiguravanje provedbe Zakona i time ostvarivanje Ustavom zajamčenog prava građana, Povjerenik za informiranje prati i nadzire provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama provedbom inspekcijskog nadzora, postupanjem po predstavkama, poduzimanjem aktivnosti praćenja putem stručno-analitičkih postupaka te ima ovlast sankcioniranja za počinjene prekršaje, odnosno povrede Zakona.

8.1 Inspekcijski nadzor

Inspekcijski nadzor, posebno uređen glavom VIII. Zakona (članak 41.-59.), provodi se kao neposredni inspekcijski nadzor, izravnim uvidom u podatke, dokumentaciju, uvjete i način rada nadziranog tijela ili kao posredni inspekcijski nadzor, izravnim uvidom u dostavljene podatke i dokumentaciju. Inspekcijski nadzor obavljaju inspektori i drugi ovlašteni službenici Ureda povjerenika za informiranje, i to povodom predstavljeni korisnika, na prijedlog treće strane ili po službenoj dužnosti.

Stvaranje preduvjeta za provedbu inspekcijskog nadzora

Preduvjeti za provedbu inspekcijskog nadzora u ostvareni su sredinom 2015. godine, nakon što su temeljem osiguranih sredstava zaposlena dva inspektora te provedeni pripremni koraci, osobito izradom godišnjeg plana i metodologije nadzora. Time su otvorene mogućnosti za punu provedbu nadzora u svim segmentima provedbe Zakona, od postupanja po zahtjevima za pristup informacijama, proaktivne objave informacija, javnosti rada, savjetovanja s javnošću i osobito ponovne uporabe informacija kao novog pravnog režima.

Kao jedan od ključnih preduvjeta za provedbu inspekcijskog nadzora izrađen je Upitnik o usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama (<http://www.pristupinfo.hr/procjena-i-samoprocjena-usklađenosti-sa-zakonom-o-pravu-na-pristup-informacijama/>), i to u okviru projekta 'Procjena i samoprocjena provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama: razvoj metodologije i pilot primjena 2014-2015.' koji je proveden u suradnji s prvim škotskim povjerenikom za informiranje, profesorom Kevinom Dunionom i uz potporu Britanskog veleposlanstva. Upitnik služi za evaluaciju postupanja tijela javne vlasti u području rješavanja zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija te ispunjavanja obveza proaktivne objave, savjetovanja s javnošću i osiguravanja javnosti sjednica, odnosno za cjelovitu procjenu i samoprocjenu usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom. Kao instrument inspekcijskog nadzora upitnik predstavlja sredstvo za prikupljanje informacija tako što se u početnoj fazi inspekcijskog nadzora, uz uputu, šalje odabranim tijelima javne vlasti. Međutim, upitnik predstavlja i instrument za upravljanje kvalitetom u području transparentnosti i otvorenosti koji služi tijelima javne vlasti da, neovisno o inspekcijskom nadzoru, izvrše samoprocjenu o usklađenosti vlastitog postupanja sa Zakonom te izrade akcijski plan radi poduzimanja mjera za usklađivanje sa zakonskim obvezama, ali i dobrom praksom. Primjenom upitnika za procjenu i samoprocjenu (samostalno od strane tijela ili uz pomoć Povjerenika) mogu se identificirati ona tijela za koja je potreban neposredni inspekcijski nadzor, pritom efikasno

usmjeravajući inspekcijske resurse. Osim navedenoga, izvješće o samoprocjeni predstavlja predinspekcijsko izvješće, čineći time utrošak vremena inspektora učinkovitijim, ukoliko se pokaže da je nastavak inspekcijskog nadzora uopće potreban.

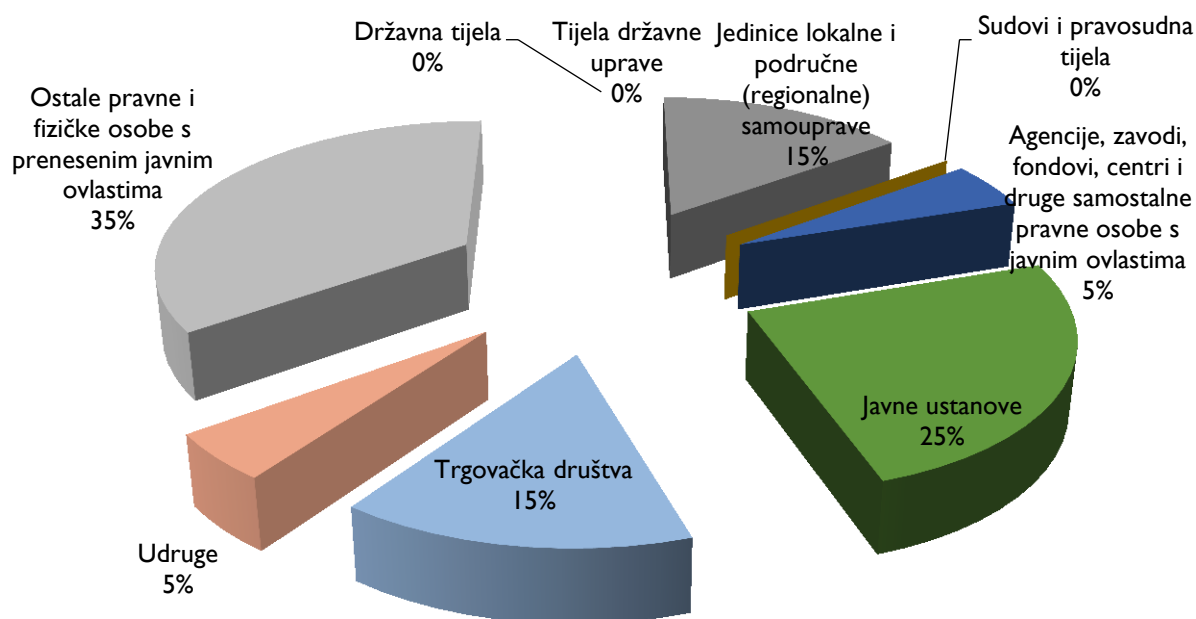
Neposredni inspekcijski nadzor

Inspekcijski nadzor proveden je tijekom 2015. godine po službenoj dužnosti u odnosu na 20 tijela javne vlasti, u skladu s godišnjim planom rada koji je sačinjen rukovodeći se izjavljenim predstavkama, izjavljenim žalbama i praćenjem objavljenih informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, kao i na druge načine utvrđenom potrebom za objavljivanjem inspekcijskog nadzora u određenim tijelima javne vlasti. Pri određivanju broja nadzora i prioriteta, uzeta su u obzir i tehnička i financijska ograničenja zbog čega se nadzor uglavnom obavljao na području Zagreba i neposredne okolice, ograničenog broja inspektora (dva inspektora u odnosu na 5.940 tijela javne vlasti) te potrebi da se inspekcijskim nadzorom u prvom valu obuhvate tijela javne vlasti različitih kategorija i područja rada radi njihovih specifičnosti, kako bi se temeljem rezultata nadzora utvrdili sistemski problemi, ali i dobra praksa u pojedinim skupinama tijela. Prema podacima iz Tablice 8.1. vidljivo je da je neposredni inspekcijski nadzor proveden nad 20 tijela javne vlasti, i to u četiri jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (četiri grada); šest javnih ustanova u području zdravstva, obrazovanja, kulture i socijalne skrbi; tri trgovačka društva, i to po jedno u vlasništvu države, Grada Zagreba i županije; dvije udruge u području humanitarne pomoći i turizma; te tri komore u području zdravstva. Neposredni inspekcijski nadzor se tijekom 2015. nije obavljao u državnim tijelima, tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima (Slika 8.1.).

Tablica 8.1. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden neposredni inspekcijski nadzor u 2015.

Vrsta tijela	Tijela javne vlasti
Agencije, zavodi, fondovi (2)	HZZO, Agencija za odgoj i obrazovanje
Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (4)	Grad Samobor, Grad Zaprešić, Grad Velika Gorica, Grad Makarska
Javne ustanove (6)	KBC Sestre milosrdnice, Pučko otvoreno učilište Zagreb, OŠ Izidora Kršnjavoga Zagreb, VII. gimnazija Zagreb, Zagrebačko kazalište lutaka, Dom za starije osobe Medveščak
Trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH i/ili JLP(R)S (3)	Hrvatske ceste, Zagrebački holding, Regionalna razvojna agencije Zagrebačke županije
Udruge (2)	Hrvatski crveni križ, Turistička zajednica Zagrebačke županije
Ostali (3)	Hrvatska komora fizioterapeuta, Hrvatska komora primalja, Hrvatska komora medicinskih sestara

Slika 8.1. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden neposredni inspekcijski nadzor u 2015. prema skupinama



U listopadu 2015. godine tijelima javne vlasti određenima u godišnjem planu, upućene su najave inspekcijskog nadzora (obavijesti o nadzoru), kao i upitnik o usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom, koji imaju svrhu olakšati provedbu nadzora, poslužiti kao sredstvo za ocjenu usklađenosti sa Zakonom te olakšati utvrđivanje mjera i aktivnosti koje tijela javne vlasti trebaju provesti za poboljšanje stanja.

Predmet nadzora u navedenim tijelima bila su sljedeća područja: imenovanje i postupanje službenika za informiranje, način rješavanja zahtjeva za pristup, ispravak/dopunu i ponovnu uporabu informacija, vođenje Službenog upisnika, naplata naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, ispunjenje obveze proaktivne objave informacija, izvješćivanje o primjeni Zakona te ponovna uporaba informacija. U nekim tijelima javne vlasti predmet nadzora pored navedenog bila je i pravilnost postupanja u određenim predmetima koji su u postupcima rješavanja pred Povjerenikom za informiranje.

Kod većine nadziranih tijela uočeni su sljedeći problemi u provedbi Zakona:

- neprepoznavanje razlike između zahtjeva i upita te neprepoznavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija što je utjecalo na pogrešno rješavanje istih, pogrešno iskazivanje statistike rješavanja odnosno nemogućnost prednošenja iste;
- nerješavanje zahtjeva u zakonskom roku od 15 dana, propisanom u članku 20. stavku 1. Zakona kao i neobavješćavanje korisnika prava o produženju roka odlučivanja o zahtjevima;
- povreda članka 23. Zakona u odnosu na načine rješavanja zahtjeva, naročito u slučajevima odbijanja zahtjeva neupravnim aktima (dopisima), umjesto rješenjima što je dovodilo do uskraćivanja mogućnosti pravne zaštite (podnošenja žalbe) korisnicima prava, s obzirom da ista nisu sadržavala uputu o pravnom lijeku;
- neprovođenje testa razmjernosti i javnog interesa u slučajevima ograničenja prava na pristup informacijama;

- neispunjenje obveze objave na internetskim stranicama informacija navedenih u članku 10. stavku 1. Zakona (proaktivna objava), pa tako tijela javne vlasti naročito propuštaju objaviti informacije koje se tiču planiranja rada i izvještavanja o radu, financijske transparentnosti (objave proračuna ili financijskog plana te izvješća o njihovom izvršenju), javnosti rada (objave zaključaka sa službenih sjednica, informacije o radu formalnih radnih tijela) te o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (kontakte službenika za informiranje, informacije o postupku i obrascima, itd.);
- neprovođenje ili nepotpuno provođenje postupka savjetovanja s javnošću prema članku 11. Zakona, naročito kada donose opće akte, strateške ili planske dokumente kojima se utječe na interese građana ili provode savjetovanja u trajanju kraćem od 30 dana;
- neprovođenje odredbe članka 12. Zakona koja se odnosi na javnost rada tijela javne vlasti, naročito od strane pravnih osoba s javnim ovlastima i trgovačkih društava u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo. Tijela javne vlasti ne objavljuju dnevne redove zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremena njihova održavanja, informacije o načine rada i mogućnostima neposrednog uvida u rad te o broju osoba koje mogu ostvariti neposredan uvid u rad tijela;
- većina tijela javne vlasti u svojim općim aktima (statutima ili pravilnicima o zaštiti tajnosti podataka) pogrešno propisuju što se smatra poslovnom ili profesionalnom tajnom, a neka čak suprotno Zakonu o tajnosti podataka propisuju stupnjeve tajnosti, te stoga iz navedenih razloga, pozivajući se na vlastite zakonu suprotne akte, najčešće odbijaju zahtjeve za pristup informacijama, pozivajući se na spomenute propise. S obzirom da Zakon u članku 15. stavku 2. točki 3. propisuje da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je ista poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu, navedeno pogrešno propisivanje poslovne ili profesionalne tajne u tijelima javne vlasti neposredno negativno utječe na njihovu transparentnost. S obzirom da u okviru svog zakonskog djelokruga Povjerenik za informiranje nema ovlasti neposrednog nalažanja izmjena općih akata, nakon utvrđenih povreda u zapisnicima su davani prijedlozi izmjena općih akata u odnosu na propisivanje vrsta i sadržaja tajnih podataka.

Nakon provedenih inspekcijskih nadzora sačinjeni su zapisnici kojima je tijelima javne vlasti naloženo izvršenje mjera u određenom roku i predloženo provođenje mjera u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu odnosno radi unapređenja rada nadziranih tijela. Protiv navedenih zapisnika niti jedno nadzirano tijelo nije podnijelo pravni lijek (prigovor).

Nadziranim tijelima u pravilu je naloženo izvršenje sljedećih mjera:

- osiguravanje dosljedne primjene odredbi Zakona i drugih propisa u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama;
- rješavanje zahtjeva u zakonskom roku rješavanja te obavješćivanje korisnika o produljenju roka rješavanja;
- provođenje testa razmjernosti i javnog interesa u slučajevima postojanja mogućih ograničenja pristupu informacijama;
- rješavanje zahtjeva sukladno članku 23. Zakona, s obzirom na osnove za obavješćivanje, odbijanje odnosno odbacivanje zahtjeva;

- ☐ ispravljanje utvrđenih povreda iz članka 10. stavka 1. Zakona te kontinuirano ispunjavanje obveze proaktivne objave informacije;
- ☐ provođenje savjetovanja s javnošću na način i u trajanju sukladno članku 11. Zakona;
- ☐ ispravljanje utvrđenih povreda iz članka 12. Zakona i kontinuirano ispunjavanje obveze javnosti rada;
- ☐ ispravljanje pogrešaka pri vođenju Službenog upisnika te
- ☐ rješavanje konkretnih predmeta na propisani način.

U provedenim nadzorima u kojima su sačinjeni zapisnici izrečene su ukupno 104 mjere, koje su prikazane prema djelatnostima tijela javne vlasti (Tablica 8.2.) odnosno vrsti tijela (Slika 8.2.).

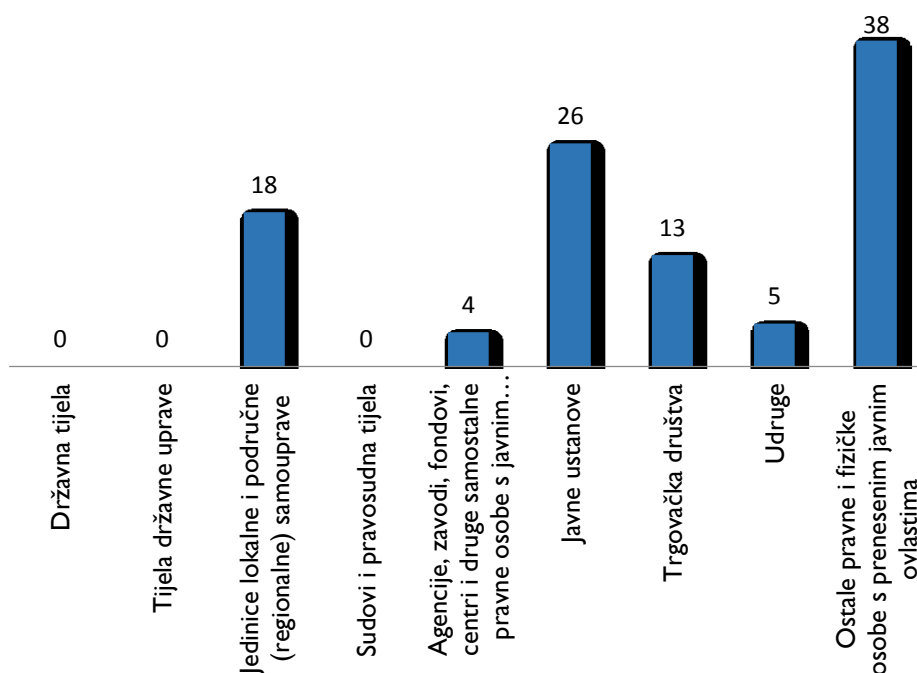
Tablica 8.2. Broj inspekcijskih nadzora i izrečenih mjera prema djelatnosti tijela u 2015.

Djelatnost	Broj nadzora	Broj izrečenih mjera
UKUPNO	20	104
01 Javna uprava i politički sustav	3	18
02 Obrana i nacionalna sigurnost	0	0
03 Javni red i sigurnost	0	0
04 Pravosuđe	0	0
05 Javne financije	0	0
06 Vanjski poslovi	0	0
07 Gospodarstvo	3	13
08 Promet i komunikacije	0	0
09 Odgoj, obrazovanje, znanost i sport	4	22
10 Kultura i umjetnost	1	5
11 Zapošljavanje, rad i radni odnosi	0	0
12 Socijalna zaštita	2	9
13 Zdravstvo	5	32
14 Poljoprivreda, šumarstvo i veterinarstvo	0	0
15 Komunalne usluge i vodno gospodarstvo	0	0
16 Zaštita okoliša i održivi razvoj	0	0
17 Regionalni razvoj	0	0
18 Turizam	2	5
19 Statistika i informacijsko-dokumentacijska djelatnost	0	0
20 Hidrometeorološka djelatnost	0	0
21 Ostalo - neklasificirane djelatnosti	0	0

Pored toga, nadziranim tijelima davani su sljedeći prijedlozi:

- ☐ kontinuirano usavršavanje putem edukacija službenika za informiranje i ostalih zaposlenika uključenih u primjenu Zakona,
- ☐ kontinuirano usavršavanje službenika uključenih u primjenu Zakona u području upravnog postupka (s obzirom da se u rješavanju zahtjeva primjenjuju odredbe općeg upravnog postupka) te
- ☐ usklađivanje odredaba statuta ili pravilnika tijela javne vlasti o tajnosti podataka s odredbama Zakona, Zakona o tajnosti podataka, Zakona o zaštiti tajnosti podataka i Zakona o zaštiti osobnih podataka.

Slika 8.2. Broj izrečenih mjera u okviru inspekcijskog nadzora prema vrsti tijela u 2015.



Većina nadziranih tijela dostavila su izvješća i dokaze o izvršenju naloženih mjera početkom 2016. godine te će analiza istih biti sastavni dio Izvješća o provedbi Zakona u 2016. godini.

Posredni inspekcijski nadzor

U 2015. godini izvršen je jedan posredni inspekcijski nadzor i to na traženje Ministarstva unutarnjih poslova, Sektora kriminalističke policije, uslijed činjenice da je trgovačko društvo 'Colossal' d.o.o. iz Opatije podnijelo kaznenu prijavu protiv službenika za informiranje Primorsko-goranske županije zbog povrede odredbi Zakona.

Zapisnikom o provedenom posrednom inspekcijskom nadzoru utvrđene su od strane službenika za informiranje povrede članka 20. stavka 1. Zakona u pogledu roka u kojem je trebalo odlučiti o tri zahtjeva za pristup informacijama tog trgovačkog društva i članka 22. Zakona i neobavješćavanja korisnika prava o produženju rokova od strane službenika za informiranje, ali i da je službenik poduzimao radnje u svrhu rješavanja zahtjeva koje u pravilu nisu bile ažurne (kao ni kod službenice koja je imenovana umjesto njega), da je tražio očitovanja od nadležnih upravnih odjela, koja su također zaprimana izvan danog roka, da je na neažurnost utjecala preopterećenost službenika s obzirom da obavlja poslove radnog mjesta tajnika Županije, koje uključuje opsežan opseg poslova i zadataka, a istovremeno obavlja i poslove službenika za informiranje, koji poslovi zbog kratkoće rokova propisanih u Zakonu, iziskuju hitnost i iznimnu ažurnost u postupanju. Utvrđeno je da prekoračenja roka od strane službenika za informiranje pri rješavanju zahtjeva navedenog trgovačkog društva ne odskaku osobito u odnosu na postupanja i rješavanja drugih službenika za informiranje, što je kao opća negativna praksa utvrđeno i u izvješćima Povjerenika za informiranje o provedbi Zakona prethodnih godina.

8.2 Predstavke

Tijekom 2015. godine Povjerenik za informiranje je postupajući po predstavkama građana i drugih korisnika prava na pristup informacijama zahtijevao izvješća, podatke i druge obavijesti o postupanju tijela javne vlasti vezanih za provedbu odredbi Zakona, ukazivao na povrede Zakona, tražio je postupanja u cilju otklanjanja nepravilnosti te je podnositelje obavještavao o utvrđenim činjenicama, odnosno poduzetim mjerama povodom predstavke.

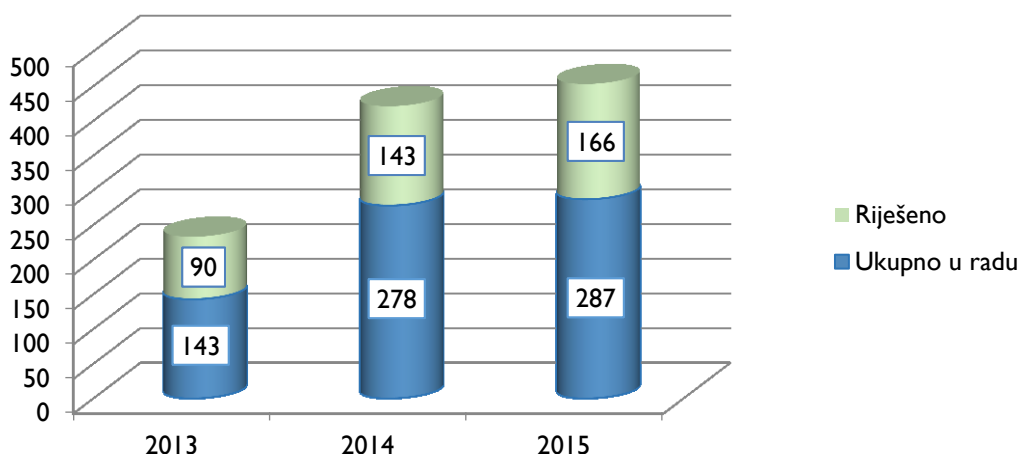
Tijekom 2015. godine Povjerenik za informiranje je zaprimio 211 predstavki te je iz 2014. godine preneseno 59, a iz 2013. godine 17 predstavki, što znači da je 2015. godine bilo ukupno 287 predstavki u radu, od kojih 73,52% iz tekuće godine (Tablica 8.3.). Postupajući po predstavkama u 2015. godini, riješeno je 166 predmeta ili 57,2% svih predstavki, od toga 51 predstavka iz 2014. godine i osam predstavki iz 2013. godine, odnosno s obzirom na broj zaprimljenih predstavki, riješeno je 78,67% ili gotovo četiri petine predmeta.

Tablica 8.3. Podnesene i riješene predstavke u 2015.

Predstavke	Podnesene / prenesene	Od toga riješene
2013.	17	8
2014.	59	51
2015.	211	107
Ukupno	287	166

Usporedbom podataka o postupanju po predstavkama u 2013., 2014. i 2015. godini (Slika 8.3.) vidljivo je da je broj podnesenih predstavki u 2015. bio nešto manji od broja podnesenih predstavki 2014., ali da je ukupan broj riješenih predmeta porastao. Naime, tijekom 2013. od ukupno 143 predstavke u radu, riješeno je 90 predstavki (62,94%), a u 2014. od 278 predmeta u radu, riješene su 143 predstavke (51,44%), dok je u 2015. od 287 predmeta u radu riješeno 166 (57,83%). Drugim riječima, Povjerenik je svake godine rješavao veći broj predstavki (90 u 2013., 143 u 2014. i 166 u 2015.). Razlog smanjenog udjela u rješavanju treba naći u činjenici ukupnog povećanja predmeta u radu (od 143. u 2013., preko 278 u 2014. i 287 u 2015.), prenošenja dijela predmeta iz prethodnih godina (trećina svih predstavki prenesena je iz prethodnih godina) te činjenici da se u pojedinim predmetima postupalo po više ponovljenih predstavki istih korisnika, a koje su podnosili iz različitih razloga i da je stoga dio tih predstavki i dalje vodi neriješenima. Tijekom 2015. godine, zapošljavanjem inspektora, došlo je do povećanja intenziteta rada po predstavkama te se kao pozitivan rezultat ističe povećanje riješenog broja predstavki u odnosu na broj riješenih predstavki u 2014. godini, odnosno vidljivo je povećanje broja riješenih predstavki za 16%.

Slika 8.3. Riješene i neriješene predstavke u razdoblju 2013.-2015.

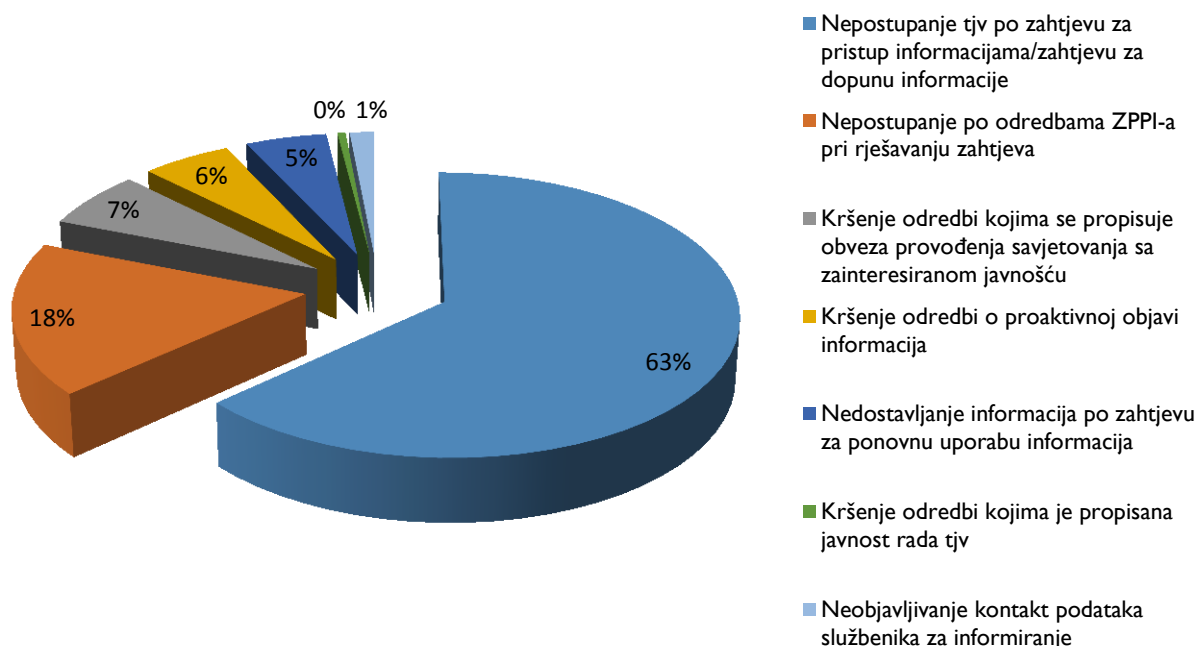


Unatoč navedenom vidljivo je da je tijekom 2015. godine i dalje prisutan visok postotak neriješenih predavki koji je posljedica nedovoljnog broja rješavatelja predmeta u prethodnom razdoblju, koji su osim predavki rješavali i sve ostale predmete iz nadležnosti Povjerenika, pri čemu su se morali rukovoditi prioritetima koji su bili uvjetovani predmetima po tužbama, prekršajnim postupcima i žalbama.

Tijela javne vlasti su nakon zaprimanja predavki i ukazivanja na nepravilnosti, davanja upozorenja i naloženog postupanja u najvećem broju slučajeva uklonila nepravilnosti, u smislu da su postupila po zahtjevima podnositelja sukladno zakonskim odredbama, proaktivno objavila određene informacije, provodila savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, a o čemu se podnositelje predavki izvijestilo po zaprimanju dokaza o istom.

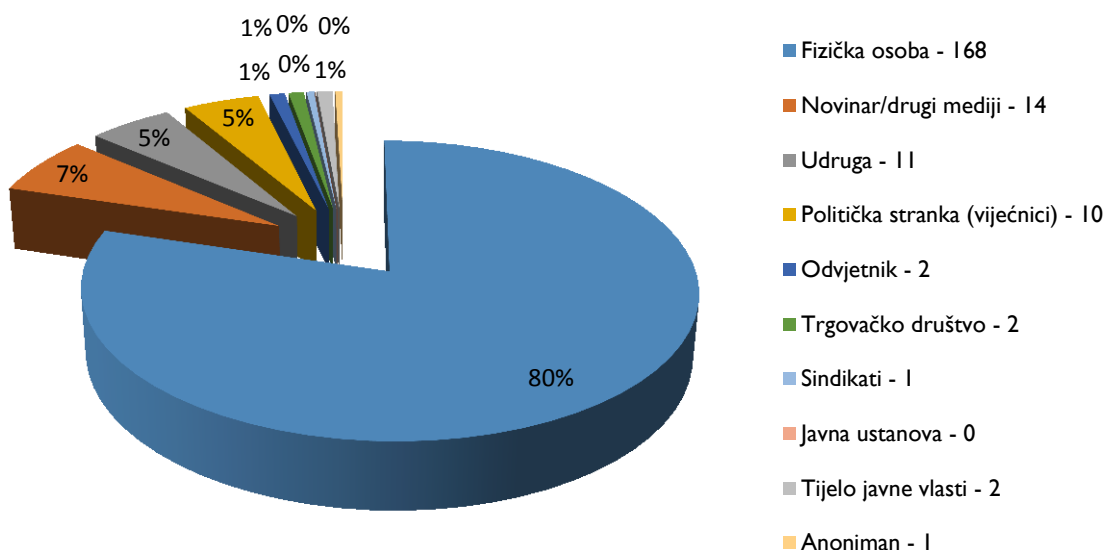
Razlozi podnošenja predavki. U 2015. godini od ukupno podnesenih 211 predavki, podnositelji su se obraćali Povjereniku za informiranje u najvećem broju, odnosno u 63% slučajeva, zbog nepostupanja tijela javne vlasti po njihovim zahtjevima za pristup informacijama odnosno zahtjevima za dopunu/ispravak informacije u zakonskim rokovima. Analizom svih podnesenih predavki uočeno je da se određeni broj podnositelja obraćao Povjereniku za informiranje i zbog nepostupanja tijela javne vlasti po njihovim zahtjevima izvan područja Zakona o pravu na pristup informacijama, a o kojima navedena tijela odlučuju temeljem svoje nadležnosti određenih posebnim zakonima. Drugi najčešći razlog zbog podnošenja predavki bilo je nepostupanje tijela javne vlasti sukladno propisanim odredbama Zakona koje se odnose na način rješavanja zahtjeva (18% svih predavki). U podjednakim omjerima (između 5% i 7%) podnositelji su podnosili predavke zbog kršenja odredbi Zakona kojima je propisana obveza provođenja savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona, podzakonskih akata te drugih propisa i akata kao i zbog kršenja odredbi kojima je propisana obveza proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti. U manjoj mjeri predavke su se podnosile zbog neobjavlivanja kontakt podataka službenika za informiranje te zbog kršenja odredbi Zakona kojima je propisana javnost rada tijela javne vlasti (1% i manje).

