Povjerenik za informiranje

Izvješće o provedbi

Zakona o pravu na pristup informacijama

za 2016. godinu

Zagreb, ožujak 2017. godine

Sadržaj

1 Uvod....7
1.1 Pristup informacijama kao ključ transparentnosti i otvorenosti....7
1.2 Pravni okvir....7
1.3 Uloga Povjerenika za informiranje u zaštiti, praćenju i promicanju pristupa informacijama....8
1.4 Metodologija praćenja provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama i struktura izvješća 10

2 Obveznici primjene Zakona i zakonske obveze....11
2.1 Tijela javne vlasti kao obveznici primjene Zakona....11
2.2 Obveze tijela javne vlasti....12
2.3 Dostava godišnjih izvješća o provedbi Zakona....12

3 Proaktivna objava informacija....15
3.1 Proaktivna objava informacija....15
3.2 Javnost rada kolegijalnih tijela....17
3.3 Rezultati praćenja proaktivne objave i javnosti rada....19
3.4 Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata....22
3.5 Unaprjeđenje proaktivne objave informacija i javnosti rada....23

4 Pružanje informacija na zahtjev korisnika....24
4.1 Zahtjevi korisnika....24
4.2 Troškovi pružanja informacije....27

5 Žalbe korisnika....29
5.1 Žalbe zaprimljene u 2016.....29
5.2 Rješavanje žalbi....31
5.3 Odlučivanje po žalbama....32
5.4 Značajnije odluke Povjerenika za informiranje....44

6 Sudski nadzor....47

7 Informacije o okolišu....54

8 Savjetovanja s javnošću....57
8.1 Pravni okvir....57
8.2 Provedba savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa, akata i dokumenata....58
8.3 Aktivnosti jačanja provedbe savjetovanja s javnošću....66

9 Ponovna uporaba informacija....68
9.1 Otvoreni podaci - proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu....69
9.2 Pružanje informacija za ponovnu uporabu na zahtjev korisnika....75
9.3 Promocija ponovne uporabe informacija i otvorenih podataka....78
9.4 Pojedina pitanja ponovne uporabe informacija....79

10 Nadzor nad provedbom zakona....81
10.1 Inspekcijski nadzor....81
10.2 Predstavke građana i drugih korisnika....86
10.3 Sankcije....89
10.4 Stručno-analitička praćenja provedbe Zakona....92
10.5 Izvještavanje....93

11 Promicanje pristupa informacijama i otvorenosti tijela javne vlasti....94
11.1 Edukacija, promocija i informiranje javnosti....94
11.2 Informiranje javnosti putem medija i Interneta....101

12 Pružanje pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti.... 104

13 Međuinstitucionalna suradnja, normativne aktivnosti i međunarodne aktivnosti 107

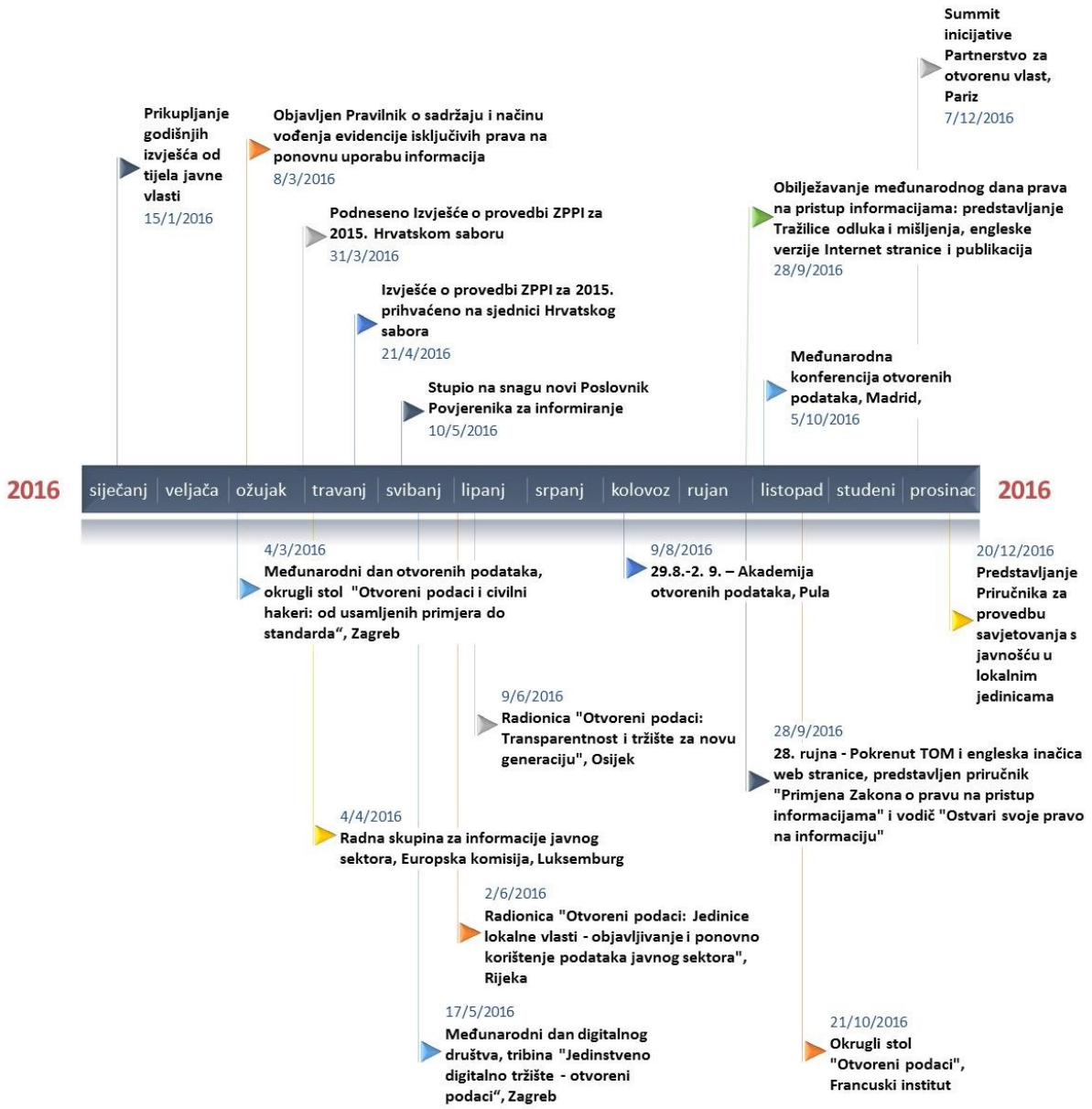
14 Organizacija rada ureda 111

14.1 Osnovni pokazatelji rezultata rada 111
14.2 Projekti 112
14.3 Ustrojstvo Ureda 113
14.4 Financiranje i sredstva za rad 115

15 Ocjena stanja i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti 118

Proaktivna objava informacija na internetskoj stranici i javnost rada tijela javne vlasti 119
Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama 121
Ponovna uporaba informacija 124
Savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa, akata i dokumenata 126
Obveze tijela javne vlasti u svrhu osiguravanja provedbe zakona 129
Prijedlozi u vezi poboljšanja normativnog okvira 130
Povjerenik za informiranje i institucionalni okvir provedbe zakona 133

Pregled najznačajnijih događaja u 2016.

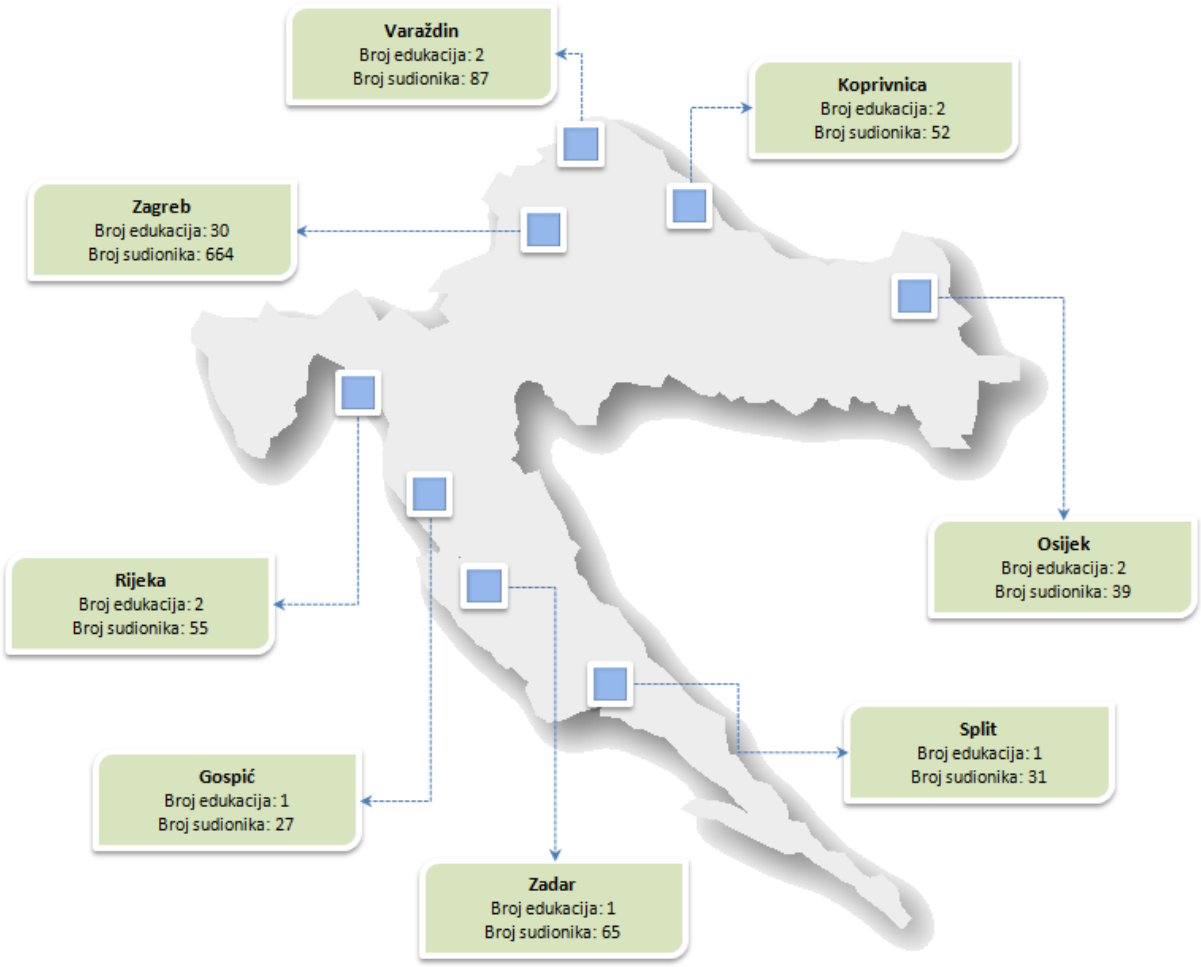


Pristup informacijama ukratko…

5.873 Broj tijela javne vlasti u Popisu (veljača 2017.)	**4.759 ili 81.03%** Tijela javne vlasti koja su poslala izvješće	**5.019** Broj službenika za informiranje (veljača 2017.)	**635** Broj izjavljenih žalbi u 2016.
384 ili 60.5% Žalbe zbog šutnje uprave	**106%** Stopa rješavanja žalbi u 2016.	**68%** Postotak žalitelja građana	**1:4** Zakonita:nezakonita rješenja tijela
56.076,72 kn Iznos naplate stvarnih materijalnih troškova	**324** Broj izjavljenih predstavki	**49** Broj inspekcijskih nadzora	**270** Izrečene mjere tijelima javne vlasti
34:5 Tužbe protiv odluka povjerenika i poništene odluke	**6** Podneseni optužni prijedlozi	**492** Broj pisanih odgovora na upite	**414** Broj odgovora putem info-telefona

38 Broj edukacija	945 Broj educiranih službenika	75 Broj educiranih novinara predstavnika udruga i građana	6 Broj organiziranih događaja
24 Broj javnih događaja na kojima smo sudjelovali	467+138 Broj odluka i mišljenja u TOM-u	195.852 Broj posjeta internet stranici	57 Broj objavljenih vijesti
2.054 Broj predmeta u radu	36 Broj mjera iz strateških dokumenata u provedbi	3+2 Priručnika + letaka	5 Smjernica za postupanje
1+11 Broj državnih dužnosnika i službenika u 2016.	2,68 mil. kn Potrošenog proračunskog novca u 2016.	73.877,73 kn Iznos potrošen iz donacija	0+1 Broj automobila + Broj službenih mobitela

Prikaz edukacija u 2016.



1 Uvod

1.1 Pristup informacijama kao ključ transparentnosti i otvorenosti

Pravo na pristup informacijama kao Ustavom zajamčeno pravo daje široku mogućnost građanima i pravnim osobama tražiti i dobiti informacije koje su javnog karaktera. Tijela javne vlasti dužna su im to omogućiti, kako objavom informacija na mrežnim stranicama, tako i pružanjem informacije na njihov zahtjev, u propisanom postupku. Ujedno, građanima i interesnim skupinama treba omogućiti pravodobno uključivanje u transparentan proces odlučivanja, osobito kada se donose propisi i programski akti koji određuju smjer razvoja u budućnosti. K tome, informacije koje tijela javne vlasti izrađuju u okviru svog djelokruga, kao što su različite baze podataka i službeni registri, ukoliko ne sadrže zaštićene informacije, trebaju biti dostupne za ponovnu uporabu, kao otvoreni podaci, te omogućiti korištenje unutar europske mreže otvorenih podataka.

Samo objavljivanjem pravodobne, točne i potpune informacije vlast postaje transparentna i otvorena, a građani mogu izvršavati svoju funkciju demokratskih kontrolora njezinog načina rada i rezultata. Transparentna i otvorena uprava i vlast dovode do bolje informiranih građana i pravnih subjekata koji mogu ostvarivati svoja individualna prava, ali i kontrolirati vlast; dovode do veće odgovornosti, pažljive i ekonomične potrošnje javnih sredstava koja će osigurati dodanu vrijednost; potiču uklanjanje arbitrarnosti i time jačaju pravnu sigurnost te iskorjenjuju korupciju; a u konačnici uspostavljaju i jačaju demokratske procese, pomažu vladavinu prava te doprinose učinkovitom rješavanju problema koje muče građane, gospodarstvo i društvo u cjelini.

1.2 Pravni okvir

Pravo na pristup informacijama zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske, člankom 38., stavak 4., koji glasi:

> *Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom.*

Zakonski okvir uređen je Zakonom o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15), a kojim je ujedno preuzeta Direktiva EU o ponovnoj uporabi informacija (2003/98/EZ, 2013/37/EU).

Zakon uređuje obaveze tijela javne vlasti u pogledu proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, kao i pružanje informacija na zahtjev korisnika. Ograničenja pristupa informaciji uređena su Zakonom, u skladu s međunarodnim standardima.

Posebno se uređuje obveza dostave informacija u Središnji katalog Službenih dokumenata Republike Hrvatske, kao i obveza osiguravanja javnosti rada kolegijalnih tijela.

Također, propisuje obvezu provedbe savjetovanja s javnošću putem Interneta pri donošenju zakona i drugih propisa, općih akata te strateških i planskih dokumenata kojima se utječe na interese korisnika, u pravilu u trajanju od 30 dana.

Zakon uređuje i ponovnu uporabu informacija, u smislu dostupnosti informacija u strojno čitljivom obliku koji je pogodan za daljnju upotrebu računalnim aplikacijama, kako bi se stvorila nova usluga, analiza, informacija i sl. Takve informacije također trebaju biti objavljene proaktivno, kao otvoreni podaci, ili pružene korisnicima na zahtjev.

Važeći podzakonski propisi doneseni temeljem Zakona 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 sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija (NN 20/16), Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (NN 124/15) te Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (NN 12/14, 15/14).

Zakonom o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13) posebno je utvrđena obveza Povjerenika da postupa kao drugostupanjsko tijelo glede dostupnosti informacija o okolišu. Tim je Zakonom preuzeta Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu te je on usklađen s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija), koja je u Republici Hrvatskoj na snazi od 2007. godine. Podzakonski akt kojim su uređena ta pitanja je Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša (NN 64/08).

U primjeni Zakona relevantne su 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 ili zakoni koji uređuju organizacijske oblike u sustavu državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave te javnih ustanova i trgovačkih društava.

1.3 Uloga Povjerenika za informiranje u zaštiti, praćenju i promicanju pristupa informacijama

Provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama nadzire Povjerenik za informiranje, kao neovisno tijelo kojeg bira Hrvatski sabor na razdoblje 5 godina prema zakonom propisanim kriterijima, temeljem javnog poziva.

Povjerenik za informiranje štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama te ponovnu uporabu informacija u odnosu na oko 6.000 tijela javne vlasti. To čini postupanjem po žalbama, predstavkama građana, provedbom nadzora i inspekcijskog nadzora, praćenjem stanja i izradom izvješća, pružanjem pomoći korisnicima i tijelima javne vlasti, informiranjem javnosti, provedbom edukacija, promocijom transparentnosti i otvorenosti te suradnjom s domaćim institucijama i korisnicima, kao i međunarodnom promocijom. Povjerenik izvješćuje Hrvatski sabor o provedbi Zakona, a Europsku komisiju o provedbi Direktive o ponovnoj uporabi informacija.

Povjerenik za informiranje kao neovisno tijelo započeo je s radom 25. listopada 2013., stoga se ovo izvješće podnosi za treću punu godinu Povjerenikova rada, u kojoj je, nakon početnih poteškoća u 2014. i donekle u 2015., došlo do jačanja kapaciteta i znatnijeg poboljšanja rezultata rada.

S obzirom na stanje u pogledu zaštite prava na pristup informacijama, osobito provedbe savjetovanja s javnošću, kao i ponovne uporabe informacija, osim rješavanja nagomilanih žalbenih predmeta, reagiranja na predstavke građana te pružanja pomoći građanima i tijelima javne vlasti, naglasak aktivnosti Povjerenika za informiranje tijekom 2016. godine stavljen je na intenziviranje inspekcijskog nadzora te edukativne i promotivne aktivnosti, osobito u području ponovne uporabe informacija i savjetovanja s javnošću. Stoga smo nastojali osigurati bolju kvalitetu internetske stranice www.pristupinfo.hr koja sad sadrži i tri aplikacije, između ostalog, i javno objavljene sve relevantne odluke Povjerenika; zatim educirati tijela i korisnike putem radionica, seminara i konferencija te izraditi publikacije koje će olakšati provedbu Zakona i omogućiti pristup pravodobnoj i kvalitetnoj informaciji korisnicima. Sankcije su i dalje ograničeno korištene, dijelom zbog pravnih ograničenja, a dijelom zbog zauzetog stava da se dugoročno transparentnost i otvorenost mogu osigurati samo informiranjem i edukacijom tijela javne vlasti koje dovode do svijesti o potrebi transparentnosti i pravima građana, kao i razvoja vještina i znanja kako informaciju učiniti dostupnom.

Nastavljena je intenzivna suradnja s drugim tijelima uključenima u provedbu Zakona te strateških dokumenata, kao i međunarodna suradnja. 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 korupcija 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. Tijekom 2016. završena je provedba 'Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj 2014.-2016.', u okviru kojeg je Povjerenik za informiranje bio nositelj 12 aktivnosti te sunositelj 8 aktivnosti, a započeta je i priprema novog akcijskog plana, za razdoblje 2017.-2019.

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 suzbijanja korupcije za razdoblje 2015-2020.' U Akcijskom planu za 2015-2016. godinu Povjerenik za informiranje bio je nositelj provedbe 13 aktivnosti i sunositelj 11 aktivnosti. Također, u pripremi je tijekom 2016. bio novi akcijski plan, za razdoblje 2017.-2019.

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

Osim toga, u provodile su se i mjere 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.

Usprkos ograničenim kapacitetima, uz maksimalno zalaganje svih zaposlenih i u trećoj godini rada povećan je intenzitet svih aktivnosti i ostvaren pomak prema naprijed, kao što je vidljivo iz Izvješća.

1.4 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 o vlastitom radu.

Tijela javne vlasti dužna su Povjereniku dostaviti izvješće o provedbi ovog Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja tekuće godine. Odlukom o obrascu i načinu dostave podataka za Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016. od 15. prosinca 2016. 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, putem aplikacije Pristupinfo, koja sadrži popis tijela javne vlasti i zaprima godišnja izvješća. Rok za dostavu pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti produljen je do 15. veljače zbog naknadnih ispravaka i tehničkih ograničenja s kojima su se suočila pojedina tijela.

U svrhu izrade ovoga Izvješća korišteni su i podaci o provedbi pojedinih odredbi Zakona dostavljeni od Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Ustavnog suda Republike Hrvatske, Ministarstva uprave, Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva te Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Također, sistematizirani su i analizirani podaci o postupanju po žalbama, predstavkama, inspekcijskom nadzoru i prekršajima, kao i podaci o provedbi promotivnih aktivnosti te podaci iz provedenih praćenja stanja u odnosu na pojedine zakonske odredbe.

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 i javnost iscrpno 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 za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti.

2 Obveznici primjene Zakona i zakonske obveze

2.1 Tijela javne vlasti kao obveznici primjene Zakona

Obveznici primjene Zakona o pravu na pristup informacijama su tijela javne vlasti, definirana člankom 5. stavkom 1. točkom 2. Zakona kao:

a) tijela državne uprave (ministarstva, uredi državne uprave i dr.),
b) druga državna tijela (Hrvatski sabor, Vlada RH, Pučki pravobranitelj i dr.),
c) jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi i županije),
d) pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti (agencije, komore i dr.),
e) pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave (HRT, FINA i dr.),
f) pravne osobe koje obavljaju javnu službu (privatne obrazovne ustanove, ustanove socijalne skrbi i dr.),
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 (turističke zajednice),
h) trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (HEP, Janaf, trgovačka društva u većinskom vlasništvu lokalnih jedinica i dr.).

Kao ključni element djelovanja takvih tijela ističe se rad u javnom interesu temeljem propisane ovlasti ili djelokruga javne službe, odnosno temeljem odluke osnivača, bez obzira na moguć profitni karakter, odnosno podvrgnutost obveznika regulaciji u posebnim pravnim režimima. Sva tijela javne vlasti zbog područja svog rada, ovlasti, načina osnivanja ili financiranja dužna su ispunjavati niz obveza u svrhu ostvarenja transparentnog i otvorenog financiranja te načina rada, postupanja i odlučivanja.

Povjerenik za informiranje vodi javno dostupan Popis tijela javne vlasti, koji sadrži podatke o tijelima, kategorizirane prema osnivaču, pravnom statusu i djelatnosti. Od 1. ožujka 2016. Popis je dostupan u sklopu *online* aplikacije *Pristupinfo* (www.tjv.pristupinfo.hr), u okviru kojeg se Popis može pretraživati, a ujedno se može preuzeti, u cijelosti ili djelomično, u otvorenom, CSV formatu. Aplikacija je uvelike olakšala ažuriranje podataka na Popisu, koji je postao dostupan u stvarnom vremenu te omogućio redovite promjene podataka od strane samih tijela, koja putem jedinstvene korisničke lozinke, dodijeljene radi ispunjavanja godišnjeg izvješća, mogu u bilo kojem trenutku pristupiti svojim podacima i predložiti Povjereniku promjenu podataka.

Na Popisu se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2016. (22. veljače 2017.) nalazilo 5.873 tijela javne vlasti. U odnosu na 2015., kada je u trenutku obrade izvješća na popisu bilo 5.940 tijela, ove godine je došlo do smanjenja broja tijela za 67, uslijed naknadne provjere podataka i brisanja tijela koja su prestala s poslovanjem, promijenila vlasništvo, pravni status ili su bila dva puta upisana pod različitim nazivima.

Ujedno, 854 od 5.873 tijela javne vlasti (14,5%) u trenutku obrade izvješća nije imalo podatke o službeniku za informiranje. Činjenica da se broj tijela koja nemaju službenika gotovo prepolovio

(2015. godine 1.620 tijela nije imalo službenika, što iznosi više od četvrtine ili 26,8%), posljedica je višekratnog poticanja ispunjavanja ove ključne obveze te upućivanje na javno objavljenu Uputu za provedbu članka 13. Zakona o službeniku za informiranje (objavljena 2015.).

2.2 Obveze tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti dužna su ispunjavati niz obveza propisanih Zakonom o pravu na pristup informacijama, čije izvršenje prati Povjerenik za informiranje, štiteći ostvarivanje prava građana na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Osnovne obveze tijela javne vlasti su sljedeće:

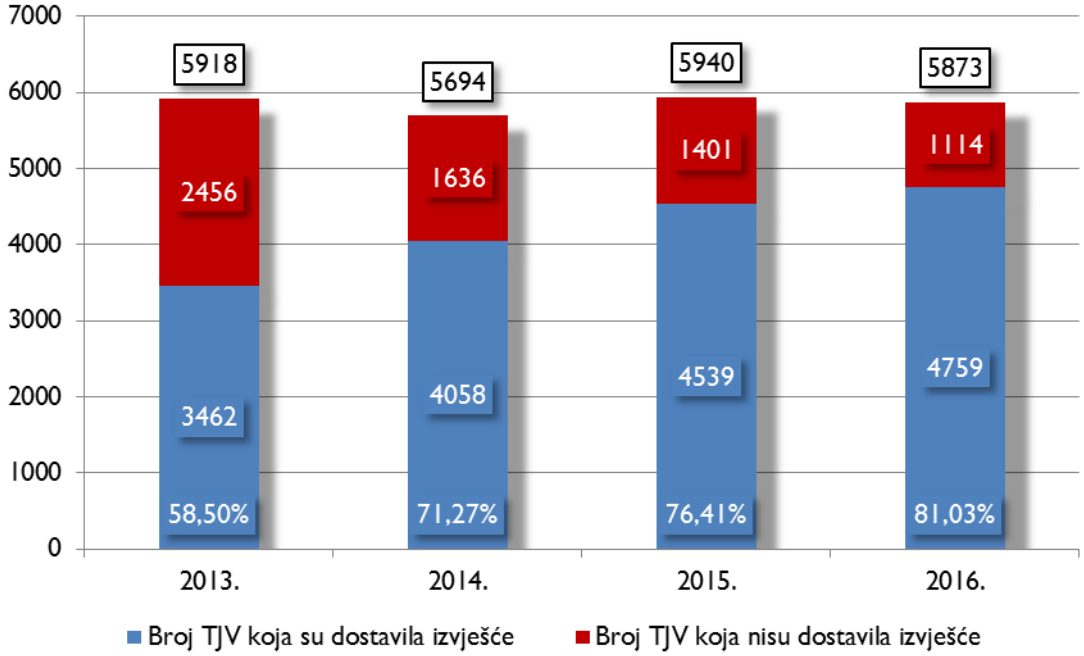
- *proaktivna objava informacija (čl.10.)* – objavljivanje informacija na internetskim stranicama, na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku;
- *dostavljanje dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata RH (čl.10.a)* – dostavljanje dijela dokumenata iz članaka 10. Zakona u elektroničkom obliku u Središnji katalog;
- *savjetovanje s javnošću (čl.11.)* – provedba internetskog savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona, podzakonskih propisa, strateških ili planskih dokumenata te drugih akata kad se njima utječe na interese korisnika, u pravilu u trajanju od 30 dana;
- *javnost rada (čl.12.)* – informiranje javnosti o sjednicama, dnevnom redu i mogućnostima neposrednog uvida građana, osim kada se javnost mora isključiti radi zakonskih ograničenja;
- *službenik za informiranje (čl.13.)* – imenovanje osobe zadužene za brigu oko provedbe Zakona, obavještavanje o istome Povjerenika za informiranje te objava kontakt podataka;
- *službeni upisnik (čl.14.)* – vođenje službenog upisnika o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup 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.)* – postupanje po zahtjevima za pristup informacijama i za ponovnu uporabu informacija te rješavanje istih u skladu sa Zakonom;
- *suradnja s Povjerenikom za informiranje i izvještavanje o provedbi Zakona (čl.60.)* – suradnja s Povjerenikom i dostavljanje izvješća o provedbi Zakona za prethodnu godinu.

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 je pozvala sva tijela javne vlasti da ispune godišnje izvješće o provedbi Zakona putem aplikacije *Pristupinfo*, kojoj je pristup osiguran jedinstvenim korisničkim imenom i lozinkom. Službenici u Uredu povjerenice su tijekom cijelog razdoblja prikupljanja izvješća pružali odgovarajuću tehničku podršku i pomoć službenicima za informiranje, a pojedina tijela su otklonila nedoumicu jesu li obveznici provedbe Zakona i posljedično, dostave izvješća.

U trenutku obrade pristiglih izvješća (22. veljače 2017.), izvješće o provedbi Zakona za 2016. dostavilo je 4.759 ili 81% od ukupno 5.873 evidentirana tijela javne vlasti, a 1.114 ili 19% tijela nije ispunilo svoju zakonsku obvezu te je zanemarilo niz podsjetnika i požurivanja upućenih elektroničkim putem od strane Povjerenika za informiranje. Ipak, u usporedbi s prethodnim godinama postignut je napredak: više od četiri petine tijela javne vlasti dostavilo je izvješće što predstavlja blagi porast od 4,6% u odnosu na 2015. (4.539 ili 76,4% tijela dostavilo je izvješće), nešto manje od 10% u odnosu na 2014. (4.058 ili 71,3%) te porast od 22,5% u odnosu na 2013. (3.462 ili 58,5%) (Slika 2.1.).

Slika 2.1. Udio tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća za 2013., 2014., 2015. i 2016.



S obzirom na vrstu tijela javne vlasti (Tablica 2.1.), u svim kategorijama došlo je do porasta stope dostave godišnjih izvješća. Sva državna tijela (18) i tijela državne uprave (52) dostavila su izvješća te su i druga središnja tijela također u visokoj mjeri ispunila navedenu obvezu: u kategoriji agencija i drugih samostalnih pravnih osoba s javnim ovlastima (77) samo jedno tijelo nije dovršilo izvješće (Nacionalna zaklada za potporu učeničkom i studentskom standardu); od pravosudnih tijela (115) samo jedno nije dostavilo izvješće (Prekršajni sud u Šibeniku). Od 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave njih 18 nije dostavilo izvješće (4 grada: Imotski, Komiža, Split, Vrgorac i 14 općina: Baška Voda, Brela, Čeminac, Karlobag, Lovreć, Markušica, Milna, Plaški, Plitvička Jezera, Povljana, Pribislavec, Sutivan, Zmijavci, Zrinski Topolovac), što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2015. S druge strane, i dalje je najniža stopa ispunjenja obveze dostave izvješća zabilježena u kategoriji udruga (438 ih je dostavilo izvješće, od ukupno 794) i trgovačkih društava (600 ih je dostavilo izvješće, od ukupno 882), iako je u obje kategorije zabilježen porast do 5% u odnosu na 2015.

Tablica 2.1. Dostavljena izvješća za 2016. prema pravnom statusu tijela

Pravni status tijela	Broj dostavljenih izvješća	%
Državna tijela	18	100
Tijela državne uprave	52	100
Jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave	558	96,9
Sudovi i pravosudna tijela	114	99,1
Agencije i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima u RH	76	98,7
Ustanove	2.870	86,5
Trgovačka društva	600	68
Udruge	438	55,2
Ostale pravne osobe i tijela s javnim ovlastima	33	80,5
Ukupno	**4.759**	**-**

Razina ispunjenja ove važne, a relativno manje zahtjevne zakonske obveze još uvijek se ne može smatrati zadovoljavajućom, poglavito uzimajući u obzir pomoć i poticaj Ureda povjerenice za informiranje te uloženi napor oko što jednostavnijeg pristupa aplikaciji i načina popunjavanja pitanja. 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 kontinuirano povećava, ali da nešto manje od jedne petine tijela (19%) ni ove godine Povjerenici nije dostavilo izvješće. Uglavnom se radi o ustanovama kao što su dječji vrtići, domovi za starije i nemoćne, muzeji i druge kulturne ustanove, zatim trgovačkim društvima kao što su veterinarske ambulante i stanice te komunalna poduzeća i udrugama poput vatrogasnih zajednica te turističkih zajednica. Navedena tijela u velikom broju slučajeva pogrešno smatraju da nisu obveznici Zakona, nemaju službenika za informiranje ili općenito dovoljan broj zaposlenih, nisu upoznata sa Zakonom i svojim obvezama, ili su pogrešno procijenila da ukoliko nemaju zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija, utoliko nisu obvezna podnijeti godišnje izvješće. Također, jedan od razloga neispunjavanja njihove zakonske obveze jest i neispravnost navedenih podataka na Popisu tijela javne vlasti, odnosno adresa elektroničke pošte, unatoč obvezi izmjene podataka. Ujedno, pregledom podataka iz dostavljenih izvješća, utvrđena je i nedovoljna kvaliteta određenih odgovora, iz kojih proizlazi 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. Broj dostavljenih izvješća i njihova kvaliteta dijelom je uvjetovan i činjenicom da nedostavljanje godišnjeg izvješća nije predviđeno kao posebna osnova prekršajnih sankcija. Povjerenik za informiranje u idućem razdoblju namjerava nastaviti napore na poticanju, usmjeravanju i educiranju tijela javne vlasti i službenika za informiranje radi ispunjavanja potrebnih preduvjeta za provedbu ove zakonske obveze, poglavito održavanjem posebnih webinara (online edukacija) na temu dostave izvješća, ali i unosom određenih izmjena u aplikaciju *Pristupinfo*, glede određenja korisničkog imena kojim se pristupa ispunjavanju izvješća.

3 Proaktivna objava informacija

3.1 Proaktivna objava informacija

Objava informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti (proaktivna objava) ključni je način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu. Zakon o pravu na pristup informacijama stoga u članku 10. obvezuje tijela javne vlasti da kontinuirano i samoinicijativno objavljuju određene dokumente i informacije, s ciljem da se učine lako dostupnima općoj javnosti. Na taj način građanima je dostupan alat demokratske kontrole putem kojeg mogu pratiti rad i financiranje tijela javne vlasti te se uključiti u procese odlučivanja. U usporedbi s podnošenjem zahtjeva, pravilno ispunjavanje obveze proaktivne objave informacija učinkovitije je i ekonomičnije, jer štedi vrijeme, trud i sredstva i korisnicima i tijelima javne vlasti, te ima snažniji demokratski učinak jer objavljenoj informaciji mogu pristupiti svi koji imaju pristup internetu, uključujući i medije koji o istoj informaciji mogu pravodobno izvještavati.