Slika 8.4. Razlozi podnošenja predstavki



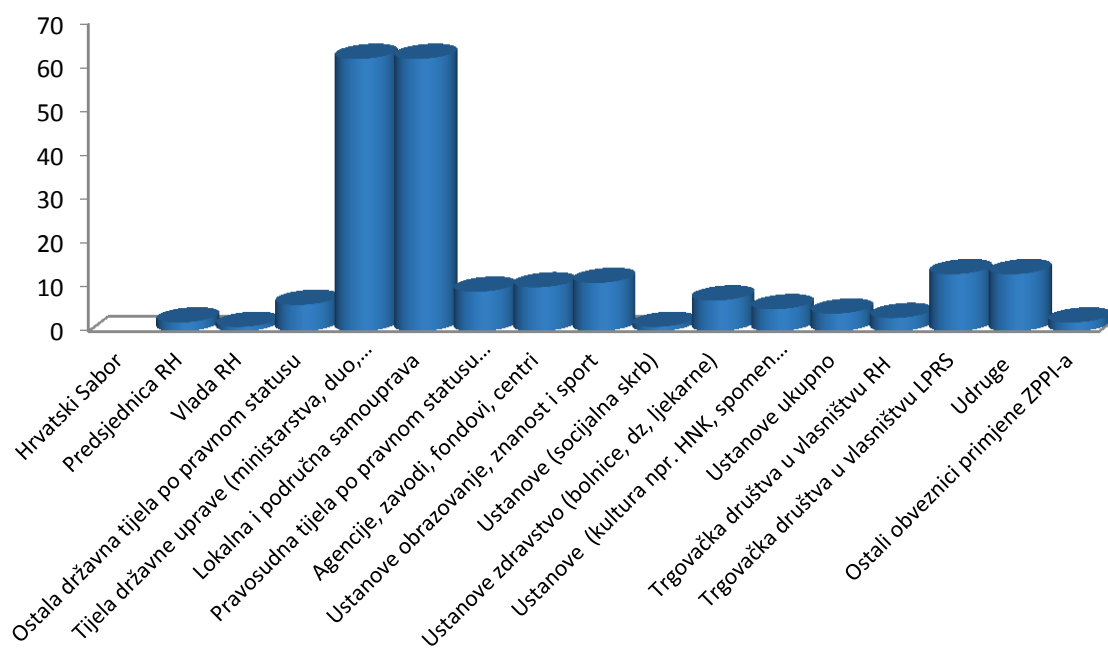
Analizom podataka po predmetima, u pogledu podnositelja predstavki u 2015., proizlazi da su u 2015. godini podnositelji najčešće bile fizičke osobe (80%), zatim u manjoj mjeri novinari (7%), udruge (5%) i članovi političkih stranaka - vijećnici (5%), dok su u neznatnom broju slučajeva podnositelji bili odvjetnici, trgovačka društva i sindikati. S obzirom na broj podnesenih predstavki u 2015. (211) uočeno je također da su se pojedini podnositelji više puta obraćali Povjereniku zbog nepostupanja tijela javne vlasti po njihovim zahtjevima za ponovnu uporabu informacija odnosno sukladno odredbama Zakona kojima je propisana ponovna uporaba informacija (u 26 slučajeva ili 12,32%) te zbog nepostupanja po odredbama Zakona kojima je tijelima javne vlasti u postupku donošenja zakona i podzakonskih propisa propisana obveza provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (u 10 slučajeva ili 4,73%). Drugim riječima, podnositelji koji su zainteresirani za posebne instrumente transparentnosti i otvorenosti, višekratno se obraćaju Povjereniku predstavkama na tijela javne vlasti za koje ocijene da ne ispunjavaju zakonske obveze, najčešće u pogledu ponovne uporabe informacija, odnosno savjetovanja s javnošću.

Slika 8.5. Podnositelji predstavki



Analizom podataka u pogledu tijela javne vlasti na koja korisnici najčešće imaju pritužbe te se u vezi primjene Zakona o pravu na pristup informacijama obraćaju Povjereniku za informiranje, može se zaključiti da su se u 2015. godini predstave najčešće podnosile na postupanje po Zakonu od strane središnjih tijela državne uprave te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U znatno manjoj mjeri korisnici su podnosili predstave vezano za postupanje državnih tijela, pravosudnih tijela, ustanova te agencija, zavoda i sl.

Slika 8.6. Struktura tijela protiv kojih su podnesene predstave u 2015.



8.3 Sankcije

Prekršajnim zakonom (NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15) propisano je da se prekršaji i prekršajne sankcije propisuju samo za ona ponašanja kojima se tako povređuje ili ugrožava javni poredak, društvena disciplina i društvene vrijednosti zajamčene i zaštićene Ustavom Republike Hrvatske, međunarodnim pravom i zakonima čija zaštita nije moguća bez prekršajnog sankcioniranja, a njihova se zaštita ne ostvaruje kaznenopravnom prisilom. Također je istim Zakonom propisano da je opća svrha propisivanja i izricanja ili primjene svih prekršajnih sankcija da svatko poštuje pravni sustav i da nitko ne počini prekršaj te da se spriječi buduće ponašanje obuhvaćeno prekršajima. Ako Prekršajnim zakonom nije drukčije određeno, prekršajni se postupak pokreće izdavanjem prekršajnog naloga ili podnošenjem optužnog prijedloga ovlaštenog tužitelja. Prekršajni nalog kao posebna odluka o prekršaju može se izdati prije pokretanja prekršajnog postupka ili nakon pokretanja prekršajnog postupka, bez provođenja glavne rasprave, odnosno postupka.

Sukladno članku 35. Zakona o pravu na pristup informacijama Povjerenik za informiranje ovlašten je za podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za utvrđene prekršaje. Zakon u članku 61. i 62. sadrži prekršajne odredbe vezano za ostvarivanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija.

Do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 85/15), koji je na snazi od 9. kolovoza 2015. godine, Povjerenik je bio ovlašten sukladno članku 61. Zakona podnositi optužne prijedloge protiv tijela javne vlasti i odgovorne osobe u tijelu javne vlasti koja suprotno odredbama Zakona onemogućiti ili ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama izmijenjene su odredbe članka 61. i 62. Zakona čime je došlo do promjene u pogledu samog počinitelja prekršaja, u prekršajnim osnovama te rasponu iznosa novčane kazne kojom se može kazniti počinitelj prekršaja. Iako prekršajno kažnjavanje ni ranije nije bilo osnovni instrument rada Povjerenika za informiranje, što zbog načelnog zalaganja za jačanje svijesti i razvijanje vještina i znanja o provedbi Zakona, a što zbog organizacijskih kapaciteta koji su priječili sustavnu primjenu prekršajnih odredbi, novim uređenjem prekršajno kažnjavanje dobilo je dodatna ograničenja.

Dok je prema ranijim odredbama Zakona bilo predviđeno kažnjavanje za prekršaj i tijela javne vlasti i odgovorne osobe u tijelu javne vlasti, novim je Zakonom određeno da se za prekršaj može kazniti samo odgovorna osoba u tijelu javne vlasti. Posljedica toga je da su prekršajni sudovi postupajući po optužnim prijedlozima Povjerenika oslobađali kazne tijela javne vlasti i čelnika tijela koji je bio odgovorna osoba u tijelu javne vlasti, iako nisu postupili prema Zakonu, odnosno odlukama Povjerenika za informiranje. Izmjenama i dopunama Zakona definirana je odgovorna osoba na način da je to osoba je osoba u tijelu javne vlasti čije je činjenje ili nečinjenje dovelo do povrede Zakona, a što u praksi može dovesti na prebacivanje odgovornosti na službenika za informiranje kao odgovornu osobu u tijelu javne vlasti. Unatoč navedenom, potrebno je naglasiti da se odgovornost za provođenje Zakona ne može prebaciti na službenika za informiranje i da je čelnik tijela javne vlasti odgovoran za provedbu Zakona. Također, isključivanjem mogućnosti sankcioniranja tijela javne vlasti propuštena je važna mogućnost poticanja tijela na provedbu Zakona, jer su upravo tijela javne vlasti i odgovorna osoba u njima ključni za provedbu Zakona i postizanje transparentnosti i otvorenosti u radu, a financijske

sankcije mogu imati pozitivne učinke na usuglašavanje sa Zakonom, osobito kod onih tijela koja redovito, najčešće iz inata, neodgovornosti i nerazumijevanja svoje uloge u sustavu, kontinuirano krše Zakon. Ono što je ostalo isto kod prekršajnih odredbi je da je Zakonom i dalje predviđeno kažnjavanje fizičke osobe koja ošteti, uništi, sakrije ili na drugi način učini nedostupnim dokument koji sadrži informaciju u namjeri da onemogući ostvarivanje prava na pristup informacijama, kao i kažnjavanje fizičke i pravne osobe koja upotrijebi informacije protivno objavljenim uvjetima za ponovnu uporabu informacija (dakle, korisnika informacije).

Novim člankom 62. Zakona Povjerenik za informiranje ovlašten je izdati prekršajni nalog za odgovornu osobu u tijelu javne vlasti koja ne postupi po nalogu Povjerenika, ne omogući Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, ne dostavi tražene podatke ili dostavi nepotpune odnosno netočne podatke, onemogući inspektoru nesmetano obavljanje nadzora, te u zapisnikom određenom roku ne otkloni nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom. Ranije osnove iz stavka 1. Istog članka (propust tijela da objavi informacije, provede savjetovanje, imenuje službenika za informiranje ili podnese godišnje izvješće) više nisu izričite osnove za sankcioniranje. U 2015. godini Povjerenik nije izdao nijedan prekršajni nalog, a razlog tome je nemogućnost sustavnog podnošenja prekršajnih naloga zbog ograničenih kapaciteta, uslijed čega bi se sankcioniranje neminovno svelo na poduzimanje radnji protiv jednog dijela tijela javne vlasti, nužnost provedbe dugotrajnog postupka kao preduvjeta za izdavanje prekršajnog naloga (prema novom članku 62. Zakona), kao i stavljanje težišta rada Povjerenika na edukacije, a ne na kažnjavanje tijela javne vlasti.

U 2015. godini podneseno je ukupno sedam optužnih prijedloga, od kojih su tri podnesena protiv Veleučilišta 'Marko Marulić' u Kninu i odgovorne osobe u tom tijelu, a četiri protiv jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i odgovornih osoba u tim tijelima, i to dva optužna prijedloga protiv Grada Trilja te dva protiv Općine Baška Voda. U navedenim slučajevima radio se o kontinuiranim problemima u provedbi Zakona u navedenim tijelima, koja su nastala uslijed opetovanih odbijanja tijela da postupe po traženjima Povjerenika za informiranje.

U 2015. godini Povjerenik za informiranje zaprimio je ukupno šest odluka prekršajnih sudova, od kojih su se dvije odnosile na optužne prijedloge iz 2012. godine, jedna na optužni prijedlog iz 2013. godine i tri odluke na optužne prijedloge iz 2014. godine. Od ukupno šest odluka samo je jednom odlukom izdan prekršajni nalog.

Podaci o optužnim prijedlozima i odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 8.4.

Tablica 8.4. Prekršaji u 2015.

Prekršaji u 2015.	
podneseni optužni prijedlozi u 2015.	7
odluke prekršajnih sudova - ukupno	6
presuda kojom se okrivljenik oslobađa optužbe	3
rješenje kojim se odbacuje optužni prijedlog	1
izdan prekršajni nalog	1
presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim i oslobađa od kazne	1

U 2015. godini podneseno je 7 optužnih prijedloga, i to protiv 3 tijela javne vlasti i odgovornih osoba u tim tijelima, iako je broj tijela protiv kojih je mogao biti podnesen optužni prijedlog daleko veći. Naime, Povjerenik za informiranje u svom radu stavio je naglasak na edukaciju tijela javne vlasti kao i na poticanje na rješavanje zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama, a ne na kažnjavanje. Tako su tijela javne vlasti požurivana na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama raznim dopisima u kojima bi bili upozoreni na mogućnost podnošenja optužnog prijedloga odnosno pokretanja prekršajnog postupka, požurnicama, telefonskim pozivima. Malom broju podnesenih optužnih prijedloga pridonijele su i presude prekršajnih sudova u kojima se tijelo javne vlasti kao pravna osoba i odgovorna osoba u tijelu javne vlasti oslobađaju optužbe, kao i rješenje prekršajnog suda kojim se odbacuje optužni prijedlog Povjerenika, ali i dugotrajnost sudskih postupaka.

Tako je primjerice Povjerenik u 2015. zaprimio Rješenje Prekršajnog suda u Zagrebu kojim se odbacuje optužni prijedlog Povjerenika podnesen u 2014. protiv Hrvatskog nogometnog saveza kao pravne osobe i Davora Šukera kao predsjednika i odgovorne osobe u tijelu javne vlasti. Na navedeno Rješenje Prekršajnog suda u Zagrebu Povjerenik je uložio žalbu Visokom prekršajnom sudu te se čeka odluka o žalbi.

Nadalje, Povjerenik za informiranje je u 2015. zaprimio Presudu Prekršajnog suda u Zadru kojim se oslobađaju optužbe Općina Pašman kao pravna osoba i Nedjeljko Medić kao odgovorna osoba u tijelu javne vlasti (načelnik općine) u vrijeme počinjenja prekršaja. Presuda Prekršajnog suda u Zadru se odnosi na optužni prijedlog podnesen u 2013. godini odnosno ispravak optužnog prijedloga u 2014. godini. Na navedenu Presudu Povjerenik je uložio žalbu Visokom prekršajnom sudu te se čeka odluka o žalbi.

Povjerenik za informiranje je u 2015. godini zaprimio Presudu Prekršajnog suda u Zagrebu kojom se oslobađaju optužbe Zagrebački holding d.o.o. kao pravna osoba i Ivo Čović kao predsjednik uprave i odgovorna osoba u tijelu javne vlasti. Presuda Prekršajnog suda u Zagrebu se odnosi na optužni prijedlog podnesen u 2012. godini. Na navedenu Presudu Prekršajnog suda u Zagrebu Povjerenik je uložio žalbu Visokom prekršajnom sudu putem Prekršajnog suda u Zagrebu jer navedeni Sud nije uvažio činjenicu da je presuda dostavljena Agenciji za zaštitu osobnih podataka koja više nije nadležna za predmete ostvarenja pristupa informacijama i koja nije Povjereniku odmah ustupila zaprimljenu presudu. Protiv Rješenja Prekršajnog suda u Zagrebu kojim je žalba Povjerenika odbačena kao nepravodobna, Povjerenik je uložio žalbu Visokom prekršajnom sudu, koji je donio Rješenje kojim se odbija žalba Povjerenika kao neosnovana i potvrđuje rješenje o odbačaju žalbe kao nepravodobne.

U navedenim primjerima posebno se ističe problem odbacivanja optužnih prijedloga zbog nepostojanja potpisa počinitelja na pisanoj obavijesti. Naime, prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom prekršajnom sudu Povjerenik za informiranje dužan je utvrditi točnu adresu počinitelja i uručiti mu pisanu obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona u kojoj će ga upoznati s činjenicom da namjerava protiv njega podnijeti optužni prijedlog, s činjeničnim i pravnim opisom prekršaja, njegovim pravima, dokazima protiv njega i sl. Pisanu obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona osim Povjerenika za informiranje kao ovlaštenog tužitelja, vlastoručno treba potpisati i počinitelj, čime potvrđuje njezin primitak. S obzirom da Povjerenik nema svoga dostavljača, uz dodatne okolnosti u vezi procedure pokretanja prekršajnog postupka, u praksi dolazi do problema i odbacivanja optužnog prijedloga, ukoliko počinitelj ne potpiše pisanu obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona. U praksi se stoga događa daje počinitelj zaprimio

pisanu obavijest, ali istu ili vrati nepotpisanu ili ne vrati Povjereniku, bilo potpisano ili nepotpisanu, ni nakon jedne ili više požurnica pa Povjerenik nema druge mogućnosti, nego podnijeti optužni prijedlog nadležnom prekršajnom sudu bez potpisane pisane obavijesti iz članka 109.a Prekršajnog zakona, što u konačnici dovodi do odbacivanja optužnog prijedloga od strane Suda. Povjerenik za informiranje je na ovaj proceduralni problem upozorio i Ministarstvo pravosuđa i Visoki prekršajni sud.

U cjelini, minoran broj pokrenutih optužnih prijedloga i neizdavanje prekršajnih naloga posljedica su organizacijskih i proceduralnih okolnosti (organizacijskih kapaciteta Povjerenika za informiranje, odredbi Zakona te Prekršajnog zakona) te načelnog zauzimanja Povjerenika za sustavno jačanje svijesti, znanja i vještina tijela javne vlasti u smislu kontinuiranog rada na jačanju transparentnosti i otvorenosti.

8.4 Stručno-analitička praćenja provedbe Zakona

Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 35., stavku 3. propisuje obvezu Povjerenika da prati provedbu Zakona i propisa kojima se uređuje pravo na pristup informacijama i ponovna uporaba informacija te izvješćuje javnost o tome. Povjerenik prati provedbu Zakona analizom dostavljenih godišnjih izvješća, analizom žalbenih i sudskih predmeta, provedenih nadzora i predstavki te o istima izvješćuje javnost u svom godišnjem izvješću o provedbi Zakona.

Sukladno navedenoj obvezi, u 2015. godini poduzete su i stručno-analitičke mjere praćenja provedbe Zakona, osobito primjene odredbi članaka 10., 11. i 12., koji propisuju obvezu proaktivne objave, savjetovanja s javnošću i osiguravanja javnosti rada tijela javne vlasti, i to za određene skupine tijela javne vlasti u odnosu na koja su ili uočeni posebni izazovi u primjeni Zakona (broj žalbi ili predstavki, nedoumice u vezi statusa tijela), odnosno za koja postoji znatan interes javnosti. Stoga su izrađene tri analitičke studije praćenja provedbe navedenih članaka od strane komora, trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu i županija, te jedna analitička studija praćenja primjene članka 11. o savjetovanjima s javnošću u tijelima državne uprave i agencijama. Rezultati provedenih istraživanja, kao i preporuke za poboljšanje stanja, predstavljeni su na specijaliziranim edukacijama posebno organiziranim za komore (3. rujna), za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu (20. listopada) te za županije (30. listopada), s time da je istraživanje stupnja transparentnosti županija predstavljeno i na javnom događaju u organizaciji Hrvatske zajednice županija, Forumu 'Građani u fokusu – decentralizacija i lokalne razvojne politike', 14. rujna 2015. Sve studije objavljene su na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje.

S obzirom da su rezultati istraživanja predstavljeni u poglavljima o proaktivnoj objavi, javnosti rada i savjetovanju s javnošću, na ovom mjestu kao rezultate praćenja potrebno je istaknuti slijedeće:

- Uočeno je da tijela javne vlasti u svrhu proaktivne objave u većem opsegu objavljuju informacije koje se tiču pravnog okvira, strateških dokumenata i planiranja, dok slabije rezultate postižu po pitanju financijske transparentnosti; trgovačka društva slab rezultat postižu i u pogledu organizacijske transparentnosti, a osobito u pogledu informacija o javnim uslugama;

- Oblik i pretraživost objavljenih informacija načelno su nezadovoljavajući, iako je opći dojam internetskih stranica za dio tijela javne vlasti relativno doba;
- Provedba savjetovanja s javnošću kritično je slaba, kako kod županija, tako i u slučaju komora, iako u odnosu na obje skupine tijela javne vlasti postoji velik interes javnosti, osobito građana i gospodarstva (županije), odnosno članova (komore); iako 10 od 20 županija (50%) ima objavljeno neku vrstu informacija o provedbi savjetovanja, savjetovanja ne predstavljaju alat koji se kontinuirano primjenjuje sukladno zakonskoj odredbi, a u svrhu jačanja kvalitete propisa i dokumenata, jačanja legitimiteta odluka te povjerenja građana u vlast;
- Savjetovanja se u nedovoljnoj mjeri provode i od strane tijela državne uprave (prije uspostave e-savjetovanja) – kada se radi o podzakonskim propisima, tijela državne uprave provodila su savjetovanja u 38% slučajeva, a državne upravne organizacije u 7% slučajeva;
- U pogledu javnosti rada, županije relativno poštuju odredbu o objavi informacija o sjednicama županijskih skupština i dnevnih redova.

Uočeni izazovi u primjeni Zakona predstavljaju Povjereniku za informiranje putokaz za rad i usmjeravanje napora u promicanju i daljnjem praćenju provedbe Zakona, osobito u smislu objave uputa i educiranja službenika za informiranje pa će se tako u nadolazećem razdoblju osobita pažnja posvetiti praćenju primjene Zakona u jedinicama lokalne samouprave, a s obzirom na njihovu ulogu i važnost za život i rad građana i ostvarivanje javnog interesa.

8.5 Samoprocjena usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom

Naglašavajući vrijednost upitnika kao sredstva za upravljanje kvalitetom, odnosno instrumenta za samoprocjenu usklađenosti postupanja sa Zakonom, povjerenica je putem službene internetske stranice uputila tijelima javne vlasti otvoreni poziv na ispunjavanje predmetnog upitnika, nakon kojega može uslijediti i izrada akcijskog plana za povećanje transparentnosti i otvorenosti tog tijela, odnosno za poboljšanje usklađenosti postupanja tijela sa Zakonom. Ispunjavanje upitnika i izrada akcijskog plana nije obveza tijela javne vlasti, već fakultativna i poticajna aktivnost, koja će biti honorirana i kroz aktivnost izbora najtransparentnijeg tijela javne vlasti, što je aktivnost 2.4. definirana Akcijskim planom Partnerstva za otvorenu vlast 2015.-2016., a čija se provedba planira za 2016. godinu.

Krajem 2015., osim tijela u postupku inspekcijskog nadzora, upitnik je samoinicijativno ispunilo 11 tijela javne vlasti, od toga četiri tijela državne uprave (Ministarstvo socijalne politike i mladih, Uredi državne uprave Krapinsko-zagorske županije, Karlovačke županije, Požeško-slavonske županije), jedna županija (Osječko-baranjska), šest ustanova socijalne skrbi (centri za socijalnu skrb Bjelovar, Crikvenica, Gospić, Karlovac, Krk, Rijeka) te Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara. Navedena su tijela svojom inicijativom pružila primjer dobre prakse i pokazala posvećenost načelima transparentnosti i otvorenosti.

Rezultati dobiveni popunjavanjem upitnika služe tijelu javne vlasti za izradu akcijskog plana za povećanje usklađenosti postupanja sa Zakonom i time ostvarivanje veće transparentnosti i otvorenosti. Navedena tijela nisu bila u obvezi dostavljati popunjeni upitnik i akcijski plan, ali su zaprimanjem navedenog bili upozoreni od strane Povjerenika da proaktivno objave informacije iz članka 10. Zakona te ispune sve ostale obveze iz navedenog Zakona.

8.6 Mišljenja i reagiranja

Povjerenik za informiranje je u okviru svog rada pratio postupaju li tijela javne vlasti u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama i putem medijskih napisa odnosno reagirao na traženja mišljenja Hrvatskog sabora i pojedinih tijela javne vlasti, a u svrhu razjašnjenja zakonskih obveza odnosno postupanja u pojedinim slučajevima. Navedeni primjeri prikazuju i primjere dobre međuinstitucionalne suradnje koja omogućuje veću transparentnost i otvorenost.

Jedan od primjera je slučaj *objave iznosa plaća na Hrvatskoj radio-televiziji*, što je pitanje o kojem je Hrvatski sabor raspravljao u travnju i svibnju 2015. Rasprava, koja je bila ujedno i medijski popraćena, iznjedrila je pitanje obveze objave neto i bruto plaća zaposlenih na HRT-u te je u toj raspravi povjerenica za informiranje pozvana da iznese svoje mišljenje o navedenom pitanju, a isto je učinila i Agencija za zaštitu osobnih podataka, s obzirom da je i njoj bilo upućeno isto pitanje, jer se u raspravi kao razlog neobjave plaća isticala zaštita osobnih podataka. Povjerenica za informiranje je Hrvatskom saboru dala mišljenje da je nesporno je da je HRT tijelo javne vlasti s obzirom da je osnivač HRT-a Republika Hrvatska i da je obvezno postupati sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama. U mišljenju je naglašeno da se s aspekta Zakona javno objavljivanje podataka o plaćama odnosi na bruto iznos plaća, a neto iznos samo u konkretnom slučaju i iznimno, kada bi to dozvolio test razmjernosti i javnog interesa, odnosno kad se radi o plaćama skupine zaposlenika u nekoj organizacijskoj jedinici. U odnosu na bruto plaće zaposlenih na HRT-u, povjerenica je dala mišljenje da se radi o raspolaganju javnim sredstvima, a informacije o raspolaganju javnim sredstvima su sukladno članku 16., stavku 3. Zakona automatski dostupne javnosti, dakle bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, budući da se ne radi o klasificiranim podacima. U vezi individualizirane javne objave plaća putem Interneta, dano je mišljenje da bi HRT mogao i trebao objaviti imena i prezimena članova tijela HRT-a i to Glavnog ravnatelja, Ravnateljstva, Nadzornog odbora i Programskog vijeća HRT-a te voditelja pojedinih programa i njihove bruto plaće, a u odnosu na ostale zaposlene objaviti koeficijente i načine određivanja plaća, prema opisima poslova i razinama, te broj osoba koje su zaposlenih na određenoj poziciji. To ne isključuje individualizaciju po zahtjevu za pristup informacijama. S obzirom da je pitanje plaća na javnoj televiziji bilo aktualno i u drugim europskim zemljama, ističe se ovom prilikom da je javna rasprava, reakcija Hrvatskog sabora te reakcijom Povjerenika za informiranje i drugih institucija, pitanje plaća na hrvatskoj javnoj televiziji u kratkom roku riješeno objavom relevantnih podataka na internetskim stranicama od strane HRT-a.

U drugom slučaju je Povjerenik za informiranje postupao po predstavi bivšeg ministra uprave Arsena Bauka, u vezi *objave kandidacijskih lista s ranijih izbora na stranicama Državnog izbornog povjerenstva*, s obzirom da su pojedine liste, s obzirom na traženja pojedinaca pozivanjem na 'pravo na zaborav' bile uklonjene s internetskih stranica. Istaknuto je mišljenje da s aspekta javnog interesa nema potrebe ni zakonskog temelja da se s internetske stranice Državnog izbornog povjerenstva uklone kandidacijske liste i candidature na lokanim izborima (i na ostalim izborima), koje su prethodno bile objavljene. Dano je mišljenje da se pri odluci o uklanjanju navedenih lista trebalo rukovoditi time da je posebnim zakonima propisana objava navedenih lista i da su kandidati koji su sudjelovali u izbornom postupku pristali na smanjene privatnosti u odnosu na druge građane te da u odnosu na kandidacijske liste pretežu argumenti javnog interesa i

transparentnog izbornog postupka. Uklanjanjem lista narušava se transparentnost ranijeg izbornog postupka te je Državnom izbornom povjerenstvu dana preporuka da objavi sve kandidacijske liste i rezultate već provedenih izbora koji sadržavaju podatke o kandidatima na izborima, a zatim, ako i kada se temeljem pravno obvezujuće odluke Agencije za zaštitu osobnih podataka poduzmu i osiguraju tehnički uvjeti, eventualno ograničiti opseg osobnih podataka na objavljenim kandidacijskim listama za već provedene izbore na one nužne - imena i prezimena kandidata, godinu rođenja te mjesto prebivališta.

Zatim, Povjerenik za informiranje zaprimio je upit redakcije nogometplus.net krši li Hrvatski nogometni savez (HNS) odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, s obzirom da je *novinarima jednog medija zabranjen dolazak na konferenciju za medije* (portal Index). Povjerenik je dao mišljenje da zabranu dolaska na konferenciju za medije kao specifični instrument za dobivanje informacija za novinare i medije prije svega treba promatrati u svjetlu odredbi Ustava RH i Zakona o medijima. U odnosu na primjenu Zakona o pravu na pristup informacijama potrebno je ukazati na određena načela koja važe za sve građane i pravne osobe, kao i za novinare, a očituju se kao jednakost svih pred Zakonom i jednak položaj u pristupu informaciji, što znači da se nikoga ne smije stavljati u povlašteni položaj ili diskriminirati u pristupu informacijama, po bilo kojoj osnovi. Također je naglašena odredba članka 12. Zakona kojom je propisano da su tijela javne vlasti obvezna javnost informirati o dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad te broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja. Prvenstveno se ta odredba odnosi na javnost rada u odnosu na širu javnost koja želi izvršiti neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, osobito predstavničkih tijela poput Hrvatskog sabora, županijskih skupština te gradskih i općinskih vijeća, ali je primjenjiva u svojoj temeljnoj logici i na druge oblike javnosti. U odnosu na Hrvatski nogometni savez, Povjerenik smatra kako je HNS tijelo javne vlasti, točnije pravna osoba s javnim ovlastima te tijelo čije je osnivanje propisano Zakonom, a sukladno članku 5., stavku 1., točki 2. Zakona, stoga je HNS obveznik primjene istog.

Slijedeći medijski popraćeni slučaj u kojem je tražena reakcija Povjerenika za informiranje jest *slučaj upisa na doktorski studij 'Politologija' na Fakultetu političkih znanosti Predsjednice RH Kolinde Grabar Kitarović*. Na traženje Fakulteta Povjerenik je zauzeo stav da Fakultet novinarima treba dostaviti podatke propisane člankom 8., stavkom 4. Pravilnika o doktorskim studijima na Sveučilištu u Zagrebu (imena i prezimena osoba kojima je odobren upis, kvalifikacije i imena preporučitelja) te uz navedene podatke i imena i prezimena članova povjerenstva koje je bilo zaduženo za provedbu natječaja. U odnosu na podatke iz natječajne dokumentacije, kao što su ocjene stečene na pojedinim predmetima završenog studija, a uzevši u obzir da se završetkom određenog akreditiranog studija stječe kvalifikacija bez obzira na upisane kolegije i stečene ocjene, dano je načelno mišljenje da ne postoji javni interes za uvid u pojedine ocjene na prethodno završenom studiju, a koji bi pretezao pred zaštitom osobnih podataka kandidata pa čak i ako se radi o osobama koje obnašaju visoke javne dužnosti. U odnosu na pitanja o informacijama o samom studiju pojedinog studenta i predmetima koje upisuje, dano je mišljenje da treba poći od činjenice da je program dokorskog studija, kao i svakog drugog studija, akreditiran od nadležne institucije te da u tom smislu student osim obveznih predmeta polaže i izborne predmete prema vlastitom znanstvenom interesu. Koje predmete student upisuje stvar je njegovog osobnog odabira sukladno znanstvenom interesu, obično u dogovoru s mentorom i

nije evidentan poseban javni interes koji bi naložio objavu takvih podataka, kako bilo kojeg studenta, tako i za one studente koji ujedno obnašaju visoke javne dužnosti. Statistički podaci o broju studenta po predmetu ili opterećenju nastavnika mogli bi međutim biti dostupni javnosti s obzirom da ukazuju na rad tijela javne vlasti. U odnosu na podatke o priznavanju stečenih ECTS bodova ranije položenih kolegija, kao i podatke o pojedinim ocjenama (s kolegija, eseja i drugih aktivnosti) stečenima na studiju za pojedinog studenta, istaknuto je da se ne radi o podacima javnog karaktera, već o podacima o uspjehu konkretnog studenta, koji nisu od javnog interesa (na pojedinačnoj osnovi). Istaknuto je da je svako tijelo javne vlasti dužno primijeniti relevantne odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama te drugih pozitivnopravnih propisa (Zakona o zaštiti osobnih podataka, Zakona o tajnosti podataka itd.) i pri odlučivanju jasno razlikovati javni interes od puke znatiželje ili interesiranja javnosti za određene osobe i njihove osobne podatke.

U slijedećem primjeru Pučka pravobraniteljica je zatražila mišljenje Povjerenika za informiranje o tome jesu li *imena i titule članova radnih skupina i povjerenstava za izradu zakona, drugih propisa i akata te nazivi institucije/organizacije kojima pripadaju* dostupni javnosti te treba li se u tu svrhu koristiti Odluka o osnivanju i imenovanju radnih skupina i povjerenstava. Povjerenik je dao mišljenje da za objavu imena članova radnih skupina postoji pravni temelj i da se u Akcijskom planu Partnerstva za otvorenu vlast napravi novi iskorak prema transparentnosti u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i postupka donošenja odluka i da se podaci o tome tko čini radnu skupinu, imena i prezime i titule članova radnih skupine te nazivi institucija ili organizacija kojima pripadaju trebaju biti i mogu biti javno dostupni.