Zakonom su taksativno navedene informacije koje tijela trebaju objavljivati na svojim internetskim stranicama, na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku. Objavom tih informacija ostvaruje se:

(1) *transparentnost u donošenju odluka* - objavom općih akata i odluka kojima se utječe na interese korisnika, nacrta propisa i općih akata prije donošenja, zaključaka i odluka donesenih na sjednicama, informacije o radu formalnih radnih tijela na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika;
(2) *transparentnost rada i planiranja* - objavom zakona i propisa koji se odnose na područje rada tijela; planskih i strateških dokumenata te izvješća; obavijesti o natječajima i pripadajuće dokumentacije te ishoda; informacija o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti);
(3) *financijska transparentnost* - objavom izvora financiranja, proračuna, financijskog plana, izvješća o izvršenju proračuna ili plana; informacija o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima; informacija o postupcima javne nabave s popratnom dokumentacijom i izvješćima;
(4) *transparentnost u pružanju usluga i komunikaciji s korisnicima* – putem objave registara i baza podataka ili informacija o istima te načinu pristupa i ponovne uporabe; informacija o javnim uslugama; o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija; odgovora na najčešće postavljana pitanja i drugih informacija za građane u svrhu informiranja javnosti o radu i ostvarivanju prava i izvršavanju obveza.

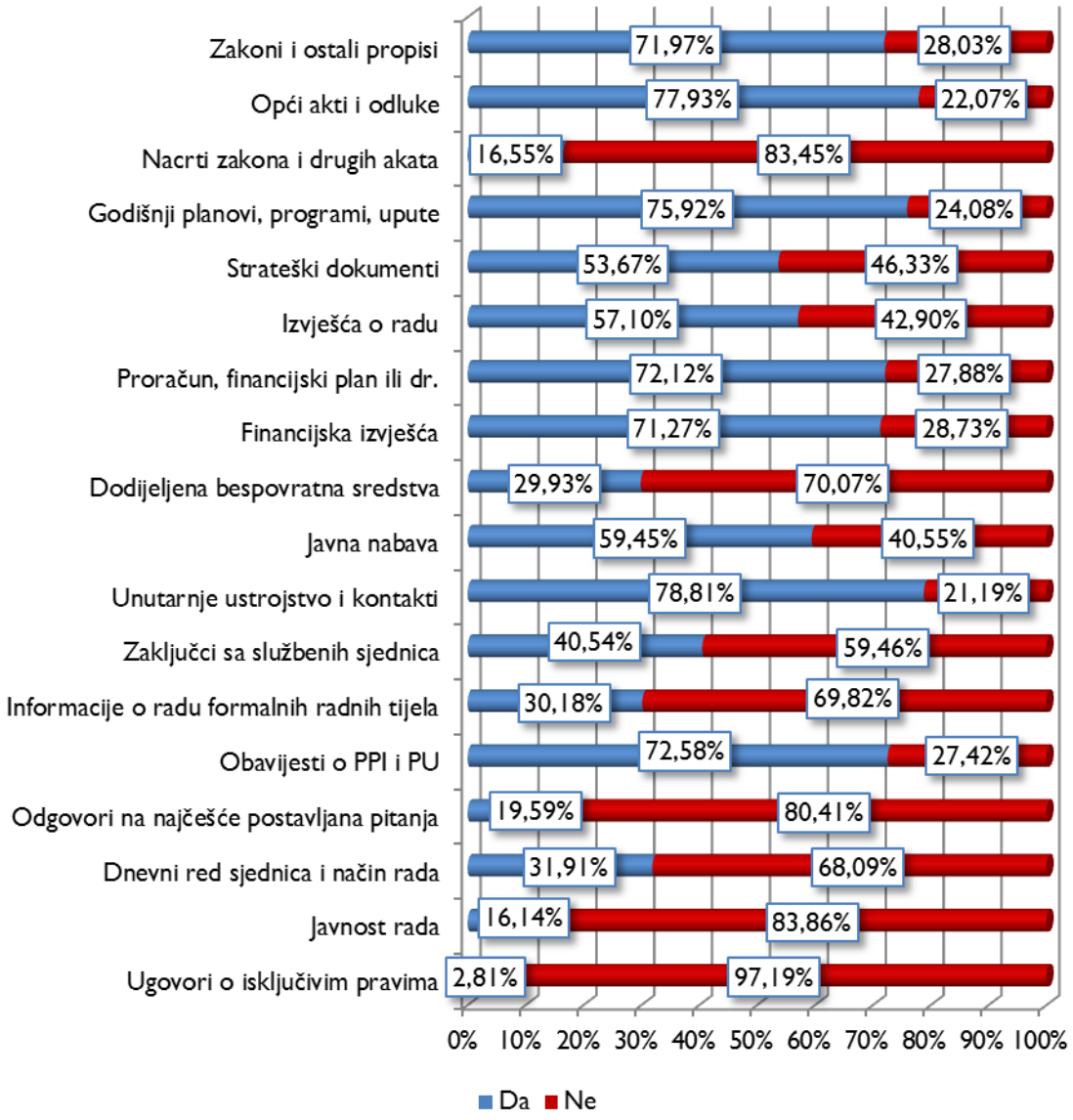
Zakon propisuje da navedene informacije trebaju biti objavljene na lako pretraživ način, odnosno tako da korisnik ne treba ulagati značajnije napore da bi pronašao informaciju koju traži. Informacije tako trebaju biti sadržajno i tehnički prilagođene korisnicima, a sveukupan sadržaj na internetskoj stranici pregledan, reduciran i pojednostavljen u prezentaciji, pozicioniranju i izražavanju, što znači da konačan proizvod trebaju karakterizirati i laka dostupnost i laka razumljivost. Ujedno je propisano da informacije trebaju biti objavljene u strojno čitljivom obliku, 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 pogodan za ponovnu uporabu i koji je računalno čitljiv te ga korisnici dalje mogu obrađivati po vlastitim potrebama, bez dodatnog opterećivanja tijela javne vlasti za izradom ili obradom postojećih informacija. To znači da je osim u uobičajenim pdf i word formatima, informacije potrebno objavljivati i u XLS, ASCII, XML, CSV, JSON, RDF formatima, posebice registre, evidencije, očevidnike, upisnike, numeričke podatke (razne tablice, financijske podatke), kao i razne popise, liste, imenike i druge odgovarajuće informacije. Ujedno, ako je tijelo javne vlasti omogućilo pretraživanje podataka putem aplikacije, potrebno je omogućiti preuzimanje podataka u otvorenom formatu, kao što je to primjerice učinjeno za popis tijela javne vlasti.

Prema podacima iz dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2016. (Slika 3.1.), uočeno je da su točke članka 10. nejednako zastupljene u pogledu objave na internetskim stranicama tijela koja su dostavila izvješća. Najzastupljenije su informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, s imenima čelnika i podacima za kontakt koje objavljuje oko 79% tijela; zatim opći akti i odluke koje tijela donose koje objavljuje oko 78% tijela, te godišnji planovi, programi, strategije, upute, koje objavljuje oko 76% tijela, slično kao i zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada, a koje objavljuje oko 72% tijela. S druge strane, tijela u najmanjoj mjeri objavljuju informacije koje se odnose na savjetovanja s javnošću i javnost rada, odnosno informacije o sjednicama, dnevnim redovima, načinu sudjelovanja, usvojenim zaključcima itd., koje su ključne za sudjelovanje i uključivanje građana u odlučivanje. Također, manje od jedne trećine tijela objavljuje informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, što onemogućuje građane u kontroli trošenja javnih sredstava odnosno ne potiče odgovornost tijela u tom smislu. Ipak, u odnosu na 2015. vidljivo je poboljšanje, i to u smislu jačanja objave većine informacija između 5 i 10 postotnih poena (npr. proračunskih informacija sa 63,5% na 72,12%, financijskih izvješća sa 62,17% na 71,27%, informacija o bespovratnim sredstvima s 24,94% na 29,93%, zaključaka sa službenih sjednica s 35,62% na 40,54% itd.).

Tijekom 2016. zaprimljene su ukupno 124 predstavke koje se odnose na propuste u proaktivnoj objavi informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, uključujući i one propisane posebnim zakonima (npr. Zakon o proračunu, Zakon o javnoj nabavi, Zakon o računovodstvu i sl.). Najveći broj predstavki bio je općenite naravi te se odnosio na neobjavljivanje informacija, poglavito na stranicama škola, bolnica, turističkih zajednica i drugih tijela. Također, uočeno je da je velik broj predstavki podnesen radi neobjavljivanja informacija na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, pri čemu je format objave posebno važan kod objave pojedinih adresara i registara. Preko 40 predstavki podneseno je radi neobjavljivanja informacija o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, poglavito imena čelnika i voditelja ustrojstvenih jedinica te njihovih kontakt podataka, što se gotovo u cijelosti odnosilo na sudove, odnosno pravosudna tijela. Preostale zaprimljene predstavke odnosile su se na neobjavljivanje informacija vezanih za natječajne postupke, informacija o ostvarivanju prava na pristup informacijama, zatim dodijeljenih bespovratnih sredstava i donacija, općih akata i odluka koje tijelo donosi, sklopljenih ugovora, proračuna, zapisnika sa sjednica te odgovora na često postavljena pitanja.

Slika 3.1. Proaktivna objava pojedinih vrsta informacija prema podacima iz dostavljenih izvješća za 2016.



Primjena odredbe o proaktivnoj obvezi informacija je tijekom 2016. osobito praćena u okviru analize internetskih stranica ciljanih skupina tijela javne vlasti (poglavlje 3.3.).

3.2 Javnost rada kolegijalnih tijela

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, uključujući podatak o broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti, pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu 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. 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 značajnima za javnost, utoliko je ciljana skupina zainteresirana javnost u smislu zaposlenika, članova (npr. komora), korisnika, što istodobno ne isključuje sudjelovanje opće javnosti. Obvezu javnosti rada tijela javne vlasti propisuju u svojim općim aktima (statutima, poslovnicima, pravilnicima i slično), u kojima detaljnije razrađuju ispunjavanje navedene obveze.

Problem oko javnosti rada uočen je i u postupanju po predstavkama na određena tijela javne vlasti. Iako su u 2016. zaprimljene samo dvije predstavke u vezi povrede ovih odredbi, propusti su uočeni kod svih tijela javne vlasti nad kojima je po predstavkama ukazano na propuste u proaktivnoj objavi informacija. Ujedno, u provedenim neposrednim inspekcijskim nadzorima utvrđeno je da 20 od 28 nadziranih tijela javne vlasti (71,43%) u cijelosti ili djelomično ne ispunjava obvezu javnosti rada. Imajući u vidu da se od 28 nadziranih tijela javne vlasti na dva tijela ne odnosi navedena obveza, jer je riječ o ministarstvima koja nemaju formalna radna tijela koja održavaju sjednice, a u jednom tijelu je proveden neposredni inspekcijski nadzor vezan samo uz postupanje po predstavci, navedena brojka je još i veća.

Za provedbu odredbi o javnosti rada u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koja je za građane od osobite važnosti, indikativni su rezultati provedbe inspekcijskih nadzora te postupanja po predstavkama. Oni pokazuju da od 12 nadziranih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u pravilu ispunjava svoje obveze na formalnoj razini, u smislu uređivanja tih pitanja u općim aktima te objavljuje dnevne redove i zaključke. Međutim, o mogućnosti prisustvovanja sjednicama s eventualnim pozivom građanima da se prijave nema istaknutih i pristupačnih informacija na internetskim stranicama. Navedenim tijelima javne vlasti je zapisnicima naloženo ispravljanje utvrđene povreda te su navedene povrede većinom ispravljene.

Kod tijela javne vlasti u statusu javnih ustanova, agencija, pravnih osoba s javnim ovlastima, udruga, trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu države/jedinica lokalne i područne regionalne (samouprave), situacija je u pravilu drukčija. U postupanju po predstavkama utvrđeno je da svih 13 nadziranih tijela javne vlasti u pravilu ne ispunjava spomenutu zakonsku obvezu javnosti rada, odnosno neka tijela to čine u cijelosti ili djelomično, iako je načelno propisuju u svojim općim aktima. Međutim, neka tijela suprotno Zakonu, svojim općim aktima propisuju da su sjednice potpuno zatvorene za javnost ili da su podaci iz fundusa tog tijela javni, ali o njihovom korištenju izvan tijela odlučuje čelnik tog tijela. Tim tijelima javne vlasti je nakon provedenog nadzora naloženo ispravljanje utvrđene povrede i predloženo usklađivanje odredbi javnosti rada iz općih akata s odredbama Zakona.

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. S obzirom da je u 2016. utvrđeno da većina nadziranih tijela u cijelosti ili djelomično ne ispunjava obvezu javnosti rada, u idućem razdoblju nastaviti će se s nadziranjem i praćenjem navedenog pitanja.

3.3 Rezultati praćenja proaktivne objave i javnosti rada

Tijekom 2016. Povjerenik za informiranje osobito je pratio primjenu odredbi Zakona o proaktivnoj objavi, savjetovanjima s javnošću i javnosti rada kod ciljanih skupina tijela javne vlasti, ukupno njih 904. Sva analitička izvješća dostupna su na stranicama Povjerenika za informiranje, u rubrici Dokumenti i publikacije – Studije, a u nastavku se iznose ključni rezultati.

Unutarnje ustrojstvo i planovi savjetovanja s javnošću tijela državne uprave

U razdoblju svibanj – lipanj 2016. provedeno je praćenje proaktivne objave informacija o unutarnjem ustrojstvu i planova savjetovanja s javnošću na internetskim stranicama 31 središnjeg tijela državne uprave (20 ministarstava, 4 državna ureda i 7 državnih upravnih organizacija). Nakon utvrđenog stanja, tijela javne vlasti su pozvana da u određenom roku usklade svoje postupanje sa Zakonom te je nakon isteka roka izvršeno drugo praćenje. Pojedina tijela nisu postupila u skladu sa Zakonom ni nakon požurivanja tijekom lipnja 2016.

Pregledom internetskih stranica utvrđeno je da od ukupno 31 tijela, njih 4 (12,9%) nije imalo objavljene informacije o unutarnjem ustrojstvu, a jedno tijelo to nije učinilo niti nakon zadanog roka (Državni ured za upravljanje državnom imovinom). Više od polovice tijela (17 ili 54,84%) nije imalo objavljen plan savjetovanja, a četiri tijela nisu ga objavila ni nakon drugog požurivanja (Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Državni ured za upravljanje državnom imovinom i Državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske).

S obzirom na rezultate praćenja, uočeno je da je potrebno u nadolazećem razdoblju osvijestiti središnja tijela državne uprave, kao i druga tijela javne vlasti, da usklade svoje postupanje sa zakonskim obvezama te da proaktivno objavljuju informacije o svom unutarnjem ustrojstvu te planove savjetovanja s javnošću.

Transparentnost i otvorenost pravosudnih tijela

Tijekom studenog 2016., potaknuto velikim brojem podnesenih predstavki, provedeno je praćenje provedbe odredbe o proaktivnoj transparentnosti u 116 pravosudnih tijela (redovnih i specijaliziranih sudova te državnih odvjetništava, uključujući USKOK).

Rezultati su ukazali na relativno nisku razinu objave zakona i drugih propisa koji se odnose na područje rada pravosudnih tijela (44%), općih akata kojima se utječe na interese korisnika (45%) te objave odgovora na najčešće postavljena pitanja, načine postavljanja upita, priopćenja za javnost i sl. (58%). Međutim, ukazali su i na visok stupanj provedbe i dobru praksu u objavi financijskih izvješća sukladno Zakonu o računovodstvu (96%), informacija o postupcima javne nabave (98%), o raspisanim natječajnim postupcima (91%), o unutarnjem ustrojstvu s kontaktima (99%) te o ostvarivanju prava na pristup i ponovnu uporabu informacija (95%). Ujedno, uočeno je da pojedine obveze iz članka 10. nisu u potpunosti primjenjive na sva pravosudna tijela (npr. provedba savjetovanja s javnošću, dodjela donacija, sponzorstava i sl.), dok se informacije o e-javnim uslugama odnose samo na sudove (ne i državna odvjetništva).

Također, obveza javnosti rada iz članka 12. ne primjenjuje se jednoznačno na sve sjednice pravosudnih tijela: obveza objave dnevnih redova i zaključaka razlikuje s obzirom na to radi li se o pojedinim postupcima ili o općoj razini djelovanja sudova (samo jedan sud objavljuje zaključke sa sjednica sudskih odjela), dok je za državna odvjetništva propisana obveza davanja priopćenja

javnosti putem medija o pojedinom predmetu i radu tog pravosudnog tijela, što se i objavljuje na stranicama DORH-a.

Temeljem uočenih nepravilnosti dane su preporuke, koje se u najvećoj mjeri odnose na višu razinu objave dokumenata i drugih informacija o radu u svrhu informiranja javnosti, kao i financijskih dokumenata, odnosno višu razinu objave financijskih planova (proračuna) i njihova izvršenja. Ujedno, preporučena je objava pojedinih dokumenata u otvorenom, strojno čitljivom formatu, kao što su financijski dokumenti, registri ugovora o javnoj nabavi te popisi za čije su vođenje nadležni sudovi (poput popisa sudskih tumača i vještaka), kako bi bili dostupni javnosti za ponovnu uporabu.

Transparentnost i otvorenost u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi: Krapinsko-zagorska županija

Tijekom lipnja 2016. provedeno je praćenje transparentnosti i otvorenosti 36 tijela javne vlasti na području Krapinsko-zagorske županije - Županije, 32 lokalne jedinice u Županiji i triju pravnih osoba u vlasništvu Županije, s ciljem utvrđivanja u kojoj mjeri kao tijela javne vlasti ispunjavaju zakonske obveze proaktivne objave informacija, provedbe savjetovanja s javnošću i osiguravanja javnosti rada. Radi se o pilot-praćenju koje je imalo za svrhu dati uvid u posebnosti lokalnih jedinica kako bi se poboljšala metodologija u sljedećem razdoblju.

Praćenje je pokazalo da su tijela u Krapinsko-zagorskoj županiji najbolje prosječne rezultate ostvarila u kategoriji financijske transparentnosti, a slijede je kategorija transparentnosti okvira rada i planiranja i kategorija transparentnosti u pružanju usluga i komunikaciji s korisnicima, uz značajnije slab rezultat po pitanju objave registara u otvorenom formatu. Najslabiji prosječni rezultat ostvaren je po pitanju transparentnosti u donošenju odluka, a osobito ispunjavanje obveza vezanih za provedbu savjetovanja s javnošću. Naime, samo trećina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Županija, gradovi Klanjec, Pregrada, Zabok i Zlatar te općine Bedekovčina, Krapinske Toplice, Mače, Stubičke Toplice, Sveti Križ Začretje i Veliko Trgovišće, dakle 11 od 32 ili 34%) provodila je savjetovanja s javnošću pri donošenju općih akata i strateških i planskih dokumenata, a samo 1 jedinica (Grad Pregrada) objavila je plan savjetovanja s javnošću.

Tablica 3.1. Ukupni rezultati praćenja proaktivne objave prema kategorijama

	Transparentnost u donošenju odluka			**Transparentnost okvira rada i planiranja**				**Financijska transparentnost**			**Transparentnost u pružanju usluga i komunikaciji s korisnicima**			
točke st.1. čl.10. ZPPI	**2.**	**3.**	**12.**	**1.**	**4.**	**10.**	**11.**	**7.**	**8.**	**9.**	**5.**	**6.**	**13.**	**14.**
rezultati – postotak objave	97,22	11,11	97,22	36,11	100	100	100	97,22	80,56	88,89	16,67	80,56	83,33	100
prosječni rezultat po kategoriji	**68,52%**			**84,03%**				**88,89%**			**70,14%**			

U odnosu na osiguravanje javnosti rada predstavničkih tijela (općinskih i gradskih vijeća, županijske skupštine), tijela su najbolje rezultate ostvarila u pogledu propisivanja javnosti rada u svojim statutima (35 od 36 tijela), tri četvrtine tijela objavljuje dnevne redove sjednica (77%), a

gotovo isto toliko objavljuje zapisnike ili zaključke sa sjednica (71%). Nijedno tijelo javne vlasti nije propisalo koliki broj osoba može nazočiti sjednicama.

Rezultati praćenja ukazali su da je potrebno uložiti dodatni napor da se propisane informacije objave na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, a posebno je važno da lokalne jedinice, zbog svog značaja u svakodnevnog životu građana, samoupravnih regulativnih ovlasti te neposrednog utjecaja na interese, prava i obveze svih subjekata ulože više napora u zakonitu provedbu savjetovanja s javnošću te omoguće građanima sudjelovanje na sjednicama svojih predstavničkih tijela, kako je propisano Zakonom o pravu na pristup informacijama.

Objavljivanje godišnjih izvješća o poslovanju trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, listopad 2016.

Sukladno Akcijskom planu za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2014.-2016., u okviru mjere 4. Fiskalna transparentnost, aktivnosti 4.6. i 4.7., izrađena je, objavljena i distribuirana *Uputa za objavu godišnjeg izvješća o poslovanju trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države, lokalnih i regionalnih jedinica*, vezano uz načine, oblik i rokove za objavu predmetnih izvješća. U razdoblju srpanj – listopad 2016. provedeno je praćenje objave godišnjih izvješća o poslovanju 721 trgovačkog društva kojima je osnivač, odnosno većinski vlasnik Republika Hrvatska, jedna ili više jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo te koji predstavljaju tijela javne vlasti sukladno Zakonu. Ista izvješća trgovačka društva na propisanom obrascu u formatu excel tablice dostavljaju Financijskoj agenciji (FINI) sukladno Zakonu o računovodstvu, radi javne objave. Praćeno je objavljivanje godišnjih izvješća o poslovanju za 2013., 2014. i 2015., i to u excel formatu.

Rezultati iz Tablice 3.2. pokazuju da tek nešto više od dvije trećine od 66 trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske objavljuje izvješća (oko 70%), ali manje od petine (oko 15%) u odgovarajućem formatu. S druge strane, loše rezultate bilježe trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kojih manje od trećine objavljuje potrebna izvješća (oko 28%), a od tog broja oko trećina u odgovarajućem formatu (oko 33%). U nekim županijama samo petina trgovačkih društva objavljuje izvješća (Brodsko-posavska i Dubrovačko-neretvanska županija), a u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji to nije učinilo niti jedno trgovačko društvo, dok s druge strane najbolje rezultate pokazuju trgovačka društva na području Koprivničko-križevačke, Zagrebačke i Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske te u 2015. Primorsko-goranske i Međimurske županije.

Tablica 3.2. Objava godišnjih izvješća o poslovanju trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu (66) i trgovačkih društava lokalnih jedinica

Trgovačka društva RH	**2013. – 66 TD**	**2014. – 66 TD**	**2015. – 66 TD**
TD koja su objavila GI	(46) 69,70%	(49) 74,24%	(45) 68,18%
od toga objavljeno u excel formatu	(8) 17,39%	(8) 16,33%	(5) 11,11%
Trgovačka društva JLP(R)S	**2013. – 575 TD**	**2014. – 630 TD**	**2015. – 640 TD**
TD koja su objavila GI	(162) 28,17%	(208) 33,02%	(165) 25,78%
od toga objavljeno u excel formatu	(54) 33,33%	(68) 32,69%	(58) 35,15%

Drugi podaci o proaktivnoj objavi informacija – transparentnost proračuna lokalnih jedinica

Informacije o namjeravanoj i izvršenoj potrošnji javnih sredstava od ključne su važnosti za građane i neophodne za jačanje odgovornosti vlasti, suzbijanje korupcije i efikasno ostvarivanje javnih zadaća. Istraživanje o proračunskoj transparentnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave Instituta za javne financije dostupno na poveznici Transparentnost lokalnih proračuna pokazalo je poboljšanje. Istraživanje je pratilo objavu podataka o godišnjem izvršenju proračuna (za 2014.), polugodišnjem izvršenju proračuna (za 2015.), prijedlogu proračuna, izglasanom proračunu i proračunu za građane za 2016. Prosječna ocjena za sve jedinice iznosi 2,35, što je poboljšanje u odnosu na prethodno praćenje kada su sve jedinice postigle prosječnu ocjenu 1,75. Prosječna transparentnost županija iznosi 4,3, gradova 3,05, a općina 2,04, što ukazuje na povezanost kapaciteta lokalnih jedinica s izvršenjem zakonskih zadaća. Samo 25 od 128 gradova objavilo je svih pet dokumenata, a gradovi su prosječno najtransparentniji u Karlovačkoj (4,6) i Koprivničko-križevačkoj (4) županiji, a najnetransparentniji u Osječko-baranjskoj (1,7) i Zadarskoj (1,8) županiji. Čak devet gradova nije objavilo niti jedan proračunski dokument (Beli Manastir, Ilok, Imotski, Kutjevo, Nin, Pleternica, Sveti Ivan Zelina, Vinkovci i Vrgorac), a isto nije učinila čak petina općina, dok je petina općina objavila samo jedan dokument.

3.4 Dostava informacija u Središnji katalog službenih dokumenata

Kao posebnu obvezu proaktivne objave informacija, dio tijela javne vlasti (tijela državne uprave i druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje osniva Republika Hrvatska zakonom ili podzakonskim propisom ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa) ima obvezu dostave pojedinih dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenara Republike Hrvatske radi njihove trajne dostupnost, a kojeg vodi i održava Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (ranije Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade RH). Obveza se odnosi na dostavu 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), prema kojem su ta tijela dužna dostavljati propisane dokumente u elektroničkom obliku u roku od 5 dana od dana njihove izrade, odnosno njihove objave na internetu. Pri tome se zakoni, propisi te opći akti i odluke objavljeni u službenim glasnicima smatraju dostavljenima, uz obvezu dostave službenog glasnika.

Iz Izvješća o provedbi članka 10.a Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016., kojeg je Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva dostavio Povjereniku za informiranje, vidljivo je da je 438 tijela u Središnji katalog putem e-pošte dostavila 4.607 dokumenata; 10.366 mrežno dostupnih dokumenata dokumenta automatski je preuzeto i arhivirano u AMD sustav; a 76 dokumenata od 18 testnih tijela javne vlasti dostavljeno je u Sustav za slanje i prikupljanje službenih dokumenata (SLAP), koji je u testnoj fazi. Proizlazi da je od oko 1.200 tijela javne vlasti dostavljeno 15.049 dokumenata, dakle oko 12 dokumenata po tijelu.

Kako se ističe u izvješću, unatoč povećanom priljevu dokumenata te kontinuiranoj komunikaciji i edukaciji tijela javne vlasti i službenika za informiranje, još uvijek se u dovoljnoj mjeri ne poštuje

navedena obveza, kao ni propisani rok od 5 dana. Zanemaruje se i obveza dostave dokumenata u strojno-čitljivom obliku, što dovodi do otežanog pretraživanja i potrebe dodatnog uređivanja dostavljenih dokumenata (tako je nad 406 dokumenata proveden postupak optičkog prepoznavanja znakova, a nad 949 napravljena konverzija formata). Stoga se u narednom periodu planira pojačana komunikacija prema obveznicima dostave te provođenje edukativnih programa, sa svrhom poticanja na ispunjavanje zakonom propisane obveze.

3.5 Unaprjeđenje proaktivne objave informacija i javnosti rada

Tijelima javne vlasti omogućeno je upoznavanje sa zakonskim obvezama putem redovitih edukacija i webinara Povjerenika za informiranje, kao i webinara Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva, a o kojima se mogu informirati na internetskim stranicama navedenih tijela. Ujedno, izrađena je Uputa za provedbu članka 10. ZPPI o proaktivnoj objavi informacija u kojoj su detaljnije razrađene pojedine obveze. Još 2015. Povjerenik za informiranje sudjelovao je u izradi Gong-ovih Smjernica za proaktivnu objavu podataka za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave 'Otvorena vlast i povjerenje građana', koje su također objavljene na internetskoj stranici www.pristupinfo.hr.

U idućem razdoblju očekujemo izazove u preuzimanju i provedbi netom usvojene Direktive 2016/2012/EU o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora, a koju države članice trebaju preuzeti u svoja nacionalna zakonodavstva do 23. rujna 2018. U kontekstu Direktive kojom se traži osiguravanje pristupačnosti službenih internetskih stranica, potrebno je poštivati određena načela i tehnike pri dizajnu, izradi, održavanju i ažuriranju internetskih stranica i mobilnih aplikacija, kako bi ih se učinilo pristupačnijima korisnicima, a osobito osobama s invaliditetom. U tom smislu potrebno je osigurati *mogućnost percepcije* – informacije i sastavni dijelovi korisničkog sučelja moraju biti predstavljeni korisnicima tako da ih mogu percipirati; *operabilnost* – sastavnim dijelovima korisničkog sučelja i navigacije mora se moći upravljati; *razumljivost* – informacije i način rada korisničkog sučelja moraju biti razumljivi; *stabilnost* – sadržaji moraju biti dovoljno stabilni da ih može pouzdano tumačiti širok raspon korisničkih agenata, uključujući pomoćne tehnologije. Ukratko, mrežne stranice i aplikacije treba prilagoditi korisnicima, osobito osobama s invaliditetom te drugim ranjivim skupinama, a kako bi im se osigurao jednak tretman i uživanje njihovih prava diljem Unije, posebno prava na slobodno kretanje i boravak na području Unije, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.

4 Pružanje informacija na zahtjev korisnika

Objedinjavanjem dostavljenih izvješća tijela javne vlasti o provedbi Zakona za 2016. godinu, Povjerenik za informiranje prikupio je podatke o postupanju po zahtjevima za pristup i ponovnu uporabu informacija. 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 pa određene podatke treba uzeti s rezervom. Također, po zaprimanju izvješća uočeno je da neki podaci o broju zahtjeva znatno odudaraju od podataka sličnih tijela ili očekivanih rezultata, stoga je bilo u suradnji s tijelima bilo potrebno izvršiti korekcije.

4.1 Zahtjevi korisnika

Obradom 4.759 dostavljenih izvješća utvrđeno je da je tijekom 2016. godine podneseno 16.706 zahtjeva za pristup informacijama i 353 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, što čini ukupno 17.059 zaprimljenih zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija. Tako je nakon razdoblja višekratnog porasta broja zahtjeva u razdoblju 2010-2012., u vrijeme povećanja broja tijela javne vlasti i veće javne svijesti građana o njihovom pravu na pristup informacijama koje je 2010. postalo zajamčeno Ustavom, u posljednjih pet godina zamjetan trend smanjenja broja zahtjeva korisnika za pružanjem informacija (Tablica 4.1.). U 2016. je podneseno tri puta manje zahtjeva (17.056) nego u 2012. kada je zabilježen 53.521 zahtjev, što se može pripisati povećanoj proaktivnoj objavi informacija putem interneta kao i većoj osviještenosti i educiranosti tijela javne vlasti, 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.

Tablica 4.1. Broj zaprimljenih zahtjeva 2004.-2016.

Zahtjevi	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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	17.059
Indeks	-	22,95	96,84	84,23	74,37	116,23	389,91	420,83	103,06	45,46	86,63	85,43	94,74

U odnosu na prethodnu godinu, iz dostavljenih podataka (Tablica 4.2.) proizlazi da je usprkos povećanju broja tijela javne vlasti koja su podnijela izvješće došlo do smanjenja broja zahtjeva, što je trend koji se nastavio u odnosu na 2015. godinu. Prosječan broj zahtjeva po tijelu javne vlasti se u razdoblju 2013-2016. smanjio sa 7,1 na 3,6. Međutim, uzimajući u obzir da prema dostavljenim podacima 2.757 tijela javne vlasti nisu zaprimila niti jedan zahtjev, proizlazi da su 2.002 tijela javne vlasti iskazala da su zaprimili 17.059 zahtjeva, odnosno da je prosječan broj zahtjeva po tijelu 9 (u 2015. prosjek je iznosio 11 zahtjeva). Među tijelima koja su zaprimila najveći broj zahtjeva u 2016. nalazi se Vlada Republike Hrvatske (212), zatim tijela državne uprave - Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja (244), Ministarstvo unutarnjih poslova (215), Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (175), Ministarstvo financija (144) te Ministarstvo zdravstva (138), ustanova Hrvatske vode (911), a od lokalnih i regionalnih jedinica Grad Zagreb (210).

Tablica 4.2. Broj dostavljenih izvješća i broj zahtjeva 2013-2016.

Zahtjevi 2013.-2016.	2013	2014	2015	2016
Broj dostavljenih izvješća	3.462	4.058	4.593	4.759
Broj zaprimljenih zahtjeva	24.330	21.078	18.007	17.059
Prosječan broj zahtjeva po tijelu javne vlasti	7,1	5,2	3,9	3,6

Rješavanje zahtjeva za pristup informacijama

U pogledu pravovremenosti postupanja sa zahtjevima, tijela javne vlasti su prikazala da su iz 2015. godine u 2016. prenijela 280 zahtjeva za pristup informacijama, što znači da su ukupno u radu imali 17.339, od kojih su riješili 16.722 zahtjeva, što predstavlja 96,4% riješenih zahtjeva i ukazuje na relativno visoku efikasnost. Prema podacima iz Tablice 4.3. o rješavanju zahtjeva u rokovima (15 kalendarskih dana, odnosno 30 kalendarskih dana ako je iz zakonskih razloga trebalo produžiti rješavanje zahtjeva) proizlazi da je 95,25% zahtjeva riješeno u roku, s blagim povećanjem efikasnosti od 1,7% u odnosu na 2015. godinu. Broj neriješenih zahtjeva povećao se u apsolutnom broju s 209 u 2015. na 342 u 2016. godini.

Tablica 4.3. Pravovremenost u rješavanju o zahtjevu za pristup informacijama

Rješavanje u okviru zakonskih rokova	Broj	%
zahtjevi riješeni u roku	15.927	95,25
zahtjevi riješeni izvan roka	795	4,75
Ukupno	**16.722**	**100**

S obzirom na ishod postupanja po zahtjevu (Tablica 4.4.), proizlazi da tijela javne vlasti najveći broj zahtjeva za pristup informacijama usvajaju – od ukupnog broja predmeta u radu u 2016. godini usvojeno je 15.797 ili 91,10% zahtjeva, odnosno djelomično je usvojeno 366 ili 2,11% što znači da se najveći broj zahtjeva za pristup informacijama (93,21%) usvaja u cijelosti ili djelomično. Zahtjevi korisnika odbijeni su u samo 3,07% slučajeva (531 zahtjev), što je neznatno povećanje u odnosu na 2015. kada ih je bilo 2,77%. Također, odbačenih zahtjeva je bilo 256 odnosno 1,75%. Povodom svakog stotog zahtjeva (172 ili 0,99%) postupak je obustavljen (npr. zbog odustanka korisnika), dok je u 1.560 ili u 9% slučajeva tijelo obavijestilo korisnika da je informacijama javno objavljena ili da je informaciju već dobio ili da se na podnesak ne primjenjuju odredbe Zakona. Neriješenih zahtjeva je bilo 342 ili 1,97%, što je blago povećanje u odnosu na 2015. kada je 1,14% zahtjeva ostalo neriješeno.