Postupajući po izjavljenoj žalbi zbog šutnje uprave u predmetu Centra za mirovne studije protiv Hrvatskog sabora, a u vezi pitanja treba li *postupak izbora osoba na javne funkcije temeljem javnog poziva* biti javan, Povjerenik za informiranje dao je mišljenje Hrvatskom saboru kako bi javnost trebala biti informiranja s kandidatima za određene javne funkcije i njihovim stručnim kvalifikacijama. To je osobito značajno u slučajevima kada se osim stručnih kvalifikacija traži da izabrana osoba bude javno priznata osoba iz određenog područja ili da ima određeni ugled u određenom području rada, a koje je relevantno za konkretnu funkciju. To je ujedno i dosadašnja praksa koja se dosljedno provodi u slučaju raspisivanja javnog poziva za kandidiranje za javne funkcije, kao što su na primjer neovisna tijela čije čelnike bira Hrvatski sabor (pučki pravobranitelj, drugi pravobranitelji, povjerenik za informiranje, članovi povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa).

Na kraju, Povjerenik je dao mišljenje u vezi pitanja *dostave imena i prezimena savjetnika u kabinetima ministara i drugih dužnosnika*, odnosno osoba koja su raspoređeni na radna mjesta u kabinetu ministra temeljem članka 74.b i članka 74.c Zakona o državnim službenicima (savjetnici ministara, savjetnici u kabinetu). Dano je mišljenje da bi zatraženi podaci trebali biti dostupni, a osobito imajući u vidu odredbu članka 10., stavka 1., točke 11. Zakona o objavi imena i prezimena voditelja ustrojstvenih jedinica, a s obzirom da navedene osobe primaju plaću iz državnog proračuna, također i članka 16., stavka 3. Zakona koji propisuje da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak, a što nije situacija u konkretnom slučaju. Dano je mišljenje da ne bi dolazilo do kršenja odredbi Zakona o zaštiti osobnih podataka kada bi se dostavila imena i prezimena i nazivi radnih mjesta na koje su te osobe raspoređene, a isto se može objaviti i na internetskoj stranici, što je u nekim slučajevima i utvrđeno kao praksa (Ministarstvo zdravlja).

9 Ponovna uporaba informacija

Ponovna uporaba informacija je Zakonom o pravu na pristup informacijama definirana kao uporaba informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu različitu od izvorne svrhe za koju su informacije nastale, a koja se ostvaruje u okviru zakonom ili drugim propisom određenog djelokruga ili posla koji se uobičajeno smatra javnim poslom. Pri tome razmjena informacija između tijela javne vlasti radi obavljanja poslova iz njihova djelokruga ne predstavlja ponovnu uporabu.

Navedena definicija znači uporabu ili korištenje informacija na novi način, stvaranjem dodane vrijednosti za iste, kombiniranjem informacija iz različitih izvora, stvaranje novih aplikacija, istraživanja, podataka, kako za komercijalne i nekomercijalne svrhe. Ponovna uporaba omogućava poslovnim subjektima da temeljem informacija javnog sektora koje su pogodne za ponovnu uporabu izrade nove proizvode (npr. internetske aplikacije) koje će stavljati na tržište i na njima zarađivati. Međutim, informacije odnosno dijelovi baza podataka koji sadrže informacije koje podliježu ograničenjima propisanim zakonom (npr. klasificirani podaci, intelektualno vlasništvo, poslovna tajna i sl.) nisu dostupni za ponovnu uporabu, s obzirom da propisi štite legitimne interese zaštite takvih podataka.

Tijela javne vlasti dužna su objaviti sukladno članku 10., stavak 1., točka 5. Zakona popis baza i registara (upisnika, očevidnika, lista, popisa i sl.), koje vode zajedno s metapodacima (informacijama koje opisuju koje podatke navedene baze ili registri sadrže) na internetskoj stranici. Također, dužni su objaviti navedene baze i registre na internetskoj stranici za ponovnu uporabu, zajedno s drugim informacijama koje trebaju biti objavljene u ponovno uporabljivom obliku (strojno čitljivom obliku, otvorenog formata, u skladu s otvorenim standardom). Podaci javnog sektora stoga u tim formatima predstavljaju ponovno uporabljive informacije, kojima korisnici mogu pristupiti ili putem zahtjeva ili u slučaju kada su objavljeni, kada se nazivaju 'otvorenim podacima'. Također, u svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe informacije (otvoreni podaci) trebaju se objaviti na Portalu otvorenih podataka data.gov.hr, s time da tijela ili skupine tijela mogu uspostaviti i vlastite portale otvorenih podataka.

U Republici Hrvatskoj je usvajanjem Zakona o pravu na pristup informacijama 2013. godine postavljen normativni okvir i regulirano postupanje u području ponovne uporabe informacija, transponiranjem Direktive 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. godine o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora, a isti je dorađen Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama koji je stupio na snagu 9. kolovoza 2015., a kojim je preuzeta Direktiva 2013/37/EU o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora. Važno je istaknuti da je Hrvatska jedna od 11 država članica koje su preuzele Direktivu u propisanom roku i protiv koje nije pokrenut postupak za povredu prava EU (protiv 17 država članica pokrenut je postupak). Povjerenica za informiranje aktivno je sudjelovala u pripremi Zakona te redovito sudjeluje u sastancima Radne skupine za informacije javnog sektora Europske komisije, dok predstavnici Ministarstva uprave sudjeluju u Podskupini za otvorene podatke, što smatramo primjernim oblikom i europske i domaće međuinstitucionalne suradnje.

Novom regulacijom došlo je do nekoliko novina u smislu detaljnije regulacije i iskoraka u odnosu na raniji režim ponovne uporabe. Prvo, uvodi se obveza proaktivnog objavljivanja informacija za

koje ne postoje ograničenja sukladno zakonu u strojno (računalno) čitljivom obliku i otvorenom formatu te u skladu s otvorenim standardom. Navedeno znači da Direktiva od država članica zahtijeva objavu informacija u određenom obliku, kao i osiguravanje praktičnih rješenja u smislu kreiranja portala s otvorenim podacima i metapodacima o bazama i registrima koji se objavljuju kako bi bili dostupni i pretraživi na jednom mjestu. Ujedno, u okviru portala otvorenih podataka EU pretpostavlja se povezivanje podataka država članica (Europski portal otvorenih podataka), a očekuje se i stvaranje mogućnosti za međujezičnog pretraživanja (članak 9.) Drugo, Direktiva se sada primjenjuje i na informacije u kulturi – na informacije knjižnica, muzeja i arhiva s određenim posebnostima u odnosu na povrat troškova te isključivim pravima za digitalizaciju. Treće, predviđa se neovisni nadzor u odnosu na odluke tijela javnog sektora po zahtjevima korisnika od strane neovisnog tijela čije su odluke obvezujuće, kao što su tijelo nadležno za pristup informacijama, nacionalni regulator za tržišno natjecanje ili sud. Isti je u Hrvatskoj uspostavljen već Zakonom iz 2013., s obzirom da su izmjene Direktive već bile u proceduri. Četvrto, nova su pravila i u odnosu na naplatu troškova - zahtijeva se transparentnost kriterija za izračun troškova te se naknade ograničavaju na marginalne troškove individualnih zahtjeva (troškovi reprodukcije i dostave), a iznimke u smislu viših troškova su ograničene i tiču se tijela ili podataka za koje postoje posebni financijski razlozi (ako se sama djelatnost kreiranja podataka financira iz njihove diseminacije). Peto, jača se načelo minimalnih uvjeta te se traži slobodno davanje na korištenje, bez posebnih uvjeta, a mogući uvjeti za ponovnu uporabu trebaju se primjenjivati samo u mjeri u kojoj je to nužno (preporučuje se korištenje standardnih otvorenih licenci, odnosno Creative commons licenci). Šesto, jača se načelo transparentnosti ponovne uporabe obaveznim objavljivanje uvjeta, isključivih prava i troškova. Sedmo, jača načelo zabrane diskriminacije te su isključiva prava za ponovnu uporabu informacija zabranjena i mogu se dogovoriti samo iznimno, kada je to nužno za pružanje usluge u javnom interesu, a i tada su ugovori o isključivim pravima podložni kontroli. U svrhu osiguranja transpozicije i implementacije EU pravnog okvira i pomoći državama članicama, nakon izmjena Direktive Europska komisija je 2014. godine objavila Smjernice o preporučenim standardnim licencama, skupovima podataka i naplati troškova za ponovnu uporabu informacija.

Izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. došlo je do promjena u regulaciji ponovne uporabe. Novosti se očituju u obvezatnom donošenju rješenja o usvajanju zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, zakonskim razlozima za odbijanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, odluke o troškovima, ograničavanje naknade troškova na granične troškove, a iznimno pod Zakonom propisanim uvjetima i na troškove povrh graničnih, uključivanje knjižnica, arhiva i muzeja u obveznike primjene odredbi o ponovnoj uporabi kao i ograničavanje mogućnosti povjeravanja isključivih prava. Na sva pitanja koja nisu posebno uređena glavom VI. Zakona (članci 27.-34.), primjenjuju se odredbe koje uređuju pristup informacijama. Osim navedenoga, Povjerenik ima obvezu svake tri godine Europskoj komisiji podnositi izvješće o dostupnosti informacija za ponovnu uporabu i objavljivati ga na svojim internetskim stranicama, a osobito o uvjetima korištenja, isključivim pravima, naplati troškova te postupanju po pravnim lijekovima. Prvo izvješće se očekuje krajem 2016. godine.

Provedba Zakona u odnosu na dio koji se tiče ponovne uporabe informacija prati se putem redovitog praćenja po predstavkama, žalbenim postupcima te provedbe različitih aktivnosti Povjerenika i drugih nadležnih institucija. U praksi, usprkos tome što pravni okvir ponovne uporabe informacija postoji od ožujka 2013., ponovna uporaba informacija još nije u potpunosti

prepoznata kao instrument za postizanje ciljeva radi kojih je regulirana u Europi, a onda i u Hrvatskoj – iskorištavanje podataka koje prikuplja javna uprava radi stvaranja dodane društvene i gospodarske vrijednosti te poticanja inovacija. Glavni je nalaz praćenja da je ponovna uporaba informacija nedovoljno prepoznato područje i od strane tijela javne vlasti, koja uglavnom ne objavljuju podatke u lako pretraživom i strojno čitljivom obliku, a još više od samih korisnika, koji iskazuju slabu potražnju za takvim podacima, osim putem portala imamopravoznati.org.

9.1 Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu (otvoreni podaci)

U odnosu na ponovnu uporabu informacija izuzetno je važno da sve informacije iz članka 10. Zakona (za koje ne postoje zakonska ograničenja), budu objavljene na internetskim stranicama tijela javne vlasti u strojno čitljivom obliku, a osobito zbog ponovne uporabe da se objavljuju registri i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz nadležnosti tijela javne vlasti s metapodacima te načinom ponovne uporabe, zatim da se objavljuju uvjeti za ponovnu uporabu informacija i ugovori o isključivim pravima. Prema obrađenim podacima, 519 ili 11,52% tijela javne vlasti je na internetskoj stranici objavilo registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka s metapodacima te načinu ponovne uporabe. Od ukupnog broja tijela javne vlasti, njih 674 ili 14,98% je navelo da na internetskoj stranici ima objavljene uvjete za ponovnu uporabu informacija, a 115 ili 2,54% tijela navelo je da ima objavljene ugovore o isključivim pravima.

Tablica 9.1. Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu (otvoreni podaci)

Proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu na Internet stranicama	Broj	%	Broj	%
Imate li na svojoj internetskoj stranici objavljene registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz vaše nadležnosti s metapodacima te načinu ponovne uporabe?	519	11,55	3.975	88,45
Imate li na svojoj internetskoj stranici objavljene uvjete za ponovnu uporabu (čl. 31., st.5.)?	674	14,98	3.825	85,02
Imate li na svojoj internetskoj stranici objavljene ugovore o isključivim pravima (čl. 34., st.6.)?	115	2,54	4.408	97,46

Portal otvorenih podataka

Pokretanje portala otvorenih podataka Republike Hrvatske koji predstavlja podatkovni čvor koji služi za prikupljanje, kategorizaciju i distribuciju otvorenih podataka javnog sektora, dovelo je do objave određenih registara i baza podataka tijela državne uprave i drugih tijela javne vlasti. Cilj pokretanja portala bio je poboljšati širenje javnih i otvorenih podataka putem jedinstvenog i centralnog mjesta te omogućiti izradu inovativnih nekomercijalnih i komercijalnih aplikacija koji bi te podatke koristile.

Prema dostavljenim podacima Ministarstva uprave na dan predstavljanja portala javnosti 19. ožujka 2015., na portalu je bilo dostupno 102 skupa podataka. Početkom 2016. godine na portalu su bila dostupna ukupno 174 skupa podataka objavljenih od strane 52 tijela javne vlasti. Pri tome

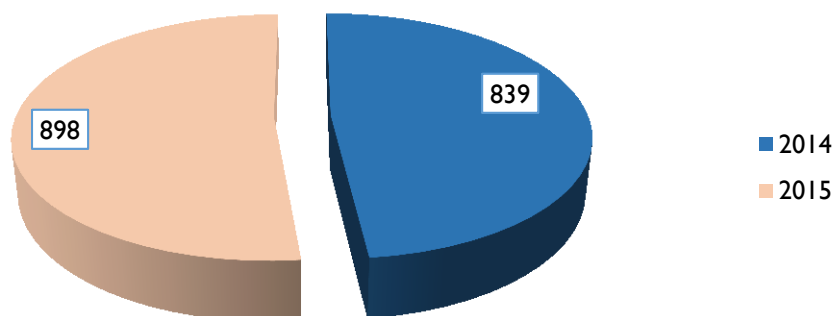
se naglašava da su korisnicima dostupne 94 datoteke u XLS formatu, 94 u HTML, 50 u CSV te 13 u PDF-u (skup podataka može sadržavati više datoteka raznih formata). Također 79 skupova podataka (više od trećine) zadovoljilo je kriterij minimalne preporučene otvorenosti koji definira objavu strukturiranih podataka u otvorenom formatu (npr. CSV, XML, HTML), dok njih 94 (više od polovice) sadrži strukturirane podatke u zatvorenom (npr. XLS) formatu. Društvena korist od otvorenih podataka vidljiva je iz činjenice da su korisnici prijavili 18 društveno korisnih aplikacija koje su napravljene uz pomoć objavljenih otvorenih podataka na portalu te je na istom zaprimljeno 28 prijedloga za objavu otvorenih podataka, od kojih su tri zaključena i objavljena. Ministarstvo uprave je sudjelovalo i promoviralo koncept otvaranja podataka, kao i Portal otvorenih podataka organizacijom i sudjelovanjem na 14 događanja u 2015. godini, od kojih izdvajamo sastanke i radionice s britanskim stručnjacima, trening podrške za otvorene podatke i radionice usmjerene na tijela javne vlasti, kao i radionice posebno usmjerene na gradove.

9.2 Pružanje informacija za ponovnu uporabu na zahtjev

Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, tijekom 2015. godine podneseno je 898 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, što je neznatno povećanje od 7,03% u odnosu na 2014. godinu kada je podneseno 839 zahtjeva (Slika 9.1.). Također, tijela izvještavaju da su iz 2014. godine prenijela u rješavanje 13 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija pa je tako tijekom 2015. godine bilo u radu 911 zahtjeva. Ujedno, o zaprimanju zahtjeva za ponovnu uporabu informacija izvijestilo je 119 tijela, dakle manje od 2% svih tijela, pri čemu treba uzeti u obzir da je prema dostavljenim podacima ocijenjeno su da neka tijela pogrešno kvalificirala neki podnesak kao zahtjev za ponovnu uporabu, s obzirom da prema svojim nadležnostima u pravilu ne vode registre ili druge vrste upisnika, osobito škole, domovi za starije i nemoćne i sl. Naime, kao što je ranije naglašeno, glavnina podataka za ponovnu uporabu nalazi se u posjedu tijela državne uprave, nekih državnih tijela, agencija i sličnih tijela te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ujedno, neki podaci su evidentno nesuglasni pa se broj iskazanih zaprimljenih zahtjeva razlikuje se od podataka u vezi postupanja sa zahtjevima. Stoga sve nalaze vezane uz podnošenje zahtjeva treba tumačiti i uzimati s posebnim oprezom.

Slika 9.1. Broj zaprimljenih zahtjeva za ponovnu uporabu informacija 2014-2015.



U pogledu pravovremenosti postupanja, iz obrađenih podataka je također proizlazi da je tijekom 2015. godine 70,48% zahtjeva za ponovnu uporabu informacija riješeno u roku. Trećina svih zahtjeva nije stoga riješena u roku, što se odrazilo i na broj žalbi koje je Povjerenik zaprimio zbog šutnje uprave. Također, prema podacima dostavljenim od tijela javne vlasti, proizlazi da tijela javne vlasti u 9,45 od 10 slučajeva usvajaju u cijelosti ili djelomično zahtjev za ponovnu uporabu informacija.

Obradom dostavljenih podataka je vidljivo da se prema razlozima odbijanja (Tablica 9.2.) najveći broj zahtjeva odbija iz razloga koji su utvrđeni drugim zakonom i to u osam zahtjeva ili 19,5%, zatim iz razloga što se ne radi o informacijama koje se ne prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla i to u šest zahtjeva ili 14,29% te zbog toga što se radi o poslovnoj tajni i to u četiri zahtjeva ili 9,52%.

Tablica 9.2. Razlozi odbijanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija

Razlog odbijanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	1	2,38
klasificirani podaci	1	2,38
poslovna tajna	4	9,52
profesionalna tajna	1	2,38
porezna tajna	1	2,38
osobni podaci	7	16,67
intelektualno vlasništvo	1	2,38
međunarodnim ugovori, diplomatskih odnosi	0	0,00
u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom	8	19,05
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	0	0,00
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	0	0,00
informacija u postupku izrade	3	7,14
informacija u postupku usuglašavanja	0	0,00
povjerljive statističke informacije	3	7,14
Informacije za koje korisnik treba dokazati postojanje pravnog interesa	0	0,00
informacije koji sadrže samo logotipe, grbove ili oznake	0	0,00
informacije koje su u posjedu tijela koja pružaju javne usluge radija, televizije i elektroničkih medija	2	4,76
informacije obrazovnih i znanstvenoistraživačkih ustanova, osim knjižnica ustanova visokog obrazovanja	2	4,76
Informacije ustanova u kulturi, osim knjižnica, muzeja i arhiva,	2	4,76
informacije koje se ne prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla	6	14,29
UKUPNO	42	100

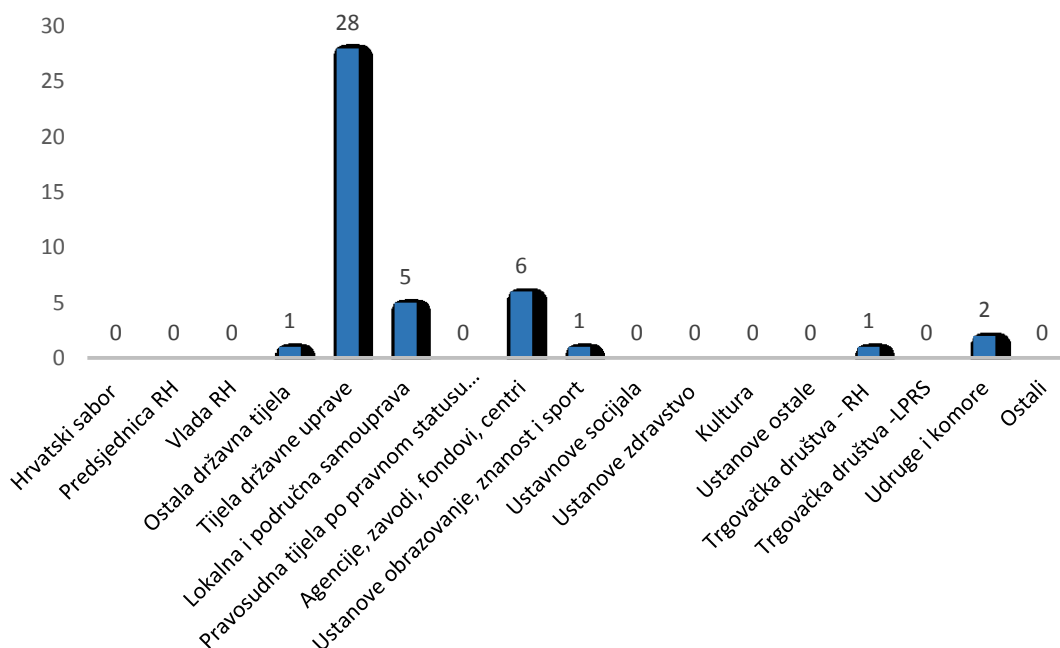
Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacijama

Tijekom 2015. Povjerenik za informiranje zaprimio je 44 žalbe, od kojih se 35 odnosi na nerješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (šutnja uprave), a devet na odbijajuća rješenja. Iz prethodnog perioda je preneseno u rad u 2015. godinu tri žalbe, tako da je 2015. godine ukupno u rješavanju bilo 47 žalbi zbog ponovne uporabe informacija.

Žalba zbog ponovne uporabe informacijama tijekom 2015. godine izjavile su tri pojedinačne fizičke osobe, od toga jedna osoba 38 žalbi (osnivač portala imamopravoznati.org), druga osoba pet žalbi i treća osoba jednu žalbu. Drugim riječima, tri osobe podnijele su 44 žalbe.

Od 44 izjavljenih žalbi zbog ponovne uporabe informacija u 2015. prema tijelima javne vlasti (Slika 9.2.), najveći broj odnosio se na zahtjeve upućene tijelima državne uprave 28 (63,64%) i to u najvećem broju na ministarstva (23), zatim na agencije, zavode i fondove (šest ili 13,63%) te na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (pet ili 11,36%). Žalbe zbog uskrate ponovne uporabe ili nerješavanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija nisu podnesene u odnosu na Hrvatski sabor, Predsjednicu RH i pravosudna tijela te ustanove, što je i razumljivo uzimajući u obzir da se za ponovnu uporabu informacija najinteresantnije baze podatka ili registri koji stvaraju tijela državne uprave, prvenstvo tijela državne uprave, agencije, zavodi, fondovi i centri te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Slika 9.2. Žalbe – ponovna uporaba - prema tijelima javne vlasti u odnosu na čije su odluke ili šutnju izjavljene



U 12 predmeta šutnje uprave povodom zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (od ukupno 373 predmeta šutnje uprave povodom zahtjeva za pristup i zahtjeva za ponovnu uporabu informacija), Povjerenik je reagirao na način da je:

- u jednom (8,33%) slučaju naložio tijelima javne vlasti da u roku od 15 dana riješe zahtjev za ponovnu uporabu informacija odnosno da donesu rješenje jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu za ponovnu uporabu informacija nisu bili opravdani,
- u 11 (91,67%) žalbi obustavio postupak, jer je žalitelj odustao od žalbe ili je tijelo javne vlasti nakon izjavljene žalbe postupilo po zahtjevu žalitelja dostavljajući tražene informacije ili donoseći rješenje kojim se zahtjev odbija, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba.

Žalbe na odbijajuća rješenja tijekom 2015. nisu bila riješena, s obzirom da je većina podnesena krajem godine. Člankom 30. Zakona o pravu na pristup informacijama propisani su razlozi za odbijanje zahtjeva za pristup informacija, koji osim razloga koji se odnose na odgovarajuća ograničenje prava na pristup informacijama obuhvaćaju i sljedeće razloge: povjerljive statističke informacije, sukladno zakonu, informacije za koje korisnik treba dokazati postojanje pravnog interesa, dijelove informacije koji sadrže samo logotipe, grbove ili oznake, informacije koje su u posjedu tijela koja pružaju javne usluge radija, televizije i elektroničkih medija, informacije koje su u posjedu obrazovnih i znanstvenoistraživačkih ustanova, uključujući organizacije osnovane u svrhu prijenosa rezultata istraživanja, škole i ustanove visokog obrazovanja, osim knjižnica ustanova visokog obrazovanja, informacije koje posjeduju ustanove u kulturi, osim knjižnica, muzeja i arhiva i informacije koje se ne prikupljaju u svrhu obavljanja javnog posla.

Kao razlog za odbijanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija tijela javna vlasti su navodila u jednoj žalbi da je informacija u postupku izrade, da se informacija ne smatra informacijom, odnosno da ne posjeduju informaciju, a u pet žalbi tijela javne vlasti su odbila zahtjev jer pozivajući se na nepostojanje obveze prilagođavanja informacije za ponovnu uporabu nisu dužna prilagođavati informacije za ponovnu uporabu.

Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje da u svrhu ponovne uporabe tijela javne vlasti nemaju obvezu informaciju izraditi, prilagođavati ili izdvajati dijelove informacija ako to zahtijeva nerazmjerni utrošak vremena ili sredstava, niti se od tijela javne vlasti može zahtijevati da nastavi ažurirati, nadograđivati i pohranjivati informacije u svrhu ponovne uporabe. Navedena odredba je smjernica za rad tijela javne vlasti. Međutim, prilagođavanje ili izdavanje dijelova informacija nije propisano kao razlog za obijanje zahtjeva za pristup informacijama što se u praksi pokazalo kao veliki izazov. Naime, tijela javne vlasti nemaju zakonski razlog odbijanja zahtjeva, ali su zatražene baze koje vode i za koje su pojedini korisnici pokazali interes podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama vezana za dodatne ugovorne obveze ili aktivnosti koje zahtijevaju ulaganje velikog kadrovskog ili financijskog angažmana. U opisanim slučajevima su tijela javne vlasti trebala, umjesto rješenja poslati obavijest iz članka 23., stavka 1., točke 3. Zakona, odnosno poslati korisnicima link na kojem se nalazi zatražena informacija, iako se ne nalazi u obliku u kojem je zatražena, te pojasniti razloge koji predstavljaju nerazmjerni trošak. Na navedenu obavijest korisnik može uložiti prigovor te putem rješavanja prigovora ostvariti pravo na žalbu kod Povjerenika. Tijela javne vlasti bi trebala kod budućih objava trebati voditi računa o odredbama Zakona te u svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe informacija u skladu sa Zakonom na lako pretraživ način objaviti informacije dostupne za ponovnu uporabu, zajedno s metapodacima, u strojno čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima.

9.3 Pojedina pitanja ponovne uporabe informacija

Posebno kompleksna, a još ne sasvim riješena pitanja ponovne uporabe odnose se na problem isključivih prava, dozvole (licence), naknadu troškova te promicanje ponovne uporabe informacija i otvorenih podataka.

Isključiva prava

Jedno od osnovnih načela ponovne uporabe jest zabrana diskriminacije korisnika, što znači da ona treba biti dostupna i dopuštena pod istim uvjetima svim podnositeljima zahtjeva (odnosno svim korisnicima u slučaju otvorenih podataka) i da tijelo javne vlasti ne može odobriti podnositelju zahtjeva takvu ponovnu uporabu informacija koja bi spriječila ponovnu uporabu od strane drugih korisnika, niti može ograničiti davanje informacije na određen broj korisnika (članak 34., stavak 1.), što je u potpunosti u skladu s odredbama Direktive.

Ipak, dopušta se da u određenim slučajevima postoji potreba davanja isključivog prava na ponovnu uporabu informacijama (članak 34., stavak 2.), dakle, ograničavanje uporabe na jednog ili više korisnika. Radi se o slučajevima kada je prijeko potrebno ugovoriti ili ovlastiti treću osobu da koristi informacije kako bi se osiguralo pružanje određene javne usluge ili usluga u javnom interesu. Drugim riječima, kada tijelo javne vlasti utvrdi da je za pružanje određene javne usluge potrebno da korisnik ima isključivo pravo uporabe podataka, može s njime sklopiti ugovor kojim ga ovlašćuje na isključivu uporabu i ujedno ograničava pravo drugih. Takav ugovor (ili drugi akt) tijelo javne vlasti mora objaviti na svojoj Internet stranici i dostaviti u roku od 15 dana od sklapanja ili donošenja Povjereniku koji vodi javno dostupnu evidenciju isključivih prava te provjerava opravdanost razloga za odobravanje isključivog prava svake tri godine. Sadržaj i način vođenja evidencije isključivih prava za ponovnu uporabu uređuje se Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu koji je objavljen u ožujku 2016. (NN 20/16).

Do donošenja Pravilnika, tijekom izvještajnog razdoblja, Povjerenik nije utvrđivao postojanje ugovora o isključivim pravima, i ista će se pratiti i nadzirati u 2016. Međutim, prema obrađenim podacima iz izvješća tijela javne vlasti proizlazi da je ukupno 36 sklopljenih ugovora o isključivim pravima, od kojih najviše imaju javne ustanove i jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, kao što su Grad Ozalj, Dječji vrtić 'Ciciban' (3), Dom za starije i nemoćne 'Sv. Ana' Zelčin, Muzej grada Pazina, Srednja škola Dalj, Komunalno trgovačko društvo 'Hober' d.o.o. i Turistička zajednica Grada Koprivnice sklopilo ugovore o isključivim pravima. S obzirom na općenito upitnu kvalitetu podataka iz izvješća, kao i činjenicu da Povjerenik za informiranje nije zaprimio navedene ugovore, teško je pretpostaviti radi li se o ugovorima o isključivim pravima ili ugovorima o drugim poslovima koja su navedena tijela javne vlasti sklopila u obavljanju svojih redovnih poslova.

Dozvole (licence)

Tijela javne vlasti u pravilu stavljaju podatke na ponovnu uporabu po zahtjevu ili objavu bez ograničenja. Međutim, Zakon, kao i Direktiva, predviđa da tijelo javne vlasti može u opravdanim slučajevima odrediti uvjete za ponovnu uporabu, ali tako da ne ograničavaju neopravdano

moгуćnost ponovne uporabe, niti se smiju koristiti kako bi se ograničilo tržišno natjecanje, odnosno ne smiju biti diskriminirajući za iste ili slične vrste informacija odnosno svrhu, komercijalnu ili nekomercijalnu. Dakle, uvjeti moraju biti razmjerni vrsti informacije i svrsi ograničenja uporabe (npr. očuvanje integriteta sadržaja), ali i neovisni o tome hoće li korisnik informacije komercijalizirati ili ne. Vrste i sadržaj dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe utvrđuju se pravilnikom ministra uprave, ali u skladu sa standardnim otvorenim dozvolama (primjerice *Creative Commons* licencama), kako je preporučeno Direktivom i Smjernicama za njezinu implementaciju. Ujedno, svako tijelo javne vlasti mora na svojoj Internet stranici objaviti dozvole koje se primjenjuju na njegove informacije, ili poveznice na takve dozvole, u skladu sa standardnim otvorenim dozvolama odnosno spomenutim pravilnikom, čije se donošenje očekuje u prvoj polovici 2016. Prema dostupnim podacima s portala data.gov.hr, tijela javne vlasti u pravilu koriste najširi tip dozvola, tj. uporabu uz navođenje izvora (CC-BY). Ujedno, jedina kazna za prekršaj koja se može izreći korisniku informacije predviđena je upravo za uporabu podataka protivno uvjetima (članak 61., stavak 3. Zakona).

Troškovi

Osnovno pravilo naknade troškova za ponovnu uporabu kada se informacije pružaju na zahtjev jest načelo marginalnih (graničnih) troškova nastalih reprodukcijom, davanjem na uporabu i diseminacijom, a koje je definirano kako člankom 6., stavkom 1. Direktive, tako i hrvatskim Zakonom. To je ujedno, uz određivanje oblika informacije, i najveća promjena u izmjenama PSI Direktive, s obzirom da su visoki troškovi identificirani kao ključna prepreka ponovnoj uporabi. Međutim, i Direktiva, a zatim i Zakon (članak 32.), predviđaju da se povrat troškova povrh graničnog može tražiti u dva slučaja, (a) ako se radi o tijelu javne vlasti koje se pretežno financira iz vlastitih prihoda ili (b) ako se zahtjev korisnika odnosi na ponovnu uporabu onih informacija od kojih tijelo javne vlasti pokriva troškove njihova prikupljanja, izrade, reprodukcije i objave, ili drugim riječima, financira prikupljanje i održavanje informacija njihovom naplatnom diseminacijom. U tim slučajevima tijelo javne vlasti dužno je odrediti cjenik naknade za ponovnu uporabu informacija u skladu s kriterijima koje utvrđuje Vlada svojom uredbom, a koji moraju biti objektivni, jasni i provjerljivi. Također, ukupan godišnji prihod tijela javne vlasti ostvaren temeljem naknade troškova ne smije prelaziti same troškove prikupljanja, izrade, reprodukcije i pružanja informacije, uključujući razuman povrat ulaganja, što ujedno znači da tijelo javne vlasti treba na godišnjoj razini razmotriti iznos prikupljen po osnovi ponovne uporabe i eventualno izmijeniti svoj cjenik. Uredba o naknadi za ponovnu uporabu nije bila donesena za vrijeme izvještajnog razdoblja, i njezino se donošenje očekuje u prvoj polovici 2016.

Prema podacima iz izvješća koja su dostavila tijela javne vlasti, visina ostvarene naknade koju su tijekom 2015. godine 119 tijela javne vlasti naplatila od korisnika za pružanje informacije iznosi 962,40 kuna, pri čemu su javne ustanove naplatile 950,00 kn, a udruge 12,40 kn, dok primjerice tijela državne ili agencije nisu naplatile trošak. S obzirom na spomenut nepouzdanost podataka, osobito upitnost radi li se uopće o ponovnoj uporabi, ovaj je nalaz dvojbjen.

U osnovi, troškovi ponovne uporabe anuliraju se ukoliko se podaci objavljuju kao otvoreni podaci. K tome, osim u navedenim iznimkama, tijela javne vlasti za dostavu podataka imaju koristiti Kriterije za naknadu stvarnih troškova iz članka 19. stavka 3. Posebni cjenici, ako postoje, moraju biti usklađeni s uvjetima iz zakona, a po donošenju Uredbe tijela će na

raspolaganju imati kriterije za izradu troškova. Posebno se ističe da je osnovno pravilo naplate graničnih troškova, a da su iznimke usko određene i podložne su nadzoru od strane povjerenika, putem žalbe na pozitivno rješenje o ponovnoj uporabi kojim se ujedno određuje naknada troškova.

Promocija ponovne uporabe informacija i otvorenih podataka

Povjerenik za informiranje je u izvještajnom razdoblju posebne napore usmjerio upravo na jačanje svijesti potencijalnih korisnika o mogućnostima ponovne uporabe informacija, kao i educiranju službenika za informiranje o postupanju sa zahtjevima za ponovnu uporabu te omogućavanju uporabe putem otvorenih podataka. U tim su aktivnostima u pravilu sudjelovali i predstavnici Ministarstva uprave, Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda te Partnerstva za otvorenu vlast, kao i predstavnici civilnog društva i privatnog sektora. Nakon prvog javnog događanja na tu temu održanog u studenom 2014., uz potporu Europske komisije, tijekom 2015. u partnerstvu s Ministarstvom uprave organiziran je okrugli stol o ponovnoj uporabi informacija 29. rujna 2016., na kojem su sudjelovali službenici za informiranje te predstavnici civilnog i privatnog sektora. Povjerenica je organizirala 8. Forum za javnu upravu na temu otvorenih podataka u ožujku 2015., u okviru Instituta za javnu upravu i Zaklade Friedrich Ebert. Također, pružena je aktivna podrška predstavljanju Portala otvorenih podataka u Vladi RH u ožujku 2015., kao i održavanju Okruglog stola CodeforCroatia - Principi za vlast 21. stoljeća te i prateće radionice za korištenje otvorenih podataka (hackatona), u organizaciji Partnerstva za otvorenu vlast i udruga civilnog društva u veljači 2015., kao i Kampa za mlade o otvorenim podacima održanog u Rovinju 29. kolovoza do 2. rujna 2015., u okviru Partnerstva za otvorenu vlast. Također, posebno se izdvaja sudjelovanje s izlaganjima na javnim događanjima o prostornim podacima u organizaciji Državne geodetske uprave i Geodetskog fakulteta u Zagrebu u listopadu 2015. te o informacijama knjižnica, u organizaciji Hrvatskog knjižničarskog društva i Nacionalne i sveučilišne knjižnice u prosincu 2015. Za navedene skupine podataka (prostorni podaci, knjižnična građa) postoji velik interesi korisnika, osobito u privatnom sektoru, a zbog posebnosti isti najčešće ulaze u red iznimki (npr. u odnosu na dozvole ili isključiva prava). Posebne se odredbe pri tome primjenjuju na knjižnice, kao i arhive i muzeje, koji su na europskoj razini prepoznati kao repozitoriji vrijednih informacija (digitalnih kulturnih sadržaja), koje je potrebno povezati na portalima kao što je Europeana.

Nakon edukacija o objavljivanju podataka na portalu otvorenih podataka održanih tijekom 2015. u organizaciji Ministarstva uprave, Povjerenik za informiranje u suradnji s Ministarstvom uprave i akademskom zajednicom u 2016. planira intenzivirati napore na edukaciji tijela javne vlasti o obavezama u vezi ponovne uporabe kako su one utvrđene Zakonom te izraditi prateće materijale.

S obzirom na jačanje broja i kvalitete promotivnih aktivnosti vidljiv je i napredak na ljestvici *European Public Sector Information (EPSI)* na kojoj je Hrvatska od pretposljednog mjesta početkom 2014. skočila na 14. mjesto među članicama Europske unije, s 380 bodova, s time da prvih pet mjesta drže stare članice EU koje su implementirale prvu Direktivu još 2005. godine - Ujedinjeno Kraljevstvo (585 bodova), Španjolska (550), Grčka (520), Nizozemska (505) i Austrija (500).

10 Informacije o okolišu

Informacije o okolišu predstavljaju informacije od iznimnog javnog interesa te su neposredno vezane uz zaštitu zdravlja ljudi, održivi razvoj i kvalitetu života budućih generacija. Slijedom navedenog, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, između ostalih, najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava, a Ustavom je ujedno propisano kako more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu. Uz obvezu države da svima osigura uvjete za zdrav okoliš, ujedno je obveza svakoga, da u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posveti zaštiti zdravlja ljudi, prirode i ljudskog okoliša. Sukladno navedenom, mogućnost pristupa okolišnim informacijama neposredno utječe na pravo javnosti da sudjeluje u odlučivanju o određenim djelatnostima vezano za pitanja zaštite okoliša, što predstavlja značajan alat koji građanima daje legitimaciju da budu aktivni sudionici u kreiranju javnih politika koje se odnose na zaštitu okoliša. U tom smislu, dostupnost informacija o okolišu od posebne je važnosti i javnog interesa.

Razlog zbog kojeg je posebno poglavlje ovog Izvješća posvećeno pravu na pristup informacijama u okolišu, leži u činjenici da Povjerenik za informiranje predstavlja žalbeno tijelo u slučaju uskraćivanja informacija o okolišu. Naime, člankom 158., stavkom 6. Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15), izričito je propisano da je Povjerenik za informiranje žalbeno tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacija o okolišu, dok je člankom 5., stavkom 1. navedenog Zakona propisano da se na pitanja prava na pristup informacijama u postupcima prema ovom Zakonu koja nisu uređena ovim Zakonom i njegovim provedbenim propisima, primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuje pravo na pristup informacijama.

Osim spomenutog Zakona o zaštiti okoliša, pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u pitanjima koja se tiču okoliša uređen je ujedno i Uredbom o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08), koja je donesena temeljem Zakona iz 2007. godine. Zakonom iz 2013. preuzeta je Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL L 41, 14.2. 2003.), te je ujedno usklađena s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija). Aarhuška konvencija, čija je svrha razvoj okolišne demokracije i koja predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša za sve stranke Konvencije kojih je do danas 47, stupila je na snagu 2001. Hrvatski sabor ratificirao je Aarhušku konvenciju 8. prosinca 2006. Zakon o potvrđivanju Konvencije objavljen je 12. siječnja 2007. (NN – MU 1/07), a Konvencija je u odnosu na Hrvatsku stupila na snagu 25. lipnja 2007. U odnosu na informacije o okolišu, od važnosti su obaveze tijela javne vlasti propisane Zakonom o zaštiti okoliša, kojim je određeno kako je tijelo javne vlasti dužno osigurati pristup informacijama o okolišu, koje posjeduje i/ili nadzire, u skladu s ovim Zakonom i posebnim propisima kojima se uređuje pravo javnosti na pristup informacijama, s tim da se pravo pristupa informacijama o okolišu odnosi na svaku informaciju u pisanom, vizualnom, slušnom, elektroničkom ili bilo kojem drugom dostupnom obliku, koja se odnosi na Zakonom taksativno pobrojana okolišna pitanja. Zakonom

o zaštiti okoliša je ujedno propisana obveza tijela javne vlasti da osigura u okviru svoje nadležnosti redovitu (proaktivnu) objavu informacija o okolišu u skladu s navedenim Zakonom, putem dostupnih elektroničkih baza podataka ili putem drugih odgovarajućih sredstava informiranja, a osobito tekstove međunarodnih ugovora i sporazuma, te propise iz područja zaštite okoliša, strategije, planove, programe i druge dokumente zaštite okoliša, dostupna izvješća o provedbi propisa iz područja zaštite okoliša, uključujući provedbu međunarodnih ugovora i strateških dokumenata, planova i programa iz područja zaštite okoliša, izvješća o stanju okoliša, podatke koji se odnose na praćenje stanja okoliša, dozvole/suglasnosti koje imaju značajan utjecaj na okoliš kao i ugovore sklopljene s ciljem zaštite okoliša, studije i procjene rizika u odnosu na sastavnice okoliša te druge podatke od značaja za zaštitu okoliša. U odnosu na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, rok omogućavanja pristupa informacijama prema Zakonu o zaštiti okoliša nije određen, odnosno propisano je kako će tijela javne vlasti koja posjeduju informacije o okolišu, ili na koje se informacija o okolišu odnosi, omogućiti pristup informacijama u najkraćem mogućem roku. Ukoliko tijelo javne vlasti uskraćuje pristup informacijama o okolišu, dužno je rješenjem odbiti zahtjev, s tim da se razlozi za odbijanje zahtjeva prema Zakonu o zaštiti okoliša donekle razlikuju od razloga uskrate sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, koji opširnije i razrađnije popisuje moguće razloge uskrate tražene informacije. Zakon o zaštiti okoliša ujedno propisuje pravo sudjelovanja javnosti i zainteresirane javnosti u odlučivanju o određenim djelovanjima i djelatnostima vezano za pitanja zaštite okoliša, a pogotovo se naglašava obveza tijela javne vlasti da na prikladan način, pravodobno i djelotvorno obavijesti javnost o pravu sudjelovanja u navedenim postupcima odlučivanja.

Korisnici prava na pristup informacijama se u pravilu u svojim žalbama pozivaju na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, s obzirom da je pravni režim uređen Zakonom o pravu na pristup informacijama povoljniji za korisnika od režima iz Zakona o zaštiti okoliša (na primjer, u pogledu obuhvaćenih tijela, razloga za ograničenje). Povjerenik za informiranje u tim je žalbenim postupcima postupao prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, uzimajući u obzir i odredbe Zakona o zaštiti okoliša i pripadajuću Uredbu.

Prema dostupnim podacima, podneseno je 29 žalbi u predmetima o pristupu informacijama o okolišu (Tablica 10.1.), od kojih se 21 žalba odnosila na šutnju uprave. Najčešći podnositelji su udruge (16 ili 55,17%), a slijede fizičke osobe (11 ili 37,93%). Žalbe se najčešće odnose na postupanje tijela javne vlasti u području zaštite okoliša, energije i energetske učinkovitosti, poljoprivrede i prirodnih resursa, zdravlja, komunalnih djelatnosti, odnosno ministarstava, agencija, fondova i zavoda, trgovačkih društava te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tijekom 2015. ukupno je riješeno 19 žalbi, a 10 žalbi je u postupku rješavanja.

Ujedno, zaprimljeno je i devet predstavlki koje su uglavnom podnosile udruge (pet), i to u odnosu na postupanje ministarstava, gradova, trgovačkih društva i ureda državne uprave, a iz razloga povrede propisa o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću i proaktivnoj objavi informacija te nepostupanja po zakonskim odredbama prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama.

Iz navedenog proizlazi kako su informacije o okolišu, kao i postupci savjetovanja o okolišnim pitanjima, od posebne važnosti i interesa za osiguravanje transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, osobito s obzirom na javni interes za zaštitu okoliša. U tom je smislu potrebno dodatno pratiti provedbu propisa i međunarodnih ugovora koji se tiču pitanja i informacija o okolišu, te raditi na jačanju svijesti građana i civilnog društva o mogućnostima pristupa informacijama i uključivanja u savjetovanja u pitanjima okoliša, kako prema posebnom režimu

uređenim Zakonom o zaštiti okoliša, tako i prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, kao i europskim propisima i međunarodnim dokumentima. Potrebno je pri tome uzeti u obzir i najnovija kretanja u Europi i šire oko pojedinih životno važnih prirodnih resursa, osobito prava na vodu i ciljeve energetske učinkovitosti u svrhu održivog razvoja, i u tom smislu intenzivirati informiranje javnosti i njezino uključivanje u odlučivanje putem savjetovanja s javnošću na svim razinama.

Tablica 10.1. Žalbe u vezi informacija o okolišu

Podnositelj žalbi	Broj žalbi	Tijelo javne vlasti protiv čije odluke ili šutnje su podnesene žalbe	Informacije koje se traže
Udruge	16	Fond za zaštitu okoliša Ministarstvo zaštite okoliša i prirode Ministarstvo poljoprivrede HEP d.d. KD Čistoća d.o.o. TD Ekoplus d.o.o. Ministarstvo zdravlja	Informacije o spalionici otpada; količina kupljenog ugljena za TE Plomin; informacije vezane uz odlaganje komunalnog otpada; informacije o odvajanju metala, stakla i plastike; Zapisnik o inspekcijskom nadzoru u Park šumi Marjan;
Udruga Uzor, Zelena Akcija, Udruga Krizni Eko Stožer			Ugovor o dovozu komunalnog otpada; broj izdanih odobrenja fizičkim osobama za skupljanje šumskih proizvoda; informacije o prijavi prekomjerne buke;
Mariščina, Društvo 'Marjan'			informacije o poduzetim radnjama u vezi devastiranja pomorskog dobra; informacije o projektu u uvali 'Mačak' i sl.
Fizičke osobe	11	Hrvatske šume d.o.o.	
Političke stranke	1	Eko Moslavina d.o.o.	
Ustanove	1	Općina Sućuraj Ured državne uprave u Istarskoj, Primorsko-goranskoj i Šibensko-kninskoj županiji Državni zavod za zaštitu prirode Grad Zagreb	
Ukupno	29 (21 šutnja uprave)		

Tablica 10.2. Predstavke u vezi informacija o okolišu

Podnositelj predstavke	Broj predstavki	Tijelo javne vlasti protiv čijeg postupanja je podnesena predstavka	Razlog podnošenja predstavke (općenito)
Udruge	5	Grad Zagreb, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Grad Supetar, ured državne uprave u Istarskoj županiji, Ministarstvo gospodarstva, Eko Moslavina d.o.o., Ministarstvo poljoprivrede	Kršenje odredbi kojima se propisuje obveza provođenja savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, nepostupanje po zakonskim odredbama prilikom rješavanja zahtjeva, kršenje odredbi o proaktivnoj objavi informacija i javnosti rada tijela i sl.
Udruga 'Za naš Supetar', Udruga za zaštitu okoliša Raškog kanala			
Fizičke osobe	3		
Političke stranke	1		
Ukupno	9		

Dio II. Promicanje transparentnosti i jačanje kapaciteta za provedbu ZPPI

II Promocija prava na pristup informacijama i edukacijske aktivnosti

Uz zaštitu prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, kao i praćenje primjene Zakona, važan segment rada Povjerenika za informiranje predstavlja aktivno promicanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, koje prvenstveno uključuje edukaciju i jačanje svijesti službenika za informiranje i tijela javne vlasti, kao i korisnika prava na pristup informacijama (građana, medija, udruga, privatnog sektora) o ovom Ustavom zajamčenom pravu. Bez visoke razine svijesti o nužnosti transparentnog i otvorenog postupanja tijela javne vlasti s jedne strane te znanja i vještina kako za provedbu Zakona tako i traženje informacija s druge, nije moguće ostvariti ciljeve transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti koje omogućuju ostvarivanje prava građana, funkcioniranje demokratskih političkih procedura, suzbijanje korupcije i u cjelini vladavinu prava u europskom upravnom prostoru. Ta je koncepcija ujedno i vodilja Povjereniku za informiranje u planiranju i osmišljavanju edukacijskih i promotivnih aktivnosti. Stoga je i u ovom izvještajnom razdoblju poduzeto niz aktivnosti u cilju edukacije i promocije prava na pristup informacijama u stručnoj i široj javnosti.

II.1 Edukacijske aktivnosti

Povjerenik je sukladno Zakonu nadležan za predlaganje mjera za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje u tijelima javne vlasti i upoznavanje s njihovim obvezama u vezi s primjenom Zakona, a s obzirom na visoku razinu potrebne ekspertize za provedbu edukacija, iste u najvećoj mjeri samostalno i provodi.

Edukacije se održavaju prema godišnjem planu, i to redovito u suradnji s Državnom školom za javnu upravu i Pravosudnom akademijom te drugim tijelima (*online* edukacije – webinar, u suradnji sa Digitalno informacijsko-dokumentacijskim uredom Vlade RH, edukacije o suzbijanju korupcije s Ministarstvom pravosuđa), kao i samim tijelima javne vlasti, krovnim tijelima ili udrugama tijela javne vlasti, prema prijedlogu Povjerenika ili na njihovo traženje. Prilikom godišnjeg planiranja edukacija uzimaju se u obzir načela funkcionalne i teritorijalne raznolikosti pa se edukacije organiziraju za tijela različitih funkcija (obrazovanje, gospodarstvo, itd.), različitih teritorijalnih razina (lokalna, županijska i državna razina) te se nastoji ostvariti pokrivenost edukacijama čitavog teritorija Republike Hrvatske. Ujedno se posebna pažnja posvećuje edukaciji korisnika, primarno medija i udruga civilnog društva te građana.

Edukacije provode i materijale osiguravaju službenici Ureda povjerenika za informiranje, a na nekima od njih sudjeluju i druga tijela koja pokrivaju specifične teme iz provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, prije svega Ured vijeća za nacionalnu sigurnost u pogledu zaštite tajnosti podataka, Agencija za zaštitu osobnih podataka u pogledu zaštite osobnih podataka i privatnosti, Digitalno informacijsko-dokumentacijski ured Vlade RH u pogledu Središnjeg kataloga službenih dokumenata RH i drugi.

Tijekom 2015. održano je ukupno 40 edukacija (seminara, predavanja, radionica), i to 31 edukacija za službenike za informiranje, odnosno za druge službenike u tijelima javne vlasti koji se u svojem radu susreću ili primjenjuju odredbe Zakona (web content manageri, službenici za odnose s javnošću) i devet edukacija za novinare, udruge i građane kao korisnike informacija. Na edukacijama je sudjelovalo 1938 osoba, od čega 1794 službenika za informiranje i drugih osoba iz tijela javne vlasti, što čini oko 30% svih tijela javne vlasti, te 144 novinara, predstavnika udruga i građana (studenta). Podaci su prikazani u Tablici 11.1.

Tablica 11.1. Edukacije u 2015. i broj polaznika

Ciljana skupina / partner u organizaciji edukacije	Broj edukacija	Broj polaznika
Tijela javne vlasti / Državna škola za javnu upravu	9	210
Pravosudna tijela / Pravosudna akademija	4	68
Tijela javne vlasti/ Ministarstvo pravosuđa– Suzbijanje korupcije	2	40
Županije / Hrvatska zajednica županija, Varaždinska županija, Karlovačka županija	3	110
Lokalne jedinice i njihove ustanove i trgovačka društva / Grad Požega, Grad Rijeka	3	101
Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu / Ministarstvo gospodarstva	1	25
Komore / Hrvatska gospodarska komora	1	22
Organizacije Hrvatskog crvenog križa / Hrvatski crveni križ	1	70
Visokoškolske ustanove / Sveučilište u Splitu, Sveučilište u Rijeci, Sveučilište u Osijeku	3	64
Obrazovne ustanove/ Hrvatska zajednica osnovnih škola, Agencija za odgoj i obrazovanje	2	984
Webinari za jedinice JLP(R)S / Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured	2	100
Ukupno edukacija za tijela javne vlasti	31	1794
Udruge, građani/ Udruga za demokratsko društvo	3	44
Novinari / Hrvatsko novinarsko društvo – radionice 'Mediji u akciji', Hrvatska udruga za odnose s javnošću	5	38
Građani (studenti) / Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu	1	62
Ukupno edukacija za korisnike	9	144
Ukupno edukacija	40	1938

Temeljne edukacije su one koje s održavaju u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, a na kojima sudjeluju službenici za informiranje iz tijela javne vlasti i kojih je u 2015. održano devet, od čega četiri u Zagrebu, a pet u županijskim centrima, u svrhu postizanja razmjernе područne pokrivenosti (po jedna u Puli, Vukovaru, Dubrovniku, Šibeniku i Virovitici). Navedene edukacije održane su u suradnji s predstavnicima Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, Agencije za zaštitu osobnih podataka i Digitalno informacijsko-dokumentacijskog ureda Vlade RH, što ističemo kao primjer vrlo uspješne međuinstitucionalne suradnje. Na ovim je edukacijama educirano ukupno 210 službenika za informiranje. Također, već treću godinu za redom nastavljena je suradnja s Pravosudnom akademijom, te su tijekom 2015. održane ukupno četiri radionice za pravosudna

tijela i pravosudne dužnosnike i službenike i to po jedna u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, za ukupno 68 polaznika.

Tijekom izvještajnog razdoblja održan je i veći broj krojenih edukacija prilagođenih specifičnim potrebama u obrazovanju i znanosti (u suradnji s Hrvatskom zajednicom osnovnih škola, Agencijom za odgoj i obrazovanje, i Sveučilištima u Splitu, Rijeci i Osijeku, sa ukupno 1098 polaznika), zatim za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (u suradnji s Hrvatskom zajednicom županija, za službenike za informiranje u županijama te pojedinim županijama i gradovima – Varaždinska županija, Karlovačka županija, Grad Požega i Grad Rijeka, na kojima su sudjelovali službenici za informiranje njihovih ustanova i trgovačkih društava, s ukupno 190 polaznika) te za potrebe organizacija Hrvatskog crvenog križa (70 polaznika). Ujedno, Povjerenik za informiranje sudjelovao je i u održavanju dviju radionica u organizaciji Ministarstva pravosuđa 'Prevenција i suzbijanje korupcije', pri Državnoj školi za javnu upravu, koju je polazilo ukupno 40 službenika.

Dvije specifične edukacijske radionice održane su povodom izrade studija praćenja provedbe Zakona za dvije specifične vrste tijela – komora (u suradnji s Hrvatskom gospodarskom komorom) te trgovačkih društava u većinskom vlasništvu RH (u suradnji s Ministarstvom gospodarstva), na kojima je sudjelovalo 22, odnosno 25 predstavnika tih tijela javne vlasti koji su bili upoznati s rezultatima praćenja provedbe Zakona od strane Povjerenika te educirani o primjeni Zakona (kako je prikazano u poglavlju 3.3.).

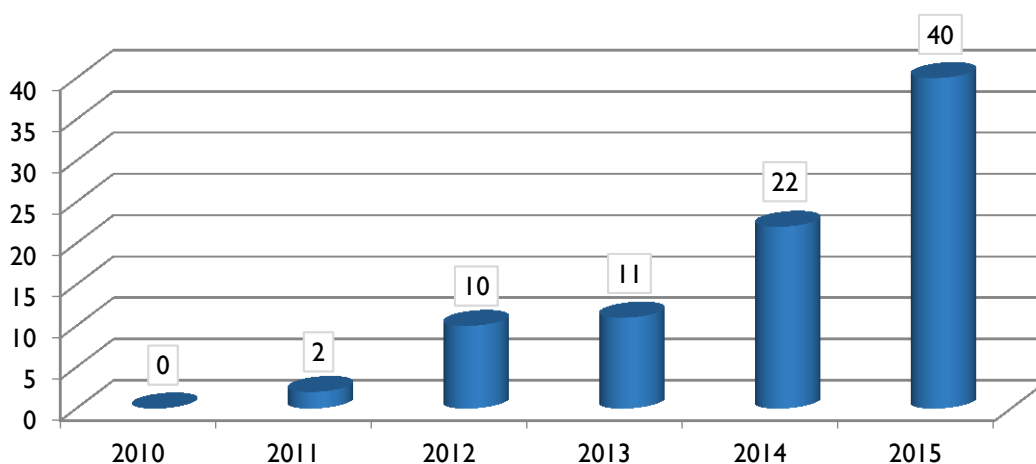
U cilju povećanja dostupnosti edukacija o provedbi Zakona, osobito na razini lokalnih jedinica te efikasnosti i ekonomičnosti edukacija, kao iskorak u provedbi edukacijskih aktivnosti, Povjerenik za informiranje je u 2015. godini u suradnji s Digitalnim informacijsko-dokumentacijskim uredom Vlade RH započeo s provedbom kratkih *online* edukacija - webinarima za službenike za informiranje, na kojima je sudjelovalo oko 100 polaznika. Na ovaj je način optimizirano utrošeno vrijeme uz povećanje opsega polaznika *online* edukacija te je i u 2016. godini planirano više koristiti dostupne e-learning platforme.

U pogledu educiranja korisnika o Zakonu o pravu na pristup informacijama kao alatu za informiranje javnosti i građana održano je ukupno devet edukacija sa 144 polaznika, pri čemu su tri edukacije održane u suradnji s udrugama (Udruga za demokratsko društvo), a jedna edukacija održana je za građane-studente Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Uzimajući u obzir važnost medija za osiguravanje transparentnosti i informiranja javnosti i ove je godine nastavljena provedba programa radionica u suradnji s Hrvatskim novinarskim društvom 'Mediji u akciji', koji je započet u srpnju 2014. Edukacije za novinare o pravu na pristup informacijama u svome fokusu imaju usporedni prikaz Zakona pravu na pristup informacijama i Zakona o medijima, kao i pronalaženje modela za najefikasniji način dolaženja do potrebnih informacija za novinare kojima je cilj informirati javnost o radu tijela javne vlasti brzo, efikasno i potpuno. Program radionica 'Mediji u akciji' u 2015. godini uključivao je četiri radionice, i to tri u Zagrebu te jednu u Osijeku, te je na njima educirano 18 novinara, a na edukaciji Hrvatske udruge za odnose s javnošću educirano je 20 stručnjaka za odnose s javnošću. U svrhu efikasnosti i ekonomičnosti, u 2016. planira se održavanje *online* edukacija za novinare.

Usporedbom podataka o održanim edukacijama u razdoblju 2010.-2015. (Slika 11.1.), vidljiv je trend povećanja broja edukacija kroz godine koji odgovara zauzimanju Povjerenika za informiranje za jačanje svijesti o važnosti transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti za

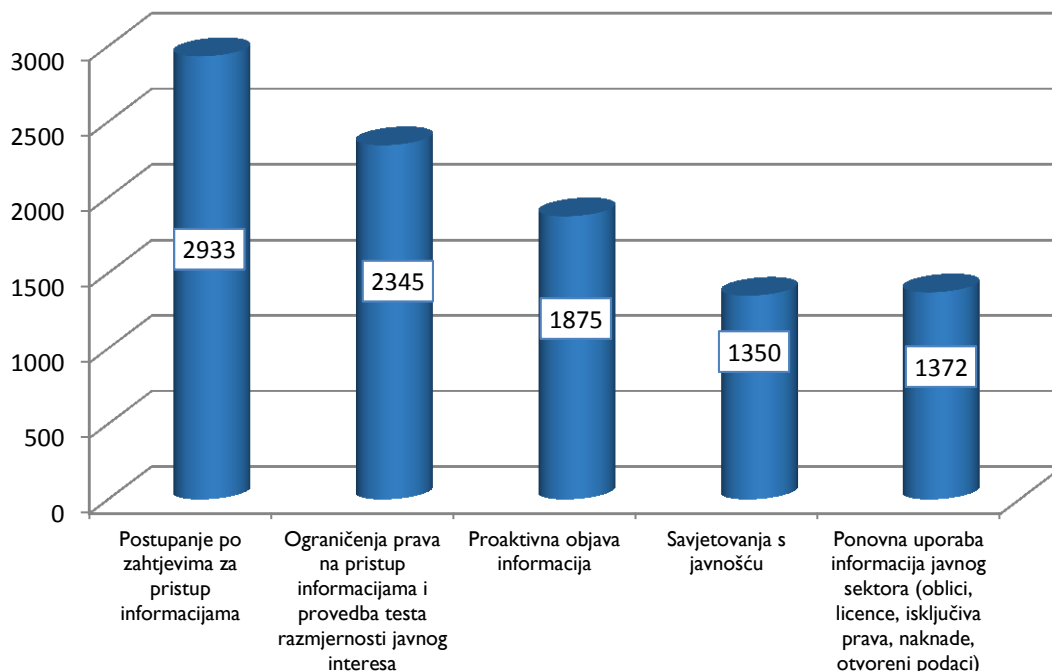
ostvarivanje prava građana, razvoja demokratskog društva i suzbijanja korupcije u europskom upravnom prostoru, kao i usvajanja znanja i vještina o provedbi Zakona od strane kako zaposlenih u tijelima javne vlasti tako i korisnika prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija. Tako je u 2015. održano 40 edukacija, dakle gotovo dvostruko više nego u 2014. ili gotovo četiri puta više nego u 2013. godini. Podaci za ranije godine nisu usporedivi s obzirom da obuhvaćaju samo edukacije o pristupu informacijama, bez kombiniranih edukacija o zaštiti osobnih podataka i pristupa informacijama koje su se provodile 2012. Edukacijama je obuhvaćena trećina tijela javne vlasti, a osobito većim brojem edukacija, kao i pokretanjem *online* edukacija omogućena je bolja funkcionalna i teritorijalna pokrivenost, pa je tako polovica svih edukacija (20 od 40) održano izvan Zagreba, od čega 16 edukacija za tijela javne vlasti i četiri edukacije za korisnike.

Slika 11.1. Broj edukacijskih aktivnosti po godinama 2010.-2015.



Prilikom prikupljanja izvješća o provedbi Zakona, tijela javne vlasti odnosno službenici za informiranje iskazali su interes za pohađanjem edukacije prvenstveno o samom postupanju po zahtjevima za pristup informacijama, potom o ograničenjima prava na pristup informacijama i provedbi testa razmjernosti, proaktivnoj objavi informacija, ponovnoj uporabi informacija javnog sektora i u konačnici o provedbi savjetovanja s javnošću (Slika 11.2.). Posebno isticanje potrebe službenika za informiranje za edukacijom o postupanju i rješavanju zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija, kao i zaključci Povjerenika za informiranje o provedbi Zakona u cjelini, ukazuju na stalan problem provedbe samog upravnog postupka i specifičnosti postupka sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, u vezi kojih je potrebno kontinuirano provoditi edukacije za sve vrste tijela javne vlasti, osobito uzevši u obzir činjenicu da se službenici u tijelima javne vlasti izmjenjuju i time neprestano stvaraju potražnju za edukacijskim aktivnostima. Stoga u nadolazećem razdoblju Povjerenik u području edukacije, uz održavanje broja edukacijskih aktivnosti, veću pažnju namjerava posvetiti *online* edukacijama, treningu trenera koji bi mogli preuzeti obavljanje edukacijskih aktivnosti kao i izradi priručnika i drugih materijala, od kojih su neke aktivnosti započele i u 2015.

Slika 11.2. Potrebe službenika za informiranje za edukacijom o pojedinim aspektima Zakona



11.2 Promocija prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija

Među zadaćama Povjerenika za informiranje važno mjesto zauzima i podizanje svijesti javnosti o pravu na pristup informacijama. Tijekom izvještajnog razdoblja aktivno je nastavljeno s promocijom prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, dijelom događanjima u vlastitoj organizaciji, a dijelom u suorganizaciji, kao i sudjelovanjem na mnogim konferencijama, tribinama, radionicama, okruglim stolovima i sličnim javnim događajima.