Tablica 4.4. Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama

Postupanje sa zahtjevom	Broj zahtjeva	Udio (%)
Usvojeni zahtjevi	15.797	91,10
Djelomično usvojeni zahtjevi	366	2,11
Odbijeni zahtjevi	531	3,07
Odbačeni zahtjevi	303	1,75
Neriješeni zahtjevi	342	1,97
Izdane obavijesti	1.560	9
Obustavljeni postupci	172	0,99

Prema razlozima za odbijanje (Tablica 4.5.), najveći broj svih zahtjeva odbija se iz razloga što tijelo javne vlasti ocjenjuje da nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz čl.24. Zakona (115 ili 22,29% odbijenih), a slijedi zaštita osobnih podataka (106 ili 20,54% zahtjeva). Ostali razlozi javljaju se u manje od 10% slučajeva.

Kao i ranijih godina, visok je udio zahtjeva koji se odbijaju jer se informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona, što 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 4.5. Zahtjevi za pristup informacijama prema razlozima odbijanja

Razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama	Broj	%
prethodni i kazneni postupak	41	7,95%
klasificirane informacije	19	3,68%
poslovna tajna	28	5,43%
profesionalna tajna	16	3,10%
porezna tajna	24	4,65%
osobni podaci	106	20,54%
pravo intelektualnog vlasništva	7	1,36%
međunarodni ugovori, pregovori, diplomatski odnosi	2	0,39%
ostali slučajevi utvrđenim zakonom	33	6,39%
vodi se sudski, upravi ili drugi postupak	28	5,43%
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	4	0,78%
informacija u postupku izrade	13	2,52%
Informacija u postupku usuglašavanja	12	2,32%
zlouporaba prava na pristup informacijama	19	3,68%
nije bilo osnove za dopunu ili ispravak dana informacije iz čl. 24. ZPPI	115	22,29%
ne smatra informacijom u smislu ZPPI-a	51	9,88%
Ukupno	**516**	**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 prema podacima iz izvješća razlog klasificiranih podataka nije jedan od najučestalijih. Tijela javne vlasti u cjelini odbijala su zahtjeve po osnovi klasificiranih podataka u samo 19 ili 3,68% slučajeva. Navedeni podaci se mogu tumačiti na različite načine: ili građani ne traže podatke koji predstavljaju klasificirane podatke ili su tijela javne vlasti unaprijedila provedbu Zakona o tajnosti podataka tako što 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.

Prema podacima Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost o provedbi članka 16. stavka 1. Zakona koji su zatraženi u svrhu izrade ovog Izvješća, proizlazi da je Ured zaprimio ukupno 10 zahtjeva za davanjem prethodnog mišljenja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa iz članka 16. Zakona, vezano uz pristup informacijama koje predstavljaju klasificirani podatak. Vlada RH podnijela je 5 zahtjeva, a ostalih 5 zahtjeva podneseno je od strane ministarstava. U 5 predmeta Ured je zauzeo i obrazložio stav o potrebi daljnjeg zadržavanja određenog stupnja tajnosti, u 2

predmeta je predložena deklasifikacija podataka (u opsegu koji omogućava pristup traženoj informaciji), dok su u 3 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' (4), potom 'POVJERLJIVO' (2) te 'TAJNO' (1). Uzevši u obzir da su u odnosu na 17.059 zaprimljenih, odnosno 17.339 zahtjeva u radu u 2016., samo u 34 (prema izvješćima) odnosno 10 (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 3 od 10 predmeta (30%) UVNS uputio priopćenje, zauzevši stav da sukladno Zakonu o tajnosti podataka predmetna informacija ne predstavlja klasificirani podatak, važno je istaknuti nužnost ispravne primjene propisa o tajnosti podataka od strane tijela javne vlasti, prije svega putem kontinuirane edukacije zaposlenih u državnim tijelima i tijelima državne uprave.

U odnosu na mogućnost podnošenja zahtjeva od strane korisnika, korisno je istaknuti i podatke o korištenju portala *imamopravoznati.org*, kojeg je u lipnju 2015. pokrenula udruga *Code for Croatia,* prema modelu koji postoji i u drugim državama. Portal omogućava podnošenje zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija tijelima javne vlasti, objavljivanje korespondencije između tijela i korisnika te javnu objavu dobivene informacije. Ujedno, administratori portala pomažu korisnicima u ostvarivanju prava. Portal koristi otvorene podatke iz Popisa tijela javne vlasti Povjerenika za informiranje i primjer je suradnje institucije s udrugama civilnog društva. Na ovaj je način tijekom 2016. podneseno ukupno 1.985 zahtjeva za pristup informacijama, s time da je polovica ili 996 zahtjeva (50,18%) uspješno riješeno, dok je njih 39 odbijeno (1,96), a 286 odbačeno (14,41%). Ujedno, 664 podnesena zahtjeva (33,45%) još su u rješavanju. Na ovaj je način 1.778 tijela zaprimilo zahtjeve, od čega je njih 75 kršilo rokove određene Zakonom i na zahtjev odgovorilo nakon isteka roka od 30 dana. Tijelima je u prosjeku bilo potrebno oko 11 dana da odgovore na zahtjev za informacijama - najbrži odgovor stigao je za 1 dan, a najdulje se čekalo 189 dana do odgovora kojim je slučaj završen. Tako Grad Zagreb kasni s rješavanjem 15 zahtjeva, a Ministarstvo znanosti i obrazovanja kasni s rješavanjem čak 12 zahtjeva, dok prosječno rješava zahtjeve u roku od čak 75 dana, što više nego dvostruko duže no što su rokovi određeni Zakonom. Najviše je zahtjeva upućeno Gradu Zagrebu (28), zatim Ministarstvu znanosti i obrazovanja (14) te Ministarstvu unutarnjih poslova (11). U 100% slučajeva zahtjeve za pristup informacijama riješio Ured predsjednice RH (4 od 4), Općina Koška (4 od 4) i Sveučilište u Zadru (3od 3). HEP je u sve zahtjeve negativno riješio (3 od 3), HRT u dvije trećine slučajeva (2 od 3), dok Zagrebački holding u polovici slučajeva nije pružio informacije (5 od 10).

4.2 Troškovi pružanja informacije

Prema dostavljenim podacima iz izvješća, visina ostvarene naknade, koju je tijekom 2016. godine 4.759 tijela javne vlasti naplatilo od korisnika za pružanje informacije, iznosi 56.076,72 kn, od toga 55.756,47 kn za pristup informacijama i 320,25 kn za ponovnu uporabu informacija. Međutim, kao i ranijih godina ovaj iznos treba oprezno tumačiti, s obzirom da je i u ovom izvještajnom razdoblju uočeno da su određena tijela javne vlasti navodila neuobičajeno visoke iznose. Budući da se mahom radilo o ustanovama, pretpostavlja se da su u stvarne materijale

troškove tijela 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 2015. godinu kada je iskazana naplata 12.890,62 kn, proizlazi da je naplaćen iznos u 2016. povećan za više od 4 puta. Uzevši u obzir ukupan broj riješenih zahtjeva (17.339) i naplaćen iznos naknade za pristup informacijama (55.756,47kn), proizlazi da trošak dobivanja informacije od 3,2 kn po zahtjevu (u 2015. bilo je to 1,4 kn, uz ogradu kvalitete podataka), iako dvostruko veći u usporedbi s 2015., nije osobito tegoban za građane 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 smanjuje se potreba pripreme informacije za pojedine korisnike, i to višekratno, 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 4.6. Iznos naplaćene naknade za pristup i ponovnu uporabu informacijama u 2016.

Tijela javne vlasti	Naknada za pristup informacijama (kn)	Naknada za ponovnu uporabu informacija (kn)
Državna tijela	0,00	0,00
Tijela državne uprave	0,00	0,00
Jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave	1.033,48	20,25
Sudovi i pravosudna tijela	14,00	0,00
Agencije, zavodi, fondovi, centri	666,00	0,00
Javne ustanove	51.246,34	300,00
Trgovačka društva	591,05	0,00
Udruge	185,60	0,00
Ostale pravne osobe i druga tijela s javnim ovlastima	2.020,00	0,00
Ukupno	**55.756,47**	**320,25**

5 Žalbe korisnika

Povjerenik za informiranje je drugostupanjsko tijelo u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, kao i postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama o okolišu. Korisnik može izjaviti žalbu kada tijelo javne vlasti od kojeg je informacija zatražena odbije njegov zahtjev (zbog zaštite informacije, ili zato što se traženi podatak ne smatra informacijom ili kada nema osnove za dopunu ili ispravak pružene informacije), odbaci njegov zahtjev (ne posjeduje informaciju, ili u slučaju kada nejasan ili nepotpun zahtjev nije ispravljen) ili ne riješi njegov zahtjev u roku od 15 dana, odnosno u roku od 30 dana ako je tijelo javne vlasti produžilo rješavanje zahtjeva (tzv. šutnja uprave).

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, a ako ocijeni da je žalba osnovana u cijelosti ili djelomično, može zamijeniti doneseno rješenje novim. Ako 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 te na taj način produžuju rješavanje žalbe, budući da Povjerenik ne može riješiti žalbu bez spisa, niti posjeduje traženu informaciju. Stoga se u tom slučaju žalba dostavlja prvostupanjskom tijelu, čime se produljuje vrijeme postupanja.

Zakon o pravu na pristup informacijama ne predviđa mogućnost izjavljivanja žalbe na donesenu obavijesti iz članka 23. (neprimjena Zakona na stranke u određenim postupcima i za određene kategorije informacija, zatim ako je korisnik dobio informaciju, a nije protekao rok od 90 dana od podnošenja prethodnog zahtjeva te u slučaju kada se ne radi o zahtjevu za pristup informacijama), već korisnik temeljem Zakona o općem upravnom postupku ima mogućnost uložiti prigovor na tu obavijest čelniku tijela, koji rješenjem treba odlučiti o prigovoru. Ukoliko je korisnik nezadovoljan odlukom o prigovoru, na to rješenje ima pravo uložiti žalbu Povjereniku za informiranje.

U nastavku se prikazuju podaci o žalbama pred Povjerenikom za informiranje, 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 (5.1 i 5.2), odnosno samo na zahtjeve za pristup informacijama (5.3), dok su podaci o žalbama u odnosu na ponovnu uporabu prikazani u poglavlju 9.

5.1 Žalbe zaprimljene u 2016.

Tijekom 2016. godine ukupno je zaprimljeno 635 žalbi (s time da je 36 predmeta zaključkom spojeno u jedan predmet) te je iz prethodnog perioda preneseno 380 žalbi. Stoga je u 2016. u rješavanju bilo ukupno 1.015 žalbi.

Od 635 zaprimljenih žalbi, njih 621 (97,80%) se odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, a 14 (2,20%) 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 u 111 slučajeva, tako što je usvojilo žalbu (61 predmeta), odnosno odbacilo žalbu, a da korisnik nije podnio žalbu protiv rješenja o odbacivanju žalbe (50 predmeta).

U odnosu na prethodne godine (Tablica 5.1.), vidljivo je da je broj žalbi u 2016. neznatno porastao (sa 624 u 2015., na 635. u 2016., odnosno 1,76%), nastavno na trend porasta od 2011. nadalje, uz iznimku blagog pada od 5,17% u 2015.

U odnosu na vrstu žalbi, udio žalbi zbog šutnje uprave koje su korisnici su podnosili u situacijama kada se tijela javne vlasti nisu očitovala na njihove zahtjeve, niti im pružila informaciju u propisanom roku, manji je za 3,95% u odnosu na prethodnu godinu i niži od prosjeka za promatrano razdoblje, koji iznosi 63,66%. Naime, udio žalbi zbog šutnje uprave u 2016. je iznosio 60,47% svih žalbi (384 žalbe), za razliku od 2015. kada je činio 64,42% (402 žalbe). U odnosu na vrste žalbi, 251 žalba (39,53%) se odnosi na rješenja o odbijanju zahtjeva ili odbacivanju zahtjeva za pristup, odnosno ponovnu uporabu informacija, a među njima je i 10 žalbi (1,57% svih žalbi) koje su izjavljene na rješenja o prigovore, kojima se odlučivalo o obavijestima iz članka 23. stavka 2.-6. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Tablica 5.1. Broj izjavljenih žalbi i udio žalbi zbog šutnje uprave po godinama 2011-2016.

Godina	Izjavljene žalbe ukupno		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
2016	635	101,76	384	60,47

Razlozi povećanja broja žalbi, odnosno nastavka trenda porasta mogu se naći prije svega u povećanom broju žalbi koje su izjavljene zbog zlouporabe prava na pristup informacijama te zbog izdavanja obavijesti prema članku 23. stavku 1. točkama 2., 3, i 4. te izjavljivanja žalbi na rješenje o prigovorima na obavijesti, kojih je tijekom 2016. godine zaprimljeno 10. Korisnici su učestalo podnosili i žalbe na obavijesti (23 u 2016.), koje je Povjerenik za informiranje tretirao kao prigovor na obavijest te ih ustupao nadležnim tijelima javne vlasti, uz uputu o načinu postupanja s prigovorima. Povećanje broja izjavljenih prigovora rezultat je edukacije službenika za informiranje i potrebe razgraničenja dostupnosti informacija prema ovom Zakonu te drugim propisima, osobito Zakonu o općem upravnom postupku, koji uređuje postupak uvida u spis, odnosno institut prigovora na drugo upravno postupanje.

Iako je udio šutnje uprave u vrlo blagom smanjenju, on i dalje čini ključni problem primjene zakona jer se zbog šutnje tijela javne vlasti izjavljuje gotovo dvije trećine svih žalbi. Iako dio problema leži u činjenici kratkoće roka od 15 dana, osobito kada se radi o opsežnijim zahtjevima ili dislociranim informacijama, ostaje problem nevoljkosti tijela javne vlasti da pravovremeno i učinkovito riješe zahtjeve koje im građani i drugi korisnici postavljaju u svrhu ostvarivanja prava na pristup informacijama.

5.2 Rješavanje žalbi

Od ukupno 1.015 žalbi koje su bile u rješavanju 2016., što uključuje i žalbe prenesene iz prethodnih godina, riješene su 674 žalbe ili 66,40%, a 341 žalba (33,60%) ostale je neriješena (Tablica 5.2). Podaci ukazuju da je Povjerenik za informiranje riješio nešto više od polovice zaprimljenih žalbi (393 od 624 žalbe ili 61,90%), odnosno dvije trećine svih žalbi koje je imao u rješavanju (674 od 1.015 žalbi ili 66,40%).

Od ukupnog broja žalbi u rješavanju, nešto više od polovice odnosilo se na žalbe zbog šutnje uprave, i to njih 521 (51,33%), dok se gotovo polovica žalbi u rješavanju, i to njih 494 (48,67%), odnosila na žalbe na odbijajuća rješenja ili odbacivanje zahtjeva, kojima se ograničava pristup informacijama, odnosno na žalbe koje su izjavljene na rješenje o prigovoru na izdane obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. Zakona o pravu na pristup informacijama (10 žalbi ili 0,99%).

Tablica 5.2. Rješavanje žalbi u 2016.

Žalbe 2016.	Rješavanje žalbi				Vrsta žalbe		
	ukupno žalbi	riješene žalbe	% riješenih predmeta	neriješeno	odbijanje ili odbacivanje zahtjeva	šutnja uprave	% šutnje uprave
žalbe zaprimljene u 2016.	635	393	61,90	38,10	251	384	60,47
ukupno žalbenih postupaka u tijeku (2016. i prenesene)	1.015	674	66,40	33,60	494	521	51,33

Ako se podaci o efikasnosti u rješavanju žalbi u 2016. usporede s ranijim razdobljem (Tablica 5.3.), vidljivo je povećanje broja riješenih žalbenih predmeta: riješeno je ukupno 674 ili 66,40% svih žalbi, što predstavlja oko 150 žalbenih predmeta ili 28,14% više nego prethodne dvije godine, kada su riješene 524, odnosno 526 žalbi. Također, u odnosu na 2015., kada je riješeno 58,10% svih žalbi, u 2016. je stopa rješavanja povećana rješavanjem 66,40% svih žalbi u radu.

Ukoliko se promatra samo broj žalbi zaprimljenih u 2016. (635), u odnosu na ukupan broj riješenih žalbi (674), utoliko je vidljivo da stopa rješavanja u odnosu na predmete zaprimljene u 2016. iznosi 106,14%. Proizlazi da je Povjerenik za informiranje, u odnosu na ranije periode, s povećanim brojem službenika i njihovim maksimalnim angažmanom povećao efikasnost tako da je 2016. godine prvi put broj riješenih predmeta veći u odnosu na broj zaprimljenih predmeta. S obzirom na to da su više od trećine svih žalbenih predmeta (380 ili 37,44% žalbi) činili predmeti preneseni iz prethodnih godina, vidljivo je da kontinuirani zaostatak nastao uglavnom u periodu 2013.-2015., i doveo do toga da je svake godine ostajao sve veći broj neriješenih predmeta (283 u 2014., 380 u 2015.) te da je 2016. taj trend prvi put zaustavljen (341 neriješen predmet). U razdoblju 2011.-2014. i dijelu 2015. Ured je radio s istim brojem rješavatelja predmeta (3), a broj žalbi je stalno rastao, uzrokovan šutnjama prvostupanjskih tijela te njihovim slabim poznavanjem Zakona, ali i povećanom sviješću korisnika o načinu zaštite njihovog prava. Osim navedenog, u postupanju po žalbi postupci nepotrebno dugo traju, što zbog neposrednog podnošenja žalbe

Povjereniku, a što zbog otezanja prvostupanjskog tijela u dostavljanju spisa i korespondenciji s Povjerenikom.

Tablica 5.3. Broj izjavljenih žalbi po godinama 2011-2016. 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
2016	635	380	1.015	674	66,40	341	33,60

5.3 Odlučivanje po žalbama

Povjerenik za informiranje je u 2016. riješio ukupno 674 žalbe, i to 281 žalbu prenesenu iz prethodnog perioda (od ukupno 380 prenesenih žalbi, što čini 73,95% riješenih prenesenih žalbi) te 393 žalbe podnesene u 2016. (od ukupno 635 podnesenih žalbi, što čini 61,89% žalbi iz 2016.).

S obzirom na vrstu žalbenog postupka, od ukupno 674 riješene žalbe, 239 žalbi ili nešto više od trećine (35,46%) odnosile su se na žalbe protiv rješenja o odbijanju ili odbacivanja zahtjeva, a oko dvije trećine, odnosno njih 435 (64,54%) na rješavanje žalbi zbog šutnje uprave.

S obzirom na vrstu zahtjeva, 634 riješene žalbe (94,1%) odnose se na pristup informacijama, a 40 (5,9%) na ponovnu uporabu informacija. Pri tome se na žalbe zbog šutnje uprave odnosilo 405 riješenih žalbi u vezi zahtjeva za pristup informacijama (63,88% žalbi u svezi zahtjeva za pristup informacijama) i 30 žalbi u vezi zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (75% žalbi u svezi ponovne uporabe informacija). Riješene žalbe na odbijajuća ili odbacujuća rješenja odnose se na 229 žalbi po zahtjevu za pristup informacijama, odnosno 30 žalbi po zahtjevu za ponovnu uporabu.

U nastavku se razmatraju odluke po žalbama u svezi zahtjeva za pristup informacijama, dok se žalbe u svezi ponovne uporabe razmatra u posebnom poglavlju (9).

Žalbe prema ishodu postupka

Od riješenih 229 žalbi na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja po zahtjevima za pristup informacijama, Povjerenik za informiranje je:

- 10 (4,37%) žalbi odbacio jer nisu bile dopuštene ili pravodobne,
- 37 (16,16%) 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,
- 70 (30,57%) rješenja poništio i naložio tijelu javne vlasti da žalitelju omogući pristup informaciji kada je utvrđeno da je žalba osnovana,

- 94 (40,10%) rješenja 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,
- 2 (0,87%) rješenja poništio i riješio zahtjev,
- 16 (6,99%) žalbi koje su se odnosile na rješenje o odbijanju zahtjeva koje su bile upućene neposredno Povjereniku za informiranje dostavio tijelima javne vlasti te su tijela javne vlasti riješila žalbe prema članku 113. Zakona o općem upravnom postupku.

Temeljem navedenih podataka vidljivo je da je postupanje tijela javne vlasti u 16,16% slučajeva (37 žalbi) utvrđeno kao zakonito i pravilno, dok je u 182 ili 79,46% slučajeva nađeno da je tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu sa Zakonom te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena. Time je odnos neosnovanih u odnosu na osnovane žalbe 1:4 ili, drugim riječima, gotovo četiri petine odluka tijela javne vlasti o zahtjevima za pristup informacijama nije doneseno u skladu sa Zakonom. To pokazuje da tijela javne vlasti češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom, odnosno na svako zakonito i pravilno rješenje donesu i 4 nezakonite ili nepravilne odluke. Situacija je pogoršana u odnosu na 2015., kada je odnos neosnovanih i osnovanih žalbi bio 1:1,72 (50 neosnovanih žalbi naprema 86 valjanih žalbi). Proizlazi da je ulaganje žalbe od strane korisnika ključno za zaštitu ustavnog prava građana na informaciju. Pri tome nisu uračunati slučajevi odustajanja korisnika od žalbe ili odbacivanja žalbe iz procesnih razloga, koji čine 4,37% svih riješenih žalbi.

Od ukupno 405 predmeta povodom tzv. šutnje uprave u predmetima pristupa informacijama, Povjerenik za informiranje je:

- 34 (8,40%) žalbe odbacio jer nisu bile dopuštene, u pravilu jer je žalitelju osigurana zaštita putem drugog propisa, sukladno članku 1., stavku 3. (stranka je u postupku)
- u 160 (39,50%) slučajeva naložio 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 187 (46,18%) slučajeva obustavio 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 22 (5,43%) slučaja odbio žalbu kao neosnovanu,
- u 2 (0,49%) slučaja šutnja je riješena na način da je zahtjev ili odbijen (1) ili usvojen (1).

Iz podataka je vidljivo da je u 160, odnosno 39,50% predmeta Povjerenik za informiranje i nakon izjavljene žalbe i zatraženog očitovanja utvrdio kako tijelo javne vlasti nije u međuvremenu riješilo zahtjev te je bilo potrebno naložiti tijelu javne vlasti rješavanje zahtjeva. Navedeno ukazuje da u tim slučajevima tijela javne vlasti odugovlače s rješavanjem zahtjeva, 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 podjednakom broju, u 187 ili 46,18% slučajeva, tijelo javne vlasti je nakon zaprimanja obavijesti o izjavljenoj žalbi uz dostavu očitovanja obavijestilo da je zahtjev za pristup informacijama u međuvremenu riješilo. 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 (dugotrajno kolanje spisa, zaobilaženje službenika za informiranje, nedovoljno znanja službenika u tijelu o načinu rješavanja zahtjeva, promjene službenika za informiranje i sl.), kao i trošenju vremena na dostavu poštom. Stoga je podnošenje žalbe zbog šutnje uprave ujedno značilo koristan signal tijelu javne vlasti da riješi zahtjev, što implicira ključnu ulogu nadzornog mehanizma za pravilnu provedbu Zakona. To potvrđuje i činjenica da je od ukupnog broja riješenih žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama (634) Povjerenik za informiranje ili poništio odbijajuća rješenja kojima se odbacuje ili odbija zahtjev za pristup informacijama (166) ili u slučajevima šutnje uprave naložio tijelu da riješi zahtjev za pristup informacijama (160), dakle u 326 ili 51,42% slučajeva zauzeo stav suprotan stavu tijela javne vlast koje je smatralo da nije dužno pružiti informaciju odnosno riješiti zahtjev za pristup informacijama.

Žalbe prema podnositeljima

U pogledu podnositelja 621 podnesene žalbe u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama u 2016. godini (Tablica 5.4.), dvije trećine svih žalbi izjavili su građani (422 ili 67,96%), čemu treba pridodati i fizičke osobe koje su se predstavljale u svojstvu vijećnika, člana komore i sl. (25 ili 4,02%), odnosno novinara (12 ili 1,93%), dok su pravne osobe podnijele 162 žalbe (26,09), od čega najviše udruge i sindikati (107 ili 17,23%), zatim trgovačka društva (33 ili 5,31%) te ostali (11 ili 3,54%; npr. mjesni odbori, političke stranke i sl.). Iz navedenog je vidljivo da su dvije trećine svih žalbi izjavljene od strane građana, što je pokazatelj da su mnogi građani upoznati s načinom ostvarivanja tog Ustavom zajamčenog prava i da ga nastoje ostvariti. Ujedno, udruge kao organizacije građana drugi su po broju podnesenih žalbi, što ukazuje na važnost organiziranog djelovanja građana u zaštiti njihovih prava. Novinari nisu osobito aktivni u korištenju zaštite prema Zakonu (manje od 2% svih žalbi), osobito uzme li se u obzir da je pristup informacijama ključni alat u ostvarivanju njihove uloge u informiranju javnosti.

Tablica 5.4. Udio u žalbama zbog pristupa informacijama prema podnositeljima

Podnositelji žalbi	Broj	Udio (%)
Fizičke osobe – građani	422	67,96
Fizičke osobe - vijećnici i sl.	25	4,02
Fizičke osobe – novinari	12	1,93
Pravne osobe - udruge/sindikati	107	17,23
Pravne osobe - trgovačka društva	33	5,31
Pravne osobe – ostale	22	3,54
Ukupno	621	100

Međutim, potrebno je ukazati na to da je i dalje veliki broj žalbi izjavljen od strane istih fizičkih osoba, osobito na određena tijela javne vlasti od kojih se traži veliki broj informacija, što tijela

često doživljavaju kao zlouporabu prava pa ili odbijaju zahtjeve, navodeći da ono što korisnik traži nije informacija u smislu Zakona, ili ne rješavaju takve zahtjeve. Tijekom 2016., 10 žalitelja s najvećim pojedinačnim brojem podnesenih žalbi je podnijelo trećinu svih žalbi (196 ili 30,87% žalbi), pri čemu su 2 žalitelja podnosila žalbe i kao fizičke osobe i kao udruge. Tako je jedna osoba podnijela 25 žalbi, druga 24 žalbe, a zatim slijede žalitelji koji su podnijeli 19, 16, 13 (3 žalitelja), 11 i 10 žalbi. Navedeno ukazuje na značajnu ulogu građana koji svojom aktivnošću potiču transparentnost rada tijela javne vlasti, ali i na mogućnost uzurpiranja institucija od strane pojedinaca.

Žalbe prema tijelima javne vlasti

Od 621 žalbe izjavljene u 2016. godini povodom zahtjeva za pristup informacijama (Tablica 5.5.), najveći broj odnosio se na zahtjeve upućene jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (174 ili 28,02%) i središnjim tijelima državne uprave (124 ili 19,97%), a slijede trgovačka društva (85 ili 13,69%), ustanove u društvenim djelatnostima (69 ili 11,11%), udruge i komore (62 ili 9,98%), pravosudna tijela (44 ili 7,85%) te agencije, zavodi, fondovi i centri (37 ili 5,96%) te državna tijela (24 ili 3,86%).

Tablica 5.5. Žalbe na odluke o pristupu informacijama prema vrstama tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	**Broj žalbi**	**Udio žalbi (%)**
Lokalna i područna (regionalna)samouprava	174	28,01
Tijela državne uprave	124	19,97
Ustanove	69	11,11
Udruge i komore	62	9,98
Trgovačka društva –LPRS	44	7,09
Trgovačka društva – RH	41	6,60
Pravosudna tijela	40	6,44
Agencije, zavodi, fondovi, centri	37	5,96
Državna tijela ostala državna tijela	28	4,51
Ostali	2	0,32
Ukupno	**621**	**100**

U odnosu na *državna tijela,* tijekom 2016. ukupno je zaprimljeno 28 žalbi u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama te je iz prethodnog razdoblja preneseno u rad 14 žalbi, tako da su tijekom 2016. u radu bile 42 žalbe, od kojih je riješeno njih 24. U odnosu na izjavljene žalbe niti jedna žalba ne odnosi se na odlučivanje Hrvatskog sabora, a dvije žalbe su izjavljene zbog šutnje Ureda predsjednice RH, pri čemu su žalbeni postupci obustavljeni jer su zahtjevi u međuvremenu riješeni.

Tijekom 2016. zaprimljeno je 8 žalbi vezno za odlučivanje Vlade RH, od kojih su dvije izjavljene na odluke Ureda zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudska prava. Od 8 zaprimljenih žalbi, 2 su izjavljene zbog šutnje uprave, 5 ih je izjavljeno na odbijajuća rješenja i odbacujuća rješenja te 1 na rješenje o prigovoru. Postupajući po žalbama, Povjerenik za informiranje je riješio 6 žalbi, a 2 su u radu. Od 6 žalbi koje su riješene, u jednom predmetu je naložio rješavanje zahtjeva, u drugom slučaju je obustavio postupak, u 3 predmeta je žalba odbijena kao neosnovana, a u jednom predmetu je Vlada RH, Ured zastupnika RH pred Europskim sudom za ljudska prava po

izjavljenoj žalbi, prema članku 113. Zakona o općem upravnom postupku odbacio žalbu kao nepravovremenu i na taj način sam riješio izjavljenu žalbu.

Preostale žalbe protiv državnih tijela izjavljene su tijekom 2016. protiv Hrvatske narodne banke (HNB; 6 žalbi), Državnog odvjetništva RH (DORH; 4 žalbe), Državnog sudbenog vijeća (DSV; 3 žalbe), Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost (UVNS; 2 žalbe), Savjeta za nacionalne manjine (2) i Sigurnosno-obavještajne agencije (1 žalba).

U odnosu na žalbe protiv drugih državnih tijela, tijekom 2016. ukupno je riješeno 16 predmeta te je doneseno 5 rješenja o obustavi postupka, od čega 3 u odnosu na HNB, 1 u odnosu na UVNS i 1 u odnosu na Savjet za nacionalne manjine. Također je doneseno rješenje o odbacivanju žalbe kao nepravovremene u slučaju UVNS-a i DSV-a. U odnosu na HNB su donesena 3 rješenja, i to 1 kojim je poništeno prvostupanjsko rješenje i naložena dostava informacija, u slučaju odbijanja zahtjeva Udruge Franak kojim su zatražene informacije vezane za postupak supervizije nad poslovnim bankama obveznicama provedbe postupka konverzije te 2 rješenja kojim su poništena prvostupanjska rješenja i predmeti vraćeni na ponovni postupak. U odnosu na DSV, donesena su 3 rješenja kojima je poništeno prvostupanjsko rješenje i naložena dostava informacija te je u slučaju Ustavnog suda RH u 1 slučaju poništeno prvostupanjsko rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak.

U odnosu na *tijela državne uprave* tijekom 2016. ukupno su izjavljene 124 žalbe te je iz prethodnog razdoblja preneseno 97 žalbi, tako da je ukupno u radu bila 221 žalba, od toga 118 zbog odbijajućih rešenja, a 102 zbog šutnje uprave i jedna žalba na prigovor na obavijest. Od 220 žalbi je riješeno 142 (64,55%), i to 82 žalbe izjavljene zbog šutnje uprave (57,75%) i 60 žalbi (42,25%) zbog odbijanja, odnosno odbacivanja zahtjeva za pristup informacijama.

U žalbenim predmetima povodom šutnje uprave doneseno je 9 rješenja kojima je odbačena žalba, zatim su donesene 34 odluke kojima je naloženo rješavanje zahtjeva, donesena su 32 rješenja o obustavi postupka, 1 rješenje kojim je žalba riješena i odbačen zahtjev, 5 žalbi kojim se šutnja odbija kao neosnovana i 1 odluka o šutnji uprave kojom je omogućen pristup. Od 34 odluke kojima se tijelima državne uprave naložilo da riješe zahtjev za pristup informacijama, 21 (61,76%) se odnosi na Ministarstvo znanosti i obrazovanja, iz čega proizlazi da Ministarstvo treba osigurati dodatne mjere za pravilnu i zakonitu primjenu Zakona o pravu na pristup informacijama.

Tijela državne uprave su u nešto više od trećine slučajeva za vrijeme trajanja postupka zbog šutnje uprave riješila zahtjev, dok je u trećini slučajeva Povjerenik morao reagirati ili tako što je naložio rješavanje zahtjeva (34) ili tako što je sam riješio stvar (2).

U 60 predmeta koja se odnose na odbijanje zahtjeva za pristup informacijama doneseno je 1 rješenje kojim je žalba odbačena, 15 rješenja kojim je žalba odbijena kao neosnovana, 16 rješenja kojima je poništeno rješenje i naloženo da se omogući pristup informacijama, 25 rješenja kojim je poništeno rješenje i predmet dostavljen prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, a u 3 žalbena predmeta su ministarstva sama riješila stvar. Drugim riječima, Povjerenik je ocijenio da u u nešto više od dvije trećine slučajeva (41 od 60 ili 68,33%) 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 s rješavanjem predmeta te tako iniciraju podnošenje žalbi zbog šutnje uprave, a po zahtjevima za pristup informacijama samo u trećini svih slučajeva postupaju u skladu su sa zakonom.

Tijekom 2016., u odnosu na *jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, zaprimljene su ukupno 174 žalbe, od kojih se njih 115 (66,10%) odnosi na šutnju uprave, njih 57 (32,76%) podneseno je zbog odbijanja ili odbacivanja zahtjeva za pristup informacijama, a 2 (1,15%) na rješenja o prigovoru. Iz prethodnog perioda preneseno je 97 žalbi, tako da je ukupno u radu bila 271 žalba.