Prilikom organiziranja događanja i sudjelovanja na javnim događanjima, polazilo se od potrebe upoznavanja javnosti s Ustavom zajamčenim pravom svih građana na pristup informacijama, kao i s novim mogućnostima koje pruža europskom direktivom i zakonom regulirano područje ponovne uporabe informacija, ali i s postojanjem i radom institucije Povjerenika za informiranje, a sve s ciljem promicanja transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti kao osnovnim principima javne uprave 21. stoljeća u europskom upravnom prostoru. Sudjelovanje na ovakvim događanjima ujedno je prilika za međuresornu suradnju i koordinaciju djelovanja u sustavu državne uprave i javne uprave, kao i izgradnju odnosa s akademskom zajednicom, udrugama civilnog društva i medijima. S obzirom da je dio događanja bio održan u inozemstvu, ona su shvaćena kao prilika za razmjenu iskustava i pružanje međusobne pomoći srodnih institucija koje predstavljaju nezavisna tijela za zaštitu prava na pristup informacijama, osobito u svrhu poboljšanja rada i provedbe Zakona.

U cjelini, povjerenica i službenici Ureda povjerenika za informiranje sudjelovali su na ukupno 42 javna događanja tijekom 2015. (Tablica 11.2.), pri čemu je Povjerenik za informiranje organizirao tri javna događanja (radionicu, konferenciju i okrugli stol), a aktivno je izlaganjem ili stručnom podrškom sudjelovao u 27 javnih događanja (konferencija, tribina, okruglih stolova, itd.), od čega 18 domaćih i 9 inozemnih te je k tome prisustvovao na 12 javnih događanja u Hrvatskoj (11) i inozemstvu (1). Od domaćih događanja, devet je održano u organizaciji udruga civilnog društva i privatnog sektora. U tom smislu, Povjerenik je u izvještajnom razdoblju aktivno promovirao zakonski i institucionalni okvir prava na pristup informacijama odnosno ponovne uporabe informacija na 42 javna događanja i 40 edukacija u Republici Hrvatskoj i inozemstvu. U nastavku se prikazuju javna događanja u zemlji, a u poglavlju 13 prikazani su javni događaji u inozemstvu.

Tablica 11.2. Promotivne aktivnosti u Hrvatskoj – javna događanja

Vrsta promotivne aktivnosti	Broj aktivnosti
Javni događaji u organizaciji Povjerenika za informiranje	3
Javni događaji s aktivnim sudjelovanjem (partnerstvo, potpora, izlaganje) u organizaciji drugih institucija, organizacija i udruga	18
Javni događaji na poziv bez aktivnog sudjelovanja	11
Javni događaji u inozemstvu (poglavlje 11.)	10
Ukupno	42
Edukacije (Tablica 11.1.)	40
Ukupno promocija i edukacije	82

Tijekom 2015. godine, Povjerenik je organizirao tri važna događanja vezano uz unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama.

U okviru projekta 'Procjena i samoprocjena provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama: razvoj metodologije' i pilot primjena 'Povjerenika za informiranje uz potporu Britanskog veleposlanstva', 11. veljače 2015. u Ministarstvu vanjskih i europskih poslova održana je radionica 'Procjena i samoprocjena Zakona o pravu na pristup informacijama', s ciljem analize i evaluacije rezultata pilot primjene upitnika za samoprocjenu o usklađenosti postupanja sa Zakonom, na kojoj je sudjelovalo 30 tijela javne vlasti i drugih polaznika. Svrha projekta bila je osigurati što kvalitetniju provedbu inspekcijskog nadzora u tijelima javne vlasti i postići što veći stupanj zaštite prava na pristup informacijama. Izrada metodološkog instrumenta – upitnika, provedena je u suradnji s prvim škotskim povjerenikom za informiranje, g. Kevinom Dunionom, koji je slične instrumente razvio i u Škotskoj te pomogao razviti u drugim državama. Osim što nudi mehanizam koji pomaže tijelima javne vlasti da sama uklone nedostatke u svom postupanju prema odredbama Zakona, Upitnik je i sredstvo Uredu povjerenika pomoću kojeg se lakše detektiraju tijela javne vlasti u kojima je potrebno provesti inspekcijski nadzor.

Obilježavajući 28. rujna, Međunarodni dan prava na pristup informacijama, Povjerenik je organizirao konferenciju *'Što činimo po pitanju transparentnosti'*, na kojoj su sudjelovali domaći stručnjaci s područja prava na pristup informacijama, zastupnici Hrvatskog sabora, službenici za informiranje, novinari, predstavnici udruga civilnog društva te brojni drugi sudionici zainteresirani za pitanja transparentnog i otvorenog funkcioniranja tijela javne vlasti. Nakon uvodnog izlaganja Povjerenika, uslijedila su izlaganja na panelu *'Zakon o pravu na pristup informacijama – primjena i izazovi za transparentnost'*, koja su tematizirali korištenje i ponovnu uporabu otvorenih podataka, uporabu portala e-Savjetovanja kao instrumenta dijaloga u razvoju javnih politika te izazove u održavanju Središnjeg kataloga službenih dokumenata RH. Panel *'Civilno društvo kao poticaj transparentnosti'* pružio je okvir za predstavljanje internetske platforme *Imamo pravo znati* te rezultate praćenja načela transparentnosti tijela javne vlasti i njihove fiskalne transparentnosti, odnosno otvorenosti proračuna lokalnih jedinica. Drugi dio konferencije donio je zanimljivu raspravu u sklopu okruglog stola pod nazivom *'Kako unaprijediti transparentnost i pravo na pristup informacijama?'*, na kojemu je istaknuta nedovoljna razina znanja i svijesti o postojanju mehanizma žalbe drugostupanjskom tijelu, a sudionici su na nadležne institucije apelirali da se pokrene postupak ratifikacije Konvencije o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe iz 2008. Predstavnici medija iznijeli su vlastita iskustva u dobivanju informacija od tijela javne vlasti, pri čemu je istaknut problem rokova i nepoštivanja istih, a predstavnici udruga istakli kako je izmjenama i dopunama Zakona iz kolovoza 2015. napravljen korak unazad po pitanju sankcioniranja odgovornih u tijelu javne vlasti.

Također obilježavajući Međunarodni dan prava na pristup informacijama, 29. rujna 2015., Povjerenik za informiranje je u suradnji s Ministarstvom uprave organizirao okrugli stol *'Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci javne uprave – potpora društvenom razvoju i inovativnom gospodarstvu'*. Na okruglom je stolu dan prikaz zakonodavnog okvira kojim se regulira ponovna uporaba podataka, a istaknuti su i izazovi na području ponovne uporabe i otvaranja podataka javnog sektora, poput nedovoljne informiranosti tijela javne vlasti o mogućnostima ponovne uporabe podataka kojima raspolažu. Podaci javnog sektora mogu biti poticaj većem gospodarskom i društvenom razvoju, pa su najavljene edukacije koje će se provoditi u cilju bolje osviještenosti svih službenika u tijelima javne vlasti koji sudjeluju u procesu. Najavljena je i izrada priručnika za ponovnu uporabu namijenjenog tijelima javne vlasti, kojeg zajedničkim naporima izrađuju povjerenica, Ministarstvo uprave te stručnjaci iz akademske zajednice, a koji će sadržavati upute i preporuke za bolje razumijevanje koncepta ponovne uporabe i važnosti otvaranja podataka javnog sektora.

Povjerenica za informiranje i službenici Ureda u svrhu promocije prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija aktivno su sudjelovali sa izlaganjem ili kao uvodni govornici i u 18 javnih događaja u Republici Hrvatskoj (događanja u inozemstvu predstavljena su u poglavlju 13) i to u organizaciji državnih tijela i drugih tijela javne vlasti (pet događanja), udruga civilnog društva (osam događanja) i akademske zajednice (tri) te ostalih organizatora (dva), pri čemu je najveći broj događanja nastao u organizaciji i suradnjom javnog, civilnog i privatnog sektora. Radilo se primarno o 11 konferencija, četiri okrugla stola te tri ostale vrste događanja (radionice, seminari i sl.), od kojih su neki uključivali više različitih oblika događanja (primjerice, okrugli stolovi praćeni radionicama za otvorene podatke). 10 događanja pri tome je bilo međunarodnog karaktera.

1. Konferencija *'Norveška i Hrvatska - Partneri u gospodarskom i društvenom razvoju'*, Veleposlanstvo Kraljevine Norveške, Zagreb, 26.01.2015.
2. Rasprava *'Doprinos civilnog društva suzbijanju korupcije i reformi javne uprave'*, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, Zagreb, 05.02.2015.
3. Okrugli stol *'Principi vlasti za 21. stoljeće – otvoreni podaci'*, i CodAcross vikend građanskih inovacija povodom Dana otvorenih podataka, Udruga Code for Croatia, Savjet Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, Zagreb, 20.-21.02.2015.
4. 8. forum za javnu upravu Instituta za javnu upravu i Zaklade Friedrich Ebert *'Uprava u digitalno doba: otvoreni podaci'*, Zagreb, 4.03.2015.
5. Konferencija *'Going Local - Croatia 2015 Strategija Jedinstvenog digitalnog tržišta (DSM)'*, Ministarstvo gospodarstva i Europska komisija, Zagreb, 8.6.2015.
6. Okrugli stol povodom Međunarodnog dana arhiva *'Dostupnost i korištenje arhivskog gradiva'*, Hrvatski državni arhiv, Zagreb, 09.06.2015
7. Predstavljanje platforme *'ImamoPravoZnati.org'*, Udruga Code For Croatia u suradnji s GONG-om i Povjerenikom za informiranje, Zagreb, 09.06.2015.
8. 9. forum za javnu upravu Instituta za javnu upravu i Zaklade Friedrich Ebert *'Regulacija, uprava i gospodarstvo: uloga države, institucija i propisa u poticanju gospodarskog razvoja'*, Zagreb, 10.06.2015
9. Međunarodni seminar *'Uključivanje javnosti u proces izrade i donošenja zakona'*, Hrvatski sabor u suradnji s Europskim centrom za parlamentarna istraživanja i dokumentaciju (EPCDR) Zagreb, 11.-12.06.2015.
10. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija *'Zaštita osobnih podataka i pravo na pristup informacijama'*, Pravni fakultet u Splitu, 06.-07.07.2015.
11. *'Open data youth camp'*, Savjet inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, Rovinj, 29.8.-2.9.2015.
12. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija Hrvatsko-francuski upravno-pravni dani *'Kontrola nad javnom upravom'*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Sveučilište Pantheon Assas – Paris II, Državni savjet Republike Francuske, Visoki upravni sud RH i Centar za europsku dokumentaciju i istraživanja – Robert Schuman u Splitu, Split, 17.-18.9.2015.
13. Konferencija *'Građani u fokusu– decentralizacija i lokalne razvojne politike'*, Hrvatska zajednica županija, Liderpress, Zagreb, 24.9.2015.
14. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija Međunarodnog udruženja za političke znanosti (IPSA) *'Komunikacije, demokracija i digitalne tehnologije'*, Rovinj 02.03.10.2015.
15. Konferencija *'Dani infrastrukture prostornih podataka 2015.'*, Državna geodetska uprava, Geodetski fakultet i Grad Zagreb, Zagreb, 16.10.2015.
16. 13. konferencija *'Privatnost2015'*, Case, Zagreb, 25.11.2015.
17. Konferencija *'Proaktivna objava informacija lokalnih i regionalnih vlasti – prilike i izazovi'*, predstavljanje Smjernica za proaktivnu objavu za lokalne i područne (regionalne) jedinice, GONG u suradnji s Hrvatskom zajednicom županija, Udrugom gradova i Povjerenikom za informiranje, projekt Zaklade Konrad Adenauer, Zagreb, 8.12.2015.
18. Međunarodna konferencija povodom Međunarodnog dana ljudskih prava *'Knjižnice i održivi razvoj'*, Hrvatsko knjižničarsko društvo, Nacionalna i sveučilišna knjižnica i Filozofski fakultet u Zagrebu, Zagreb, 10.12.2015.

Osim gore navedenih događanja, na kojima su povjerenica za informiranje i/ili službenici Ureda sudjelovali kao ključni govornici, izlaganjem i drugim oblicima aktivnog sudjelovanja, u okviru međuinstitucionalne suradnje te suradnje s civilnim i privatnim sektorom bilježi se sudjelovanje na poziv organizatora i na drugim događanjima povezanim s promicanjem i zaštitom prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, kao što su *predstavljajući Portal otvorenih podataka data.gov.hr* Vlade RH u ožujku 2015. i *predstavljajući središnjeg portala 'e-Savjetovanja'* za provedbu savjetovanja sa javnošću Vlade RH u travnju 2015. godine, Međunarodna konferencija 'EU Experience: Share-Exchange-Communicate' u studenome 2015., u organizaciji Centra izvrsnosti Ministarstva vanjskih i europskih poslova, te sudjelovanje na *Međunarodnoj konferenciji 'Učinkovitost preventivnih mjera za suzbijanje korupcije'*, u organizaciji Antikorupcijske mreže za Istočnu Europu i Središnju Aziju pri Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj), Regionalne antikorupcijske inicijative, RACVIAC Središta za sigurnosnu suradnju te OSCE-a uz potporu Ministarstva pravosuđa, u svibnju 2015. Redovito se sudjelovalo i na događanjima drugih državnih tijela i tijela javne vlasti, posebno u organizaciji pučke pravobraniteljice i posebnih pravobraniteljica, te drugih nadzornih institucija, kao i na događanjima u organizaciji ureda Vlade RH, na sastancima i edukacijama u organizaciji Središnje agencije za financiranje i ugovaranje, Ministarstva rada i mirovinskog sustava i Državne škole za javnu upravu.

Potrebno je istaknuti i tijesnu suradnju koju Povjerenik ima s dijelom udruga civilnog društva, prije svega s članovima Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast – udrugama GONG, Transparency International Hrvatska i Code For Croatia – s kojima je u suradnji razvijao važne alate za unaprjeđenje primjene Zakona. Bilježe se sudjelovanja na više događanja u organizaciji udruga civilnog društva i akademske zajednice, kao što su Okrugli stol 'Kako građani sudjeluju u odlučivanju? Participativno budžetiranje i drugi primjeri iz Hrvatske' u sklopu projekta 'Pazi(n) proračun', u organizaciji udruge GONG u travnju 2015., *Konferencija o savjetovanju s javnošću* u organizaciji Centra za edukaciju, savjetovanje i istraživanje, koja je održana u Splitu, u travnju 2015., Međunarodna konferencija 'Sudjelovanje građanalki u političkim procesima i donošenju odluka – mehanizmi i alati za sudjelovanje', u organizaciji udruge Cenzura Plus 29.-30. travnja 2015. u Splitu, *predstavljajući Indeks percepcije korupcije* u organizaciji Transparency International Hrvatska, *predstavljajući Indeks klijentelizma u medijima* u organizaciji Partnerstva za društveni razvoj, u prosincu 2015., Konferencija 'Smart Government – Disruptivne inovacije kroz primjenu pametnih rješenja' u listopadu 2015., Konferencija 'Primjena Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava u hrvatskom i slovenskom pravnom sustavu' u lipnju 2015. na Pravnom fakultetu u Zagrebu itd.

S udrugom Code For Croatia razvijala se platforma imamopravoznati.org, koja u otvorenom obliku koristi Popis tijela javne vlasti koji vodi Povjerenik i omogućuje jednostavnije podnošenje zahtjeva za pristup informacijama, a također omogućuje uvid u bazu dobivenih odgovora, čime mehanizam traženja i dobivanja informacija doprinosi efikasnosti i javnoj dostupnosti informacija. Povjerenica je ujedno bila jedan od uvodnih govornika na javnom predstavljanju platforme imamopravoznati.org u lipnju 2015. U razdoblju od lipnja do prosinca 2015., putem portala je podneseno ukupno 818 zahtjeva za pristup informacijama, s time da je 514 zahtjeva uspješno riješeno, dok je njih 46 odbijeno, a 57 odbačeno. Najviše je zahtjeva upućeno Hrvatskim vodama, koji su izdvojeni kao jedno od tri najotvorenija tijela javne vlasti, koji su u 77% slučajeva pružili tražene informacije (47 od 61 zahtjeva). Pozitivno je 93% zahtjeva riješila i Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (HANFA, 14 od 15 zahtjeva), a 100% zahtjeva pozitivno je riješio Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade RH (5 od 5 zahtjeva). Ministarstvo socijalne

politike i mladih odbilo je 57% zahtjeva (4 zahtjeva od njih 7), Ministarstvo pomorstva, prometa i veza odbilo je 50% zahtjeva (2 zahtjeva od njih 4), a Državni zavod za intelektualno vlasništvo je odbio 33% zahtjeva (1 od 3). Osim spomenutih Hrvatskih voda, podnositelje zahtjeva putem platforme imamopravoznati.org najviše su zanimali podaci u posjedu Ministarstva uprave i Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta.

U suradnji s GONG-om izrađene su i u prosincu u Hrvatskom saboru javno predstavljene smjernice za proaktivnu objavu podataka za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave 'Otvorena vlast i povjerenje građana', namijenjene lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama, kako bi im se olakšala primjena načela dobrog upravljanja koja se odnose na transparentnost njihova rada te načina uključivanja lokalne zajednice u postupke donošenja odluka i provedbe lokalnih javnih politika.

Povjerenica je aktivno sudjelovala i u radionicama-hackatonima otvorenih podataka koje su organizirale udruge za otvorene podatke u suradnji s IT tvrtkama i uz potporu Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast i stranih veleposlanstava, a osobito Code Across Croatia događanju 20-21. veljače 2015. u Zagrebu te Kampu otvorenih podataka za mlade krajem kolovoza u Rovinju. Na tim su radionicama, uz predavanja i okrugle stolove, mladi informatičari i drugi zainteresirani za podatke javnog sektora imali priliku na dostupnim podacima uz pomoć mentora izrađivati aplikacije koje korisnicima omogućuju pretragu podataka i pružaju pomoć u svakodnevnom životu.

11.3 Informiranje javnosti putem medija i Interneta

I u ovom su se izvještajnom razdoblju promotivne aktivnosti usmjerene neposredno prema građanima i drugim korisnicima, odnosno komunikacija i informiranje javnosti, provodile primarno putem Internet stranice i redovite komunikacije s korisnicima putem e-pošte, te izjavama i intervjuima za medije.

Sukladno Strateškom planu Povjerenika za razdoblje 2015.-2017., kao preduvjet za uspješnije komuniciranje s javnošću izrađena je komunikacijska strategija Povjerenika za informiranje. Važno je, međutim, napomenuti kako je za zadaće te vrste i provedbu aktivnosti koje mogu doprijeti do šireg kruga građana nužno osigurati financijska sredstva, a kojima tijekom 2015. Povjerenik u svome proračunu nije raspolagao. Stoga se provedba posebno osmišljene javna kampanja usmjerena na građane kao korisnike informacija, odnosno pojedine skupine korisnika (udruge, medije i sl.) planira u razdoblju 2016.-2018., u sklopu EU ESF projekta u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali – Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga i medija za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama (v. poglavlje 14).

U izvještajnom je razdoblju redovito ažurirana internetska stranica Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr, koja je stavljena u funkciju u travnju 2014., uz potporu Britanskog veleposlanstva. Stranica je zamišljena kao ažuran i referentan izvor informacija za sve koji se u radu susreću sa Zakonom, prije svega službenike za informiranje, te korisnike informacija, građane, civilno društvo i privatni sektor. Na internetskoj stranici Povjerenika tijekom 2015. objavljeno je 56 vijesti i 17 obavijesti vezanih uz provedbu Zakona, a ista je bila posjećena 273.814 puta, što predstavlja višestruki porast posjećenosti, budući je prema podacima za 2014. tijekom osam mjeseci bila posjećena 47.330 puta. Kad je riječ o posjećenosti sadržaja, podaci

pokazuju da se korisnici i tijela javne vlasti najviše interesiraju za podatke o samoj instituciji Povjerenika za informiranje, postupku ostvarivanja prava i obrascima, tijelima javne vlasti i službenicima za informiranje (popis tijela javne vlasti), praksi Povjerenika te dokumentima i publikacijama, uključujući pravni okvir pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija, edukacijama te dostavi izvješća. Izrada sadržaja Internet stranice na engleskom jeziku planirana je u 2016., u okviru projekta potpore Britanskog veleposlanstva.

Povjerenik za informiranje prisutan je u javnosti i putem medija, dajući intervjuje i izjave za medije najčešće vezano uz medijski eksponirane slučajeve. Tijekom 2015. godine povjerenica je dala osam intervjuja, i to Hini, Novom listu, Poslovnom tjedniku Lideru, Novinaru (glasilo HND), TV Zapad i TV Aljazeera, radijskim postajama Mreža i Yammat te niz izjava i komentara o predmetima koji su u specifičnom trenutku bili u interesu javnosti, u najvećem broju slučajeva za HTV, Jutarnji list i Novu TV. Ujedno su prilikom predstavljanja projekta '*Građani imaju pravo znati*' na HRT-u predstavljeni i video-spotovi Imamo pravo znati koje je za Povjerenika za informiranje 2014. volonterski izradio Blank. Osim toga, uspostavljena je redovita suradnja s novinarima vezano uz njihove upite o pojedinim za javnost interesantnim slučajevima, prethodnog upućivanja u način dobivanja informacija ili vezano uz konkretne predmete.

Dodatno, u dijelu izvješća u kojem su sistematizirane edukacije koje Povjerenik provodi, opisana je i višegodišnja suradnja s Hrvatskim novinarskim društvom u provedbi edukativnog programa za novinare o Zakonu o pristupu informacijama '*Mediji u akciji*', uz usporedni prikaz Zakona o medijima. U suradnji s HND-om, započelo se s razvojem digitalnog programa specijalizirane *online* edukacije za novinare, koja bi bila situirana na portalu HND-a i dostupna 24 sata dnevno. Time bi se povećala dostupnost edukacija novinarima i omogućilo lakše upoznavanje s njima relevantnim pitanjima u vezi primjene Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno primjene Zakona o medijima u dijelu koji se odnosi na pristup informacijama za novinare. Kao i u prošlom izvješću, ističemo da se usprkos planiranim najavama Medijska strategija (Ministarstvo kulture) nije usvojena, niti su izvršene aktivnosti iz Akcijskog plana Partnerstvo za otvorenu vlast 2014.-2016. (nositelj Ministarstvo kulture), a koje su obuhvaćale i izmjenu članka 6. Zakona o medijima kojom se regulira dostupnost informacija novinarima, a kako bi se zakonsko rješenje uskladilo s mogućnostima koje pruža Zakon o pravu na pristup informacijama, odnosno uspostavila efikasna zaštita Ustavom zajamčenog prava novinara na informaciju u svrhu informiranja javnosti, koja prema važećoj odredbi nije provediva.

Agencija za praćenje medijskih sadržaja i pressclipping Presscut d.o.o. je za potrebe Povjerenika za informiranje u razdoblju od rujna do prosinca 2015. godine identificirala u domaćem dnevnom, tjednom i mjesečnom tisku, kao i u elektroničkim medijima (što uključuje TV i radio postaje s lokalnim i nacionalnim koncesijama, kao i internetske portale) ukupno 98 članaka, odnosno video ili audio priloga.

Analiza izdvojenih priloga u četveromjesečnom razdoblju pokazala je kako su u dnevnom tisku objavljena 34 članka koja na neki način tematiziraju pravo na pristup informacijama, od toga 17 u dnevnom tisku s nacionalnom nakladom, 11 u dnevnom tisku lokalnog karaktera, tri u tjednicima i još tri u mjesečnicima. Najveći broj članaka objavljen je na internetskim portalima – čak 45, na televizijama s nacionalnom koncesijom objavljeno je 10 priloga na ove teme, a na lokalnim televizijskim postajama dva. Lokalne radijske postaje u promatranom razdoblju objavile su sedam priloga koji tematiziraju pravo na pristup informacijama.

Ako analiziramo sadržaj izdvojenih medijskih sadržaja prema ključnim riječima, vidljivo je kako su novinari izvještavali o nekoj temi i pritom se pozivali na mehanizme koje nudi Zakon o pravu na pristup informacijama u 36 priloga i članaka, a o pravu na pristup informacijama kroz prizmu medijski zanimljivih slučajeva u 29 priloga i članaka. Pri tome valja napomenuti kako su u promatranom razdoblju u fokusu interesa javnosti bili slučajevi prava na pristup ugovorima o zakupu poslovnih prostora u Zagreb Toweru, podacima HNB-a vezano uz konverziju kredita u švicarskim francima, troškovima službenog puta ministara kao i objavljivanje sastava komisija za izdavanje uporabnih dozvola za stanove u novogradnji u Gradu Zagrebu.

O Povjereniku za informiranje pisalo se u 13 priloga i članaka, općenito o pravu na pristup informacijama u devet priloga i članaka, o transparentnosti u šest priloga i članaka, a o problemima vezanim uz dobivanje podataka u pet priloga i članaka.

Tablica 11.3. Broj objavljenih medijskih priloga i članaka prema ključnim riječima (rujan – prosinac 2015.)

Ključne riječi	Broj objavljenih priloga prema ključnim riječima	Udio objavljenih priloga prema ključnim riječima
Zakon o pravu na pristup informacijama	36	36,73
Medijski zanimljivi slučajevi	29	29,60
Povjerenik za informiranje	13	13,26
Pravo na pristup informacijama - općenito	9	9,18
Problemi s dobivanjem informacija	5	5,10
Transparentnost	6	6,12
UKUPNO	98	100

Analizirajući dio napisa objavljenih putem tiskanih i internetskih medija proizlazi da je veći dio članaka u odnosu na one objavljene tijekom 2015. godine posvećen samom pravu na pristup informacijama. Neki su u svom fokusu imali javnosti zanimljive slučajeve, pa se Povjerenik za informiranje kao institucija spominjao u kontekstu zaštite prava na pristup informacijama, ili se pisalo o promjenama Zakona. Određeni pomak u kvaliteti izvještavanja o ulozi i radu Povjerenika možemo pripisati i naporima koji su uloženi u edukaciju novinara i uspostavljanje odnosa povjerenja, kao i suradnju vezanu uz upite novinara koji se obraćaju Povjereniku prilikom traženja određenih informacija. Međutim, ostaje dojam da su novinari nedovoljno upoznati s mogućnostima pristupa informacijama koje im pruža Zakon o pravu na pristup informacijama i Povjerenik za informiranje, a osobito je to vidljivo u izostanku podnošenja žalbi u slučajevima kada novinari sami u člancima utvrde da nisu bili u mogućnosti dobiti traženu informaciju. Ostaje stoga nastaviti ulagati napore u edukaciju novinara o Zakonu o pravu na pristup informacijama kao alatu novinarskog posla, kao i isticati potrebu revidiranja Zakona o medijima, osobito članka 6. kojim se uređuje dostupnost informacija za novinare.

12 Pružanje pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti

Povjerenik za informiranje kao tijelo koje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija redovito korisnicima (građanima, udrugama, novinarima, pravnim osobama) i tijelima javne vlasti (osobito službenicima za informiranje) pruža pomoć i daje odgovore na pitanja u svezi s primjenom Zakona. Zainteresirani se o pojedinim pitanjima mogu informirati putem info-telefona otvorenog tri puta tjedno po dva sata, putem elektroničke pošte, pismeno poštom, telefonski ili dolaskom u Ured u uredovno vrijeme.

U cjelini, u pogledu pružanja pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti, povrh redovitih edukacijskih i promotivnih aktivnosti i suradnje s tijelima i udrugama, Povjerenik za informiranje je tijekom 2015. odgovorio na velik broj upita korisnika i tijela javne vlasti – 417 pisanih upita i 603 upita putem info-telefona, čemu treba pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite. Vidljivo je povećanje broja upita što upućuje na veću upoznatost i korisnika i tijela sa Zakonom i nadležnim tijelom, ali i na perzistirajuće probleme u primjeni Zakona.

Tijekom 2015. godine Povjerenik za informiranje zaprimio je *pisanim putem* (redovnom ili elektroničkom poštom) 417 upita što je 13,3% više u odnosu na prethodnu 2014. godinu, kada je zaprimljeno 368 pisanih upita (Tablica 12.1. i Slika 12.1.). Iz 2014. godine preneseno je 12 upita te je tijekom 2015. godine u radu bilo ukupno 429 upita od čega je ukupno odgovoreno na 391 (91,14%) pisanih upita (12 iz 2014. godine i 379 iz 2015. godine), a neodgovoreno je ostalo 38 upita (8,85%), s obzirom da su mahom zaprimljeni krajem godine. Od ukupno 417 pisanih upita, 310 su postavila tijela javne vlasti (74,34%).

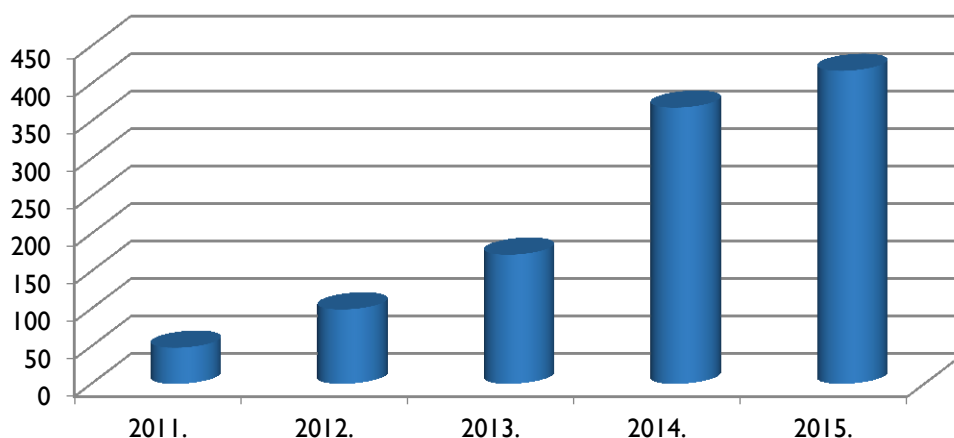
Tablica 12.1. Broj pisanih upita 2011.-2015.

Godina	Broj pisanih upita	Povećanje u odnosu na prethodnu godinu
2011	48	-
2012	99	106%
2013	172	74%
2014	368	114%
2015	417	13,3%

Vidljiv je trend povećanja broja upita, osobito u usporedbi s 2011. kada je u tada nadležnoj Agenciji zaprimljeno samo 48 upita. Već 2012. broj upita je udvostručen, a trend se nastavlja i u 2013. kada je broj upita povećan za dvije trećine u odnosu na prethodnu godinu, nakon čega slijedi izrazito povećanje od 114% u odnosu na prethodnu godinu te povećanje od 13,3% u 2015. u odnosu na prethodnu godinu. Izrazit trend povećanja interesa korisnika i tijela javne vlasti za pravilnu primjenu Zakona ili ostvarivanje prava iz Zakona ukazuje, kako na veću informiranost građana o njihovim pravima, ulozi Povjerenika te načinu informiranja, tako i na veći stupanj upoznatosti tijela javne vlasti s obavezama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama. Međutim, izrazit trend upućuje i na potrebu sustavnog pristupanja problemu osvješćivanja

građana o njihovim pravima i instrumentima koji im stoje na raspolaganju, kao i na potrebu stalnog educiranja tijela javne vlasti o provedbi Zakona.

Slika 12.1. Broj pisanih upita tijela javne vlasti i korisnika u razdoblju 2011.-2015.



Pisanim upitima Povjereniku se najčešće obraćaju službenici za informiranje u tijelima javne vlasti. Službenici su u najvećem broju upita zatražili pomoć prilikom postupanja po određenim zahtjevima za pristup informacijama, a koja se najčešće odnosila na primjenu članka 15. Zakona u kojem su propisana ograničenja prava na pristup informacijama te članka 16. koji propisuje provođenje testa razmjernosti i javnog interesa. Osim toga, upiti se odnose i na tumačenje pojedinih odredbi Zakona, kao što su odredbe o definiciji informacije (članak 5., stavak 2.), proaktivnoj objavi informacija (članak 10.), objavljivanju dokumenata u svrhu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (članak 11.) te imenovanju službenika za informiranje i njegovim obvezama (članak 13.). Nadalje, vrlo često traže se pojašnjenja vezana uz vođenje upisnika sukladno Pravilniku o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama, razlikovanja zahtjeva za pristup informacijama od upita građana i zahtjeva za uvid u spise određenog predmeta koje stranke postavljaju sukladno odredbama posebnih propisa. Tijekom mjeseca siječnja upiti se najčešće odnose na obvezu tijela javne vlasti iz članka 60. Zakona koja se odnosi na popunjavanje godišnjeg izvješća o provedbi Zakona.