U odnosu na žalbe zbog šutnje uprave tijekom 2016. godine je riješeno 125 žalbi te je doneseno 16 rješenja kojima je žalba odbačena kao nedopuštena, 66 odluka kojima je naloženo rješavanje žalbe te su donesena 37 rješenja o obustavi postupka i 6 rješenja kojim se žalba zbog šutnje uprave odbija kao neosnovana. Dakle, u više od polovice slučajeva šutnje uprave Povjerenik je morao 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 2016. riješeno je 57 žalbi te su donesena 2 rješenja kojima je žalba odbačena kao nedopuštena te 5 rješenja kojima je žalba odbijena kao neosnovana i potvrđena 2 rješenja Grada Zagreba, 2 rješenja Općine Baška Voda i 1 rješenje Općine Jelenje. Doneseno je 14 rješenja kojima je poništeno prvostupanjsko rješenje i omogućen pristup informacijama, i to u 8 slučajeva Općina Gračišće, po 1 slučaj Općina Baška Voda, Općina Feričanci i Grad Gospić, 2 u slučaju Primorsko-goranske županije te 1 slučaju Istarske županije. Također je doneseno 31 rješenje kojim je poništeno prvostupanjsko rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak, i to u 18 slučajeva Općina Gračišće, po 2 slučaja Općina Baška Voda, Općina Lopar i Općina Starigrad, te po 1 slučaj Općina Martijanec, Općina Đurmanec i Grad Obrovac. U 4 predmeta je došlo do promjene odluke nakon izjavljene žalbe, i to u slučaju Općine Križ, Grada Splita, Grada Umaga i Grada Koprivnice.

Drugim riječima, kada se radi o odlukama lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica, Povjerenik je u više od tri četvrtine slučajeva (45 od 57 ili 78,95%) poništio rješenja jedinica zbog nezakonitosti, što predstavlja veći udio nezakonitih rješenja nego što je to slučaj kod tijela državne uprave, koja su donijela dvije trećine takvih rješenja (41 od 60 ili 68,33%). Kada se uzme u obzir i šutnja lokalnih jedinica, proizlazi da one u tri trećine slučajeva (66,5%) nezakonito odbijaju pružiti informaciju građanima, kao i da u polovici (52,8%) 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. Razloge problema u ostvarivanju prava na pristup informacijama na lokalnoj razini 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 korisnika (zaposlenika ili bivših zaposlenika, vijećnika, i sl.), što rezultira donošenjem rješenja o zlouporabi prava na pristup informacijama.

Razlozi za odbijanje zahtjeva kao osnova žalbenog postupka

Ustavom Republike Hrvatske, člankom 38. stavkom 4., jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom. Člankom 15. Zakona o pravu na pristup informacijama propisani su razlozi za ograničenje pristupa informacijama, od koji su informacije iz

prethodnog i kaznenog postupaka za vrijeme trajanja tih postupaka jedino propisano apsolutno izuzeće te predstavljaju slučaj u kojem tijelo javne vlasti ne provodi test razmjernosti i javnog interesa. Sva ostala zakonska ograničenja su relativnog karaktera i tijelo prije donošenja odluke mora provesti test razmjernosti i javnog interesa, osim ako se radi o informacijama koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima. Kada su predmet zahtjeva klasificirani podaci, tijelo javne vlasti koje je vlasnik informacije prije donošenja odluke ima obvezu zatražiti mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost.

Tijela javne vlasti imaju obvezu ograničiti pristup informacijama u slučajevima za koje postoji zakonsko uporište i to 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 i na informacije koje nastaju u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama do završetka postupka te na informacije nastale u području održavanja diplomatskih odnosa. Osim toga, tijelo može ograničiti pristup informaciji 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 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. Pristup informaciji može se ograničiti ako postoje osnove 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 tim slučajevima tijelo javne vlasti ima obvezu provesti test razmjernosti i javnog interesa i ocijeniti preteže li u konkretnom slučaju javni interes za omogućavanjem pristupa informaciji nad štetom koja bi nastala za zaštićeni interes.

Osim zakonskih ograničenja, Zakonom o pravu na pristup informacijama propisani su i drugi razlozi zbog kojih tijelo može odbiti zahtjev za pristup informacijama. 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 da jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava 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 ili, pojednostavljeno, zlouporaba prava.

Potrebno je razlikovati razloge za ograničenje prava iz članka 15. 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) od druge osnove odbijanja zahtjeva iz članka 23., stavak 5., točke 3.-5., 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 2016., prema razlozima odbijanja (Tablica 5.6.) vidljivo je da najčešći razlog podnošenja žalbe na odbijajuće rješenje zlouporaba prava na pristup informacijama, zatim osobni podaci, a nakon toga poslovna ili profesionalna tajna. Ako se promatraju odvojeno razlozi ograničavanja pristupa i druge osnove za odbijanje zahtjeva, vidljivo je da među najčešćim razlozima ograničenja u 2016. prevladava zaštita osobnih podataka, zatim poslovna ili profesionalna tajna, prethodni i kazneni postupak, zatim vođenje sudskog ili drugog postupka, razlog što je informacija u postupku usuglašavanja ili drugi zakonom propisani razlozi.

Tablica 5.6. Žalbe prema razlozima odbijanja

	2016.		
Ograničenja	**Broj**	**Rang**	**Postotak**
prethodni i kazneni postupak	11	5	5%
klasificirana informacija	3	9	1,36%
poslovna ili profesionalna tajna	24	3	10,91%
porezna tajna	6	8	2,73%
osobni podaci	31	2	14,10%
intelektualno vlasništvo	7	7	3,18%
međunarodni ugovori, diplomatski odnosi	1	10	0,45%
u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom	6	8	2,73%
sudski, upravni ili drugi postupak u tijeku	11	5	5%
upravni, inspekcijski ili nadzor zakonitosti u tijeku	3	9	1,36%
informacija u postupku izrade	7	7	3,18%
informacija u postupku usuglašavanja	7	7	3,18%
zlouporaba prava na pristup informacijama	52	1	23,64%
ne smatra informacijom u smislu ZPPI-a	17	4	7,28%
nema osnove za dopunu ili ispravak	10	6	4,55%
ne posjeduje informaciju	24	3	10,91%

Zakonitost postupanja prvostupanjskih tijela

U nastavku se analiziraju odluke Povjerenika po žalbama u 2016. godini prema zakonskim ograničenjima u odnosu na najčešće korištene razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama, a koji su prikazani u Tablici 5.7.

Iz prikazanih podataka u odnosu na 229 žalbi koje se odnose na ostvarivanje prava na pristup informacijama i koje su riješene u 2016. (a obuhvaćaju žalbe podnesene u 2016. kao i prenesene žalbe iz prethodnog razdoblja), vidljivo je da je u 37 slučajeva žalba odbijena kao neosnovana, dok je u ukupno 164 slučaja žalba usvojena, rješenje poništeno i naloženo omogućavanje pristupa informaciji (70) ili predmet vraćen na ponovni postupak (94). Drugim riječima, s obzirom na odnos 164 slučaja utvrđene povrede u prvostupanjskom postupku i 37 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 4 od 5 slučajeva bili su u pravu.

Tablica 5.7. Žalbe prema odabranim razlozima odbijanja

Riješeni predmeti u 2016.	Ukupno	Riješeno	Neriješeno	redovna žalba-odbačena	redovna žalba-odbijena	rješenje poništeno i naloženo da omogući slobodan pristup	rješenje poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje	redovne žalbe o kojima je TJV samo odlučilo	Poništeno rješenjei riješen zahtjev
Ukupno	**303**	**165**	**138**	**7**	**31**	**46**	**76**	**9**	**2**
Prethoni i kazneni postupak	14	5	9	1	1	0	2	1	0
klasificirani podaci	10	7	3	1	2	1	3	0	0
poslovna tajna	54	26	28	2	1	17	5	1	0
osobni podaci	73	29	44	2	4	16	6	1	0
nije informacija	46	33	13	1	10	4	15	1	2
nema informaciju	36	26	10	0	13	1	14	4	0
zlouporaba prava	70	39	31	0	0	7	31	1	0

Napomena: obuhvaćene su žalbe koje su podnesene 2016. 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). Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti vidljivo je da su tijekom 2016. u 41 slučaju koristila ovo zakonsko ograničenje, u odnosu na koje je izjavljeno 11 žalbi (26,83%). Tijekom 2016. je od 14 žalbi u radu riješeno 5 žalbi, koje su se odnosile na prethodni i kazneni postupak, od kojih je u jednom slučaju prvostupanjsko tijelo izmijenilo rješenje, jedna žalba je odbačena zbog formalnih razloga, u 3 predmeta meritorno je odlučeno te je u jednom slučaju Povjerenik za informiranje potvrdio prvostupanjsku odluku, a u dva slučaja poništio rješenje i žalbu vratio na ponovni postupak. Navedeno ukazuje na potrebu da prvostupanjska tijela činjenice potkrjepljuju odgovarajućim dokazima kada koriste ovo zakonsko ograničenje.

b) Klasificirani podaci

Tijekom 2016. zaprimljene su 3 žalbe te je iz prethodnog perioda preneseno 7 predmeta, tako da je u rješavanju bilo 10 žalbi. Od ukupno 10 predmeta riješeno je njih 7, i to na način da je doneseno jedno rješenje kojim je žalba odbačena iz formalnih razloga, a dvije žalbe su odbijene kao neosnovane i potvrđena su rješenja Ministarstva unutarnjih poslova. U tri predmeta je poništeno rješenje i žalbe su vraćene na ponovni postupak u odnosu na rješenje Ministarstva financija, Ministarstva vanjskih i europskih poslova i Ministarstva unutarnjih poslova. U jednom predmetu je omogućen pristup informacijama iz razloga što je utvrđeno da konkretno zatražena informacija nije klasificirana. Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti je vidljivo

da su tijekom 2016. u 19 slučajeva tijela koristila zakonsko ograničenje klasificirane informacije, a u odnosu na koje su izjavljene 3 žalbe (15,79 %).

Kao i u prethodnom razdoblju, klasificirani podaci ne predstavljaju posebno istaknut razlog za odbijanje zahtjeva, a može se reći da postaju i sve manje važni – u 2013. bilo je 6 žalbi, u 2014. bilo je 12 žalbi, 2015. godini 7, a tijekom 2016. godine izjavljene su samo 3 žalbe na rješenja kojima se zahtjev odbija zbog toga što je tražena informacija klasificirana stupnjem tajnosti (deveti po redu razlog odbijanja u podnesenim žalbama). Također, sve je manje prisutna praksa da tijela koja nisu ovlaštena klasificirati podatke u svojim rješenjima tu osnovu ističu kao razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama, što se može pripisati intenzivnim edukacijama koje provode Povjerenik za informiranje i Ured vijeća za nacionalnu sigurnost, kao i ostalim aktivnostima Ureda.

c) Poslovna tajna, profesionalna tajna, porezna tajna

Tijekom 2016. kao drugi najčešći razlog za uskratu informacija zbog zakonskih ograničenja korištena je poslovna tajna ili profesionalna tajna, i to u 24 slučaja (10,91 %), a tijekom 2015. Bilo ih je 12 (6,78%), dok je u 2014. to bio premoćno najčešći razlog uskrate u 56 predmeta pa se gotovo svaka treća žalba odnosila na uskratu radi poslovne tajne (30,77%). Naime, mnoga trgovačka društva koja su obveznici primjene Zakona primjenjivala su zakonsko ograničenje poslovne tajne kada se radilo o traženju informacija o plaći, zakupu poslovnog prostora, ugovorima koje tijela sklapaju s trgovačkim društvima, izrađenim studijama 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 toga, 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 2016. u znatnoj mjeri smanjila, čemu su znatno pridonijele edukacije Povjerenika, odluke Povjerenika i potvrđivanje istih od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti proizlazi da su tijekom 2016. u 44 slučaja ograničila pristup informaciji iz razloga što ista predstavlja poslovnu ili profesionalnu tajnu, od kojih je nešto više od polovice u žalbenom postupku (24 žalbe ili 54,55%).

U odnosu na 26 riješenih predmeta zbog poslovne tajne kao zakonskog ograničenja, u 17 slučajeva poništeno je prvostupanjsko rješenje i naložena dostava zatražene informacije te je u 5 žalbi poništeno rješenje i predmet vraćen na ponovni postupak. U 3 slučaja je doneseno rješenje kojim je potvrđeno prvostupanjsko rješenje. Dakle, u 22 od 26 predmeta (84,62%) tijela javne vlasti su se nezakonito pozivala na poslovnu tajnu, pri čemu je vidljivo da nisu vodila računa o izričitoj zakonskoj normi članka 16. stavka 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. Ujedno, prilikom rješavanja zahtjeva tijela često ne uvažavaju da određeni dijelovi informacije mogu sadržavati podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu i čije otkrivanje može našteti 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.

Potaknut učestalim odbijanjem pristupa ugovorima koje tijela javne vlasti sklapaju, Povjerenik za informiranje je 2016. donio *Smjernice za klauzulu transparentnosti u ugovorima o zakupu poslovnog*

prostora koje tijela javne vlasti sklapaju s trećim osobama, potičući time pozitivnu 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.

U odnosu na poreznu tajnu, tijekom 2016. je zaprimljeno 6 žalbi u kojima se Ministarstvo financija pozvalo na to zakonsko ograničenje. U odnosu na riješene predmete, Povjerenik za informiranje tijekom 2016. riješio 7 žalbi na rješenja kojima je pristup uskraćen zbog porezne tajne, pri čemu je u 2 navrata potvrdio rješenja Ministarstva financija, 1 rješenje je poništeno te je naložen pristup zatraženoj informaciji jer je utvrđeno da se ne radi o poreznoj tajni, 3 rješenja poništio i vratio na ponovni postupak, a u 1 predmetu je Ministarstvo financija samo izmijenilo svoju odluku. Ostale žalbe su u postupku rješavanja.

d) Osobni podaci

Iz statističkih podataka vidljivo je da je zaštita osobnih podataka u 2016. najčešće korišteno zakonsko ograničenje, s obzirom da je najveći broj žalbi (31 ili 14%) izjavljen zbog toga što su tijela ograničila pristup informacijama zbog zaštite osobnih podataka. Za usporedbu, u 2015. su iz istog razloga podnesene 34 žalbe (19,21%), a 2014. njih 37 (20,33%). Prema podacima iz izvješća koja su tijela dostavila Povjereniku, vidljivo je da su osobni podaci i kod samih tijela najčešće korišteno zakonsko ograničenje, i to u 106 slučajeva, u odnosu na koje je tijekom 2016. izjavljena 31 žalba (29,25%).

Od ukupno 73 žalbena predmeta koja su bila u rješavanju tijekom 2016., riješeno je 29 žalbi, pri čemu je u 2 predmeta (6,90%) žalba odbačena zbog formalnih razloga, u 4 predmeta (13,79%) potvrđena je odluka tijela javne vlasti, a u 22 predmeta (75,86%) Povjerenik za informiranje je poništio rješenje i predmet vratio na ponovni postupak (6 ili 20,69%) ili omogućio pristup informacijama, obično djelomično (16 ili 55,17%). U jednom predmetu je tijelo javne vlasti nakon izjavljene žalbe samo promijenilo svoju odluku. Ti podaci pokazuju da su u tri četvrtine slučajeva (22 ili 75,86%) tijela javne vlasti neopravdano uskratila informaciju po osnovi osobnih podataka, a osobito ne uzimajući u obzir odredbu članka 15. stavka 5. Zakona, koja omogućava da se djelomično omogući pristup informaciji na način da se zaštite određeni dijelovi koji sadrže osobne podatke i koji podliježu ograničenju, a da se pristup ostalom dijelu informacije omogući.

Iz žalbenih predmeta je vidljivo da se u predmetima kojima se zahtjevi odbijaju zbog zaštite osobnih podataka najčešće traže podaci o plaćama u tijelima javne vlasti, osobama izabranim na radno mjesto temeljem provedenog natječajnog postupka, sastavu radnih skupina, podaci o zaposlenicima, ugovorima i radnim mjestima te drugim troškovima temeljem isplata zaposlenima ili osobama u ugovornom odnosu. Drugim riječima, najčešće se radi o javnim podacima – ili o podacima vezanim za obavljanje dužnosti ili poslova radnog mjesta (bruto plaće, kvalifikacije, radna mjesta i sl., uključujući javne natječaje za zapošljavanje) ili informacijama o isplatama javnih sredstava osobama ugovornom odnosu.

Velik broj zahtjeva, ali i žalbi, odnosio se na informacije o provedbi natječaja i ishodu natječajnih postupaka za zapošljavanje, što je potaklo Povjerenika za informiranje da donese *Smjernice o pristup informacijama u postupcima provedbe javnih natječaja za zapošljavanje te postupak izbora i*

imenovanje putem javnih poziva u tijelima javne vlasti, koje trebaju poslužiti tijelima javne vlasti kao putokaz u rješavanju konkretnih zahtjeva za pristup informacijama.

e) Informacija se ne smatra informacijom u smislu Zakona

Na četvrtom mjestu razloga odbijanja zahtjeva u 2016. nalaze se slučajevi u kojima se traženo ne smatra informacijom u smislu članka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama (17, odnosno 7,28% žalbi). U odnosu na 2015. kada je taj razlog korišten 47 puta (26,55%), u 2016. zabilježen je značajan pad, što je posljedica jasnog definiranja što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama u publikacijama i javno objavljenoj praksi Povjerenika, kao i intenzivnoj edukaciji službenika za informiranje. Iz dostavljenih izvješća tijela proizlazi da su tijekom 2016. odbili 51 zahtjev jer su ocijenili da zatražena informacija ne ispunjava uvjete iz zakonske definicije. Njihova rješenja pobijana su u žalbenom postupku u trećini slučajeva (17 žalbi ili u 33,33 % slučaja).

U odnosu na 33 riješena predmeta tijekom 2016., tijela javne vlasti su u 10 slučajeva (30,3%) ispravno donijela odluku, dok je u 15 slučajeva (45,45%) tijelo pogrešno utvrdilo da se nije tražila informacija u zakonskom smislu pa je rješenje poništeno i predmet vraćen na ponovni postupak. Iz toga je vidljivo da su tijela javne vlasti bila sklona zahtjeve za pristup informacijama postavljene u obliku upita ocijeniti kao podneske kojima se ne traži informacija u smislu Zakona i time ne razmatrati mogu li na upit odgovoriti dostavom informacije koja je u njihovom posjedu, čak i unutar različitih dokumenata ili zapisa podatka, pri čemu nisu dužna za korisnike raditi analize, ispunjavati tablice i kreirati novu informaciju i slično.

f) Zlouporaba prava

Odbijanje zahtjeva za pristup informacijama zbog zloupotrebe prava uređeno je člankom 23. stavkom 5. točkom 5. Zakona o pravu na pristup informacijama, na način da će tijelo javne vlasti rješenjem odbiti zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava 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. Kod utvrđivanja zlouporabe prava na pristup informacijama potrebno je cijeniti sve činjenice i okolnosti slučaja kako bi se utemeljila odluka o postojanju ili nepostojanju zlouporabe prava. Za procjenu postojanja zlouporabe prava relevantno je i zakonsko načelo međusobnog poštovanja i suradnje iz članka 9.a Zakona, koje određuje da se odnosi tijela javne vlasti i korisnika temelje na suradnji i pružanju pomoći te međusobnom uvažavanju i poštivanju dostojanstva ljudske osobe. Zakonom o pravu na pristup informacijama nije definiran sadržaj zlouporabe prava, osim temeljnih smjernica o tome koje okolnosti tijelo javne vlasti treba imati u vidu prilikom donošenja odluke o tome da određeni korisnik zloupotrebljava pravo na pristup informacijama (funkcionalno povezani zahtjevi, učestali zahtjevi, rješavanje predstavljaju opterećenje za tijelo javne vlasti) te je ostavljeno praksi da uspostavi pravni standard. Iako je pitanje zlouporabe prava pravno uređeno, u praksi zlouporabu prava treba koristiti iznimno, i to u slučaju kada ponašanje korisnika ometa rad i normalno funkcioniranje tijela, imajući u vidu da se ograničava ustavno pravo građana.

Zlouporabu prava na pristup informacijama može se identificirati u situacijama kada pojedini korisnik prava na pristup informacijama, pod određenim okolnostima, ugrožava, ometa ili onemogućava korištenje prava drugih. Korisnik pravo može ugrožavati osobno ili putem drugih korisnika koji od istog tijela javne vlasti učestalim zahtjevima traže informacije. Zlouporaba prava je sukob prava korisnika prava na pristup informacijama i same svrhe Zakona, do kojeg dolazi u određenom trenutku kada korištenje tim pravom, koje je do nekog trenutka procesno i materijalno opravdano, primjerice zbog toga što se pravo ostvaruje na način na koji to određuju postupovne odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, odnosno podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama, bez navođenja svrhe traženja određenih informacija koje su u posjedu tijela javne vlasti i sl., dolazi u sukob sa svrhom i ciljem zakonskog uređenja prava na način da se negativno odražava na prava i dužnosti trećih osoba.

Iz zakonskog određenja je jasno da je potrebno ocijeniti utjecaj zahtjeva na javni interes, iako prema Zakonu podnositelji zahtjeva ne moraju navoditi razloge zbog kojih traže informaciju, ali je potrebno naglasiti da u slučaju moguće zloupotrebe prava svrha i subjektivni elementi imaju utjecaj na odlučivanje i ocjenu postojanja javnog interesa, jer je potrebno uzeti u obzir i širi kontekst podnošenja zahtjeva, kao i ciljeve koji se žele postići podnošenjem zahtjeva. Tijelo javne vlasti, bez obzira što korisnik ne treba navesti svrhu traženja informacije, iz eventualne komunikacije s korisnikom i njegovim pojašnjenjima može razmatrati i vrijednost zatraženih informacija za javni interes. Osim toga, potrebno je ocijeniti ponašanje korisnika prilikom traženja informacija (objektivne i subjektivne okolnosti), a također i ponašanje samog tijela javne vlasti, kao i uzeti u obzir kontekst i povijest tih zahtjeva.

Tijekom 2016. zaprimljene su 52 žalbe (koje uključuju i 36 žalbi koje su spojene u jedan predmet), iz čega je vidljivo da je zlouporaba najčešće korišteni razlog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama (23,46%). Uspoređujući podatke iz 2015. kada je podneseno 12 žalbi na rješenja kojima je pristup odbijen po osnovi zlouporabe (a navedeni se razlog mogao koristiti u odnosu na zahtjeve podnesene od 9. kolovoza 2015.), vidljivo je da je došlo do višestrukog povećanja broja žalbi (za 433%). Međutim, kada se razmatra koja su tijela javne vlasti koristila ovo ograničenje, vidljivo je da se u najvećem broju na zlouporabu pozivaju rješenja Hrvatske obrtničke komore, Općine Gračišće, Općine Baška Voda i Javna ustanova za upravljanje Park-šumom Marjan, kojima su zahtjevi za pristup informacijama podnijeli isti ili više povezanih korisnika.

Tijekom 2016. doneseno je 13 rješenja kojima je žalba odbijena kao neosnovana, 1 je rješenje poništeno i omogućen pristup informacijama, a u 14 slučaja je tijelo javne vlasti samo promijenio odluku.

S obzirom na broj izjavljenih žalbi zbog zlouporabe prava u predstojećem periodu nužno je donijeti smjernice kojima bi se naznačili mogući kriteriji za ocjenu postojanja zlouporabe prava na pristup informacijama.

5.4 Značajnije odluke Povjerenika za informiranje

Prema najznačajnijim rješenjima Povjerenika za informiranje, javno objavljenima u Tražilici odluka i mišljenja na internetskoj stranici www.pristupinfo.hr, sljedeće informacije trebaju biti javno dostupne, uz eventualnu zaštitu određenih podataka:

- Rješenje Ministarstva uprave o odobravanju izrade pečata s grbom Republike Hrvatske, popisi pečata, žigova i štambilja na kojoj je vidljiv otisak pečata (*rješenje KLASA: UP/II-008-07/15-01/483, URBROJ: 401-01/06-16-02 od 17.10.2016, rješenje KLASA: UP/II-008-07/15-01/492, URBROJ: 401-01/06-16-02 od 7.10.2016.)*
- Odluke o provedbi postupka nabave bagatelne vrijednosti *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/145, URBROJ: 401-01/06-16-05 od 17.10.2016.)*
- Izvještaji proračuna i proračunskih korisnika i njegovih sastavnih dijelova, obrazaca PR-RAS, NT, RAS-funkcijski, P-VRIO, Bilanca, Obveze i S-PR-RAS *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/19, URBROJ: 401-01/06-16-02, od 22.12.2016.)*
- Godišnji plan unutarnje revizije *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/15-01/289, URBROJ: 401-01/11-16-04 od 22.12.2016.)*
- Revizorsko izvješće, koje je izradila nadležna služba za unutarnju reviziju, Revizija Cost Benfit analize za izgradnju plinske kombi kogeneracijske elektrane (*rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/239, URBROJ: 401-01/04-16-06 od 26.09.2016., rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/513, URBROJ: 401-01/04-16-02 od 20.10..2016.)*
- Izvješća o realizaciji godišnjega plana i programa škole (uz prekrivanje osobnih podataka - imena i prezimena učenika) *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/278, URBROJ: 401-01/06-16-03 od 17.10.2016.)*
- Izvadci po prometima žiro-računa tijela javne vlasti, uz prekrivanje osobnih podataka fizičkih osoba koje su izvršile uplate i brojevi računa svih fizičkih osoba *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/15-01/255, URBROJ: 401-01/05-16-08 od 21.10.2016.)*
- Ponuda i Ugovor o izvođenju radova sklopljenog između tijela javne vlasti i odabranog izvoditelja radova, Zapisnik o primopredaji izvršenih radova, računi/otpremnice za izvršene radove, zapisnik o uočenim nepravilnostima prilikom pregleda završenih radova *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/314, URBROJ: 401-01/04-16-05 od 14.03.2016.)*
- Izvještaji o izvršenom programu i namjenskom korištenju sredstava potpore iz proračuna ministarstva, računi, nalozi za plaćanje *(rješenje Povjerenika za informiranje KLASA: UP/II-008-07/15-01/323, URBROJ: 401-01/06-16-05 od 23.12.2016.*)
- Ugovor o zakupu poslovnog prostora, Ugovor o upravljanju zgradama, Međuvlasnički ugovor, Kupoprodajni ugovor koje je sklopilo tijelo javne vlasti, uz prekrivanje osobnih podataka iz javnobilježničke ovjere (*rješenje KLASA: UP/II-008-07/15-01/439, URBROJ: 401-01/05-16-04 od 14.10.2016.)*
- Tekst javnog natječaja, odluke o imenovanju *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/99, URBROJ: 401-01/06-16-07 od 30.12.2016.)*
- Informacije o osobama koje obavljaju poslove određenih radnih mjesta u tijelima javne vlasti i način njihova odabira (*rješenje KLASA: UP/II-008-07/15-01/148, URBROJ: 401-01/04-16-05 od 17.08.2016., rješenje KLASA: UP/II-008-07/15-01/14, URBROJ: 401-01/05-16-03 od 21.10.2016.)*
- Diplome zaposlenih u tijelima javne vlasti uz prekrivanje datuma i mjesta rođenja (*rješenje KLASA: UP/II-008-04/16-01/180, URBROJ: 401-01/06-16-02 od 30.11.2016.)*
- Ugovor o radu zaposlenih u tijelima javne vlasti, uz prekrivanje adresa i OIB-a zaposlenika *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/72, URBROJ: 401-01/04-16-02 od 19.02.2016.)*
- Ugovor o djelu, autorskom djelu, sklopljenom između tijela javne vlasti kao naručitelja i fizičke osobe, uz prekrivanje OIB-a, adrese, naziva banke i broja žiro-računa izvršitelja ili

autora (*rješenje Povjerenika za informiranje KLASA: UP/II-008-07/14-01/206, URBROJ: 401-01/06-16-08 od 20.06.2016.)*

- Ugovor o povremenom (privremenom) radu redovitog/e studenta/ice uz prekrivanje šifra i OIB-a studenta i neto iznos (*rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/557, URBROJ: 401-01/11-16-01 od 22.12.2016.)*
- Obračun plaće za zaposlene u tijelima javne vlasti, uz prekrivanje svih podataka osim imena i prezimena, bruto iznosa za redovni rad, bruto iznosa za minuli rad i iznosa ukupnih bruto primanja (*rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/01, URBROJ: 401-01/11-16-05 od 23.12.2016., rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/314, URBROJ: 401-01/04-16-05 od 14.03.2016.)*
- Zapisnik o upravnom ili inspekcijskom nadzoru nadležnog tijela javne vlasti, odluka čelnika o izjavljenom prigovoru protiv Zapisnika (*rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/359, URBROJ: 401-01/04-16-04 od 12.07.2016., rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/112, URBROJ: 401-01/05-16-03 od 28.4. 2016., rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/225, URBROJ: 401-01/06-16-04 od 18.04.2016.)*
- Zapisnik sa sastanka upravnog vijeća zdravstvene ustanove *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/313, URBROJ: 401-01/06-16-07 od 28.12.2016.)*
- Informacije o broju kliničkih studija za potrebe privatnih farmaceutskih kompanija, broju trgovačkih društava za koje su se takve studije radile, ukupna vrijednost tih ugovora, iznos koji je od ukupne vrijednosti pripao bolnicama, iznos koji je od ukupne vrijednosti pripao voditeljima studija, imena voditelja kliničkih studija, iznos koji je od tih kliničkih studija uplaćen na Hrvatski zavod za javno zdravstvo i iznos koji je od tih studija pripao Ministarstvu zdravlja ili državnom proračunu *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/235, URBROJ: 401-01/04-16-12 od 28.06.2016.)*
- Ugovor o kliničkim ispitivanjima koje su bolnice sklapale s farmaceutskim trgovačkim društvima sa svim dodacima i prilozima osim priloga ugovoru - Plan ispitivanja (Protokol), na način da se na istima zaštite osobni podaci fizičkih osoba: OIB, adresa, broj osobne iskaznice, državljanstvo, broj putovnice, broj telefona, broj mobitela, broj faxa, e-mail adresa (*rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/216, URBROJ: 401-01/04-16-09 od 2.06.2016.)*
- Informacija o broju obavljenih transplantacija u određenom periodu *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/03, URBROJ: 401-01/06-16-02 od 21. listopada 2016.)*
- Rješenja nadležnih ureda državne uprave u županijama o povratu crkvene imovine (*rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/283, URBROJ: 401-01/05-16-02 od 22.04.2016.)*
- Ugovor i aneks ugovora sklopljen između tijela javne vlasti i trgovačkog društva, Ugovori o suradnji sklopljenog između tijela javne vlasti i pravne osobe, Ugovori o prijevozu učenika *(rješenje KLASA: UP/II-008-07/14-01/469, URBROJ: 401-01/06-16-04 od 18.02.2016., rješenje KLASA: UP/II-008-07/15-01/197, URBROJ: 401-01/06-16-03 od 29.01.2016., rješenje KLASA: UP/II-008-07/15-01/222, URBROJ: 401-01/11-16-05 od 31.12..2016.)*
- Popis studenata koji su upisali poslijediplomski studij, informacija o voditelju studija i tajniku studija, popis profesora i suradnika koji su izvodili nastavu na studiju (*rješenje KLASA: UP/II-008-07/16-01/115, URBROJ: 401-01/04-16-05 od 20.07.2016.*)

6 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 o pravu na pristup informacijama, tužbu protiv rješenja Povjerenika 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, 94/16).

Prikaz statističkih podataka u pogledu upravnih sporova tijekom 2016. sadržan je u Tablici 6.1., 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 2016. pokrenuta su 34 upravna spora pred Visokim upravnim sudom, dakle 5 više nego prethodne godine. Podnesen je i jedan prijedlog za obnovu postupka, koju je Sud dozvolio zbog nemogućnosti sudjelovanja zainteresirane stranke u upravnom sporu. Međutim, obnova postupka nije utjecala na promjenu odluke Suda.

Od ukupno 34 pokrenuta upravna spora, u 26 slučajeva radio se o tužbama podnesenim protiv rješenja Povjerenika (26 pobijanih rješenja ili 76,47%), a u 8 slučajeva radilo se o nerješavanju žalbi Povjerenika za informiranje u zakonskim rokovima (8 tužbi ili 23,53%).

U odnosu na pokrenute upravne sporove, tijekom 2016. izrađeno je 37 odgovora na tužbu, uključujući 3 upravne tužbe zaprimljene krajem 2015.

Sudske odluke po tužbama

U pogledu završenih upravnosudskih postupaka (odluka upravnih sudova u Splitu i Zagrebu te Visokog upravnog suda Republike Hrvatske), Povjerenik za informiranje je tijekom 2016. zaprimio ukupno 45 odluka (presuda i rješenja), od čega 39 odluka Visokog upravnog suda (uključujući 1 odluku donesenu u obnovljenom sudskom postupku) te u odnosu na postupke započete prema ranije važećem Zakonu, 4 odluke Upravnog suda u Splitu i 2 odluke Upravnog suda u Zagrebu. Do stupanja na snagu Zakona o pravu na pristup informacijama 8. ožujka 2013., za tužbe su bili nadležni upravni sudovi, tako da se dio upravnih sporova odnosio i na ranije postupke o ostvarivanju prava na pristup informacijama pokrenute u vrijeme važenja ranijeg Zakona. Usporedbe radi, u 2015. zaprimljene su 32 odluke sudova.

S obzirom na ishod, u 30 od 45 završenih sudskih postupaka (66,67%) Sud je potvrdio zakonitost rješenja Povjerenika i odbio tužbeni zahtjev (od toga 26 presuda Visokog upravnog suda i 4 presude Upravnog suda u Splitu). Visoki upravni sud je u 5 od 45 slučajeva (11,11%) poništio rješenje Povjerenika, od čega je u jednom predmetu u slučaju obnove postupa sud ponovio svoju

odluku. U 2 slučaja (4,44%) Upravni sud u Zagrebu je donio odluku kojim je odbacio tužbu kao nedopuštenu iz procesnih razloga (jer prema ranijem Zakonu tijela javne vlasti nisu bila ovlaštena pokrenuti upravni spor). U 8 slučajeva (17,77%) sud je obustavio postupak jer je Povjerenik u međuvremenu riješio žalbu. Proizlazi da je u odnosu na predmete kojima je meritorno odlučeno rješenjem Povjerenika u 85,71% slučajeva Sud potvrdio odluku Povjerenika za informiranje.

Tablica 6.1. Statistički podaci u pogledu upravnih sporova tijekom 2016.

Upravni sporovi i tužbe u 2016.	Broj	Postotak
Zaprimljene tužbe - prema sudovima	34	100%
Visoki upravni sud	34	100%
upravni sudovi	0	0%
Zaprimljene tužbe prema osnovi	34	100%
Tužbe protiv rješenja Povjerenika	26	76,47%
Tužbe zbog šutnje uprave	8	23,53%
Tužbe protiv prigovora	0	0%
Odgovori na tužbu Povjerenika za informiranje	37	100%
Zaprimljene odluke sudova – prema donositelju	45	100%
Visoki upravni sud	39	86,67%
upravni sudovi	6	13,33%
Zaprimljene odluke sudova – prema ishodu	45	100%
tužba odbijena, potvrđena odluka PI	30	66,67%
postupak obustavljen, PI riješio predmet	8	17,78
poništeno rješenje i riješena žalba	0	0%
poništeno rješenje	5	11,11%
tužba odbačena	2	4,44%
Sporovi pred Visokim upravnim sudom prema ishodu	39	100%
tužba odbijena, potvrđena odluka PI	26	66,67%
postupak obustavljen	8	20,51%
poništeno rješenje	5	12,82%

Podaci Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

Prema podacima koje je Visoki upravni sud dostavio Povjereniku za informiranje u pogledu upravnih sporova koji su se pred tim Sudom vodili tijekom 2016. u odnosu na postupanje Povjerenika, vidljivo je da je Visoki upravni sud zaprimio 40 tužbi.

Visoki upravni sud postupao je u 50 upravnih sporova tijekom 2016. (uključujući sporove započete 2015.) te je riješio 39 tužbi, a 11 tužbi je u radu. Od završenih 39 sporova Sud je 23 tužbe (58,97%) odbio kao neosnovane i potvrdio rješenje Povjerenika, u 5 slučajeva je usvojio tužbu (12,82%), u 3 slučaja odbacio tužbu (7,69%) te u 8 slučajeva obustavio postupak zbog naknadnog rješavanja žalbe od Povjerenika (20,51%).

Podnositelji tužbi

Od ukupno 34 upravne tužbe koje je Povjerenik zaprimio u 2016., veći broj tužbi, i to njih 19 (55,88%), podnijeli su korisnici informacije, dok je 15 tužbi (44,12%) podneseno od strane tijela javne vlasti koja nisu bila zadovoljna odlukama Povjerenika za informiranje. Od korisnika, fizičke osobe su najčešći podnositelji tužbi, tako da su 12 tužitelja fizičke osobe (63,16%), zatim 5 udruga (26,31%) te 2 trgovačka društva (10,53%). Pri tome su 4 tužbe podnesene od iste udruge te 2 tužbe od istog podnositelja, iz čega slijedi da je su trećinu svih tužbi korisnika podnijela dva podnositelja. Podaci o podnositeljima tužbi prikazani su u Tablici 6.2.

U odnosu na 2015., kada su korisnici podnijeli 21 tužbu, odnosno 72,41% tužbi, zamjetno je povećanje tužbi podnesenih od strane tijela javne vlasti. Tijela javne vlasti javljaju se kao podnositelji tužbi u 15 slučajeva, i to najčešće jedinice lokalne samouprave – Općina Gračišće u 6 slučajeva (40%), zatim tijela državne uprave i druga državna tijela u 4 slučaja (26,67%) – u 2 slučaja (13,33%) Ustavni sud Republike Hrvatske, u 1 slučaju (6,67%) ministarstvo (Ministarstvo zdravlja) te u 1 slučaju (6,67%) Hrvatska narodna banka, dok se u odnosu na ostale skupine tijela javne vlasti javljaju u 3 slučaja trgovačka društva (20%) i to trgovačko društvo HEP d.d., u 2 slučaja (13,33%) udruge, od toga 1 (6,67%) Hrvatska komora fizioterapeuta i 1(6,67%) Hrvatska turistička zajednica.

Tablica 6.2. Podnesene i riješene upravne tužbe tijekom 2016. prema tužiteljima

	Podnesene upravne tužbe		**Riješene upravne tužbe**	
Tužbe prema tužiteljima	34	100%	45	100%
korisnici	19	55,88 %	27	60%
tijela javne vlasti	15	44,12%	18	40%
Od toga:	34	100%	45	100%
fizičke osobe	12	35,29%	22	48,89%
udruge	7	20,59%	7	15,56%
trgovačka društva	5	14,71%	1	2,22%
Vlada RH i državna tijela	3	8,82%	4	8,89%
ministarstva	1	2,94%	3	6,67%
agencije, zavodi i fondovi	0	0%	1	2,22%
pravosudna tijela	0	0%	0	0%
jedinica lokalne samouprave	6	17,65%	7	15,56%
Tužbe prema korisnicima	19	100%	27	100%
fizičke osobe	10	52,63%	19	70,37%
novinari	2	10,53%	3	11,11%
udruge	5	26,32%	4	14,82%
trgovačka društva	2	10,53%	1	3,70%
Tužbe prema tijelima javne vlasti	15	100%	18	100%
državna tijela, udruge, trg.društva	8	50,33%	7	38,89%
ministarstva	1	6,67%	3	16,67%
agencije, zavodi i drugi	0	0%	1	5,56%
pravosudna tijela	0	0%	7	38,89%
jedinica lokalne samouprave	6	40%		

U odnosu na 39 riješenih tužbi pred Visokim upravnim sudom, podnositelji tužbi u 16 slučajeva (41,03%) bili su tijela javne vlasti, a u 23 slučaja (58,97%) korisnici. U odnosu na riješene tužbe podnesene od tijela javne vlasti, u 13 slučajeva (81,25%) Sud je odbio tužbe kao neosnovane i potvrdio rješenja Povjerenika te je u 3 predmeta (18,75%) poništio rješenje, i to u sporovima pokrenutima od strane Ustavnog suda Republike Hrvatske, Ministarstva zdravlja i Hrvatske turističke zajednice. Od tijela javne vlasti najčešći tužitelji bile su jedinice lokalne samouprave, njih 6 (37,50%), i to Općina Gračišće, ministarstva u 3 slučaja (18,75%), i to Ministarstvo gospodarstva i Ministarstvo zdravlja u dva slučaja (u istom predmetu, u konačnici je po odluci u ponovljenom postupku tužba odbijena kao neosnovana), zatim državna tijela u 3 slučaja (18,75%), i to Hrvatska narodna banka te Ustavni sud Republike Hrvatske u dva predmeta (u istom predmetu, u konačnici je po odluci u ponovljenom postupku tužba odbijena kao neosnovana). Ostali podnositelji tužbi bili su Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, HEP d.d., Hrvatska komora fizioterapeuta i Hrvatska turistička zajednica.

U odnosu na 23 slučaja pred Visokim upravnim sudom povodom tužbi korisnika, u 13 sudskih sporova (56,52%) Sud je odbio tužbe kao neosnovane i potvrdio rješenje Povjerenika, a u 8 sporova (34,78%) je obustavljen postupak zbog šutnje uprave Povjerenika. U dva predmeta (8,70%) je Visoki upravni sud poništio rješenje, uz napomenu da se radilo o istom predmetu u kojem je Sud po prijedlogu za obnovu postupka donio istu odluku tako da se u stvari radi o jednoj poništenoj odluci.

Kretanje sudskih sporova u razdoblju 2012.-2016.

S obzirom na ukupan broj upravnih sporova pokrenutih u razdoblju 2012.-2016. (Tablica 6.3.), prosječan broj upravnih sporova kreće se oko 29. Vidljiv je trend porasta broja sporova, od 13 sporova u 2012., više nego dvostruki porast u 2013. (29 sporova, 223%), zatim porast u 2014. (40 ili 38%, pri čemu se dio tužbi odnosi na prigovore na obavijest o učinjenom po predstavkama odnosno zahtjevu za obavještavanjem o tijeku postupka ili razgledanjem spisa), zatim blago smanjenje u 2015. (29 sporova ili 72% u odnosu na 2014.) te ponovni porast za 17,24% u 2016., kada su pokrenuta 34 spora.

Tablica 6.3. Pokrenuti sudski sporovi i odnos prema broju žalbi

Godina	Tužbe	Indeks	Žalbe (podnesene)	Odnos broja žalbi i broja tužbi	Udio tužbi u postupcima (%)	Žalbe (riješene)	Odnos broja žalbi i broja tužbi	Udio tužbi u odlukama (%)
2012.	13	-	-	-		-	-	
2013.	29	223	515	17,76	5,63	495	17,01	5,86
2014.	40	138	658	16,45	6,08	523	13,06	7,65
2015.	29	72	624	21,52	4,65	526	18,14	5,51
2016.	34	117	635	18,67	5,35	674	19,82	5,04
Ukupno	**145**	**-**	**2.432**	**-**	**-**	**2.218**	**-**	
Prosječno	**29**	**-**	**-**	**18,6**	**5,43**		**17,01**	**6,02**

U odnosu na broj odluka Povjerenika, u prosjeku se svake godine podnese jedna tužba na svakih 18,6 otvorenih žalbenih predmeta, odnosno na svakih 17,01 odluka Povjerenika, s time da je u

2016. broj pokrenutih upravnih sporova smanjen na svakih 19,82 završenih postupaka. Udio tužbi kreće se između 4,65 i 7,65%, s time da je u prosjeku taj udio iznosio 5,43 u odnosu na pokrenute žalbene postupke, odnosno 6,02 u odnosu na odluke po žalbama.

U 2016. udio upravnih sporova je manji nego što je prosječan udio u promatranom razdoblju, odnosno upravni sporovi pokreću se u odnosu na tek nešto više od 5% svih žalbi pred Povjerenikom za informiranje (5,35 otvorenih žalbenih postupaka odnosno 5,04 odluka). S druge strane, udio tužbi i broj napadanih odluka Povjerenika bio je najveći 2014., kada je u odnosu na 7,65% svih odluka Povjerenika po žalbama bio pokrenut upravni spor 2014., odnosno bilo je podneseno ukupno 40 tužbi. To je ujedno bila i prva godina rada nove institucije i primjene novog Zakona o pravu na pristup informacijama.

Nastavno na te podatke, a uzimajući u obzir i proširenje nadležnosti i proširenje aktivne legitimacije za pokretanje upravnog spora u ovom razdoblju, zamjetan je blagi trend smanjenja broja pokrenutih upravnih sporova u odnosu na odluke i postupanja Povjerenika za informiranje, što ukazuje na povjerenje u zakonitost odlučivanja Povjerenika. Tijela javne vlasti u pravilu su postupala prema rješenjima Povjerenika, na što ukazuje odnos između rješenja kojima je usvojena žalba i naloženo omogućavanje pristupa informacijama (70 odluka) i broja podnesenih tužbi od strane tijela javne vlasti (15 tužbi), iz čega proizlazi da tijela pokreću spor u oko 20% slučajeva. Korisnici su nešto skloniji izazivati odluke Povjerenika pred upravnim sudovima, za što je indikativan podatak da je u odnosu na 37 odluka kojima je odbijena žalba kao neosnovana, podneseno 11 tužbi, odnosno oko 30%. Usporen je i trend povećanja broja tužbi zbog šutnje Povjerenika (3 u 2014., 7 u 2015., 8 u 2016.), što je bio rezultat nedovoljnih kapaciteta i nagomilanih žalbi iz 2014., što su problemi koji se još uvijek rješavaju, kao i rezultat redovito dugotrajne razmjene podnesaka između tijela javne vlasti i Povjerenika, osobito u slučajevima kada tijela nisu sklona omogućiti pristup informaciji.

Izbor odluka Visokog upravnog suda

S obzirom na odluke Visokog upravnog suda u upravnim sporovima pokrenutima protiv rješenja Povjerenika za informiranje, koje su u cjelovitom obliku dostupne u Tražilici odluka i mišljenja kao najznačajnije ističemo:

- *nalaz revizije poslovanja zdravstvene ustanove* treba biti javno dostupna informacija (*Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-151/16-5 od 23. studenoga 2016.)*
- *konto kartice* udovoljavaju definiciji informacije iz odredbe članka 5. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, i budući da se radi o raspolaganju javnim sredstvima, iste trebaju biti dostupne javnosti i bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, a ako sadrže informacije koje podliježu zakonskim ograničenjima pristup treba u tom dijelu ograničiti (*Visoki upravni sud RH, Poslovni broj: UsII-94/16-9 od 20. listopada 2016.)*
- osobni podaci koji se odnose na *ranija zaposlenja* službenika u tijelima javne vlasti, a koje su bile relevantne u postupku primanja u radni odnos, javno su dostupne informacije (*Visoki upravni sud RH, Poslovni broj UsII-121/16-9 od 19. listopada 2016.)*
- *utvrđenje o nezakonitostima* u postupku konverzije kredita u švicarskim francima, informacija o poduzimanju mjera prema bankama te o pokrenutim prekršajnim postupcima, javno su dostupne informacije (*Visoki upravni sud RH, Poslovni broj UsII-130/16-8 od 22. rujna 2016.)*

- informacije o *osobama koje su sudjelovale u izradi podzakonskog propisa*, bez obzira radi li se o državnom službeniku ili osobama koje nisu zaposlene u tijelu javne vlasti su javno dostupni podaci (*Visoki upravni sud RH, Poslovni broj UsII-84/16-8 od 18. kolovoza 2016.)*
- *ugovor o autorskom djelu* između tijela javne vlasti i trećih osoba, uz prekrivanje osobnih podataka (OIB, adresa, naziv banke, brojevi žiro računa i brojevi deviznih računa) javno je dostupna informacija (*Visoki upravni sud RH, Poslovni broj UsII-117/16-7 od 16. kolovoza 2016.)*
- informacija o bruto iznosu plaće predsjednice komore (čelnice tijela javne vlasti) je javna informacija (*Visoki upravni sud RH, Poslovni broj UsII-2/16-8 od 13. travnja 2016.)*
- *ugovor o istraživanju prirodnih bogatstava* (Jadrana) javno je dostupna informacija, i to Glavni ugovor o suradnji na prikupljanju novih seizmičkih podataka, obradi, interpretaciji, te preradi i interpretaciji postojećih podataka i prodaji i marketingu za više klijenata sklopljen 25. srpnja 2013. godine između Ministarstva gospodarstva, za Republiku Hrvatsku i trgovačkog društva S. G. L., kao i kasnije sklopljeni aneksi ugovora (*Visoki upravni sud RH, Poslovni broj UsII-209/15-8 od 27. siječnja 2016.)*

Poštivanje sudskih presuda i odluka Povjerenika za informiranje

U odnosu na postupanje po sudskim presudama, do kraja 2016. dva tijela javne vlasti nisu postupila po odlukama Visokog upravnog suda kojima su potvrđene odluke Povjerenika za informiranje: Hrvatska komora fizioterapeuta u predmetu pristupa informaciji o bruto plaći predsjednice Komore te Općina Gračišće u 6 predmeta pristupa kontnim karticama. Ujedno je zbog nepostupanja po odluci Povjerenika za informiranje, protiv predsjednice Hrvatske komore fizioterapeuta pokrenut prekršajni postupak pred Prekršajnim sudom u Zagrebu. U odnosu na Općinu Gračišće, prema dostavljenim podacima po predstavci korisnika, Povjerenik za informiranje je dobio saznanje o pokretanju ustavnih tužbi protiv odluka Visokog upravnog suda.

Također, Državno odvjetništvo RH je na prijedlog Hrvatske banke za obnovu i razvita (HBOR) podnijelo Vrhovnom sudu RH zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog Republike Hrvatske broj UsII-92/15-5 od 27. kolovoza 2015., kojim je potvrđeno rješenje Povjerenika za informiranje KLASA: UP/II-008-07/14-01/219, URBROJ: 401-01/04-15-02 od 13. svibnja 2015., kojim je poništeno rješenje HBOR-a i novinaru odobren pristup popisu fizičkih osoba kojima je HBOR isplatio honorare od siječnja 2010. do siječnja 2014. HBOR je postupio o presudi Visokog upravnog suda i time rješenju Povjerenika za informiranje te dostavio zatraženu informaciju, iako je podnio i ustavnu tužbu protiv presude Visokog upravnog suda. Do kraja 2016. nije zaprimljena odluka Vrhovnog suda RH.

Povjerenik za informiranje je tijekom 2016. podnio Državnom odvjetništvu RH prijedlog za podnošenje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude Visokog upravnog suda, poslovni broj: UsII-14/16-7 od 31. ožujka 2016., kojim je poništio rješenje Povjerenika za informiranje KLASA: UP/II-008-07/15-01/257, URBROJ: 401-01/05-01 od 18. prosinca 2015., kojim je Povjerenik utvrdio da se Hrvatska turistička zajednica smatra tijelom javne vlasti prema Zakonu o pravu na pristup informacijama iz 2013. (NN 25/13). Postupajući po navedenom zahtjevu, Državno odvjetništvo RH dostavilo je obavijest Broj: GZ-DO-77/2016-4 od 2. kolovoza 2016., da nisu ispunjeni uvjeti iz članka 78. Zakona o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/12) za podnošenje tog izvanrednog pravnog lijeka, bez dodatnog obrazloženja

o kojim se uvjetima radi, s obzirom da je Povjerenik stranka u upravnom sporu te je prijedlog podnesen pravovremeno.

Ustavne tužbe

Svatko može podnijeti ustavnu tužbu Ustavnom sudu Republike Hrvatske, između ostalog ako smatra da mu je pojedinačnim aktom javnopravnih tijela kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom. Ustavna tužba se može podnijeti ako je iscrpljen drugi dopušteni pravni put. I u slučaju zaštite Ustavom zajamčenog prava na pristup informacijama ili drugog ustavom zajamčenog prava ili slobode s kojim se to pravo može naći u koliziji, moguće je podnijeti ustavnu tužbu.

Tijekom 2016., prema podacima s internetske stranice Ustavnog suda RH, doneseno je 6 odluka po ustavnim tužbama vezano za predmete ostvarivanja prava na pristup informacijama, od čega su 4 ustavne tužbe podnijeli korisnici (3 udruga Gong, 1 fizička osoba), i to u predmetima u kojima je postupano prema ranije važećem Zakonu o pravu na pristup informacijama te u kojima nije odlučivalo neovisno tijelo, već upravni sudovi (o žalbi na rješenje čelnika tijela u odnosu na prvostupanjsku odluku istog tijela javne vlasti), a 2 tužbe tijelo javne vlasti (HBOR), u predmetima koji su vođeni prema važećem Zakonu.

Ustavni sud usvojio je dvije tužbe udruge Gong i predmet vratio na ponovni postupak – protiv presude Visokog upravnog suda iz 2012., kojim je potvrđeno odbijajuće rješenje Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove Hrvatskog sabora, kojim je uskraćen pristup životopisima kandidata za izbor članova Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te protiv presude Upravnog suda iz 2011., kojom je potvrđeno rješenje Vlade RH, kojim se odbija pristup evidenciji ulazaka i izlazaka fizičkih osoba iz zgrade Vlade na dan 4. kolovoza 2007. Ustavni sud odbacio je treću ustavnu tužbu udruge Gong, izjavljene protiv presude Upravnog suda iz 2011. kojom je potvrđeno rješenje Vlade RH, kojim je odbijen zahtjev za pristup dnevnim redovima svih zatvorenih dijelova sjednice Vlade održanih u 2011., zaključno s 15. travnja 2011. Ustavni sud je ujedno odbio ustavnu tužbu fizičke osobe protiv presude Upravnog suda iz 2011., kojom je odbijena tužba na odluku predsjednika Upravnog suda kao žalbene instance, kojom je odbijena žalba na rješenje Upravnog suda kao prvostupanjskog tijela, a kojim je korisniku djelomično uskraćen pristup informacijama iz predmeta pristupa informacijama drugog korisnika.

Također, odbačene su dvije ustavne tužbe pokrenute od HBOR-a protiv dviju presuda Visokog upravnog suda iz 2015., kojima je odbijen zahtjev za poništenje dvaju rješenja Povjerenika za informiranje, a kojima je naložena dostava informacija o isplaćenim honorarima i korisnicima kredita. Tužbe su odbačene kao nedopuštene iz razloga što HBOR kao javnopravno tijelo nije ovlašten biti podnositelj ustavne tužbe u postupku zaštite ustavnih prava pred Ustavnim sudom.

Prema podacima Ustavnog suda o ustavnim tužbama podnesenim u razdoblju 2015.-2016. radi zaštite prava na pristup informacijama, tijekom 2016. postupano je po 7 ustavnih tužbi, od čega su 4 ustavne tužbe Općine Gračišće podnesene 2016., 1 tužba udruge Gong podnesena 2015. i 2 ustavne tužbe fizičkih osoba, od kojih je jedan novinar, a čija je ustavna tužba odbačena iz razloga što prethodno nije iscrpljen pravni put.

Informacije o odlukama Ustavnog suda po ustavnim tužbama dostupne su na Tražilici odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje, kao i na stranici Ustavnog suda RH.

7 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 utvrđene člankom 3. i temelj za tumačenje Ustava. Mogućnost pristupa informacijama o okolišu neposredno utječe na pravo sudjelovanja javnosti u odlučivanju o pitanjima zaštite okoliša, što predstavlja značajan alat koji građanima daje legitimaciju da budu aktivni sudionici u kreiranju javnih politika i odluka koje se odnose na zaštitu okoliša. U tom smislu, dostupnost informacija o okolišu od posebne je važnosti i javnog interesa.

Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15) u članku 158. stavku 6. propisuje da je Povjerenik za informiranje žalbeno tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacije o okolišu, dok je člankom 5. stavkom 1. navedenog Zakona propisano da se na pitanja prava na pristup informacijama koja nisu uređena tim Zakonom i njegovim provedbenim propisima, primjenjuje Zakon o pravu na pristup informacijama. Zakonom je preuzeta Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu te je ujedno usklađen 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, stupila je na snagu u Republici Hrvatskoj 25. lipnja 2007. temeljem Zakona o potvrđivanju Konvencije (NN – MU 1/07). Uz Zakon 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), donesenom po Zakonu iz 2007.

U odnosu na pristup informacijama o okolišu, proaktivnu objavu informacija te savjetovanje s javnošću i participiranje u donošenju odluka, Zakon o zaštiti okoliša ima donekle drugačiji pravni režim od Zakona o pravu na pristup informacijama, međutim, oba se zakona u navedenim dijelovima nadopunjuju i potrebno ih je integralno tumačiti prema cilju i svrsi koji domaći pravni poredak, ali i europski propisi te ratificirani međunarodni dokumenti i ugovori postavljaju pred tijela javne vlasti u odnosu na okolišna pitanja.

Tako je Zakonom o zaštiti okoliša određeno da je tijelo javne vlasti dužno osigurati pristup informacijama o okolišu, koje posjeduje i/ili nadzire, u skladu sa 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, propise, strategije, planove, programe i druge dokumente vezane uz zaštitu okoliša, kao i izvješća o provedbi međunarodnih sporazuma i propisa te izvješća o stanju okoliša. Zakon o zaštiti okoliša također uređuje 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 obavijeste javnost o pravu sudjelovanja u navedenim postupcima odlučivanja.

Kako su države potpisnice dužne svake tri godine podnijeti nacionalno izvješće o provedbi Aarhuške konvencije, tijekom 2016. pripremljeno je IV. Nacionalno izvješće o provedbi Aarhuške konvencije za razdoblje od 2014.-2016., temeljem rada Otvorene radne skupine za izradu IV. nacionalnog izvješća o provedbi Aarhuške konvencije, čiji je rad koordiniralo Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, a u koju je bio uključen i Povjerenik za informiranje. Nakon provedenog savjetovanja s javnošću, IV. Nacionalno izvješće o provedbi Aarhuške konvencije za razdoblje 2014-2016. i II. Nacionalno izvješće o provedbi protokola PRTR objavljeni su na službenoj stranici Ministarstva zaštite okoliša i energetike te su dostavljeni Tajništvu UNECE-a u Ženevi.

Uz službeno izvješće, izrađeno je i paralelno Izvješće organizacija civilnog društva o provedbi Aarhuške konvencije u Hrvatskoj za razdoblje 2014-2016., u koordinaciji udruge Zelena Istra. Naime, okolišne organizacije civilnog društva u paralelnom Izvješću ističu kako su neki komentari okolišnih udruga, koje su sudjelovale u radnoj skupini za pripremu nacrta 4. Nacionalnog izvješća o provedbi Konvencije, prihvaćeni i uvršteni u konačni nacrt prijedloga Nacionalnog izvješća, ali u skraćenom obliku, odnosno dijelom bez obrazloženja nužnih za njihovo razumijevanje. Paralelno izvješće sadrži primjere loše prakse kako bi se na taj način dobila realna slika o stanja po pitanju prava na informaciju, sudjelovanje u odlučivanju i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, za koje u obrascu službenog Izvješća nedostaje prostora, ali i zbog bojazni od reduciranja koja su komentari okolišnih udruga pretrpjeli proteklih godina. U paralelnom Izvješću se kao glavni problem u primjeni Aarhuške konvencije naglašava šutnja uprave tijela javne vlasti, koja čak u dvije trećine slučajeva uopće ne odgovaraju na zahtjeve građana, kao i izrazito slaba provedba savjetovanja s javnošću.

U okviru provedbe projekta *Povećanje transparentnosti u upravljanju prostornim i vodnim resursima - INTRA WASP*, kojeg je financirala Europska unija, a sufinancirao Ured za udruge Vlade RH, u lipnju je u Puli održan seminar *Kako koristiti Aarhušku konvenciju za zaštitu prostora i prirode*, a na kojem je putem svog predstavnika sudjelovao i Povjerenik za informiranje. Istaknuto je kako se prava iz Aarhuške konvencije u praksi teško ostvaruju te se učestalo krše prava javnosti na informiranje i sudjelovanje u postupku donošenja odluka. Naglašen je i nedovoljan angažman tijela javne uprave u primjeni prava iz Konvencije, uključujući i činjenicu da seminaru nisu nazočili službenici za informiranje i službenici tijela državne uprave u čijoj je nadležnosti zaštita prostora i prirode. Zaključeno je da se učestalo krše obveze provođenja savjetovanja s javnošću prilikom donošenja propisa, uredbi i ostalih akata te da su lokalni i državni službenici nedovoljno educirani u pogledu primjene prava Europske unije te Aarhuške konvencije. Kao jedan od očitih problema u provedbi prava iz Aarhuške konvencije istaknuta je sporost pravosuđa, jer parnice iz područja zaštite okoliša traju ponekad i više godina, iako je Zakonom o zaštiti okoliša propisano da su sudski postupci po tužbama iz područja zaštite okoliša hitni.

Korisnici prava na pristup informacijama su se u 2016. u svojim žalbama pozivali isključivo na odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, budući da je pravni režim uređen tim Zakonom povoljniji za korisnika od režima iz Zakona o zaštiti okoliša. Slijedom navedenog, Povjerenik za informiranje je u žalbenim postupcima postupao prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, uzimajući u obzir i odredbe Zakona o zaštiti okoliša i pripadajuću Uredbu. Ujedno, uočeno je da se korisnici učestalo ne koriste pravom na žalbu.

Prema dostupnim podacima, podneseno je 18 žalbi u predmetima o pristupu informacijama o okolišu (Tablica 7.1.), od čega se 14 žalbi odnosilo na šutnju uprave (77,77%). Podnositelji žalbi su isključivo bile udruge koje se bave zaštitom okoliša, a žalbe su se najčešće odnose na postupanje tijela javne vlasti u području zaštite okoliša, upravljanja prirodnim resursima, utjecaja djelatnosti tijela javne vlasti na zdravlje ljudi i onečišćenje, komunalne djelatnosti i energetsku učinkovitost te predstavljanje i financiranje ekoloških projekata. Tijekom 2016. ukupno je riješeno 13 žalbi, a 5 žalbi je preneseno u 2017.

Tablica 7.1. 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 *Udruga Uzor, Zelena Akcija, Društvo 'Marjan', Udruga Sunce, Zelena Istra, Udruga Pan*	16	*Hrvatske vode, Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., Zagrebačke otpadne vode d.o.o., Grad Zagreb, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Hrvatske šume d.o.o., Ministarstvo poljoprivrede, Javna ustanova za upravljanje Park šumom Marjan, Grad Split, Grad Senj, Hrvatska banka za obnovu i razvoj*	*Informacije o sanaciji potoka Gorjak, informacije o predstavljanju ekoloških projekata, informacije o djelatnosti pročišćavanja otpadnih voda, informacije o zbrinjavanju mulja, informacije o inspekcijskom nadzoru u Park šumi Marjan, informacije vezane za sanaciju odlagališta otpada u Svetom Jurju i sl.*
Ukupno	**18 (14 šutnja uprave)**		

U odnosu na proaktivnu objavu informacija, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, Hrvatska agencija za zaštitu okoliša i prirode te Fond za zaštitu okoliša i energetsku učinkovitost, kao krovne institucije u području zaštite okoliša i prirode, predstavljaju primjere dobre prakse u pogledu proaktivne objave informacija, uključujući i aplikacije kojima se korisnicima omogućava pristup podacima o okolišu, kao i radu institucija. Međutim, zamjetno je nedovoljno poštivanje obveze objave podataka za ponovnu uporabu, njihovo redovito ažuriranje, odnosno omogućavanje ekstrakcije podataka iz aplikacija i uklanjanje obveze korisničke registracije.

8 Savjetovanja s javnošću

8.1 Pravni okvir

Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, članku 11., državna tijela, tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima dužne su provoditi savjetovanja s javnošću o nacrtima zakona i podzakonskih propisa, kao i za opće akte te strateške i planske dokumente kada se njima utječe na interese građana i pravnih osoba. Drugim riječima, pri donošenju propisa i općih akata, odnosno usvajanju strateških dokumenata kojima se određuju ciljevi i mjere za njihovo ostvarivanje u nekom području, navedena tijela dužna su konzultirati javnost tako što će omogućiti svakom zainteresiranom građaninu ili pravnoj osobi da dostavi svoje primjedbe i mišljenja te na njih dobije odgovor. Kroz takvu otvorenost tijela javne vlasti ostvaruje se sadržaj demokratskog procesa u kojem je vlast responzivna u odnosu na potrebe građana, jača participacija građana u obavljanju javnih poslova te poboljšava kvaliteta propisa i njihova učinkovitost.

Koje će propise, akte ili dokumente pripremati, odnosno donositi u određenoj godini, tijela su dužna utvrditi krajem prethodne kalendarske godine, utvrđivanjem *plana savjetovanja s javnošću* te su taj dokument dužna objaviti na svojim internetskim stranicama te ga redovito ažurirati. Plan savjetovanja s javnošću mora sadržavati nazive propisa, akata i dokumenata o kojima će se savjetovanje provoditi, očekivano vrijeme donošenja ili usvajanja, okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja, kao i naznačene moguće druge načine provedbe savjetovanja s javnošću (javna rasprava, distribucija nacrta propisa zainteresiranoj javnosti, radne skupine, i dr.). Iako se očekivano u velikom dijelu sadržajno podudaraju, plan savjetovanja treba razlikovati od godišnjeg plana normativnih aktivnosti koji usvaja Vlada RH i koji se donosi temeljem Zakona o procjeni učinaka propisa, s obzirom da isti sadrži i propise u odnosu na koje se provodi procjena učinaka propisa (koja također uključuje provedbu savjetovanja).

Savjetovanje se obavezno provodi putem interneta, s time da su tijela državne uprave to obvezna činiti putem središnjeg državnog portala e-Savjetovanja, dok ostali obveznici to čine primarno putem službene internetske stranice ili putem portala (središnjeg ili posebno uspostavljenih portala, npr. za županiju). Međutim, internetsko savjetovanje ne isključuje i druge načine savjetovanja, kao što su javne rasprave, distribucija nacrta propisa zainteresiranoj javnosti elektroničkom poštom, sudjelovanje u radnim skupinama i dr. U tom smislu, Vladin Kodeks iz 2009. i pripadajuće Smjernice aktualne su i dalje te ih tijela mogu primjenjivati u mjeri u kojoj nisu suprotni zakonskim odredbama.

Postupak savjetovanja započinje objavom nacrta propisa, akta odnosno dokumenta, s obrazloženjem razloga i ciljeva koji se žele postići njegovim donošenjem te se poziva javnost da dostavi prijedloge i mišljenja u propisanom i jasno naznačenom roku. Savjetovanje se u pravilu provodi u trajanju od 30 dana. Postupak savjetovanja završava objavom izvješća o provedbi savjetovanja, s popisanim zaprimljenim prijedlozima i mišljenjima, uz očitovanja o razlozima prihvaćanja ili neprihvaćanja. Ključno je naglasiti kako i Poslovnik Hrvatskog sabora (članak 174., stavak 4.) i Poslovnik Vlade RH (članak 30., stavak 4.) sadrže odredbe o obvezi prilaganja izvješća o provedenom savjetovanju od strane podnositelja samom prijedlogu akta. Nakon provedenog

savjetovanja dokumentacija se mora čuvati u skladu s propisima o arhivskom gradivu, budući može biti primjerice predmetom zahtjeva za pravo na pristup informacijama.

U odnosu na međunarodne dokumente, uz odredbe Ugovora o Europskoj uniji koje predviđaju participaciju građana i otvorenost Unije (članak 10. i 11.), važno je istaknuti da je Vijeće Europe 2009., uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, usvojilo i Protokol br. 207 o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti (stupio na snagu 1. lipnja 2012.), kojim se predviđa obveze potpisnica usmjerene na jačanje procedura za uključivanje u proces savjetovanja, lokalne referendume i peticije, jačanje prava na pristup informacijama, uspostavu mjera za zadovoljavanje potreba ranjivih skupina te mehanizama za pritužbe i prijedloge u vezi rada i funkcioniranja lokalnih samouprava. Pravo na sudjelovanje pretpostavlja i jačanje lokalnih vlasti na način da osiguraju, promoviraju i olakšaju ostvarivanje prava na sudjelovanje. Iako je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, Republika Hrvatska nije potpisnica spomenutog Protokola.