S obzirom na tijela javne vlasti koja postavljaju upite (Tablica 12.2), a kojih je ukupno zaprimljeno 310, zamjetno je najveći broj upita službenika za informiranje lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica (79 upita) te javnih ustanova (79), od kojih najviše ustanova u području obrazovanja, znanosti i sporta (47 upita), koja i inače predstavljaju najveći broj tijela javne vlasti. Upravo su ta tijela u 2015., a zatim i u 2016. u fokusu edukacijskih aktivnosti Povjerenika. Slijede upiti trgovačkih društava (36), tijela državne uprave (30 upita) i udruga (33).

Tablica 12.2. Pisani upiti tijela javne vlasti

Vrsta tijela javne vlasti	Državna tijela	Tijela državne uprave	Pravosudna tijela	Agencije, zavodi, fondovi, centri	Lokalna i područna samouprava
Broj upita	6	30	12	25	79
Vrsta tijela javne vlasti	Ustanove obrazovanje, znanost i sport	Ustanove socijalna skrb	Ustanove zdravstvo	Ustanove u kulturi	Ustanove - ostale
Broj upita	47	7	8	10	7
Vrsta tijela javne vlasti	Trgovačka društva RH	Trgovačka društva LP(R)S	Udruge	Ostali	Ukupno
Broj upita	10	26	33	10	310

S druge strane, građani se najviše informiraju o konkretnoj primjeni zakonskih odredaba, kao što su pitanja na koji način podnijeti zahtjev za pristup informacijama, u kojem roku tijela javne vlasti moraju odlučiti o postavljenom zahtjevu, koje sve ovlasti imaju službenici za informiranje i kojim tijelima mogu postavljati zahtjeve. Također, često traže mišljenje je li tijelo javne vlasti pravilno odlučilo o njihovom zahtjevu za pristup informacijama i je li pravilno obračunalo naknadu za pristup informacijama sukladno Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije. U odnosu na znatan dio pitanja građani se ujedno upućuju i na internetsku stranicu Povjerenika za informiranje www.pristupinfo.hr.

Od ukupno 417 upita koja su zaprimljena tijekom 2015., samo 17 pisanih upita postavili su novinari i na njih je u cijelosti odgovoreno. Međutim, novinari se često obraćaju telefonski Povjereniku za informiranje, tražeći upute, informacije, intervju ili izjave. Ipak, relativno malen broj novinarskih upita ukazuje da su novinari nedovoljno upoznati s mogućnostima pristupa informacijama koje im osigurava Zakon, što je već prepoznato kao problem koji se nastoji riješiti kroz edukacije za medije.

U odnosu na sadržaj upita vidljivo je da se u odnosu na prethodnu izvještajnu godinu tematika nije značajno promijenila. Teme koje su bile aktualne tokom 2014. zadržale su svoju važnost i aktualnost i tijekom 2015., što ukazuje na ključne probleme u provedbi Zakona. Stoga su i upiti jedan od pokazatelja u kojem smjeru treba i dalje educirati kako službenike za informiranje tako i građane.

Važno sredstvo informiranja korisnika i tijela javne vlasti o Zakonu jest i *info-telefon* putem kojeg službenici u Uredu povjerenika odgovaraju na upite tri puta tjedno u vremenu od 14 do 16 sati. U 2015. godini putem info-telefona odgovoreno je ukupno na 603 poziva građana i službenika za informiranje u tijelima javne vlasti, znatno manje nego u 2014. kada je zaprimljeno 665 upita. Najviše poziva zabilježeno je od strane tijela javne vlasti tijekom siječnja i veljače vezano za dostavu godišnjeg izvješća o provedbi Zakona za prethodnu godinu, a od strane korisnika tijekom ožujka i travnja, dok je u preostalom dijelu godine bio podjednak broj upita od obje strane. Tijela javne vlasti najčešće se obraćaju Uredu povjerenika tražeći pomoć pri rješavanju zahtjeva

korisnika a osobito vezano za moguća ograničenja kod dostave informacija te za način provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Također, česti su upiti navedenih tijela vezani za obvezu proaktivne objave informacija na internetskim stranicama (v. Tablicu 12.3.).

Građani i pravne osobe - korisnici prava na informaciju, obraćaju se Uredu povjerenika vezano za pojašnjenje ostvarivanja njihovih prava prema Zakonu (kako podnijeti zahtjev, kome podnijeti žalbu zbog nerješavanja zahtjeva u zakonski propisanom roku i sl.). Isto tako, česti su pozivi građana koji su podnijeli žalbe na rješenja prvostupanijskih tijela, kao i zbog tzv. 'šutnje uprave', o statusu rješavanja njihovih žalbi te podnositelja predstavki povodom postupanja odnosno nepostupanja tijela javne vlasti temeljem njihovih zahtjeva za pristup informacijama. Građani se u velikom broju slučajeva obraćaju Povjereniku i zbog pritužbi na tijela javne vlasti vezano za primjenu Zakona.

Analiza poziva službenika za informiranje u tijelima javne vlasti kojih je i 2015. godine bilo više nego poziva građana te broj građana koji su imali pritužbe na rad tijela javne vlasti, ukazuje na još uvijek prisutnu potrebu educiranja službenika za informiranje vezano za samo rješavanje zahtjeva korisnika u zakonski propisanim rokovima, kao i na potrebu ulaganja većeg truda pri proaktivnoj objavi informacija na Internetu. Kod analize poziva tijela javne vlasti uočena je veća potreba educiranja službenika za informiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, trgovačkih društava i ustanova obveznika primjene Zakona.

Tablica 12.3. Najčešća pitanja korisnika i tijela javne vlasti

Najčešća pitanja	
Korisnici (građani, pravne osobe, novinari)	Tijela javne vlasti
1. Način podnošenja zahtjeva	1. Način slanja godišnjeg izvješća i ispunjavanja upisnika
2. Način podnošenja žalbe	2. Primjena članka 23. Zakona o pravu na pristup informacijama
3. Što učiniti kada tijelo ne odgovori na zahtjev (šutnja uprave)	3. Provođenje testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16.)
4. Pritužbe zbog postupanja tijela javne vlasti	4. Primjena zakonom propisanih ograničenja za pristup informaciji (čl. 15.)
5. Ostala prava po zakonu	5. Proaktivna objava informacija (čl. 10.)

Međutim, putem info-telefona, ali i drugim načinima kontaktiranja s Uredom, korisnici i tijela javne vlasti učestalo iznose i neke probleme ili prijedloge za poboljšanjem sustava pristupa i ponovne uporabe informacija. Prijedlozi se odnose na potrebu izrade uputa ili smjernica za primjenu pojedinih odredbi zakona, osobito u vezi s definicijom informacije, razlikovanjem zahtjeva po Zakonu u odnosu na upite ili druga traženja, testom razmjernosti i javnog interesa, proaktivnom objavom informacija, i slično. Također naznačuju potrebu usklađivanja drugih zakona sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, potrebu zaštite državnih i javnih službenika od pretjeranih traženja građana, koji ponekad uključuju i prijetnje, neosnovane optužbe i zastrašivanje, kao i posvećivanje više pažnje osvješćivanju građana o pravu na pristup informacijama. Službenici najčešće ističu preopterećenost redovnim zadacima zbog čega nemaju vremena rješavati zahtjeve za pristup informacijama, velik broj obveza po Zakonu, kao i kratkoću

rokova za postupanje, s obzirom da se informacija mora locirati unutar tijela javne vlasti, za što često nije dovoljan rok od 15 dana.

U idućem razdoblju Povjerenik za informiranje, osim nastavka prakse redovitog odgovaranja na upite, namjerava nastaviti i edukativne aktivnosti kao i započeti rad na osvještavanju javnosti i osobito olakšati tijelima javne vlasti i građanima informiranje o provedbi Zakona putem objave tzv. Baze znanja, baze odluka i mišljenja o pravu na pristup informacijama (v. poglavlje 14). Ujedno, budući da su 2015. donesene izmjene Zakona, planira se donošenje uputa za najučestalije probleme u primjeni. Međutim, mogućnost ostvarivanja svih zacrtanih mjera ovisna je o raspoloživim kapacitetima, kako ljudskim, tako i materijalnim, a u kontekstu stalnog porasta broja žalbi, tužbi i predstavki.

13 Međuinstitucionalna i međunarodna suradnja

Međuinstitucionalna suradnja

Povjerenik za informiranje kontinuirano surađuje s državnim tijelima i tijelima državne uprave na izradi zakonskih prijedloga, strateških dokumenata, podzakonskih akata i provedbenih propisa, kao i s drugim tijelima javne vlasti u cilju provedbe aktivnosti i mjera predviđenih tim dokumentima, a osobito promotivnim i edukativnim događanjima. Također, u izvještajnom je razdoblju održano više desetaka sastanaka s tijelima javne vlasti vezano uz provedbu Zakona.

Ističemo tijesnu suradnju s Ministarstvom uprave kao nositeljem izrade Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, u čijoj je radnoj skupini aktivno sudjelovala povjerenica za informiranje, zastupajući prijedloge intervencija u Zakon, koji omogućuju veću razinu odgovornosti za primjenu načela transparentnosti i otvorenosti, a koja se temelje na nalazima analitičkih izvještaja koje je izradio Ured povjerenika za informiranje ili na tragu iskustava koje su stekle zemlje s duljom tradicijom djelovanja neovisnog tijela za pristup informacijama javnog sektora. Povjerenica je s Ministarstvom uprave tijekom izvještajnog razdoblja surađivao i na izradi prijedloga podzakonskih propisa temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama.

Također je nastavljena međuresorna suradnja u izradi strateških dokumenata i akcijskih planova za njihovu provedbu pa je tako povjerenica za informiranje sudjelovala u izradi Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, kao i na izradi Akcijskog plana uz Strategiju za 2015. i 2016. godinu, čiji je nositelj izrade bilo Ministarstvo pravosuđa i koju je usvojila Vlada RH u srpnju 2015. godine. U okviru tog je dokumenta kao jedan od horizontalnih ciljeva u kontekstu borbe protiv korupcije identificirano pravo na pristup informacijama kao presudan alat za postizanje transparentnosti i otvorenosti javne vlasti koje su brana korupciji.

Planirane aktivnosti *Akcijskog plana za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije*, uz kontinuiranu edukaciju i usavršavanje službenika za informiranje, uključuju donošenje niz uputa i smjernica s ciljem utvrđivanja standarda za primjenu specifičnih segmenata Zakona – proaktivnu objavu informacija od strane tijela javne vlasti, o objavi informacijama vezano uz provedbu natječaja i imenovanja u tijelima javne vlasti, o imenovanju službenika za informiranje, o klauzuli transparentnosti u ugovorima o zakupu poslovnih prostora i za uređivanje instituta vijećničkih pitanja u statutima i općima aktima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Većina aktivnosti započeta je u 2015. godini, a bit će završena tijekom 2016.

Izuzetno značajna mjera iz Akcijskog plana Strategije suzbijanja korupcije, koja će služiti kao koristan alat građanima, medijima i udrugama, ali prije svega tijelima javne vlasti prilikom postupanja po zahtjevima za pravo na pristup informacijama jest izrada tzv. *Baze znanja*, pretraživača odluka Povjerenika za informiranje kao drugostupanjskog tijela za odlučivanje o pravu na pristup informacijama i odluka Visokog upravnog suda. Povjerenik za informiranje započeo je s pripremnim radnjama u utvrđivanju arhitekture i pravila za izradu metapodataka kako bi spomenuta baza bila pregledna i sustavna. Spomenuti se pretraživač odluka razvija uz potporu Britanskog veleposlanstva u Republici Hrvatskoj, a slične baze izradili su povjerenici u drugim zemljama, kao i hrvatske institucije koje sudjeluju u suzbijanju korupcije (npr. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave).

Povjerenik za informiranje sudjelovao je i u izradi *Strategije razvoja javne uprave 2015.-2020.*, odnosno Akcijskog plana provedbe *Strategije razvoja javne uprave 2015.-2017.*, u okviru kojega je kao jedan od ciljeva identificirana 'Povećana dostupnost informacija javne uprave', koju je, među ostalim, predviđeno postići putem edukacija i podizanja svijesti javnosti o mogućnostima korištenja informacija javne uprave, uz paralelnu edukaciju zaposlenika za korištenje sustava za objavu podataka.

Prilikom razvoja dokumenta *Strategija e-Hrvatska*, koja donosi razvoj vizije o e-upravi i e-uslugama u Hrvatskoj do 2020. godine, povjerenica je sudjelovala svojom ekspertizom u segmentu koji se odnosio na uređenje objave otvorenih podataka i primjenu Direktive 2003/98/EZ, 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća o ponovnoj uporabi podataka javnog sektora.

Kao i u prethodnom izvještajnom razdoblju, Povjerenik za informiranje je aktivno sudjelovao u provedbi ciljeva i mjera *Akcijskog plana Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje 2014-2016.*, u okviru kojega su Povjereniku u obvezu dane mjere koje se odnose na unaprjeđenje provedbe Zakona i proaktivne objave informacija i podataka javnog sektora, promicanje fiskalne transparentnosti te unaprjeđenje transparentnosti i učinkovitosti u radu javne uprave. Povjerenica u svojstvu članice redovito sudjeluje na sastancima Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast.

Međunarodna suradnja

Povjerenica je kao i prethodne godine redovito sudjelovala u radu Radne skupine Europske komisije za podatke javnog sektora (*PSI – Public Sector Information*), koja je stručno savjetodavno tijelo Europske komisije za područje ponovne uporabe informacija. U okviru radne skupine države članice razmjenjuju informacije i utvrđuju dobru praksu, raspravljaju moguće promjene propisa, izvještavaju o napretku transpozicije direktiva o ponovnoj uporabi i dr. Osim komunikacije tijekom godine, u okviru rada u skupini povjerenica je sudjelovala u sastancima radne skupine u Luksemburgu u travnju i studenom 2015.

Povjerenica je nastavila s aktivnim sudjelovanjem u Mreži povjerenika i drugih institucija koje okuplja Centar za slobodu informiranja (Centre for Freedom of Information sa sjedištem u Škotskoj), u čiji je Međunarodni savjetodavni odbor imenovana 2014. godine. Članovi Mreže razmjenjuju najbolje prakse i najefikasnija zakonska rješenja u kontekstu primjene prava na pristup informacija i ponovne uporabe podataka javnog sektora, uz redovno prikupljanje podataka o pojedinim aspektima prava na pristup informacijama, a njihov je sljedeći sastanak planiran početkom 2017. godine.

Posebno treba istaknuti sudjelovanje službenika Ureda na *Europskom forumu podataka 2015* (*European Data Forum 2015.*) u Luksemburgu 16. i 17. studenoga 2015. na kojemu je predstavljen i Europski portal otvorenih podataka, paneuropski portal otvorenih podataka koji povezuje podatke nacionalnih portala, uključujući i hrvatski (<https://open-data.europa.eu/en/data/>).

S obzirom na visoke troškove putovanja, povjerenica nije bila u prilici sudjelovati na devetoj međunarodnoj konferenciji povjerenika za informiranje (*International Conference of Information Commissioners – ICIC*), održanoj u Santiagu, Čile u travnju 2015., gdje se okupilo se 35 povjerenika i njihovih predstavnika iz 25 zemalja, kako bi zajednički raspravljali o pitanjima zaštite, promicanja

i praćenja prava na pristup informacijama te međusobno podijelili vlastite uspjehe i izazove. Isto se odnosi na summit Partnerstva za otvorenu vlast održan u Meksiku 27.-29. listopada 2015.

Dodatno, u izvještajnom razdoblju povjerenica za informiranje, voditeljica Službe za zaštitu prava na pristup informacijama i savjetnici u Uredu sudjelovali su u inozemstvu na 7 međunarodnih javnih događanja (čemu treba pribrojati i dvije projektne radionice, dvije radionice i jedan radni sastanak u okviru bilateralne suradnje, a koji su opisani na drugim mjestima u Izvješću):

1. TALEX radionica '*Slobodni pristup javnim podacima*', Komisija za zaštitu prava na pristup javnim informacijama, Skopje, Makedonija, 05.-06.02.2015.
2. Međunarodna konferencija '*Transparentnost regulatornih tijela*', Beograd, Srbija, 20.05.2015.
3. Četvrta globalna konferencija o istraživanju transparentnosti *4th Global Transparency Research*, Lugano, Švicarska, 04.-06.06.2015.
4. Godišnja međunarodna konferencija Regionalne škole za javnu upravu (RESPA) '*Profesionalizacija državne službe između politike i uprave*', Danilovgrad, Crna Gora, 12.-13.11.2015.
5. Konferencija *European Open Data Portal 2015.*, 16.-17.11.2016., Luksemburg
6. Regionalna konferencija '*Slobodan pristup informacijama – regionalna iskustva i međunarodni standardi*', Agencija za zaštitu ličnih podataka i pristup javnim informacijama, Misija OESC, Podgorica, Crna Gora, 19.-20.11.2015.
7. Konferencija '*Od pristupa informacijama do otvorenih institucija: Primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama*', CDT i Britansko veleposlanstvo, Podgorica, Crna Gora, 27.11.2015.

Bilateralna suradnja u okviru TALEX programa razmjene i drugih aranžmana

Povjerenik za informiranje održavao je u izvještajnom razdoblju bilateralnu suradnju s povjerenicama za informiranje Crne Gore, Makedonije, Slovenije i Albanije, surađivao s međunarodnim organizacijama i udrugama te nastavio projektnu suradnju s Britanskim veleposlanstvom.

Povjerenik je identificiran kao kvalitetan domaćin dvaju TALEX studijskih posjeta tijekom 2015. godine, i to na inicijativu Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Crne Gore (Taix 1) i Komisije za zaštitu prava na pristup javnim informacijama iz Makedonije (Taix 2). Pomoć EU za provedbu TALEX studijskih posjeta iznosila je ukupno 15.201,60 kn, od čega 9.483,18 za Taix 1 i 5.718,42 za Taix 2.

Delegacija Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama Crne Gore boravila je kod Povjerenika za informiranje u Studijskoj posjeti o zaštiti prava na pristup informacijama i instrumentima za promicanje i praćenje od 7. do 11. rujna 2015., kako bi se upoznala s instrumentima za zaštitu, promicanje i praćenje prava na pristup informacijama, uz poseban naglasak na inspekcijski nadzor, mogućnosti sankcioniranja, primjenu testa razmjernosti i javnog interesa, kao i obvezu proaktivne objave informacija, uključujući i obvezu provedbe savjetovanja s javnošću. U središtu posjete bilo je razmatranje nadležnosti institucije Povjerenika, postupanje po predmetima i izvještavanje o provedbi Zakona. Značajan naglasak stavljen je na provedbu testa razmjernosti i javnog interesa te inspekcijski nadzor. Predstavljen je proces

postupanja drugostupanjskog tijela od zaprimanja do rješavanja žalbi, funkcioniranje e-pisarnice i arhiviranje predmeta, a velika je pozornost dana i komentiranju konkretnih slučajeva i predmeta, odnosno primjeni rješenja koja pruža Zakon. Detaljno je obrazložen postupak vezan uz ponovnu uporabu informacija i otvorene podatke javnog sektora, u skladu s europskim standardima na području prava na pristup informacijama, praksom i zakonodavstvom te s implementacijom Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2003/98/EC, 2013/37/EU.). Tijekom boravka u Zagrebu, gosti iz Crne Gore posjetili su i Ured za udruge i Digitalni dokumentacijsko informacijski ured Vlade RH, Ministarstvo uprave i Agenciju za zaštitu osobnih podataka.

Tročlana delegacija iz makedonske Komisije za zaštitu prava na pristup javnim informacijama boravila je u studijskoj posjeti Povjereniku za informiranje 2. do 4. prosinca 2015. na temu 'Postupanje po žalbama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama'. Kolegama su predstavljeni zakonodavni okvir, ovlasti i zadaće Povjerenika, te najvažniji aspekti žalbenog postupka, dok je praktične primjere postupanja sa zahtjevima za pristup informacija iznijela službenica za informiranje Vlade RH, prikazujući način provedbe unutarnje koordinacije, konzultacija i edukacije službenika za informiranje pojedinih ministarstava, vladinih ureda i stručnih službi. Veliki je interes kolega izazvao mehanizam provedbe testa razmjernosti i javnog interesa te organizacija rada inspekcije i provedba inspekcijskog nadzora, pri čemu je prezentiran i upitnik o samoprocjeni od strane nadziranog tijela javne vlasti, koji nastao u okviru projekta 'Procjena i samoprocjena provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama: razvoj metodologije i pilot primjena'. Najviše je pažnje posvećeno razmjeni iskustava, mišljenja i stajališta vezanih uz praktična pitanja i predmete koje vode oba neovisna tijela u okviru zaštite prava na pristup informacijama, odnosno drugostupanjskih postupaka, u kontekstu rješenja koja nude odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, a koje makedonski zakon ne sadržava.

Tijekom obaju studijskih posjeta Povjereniku za informiranje, potpisani su *bilateralni Memorandumi o razumijevanju i suradnji* među institucijama kojima je utvrđen okvir za buduću suradnju i zajedničke aktivnosti na nekoliko područja, u razdoblju od pet godina, prije svega u kontekstu razmjene iskustava i ekspertize na području prava na pristupu informacijama, posebno iz perspektive primjene EU legislative vezano uz ponovnu uporabu informacija, objave otvorenih podataka, ali i detaljnih konzultacija oko pojedinih mehanizama koje nudi nacionalno zakonodavstvo. Memorandum pruža kvalitetan okvir za jačanje institucionalne suradnje, kao i sudjelovanje u projektima i drugim aktivnostima koje nude mogućnost jačanja administrativnih kapaciteta, te suradnja na koordinaciji međunarodne pomoći s ciljem maksimalnog povećanja učinka korištenja financijskih instrumenata Europske unije.

Dodatno, službenici Ureda povjerenika boravili su u Makedoniji kao izlagači na radionici 'Slobodan pristup javnim podacima', koja je na poticaj Komisije za zaštitu prava na pristup javnim informacijama Makedonije organizirana 5. i 6. veljače 2015., u okviru TAIEX programa razmjene.

S obzirom na suradnju započetu u 2014. nastavljeno je održavanje intenzivnih bilateralnih odnosa s povjerenicom za informiranje Republike Slovenije kroz razmjenu iskustava i dobre prakse, te je u tu svrhu 3. veljače 2015. u Ljubljani održan *radni sastanak o transpoziciji Direktive o ponovnoj uporabi informacija i izazovima provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama* na kojem su sudjelovali i predstavnici hrvatskog i slovenskog ministarstva uprave.

U okviru projekta *OECD Sigma 'Podrška implementaciji Zakona o pravu na pristup informacijama u Albaniji'* povjerenica za informiranje sudjelovala je u 6. listopada i 14. prosinca 2015. na projektnim sastancima i radionicama održanima kod Povjerenika za informiranje Republike Albanije, na kojima su predstavljena hrvatska iskustva u provedbi Zakona te razmotrene mogućnosti pružanja potpore u razvijanju popisa tijela javne vlasti i mreže službenika za informiranje, sustava samoprocjene te analize postojećeg albanskog Zakona o pravu na pristup informacijama.

Međunarodna suradnja uključivala je i nastavak provedbe projekata i osmišljavanje novih projekata uz potporu Britanskog veleposlanstva u RH (v. poglavlje 14) te sudjelovanje na konferenciji 'Norveška i Hrvatska - Partneri u gospodarskom i društvenom razvoju', koju je 26. siječnja 2015. u Zagrebu organiziralo Veleposlanstvo Kraljevine Norveške u svrhu razmatranja temeljnih pravaca potpore udrugama civilnog društva u jačanju zaštite ljudskih prava.

Također, nastavljena je suradnja i sudjelovanje oko pitanja stanja transparentnosti i otvorenosti javne uprave od strane međunarodnih organizacija i udruga, kao što su Svjetska Banka, Transparency International, U4No Anticorruption Resource Centre i drugi.

14 Projekti

Projekti bilateralne pomoći (Britansko veleposlanstvo)

U skladu sa suradnjom započetom tijekom 2014. kada je Britansko veleposlanstvo u Republici Hrvatskoj financijski poduprlo projektne aktivnosti Povjerenika za informiranje (izradu internetske stranice, održavanje dviju konferencija te izradu popisa tijela javne vlasti), tijekom izvještajnog razdoblja uz nastavak potpore nastavljena je provedba dionica projekata za razdoblje 2014.-2015. 'Procjena i samoprocjena provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama' te 'Izrada e-priručnika o pravu na pristup informacijama za službenike za informiranje, građane, medije i civilno društvo', a pokrenut je i novi projekt za razdoblje 2015.-2016. koji uključuje dvije projektne aktivnosti - izradu 'Baze znanja o pristupu informacijama' te izradu engleske inačice Internet stranice 'Pristup informacijama na engleskom jeziku'.

Ukupan iznos donacija Britanskog veleposlanstva u 2015. iznosio je 131.302,37 kn, od čega se dio sredstava (43.309,37 kn) odnosi na drugi dio financiranja Projekta 2014-2015, a dio na potporu Projektu 2015-2016. (87.993,00 kn).

Tijekom 2015. godine nastavljena je suradnja na provedbi projekta koji provodi Povjerenik za informiranje, uz financijsku potporu Britanskog veleposlanstva 'Procjena i samoprocjena provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama: razvoj metodologije i pilot primjena 2014.-2015. 'Cilj projekta koji je započet 2014. jest osiguranje kvalitetnije provedbe inspekcijskog nadzora kao i poboljšanje usklađenosti postupanja tijela javne vlasti s odredbama Zakona. Temeljne aktivnosti na projektu obuhvaćale su definiranje metodologije i sadržaja procjene i samoprocjene usklađenosti postupanja tijela javne vlasti s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, izradu upitnika, usklađivanje metodologije procjene i sadržaja upitnika s povratnim informacijama i sugestijama, organiziranje radionice za procjenu i samoprocjenu te izradu i objavljivanje finalne verzije upitnika i akcijskog plana. Opisane aktivnosti provedene su uz podršku Britanskog veleposlanstva i prvog škotskog povjerenika za informiranje g. Kevina Duniona.

U veljači je održana je radionica procjene i samoprocjene na odabranom krugu tijela javne vlasti, kod kojih je uočena potreba unaprjeđenja usklađenosti postupanja sa zakonskim odredbama. Pozivu na radionici odazvalo se 20 tijela, a dostavljeno je desetak popunjenih upitnika, koje je Povjerenik za informiranje poslao tijelima prije održavanja radionice.

U posljednjoj fazi projekta, u listopadu 2015. izrađena je konačna verzija upitnika, usklađena s izmjenama i dopunama Zakona, koji je stupio na snagu 9. kolovoza 2015. Izrađen je obrazac za izradu Akcijskog plana za provedbu Zakona, koji bi tijela trebala izraditi temeljem zaključaka do kojih se došlo po popunjavanju Upitnika za samoprocjenu kao dodatno sredstvo za upravljanje kvalitetom koji treba sadržavati jasan i precizan skup kratkoročnih i dugoročnih mjera i aktivnosti za rješavanje nedostataka u provedbi Zakona utvrđenih samoprocjenom ili prilikom provedbe inspekcijskog nadzora. O Upitniku i obrascu za izradu Akcijskog plana tijela javne vlasti obaviještena su putem internetske stranice Povjerenika, s pozivom na popunjavanje alata za tijela državne uprave i obavještavanjem tijela u njihovim resorima.

Ujedno, u okviru projekta za 2014.-2015. izrađeni su nacrti e-priručnika za službenike za informiranje kao i e-vodiča o pravu na pristup informacijama za građane, medije i civilno društvo, a čija se finalizacija očekuje u prvoj polovici 2016.

Započeto je s implementacijom projektnih aktivnosti za razdoblje 2015-2016., prije svega izradom 'Baze znanja o pristupu informacijama' - pretražive baze odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje kao drugostupanjskog tijela za odlučivanje o zahtjevima prema Zakonu u o pravu na pristup informacijama, kao i odluka Visokog upravnog suda kao sudske instance, a koji predstavljaju značajan iskorak u promicanju i standardizaciji primjene Zakona, ali i pomoć jačanju efikasnosti rada Ureda povjerenika. Također, započeto je s pripremom materijala za izradu engleske inačice internetske stranice Povjerenika www.pristupinfo.hr, kako bi određeni krug informacija, uključujući zakonodavni okvir, informacije o postupanju i druge važne informacije bile dostupne i međunarodnoj javnosti. Puna implementacija i dovršetak projekta očekuje se polovicom 2016. godine.

Suradnja sa Zakladom Konrad Adenauer

Krajem 2015. godine Povjerenik za informiranje je uredu Zaklade Konrad Adenauer u Zagrebu predložio sufinanciranje projekta s ciljem promicanja i unaprjeđenja primjene pojedinih segmenata Zakona, prije svega unaprjeđenja provedbe savjetovanja s javnošću (članak 11. Zakona) s jedne strane te poticanja i osiguravanja ponovne uporabe informacija s druge, a uključuje izradu Smjernica o provedbi savjetovanja s javnošću u postupku donošenja propisa za tijela javne vlasti, izradu letaka kojima bi se građanima približio mehanizam savjetovanja s javnošću, u svrhu podizanja razine znanja i svijesti o ovom obliku sudjelovanja građana u postupku donošenja propisa i time povećanja njihova sudjelovanja, kao i izradu Priručnika o ponovnoj uporabi podataka i otvorenim podacima. Projekt će se provoditi tijekom 2016., a rezultati projekta bit će javno prezentirani i distribuirani na događanju u povodu Međunarodnog dana ljudskih prava u prosincu 2016.

Operativni program 'Učinkoviti ljudski potencijali', Europski socijalni fond

Na temelju poziva Ministarstva rada i mirovinskog sustava za dostavom prijedloga operacija koje se mogu financirati kao izravna dodjela sredstava u okviru Prioritetne osi 'Dobro upravljanje' Operativnog programa 'Učinkoviti ljudski potencijali', Povjerenik za informiranje prijavio je skup aktivnosti koje bi bilo nužno financirati putem ovog programa, pod nazivom 'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za provedbu zakona o pravu na pristup informacijama', što je i uvršteno u prognoze plaćanja za sustav državne uprave u sljedećem razdoblju.

Operacija je zamišljena na način da na optimalan način educira i podiže razinu znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama službenika za informiranje u tijelima javne vlasti, udrugama, medijima i građanima, i to putem održavanja ukupno šest edukativnih jednodnevnih radionica (dvije u Zagrebu i još četiri regionalne), kao i putem provedbe programa trening trenera u okviru kojeg bi na efikasan način bilo educirano i certificirano 30 trenera o pravu na pristup informacijama.

Ključan segment operacije bit će kampanja za službenike za informiranje, udruge, medije i građane, a koja uključuje korisnički orijentiranu novu Internetsku stranicu Povjerenika, otvaranje

Youtube kanala Povjerenika te izradu i objavu edukativnih filmova o primjeni Zakona za službenike za informiranje (pet filmova u trajanju po 20minuta), kao i o ostvarivanju prava na pristup informacijama za udruge, medije i građane (četiri filma u trajanju po tri minute) i zaključno uspostava kvalitetne mjesečne komunikacije s preko 6000 tijela javne vlasti putem tematskih newslettera.

Po usvajanju Državnog proračuna za 2016. godinu, finalizirat će se sažetak operacije na ovu temu, s obzirom na značajna sredstva koja je potrebno planirati kao nacionalnu kontribuciju.