8.2 Provedba savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa, akata i dokumenata

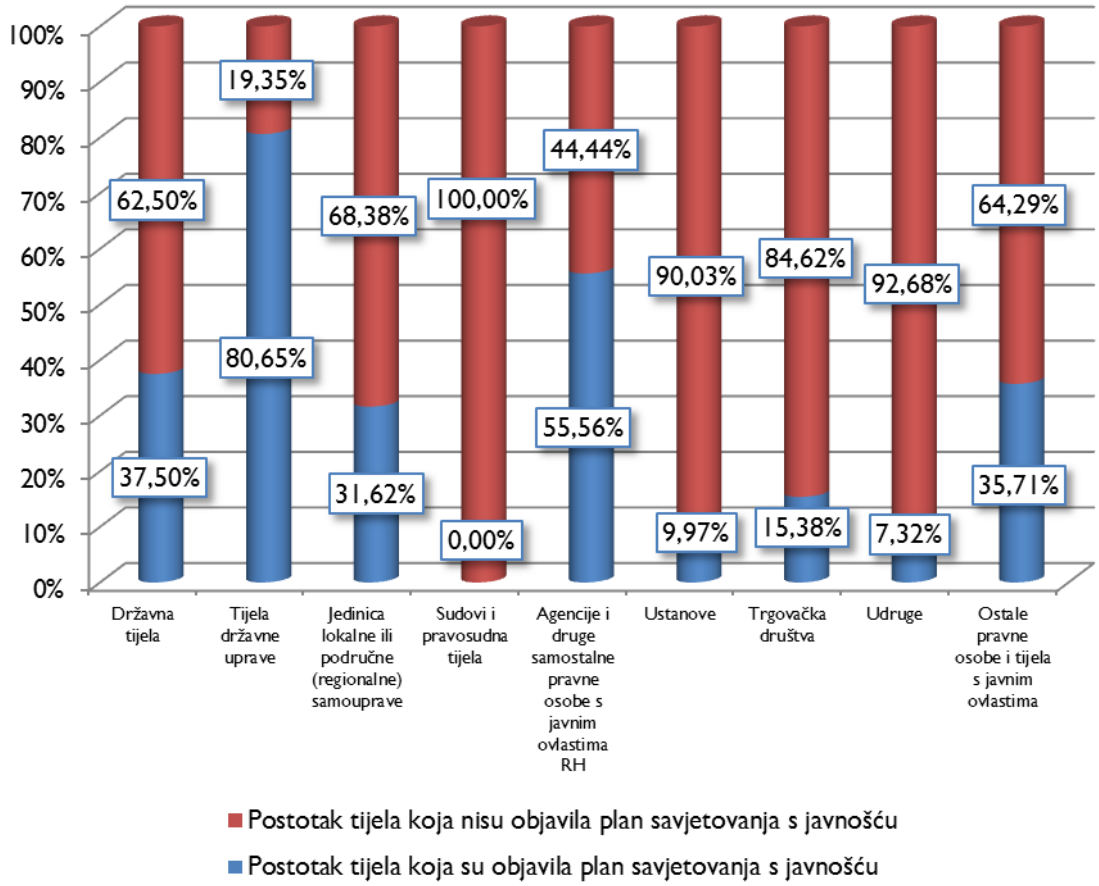
Povjerenik za informiranje redovito prati provedbu članka 11. kojim su uređena savjetovanja s javnošću, kako postupanjem po predstavkama građana i pružanjem pomoći po upitima tijela javne vlasti, tako i putem analitičkih praćenja postupanja pojedinih skupina tijela javne vlasti, odnosno prikupljanjem podataka putem godišnjih izvješća tijela javne vlasti. Ujedno, uzimaju se u obzir i podaci Ureda za udruge Vlade RH o provedenim savjetovanjima putem portala e-Savjetovanja.

Podaci iz godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama

Prema podacima koji su od tijela javne vlasti prikupljeni putem aplikacije za podnošenje godišnjeg izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, proizlazi da je među tijelima koja su podnijela izvješće, njih17,7% obveznici provedbe savjetovanja, dok 79,6% tijela to nisu, a 2,6% tijela je provodilo savjetovanja, iako to nisu bili u obvezi činiti. Iz strukture tijela i njihovog pravnog statusa vidljivo je međutim, kako postoji veliki prostor za napredak u utvrđivanju postojanja javnih ovlasti, budući su uz tijela državne uprave, druga državna tijela i JLP(R)S obveznici provedbe savjetovanja pravne osobe s javnim ovlastima.

Kad je riječ o obvezi *objave plana savjetovanja,* iz podataka koji su dostavljeni od strane samih tijela, proizlazi da je 81% tijela državne uprave, 55% agencija i drugih pravnih osoba s javim ovlastima i 32% jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavilo plan savjetovanja, dok druge kategorije to čine puno rjeđe (Slika 8.1.). Prema tim je podacima došlo do značajnog povećanja udjela tijela koja su za 2016. objavila plan savjetovanja, budući je prema izvješćima o provedbi Zakona za 2015. to učinilo 76% tijela državne uprave, 26% agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima te 22% jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Vezano za osiguravanje uvjeta za provedbu savjetovanja, iz prikupljenih podataka proizlazi da je kod 64% tijela za provedbu savjetovanja zadužena osoba koja je službenik za informiranje, a kod 36% koordinator ili netko drugi.

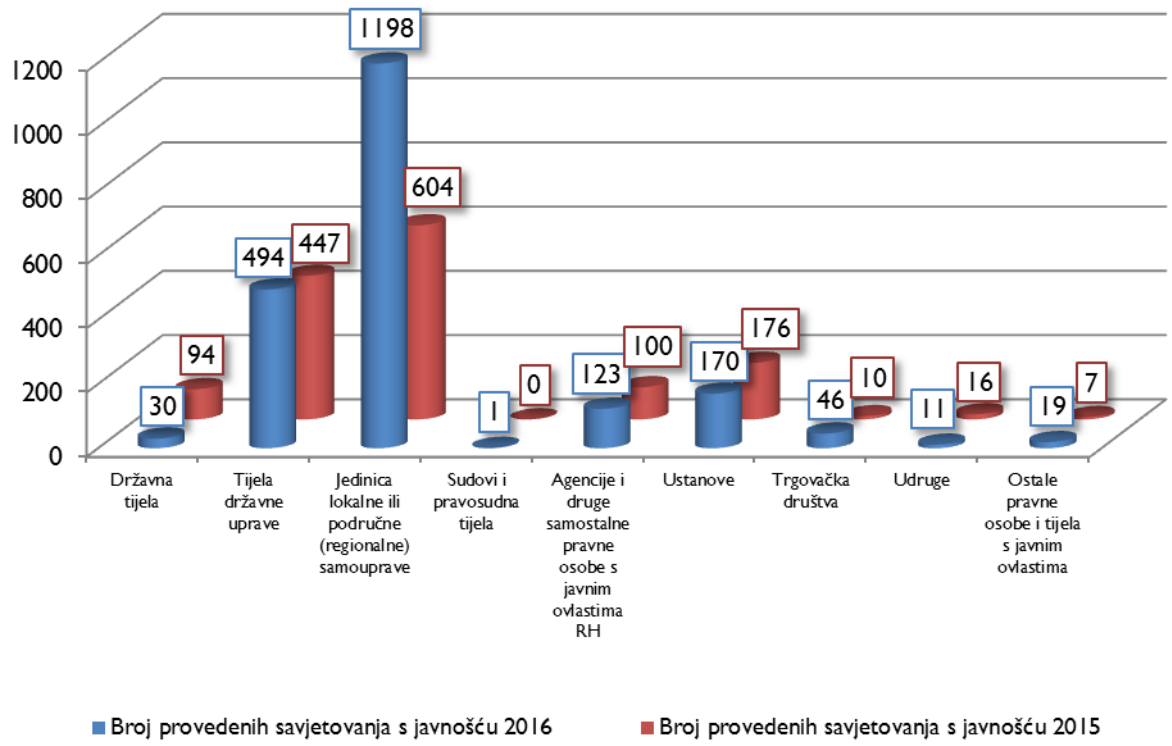
Slika 8.1. Objava godišnjeg plana savjetovanja s javnošću



Tijela javne vlasti su u svojim izvješćima navela kako su tijekom 2016. godine provela ukupno 2.092 savjetovanja (Slika 8.2.), što čini porast od gotovo 30%, u odnosu na 2015. kad je provedeno 1.454 savjetovanja. Najviše savjetovanja - 1.198 provele su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, gotovo dvostruko više nego u 2015. kada bilježe 604 savjetovanja. Slijede tijela državne uprave s 494 savjetovanja u 2016., podjednako kao 2015. kada su provela 447 savjetovanja. Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima provele su 123 savjetovanja u 2016., za četvrtinu više nego u 2015., kada su provele 100 savjetovanja.

Iz podataka o načinu provedbe savjetovanja, proizlazi kako osim internetskog savjetovanja, tijela javne vlasti provode i javne rasprave (23%). Od internetskih savjetovanja, 5,12% provodi se putem portala e-Savjetovanja.

Slika 8.2. Broj provedenih savjetovanja prema vrsti tijela - usporedba 2015/2016



Izuzetno važna sastavnica obveze provedbe savjetovanja s javnošću je rok u kojemu se savjetovanje provodi (Tablica 8.1.). Podaci iz godišnjih izvješća pokazuju da su tijela državne uprave, jedince lokalne i područne (regionalne) samouprave, agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima te druga državna tijela svoja savjetovanja u 2016. provodila prosječno 17,13 dana, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2015., kad je taj rok prosječno trajao svega 7,62 dana, ali opet značajno kraće od propisanog roka od 30 dana, kojeg uglavnom u prosjeku poštuju samo državna tijela i agencije i druge osobe s javnim ovlastima. Ako je rok kraći od 30 dana, potrebno je obrazložiti razloge za kraći rok, s time da se oni ne bi smjeli tražiti u neadekvatnoj organizaciji rada tijela, već u vanjskim okolnostima i razlozima hitnosti radi zaštite javnog interesa (npr. sprječavanje opasnosti, zaštita skupine građana ili dobara i sl.).

Tablica 8.1. Analiza roka provedbe savjetovanja s obzirom na vrstu tijela 2015-2016.

	Prosječno trajanje savjetovanja (u danima)	
Vrsta tijela	**2015.**	**2016.**
Državna tijela	15,67	24,50
Tijela državne uprave	17,88	18,83
Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	3,73	19,72
Agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima	10	31,67
Prosječno trajanje savjetovanja	**7,62**	**17,13**

Posljednju fazu postupka savjetovanja – objavu izvješća o provedenom savjetovanju, relativno malo tijela zaista i izvršava. Prema podacima prikupljenih od tijela, lokalne jedinice su objavile i najviše izvješća o provedenim savjetovanjima – njih 157, tijela državne uprave njih 19, dok ostale kategorije tijela javne vlasti to čine u puno manjem broju slučajeva.

Nadzor Povjerenika po predstavkama građana i na vlastitu inicijativu

Povjerenik za informiranje se postupajući temeljem uočenih nepravilnosti na portalu e-Savjetovanja službeno obraćao pojedinim resornim ministarstvima s detaljno obrazloženim nalazima vezanim uz njihovo postupanje prema članku 11. Zakona o pravu na pristup informacijama, opisanim zakonskim obvezama i s uputom za postupanje, uz obvezu dostave povratne informacije o učinjenom u roku od 15 dana. Za one akte za koje je savjetovanje bilo organizirano u trajanju kraćem nego što je to Zakonom utvrđeno, Povjerenik je tražio ili produljenje roka savjetovanja ili organiziranje još jednog kruga savjetovanja do kumulativno ispunjenog zakonskog roka.

Na ovaj se način tijekom izvještajnog razdoblja Povjerenik za informiranje obratio Ministarstvu gospodarstva, Ministarstvu poljoprivrede, Ministarstvu za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, Ministarstvu znanosti i obrazovanja, Ministarstvu financija i Ministarstvu pravosuđa.

Povjerenik je u okviru svog redovnog postupanja pružao pomoć i mišljenje i temeljem upita tijela koja su obveznici provedbe savjetovanja pa je tako temeljem traženja tijela pružio stručno mišljenje o provedbi savjetovanja s javnošću ukupno 13 puta tijekom 2016., pri čemu je ovaj temelj za postavljanje upita činio 4% svih upita upućenih Povjereniku tijekom izvještajnog razdoblja. Odgovori Povjerenika, u formi mišljenja ili odgovora objavljeni su na Tražilici odluka i mišljenja, kako bi poslužila kao orijentir u sličnim situacijama.

Od predstavki građana izjavljenih u 2016., njih 25 ili 8% svih predstavki odnosilo se na kršenje odredbe članka 11. o savjetovanjima s javnošću. Podnositelji su uglavnom bile razne fizičke osobe i udruge, za razliku od ranijih godina kad je 90% svih predstavki na provedbu članka 11. bilo upućeno od strane jednog te istog podnositelja. Od ukupno zaprimljenih predstavki u izvještajnom je razdoblju riješeno i dovršeno ukupno 13 predstavki, dok ih se 12 nalazilo u radu.

Najveći dio predstavki odnosi se na nepoštivanje propisanog vremenskog razdoblja provedbe savjetovanja od 30 dana, odnosno na potpuni izostanak provedbe savjetovanja s javnošću. Dodatno, podnositelji predstavki ukazivali su na činjenicu da tijela ne donose planove savjetovanja s javnošću ili da ih pak ne ažuriraju tijekom godine. Posebno je uočen problem neodgovarajuće procjene o tome kad opći akti i druge odluke kojima se utječe na interese korisnika, i to na lokalnoj razini, dok pak institucije središnje države najčešće krše Zakon u dijelu koji se odnosi na rok od 30 dana. Također, dio obveznika provedbe savjetovanja nije objavljivao izvješće o provedenom savjetovanju s očitovanjem na pristigle prijedloge i komentare.

Analitička praćenja Povjerenika za informiranje

U okviru analitičkih praćenja provedbe primjene Zakona o pravu na pristup informacijama, tijekom 2016. provedeno je praćenje provedbe savjetovanja u odnosu na propise i druge akte i dokumente za koje postoji obveza provedbe savjetovanja objavljene u Narodnim novinama.

Analitičkim praćenjem br. 5/2016 *Provedba savjetovanja s javnošću* obuhvaćeno je ukupno 65 zakona, 51 uredba, 458 pravilnika, 4 standarda, 2 smjernice, 11 kriterija, 5 kodeksa, 4 plana, 4 programa i 3 strategije, odnosno sveukupno 607 propisa, akata i dokumenata koje su donijela državna tijela, tijela državne uprave, agencije, zavodi, komora i ostala tijela s javnim ovlastima na državnoj razini.

U odnosu na 65 zakona i 51 uredbu, kao propise najvišeg ranga, utvrđeno je da se postupak savjetovanja vodio prema pravilima Zakona o procjeni učinka propisa za 23 zakonska akta te da se u 9 slučajeva radilo o uredbama o unutarnjem ustrojstvu koje tijela državne uprave donose prema čl. 63. Zakona o sustavu državne uprave.

Analizom prikupljenih podataka za promatrani opseg akata u proceduri pripremanja i usvajanja za koje je postojala potreba provedbe savjetovanja, ukupno 84 propisa od kojih su 42 zakonska akta i 42 uredbe, utvrđeno je kako je savjetovanje s javnošću provedeno tek za 32 ili nešto više od trećine propisa (38,1%), s time da su se savjetovanja provodila češće za zakone (20 zakona ili 47,62%), nego za uredbe (12 uredbi ili 28,57%). Drugim riječima, za 61,9% zakona i uredbi nije provedeno savjetovanje s javnošću putem portala e-Savjetovanja, što je bila obveza nositelja izrade nacrta, odnosno Vlade kao predlagatelja ili donositelja tih propisa sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Kada je pak riječ o poštivanju zakonske odredbe o trajanju savjetovanja od 30 dana, prema analiziranim podacima s portala e-Savjetovanja vidljivo je kako je rok poštovan u slučaju samo 6 propisa od ukupno 32 za koje je provedeno savjetovanje, odnosno svega 18,75% ili svaki peti akt (Tablica 8.2.). Za 18 zakona i uredbi (57%) savjetovanje je organizirano u trajanju od 15 do 29 dana, a u četvrtini slučajeva (8 ili 25%) rok za dostavu prijedloga i primjedbi bio je kraći i od ranije Kodeksom preporučenog dvotjednog roka (među kojima u dva slučaja svega 7 dana, a u jednom svega 5 dana).

Tablica 8.2. Analiza akata s obzirom na provedena savjetovanja s javnošću i njihovim trajanjem

Provedba i trajanje savjetovanja	Broj savjetovanja	Udio (%)
Trajanje savjetovanja od 30 dana i više	6	7,23
Trajanje savjetovanja od 15 do 29 dana	18	21,67
Trajanje savjetovanja od ispod 15 dana	8	9,64
Nije provedeno savjetovanje	52	61,45
Ukupno	**84**	**100**

U odnosu na završni dio postupka, objavu izvješća o provedenom savjetovanju za koju nije propisan rok, tijela su navodila proizvoljne datume kad se može očekivati objava izvješća o provedenom savjetovanju pa i nedovoljno ispunjavala tu obvezu. Tako je u odnosu na 32 zakona i uredbe za koje je organizirano savjetovanje, izvješće objavljeno u 31 slučaju, dok za jedan ni do danas nije objavljeno izvješće o provedenom savjetovanju. Podsjetimo kako je i Poslovnikom Hrvatskog sabora (čl. 174. st. 4.) i Poslovnikom Vlade RH (čl. 30. st. 4.) navedena obveza dostave izvješća o provedenim savjetovanju uz prijedlog propisa ili akta. Uvidom u stranice Hrvatskog sabora, utvrđeno je da je izvješće priloženo uz sve prijedloge zakona za koje je proveden postupak savjetovanja (njih 20), s tim da za jedan zakon (Zakon o dopuni Zakona o sanaciji javnih ustanova) izvješće nedostaje.

U okviru predmetnog analitičkog praćenja, utvrđeno je da su sudionici savjetovanja na portalu e-Savjetovanja na 31 akt (za 1 savjetovanje nije objavljeno izvješće) koji je donesen, odnosno

usvojen i za koje je organizirano savjetovanje s javnošću dostavili ukupno 739 primjedbi i prijedloga, od kojih je prihvaćeno ili djelomično prihvaćeno njih 180, odnosno 24%. Dakle, i ovi krnji podaci ukazuju da se najmanje četvrtina prijedloga građana i pravnih osoba kao zainteresirane javnosti na koju će se propis odnositi ili će sudjelovati u njegovoj provedbi, smatra opravdanim i dovoljno kvalitetnim da donositelj propisa izmijeni svoj prvotni nacrt i uvaži komentare.

Drugo analitičko praćenje (Analitičko izvješće br. 2/2016), koje je obuhvatilo analizu provedbe odredbi o proaktivnoj objavi informacija, savjetovanjima s javnošću te javnosti rada od strane 36 tijela javne vlasti na području Krapinsko-zagorske županije (uz Županiju, praćeno je 7 gradova, 25 općina te 3 pravne osobe Županije), pokazalo je također da postoji značajno zaobilaženje odredbe o savjetovanjima s javnošću pri donošenju općih akata i strateških dokumenata. Pri tome treba istaknuti da je županijska skupština Krapinsko-zagorske županije 2014. godine donijela i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja općih akata Krapinsko-zagorske županije, s ciljem transparentne provedbe savjetovanja, interakcije tijela s građanima te poticanja aktivnijeg sudjelovanja građana u javnom životu.

U 2015. i 2016. godini savjetovanja je provelo ukupno 11 tijela, i to Županija koja je u pogledu te obveze najaktivnija, 4 grada i 6 općina. Od toga, u 2016. godini samo su 4 tijela javne vlasti provodila savjetovanje sa javnošću, i to Grad Zabok, Općina Bedekovčina, Županija i Zagorska razvojna agencija. Plan savjetovanja objavila je samo jedna lokalna jedinica, i to Grad Pregrada, a samo 9 tijela, uključujući Županiju, ima poveznicu na savjetovanja kao posebnu rubriku na svojoj službenoj internet stranici. Trajanje savjetovanja koja su provele lokalne jedinice različito je u svakom pojedinom slučaju, s tim da je najkraći rok 7, a najdulji 30 dana.

Participativno budžetiranje

U okviru praćenja provedbe savjetovanja u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, uočeno je i širenje dobre prakse provedbe participativnog budžetiranja, kao uključivanja javnosti u kreiranje proračuna. Projekti participativnog budžetiranja, samostalni ili u suradnji s udrugama civilnog društva, provode se primjerice u Rijeci, Malom Lošinju, Pazinu, Puli, Karlovcu i drugima, s ciljem da se javnosti da mogućnost da svojim prijedlozima utječe na raspodjelu sredstava. Primjerice, Grad Rijeka objavio je *online* igru Proračunaj-me, kojom se građani upoznaju s proračunom, mogu definirati prioritete te dostaviti Gradu prijedloge za financiranje.

S obzirom na proračunski proces, kako je on trenutno reguliran Zakonom o proračunu, podzakonskim propisima i uputama Ministarstva financija, poštivanje roka od 30 dana za savjetovanje o konačnom nacrtu proračuna teško je provedivo. Međutim, s obzirom da je dio proračuna ionako zadan (plaće, materijalni troškovi, krediti i sl.), savjetovanje s javnošću je ključno provesti za dio sredstava proračuna koji je usmjeren na projekte i programe, i to neovisno o samom proračunskom procesu, već početkom godine, kao što to pokazuju i primjeri nekih od navedenih gradova. Osobito je važno da lokalne jedinice provedu savjetovanja o planovima financiranja javnih potreba u području kulture, obrazovanja, sporta, tehničke kulture, razvoja civilnog društva, što je za sada rijetka praksa.

Provedba savjetovanja putem portala e-Savjetovanja

Statistički podaci o savjetovanjima provedenim putem portala e-Savjetovanja, što je način provedbe obvezan za tijela državne uprave, a fakultativan za ostale obveznike, dostavljeni su od Ureda za udruge Vlade RH, koji koordinira sustav e-Savjetovanja. Ured za udruge ujedno je zadužen za praćenje provedbe Vladinog Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09), o kojem Vladi podnosi Godišnje izvješće o provedbi savjetovanja s javnošću.

Kao tijelo koje koordinira sustav e-Savjetovanja, Ured za udruge Vlade RH ima pristup statistici svih provedenih savjetovanja u sklopu sustava, a tijekom veljače i ožujka 2017. prikupio je i obradio izvješća o savjetovanjima koja su provodili u 2016. i izvan sustava e-Savjetovanja.

Prema podacima dostavljenima od Ureda za udruge u Nacrtu izvješća, a koji obuhvaćaju i podatke o provedenim savjetovanjima izvan sustava e-Savjetovanja, od strane ministarstava, državnih ureda i državnih upravnih organizacija, Vladinih ureda te agencija i nekih državnih tijela, u 2016. je provedeno ukupno 655 savjetovanja s javnošću, uključujući i savjetovanja provedena prema Zakonu o procjeni učinaka propisa. To čini gotovo 8% savjetovanja više u odnosu na 2015. kada je provedeno 608 savjetovanja. Od ukupnog broja provedenih savjetovanja njih 268 se odnosilo na pravilnike, 136 na zakone, 128 na ostale vrste akata (odluke, upute za prijavitelje, smjernice itd.), a 48 na akte u vezi s procjenom učinaka propisa (teze, prethodne procjene, iskaze te planove normativnih aktivnosti). Provedena su i savjetovanja za 38 uredbi i 37 strateških dokumenata.

Tablica 8.3. Savjetovanja prema podacima Ureda za udruge (travanj 2015. - 2016.)

Vrsta propisa, akta, dokumenta	Savjetovanja 2015.	Savjetovanja 2016.
Zakoni	123	136
Uredbe	34	38
Pravilnici	312	268
Strategije, planovi i programi	30	37
Ostalo (odluke, upute, smjernice)	109	176
Ukupno	**608**	**655**

Prema tijelima (Tablica 8.4.), najveći broj savjetovanja provelo je Ministarstvo poljoprivrede (86) te Minsitarstvo znanosti i obrazovanja (85), a slijede HANFA (54), Ministarstvo zdravstva (52), Ministarstvo zašite okoliša i energetike (47) i Ministarstvo financija (46).

Unatoč povećanju broja savjetovanja, broj podnositelja smanjio se za gotovo trećinu – u 2016. ukupno 4.147 građana i pravnih osoba dalo je svoje komentare i prijedloge, u usporedbi s 2015. kada su to učinile 5.863 osobe. U 2016. tri četvrtine sudionika savjetovanja bili su građani, njih 3.078. Podnositelji komentara bile su i udruge (250), jedinice lokalne i područne samouprave (247), trgovačka društva (237), ustanove (134), državna tijela (68) te brojne druge pravne osobe. Ured za udruge smatra da je razlog pada interesa sudionika u činjenici da je 2016. obilježila smanjenom zakonodavnom aktivnosti i da je većina savjetovanja provedena o tehničkim dokumentima, pravilnicima, uputama, smjernicama te je time je samim time izostao veći interes šire javnosti.

Tablica 8.4. Tijela koja su provodila savjetovanja s javnošću u 2016. godini prema podacima Ureda za udruge

	Tijelo javne vlasti	Broj savjetovanja
1.	Ministarstvo poljoprivrede	86
2.	Ministarstvo pravosuđa	34
3.	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	47
4.	Ministarstvo financija	46
5.	Ministarstvo zdravstva	52
6.	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	18
7.	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	34
8.	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	12
9.	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	15
10.	Ministarstvo gospodarstva	11
11.	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta	2
12.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	85
13.	Ministarstvo kulture	11
14.	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU	8
15.	Ministarstvo turizma	11
16.	Ministarstvo unutarnjih poslova	5
17.	Ministarstvo uprave	14
18.	Ministarstvo poduzetništva i obrta	5
19.	Ministarstvo obrane	2
20.	Ministarstvo državne imovine	1
21.	Ured za udruge Vlade RH	3
22.	Ured za suzbijanje zlouporabe droga Vlade RH	2
23.	Ured za zakonodavstvo Vlade RH	2
24.	Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade RH	2
25.	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	1
26.	Državni zavod za intelektualno vlasništvo	3
27.	Državni zavod za statistiku	4
28.	Državni zavod za mjeriteljstvo	10
29.	Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost	18
30.	Državna geodetska uprava	6
31.	Državna uprava za zaštitu i spašavanje	22
32.	Državni hidrometeorološki zavod	1
33.	Hrvatski zavod za javno zdravstvo	1
34.	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga	54
35.	Agencija za elektroničke medije	2
36.	Agencija za znanost i visoko obrazovanje	1
37.	Hrvatska narodna banka	24
	Ukupno	**655**

Kad je riječ o dostavljenim komentarima, u 2016. ukupno je na nacrte zakona, drugih propisa i akata pristiglo 12.978 komentara, od kojih je prihvaćeno njih 1.400, njih 722 djelomično prihvaćeno (ukupno 17%), nisu prihvaćena 3.433 komentara (26%), dok je 4.438 komentara je primljeno na znanje (34%), a na 2.985 komentara (23%) nije odgovoreno. Dakle, 16,35%

komentara biva prihvaćeno u cijelosti ili djelomično, što ukazuje na važnost doprinosa javnosti za kvalitetu propisa.

S obzirom na probleme u provedbi uočene od strane Povjerenika za informiranje, osobito je važno promotriti podatke o trajanju savjetovanja, međutim, prema metodologiji koja se pratila utvrđeno je kako je od 655 provedenih savjetovanja u 2016. njih 481 trajalo je do 30 dana, dok su 174 (svega 27%) savjetovanja trajala 30 dana ili duže, iako je u 2016. vidljiv napredak u odnosu na 2015., kada je samo 12% savjetovanja provedeno u trajanju od 30 dana ili duže.

U pogledu provedbe aktivnosti 11.4. Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, koja se odnosi na objavljivanje sastava radnih skupina pri donošenju zakona, drugih propisa i akata, Nacrt izvješća navodi kako iz podataka iz baze savjetodavnih tijela proizlazi da je u postupcima izrade propisa i akata sudjelovalo 2.105 državnih službenika i 1.224 predstavnika zainteresirane javnosti (ustanove, akademska zajednica, komore, udruge, trgovačka društva, lokalne jedinice). U 2015. bilježi se veća participativnost - broj državnih službenika bio je 1.931, a zainteresirane javnosti 1.514 (45,26%), dakle viši nego 2016. kada je udio zainteresirane javnosti bio 36,77%.

8.3 Aktivnosti jačanja provedbe savjetovanja s javnošću

Iz navedenih podataka vidljivo je povećanje broja savjetovanja u odnosu na 2015., iako se provode samo polovično (na državnoj razini) ili čak i slabije (lokalne jedinice). Poseban problem je izostanak donošenja plana savjetovanja kojim se javnost informira o planiranim savjetovanjima u slijedećoj godini. Rok od 30 dana također se polovično poštuje, a osobito se izostavlja objava izvješća o provedenom savjetovanju, koje bi ujedno trebalo biti priloženo uz prijedlog akta kako bi donositelj osluhnuo stav javnosti i osobito zainteresiranih subjekata (npr. poduzeća, stručnih organizacija) o pitanju o kojem odlučuje.

Radi uočenih problema u tumačenju pojedinih obveza iz članka 11. i uočenih nepravilnosti, Povjerenik je uz gore spomenuta redovita postupanja u pojedinačnim slučajevima, kako po predstavkama, tako i na vlastitu inicijativu, tijekom 2016. usmjerio napore na sustavno praćenje provedbe savjetovanja s javnošću, donošenje smjernica i priručnika, te pokretanje ciklusa edukacija.

Uz prethodno prikazano analitičko praćenje br. 5/2016 provedbe članka 11. od strane tijela na državnoj razini (ministarstva i druga tijela državne uprave, državna tijela, agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima), koje se nastavlja na praćenje br. 1/2015 kojim se pratila provedba savjetovanja u odnosu na podzakonske akte, posebno se prati savjetovanje s javnošću od strane lokalnih jedinica i njihovih pravnih osoba, u okviru praćenja proaktivne objave na internetskim stranicama. U 2016. praćenje se odnosilo na Krapinsko-zagorsku županiju, a u 2017. se planira pratiti četiri dodatne županije. Po izradi analitičkog izvješća održava se edukacija tijela javne vlasti na koje se izvješće odnosi.

U svrhu jačanja svijesti i vještina, a time i provedbe savjetovanja s javnošću izrađene su Smjernice za provedbu članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama – savjetovanja s javnošću, te su o istima obaviještena tijela javne vlasti putem internetske stranice Povjerenika, dvomjesečnog biltena (newslettera) te Tražilice odluka i mišljenja. Smjernicama se detaljno prikazuju pojedina pitanja provedbe članka 11. te upućuje tijela u dobru praksu.

Kao doprinos poticanju i standardizaciji provedbe savjetovanja s javnošću od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Povjerenik za informiranje je u suradnji s Uredom za udruge Vlade RH i Zakladom Konrad Adenauer izradio Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne(regionalne) samouprave, u kojem se pojašnjavaju najčešće nedoumice i prijepori vezani uz provedbu ove obveze. Priručnik detaljno obrazlaže sve obveze tijela koja su obveznici provedbe Zakona, mehanizam za procjenu mora li se akt staviti na savjetovanje ili ne, kako planirati savjetovanja, rok u kojem se provodi savjetovanje s javnošću, opseg i sadržaj dokumenata koji se moraju objaviti u raznim fazama procesa provedbe savjetovanja (uz obrasce za primjenu) te analizu do sada učinjenih analitičkih praćenja Povjerenika za informiranje, uz instruktivne tekstove s ciljem kvalitetne provedbe ove zakonske obveze. Posebno se ističe da se provedba javnih rasprava prema posebnim propisima (npr. Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o prostornom uređenju, Zakon o održivom gospodarenju otpadom) ne može smatrati ispunjenjem obveze provedbe savjetovanja iz članka 11., ako se savjetovanje s javnošću ne održava internetskim putem i u odgovarajućem roku.

Osim tijelima obveznicima provedbe savjetovanja, Povjerenik se obratio i sudionicima savjetovanja izradom letka o savjetovanjima za široku distribuciju, koji bi ih trebao educirati o tome kako se uspješno i konstruktivno uključiti u proces donošenja odluka.

Ujedno, tijekom 2016. Povjerenik za informiranje je u suradnji s Uredom za udruge započeo s provedbom detaljno razrađenog edukacijskog modula o provedbi savjetovanja s javnošću *Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata,* a koji se provodi putem Državne škole za javnu upravu. Tijekom 2016. održane su dvije edukacije, a iste se nastavljaju i u 2017.

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. Informacije za ponovnu uporabu - u strojno čitljivom, otvorenom formatu, koji omogućuje korištenje podataka preradom, kombiniranjem, i sl., mogu biti ili pružene na zahtjev korisnika ili, preporučljivo, objavljene na internetskoj stranici te na portalu koji sadrži skupove takvih podataka (otvoreni podaci).

Mogućnost ponovne uporabe informacija počiva na shvaćanju da su informacije koje prikupljaju tijela javne vlasti u okviru svog djelokruga zajedničko vlasništvo svih građana. Stoga je potrebno osigurati da se informacije prikupljene u propisane svrhe, ukoliko nisu zaštićene propisima kako bi se zaštitilo autorsko pravo, osobni podaci, nacionalna sigurnost i sl., koriste na inovativan način u svrhu razvoja usluga, istraživanja, praćenja provedbe zakona i dr. Korisnici – građani, udruge, akademska zajednica, poduzeća i drugi – mogu tako iskorištavati informacije javnog sektora u svrhu stvaranja dodane vrijednosti, kako stavljanjem proizvoda na tržište (primjerice, aplikacije za pametne telefone), tako i stvaranjem vrijednosti u javnom interesu (istraživanja, praćenja pitanja od javnog interesa, kao što je npr. proračunska potrošnja).

Europska unija otvorene podatke smatra značajnim resursom za razvoj digitalnog europskog društva i tržišta, koji doprinosi inovaciji, razvoju radnih mjesta te poboljšanju usluga za građane i gospodarstvo. Direktivom o ponovnoj uporabi informacija (2003/98/EZ, 2013/37/EU) utvrđeni su modaliteti osiguravanja ponovne uporabe i utvrđena obveza država članica da pitanja ponovne uporabe reguliraju svojim nacionalnim zakonodavstvom, a ujedno je pokrenut i europski portal otvorenih podataka, koji prikuplja i prikazuje podatke država članica.

Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2013. uspostavljen je pravni okvir za ponovnu uporabu informacija u Republici Hrvatskoj, koji je potom 2015. usklađen s izmjenama Direktive iz 2013. Republika Hrvatska je bila 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 sredinom 2015., a protiv 3 članice postupak je još uvijek u tijeku).

Tijela javne vlasti su, sukladno članku 10. stavku 1. točki 5. Zakona, dužna u strojno čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima, na svojim internetskim stranicama objaviti registre i baze podataka (upisnike, očevidnike, liste, evidencije, popise, imenike i sl.) za čije su vođenje nadležni, zajedno s metapodacima (informacijama koje opisuju podatke sadržane u tim bazama ili registrima) te načinom pristupa i ponovne uporabe. Ujedno, člankom 28. Zakona predviđeno je i uspostavljanje Portala otvorenih podataka, koji je u funkciji od ožujka 2015. i dostupan na poveznici https://data.gov.hr/, a na kojem se u svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe također trebaju objaviti otvoreni podaci tijela javne vlasti. Portal je povezan u mrežu portala država članica EU (Europski portal podataka - https://www.europeandataportal.eu/). Također, tijela javne vlasti dužna su u propisanom postupku odlučiti o zahtjevu korisnika za ponovnu uporabu informacija.