Potrebno je napomenuti kako je zbog nedostataka financijskih sredstava Povjerenika za informiranje u proteklom razdoblju, kao i uslijed potrebe za redefiniranim projektnim ciljevima i aktivnostima unutar planiranog projekta Povjerenika IPA 2012 FF RAC 'Improving the access to information in public administration', donijeta odluka da se odustane od provedbe ovog projekta. Naime, protekom vremena dio aktivnosti je ionako bio apsolviran, poput usklađivanja zakonodavnog okvira, uspostave sustava za podnošenje izvješća tijela javne vlasti, izrade programa edukacija i evaluacija potreba za edukacijama, budući su provedene u okviru redovnog postupanja Povjerenika od uspostave tijela do danas. Stoga je u dogovoru s Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova EU postupak obustavljen, i donijeta odluka o izradi novog projekta, odnosno operacije u okviru Operativnog programa 'Učinkoviti ljudski potencijali', na temu 'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za provedbu zakona o pravu na pristup informacijama'.

15 Organizacija i rad Ureda

Godina 2015. druga je puna godina funkcioniranja Povjerenika za informiranje kao neovisne institucije za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, s vlastitim proračunom, a za koju se podnosi ovo Izvješće. Stoga se u ovom dijelu daje pregled djelokruga, aktivnosti koje nisu prikazane u ostalim poglavljima te prikazuje nastavak procesa ustrojavanja te organizacija i financiranje ureda.

15.1 Djelokrug

Povjerenik za informiranje je člankom 35. Zakona određen kao neovisno tijelo za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija. U ostvarivanju svojih triju funkcija – zaštitne, nadzorne i promotivne, u dva područja – pristupu informacijama i ponovnoj uporabi informacija, Povjerenik ima niz nadležnosti i predstavlja drugostupanjsko tijelo u rješavanju žalbi, obavlja nadzor, provodi inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona, predlaže tijelima javne vlasti poduzimanje mjera radi unapređivanja ostvarivanja prava na pristup informacijama, informira javnost o ostvarivanju prava korisnika, predlaže mjere za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje, inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unapređenja prava na pristup informacijama, podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedbi Zakona i druga izvješća po potrebi, sudjeluje u radu radnih tijela Hrvatskog sabora i prisustvuje sjednicama kada su na dnevnom redu pitanja iz njegova djelokruga, te podnosi optužni prijedlog i izdaje prekršajni nalog. Izmjenom Zakona koja je stupila na snagu u 9. kolovoza 2015. Povjerenik je u nadležnost dobio i izvještavanje Europske komisije o provedbi europske Direktive o ponovnoj uporabi informacija. Ujedno je člankom 158., stavkom 6. Zakona o zaštiti okoliša Povjerenik određen kao drugostupanjsko tijelo u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama o okolišu.

Povjerenik aktivno sudjeluje kao nositelj ili sunositelj u provedbi mjera iz strateških dokumenata: Akcijskom planu Partnerstva za otvorenu vlast 2014.-2016., Akcijskom planu za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Akcijskom planu provedbe Strategije razvoja javne uprave 2015.-2020. za razdoblje 2015.-2017. te Nacionalnom programu zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje od 2013. do 2016.

Kako su pojedine aktivnosti vezane uz djelokrug Povjerenika opisane u posebnim poglavljima ovog izvješća, ovdje se ukratko rezimiraju najvažnija postignuća tijekom 2015. te se detaljnije opisuju ostali poslovi i aktivnosti, osobito oni vezani za ustrojavanje ureda.

Kao najznačajnije pokazatelje rada tijekom 2015. godine o kojima se detaljno govori u ovom izvješću, potrebno je istaknuti slijedeće:

- ☐ Ukupno je u Uredu zaprimljeno 1.670 predmeta po kojima se postupalo
- ☐ Izrađena su 3.164 izlazna akta
- ☐ Zaprimljene su 624 žalbe i riješeno je 526 žalbi
- ☐ Izrađeno je 29 odgovora na tužbu i zaprimljene 32 odluke upravnih sudova
- ☐ Podneseno je 7 optužnih prijedloga
- ☐ Zaprimljeno je 211 predstavi i riješeno njih 166
- ☐ Obavljeno je 20 neposrednih inspekcijskih nadzora i 1 posredni inspekcijski nadzor

- Izrađene su 4 analitičke studije praćenja provedbe Zakona u tijelima javne vlasti
- Izrađen je Upitnik za procjenu i samoprocjenu usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom
- Odgovoreno je na 417 pisanih upita i 603 upita putem info-telefona
- Zaprimljeno je 146 dopisa građana kojima korisnici Povjerenika obavještavaju o zatraženim informacijama
- Zaprimljena je 1.281 odluka o imenovanju službenika za informiranje
- Nastavljeno je svakodnevno ažuriranje popisa tijela javne vlasti koji s 31.12.2015. brojao 6.045 tijela javne vlasti
- Prikupljena su godišnja izvješća za 2015. od 4.058 tijela javne vlasti
- Izrađeno je i podneseno Izvješće o provedbi Zakona za 2014. godinu, prihvaćeno od Hrvatskog sabora
- U okviru provedbe četiri strateška dokumenta izvršeno je ili se kontinuirano izvršava 28 mjera
- Organizirano je 40 edukacija na kojima je educirano 1.794 službenika za informiranje i drugih zaposlenika tijela javne vlasti, te 38 novinara i 106 predstavnika udruga i građana
- Organizirana su tri javna događanja, uz sudjelovanje na još 39 javnih događanja i sastanaka u Hrvatskoj i inozemstvu
- Održana su dva TAIX studijska posjeta u trajanju od pet i tri radna dana
- Internetska stranica www.pristupinfo.hr posjećena je 274.814 puta
- Na internetskoj stranici objavljeno je 56 vijesti i 17 obavijesti
- Redovito je odgovarano na upite novinara, uz više objavljenih ili prikazanih intervjua

15.2 Normativna aktivnost, izrada strategija i standardizacija postupanja u provedbi Zakona

Povjerenica za informiranje je aktivno sudjelovala u izradi Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama kojim je ujedno preuzeta Direktiva 2013/37/EU o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, a koja se odvijala od listopada 2014. do srpnja 2015. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama usvojen je na sjednici Hrvatskog sabora 15. srpnja 2015., objavljen u Narodnim novinama br. 85/15 od 1. kolovoza 2015. i stupio na snagu 9. kolovoza 2015. Također, povjerenica aktivno sudjeluje u izradi podzakonskih propisa temeljem navedenog Zakona, a kojim se uređuje pitanje isključivih prava, dozvola i naknade troškova za ponovnu uporabu. Ujedno je članica radne skupine Europske komisije o informacijama javnog sektora u sklopu koje se odvijaju i pripremne aktivnosti u vezi izrade izvješća Europskoj komisiji o provedbi Direktive koje se planira izraditi krajem 2016. godine.

Povjerenik za informiranje uključio se u savjetovanja s javnošću u postupku izrade Savjetovanja o Nacrtu Strategije hrvatskog knjižničarstva 2016.-2020., kojom je prilikom naglašen poseban položaj knjižnica u odnosu na ponovnu uporabu informacija, a koji je propisan izmjenama i dopunama Zakona, u skladu s Direktivom 2013/37/EU. Spomenuta zakonska novela omogućuje knjižnicama da paralelno uz postojeći portal otvorenih podataka uspostavi i održava posebni portal kojim se omogućava ponovna uporaba posebnih vrsta informacija. U iznesenim primjedbama istaknute su i druge obveze knjižnica prema novom zakonskom uređenju, između

ostaloga u vezi isključivih prava i dozvola. Također, dane su primjedbe na Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu RH. Ujedno, povjerenica je dala više mišljenja na propise u području financija, osobito Zakon o računovodstvu te pripadajuće pravilnike.

Povjerenica je bila aktivno uključena u izradu Akcijskog plana za 2015.-2016. uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, kojega je usvojila Vlada RH na sjednici 16. srpnja 2015. (NN 79/07), izradu Strategije razvoja javne uprave 2015.-2020. i pripadajućeg Akcijskog plana za razdoblje 2015.-2017. (rujan 2015.), a dala je i doprinos izradi nacрта Strategije e-Hrvatska i nacрта Medijske politike, koje su tijekom 2015. bile u izradi, ali nisu usvojene.

U pogledu provedbe strateških dokumenata, izrađena su izvješća o provedbi aktivnosti iz nadležnosti Povjerenika za informiranje i to:

- *Akcijski plan Partnerstva za otvorenu vlast 2014.-2016.* –Povjerenik je nositelj provedbe 13 aktivnosti i sunositelj devet aktivnosti, od kojih je 13 izvršeno ili se kontinuirano izvršava
- *Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje od 2013. Do 2016.* – Povjerenik je nositelj provedbe pet aktivnosti, od čega se četiri kontinuirano izvršavaju
- *Akcijski plan za 2015.-2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* – Povjerenik je nositelj provedbe 13 aktivnosti i sunositelj 11 aktivnosti, od kojih se 10 izvršava ili su izvršene
- *Akcijski plan 2015.-2017. provedbe Strategije razvoja javne uprave 2015.-2020.*–Povjerenik je nositelj provedbe dvije aktivnosti i sunositelj pet aktivnosti, od kojih je za dio aktivnosti provedba započela krajem 2015.

Kako je naglašeno u prošlogodišnjem izvješću, Povjerenik za informiranje izradio je nacрте uputa za provedbu pojedinih članaka Zakona, koje, osim jedne, do kraja izvještajnog razdoblja nisu bile objavljene s obzirom da se zbog izmjena Zakona zastalo s objavom u prvoj polovici godine, dok je u drugoj polovici godine procijenjeno da tijela javne vlasti neće biti u mogućnosti apsorbirati odjednom sve upute, niti će Povjerenik biti u mogućnosti osigurati praćenje svih uputa istovremeno. Stoga je finalizirana i objavljena ključna uputa – ona o primjeni članka 13. Zakona u vezi imenovanja službenika za informiranje i njegovih obveza, dok se objava uputa za provedbu članaka 10., 11., 12.očekuje u prvoj polovici 2016., a upute za ponovnu uporabu i provedbu testa razmjernosti i javnog interesa za drugu polovicu 2016. Ujedno se planira izrada priručnika za savjetovanja i priručnika za ponovnu uporabu koji bi tijelima javne vlasti jasno ukazali na odgovarajuće modalitete primjene Zakona. U odnosu na proaktivnu objavu podataka povjerenica za informiranje, zajedno s Uredom za udruge i Digitalnim informacijsko-dokumentacijskim uredom, suautor je priručnika za proaktivnu objavu podataka kojeg je izradila udruga Gong uz potporu Zaklade Konrad Adenauer. U pogledu postupanja sa zahtjevima do kraja izvještajnog razdoblja pripremljen je e-priručnik za službenike za informiranje, a koji će biti objavljen u prvoj polovici 2016., kao i vodič za građane, izrađeni uz potporu Britanskog veleposlanstva.

Podržavajući napore oko jačanja provedbe dijelova Zakona koji se odnose na ponovnu uporabu informacija i e-savjetovanja povjerenica za informiranje i službenici Ureda sudjelovali su u predstavljanju Portala otvorenih podataka data.gov.hr i Portala e-savjetovanja kao i predstavljanju Europskog portala otvorenih podataka, kao i drugim događanjima kojima se promiče otvorenost i

transparentnost, u organizaciji pojedinih institucija (Hrvatski državni arhiv, Hrvatsko knjižničarsko društvo, Ministarstvo pravosuđa i dr., v. poglavlje I 1.2.).

U odnosu na pripremu za dostavu godišnjeg izvješća izrađena je i objavljena Odluka o obrascu i načinu dostave podataka za Izvješće o provedbi Zakona za 2015. godinu te su realizirane aktivnosti na izradi aplikacije Pristupinfo.hr putem koje su tijela javne vlasti dostavljala izvješća i putem koje se od siječnja 2016. vodi Popis tijela javne vlasti u realnom vremenu i u uz mogućnost ekstrakcije otvorenih podataka. Popis je objavljen i na središnjem Portalu otvorenih podataka data.gov.hr.

15.3 Ustrojavanje Ureda i organizacija rada

Tijekom 2015. godine, u okviru financijskih i operativnih mogućnosti, nastavljeni su naponi na ustrojavanju Ureda povjerenika za informiranje, započeti osnivanjem institucije 25. listopada 2013. po izboru prve povjerenice za informiranje. Tim su danom zaposlenici Odjela za pravo na pristup informacijama Agencije za zaštitu osobnih podataka, koja je u razdoblju 2010.-2013. bila nadležna za postupanje po, preuzeti u stručnu službu Povjerenika-Ured povjerenika za informiranje (četiri službenika i jedna osoba na stručnom osposobljavanju) te su u tom sastavu nastavili raditi tijekom 2014. Ujedno je Agencija za Povjerenika nastavila obavljati administrativno-tehničke poslove sukladno odredbi članka 66., stavak 3., a od 9. kolovoza 2015. kada su na snagu stupile izmjene Zakona kojima je spomenuta odredba ukinuta, Povjerenik samostalno obavlja navedene poslove i u punom smislu zadobiva neovisnost, s time da je dio poslova administrativno-tehničke prirode i u navedenom međurazdoblju obavljao samostalno, zbog prostorne izdvojenosti od Agencije (Ured povjerenika nastavio je obavljati poslove na istoj lokaciji u Jurišićevoj 19, gdje je smješten od kolovoza 2014.). Temeljem izmijenjenog Zakona izrađen je novi Poslovnik Povjerenika koji je 9. rujna 2015. podnesen na potvrdu Hrvatskom saboru, a kojim se predviđa ustrojavanje Službe za opće poslove.

Sukladno pozitivnim propisima tijekom izvještajnog razdoblja doneseni su Godišnji plan rada za 2015., izvješće o provedbi Godišnjeg plana rada za 2014. te Strateški plan za razdoblje 2016.-2018., kao i ostali propisani akti i dokumenti u području ljudskih resursa (Plan prijema za 2015.), javnih nabava, uredskog poslovanja i dr.

Stručnost i raznovrsne specijalizacije zaposlenih, kao i predanost u kontinuiranom usavršavanju i jačanju kapaciteta, jamac su kvalitete rada Ureda. Tijekom 2015. u Uredu su zaposlena četiri nova državna službenika i to jedan inspektor-savjetnik od 1. siječnja, a jedna inspektorica-savjetnica od 1. srpnja, zatim jedna samostalna upravna referentica od 9. ožujka te jedna savjetnica povjerenice od 1. lipnja. Od navedena četiri državna službenika, tri savjetnika s višegodišnjim iskustvom zaposlena su na temelju premještaja iz drugih tijela državne uprave i javne uprave, a jedna službenica temeljem javnog natječaja. Također, krajem godine započet je postupak zapošljavanja tri dodatna službenika na radnim mjestima stručnog suradnika, samostalnog upravnog referenta i višeg stručnog referenta. Tijekom 2015. u Uredu su radile i dvije osobe na stručnom osposobljavanju bez zasnivanja radnog odnosa te jedna osoba temeljem ugovora o djelu, za administrativno-tehničke poslove, na četiri sata dnevno. Ujedno, povjerenica je jedina državna dužnosnica u instituciji. Od ukupno 12 stalno ili privremeno angažiranih osoba na 18 sistematiziranih radnih mjesta, 10 osoba ima VSS/mag. struke i jedan službenik VŠS/bacc. S

obzirom na struku, najviše je pravnika (sedam osoba), a slijede politolozi (dvije), informacijske i komunikacijske znanosti (dvije) te javna uprava (jedna). Podaci o strukturi zaposlenih u prosincu 2015. prikazani su u Tablici 15.1., a organizacijska struktura na Slici 15.1.

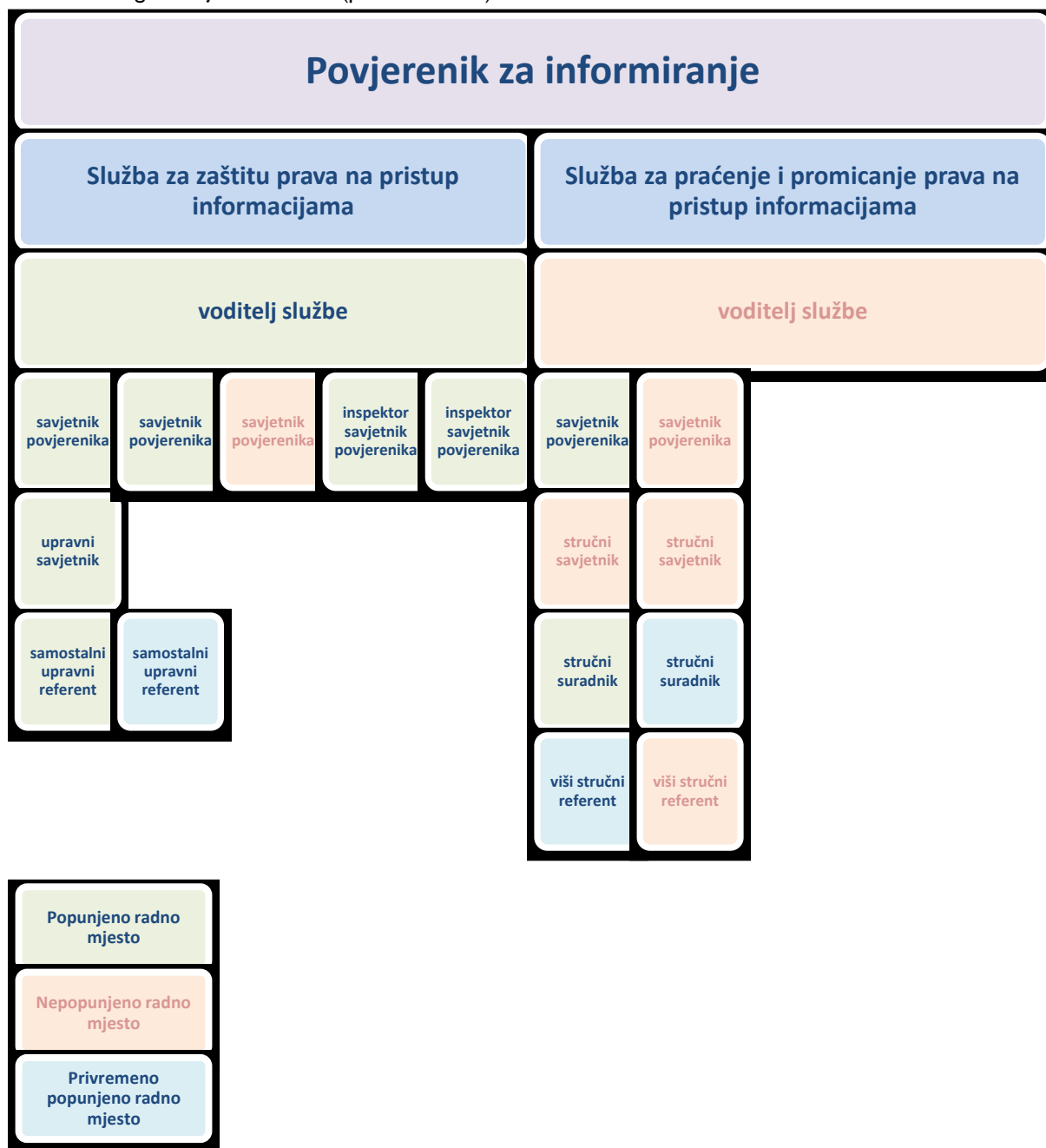
Tablica 15.1. Struktura zaposlenih

Zaposleni 2015.	12	S obzirom na stručnu spremu	12	spol	12
državni dužnosnici	1	dr. sc.	1	Ž	10
državni službenici	8	mr. sc.	2	M	2
stručno osposobljavanje	2	VSS/mag. struke	8		
ugovor o djelu (4 sata)	1	VŠS/Bacc.	1		
S obzirom na struku	12				
pravo	7				
političke znanosti	2				
informatologija / komunikacije	2				
javna uprava	1				

Tijekom 2015. zaposleni su poticali na edukaciju i usavršavanje pa su tako pohađali Program za rukovodeće državne službenike u Državnoj školi za javnu upravu (voditeljica službe), edukacije u Državnoj školi za javnu upravu o novim medijima, pristupu informacijama, zakonu o općem upravnom postupku, kao i usavršavanja u području stranih jezika i informatičke pismenosti. Također, pohađali su savjetovanja i edukacije u pogledu primjene Zakona o općem upravnom postupku, Zakona o upravnim sporovima, te alternativnog rješavanja sporova. Ujedno, nazočili su brojnim javnim događanjima iz područja pristupa informacijama i ponovne uporabe informacija i drugih specijalizacija u području informacijskog upravnog prava.

U cjelini, kapaciteti Povjerenika za informiranje znatno su povećani u odnosu na 2014. godinu (za 100%), ali uzevši u obzir povećanje opsega rada i obveza Povjerenika, koji uključuju zakonske obveze, uključenost u planove i strategije, aktivnosti vezane za organizaciju i unutarnje funkcioniranje ureda te projektne aktivnosti, kao i aktivnosti koje se poduzimaju radi jačanja komponente praćenja te promocije prava na pristup informiranju, a osobito provedbe europskih direktiva o ponovnoj uporabi informacija, potrebno je nastaviti jačati kapacitete Ureda. Svi službenici u uredu uz svoje redovne poslove obavljaju i druge poslove po potrebi, osobito iz područja općih poslova, a poseban izazov predstavlja osiguravanje obavljanja poslova iz područja ponovne uporabe informacija s obzirom da Ured nema specijaliziranog stručnjaka za to potpuno novo područje informacijskog upravnog prava. S obzirom na opseg poslova, osobito je intenzivno opterećenje na rukovodećim radnim mjestima (jedna voditeljica službe) i dužnosničkim mjestima (jedna dužnosnica) zbog nemogućnosti raspodjele poslova na različite osobe na istoj razini upravljanja.

Slika 15.1. Organizacijska struktura (prosinac 2015.)



15.4 Financiranje i sredstva za rad

Ukupan proračun Povjerenika za informiranje za 2015. godinu, sukladno Zakonu o Državnom proračunu za 2015. godinu (NN 148/14), iznosio je 2.335.000,00 kn, od čega 2.230.000,00 kn na stavci A874001 Administracija i upravljanje (95,50%) te 105.000,00 kn (4,50%) na stavci K874004 Informatizacija. Ukupan proračun povećan je za 21,4% u odnosu na 2014. godinu kada je proračun iznosio 1.835.398,00 kn, ali je razdioba stavki izvršena bez planiranja Povjerenika, s obzirom da je dodatni iznos osiguran kroz amandmane na Prijedlog državnog proračuna. Proračun je prikazan u Tablici 15.2.

Realizirano je ukupno 2.160.528,10 kn ili 92,53%, a taj iznos uključuje i iznos od 81.282,00 kn sa stavke 31 Rashodi za zaposlene koji je na zahtjev Ministarstva financija upućen proračunskim korisnicima, preusmjeren za potrebe Ministarstva unutarnjih poslova zbog povećanih rashoda vezano za dolazak migranta u Republiku Hrvatsku. Usporedbe radi, u 2014. realizirano je 1.336.131,50 ili 72,8%, iz razloga što zbog neizvjesnosti oko osiguravanja sredstava putem rebalansa Državnog proračuna te donošenja provedbenih propisa sredinom godine, nisu izvršenja planirana zapošljavanja. Temeljem povrata EU nadoknađen iznos od 7.580,51 kn utrošen za potrebe sudjelovanja u radu radne skupine Europske komisije.

Po osnovi pomoći prihodovano je 131.302,37 kn temeljem donacije Britanskog veleposlanstva za provedbu projekta za razdoblje 2015.-2016. (87.993,00 kn) te dovršetak projekta 2014-2015. (43.309,37), što uz iznos prenesen iz 2014. za projekt koji se provodio u razdoblju 2014.-2015. od 32.010,10 kn iznosi ukupno 164.212,47 kn. Do kraja 2015. potrošeno je ukupno 60.221,48, što u odnosu na ukupan iznos donacija iznosi 36,67%, a ostatak će biti izvršen u 2016., s obzirom da je provedba projekata predviđena za razdoblje 2015-2016. Ujedno, po osnovi pomoći EU za organizaciju Taiex studijskih posjeta prihodovano je ukupno 2.000,00 eur ili 15.201,60 kn, s time da je utrošen iznos od 9.483,86 kn uplaćen za prvu studijsku posjetu (62,39%), i to uglavnom za nabavu uredskog materijala i reprezentaciju, dok je ostatak prenesen u 2016.

U cjelini, sa svih proračunskih izvora (11 i 52) realizirano je ukupno 2.245.320,30 kn, što uključuje i preusmjerene iznose (81.282,00 kn), kao i iznos za pokrivanje troškova osobama na stručnom osposobljavanju (13.338,94 kn) odnosno naknadno refundirane iznose (7.580,51 kn).

Valja istaknuti da je, kao i u 2014., suprotno očekivanom povećanju sredstava, Smjernicama ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-2018. koje je Vlada RH usvojila na svojoj sjednici 30. srpnja 2015. Povjereniku planirano smanjenje sredstava u 2016., i to za četvrtinu u odnosu na 2015. (1.792.000,00 kn), što je čak i ispod razine iz 2014. Međutim, Odlukom o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih proračunskih korisnika Državnog proračuna RH u prvom tromjesečju 2016. (NN 109/15), ta je omaška ispravljena osiguravanjem iznosa od 800.000,00 kn za prvi kvartal 2016.

U odnosu na materijalna sredstva i prostor, Ured koristi prostor veličine 154,20 m u Jurišićevoj ulici 19, kojeg iznajmljuje po cijeni od 9 eura po metru kvadratnom, a u kojega je uselio u kolovozu 2014. po izlasku Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga, od koje je i preuzeo uredski namještaj i računala, čime je uštedeno gotovo 400.000,00 kn. Tijekom 2015. zbog povećanja broja zaposlenih, izvršena je nabava dodatnog uredskog namještaja i računalne opreme u iznosu od 58.500,00 kn.

U cjelini, financijska sredstva dodijeljena Povjereniku za informiranje i u 2015. bila ograničena, s obzirom na zakonom propisan krug obaveza, iako je situacija u odnosu na prethodnu godinu znatno bolja, s perspektivom dodatnog poboljšanja u slijedećem razdoblju. Financijsko-materijalno upravljanje Uredom nastavljeno je, kao i prethodne godine, izrazito racionalno i pažljivo, a dodatne su uštede ostvarene donacijama i pomoćima.

U nastavku se donosi pregled proračunskih sredstva i izvršenja tijekom 2015. godine (Tablica 15.2.), a isti je objavljen i na Internet stranici Povjerenika.

Tablica 15.2. Proračun Povjerenika za informiranje u 2015.

258-05	PRORAČUN POVJERENIKA ZA INFOMIRANJE U 2015. GODINI	Plan za 2015.	Realizacija do 31.12.2015.	Postotak izvršenja
2121	IZVOR II	2.335.000,00	2.160.528,10	92,53
A874001	ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE	2.230.000,00	2.085.563,43	93,52
31	Rashodi za zaposlene	1.625.641,00	1.506.996,50	92,70
311	Rashodi za plaće	1.387.066,00	1.289.039,70	92,93
3111	Plaće za redovan rad	1.387.066,00	1.289.039,70	92,93
313	Doprinosi na plaće	238.575,00	217.956,80	91,36
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje	214.985,00	196.519,65	91,41
3133	Doprinosi za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti	23.590,00	21.437,15	90,87
32	Materijalni rashodi	603.179,00	578.366,93	95,89
321	Naknada troškova zaposlenima	132.000,00	122.093,13	92,49
3211	Službena putovanja	60.000,00	63.053,27	105,09
3212	Naknade za prijevoz, rad na terenu	47.000,00	33.503,68	71,28
3213	Stručno usavršavanje zaposlenika	25.000,00	25.536,18	102,14
322	Rashodi za materijal i energiju	82.000,00	81.892,31	99,87
3221	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	55.000,00	54.983,10	99,97
3223	Energija	19.000,00	15.973,06	84,07
3224	Materijal i dijelovi za tekuće investicijsko odr.	2.000,00	30,00	1,50
3225	Sitni inventar i autogume	6.000,00	10.906,15	181,77
323	Rashodi za usluge	354.679,00	360.390,50	101,61
3231	Usluge telefona, pošte i prijevoza	34.000,00	40.934,32	120,40
3232	Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	7.000,00	5.677,19	81,10
3233	Usluge promidžbe i informiranja	35.000,00	26.166,91	74,76
3234	Komunalne usluge	8.000,00	7.721,03	96,51
3235	Zakupnine i najmnine	137.679,00	126.898,03	92,17
3236	Zdravstvene usluge	8.750,00	5.650,00	64,57
3237	Intelektualne i osobne usluge	81.250,00	56.064,27	69,00
3238	Računalne usluge	40.000,00	78.750,00	196,88
3239	Ostale usluge	3.000,00	12.528,75	417,63
329	Ostali nespomenuti rashodi za usluge	34.500,00	13.990,99	40,55
3292	Premije osiguranja	2.000,00	0,00	0,00
3293	Reprezentacija	30.000,00	13.427,17	44,76
3299	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	2.500,00	563,82	22,55
34	Financijski rashodi	1.180,00	200,00	16,95

343	Ostali finansijski rashodi	1.180,00	200,00	16,95
3431	Bankarske usluge	1.180,00	200,00	16,95
K874004	INFORMATIZACIJA	105.000,00	74.964,67	71,39
41	Rashodi za nabavu neproizvedene imovine	10.000,00	11.464,67	114,65
412	Nematerijalna imovina	10.000,00	11.464,67	114,65
4123	Licence	10.000,00	11.464,67	114,65
42	Rashodi za nabavu proizvedene imovine	95.000,00	63.500,00	66,84
422	Postrojenja i oprema	60.000,00	58.500,00	97,50
4221	Uredska oprema i namještaj	51.500,00	53.983,60	104,82
4222	Ostala komunikacijska oprema	8.500,00	4.516,40	53,13
426	Ulaganja u programe	35.000,00	5.000,00	14,29
4262	Ulaganja u računalne programe	35.000,00	5.000,00	14,29

Pomoći i donacije		Uplaćeno	Realizacija	Izvršenje
	Izvor 52 - Pomoći - Donacija	164.212,47	60.221,48	36,67
	Preneseno iz 2014.	32.910,10		
	Projekt 2014-2015.	43.309,37	33.021,48	
	Projekt 2015-2016.	87.993,00	27.200,00	
	Izvor 52 - Pomoći EU	15.201,60	9.483,86	62,39
	Taiox 1	9.483,18	9.483,86	100,00
	Taiox 2	5.718,42		0,00

	Refundacije	7.580,51		
	Refundacija za konto 3211	4.497,78		
	Refundacija za konto 3211	3.082,73		

16 Ocjena stanja i prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

Puno ostvarivanje prava građana na pristup informacijama jedna je od bitnih pretpostavki demokratskog društva, vladavine prava i efikasnosti javne vlasti, jer samo dobro i objektivno informirani građani mogu biti aktivni subjekti demokratskih procesa, izvršavati svoju nadzornu ulogu te sudjelovati u kreiranju kvalitetnih propisa i odluka. Bez transparentnosti i otvorenosti vlasti nije moguće suzbijati korupciju niti efikasno rješavati društvene probleme, kao ni jačati povjerenje građana u institucije. Pravodobne, točne i pristupačne informacije o pravima i obvezama građana i pravnih osoba, osobito gospodarskih subjekata te modalitetima pružanja javnih usluga ima pozitivan učinak na društveni i gospodarski razvoj. K tome, otvaranje podataka javnog sektora za ponovnu uporabu kojom se stvaraju nove društvene vrijednosti, proizvodi i usluge, omogućava važan doprinos gospodarstvu i društvu, malim i srednjim poduzetnicima i poslovnoj zajednici u cjelini, znanstveno-istraživačkim ustanovama, udrugama, ali i pojedincima, a što je prepoznato na razini Europske unije te uobičajeno europskim propisima.