Provedba Zakona u odnosu na ponovnu uporabu informacija nadzire se putem redovitog praćenja po predstavkama, žalbenim postupcima, analitičkim praćenjima, prikupljanjem podataka od tijela javne vlasti te provedbom različitih aktivnosti Povjerenika i drugih nadležnih institucija, prvenstveno Ministarstva uprave nadležnog za Portal otvorenih podataka.

Povjerenik za informiranje redovito sudjeluje u sastancima i drugim aktivnostima Radne skupine Europske komisije za informacije javnog sektora *(PSI working group)*, a koje se održavaju dva puta godišnje. Ujedno, redovito izvješćuje Komisiju dostavom podataka o primjeni Direktive i stanju ponovne uporabe informacija. Tijekom 2016. započete su pripreme za izradu prvog izvješća koje sukladno članku 35. stavku 3. Zakona Povjerenik svake 3 godine podnosi Komisiji, o dostupnosti informacija za ponovnu uporabu, a osobito o uvjetima korištenja, isključivim pravima, naplati troškova te postupanju po pravnim lijekovima.

U praksi, unatoč 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. Međutim, postignut je značajan napredak, čemu svjedoči i 14. mjesto na ljestvici otvorenih podataka Europske komisije (dostupno na: https://www.europeandataportal.eu/en/dashboard), odnosno poboljšanje za 10-ak mjesta u odnosu na 2015. Hrvatska je time iznad europskog prosjeka u smislu otvorenosti podatka i ne zaostaje mnogo za visokopozicioniranom Španjolskom, Francuskom i Irskom. Ipak, uzevši u obzir da sve zemlje ulažu značajan napor u objavljivanje i poticanje iskorištavanja otvorenih podataka te da će prema procjenama tržište otvorenih podatka u 2020. iznositi najmanje 72 mil. eura, potrebno je ulagati daljnje napore u otvaranju podatka. S obzirom da je glavnina bodova u benchmarking studiji osvojena na račun netom otvorenog portala otvorenih podataka, dok je evidentan nedostatak politike otvorenih podataka, nužno je u sljedećem razdoblju potaknuti strateški pristup ovom pitanju na način da prije svega Vlada, a onda i udruge lokalnih i regionalnih jedinica ili same jedinice, usvoje politike otvorenih podataka i uspostave koordinaciju u poticanju i praćenju otvaranja podataka. U okviru te politike, naročito je potrebno poticati korisnike na iskorištavanje podatka, s obzirom da smo komparativno u tom području ostvarili najmanji broj bodova.

Glavni je nalaz praćenja Povjerenika za informiranje da je ponovna uporaba informacija nedovoljno prepoznato područje i od strane tijela javne vlasti, koja nedostatno objavljuju podatke u lako pretraživom i strojno čitljivom obliku, a još više od samih korisnika, koji iskazuju slabu potražnju za takvim podacima, pri čemu prednjače korisnici koji svoje zahtjeve postavljaju putem portala imamopravoznati.org.

9.1 Otvoreni podaci - proaktivna objava informacija za ponovnu uporabu

Za ostvarivanje ponovne uporabe informacija ključno je da tijela javne vlasti informacije iz članka 10. Zakona, za koje ne postoje zakonska ograničenja, na svojim internetskim stranicama objavljuju u strojno čitljivom obliku, u otvorenom formatu i u skladu s otvorenim standardom. To se osobito odnosi na registre i baze podataka (očevidnike, upisnike, evidencije, i sl.), ali i na ostale informacije koje u najvećoj mogućoj mjeri treba objavljivati na način koji omogućuje

ponovnu uporabu (primjerice, financijski plan i izvršenje, registre ugovora o javnoj nabavi, sistematizacije radnih mjesta, druge informacije koje se objavljuju kao skup podataka). Pri tome, u skladu s člankom 10., točka 1., stavak 5., potrebno je objaviti popis baza i registara iz nadležnosti, s metapodacima, kao i informacije o načinu pristupa i ponovne uporabe, uključujući uvjete za ponovnu uporabu informacija i ugovore o isključivim pravima, ako su isti sklopljeni.

Prema obrađenim podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti za 2016., 866 ili 18,64% tijela je navelo da na svojim stranicama objavljuje registre i baze podataka ili informacije o istima, s metapodacima te načinom njihove ponovne uporabe. Također, njih 887 ili 19,03% je navelo da ima objavljene uvjete za ponovnu uporabu informacija, dok je njih 133 ili 2,81% navelo da ima objavljene ugovore o isključivim pravima. Podatke treba uzeti s rezervom, s obzirom da tijela javne vlasti često ne razumiju pojam ponovne uporabe, a ne uzimaju u obzir niti činjenicu da se isključiva prava ne ustanovljuju istoimenim ugovorom, već u pravilu ugovorom kojim se povjerava izrada softvera za pružanje neke javne usluge temeljene na podacima, i to na način da se ugovaratelju jamči ekskluzivno pravo korištenja podataka ili utvrđuje obveza samog tijela javne vlasti da plaća ugovaratelju dostavu sirovih podataka.

Portali otvorenih podataka

Sukladno Zakonu uspostavljen Portal otvorenih podataka Republike Hrvatske, koji predstavlja podatkovni čvor putem kojeg se prikupljaju, kategoriziraju i distribuiraju otvoreni podaci javnog sektora, za cilj ima poboljšati širenje javnih i otvorenih podataka putem jedinstvenog i centralnog mjesta te omogućiti izradu inovativnih nekomercijalnih i komercijalnih aplikacija koje bi te podatke koristile. Tehničke poslove za održavanje i razvoj Portala, koordinaciju za povezivanje s Europskim portalom podataka te edukaciju za povezivanje na Portal obavlja Ministarstvo uprave, a neki od poslova podrške koordiniraju se u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva, koji radi na administraciji sadržaja Portala.

Prema dostavljenim podacima Ministarstva uprave o provedbi članka 28. Zakona o pravu na pristup informacijama, utvrđeno je da se od 325 dostupnih skupova podataka na Portalu, njih 129 nalazi u strojno čitljivim formatima kao što su CSV, JSON, XML, njih 110 u XLS formatu, a njih 86 nije u prikladnim formatima namijenjenima za ponovnu uporabu (većinom se radi o podacima koji nisu strukturirani u prikladnim formatima). Također, u predmetnom izvješću se navodi da je tijekom 2016. zaprimljeno 5 prijedloga za objavu podataka, od kojih su 2 uspješno zaključena i objavljena, a 3 proslijeđena nadležnim tijelima, uz odgovor korisniku iz kojeg razloga objava traženih podataka nije bila moguća. Društvena korist od otvorenih podataka vidljiva je iz činjenice da su korisnici tijekom 2016. na Portal dodali još 2 nove društveno korisne aplikacije koje koriste otvorene podatke, stoga ih, s 18 aplikacija napravljenih u 2015., trenutno ima ukupno 20. Najveći broj skupova podataka objavili su Državni zavod za statistiku, Grad Zagreb, Hrvatska agencija za okoliš i prirodu, Ministarstvo uprave i Hrvatska narodna banka, Agencija za mobilnost i programe EU, Grad Pula, Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje te Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva.

Osim nacionalnog portala, vlastite portale otvorenih podataka pokrenuli su Grad Zagreb s ukupno 44 objavljena skupa podataka (npr. biciklističke staze, lokacije zelenih otoka, popis reciklažnih dvorišta, financijska izvješća, adresari ustanova po djelatnostima i trgovačkih društava, i sl.) te Grad Rijeka sa 68 skupova podataka (npr. plan raspodjele za pojedine potrebe,

financiranje udruga, poslovni prostori, mobilna reciklažnih dvorišta, adresari ustanova, objekata i trgovačkih društava). Kao korisnu aplikaciju koja koristi otvorene podatke ističemo Otvoreni proračun, koji je izradila Hrvatska zajednica županija, a putem koje se građani i drugi korisnici mogu upoznati s detaljima proračuna županija te ih uspoređivati prema različitim kriterijima, uz mogućnost korištenja sirovih podataka.

Analitička praćenja objave informacija za ponovnu uporabu

U svrhu identificiranja skupova podataka pogodnih za ponovnu uporabu te statusa njihove objave, Povjerenik za informiranje je tijekom 2016. započeo sustavno praćenje u odnosu na propisanu obvezu vođenja baza podataka (registara, očevidnika, upisnika, evidencija i sl.) od strane tijela državne uprave i agencija na državnoj razini. Svrha praćenja bila je utvrđivanje obveze vođenja određene baze podataka temeljem analize propisa, utvrđivanje objavljivosti identificiranih baza (javne dostupnosti), utvrđivanje jesu li baze već objavljene i u kojem obliku (strojno čitljivom, neodgovarajućem, u obliku aplikacije i sl.) te oblikovanje preporuka za objavu. Praćenja su prethodila edukacijama te su rezultati predstavljeni službenicima za informiranje, kao poticaj za otvaranje podataka.

Tako su provedena praćenja u 6 upravnih područja (državna imovina, turizam, uprava, kultura, branitelji te rad i zapošljavanje), za koje je završen analitički pregled te za dodatnih 5 područja za koje je pregled u postupku izrade. Jedan dio podataka već je objavljen u strojno čitljivom i otvorenom formatu, ili samostalno ili u obliku aplikacije iz koje je moguće preuzeti podatke (primjerice, upisnici Ministarstva uprave ili popisi Ministarstva rada ili podaci o radnim mjestima Hrvatskog zavoda za zapošljavanje), dok značajan dio podataka ili uopće nije objavljen ili je objavljen u formatu koji nije pogodan za ponovnu uporabu. Također, uočeno je da razina objave nije ista na internetskoj stranici tijela i na Portalu otvorenih podatka.

Temeljem provedene analize, identificirano je 20 skupova podataka u 6 upravnih područja, koje nadležna tijela javne vlasti trebaju objaviti u strojno čitljivom formatu, uz metapodatke, te ih tako učiniti dostupnima javnosti, za ponovnu uporabu, a u skladu s odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama.

Tablica 9.1. Utvrđeni skupovi podataka u šest upravnih područja – prioriteti za objavu u otvorenom formatu

Skup podataka	Nadležnost	Objava	Preporuka
Registar državne imovine (središnji registar)	Ministarstvo državne imovine	Objavljeno u obliku koji nije otvoren	Objaviti u otvorenom formatu
Popis poslovnih prostora u vlasništvu RH koji su predmet kupoprodaje	Ministarstvo državne imovine	Nije objavljen	Objaviti u otvorenom formatu
Registar stambenih jedinica namijenjenih za stambeno zbrinjavanje	Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	Nije objavljen	Objaviti u otvorenom formatu
Upisnik turističkih agencija	UDU i nadležni ured Grada Zagreba	Nije objavljen (osim HTZ)	Objaviti u otvorenom formatu
Upisnik turističkih vodiča	UDU i nadležni ured Grada Zagreba	Nije objavljen (osim HTZ)	Objaviti u otvorenom formatu
Upisnik ugovora o turističkom zastupanju turističke agencije	Ministarstvo turizma	Nije objavljen	Objaviti u otvorenom formatu
Popis turističkih cjelina (lokaliteta) po županijama	Ministarstvo turizma	Objavljeno u obliku koji nije otvoren (pravilnik)	Objaviti u otvorenom formatu
Upisnik turističkih zajednica	Ministarstvo turizma	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu
Državne matice: naseljena mjesta i matična područja, matični uredi u RH	Ministarstvo uprave	Objavljeno u obliku koji nije otvoren	Objaviti u otvorenom formatu
Registar za koordinaciju projekata izgradnje državne informacijske strukture prodii	Ministarstvo uprave	Aplikacija	Omogućiti preuzimanje u otvorenom formatu
Upisnik koncesija na kulturnom dobru	Ministarstvo kulture	Aplikacija	Omogućiti preuzimanje u otvorenom formatu
Upisnik pružatelja medijskih usluga, elektroničkih publikacija i neprofitnih proizvođača audiovizualnog i/ili radijskog programa	Vijeće za elektroničke medije (Agencija)	Aplikacija	Omogućiti preuzimanje u otvorenom formatu
Baza podataka kategoriziranih filmova	Hrvatski audiovizualni centar	Aplikacija	Omogućiti preuzimanje u otvorenom formatu
Registar arhivskih fondova i zbirki RH	Hrvatski državni arhiv	Aplikacija	Omogućiti preuzimanje u otvorenom formatu
Upisnik svih arhiva u RH	Hrvatski državni arhiv	Objavljeno u obliku koji nije otvoren	Objaviti u otvorenom formatu
Popisi stvaratelja arhivskog gradiva	Nadležni državni arhiv	Objavljeno u obliku koji nije otvoren	Objaviti u otvorenom formatu
Popisi stvaratelja i imatelja javnog arhivskog i registraturnog gradiva	Nadležni državni arhiv	Objavljeno u obliku koji nije otvoren	Objaviti u otvorenom formatu
Stručni registar muzejskog dokumentacijskog centra (MDC)	Muzejski dokumentacijski centar	Aplikacija	Omogućiti preuzimanje u otvorenom formatu
Upisnik pravnih i fizičkih osoba koje su dobile dopuštenje da obavljaju poslove na zaštiti i očuvanju kulturnih dobara	Ministarstvo kulture	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu
Upisnik fizičkih i pravnih osoba koje obavljaju djelatnost prometa pokretnim kulturnim dobrima	Ministarstvo kulture	Nije objavljeno	Objaviti u otvorenom formatu

Prioriteti na lokalnoj razini

Temeljem održanih radionica o prioritetima otvorenih podataka u Zagrebu, Rijeci i Osijeku te praćenja i postupanja po predstavkama, kao i podataka o prijedlozima s Portala otvorenih podatka, Povjerenik za informiranje identificirao je niz skupova podataka na lokalnoj razini koji se postavljaju kao prioritet za objavu u otvorenom, strojno čitljivom formatu:

- popis imovine (uključujući lokalna trgovačka društva), poslovni prostori u zakupu i slobodni poslovni prostori
- baze podataka o kupoprodajnim cijenama nekretnina
- početne jedinične cijene zakupnina za poslovne prostore u vlasništvu grada/općine
- popis upravitelja zgrada kojima je grad/općina vlasnik
- evidencija o ostvarenim prihodima i rashodima od upravljanja i raspolaganja nekretninama
- razvojni projekti na području županije
- kapitalne investicije/pomoći
- poduzetničke zone/institucije poduzetničke podrške
- miniranost područja (samo za pojedine županije)
- vodoopskrba, odvodnja, elektrifikacija, plinofikacija, sustav gospodarenja energijom
- evidencija sklopljenih ugovora i registar ugovora o javnoj nabavi
- proračun, proračunski korisnici
- subvencije i donacije udrugama, statistika subvencija poduzetnicima
- plan raspodjele sredstava za programe javnih potreba u kulturi / za komunalne prioritete na području mjesnih odbora / javnih potreba u tehničkoj kulturi / sredstava spomeničke rente
- rezultati izbora po mjesnim odborima, površina, stanovništvo
- objekti tehničke kulture na području grada, sportski objekti, sportski savezi i zborovi sudaca, sportski klubovi
- vijeća nacionalnih manjina
- EU projekti
- projekti i programi u osnovnim školama
- projekti i programi u zdravstvu i socijalnoj skrbi
- adresari obrazovnih ustanova (vrtići, osnovne škole, srednje škole, učenički domovi)
- adresari zdravstvenih ustanova popis bolnica, ambulanti i liječnika
- adresar vjerskih zajednica
- imenik djelatnika grada
- ulice i kućni brojevi, porijeklo naziva ulica grada
- reciklažna dvorišta, komunalni otpad
- dimnjačarske koncesije
- ugostiteljski objekti, nekategorizirani objekti, turističke agencije i vodiči
- broj smještajnih objekata grada
- popis autoprijevoznika, autobusnih i taksi prijevoznika
- vozni redovi autobusa i tramvaja, taksi stajališta
- biciklističke staze

Također, tijela javne vlasti bi kod budućih objava trebala voditi računa o odredbama Zakona te u svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe informacija na internetskim stranicama na lako pretraživ način objaviti informacije dostupne za ponovnu uporabu, zajedno s metapodacima, u strojno čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima.

Digitalizacija knjižnica i drugih kulturnih ustanova

Izmjenama Direktive o ponovnoj uporabi informacija iz 2013., a također izmjenama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2015., proširena je primjena ponovne uporabe informacija i na dio kulturnih djelatnosti, i to u odnosu na knjižnice, muzeje i arhive. Cijeneći njihove napore za digitalizacijom opsežne i osjetljive građe, za knjižnice, muzeje i arhive predviđen je poseban režim u pogledu isključivih prava i naplate troškova. Tako je moguće naplatiti i troškove povrh marginalnih, ali temeljem utvrđenih i objavljenih objektivnih, jasnih i provjerljivih kriterija za izračun troškova.

Za ustanove kulture digitalizacija predstavlja ključni faktor za komercijalno korištenje informacija javnog sektora i širenje kulturnih sadržaja tih ustanova. Ujedno, to je paneuropska tema koja je rezultirala pokretanjem središnjeg europskog portala za digitalizirane zbirke kulturne baštine Europeana. Zbirka sadrži gotovo 54,3 milijun artefakata, od kojih hrvatskih 113.164, i to desetak institucija od njih preko četiri stotine (Ministarstvo kulture, Nacionalna i sveučilišna knjižnica, HAZU, Muzej za umjetnost i obrt, Muzej suvremene umjetnosti Zagreb, Gradske knjižnice Grada Zagreba, Gradska knjižnica Rijeka, Muzej suvremene umjetnosti Rijeka, Hrvatski muzej naivne umjetnosti, Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli). Za usporedbu, najviše artefakata objavila je Nizozemska (6,2 mil.), a primjerice Slovenija preko 500 tisuća.

U okviru Ministarstva kulture djeluje Vijeće projekta Hrvatska kulturna baština usmjerenog na digitalizaciju arhivske, muzejske i knjižnične građe, premda javno nema podatka o njegovoj aktivnosti nakon 2013. Također, prema javno dostupnim podacima, u 2016. odobreno je 579.000,00 kn za 29 projekata digitalizacije kulturne baštine, u prosjeku 20.000 kn po projektu, a za 2017. godinu, otprilike na istoj razini, 800.000,00 kn za 41 projekt.

Tijekom 2016. izrađena je za potrebe Povjerenika za informiranje Studija „Pregled digitalizacije knjižnica u Hrvatskoj“. Rezultati istraživanja pokazali su kako je 35 hrvatskih narodnih knjižnica započelo s provedbom projekata digitalizacije svoje građe (pri čemu se većinom radi o građi zavičajnih zbirki koja ne podliježe autorskopravnoj zaštiti). Ti su projekti uglavnom fragmentirani, nepovezani, neujednačeni i često loše izvedeni, zbog čega su digitalizirani primjerci knjižnične građe neupotrebljivi za ponovno korištenje.

Rezultati pokazuju da u Hrvatskoj nije došlo do masovne digitalizacije knjiga, ali ni do objedinjavanja digitaliziranih zbirki hrvatske kulturne baštine na zajedničkom portalu. Nepoznavanje digitalizacijskih postupaka, nepotpuna obrađenost građe, nemogućnost pretraživanja, mali broj kvalitetno opisane digitalizirane građe rezultirali su uključivanjem samo digitalnih zbirki Knjižnica grada Zagreba i Nacionalne i sveučilišne knjižnice u središnji europski portal za digitalizirane zbirke kulturne baštine Europeana.

U odnosu na muzeje i arhive, Povjerenik za informiranje u 2016. nije sustavno prikupljao podatke. S obzirom na digitalizaciju arhiva, još 2006. je pokrenut arhivski informacijski sustav

Arhinet, ali nema informacija o trenutnom razvoju sustava. Muzejska građa individualno se digitalizira.

Postojeće malobrojne digitalizirane zbirke uglavnom su nevidljive široj zajednici jer se nalaze na pojedinačnim internetskim stranicama knjižnica i baštinskih ustanova koje su ih stvorile. Osim toga, veliki problem s kojim se susreću knjižnice je pitanje autorskih prava te reguliranja odnosa između knjižnica i nositelja prava.

Iz svega navedenog vidljivo je da većina hrvatskih knjižnica i ostalih ustanova kulturne baštine koje se bave digitalizacijom građe bez odgovarajuće strategije, sustava podrške i financiranja te konkretnih smjernica još neko vrijeme neće biti sposobne realizirati kvalitetne digitalizacijske projekte koji bi bili objedinjeni na jednom mjestu, čime bi im se omogućila bolja vidljivost, iskoristivost i pretraživost, a u konačnici i uključivanje u europsku digitalnu kulturnu platformu Europeana.

9.2 Pružanje informacija za ponovnu uporabu na zahtjev korisnika

Zahtjevi za ponovnu uporabu informacija

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti, tijekom 2016. samo je 99 tijela javne vlasti (2% tijela) zaprimilo zahtjev korisnika da mu se dostave podaci za ponovnu uporabu, i to 353 zahtjeva ukupno, što čini 3,56 zahtjeva u prosjeku po tijelu. U usporedbi s prethodnim godinama, kada je bilo podneseno 898 (2015.), odnosno 839 (2014.) zahtjeva, došlo je do pada od oko 60%, što valja tumačiti jačanjem objave otvorenih podataka kao i boljom educiranosti službenika za informiranje. Naime, tijela javne vlasti su učestalo pogrešno kvalificirala podneske korisnika kao zahtjev za ponovnu uporabu, iako se radilo npr. izdavanju potvrda ili kopiranju spisa. Naime, većina podataka za ponovnu uporabu u smislu registara, baza, upisnika, očevidnika i slično koje nisu zaštićeni posebnim propisima, u nadležnosti je tijela državne uprave, državnih tijela, agencija (zavoda, instituta, centara i sl.), komora, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok druga tijela većinom posjeduju samo druge vrste informacija koje je potrebno objavljivati u strojno čitljivom formatu (npr. financijski plan, izvršenje financijskog plana, registar javne nabave, popis sponzorstava i donacija, sistematizacija radnih mjesta, i sl.).

Uzimajući u obzir gornje podatke, kao i podatak da je u odnosu na zahtjeve za pristup informacijama (16.706 u 2016.), zahtjevi za ponovnu uporabu čine 2,07% svih podnesenih zahtjeva, proizlazi da građani ne koriste u značajnijoj mjeri mogućnost pristupa informacijama za ponovnu uporabu. Kao razlozi mogu se identificirati slaba svijest korisnika o pravu na ponovnu uporabu informacija, nedostatno informiranje tijela javne vlasti, kao i slaba razina vještina i znanja o ponovnoj uporabi i na strani korisnika i na strani tijela javne vlasti.

Prema podacima iz izvješća, tijela javne vlasti su postupala po 394 zahtjeva za ponovnu uporabu (353 iz 2016., 41 iz 2015.), od kojih je većina (365 ili 93%) riješena u zakonskom roku, a ukupno su riješeni gotovo svi zahtjevi (388 ili 98%). Prema relativno nepouzdanim podacima dostavljenima od tijela, proizlazi da je odbijeno oko petine svih zahtjeva (69 ili 17,77%), nešto više nego 2015. kada su odbijena 42 zahtjeva. Zahtjevi se najčešće odbijaju zbog zaštite intelektualnog vlasništva (13 zahtjeva ili 18,84%) te drugih zakonom određenih razloga (13 ili 18,84%), zatim iz razloga zašite poslovne tajne (5 zahtjeva ili 7,25%), te po 4 slučaja (5,80%) iz razloga zaštite osobnih podataka ili činjenice da je informacija u postupku usuglašavanja.

Žalbe na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu informacijama

Tijekom 2016. zaprimljeno je ukupno 14 žalbi, od kojih se 6 (42,86%) odnosilo na nerješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (šutnja uprave), a 8 (57,14%) na odbijajuća rješenja. Žalbe su podnošene u odnosu na postupanja ministarstava (9 ili 64,29%), zatim na postupanja agencija, zavoda i fondova (3 ili 21,42%) te je po jedna žalba (7,14%) uložena na postupanje Vlade RH, odnosno trgovačkog društva u većinskom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. S obzirom na podnositelje, 14 žalbi zaprimljenih u 2016. podnijele su 4 fizičke osobe i 1 udruga, od čega je 11 žalbi podneseno od 3 volontera portala imamopravoznati.org. Proizlazi da je relativno ograničen broj osoba svjestan mogućnosti ponovne uporabe, a onda i zaštite svojih prava putem žalbe.

Od ukupno 51 žalbe koje su bile u radu tijekom 2016. (14 iz 2016., 37 prenesenih iz 2015.) riješeno je 40 žalbi (78,43%), a 11 (21,57%) je preneseno u rješavanje u 2017.

Od rješavanih žalbi, 31 predmet ili 60,78% odnosio se na tzv. šutnju uprave povodom zahtjeva za ponovnu uporabu informacija (5,93% od ukupno 522 predmeta šutnje uprave povodom zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija). Riješeno je 30 predmeta i to tako da je u 12 slučajeva (40%) naloženo rješavanje zahtjeva u roku od 15 dana, a u 10 predmeta (33,33%) postupak je obustavljen (zbog odustajanja od žalbe ili zato što je tijelo u međuvremenu riješilo zahtjev). U 5 slučajeva (16,67%) žalba je odbijena kao neosnovana. U preostalim slučajevima žalba je odbačena kao nedopuštena (2) odnosno zahtjev odbijen (1).

S obzirom na odlučivanje u drugom stupnju u postupcima po žalbama na odbijajuća i odbacujuća prvostupanjska rješenja, od 10 žalbi koje su riješene tijekom 2016., Povjerenik za informiranje je u 2 slučaja poništio rješenje i vratio predmet na ponovno rješavanje, a u 1 slučaju poništio rješenje i naložio tijelu da omogući ponovnu uporabu žalitelju. Dvije žalbe su odbačene, a u 3 slučaja ocijenjene su kao neosnovane. U 2 slučaja sama tijela javne vlasti riješile su predmet prema članku 113. Zakona o općem upravnom postupku.

Uspoređujući udio odbijajućih rješenja, dakle 3 ili 30% slučajeva u kojima je utvrđeno da su tijela javne vlasti donijela zakonita i pravilna rješenja u odnosu na 5 ili 50% riješenih odbijajućih predmeta koji uključuju poništena rješenja i odobrenu ponovnu uporabu informacija te promijenjene odluke prvostupanjskih tijela po izjavljenoj žalbi, vidljivo je da tijela u većoj mjeri odbijaju ili odbacuju zahtjeve iz pogrešnih ili na zakonu neutemeljenih razloga, odnosno na temelju nepravilno provedenog postupka. Drugim riječima, tijela javne vlasti češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom, odnosno na svaka 2 zakonita rješenja donesu i 3 nezakonita.

S obzirom na razloge uskrate ponovne uporabe, u postupcima po žalbama utvrđeno je da su tijela u 3 slučaja navela da se radi o uskrati ponovne uporabe informacija iz razloga utvrđenih posebnim zakonom, u 1 slučaju zahtjev je odbijen jer nije bilo osnove za dopunu ili ispravak pružene informacije, u 1 slučaju jer tijelo ne posjeduje zatraženu informaciju, a u 1 slučaju jer žalitelj nije ispravio zahtjev za ponovnu uporabu informacija. U 2 slučaja tijela su odbila rješenjem zahtjev za ponovnu uporabu pozivajući se na odredbu članka 27., stavka 2. Zakona koji propisuje da u svrhu ponovne uporabe tijela nemaju obvezu izraditi, prilagođavati ili izdvajati dijelove informacija ako to zahtijeva nerazmjeran utrošak vremena ili sredstava, niti se od tijela javne vlasti može zahtijevati da nastavi ažurirati, nadograđivati i pohranjivati informacije u svrhu

ponovne uporabe. U tim je slučajevima umjesto odbijanja zahtjeva rješenjem, bilo potrebno poslati obavijest iz članka 23., stavka 1., točke 3. Zakona, odnosno poslati korisnicima poveznicu na kojoj 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.

Jedan od značajnijih predmeta riješenih u 2016. jest žalba povodom zahtjeva za dostavom Sudskog registra u strojno čitljivom obliku (podnesen je i zahtjev za pristup i zahtjev za ponovnu uporabu), kojeg je Ministarstvo pravosuđa odbilo zbog toga što postoje osnove sumnje da bi objavljivanje informacija onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne, i to postupka koji je propisan u članku 2. Zakona o sudskom registru (NN 1/95, 57/96, 1/98, 30/99, 45/99, 54/05, 40/07, 91/10 i 90/11) te člancima 2. i 9. Naputka o osiguranju, pohranjivanju i zaštiti sudskog registra (NN 29/96). U provedenom žalbenom postupku je u odnosu na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama donijeta obavijest da je zatražena informacija javno objavljena, a u odnosu na ponovnu uporabu donijeta je odluka kojom se korisniku djelomično odobrava pravo na ponovnu uporabu baze podataka sudskog registra, koja je javno objavljena putem internetske stranice Sudreg.pravosudje.hr, dostavom navedene baze u strojno čitljivom obliku, osim u dijelu koji se odnosi na adrese stanovanja povezanih s trgovačkim društvima kao članova društva, osnivača itd., te je naloženo Ministarstvu pravosuđa da u roku od 30 dana od dana primitka rješenja postupi prema nalogu Povjerenika. U donesenom rješenju se, pored ostalog, ukazuje da je Europska komisija u srpnju 2014. donijela Smjernice o preporučenim standardnim dozvolama, skupovima podataka i naplati ponovne uporabe dokumenata, 2014/C 240/01 od 24. srpnja 2014., kojima se naglašava da su jedno od pet prioritetnih područja skupova podataka upravo registri trgovačkih društava i poduzeća (popisi registriranih trgovačkih društava, vlasništvo i podaci o upravljačkoj strukturi, identifikacijske oznake registracije, bilance itd.). Iako navedene Smjernice još nisu bile objavljene u vrijeme donošenja osporenog rješenja, potrebno je ukazati da su upravo ponovno uporabljivi podaci iz sudskog registra jedan od prioriteta za objavu te da predmetni žaliteljev zahtjev za ponovnu uporabu informacija predstavlja poticaj Ministarstvu pravosuđa da razmotri da putem internetske stranice sudskog registra osigura ponovnu uporabu informacija za sve korisnike te da u određenim vremenskim intervalima osigura izvoz podataka iz sudskog registra u formatu koji je strojno čitljiv, odnosno u obliku datoteke koji je strukturiran na način da ga neka softverska aplikacija može lako identificirati, prepoznati i iz njega izdvojiti određene podatke, sa svrhom da informacije za ponovnu uporabu budu dostupne korisnicima kao otvoreni podaci.

Tijekom 2016. zaprimljeno i 13 predstavki dvaju korisnika upućenih zbog nedostavljanja baze podataka, registra, popisa i adresara u elektronskom obliku, pogodnom za ponovnu uporabu, pri čemu je jedan korisnik je podnio 4, a drugi 9 predstavki. Većina predstavki odnosila se na ministarstva (11), a po jedna na državnu upravnu organizaciju i komoru. Od 13 zaprimljenih predstavki, 8 ih je riješeno na način da je tijelo javne vlasti omogućilo pristup zatraženim informacijama pogodnim za ponovnu uporabu, a 5 je preneseno u 2017.

9.3 Promocija ponovne uporabe informacija i otvorenih podataka

S obzirom na analizu stanja i preporuke istaknute u izvješću za 2015. i 2014., Povjerenik za informiranje je u 2016. posebne napore usmjerio na educiranje službenika za informiranje i drugih zaposlenika tijela javne vlasti o ponovnoj uporabi informacija, otvorenim podacima i postupanju sa zahtjevima.

U suradnji s Ministarstvom uprave, u Državnoj školi za javnu upravu u Zagrebu započet je ciklus edukacija na tu temu, a održane su tri edukacije na kojoj su sudjelovala 62 službenika za informiranje i službenika zadužena za održavanje baza podataka i registara, kao i za pripremu i objavu podataka na službenim internetskim stranicama (informatičari, programeri), uglavnom iz tijela državne uprave i agencija. Ciklus se nastavlja i 2017., uz planiranu izradu priručnika i smjernica za ponovnu uporabu, a edukativni film kojeg je izradila Europska komisija već je predstavljen na edukacijama i objavljen na http://www.pristupinfo.hr/promo/.

Povjerenik za informiranje je u suradnji s Ministarstvom uprave proveo nekoliko edukativno-promotivnih aktivnosti usmjerenih na otvaranje podataka i izradu popisa prioriteta za objavljivanje baza podataka i registara na lokalnoj razini, a u skladu s Akcijskim planom Partnerstva za otvorenu vlast 2014-2016. Tako je 17. svibnja u Kući Europe, u suradnji s Predstavništvom Europske komisije, organizirana tribina o stanju otvorenih podataka pod nazivom „Jedinstveno digitalno tržište: Europska dimenzija prioriteta objave podataka i natječaja za otvorene podatke u Republici Hrvatskoj“, namijenjena pružateljima i korisnicima podataka iz javnog, privatnog i civilnog sektora te svima zainteresiranima za ponovnu uporabu informacija i otvorene podatke. Ujedno je održana i radionica sa svrhom identificiranja novih prioriteta za objavu registara i baza podataka te osmišljavanja i raspravljanja novih projekata u području ponovne uporabe podataka, kojoj je prisustvovalo 55 sudionika. Potom su 2. lipnja u Rijeci i 9. lipnja u Osijeku održane dvije lokalne radionice o prioritetima objave otvorenih podataka te tribine „Otvoreni podaci: Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave – objavljivanje i ponovno korištenje podataka javnog sektora“. Ukupno 51 sudionik iz lokalne i javne uprave, civilnog društva te gospodarstva sudjelovao je u procesu utvrđivanja podataka koji su već otvoreni i njihova formata te definiranje prioriteta objavljivanja podataka u nadolazećem razdoblju.