Pravo na pristup informacijama, kao i ponovna uporaba informacija ostvaruje se u 21. stoljeću primarno putem objave informacija u strojno čitljivim oblicima i na lako pretraživ način na internetskim stranicama tijela javne vlasti svih razina. Podredno, korisnici imaju pravo tražiti informacije putem zahtjeva. Također, imaju pravo sudjelovanja u donošenju propisa i dokumenata kojima se utječe na njihova prava i interese. Ostvarivanje navedenih prava mora biti omogućeno od strane tijela javne vlasti kao neizostavan dio rada i postupanja javne uprave, kao temeljna vrijednost i usmjerenje kojim javna vlast svih razina djeluje u društvu, ostvarujući zadatke u javnom interesu. Zakonom o pravu na pristup informacijama ta su pitanja pomno uređena uspostavljanjem mehanizma koji osigurava ostvarivanja prava građana.

Postupanje tijela javne vlasti u tom je smislu podložno kontroli neovisnog tijela – Povjerenika za informiranje, čija je uloga štititi, pratiti i promicati ostvarivanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Povjerenik odlučuje o žalbama povodom zahtjeva korisnika, reagira na predstavke kojima se ukazuje na nepravilnosti, provodi nadzor, sankcionira, prati provedbu Zakona te educira i razvija javnu svijest o važnosti transparentnosti i otvorenosti te modalitetima ostvarivanja tih vrijednosti suvremenog javnog sektora. U kojoj mjeri će u tome biti uspješan, osim o zakonskim rješenjima, ovisi primarno o njegovim kapacitetima da nadzire velik broj tijela javne vlasti, ali i da s njima uspostavi aktivnu suradnju kroz koju će poticati transparentnost i otvorenost te utvrđivati i promicati dobru praksu.

Tijekom 2015. godine povjerenica za informiranje je uz pomoć svog Ureda, a sukladno odredbama Zakona, obvezama iz strateških dokumenata te svojeg strateškog i godišnjeg plana, štitila, pratila i promicala pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija odlučivanjem po žalbama, provedbom nadzora i drugih oblika praćenja provedbe Zakona te poduzimanjem promotivnih aktivnosti.

Opća je ocjena povjerenice za informiranje jest da se stanje u pogledu transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti postupno poboljšava, kako u smjeru jačanja objave informacija na internetu, tako i u kvaliteti postupanja po zahtjevima korisnika, što je rezultat bolje osposobljenosti tijela javne vlasti za provedbu Zakona i veće svijesti o važnosti transparentnog i otvorenog rada. S obzirom na intenzivne aktivnosti praćenja i promicanja, uz redovite zaštitne

postupke po žalbama, tijela javne vlasti postaju svjesnija svojih obaveza i vještija u provedbi Zakona. Međutim, ukupna razina transparentnosti i otvorenosti još nije zadovoljavajuća. Osobito su značajna odstupanja uočena na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, dijela pravnih osoba s javnim ovlastima te trgovačkih društava u većinskom javnom vlasništvu, iako i među njima postoje primjeri dobre prakse u provedbi Zakona. Na svim razinama i u svim skupinama tijela uočene su nepravilnosti u postupanju sa zahtjevima građana, osobito u pogledu poštivanja rokova i načina odlučivanja o zahtjevima, čemu svjedoči i činjenica da na svakih 10 zakonitih rješenja dolazi 17,2 nezakonita rješenja, što je pogoršanje u odnosu na prošlu godinu kada je taj odnos bio 10 naprema 12. Osobito je zabrinjavajuće ignoriranje zahtjeva građana za pristupu informacijama, s obzirom da se dvije trećine žalbi Povjereniku upućuje upravo iz tog razloga.

Ipak, najkritičniji elementi provedbe Zakona odnose se na izrazito slabu provedbu savjetovanja s javnošću, osobito na lokalnoj razini i od strane ustanova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, kao i slabo poznavanje obveza vezanih uz omogućavanje ponovne uporabe informacija (otvorenih podataka) te time i provedbe dijela Zakona kojim je preuzeta europska pravna stečevina. Stoga se naponi moraju usmjeriti primarno na nastavak jačanja kapaciteta tijela javne vlasti na svim razinama za provedbu Zakona, uključujući usvajanje vrijednosti transparentnosti i otvorenosti u svakodnevnom radu i postupanju te razvijanje znanja i vještina za efikasno postupanje po zahtjevima, te osobito poticanje proaktivne objave informacija, savjetovanja s javnošću i ponovne uporabe informacija. Za to je neophodno i jačanje kapaciteta Povjerenika za informiranje za izvršavanje njegovih funkcija zaštite, praćenja i promicanja. Drugi smjer unaprjeđenja provedbe Zakona odnosi se na potrebu senzibiliziranja i razvijanja svijesti javnosti, od građana, udruga, medija preko akademske zajednice pa do privatnog sektora, o važnosti aktivnog uključivanja u procese javnog odlučivanja te aktivnog traženja informacija, kao i načina na koji mogu ostvariti svoja prava, uključujući svijest o postojanju Povjerenika za informiranje kao neovisne institucije koja djeluje kao zaštitnik građana u odnosu na tijela javne vlasti.

Temeljem analize podataka o provedenim postupcima, postupanjem po predstavkama građana, odgovorima na upite građana i tijela javne vlasti, neposrednim kontaktom, praćenjem internetskih stranica tijela javne vlasti, analizom dostavljenih upitnika za samoprocjenu, analizom objavljenih istraživanja i izvješća drugih tijela javne vlasti ili organizacija civilnog društva, kao i temeljem dostavljenih pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti, u pojedinim segmentima uočene su slijedeći nedostaci te se utvrđuju prijedlozi tijelima javne vlasti za poboljšanje stanja:

PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA I JAVNOST RADA

Ocjena stanja

Tijela javne vlasti imaju zakonsku obvezu na internetskoj stranici objavljivati u lako pretraživom i u strojno čitljivom obliku informacije koje se odnose na propise, planiranje i izvještavanje, financijska transparentnost, organizacija i rad tijela, informacije o uslugama i informiranje javnosti. U cjelini, ta se obveza ne izvršava u potpunosti, pa tako osobito nedostaju informacije financijskog karaktera te informacije o javnim uslugama koje bi korisnicima na odgovarajući način olakšale ostvarivanje njihovih prava i izvršenje obveza. Dio tijela javne vlasti nema internetsku stranicu ili je neredovito ažuriraju iz različitih razloga (neznanje, opterećenost službenika, slaba

komunikacija unutar tijela). Također, primijećeni su problemi u pogledu formata dokumenata, pristupačnosti i preglednosti stranice kao i jasnoće informacija. Ti su problemi osobito uočljivi u manjim tijelima javne vlasti s nekoliko ili jednim zaposlenim. Također, nezadovoljavajući je stupanj dostave službenih dokumenata u Središnji katalog. Javnost rada tijela javne vlasti iz članka 12. ostvaruje se u nekim segmentima (dnevni red, objava zaključaka) i nekim tijelima (npr. Hrvatskom saboru, Vladi RH, pojedinim županijama, gradovima i općinama) na zadovoljavajući način, ali u nekim dijelovima izrazito podbacuje na način da ni lokalni vijećnici ne mogu doći u posjed informacija na temelju kojih bi trebali odlučivati, uglavnom iz razloga neprihvatljivog zadiranja političkih sukoba u redovito funkcioniranje institucija. Stoga se u odnosu na proteklu godinu utvrđuju manji pomaci u pogledu proaktivne objave informacija, a koji su uglavnom posljedica poticanja od strane povjerenice za informiranje na aktivniju objavu informacija, uslijed provedbe aktivnosti praćenja, provedenim nadzorima, postupanja po predstavkama, te provedbe edukacija, ali u pojedinačnim slučajevima i iznimnim zalaganjima službenika za informiranje ili vodstva tijela javne vlasti. Međutim, stanje proaktivne objave u tijelima javne vlasti u cjelini još nije došlo do razine koja bi se mogla smatrati zadovoljavajućom i koja bi upućivala na usvajanje vrijednosti transparentnosti kao postulata u svakodnevnom radu, iako su određene skupine tijela u tom smislu naprednija, primjerice većina tijela državne uprave, dio agencija, jedan dio lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica.

Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

- Sva tijela javne vlasti trebaju imati internetsku stranicu na kojoj će biti objavljene sve propisane informacije i dokumenti, sukladno članku 10. Zakona, pravovremeno te na lako pretraživ način i strojno čitljivu obliku;
- tijela javne vlasti (čelnici) moraju osigurati radne procese na način da se unutar tijela osigura puna efikasnost i osposobljenost službenika za informiranje, suradnja između službenika i organizacijskih jedinica u svrhu pravovremene, točne i potpune objave informacija na internetskoj stranici te redovita analiza provedbe odredbe članka 10. Zakona, s podlogom u podnesenom izvješću odnosno popunjenom upitniku za samoprocjenu. Preporuča se tijelima javne vlasti da podatke o provedbi Zakona uvrste u svoja godišnja izvješća o radu te da o istome informiraju sve zaposlene;
- tijela javne vlasti koja su dužna dostavljati dokumente u Središnji katalog službenih dokumenata sukladno članku 10.a i pripadajućem Pravilniku, dužna su to činiti u skladu s propisima;
- tijela javne vlasti, a osobito nositelji vlasti i predstavnička tijela lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica, trebaju osigurati potpunu, pravovremenu i točnu informaciju javnosti o radu svojih kolegijalnih tijela (dnevni red, materijale, zaključke, video ili tonski zapis) te omogućiti sudjelovanje na sjednicama kada god je to zakonski i faktički moguće, pravovremenim obavješćavanjem javnosti o mogućnosti sudjelovanja i po mogućnosti, uređenjem tog pitanja u odgovarajućim aktima (poslovnica, statutima, itd.);
- predlaže se Ministarstvu uprave da izradi uputu i model statutarnih odredbi za predstavnička i izvršna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u vezi ostvarivanja pristupa dokumentima vijećnika predstavničkih tijela;

- predlaže se udrugama županija, gradova i općina da definiranjem dobre prakse izrade i preporuče model internetske stranice svojim članicama, a u skladu sa zahtjevima članka 10. Zakona.

SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU

Ocjena stanja

Podaci iz izvješća ukazuju da postoje kvantitativni i blagi kvalitativni pomaci u provedbi savjetovanja s javnošću uređenih člankom 11. Zakona, s obzirom da su tijela javne vlasti sve više upoznata s ovom obvezom i da je, uglavnom na središnjoj razini, u pravilu i provode, osobito od uspostave središnjeg internetskog portala e-savjetovanja. Na isto ukazuje i praćenje provedbe od strane Ureda za udruge. Međutim, i dalje postoje problemi u pravilnoj primjeni zakonske odredbe kao i osiguravanje primjene od strane tijela na lokalnoj i regionalnoj razini kao i pravnih osoba s javnim ovlastima. Osobito su uočeni propusti u donošenju plana savjetovanja s javnošću, poštivanje rokova provedbe savjetovanja, kao i pravovremenog izvještavanja javnosti o provedenom savjetovanju objavom izvješća. Izostanak provedbe savjetovanja u nekim se slučajevima može pripisati usvajanjem propisa po hitnom postupku. Pozitivno je što tijela javne vlasti u slučaju reagiranja povjerenice za informiranje ispravljaju nedostatke (npr. produžuju rok), ali s obzirom da se nedostaci u provedbi ili izostanak provedbe savjetovanja u slučaju kada je propis već donesen ili dokument usvojen ne mogu ispraviti, od iznimne je važnosti da tijela u potpunosti provode zakonsku odredbu članka 11., ali i da građani i zainteresirana javnost upozore pravovremeno i tijelo javne vlasti i povjerenicu za informiranje na uočene nedostatke. U cjelini, broj provedenih savjetovanja s javnošću se povećava, osobito na središnjoj razini i u dijelu pravnih osoba s javnim ovlastima, ali postoji značajan prostor za poboljšanja u pogledu kvalitete provedbe, osobito usvajanja i objave potrebnih dokumenata (plana i izvješća). Na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave evidentno je gotovo potpuno izbjegavanje provedbe Zakona u ovome dijelu.

Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

- Tijela javne vlasti koja su obveznici provedbe savjetovanja s javnošću dužna su u svim propisanim slučajevima provoditi savjetovanja u odgovarajućem roku te planirati provedbu savjetovanja na godišnjoj razini, a kako bi javnost imala dovoljno vremena uključiti u postupak savjetovanja i dati svoje primjedbe i prijedloge;
- tijela javne vlasti trebaju objaviti sve potrebne dokumente za savjetovanje, uključujući plan savjetovanja, obrazloženje razloga koji se žele postići propisom, propis koji se mijenja, kao i izvješće o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama te na internetskoj stranici na vidljiv i pristupačan način objaviti informacije o provedbi savjetovanja, osobito ako ih provode putem portala e-savjetovanja (dakle, na mjestu različitom od internetske stranice tijela);
- savjetovanja trebaju trajati u pravilu 30 dana, a eventualne razloge za kraće trajanje nužno treba obrazložiti. Vrijeme provedbe savjetovanja treba odrediti na način da omogućiti

najširem krugu javnosti da se u savjetovanje zaista i uključi, pazeći na vrijeme blagdana i vikenda;

- tijela javne vlasti dužna su čuvati dokumentaciju nastalu u postupku savjetovanja najmanje dvije godine, a u skladu s propisima koji se odnose na arhivsko gradivo; ujedno, na Internet stranici odnosno portalu e-savjetovanja provedena savjetovanja trebaju biti vidljiva bez obzira na sudbinu nacrt propisa ili drugog dokumenta;
- tijela javne vlasti ne trebaju se nužno ograničiti na provedbu internetskog savjetovanja (bilo putem portala e-Savjetovanja ili vlastite internetske stranice, već su uz njega slobodna koristiti i druge metode (npr. javna rasprava, fokus grupe, i sl.);
- potrebno je osigurati odgovarajuće kapacitete za provedbu savjetovanja, osobito kroz edukaciju službenika za informiranje ili drugih osoba (npr. koordinatora za savjetovanja), kao i odgovarajuću suradnju unutar tijela javne vlasti, za što je odgovorno vodstvo tijela;
- predlaže se Hrvatskom saboru i Vladi RH da u punoj mjeri osiguraju provedbu odredbi svojih poslovnika kojima se utvrđuje obveza dostave izvješća o provedbi savjetovanja s javnošću od strane nositelja izrade nacrt propisa ili drugog akta odnosno predlagača propisa ili drugog akta;
- predlaže se Uredu za udruge Vlade RH da unaprijedi internetski portal za provedbu savjetovanja s javnošću na način da osigura unos obrazloženja nacrt propisa, akta ili drugog dokumenta) odnosno onemoguću provedbu savjetovanja u rokovima koji zbog svoje kratkoće onemogućuju relevantno uključivanje javnosti (primjerice, 15 dana za zakone i strateške dokumente te 8 dana za podzakonske propise i akte, uz nužno obrazloženje razloga zbog kojih se savjetovanje provodi u roku kraćem od 30 dana).

POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA GRAĐANA

Ocjena stanja

U pogledu postupanja sa zahtjevima (za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija) evidentno je postoji nekoliko ključnih problema, a odnose se na učestalo nepostupanje u okviru zakonskih rokova, slabo poznavanje upravnog postupka i drugih zakona koji reguliraju posebne vrste informacija, prava na pristup informacijama ili ograničenja, i osobito slabosti u provedbi testa razmjernosti i javnog interesa. Osobit je problem nesposobnost razlučivanja informacije i zahtjeva za pristup informacijama od drugih oblika pristupa informacijama, posebice uvida stranke u vlastiti spis, a koji se ostvaruje prema procesnim propisima (upravni postupak, kazneni postupak, parnični postupak i dr.). Također, javlja se i problem pretjeranog inzistiranja na formalnostima kojima se odugovlači postupak (npr. potpisivanje zahtjeva ili ignoriranje zahtjeva poslanog elektroničkom poštom). U velikim tijelima javne vlasti kao problem se javlja osiguravanje komunikacije između organizacijskih jedinica o kojoj ovisi pravovremenost i potpunost rješavanja zahtjeva.

Iz postupanja po žalbama, a s obzirom na 64,42% žalbi zbog šutnje uprave vidljivo je da tijela javne vlasti i nadalje u dvije trećine slučajeva ne odgovaraju na zahtjeve korisnika, što je uglavnom podjednako razini iz prethodne godine te proizlazi da je udio žalbi zbog šutnje uprave relativno

konstantan i u razdoblju 2011.-2015. kreće se između 60 i 66%. Drugi alarmantan podatak jest pokazatelj iz rada po žalbama da tijela javne vlasti u znatnoj mjeri odbijaju ili odbacuju zahtjeve iz pogrešnih ili na zakonu neutemeljenih razloga odnosno na temelju nepravilno provedenog postupka. Tijela javne vlasti češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom, odnosno na svakih 10 zakonitih i pravilnih rješenja donesu i 17,2 nezakonitih ili nepravilnih odluka, što je pogoršanje u odnosu na 2014., kada je taj omjer iznosi 10:12,6. Valja istaknuti da analiza podataka ukazuje da je tijekom 2015. godine polovicu svih žalbi podnijelo 10 žalitelja, pri čemu su najveći broj žalbi podnijela četiri povezana korisnika – fizičke osobe iz iste udruge, protiv većeg broja različitih tijela javne vlasti, a slijede dva povezana žalitelja s ukupno 51 žalbom, od kojih 45 protiv istog tijela. S obzirom na navedeno, kao i na činjenicu da je izmjenom Zakona uvedena mogućnost odbijanja zahtjeva zbog zlouporabe prava od strane korisnika, otvara se potreba za upućivanjem tijela javne vlasti za provedbu te odredbe, a kako se ne bi neopravdano ograničavalo pravo korisnika na informaciju.

Ocjena je povjerenice za informiranje da glavni izazov predstavlja osiguravanje dovoljne razine stručne osposobljenosti službenika za informiranje, kako u pogledu samog Zakona o pravu na pristup informacijama, tako i drugih propisa kojima se odnose na različite vrste podataka te Zakona o općem upravnom postupku. Pozitivan je trend da tijela javne vlasti načelno ne naplaćuju troškove pružanje informacija, ali u nekim slučajevima je zamijećeno da usluge iz svoje redovne djelatnosti podvode pod Zakon o pravu na pristup informacijama i naplaćuju nerazmjerne troškove.

Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

- U postupanju sa zahtjevima tijela javne vlasti trebaju poštivati odredbe Zakona i Zakona o općem upravnom postupku, a osobito pravovremeno uzeti zahtjev u razmatranje te ga, ako je to potrebno, proslijediti tijelu koje je u posjedu informacije, poštivati rokove, poštivati odredbu o ograničenjima pristupa te, kada je to potrebno, provoditi test razmjernosti i javnog interesa. Ključno je da tijela javne vlasti kada je to propisano zakonom donesu rješenje odnosno odgovarajući akt kojim korisnika upućuju na pravni lijek koji mu stoji na raspolaganju;
- u žalbenim postupcima tijela javne vlasti dužna su surađivati s Povjerenikom i pravovremeno dostavljati potpunu dokumentaciju, a kako se postupak ne bi nepotrebno odugovlačio;
- od iznimne je važnosti osigurati odgovarajuću suradnju između organizacijskih jedinica i službenika, a osobito dovoljnu razinu stručne osposobljenosti službenika za informiranje, kako u pogledu samog Zakona o pravu na pristup informacijama, tako i drugih propisa kojima se odnose na različite vrste podataka te Zakona o općem upravnom postupku, s obzirom da je to ključni faktor koji omogućava građanima ostvarivanje prava, ali i zaštitu javnog interesa pravilnom provedbom Zakona i drugih zakona kojima su propisana ograničenja posebnih vrsta informacija (osobnih podataka, klasificiranih informacija, itd.). Tijela javne vlasti trebaju se voditi i odredbama Zakona o sustavu državne uprave, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakona o općem upravnom postupku, etičkih kodeksa te maksimalno nastojati pomoći građanima pružanjem informacija i pružanjem odgovora na upite.

PONOVNA UPORABA INFORMACIJA

Ocjena stanja

U odnosu na proteklu godinu zamijećen je značajan pomak u objavi i pružanju informacija za ponovnu uporabu, a koji je najvećim dijelom rezultat aktivnosti promicanja te obveze od strane Povjerenika za informiranje i Ministarstva uprave, uspostave Portala otvorenih podataka te aktivnosti udruga i građana u smislu podnošenja zahtjeva i davanja prijedloga, osobito putem portala imamopravoznati.org. Međutim, tijela javne vlasti u cjelini nisu u dovoljnoj mjeri upoznata s obvezama iz Zakona niti ih provode, osobito na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave. Podaci iz izvješća pokazuju da postoje problemi u općenito poznavanju ponovne uporabe i otvorenih podataka, a onda i u tehničkim modalitetima njihove objave. S druge strane, građani, poslovni sektor, znanstveno-istraživačke ustanove i civilno društvo nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s pravom na ponovnu uporabu informacija i mogućnostima koje im pruža u njihovom radu. Jedan od razloga je u tome što je ponovna uporaba informacija novi institut u hrvatskom zakonodavstvu, uveden tek 2013. godine, a kao dio preuzimanja pravne stečevine Europske uniji te se naponi usmjereni na punu provedbu Zakona tek trebaju poduzeti.

Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

- Tijela javne vlasti trebaju informirati javnost o bazama i registrima iz svoje nadležnosti i kada je god to zakonski opravdano objaviti podatke u ponovno upotrebljivom obliku, uz punu primjenu zakonskih odredbi koje reguliraju ponovnu uporabu; pri izradi informacije, treba voditi računa o mogućnostima izrade informacije u obliku koji se smatra ponovno uporabljivim; o otvorenim podacima trebaju izvijestiti javnost i putem Portala otvorenih podataka;
- u postupanju sa zahtjevima tijela javne vlasti trebaju poštivati odredbe Zakona i Zakona o općem upravnom postupku, kao i propise kojima se reguliraju ograničenja ponovne uporabe, s time da se na odgovarajući način primjenjuju odredbe o postupanju sa zahtjevima za pristup informacijama;
- tijela javne vlasti trebaju posebnu pažnju posvetiti kvaliteti podataka, osobito opremi podataka odgovarajućim licencama, metapodacima i odgovarajućim formatima, kao i naplati troškova koja se treba voditi načelom naplate graničnih troškova sukladno Kriterijima, odnosno naplatom viših troškova samo u zakonom propisanim slučajevima;
- tijela javne vlasti trebaju osobito paziti na zakonska ograničenja u slučaju davanja isključivih prava na ponovnu uporabu te ugovor ili drugi akt u roku od 15 dana dostaviti Povjereniku za informiranje;
- tijela javne vlasti trebaju osigurati podršku usavršavanju službenika u području otvorenih podataka i ponovne uporabe, a osobito suradnju između službenika za informiranje i drugih službenika i organizacijskih jedinica, kao što su voditelji baza i registara i urednici internetskih stranica, odnosno informatičke službe;
- preporuča se županijama i većim gradovima da uspostave svoje portale otvorenih podataka.

OSTALE OBVEZE TIJELA JAVNE VLASTI

Ocjena stanja

Tijela javne vlasti dužna su imenovati službenika za informiranje i o tome u roku od 30 dana izvijestiti Povjerenika, voditi upisnik podnesenih zahtjeva sukladno posebnom Pravilniku te dostaviti izvješće o provedbi Zakona do 31. siječnja za proteklu godinu, kao i inače surađivati s Povjerenikom. U odnosu na službenike za informiranje, oko 1.300 tijela nije imenovalo službenika za informiranje, mnoga tijela to čine tek na poticaj Povjerenika za informiranje te učestalo propuštaju na internetskoj stranici na vidljivom i lako dostupnom mjestu objaviti podatke o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke (e-pošta, telefon). K tome, službenici za informiranje često nisu dovoljno educirani za provedbu Zakona, a uočljivo je i nepoznavanje regulacije općeg upravnog postupanja te drugih propisa, posebice kada se radi o nepravničkim strukama. U nekim slučajevima službenici za informiranje s jedne te glasnogovornici, a zatim i zaposleni u tijelu javne vlasti, s druge strane, nedovoljno surađuju u smislu osiguravanja adekvatnog postupanja po zahtjevima za pravo na pristup informacijama s jedne te novinarskih upita i upita građana s druge strane, što se negativno odražava na rješavanje zahtjeva i upita te transparentnost rada tijela javne vlasti. U pogledu dostave izvješća, iako se broj dostavljenih izvješća od strane tijela javne vlasti kontinuirano povećava iz godine u godinu, taj broj i dalje ne zadovoljava, s obzirom da je izvješće dostavilo 4.539 ili 76,41% tijela, što znači da 1.401 tijelo, odnosno njih 23,59% nije ispunilo svoju zakonsku obvezu te je zanemarilo niz podsjetnika i požurivanja pristiglih putem elektroničke pošte od strane Povjerenika za informiranje. Ujedno, i ove godine je zamijećena slabost u kvaliteti izvješća, osobito što iz razloga nepoznavanja propisa podaci u izvješćima ne odražavaju pravo stanje provedbe Zakona, a u nekim slučajevima dostavljena izvješća sadržavaju provizorne ili nemarno vođene i unesene podatke, što je uglavnom posljedica nedovoljne stručnosti službenika. U cjelini, iako se stanje u pogledu ovih obveza poboljšava, s obzirom na povećanje broja izvješća, imenovanje službenika za informiranje, kao i većeg broja educiranih službenika.

Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

- Sva tijela javne vlasti dužna su sukladno članku 13. Zakona imenovati službenika za informiranje, o tome obavijestiti Povjerenika i izvijestiti javnost o podacima službenika te načinima ostvarivanja pristupa i ponovne uporabe informacija. Odgovornost je čelnika tijela javne vlasti osigurati nesmetanu i punu provedbu Zakonom utvrđenih obaveza. U vezi provedbe članka 13. Povjerenik za informiranje objavio je uputu na svojoj Internet stranici;
- tijela javne vlasti dužna su voditi Upisnik o zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija, sukladno Pravilniku o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika (NN 83/14);
- sva tijela javne vlasti dužna su dostaviti godišnje izvješće Povjereniku za informiranje, pazeći na kvalitetu dostavljenih podataka. Preporuča se tijelima da izvješće objave na svojoj Internet stranici, da o njegovom sadržaju provedu raspravu na svojim radnim tijelima i sjednicama, kao i da podatke uvrste u svoja godišnja izvješća o radu;

- tijela javne vlasti pozivaju se na korištenje aplikacije Pristupinfo.hr na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje, a u svrhu dostave ili izmjene podataka o tijelu i službeniku za informiranje, kao i podnošenja godišnjeg izvješća;
- tijelima javne vlasti preporuča se primjena Upitnika za samoprocjenu usklađenosti postupanja sa Zakonom, te temeljem rezultata iz Upitnika i godišnjih izvješća, izrada akcijskog plana s aktivnostima u svrhu jačanja transparentnosti i otvorenosti, a koji su objavljeni na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje.

POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

Ocjena stanja

Tijekom 2015. kapaciteti Povjerenika za informiranje znatno su ojačali pa je tako povećan broj zaposlenih sa četiri na osam (tri novozaposlena angažirana su premještajem iz drugih tijela), uz dvije osobe na stručnom osposobljavanju (u 2014. jedna osoba), i jednu osobu angažiranu na ugovor o djelu, kao i 2014. Istovremeno, od kolovoza 2015. Povjerenik u punom opsegu obavlja administrativno-tehničke poslove. Proračun Povjerenika u 2015. godini povećan je sa 1,85 na 2,33 mil. kn, odnosno za 21,4%, a dio sredstava dobiven je i temeljem donacija radi u svrhu provedbe projekata. U pogledu obavljanja poslova iz djelokruga rada utvrđenog Zakonom i temeljem strateških dokumenata, zaprimljeno je ukupno 1.670 predmeta, a izrađeno je ukupno 3.164 izlaznih akata, povećana je efikasnost u rješavanju žalbi, u okviru mogućnosti određenih opterećenjem zaposlenih, pokrenut je inspekcijski nadzor i realizirano 20 neposrednih nadzora, riješeno je 166 predstavi, izrađeno 29 odgovora na tužbu, odgovoreno na više od 1.000 upita, izrađene četiri analitičke studije, prikupljena su godišnja izvješća, započeta dva nova projekta i provedena dva tekuća projekta, organizirano 40 edukacija i sudjelovalo se u 42 javna događanja, uz intenzivnu suradnju s drugim tijelima, tijelima javne vlasti i međunarodnim akterima, uključujući i pomoć drugim zemljama kroz javna događanja i domaćinstvo studijskih posjeta, a te su aktivnosti ujedno sadržaj 38 mjera iz raznih strateških dokumenata. Valja naglasiti da je Povjerenik od ukupno 906 žalbi koje su bile u rješavanju u 2015. godini, riješio 526 žalbe ili 58,10%, ali je također u odnosu na broj od 624 žalbe zaprimljene tijekom 2015., riješio 84,29%, što ukazuje na povećanje efikasnosti, s obzirom da je u 2014., kada je zabilježen znatan skok u broju podnesenih žalbi, postotak rješavanja iznosio 79,63%. Povjerenik za informiranje s postojećim kapacitetima u razdoblju 2013.-2015. rješavao je oko 500 žalbi godišnje, s blagim povećanjem apsolutnog broja riješenih predmeta tijekom godine (od 495. u 2013., 524. u 2014. i 526. u 2015.), s obzirom na kontinuirano povećanje broja žalbi.

Prostor za jačanje kapaciteta Povjerenika za informiranje postoji osobito u dijelu žalbenih postupaka, ponovne uporabe informacija, praćenja i promicanja te općih poslova zapošljavanjem najmanje četiri službenika u dvogodišnjem razdoblju, kao i u osiguravanju većeg uredskog prostora te uvjeta rada (službeni automobil; upravljanje spisima).

Stoga se pozivaju nadležna tijela (Hrvatski sabor, Vlada RH, Ministarstvo financija, Ministarstvo uprave) da nastava sukladno navedenim potrebama i u slijedećem razdoblju osiguravati odgovarajuća sredstva za rad Povjerenika za informiranje, do iznosa koji će omogućiti funkcioniranje pune provedbe svih segmenata Zakona i time povećanja ukupne transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti, a time i smanjivanja korupcije i nezakonitog odlijeva javnih

sredstava, bolje efikasnosti odlučivanja, kvalitetnijeg ostvarivanja prava građana i izvršavanja njihovih obaveza, kao i vraćanja povjerenja građana u institucije.

U svrhu poboljšanja provedbe Zakona, a s obzirom da su uočeni problemi s obzirom na neusklađenost ili nepodudarnost drugih propisa sa Zakonom, pozivaju se relevantna nadležna tijela da ispunе obveze iz strateških dokumenata te na odgovarajući način unaprijede i izmijene Zakon o medijima koji u članku 6. određuje modalitete dostupnosti informacija za novinare te kao i Zakon o tajnosti podataka, a kojim će se između ostalog ojačati nadzorni mehanizmi u vezi klasifikacije informacija. Također, predlaže se pokrenuti postupak pristupanja Konvenciji Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima koji je jedini formalno usvojen međunarodni ugovor kojim se jamči pristup informacijama, a u odnosu na koji je hrvatski Zakon već usklađen, pa čak i povrh standarda u Konvenciji.

S obzirom na nalaze i zaključke izvješća povjerenica za informiranje u 2016. godini namjerava osobite napore usmjeriti na slijedeće aktivnosti, uz potporu relevantnih tijela:

- poticanje tijela javne vlasti i jačanje praćenja provedbe Zakona u dijelu koji se odnosi na proaktivnu objavu informacija, javnost rada i savjetovanja s javnošću;
- efikasnost u rješavanju žalbenih predmeta i intenzivnu provedbu inspekcijskog nadzora;
- poticanje tijela javne vlasti na objavu informacija za ponovnu uporabu, kroz edukacije, uključujući i online edukacije, izrade smjernica i priručnika te definiranje prioriteta;
- izradu uputa i smjernica za provedbu pojedinih odredbi Zakona i općenito pružanje pomoći tijelima javne vlasti, kao i osiguravanje kontinuiranog usavršavanja službenika za informiranje, u suradnji s relevantnih tijelima;
- izrada i stavljanje u funkciju pretraživača odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i presuda Visokog upravnog suda temeljem Zakona o pravu na pristup informacija.

Povjerenik za informiranje

Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu

Zagreb, ožujak 2016.

Pravna osnova

Članak 60. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13 i 85/15)

Članak 214. Poslovnika Hrvatskog sabora („Narodne novine“, broj 81/13)

Broj stranica: 172