U svrhu osnaživanja procesa otvaranja podataka u Republici Hrvatskoj te jačanja svijesti i vještina, osobito mladih, o ponovnoj uporabi informacija, u sklopu provedbe Akcijskog plana Partnerstvo za otvorenu vlast 2014-2016. u organizaciji Povjerenika za informiranje i Hrvatske udruge za otvorene sustave i internet, uz potporu Grada Pule i Studentskog centra Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli, kao i brojnih drugih partnera i sponzora (Francuskog instituta, Britanskog veleposlanstva, UNDP-a, gospodarstvenika) od 28. kolovoza do 3. rujna 2016. u Puli je održana Akademija otvorenih podataka za mlade. Akademiju je pohađalo 24 mladih (16-30 godina) iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Srbije, Kosova, Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva i Južne Afrike, koji su kroz niz edukacijskih i timskih aktivnosti tijekom šest dana radili na idejama za društveno korisne projekte razvoja lokalne zajednice temeljem korištenja otvorenih podataka javne uprave. Glavni događaji Akademije održani su u petak 2. rujna 2016. u Gradskoj vijećnici u Puli, kroz Radionicu o otvorenim podacima za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te Završnu ceremoniju i konferenciju za medije. Pobjednički projekt predstavljen je na Summitu Partnerstva za otvorenu vlast u studenome u Parizu.

Osim toga, Povjerenik za informiranje sudjelovao je na nizu drugih događaja s ciljem promocije ponovne uporabe informacija, kao što je obilježavanje Međunarodnog dana otvorenih podataka, 4. ožujka 2016. te drugi događaji predstavljeni u poglavlju o promotivnim aktivnostima (poglavlje 11).

9.4 Pojedina pitanja ponovne uporabe informacija

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 te da tijelo javne vlasti ne može odobriti podnositelju zahtjeva 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. Zakona). Ipak, u skladu s Direktivom, Zakon dopušta da u određenim slučajevima postoji potreba davanja isključivog prava na ponovnu uporabu (stavak 2.), odnosno ograničavanje uporabe na jednog ili više korisnika, i to samo ako je prijeko potrebno ugovoriti ili ovlastiti treću osobu da koristi informacije kako bi se osiguralo pružanje određene javne usluge ili usluga u javnom interesu, putem sklapanja ugovora kojim se treću osobu ovlašćuje na isključivu uporabu i ujedno ograničava pravo drugih. Takav ugovor ili drugi akt tijelo javne vlasti mora objaviti na svojoj internetskoj 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 3 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). Evidencija je uspostavljena i objavljena na internetskoj stranici Povjerenika, za sada bez evidentiranih ugovora, unatoč tome što je tijelima javne vlasti upućen dopis kojim se od njih traži da identificiraju, objave i obavijeste o takvim ugovorima. Tijela javne vlasti su u svojim godišnjim izvješćima navela ukupno 23 ugovora o isključivim pravima, ali taj podatak se ne može smatrati relevantnim jer 18 od 23 ugovora navodi jedan dom za starije i nemoćne, a uz to nijedno od tijela nije navelo kojim osobama je to pravo isključivo povjereno. Stoga jasno proizlazi da je u predstojećem razdoblju nužno poduzeti dodatne korake radi evidentiranja navedenih ugovora.

Dozvole (licence)

Tijela javne vlasti u pravilu stavljaju podatke za ponovnu uporabu po zahtjevu ili objavu bez ograničenja. Međutim, Zakon, kao i Direktiva, predviđa da tijelo javne vlati može u opravdanim slučajevima odrediti uvjete za ponovnu uporabu, ali tako da neopravdano ne ograničavaju mogućnost ponovne uporabe, niti se koriste da bi se ograničilo tržišno natjecanje, odnosno ne smiju biti diskriminirajući za iste ili slične vrste informacija. 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, čije se donošenje očekuje u drugom kvartalu 2017., a 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 internetskoj stranici objaviti dozvole koje se primjenjuju na njegove informacije ili poveznice na takve dozvole. 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 utvrđenim dozvolom (čl. 61., st. 3. Zakona).

Troškovi

Osnovno pravilo naknade troškova za ponovnu uporabu kada se informacije pružaju na zahtjev jest načelo marginalnih troškova nastalih reprodukcijom, davanjem na uporabu i diseminacijom, a koje je definirano člankom 6., stavkom 1. Direktive 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 od korisnika tražiti samo u dva slučaja: ako se radi o tijelu javne vlasti koje se pretežno financira iz vlastitih prihoda ili 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 je dužno 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 na godišnjoj razini treba razmotriti iznos prikupljen po osnovi ponovne uporabe i eventualno izmijeniti svoj cjenik.

U osnovi, troškovi ponovne uporabe anuliraju se ako se podaci objavljuju kao otvoreni podaci. K tome, osim u navedenim iznimkama, tijela javne vlasti za dostavu podataka mogu 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 o naknadi za ponovnu uporabu čije se donošenje očekuje tijekom 2017., tijela će na raspolaganju imati kriterije za izradu troškova. Posebno se ističe da je osnovno pravilo naplate graničnih troškova da su iznimke usko određene i podložne nadzoru Povjerenika, putem žalbe na pozitivno rješenje o ponovnoj uporabi kojim se ujedno određuje naknada troškova.

Prema podacima iz dostavljenih izvješća, uz ogradu glede kvalitete, visina ostvarene naknade koju su tijekom 2016. dva tijela javne vlasti naplatila od korisnika za pružanje informacije iznosi 320,25 kuna, pri čemu je Pučko otvoreno učilište Bjelovar naplatilo 300,00 kn, a Općina Nova Rača 20,25 kn. Međutim, iz postupanja i informacija korisnika, identificirano je da upravo one baze koje predstavljaju prioritetne baze iz Smjernica Europske komisije (financijska izvješća i drugi podaci o pravnim osobama, geoprostorni podaci, statistički podaci) predstavljaju najveći trošak za korisnike, a koje tijela javne vlasti ne navode u izvješćima, vodeći se svojim posebnim propisima i time ne uvažavajući propise o pristupu informacijama.

10 Nadzor nad provedbom zakona

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 putem inspekcijskog nadzora, postupanjem po predstavkama, poduzimanjem aktivnosti praćenja putem stručno-analitičkih postupaka te temeljem dostavljenih godišnjih izvješća i ima ovlast sankcioniranja za počinjene povrede Zakona.

10.1 Inspekcijski nadzor

Inspekcijski nadzor, 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 predstavki korisnika, na prijedlog treće strane ili po službenoj dužnosti. Provedba inspekcijskog nadzora započela je sredinom 2015., po ostvarivanju uvjeta za njegovu provedbu, prije svega zapošljavanjem inspektora i izradom metodologije nadzora.

Neposredni inspekcijski nadzor

Tijekom 2016. provedeno je 28 neposrednih inspekcijskih nadzora. Po službenoj dužnosti provedeno je 27 inspekcijskih nadzora, u skladu s godišnjim planom rada koji je izrađen 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. U 1 tijelu javne vlasti nadzor je obavljen povodom zaprimljene predstavke (Vlada RH). U usporedbi s 2015. godinom, kada je provedeno 20 neposrednih nadzora, u 2016. je provedeno 40% više neposrednih inspekcijskih nadzora. 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 (eventualno u udaljenijim tijelima javne vlasti usporedo s održavanjem edukacija za službenike za informiranje u određenoj županiji), ograničenog broja inspektora (dva inspektora u odnosu na 5.940 tijela javne vlasti) te potrebi da se inspekcijskim nadzorom 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.

Neposredni inspekcijski nadzor proveden nad 28 tijela javne vlasti (Tablica 10.1.), i to u 1 državnom tijelu, 2 tijela državne uprave, 12 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (1 županiji, 9 gradova i 2 općine); 4 agencije; 4 javne ustanove u području zdravstva, odgoja, obrazovanja i znanosti, te socijalne skrbi; 2 trgovačka društva, i to 1 u vlasništvu države a 1 u vlasništvu Grada Kutine, Grada Popovače, Općine Velika Ludina i trgovačkog društva; 2 udruge u području humanitarne pomoći i turizma te 1 pravnoj osobi s javnim ovlastima iz područja gospodarstva. Neposredni inspekcijski nadzor se tijekom 2016., kao ni 2015., nije obavljao u sudovima i pravosudnim tijelima, koja su bila podvrgnuta analitičkom praćenju proaktivne objave informacija.

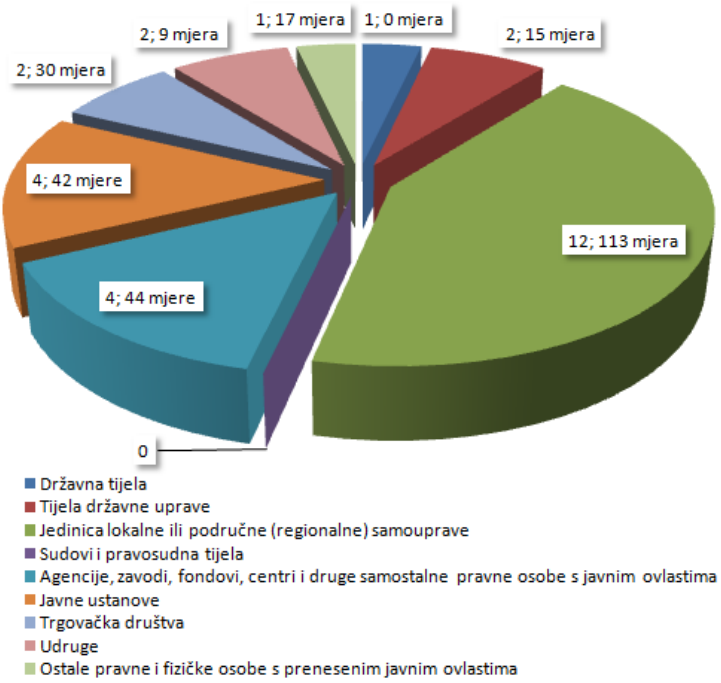
Tablica 10.1. Tijela javne vlasti nad kojima je proveden neposredni inspekcijski nadzor u 2016.

Vrsta tijela	Broj nadzora	Tijela javne vlasti	Broj izrečenih mjera
Državna tijela	1	Vlada RH	0
Tijela državne uprave	2	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo socijalne politike i mladih	15
Agencije, zavodi, fondovi	4	Hrvatska zaklada za znanost, Hrvatski zavod za javno zdravstvo, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Agencija za lijekove i medicinske proizvode	44
Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave	12	Karlovačka županija, Grad Zagreb, Grad Karlovac, Grad Varaždin, Grad Osijek, Grad Sisak, Grad Kutina, Grad Ivanić Grad, Grad Krapina, Grad Oroslavje, Općina Baška Voda, Općina Gračišće	113
Javne ustanove	4	Medicinski fakultet, Poljoprivredni institut Osijek, Centar za socijalnu skrb Osijek, Studentski centar Zagreb	42
Trgovačka društva u većinskom vlasništvu RH i/Ili JLP(R)S	2	Hrvatska elektroprivreda d.d. - HEP, Eko Moslavina d.o.o.	30
Udruge	2	Gradsko društvo Crvenog Križa Koprivnica, Turistička zajednica Grada Koprivnice	9
Ostali	1	Hrvatska obrtnička komora	17
Ukupno	**28**		**270**

Tijelima javne vlasti određenima u godišnjem planu, upućene su najave inspekcijskog nadzora (obavijesti o nadzoru), kao i upitnik za procjenu i samoprocjenu usklađenosti postupanja tijela javne vlasti sa Zakonom.

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 Vlade RH predmet neposrednog inspekcijskog nadzora je bilo postupanje po predstavci udruge Gong, u kojoj se ukazivalo na moguće propuste pri izvršenju Odluke Ustavnog suda RH, BROJ: U-III-5112/2011 od 7. travnja 2016., a vezano uz evidenciju ulazaka i izlazaka fizičkih osoba iz zgrade Vlade RH, na dan 4. kolovoza 2007.

Slika 10.1. Broj neposrednih inspekcijskih nadzora i izrečenih mjera u 2016. po pravnom statusu tijela javne vlasti



Nakon provedenih inspekcijskih nadzora izrađeni 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. Izrečeno je ukupno 270 mjera (Tablica 10.1.): najviše Općini Gračišće (20 mjera), Hrvatskoj elektroprivredi d.d. (18 mjera), Hrvatskoj obrtničkoj komori (17 mjera), dok je najmanje mjera izrečeno Gradskom društvu Crvenog križa Koprivnica (4 mjere), Gradu Osijeku (5 mjera) i Turističkoj zajednici Grada Koprivnice (5 mjera).

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

- Kod 9 tijela javne vlasti - 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 predočenja iste;
- Kod 9 tijela javne vlasti - nerješavanje zahtjeva u zakonskom roku od 15 dana, propisanom kao i neobavještavanje korisnika prava o produženju roka odlučivanja o zahtjevima;
- Kod 17 tijela javne vlasti – povrede odredbi 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 te neupoznavanje korisnika prava s mogućnošću pravne zaštite putem prigovora na obavijesti

- Kod 4 tijela javne vlasti – izostanak provedbe testa razmjernosti i javnog interesa u slučajevima postojanja ograničenja prava na pristup informacijama;
- Kod 23 tijela javne vlasti – izostanak vođenja Službenog upisnika u elektroničkom obliku, pogrešno upisivanje, ne uvezivanje, ne ispisivanje i ne zaključivanje Službenog upisnika;
- Kod 27 tijela javne vlasti - 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;
- Kod 21 tijela javne vlasti - 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;
- Kod 20 tijela javne vlasti - neprovođenje odredbe članka 12. Zakona koja se odnosi na javnost rada tijela javne vlasti, uključujući izostanak objave dnevnih redova zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremena njihova održavanja, informacija o načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida te o broju osoba koje mogu ostvariti neposredan uvid u rad tijela:
- 5 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. 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 nalaganja izmjena općih akata, nakon utvrđenih povreda u zapisnicima su davani prijedlozi izmjena i usklađivanje statuta i općih akata u odnosu na propisivanje vrsta i sadržaja tajnih podataka sa Zakonom o zaštiti tajnosti podataka i Zakonom o zaštiti osobnih podataka.

S obzirom na utvrđene povrede Zakona, tijelima su naložene mjere za ispravljanje te kontinuirano osiguravanje provedbe Zakona. Pored toga, nadziranim tijelima naloženo je

- objava informacija pogodnih za ponovnu uporabu informacija (npr. financijskih podataka unutar financijskog plana i financijskog izvješća) u otvorenom, strojno čitljivom formatu (npr. MS Excel .xls, .csv i sl.),

odnosno dani su prijedlozi za:

- kontinuirano usavršavanje službenika za informiranje i ostalih zaposlenika uključenih u primjenu Zakona putem edukacija o pravu na pristup informacijama, ponovnoj uporabi informacija te savjetovanjima s javnošću, kao i usavršavanje u području upravnog postupka (s obzirom da se u rješavanju zahtjeva primjenjuju odredbe općeg upravnog postupka).

Protiv zapisnika o inspekcijskom nadzoru 3 nadzirana tijela (Medicinski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska zaklada za znanost i Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju) podnijela su pravni lijek (prigovore) koji su odbijeni odlukama. Protiv odluka o odbijanju prigovora na zapisnik, trima navedenim nadziranim tijelima javne vlasti dana je mogućnost daljnje pravne zaštite putem prigovora povjerenici za informiranje, sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku (NN 47/09). Navedena 3 nadzirana tijela iskoristila su mogućnost daljnje pravne zaštite putem prigovora na odluke, koji su odbijeni rješenjem. Hrvatska zaklada za znanost pokrenula je upravni spor protiv rješenja o odbijanju prigovora.

Izvršenje mjera. Tijekom 2016. praćeno je izvršenje mjera izrečenih u provođenju inspekcijskih nadzora u 2015. godini. U provedenim inspekcijskim nadzorima u 2015., za 20 tijela javne vlasti izrečene su 104 mjere. Od 104 izrečene mjere, 46 mjera (44,23%) ima kontinuirani rok izvršenja, a kod 58 mjera (55,77%) je dan fiksni rok izvršenja. Od 58 izrečenih nekontinuiranih mjera, izvršene su 52 mjere (89,66%), a kod 6 mjera (10,34%) je postupak kontrole izvršenja u tijeku. 3 neizvršene mjere za koje je postupak kontrole u tijeku odnose se na obvezu javnosti rada (50%), a 3 na proaktivnu obvezu informacija (50%). Kontrola izvršenja mjera izrečenih u provođenju inspekcijskih nadzora u 2016. godini je u tijeku.

Posredni inspekcijski nadzor

U 2016. proveden je 21 posredni inspekcijski nadzor. Nadzori su provedeni po službenoj dužnosti (19) ili temeljem predstavki (2). Za usporedbu, u 2015. proveden je 1 posredni nadzor. Ukupno je posrednim inspekcijskim nadzorom bilo obuhvaćeno 13 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te 8 pravnih osoba s javnim ovlastima, odnosno ustanova.

Posredni inspekcijski nadzori po službenoj dužnosti provedeni su zbog neodređivanja službenika za informiranje u 12 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Grad Imotski, Grad Vrgorac, Općina Dicmo, Općina Donja Voća, Općina Donji Andrijevci, Općina Plaški, Općina Pojezerje, Općina Proložac, Općina Rovišće, Općina Sućuraj, Općina Veliki Grđevac, Općina Zrinski Topolovac) i 7 pravnih osoba s javnim ovlastima (Hrvatska agronomska komora, Hrvatska komora patentnih zastupnika i zastupnika za žigove, Hrvatska komora poreznih savjetnika, Puntarska zaklada za starije i nemoćne, Zaklada Hrvatska kuća, Zaklada hrvatskih branitelja iz domovinskog rata i članova njihovih obitelji, Zaklada policijske solidarnosti). Navedenim tijelima javne vlasti su zapisnicima naložene mjere koje se odnose na određivanje službenika za informiranje, dostavu odluke i podataka o istome te objave tih informacija na internetskoj stranici sukladno članku 10. stavku 1. točki 13. Zakona.

Posredni inspekcijski nadzori temeljem predstavki provedeni su u jednoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave i jednoj ustanovi iz sustava znanosti i obrazovanja. Posredni nadzor je u Gradu Dubrovniku proveden zbog nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama, a Grad je u roku određenom u Zapisniku izvršio naložene mjere, riješio zahtjev za pristup informacijama korisnika prava i dao mu tražene informacije. Drugi posredni nadzor proveden je u Veleučilištu Marko Marulić u Kninu temeljem predstavke kojom se ukazivalo da navedeno tijelo nije transparentno objavilo natječaj za radno mjesto, da nije objavilo rezultate natječaja te se tražilo sprječavanje koruptivnog ponašanja i namjerno skrivanje podataka radi namještanja

natječaja. Zapisnikom su naložene mjere vezane uz rješavanje predstavke, koje nisu bile izvršene do kraja 2016. jer je tekao rok za prigovor, a predstavka je u dijelu ustupljena na nadležno postupanje Inspektoratu rada, Područnom uredu Split.

10.2 Predstavke građana i drugih korisnika

U provedbi posrednog nadzora u odnosu na tijela javne vlasti 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 te je podnositelje obavještavalo o utvrđenim činjenicama, odnosno poduzetim mjerama povodom predstavke.

Tijekom 2016. Povjerenik je zaprimio 324 predstavke te su iz ranijeg razdoblja prenesene ukupno 103 predstavke, što znači da je 2016. u radu bilo ukupno 427 predstavki. Postupajući po predstavkama tijekom 2016. riješeno je 237 predmeta ili 55,5% svih predstavki u radu, od čega 19 predstavki iz ranijih godina.

Tablica 10.2. Podnesene i riješene predstavke 2013-2016.

Predstavke	Podnesene predstavke	Prenesene predstavke	Broj predstavki u rješavanju	Broj riješenih predstavki (postotak)
2013.	118	25	143	90 (62,94%)
2014.	236	42	278	143 (51,44%)
2015.	211	76	287	166 (57,84%)
2016.	324	103	427	237 (55,50%)
Ukupno	**889**	**-**	**-**	**636 (55,97%)**

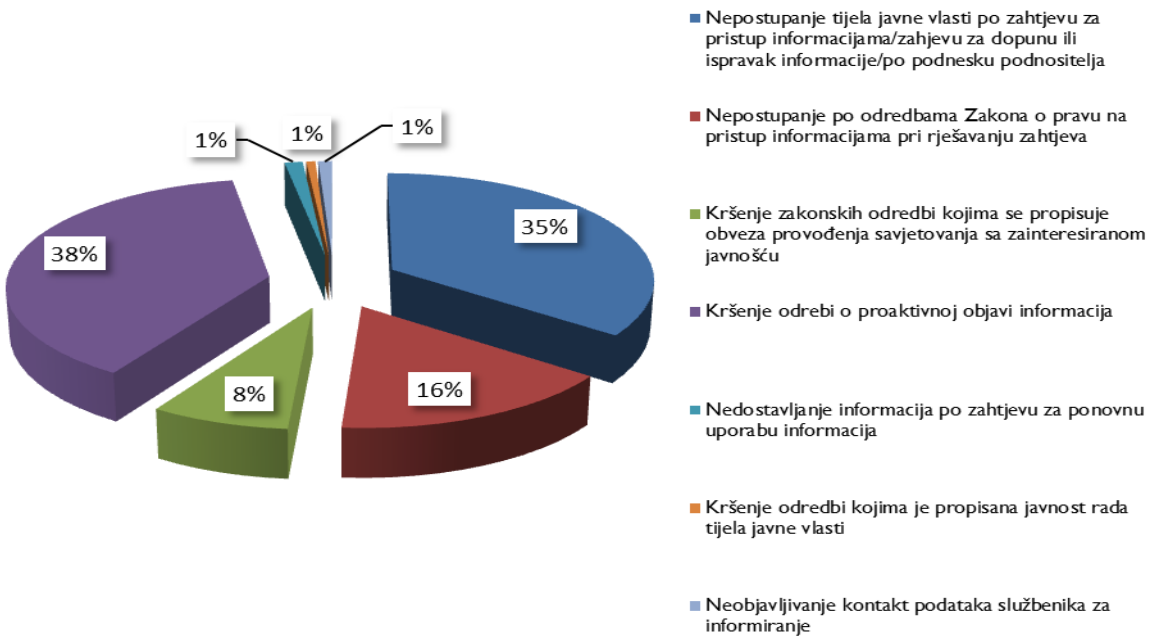
Usporedbom podataka o postupanju po predstavkama u razdoblju 2013.-2016., vidljivo je da su u odnosu na broj podnesenih predstavki u 2015. (211), u 2016. godini zaprimljene 324 predstavke, što iznosi porast od 53,55% više predstavki u odnosu na prethodnu godinu. Također, u 2016. u većoj se mjeri rješavalo po predstavkama koje su prenesene iz ranijih godina (103 predstavke) te se u pojedinim predmetima postupalo po više ponovljenih predstavki istih korisnika, što je u konačnici rezultiralo brojem predstavki u rješavanju većim za 48,78%. Ujedno, tijekom 2016. riješeno je 55,50% svih predstavki koje su bile u radu, što je ujedno i prosječna stopa rješavanja predstavki. S obzirom da je riješeno 42,77% više predstavki nego prethodne godine, proizlazi da je efikasnost u rješavanju predstavki povećana. Ujedno, vidljiv je trend porasta broja predstavki u odnosu na prethodne dvije godine (48,34% više predstavki), što ukazuje na jačanje svijesti korisnika o mogućnosti zaštite prava na pristup informacijama.

Razlozi podnošenja predstavki

Podnositelji predstavki su se u 2016. u najvećem broju obraćali Povjereniku za informiranje zbog kršenja odredbi o proaktivnoj objavi informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti (124 predstavke ili 38%). Drugi najčešći razlog podnošenja predstavki bio je nepostupanje tijela po zahtjevima za pristup informacijama, odnosno za dopunu/ispravak informacije (114 ili 35%). Sljedeći razlog po učestalosti zbog kojeg su se korisnici predstavkama obraćali Povjereniku za

informiranje je nepostupanje tijela javne vlasti sukladno odredbama Zakona koje se odnose na način rješavanja zahtjeva (52 ili 16%). U nešto manjoj mjeri podnositelji su podnosili predstavke zbog kršenja odredbi Zakona kojima je propisana obveza provedbe savjetovanja s javnošću (25 ili 8%). Preostale predstavke podnesene su zbog nedostavljanja informacija po zahtjevima za ponovnu uporabu informacija (4 predstavke), neobjavljivanja kontakt podataka službenika za informiranje (3 predstavke) te zbog kršenja odredbi Zakona kojima je propisana javnost rada tijela javne vlasti (2 predstavke).

Slika 10.3. Razlozi podnošenja predstavki



Podnositelji predstavki

Podaci o podnositeljima predstavki pokazuju da su sami građani najaktivniji u nadziranju tijela javne vlasti. Građani (fizičke osobe) su podnijeli 266 predstavki (82%), a u manjoj mjeri udruge (8%) i novinari (4%). U vrlo malom broju slučajeva podnositelji su bili političke stranke odnosno lokalni vijećnici (2%), anonimni podnositelji (2%), sama tijela javne vlasti (1%) i trgovačka društva (1%). Podaci su uglavnom slični podacima za 2015., kada su građani bili podnositelji u 80% slučajeva, udruge u 5%, a novinari u 7% slučajeva.

Tijela javne vlasti

Četvrtina svih predstavki podnesena je u odnosu na postupanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (76 ili 23,46%), a petina u odnosu na tijela državne uprave (ministarstva i druga; 65 ili 20,06%). Slijede pravosudna tijela (54 ili 16,66%) te ustanove (50 ili 15,43%), te ostale skupine tijela s manje od 10%. Udjeli nisu bitno promijenjeni u odnosu na 2015. U prosjeku, proizlazi da je u odnosu na svako tijelo državne uprave podnesena najmanje jedna predstavka kojom se ukazuje na nepoštivanje odredbi Zakona (65 predstavki na 52 tijela), kao i da je najmanje po jedna predstavka podnesena na svako drugo pravosudno tijelo (54 na 119

tijela), svaku treću agenciju, zavod i drugo tijelo javne vlasti (20 na 77 tijela) odnosno svako treće državno tijelo (6 na 19 tijela) te po jedna na svaku sedmu jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave (76 na 576 tijela).

Podaci ukazuju da su pojedini podnositelji podnosili više predstavki na tijela iz određenih skupina, upozoravajući na iste propuste. Primjerice, 42 predstavke istog podnositelja odnosile su se na pravosudna tijela zbog neobjavljivanja informacija o unutarnjem ustrojstvu s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i podacima za kontakt. Podneseno je također 11 predstavki na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave vezano za nerješavanje zahtjeva kojima su se tražili dokumenti koji reguliraju uvjete za dobivanje dozvola za ulične zabavljače, 6 predstavki na turističke zajednice te 5 predstavki na zdravstvene ustanove zbog nerješavanja zahtjeva za ponovnu uporabu informacija kojima su se tražili različiti registri ili baze podataka.

Prema zaprimljenim predstavkama građani, kao najčešći podnositelji, najčešće ukazuju na propuste u rješavanju zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija (51%) te propuste i nepravilnosti u proaktivnoj objavi informacija na Internet stranicama (38%). Najčešće se predstavke odnose na tijela državne uprave, pravosudna tijela, agencije te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tijela javne vlasti su nakon zaprimanja predstavki i ukazivanja na nepravilnosti, davanja upozorenja i naloženog postupanja u najvećem broju slučajeva uklonila nepravilnosti, a o čemu su obaviješteni i podnositelji predstavke.

Tablica 10.3. Predstavke prema skupinama tijela u 2016.

Skupina tijela	Broj predstavki	Udio u ukupnom broju predstavki (%)	Udio predstavki u odnosu na broj tijela (%)
Državna tijela	6	1,85	33,33
Hrvatski sabor	0		
Predsjednica RH	1		
Vlada RH	3		
Ostali	2		
Tijela državne uprave	65	20,06	125,00
Jedinice LP(R)S	74	23,46	12,84
Pravosudna tijela	54	16,66	45,37
Agencije, zavodi i dr.	22	6,79	28,57
Ustanove	52	15,43	1,57
Obrazovanje	22		
Zdravstvo	23		
Socijalna skrb	3		
Kultura	2		
Ostalo	2		
Trgovačka društva	23	7,10	2,61
RH	9		
JLP(R)S	14		
Udruge	21	6,48	2,65
Ostali (komore i dr.)	5	1,54	12,21
UKUPNO	324	100,00	

10.3 Sankcije

Pravni okvir

Povjerenik za informiranje prema članku 35. Zakona o pravu na pristup informacijama ima ovlast za podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za utvrđene prekršaje u članku 61. i 62. navedenog Zakona.

Postupak pokretanja prekršajnog postupka propisan je Prekršajnim zakonom (NN 107/07, 39/13, 157/13, 110/15), prema kojem se prekršajni 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 provedbe glavne rasprave, odnosno postupka.

Prema članku 109.a Prekršajnog zakona, prije podnošenja optužnog prijedloga nadležnom prekršajnom sudu, Povjerenik za informiranje, kao i drugi ovlašteni podnositelji optužnog prijedloga, dužan je utvrditi točnu adresu počinitelja tj. odgovornu osobu čijem je činjenjem ili nečinjenjem došlo do povrede Zakona i uručiti mu pisanu obavijest 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. Vlastoručni potpis počinitelja prekršajni sudovi tumače kao formalnu osnovu za vođenje postupka.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2015. osim promjene pravnih osnova prekršajnih sankcija, došlo je do dodatnih ograničenja u prekršajnom kažnjavanju, osobito u smislu ukidanja prekršajne odgovornosti tijela javne vlasti te mogućnosti da se prekršajni postupak može pokrenuti samo protiv (bilo koje) odgovorne osobe u tijelu javne vlasti, a ne više isključivo protiv čelnika tijela.

Poslane obavijesti

Povjerenik za informiranje je u slučaju utvrđivanja počinjenih prekršaja kao prvi korak slao odgovornoj osobi obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona, nakon što je od Ministarstva unutarnjih poslova zatražen podatak o prebivalištu odgovorne osobe za počinjenje prekršaja.

Tijekom 2016. godine upućeno je 13 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka u odnosu na 9 tijela javne vlasti, od kojih 7 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 1 udruge te 1 komore. Obavijesti su upućene odgovornim osobama u: Općini Sućuraj u 3 predmeta, Općini Baška Voda u 2 predmeta, Općini Tisno, Općini Povljana, Gradu Obrovcu u 2 predmeta, Gradu Trilju, Gradu Pleternici (koji je u međuvremenu dostavio obavijest o postupanju po rješenju Povjerenika za informiranje), Hrvatskom nogometnom savezu te Hrvatskoj komori fizioterapeuta.

Prilikom slanja obavijesti iz članka 109.a Prekršajnog zakona, Povjerenik za informiranje je u slučajevima neuredne dostave ponavljao dostavu kako ne bi dolazilo do odbacivanje optužnog prijedloga, ali nije mogao utjecati na to da odgovorna osoba vlastoručno potpiše obavijest i da obavijest dostavi Povjereniku za informiranje kako bi je mogao priložiti uz optužni prijedlog. Od 13 poslanih obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka samo su 2 obavijesti

vlastoručno potpisane i to od strane gradonačelnika Grada Obrovca. Za usporedbu, u 2015. je poslano 12 obavijesti iz članka 109.a Prekršajnog zakona, a tijekom 2014. je poslano 5.

Podneseni optužni prijedlozi

U 2016. godini podneseno je ukupno 6 optužnih prijedloga protiv odgovornih osoba u 5 tijela javne vlasti, od kojih su 3 jedinice lokalne i područne (regionalne samouprave), jedne udruge i jedne komore. Optužni prijedlozi su podneseni protiv općinskog načelnika Općine Baška Voda (2 prijedloga), općinskog načelnika Općine Tisno, gradonačelnika Grada Obrovca, predsjednice Hrvatske komore fizioterapeuta i predsjednika Hrvatskog nogometnog saveza. U usporedbi s 2015. godinom kada je podneseno 7 optužnih prijedloga protiv čelnih osoba 3 tijela javne vlasti (Veleučilišta Marko Marulić, Grada Trilja i Općine Baška Voda), nema značajnijih odstupanja.

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 odnosno odlukama Povjerenika za informiranje ili presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

Optužni prijedlozi podnošeni su protiv čelnika tijela kao odgovorne osobe polazeći od predmnijeve da je čelnik odgovoran za provedbu zakona i propisa u cjelini, osim ako u konkretnom slučaju ne postoji osnovana sumnja da je za nepoštivanje odredbi Zakona odgovoran službenik za informiranje.

U odnosu na podnesene optužne prijedloge u tijeku su postupci pred prekršajnim sudovima.

Podaci o optužnim prijedlozima i odlukama prekršajnih sudova prikazani su u Tablici 10.4.

Tablica 10.4. Prekršaji 2014.-2016.

Prekršaji 2014.-2016.	**2014**	**2015**	**2016**
Obavijesti o namjeri pokretanja postupka	5	12	13
Podneseni optužni prijedlozi	4	7	6
Odluke prekršajnih sudova – ukupno	4	6	3
presuda kojom se okrivljenik oslobađa optužbe	1	3	1
rješenje kojim se odbacuje optužni prijedlog	1	1	1
izdan prekršajni nalog	2	1	0
presuda kojom se okrivljenik proglašava krivim	0	1	1
Odluke Visokog prekršajnog suda	0	-	3
presuda kojom se odbija optužba zbog zastare	0	-	3

Odlučivanje prekršajnih sudova

U 2016. zaprimljene su ukupno 3 odluke prekršajnih sudova, od kojih su se 2 odnosile na optužne prijedloge iz 2015. i 1 na optužni prijedlog iz 2014. U samo jednom slučaju počinitelj je proglašen krivim i izrečena mu je novčana kazna.

Od 3 zaprimljene odluke u jednoj je Prekršajni sud u Splitu, Stalna služba u Solinu donio presudu kojim je proglasio krivim za prekršaj Grad Trilj i gradonačelnika Grada Trilja, po optužnom

prijedlogu podnesenom 2015. Također je zaprimljeno rješenje Prekršajnog suda u Šibeniku, Stalne službe u Kninu kojim je optužni prijedlog odbačen jer odgovorna osoba u Veleučilištu Marko Marulić nije vlastoručno potpisala obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona te je na navedeno rešenje Povjerenik za informiranje uložio žalbu Visokom prekršajnom sudu Republike Hrvatske. Prekršajni sud u Zagrebu je po optužnom prijedlogu Povjerenika za informiranje iz 2014., donio odluku kojom je oslobodio Hrvatski nogometni savez zbog primjene povoljnijeg zakona po kojem se tijelo javne vlasti ne kažnjava, a u prethodnom postupku je utvrđeno da nisu bili ispunjeni uvjeti za pokretanje prekršajnog postupka odnosno obavijest iz članka 109.a nije bila potpisana od strane odgovorne osobe.

Tijekom 2016. zaprimljene su i 3 odluke Visokog prekršajnog suda po žalbi okrivljenika na odluke prekršajnih sudova, i to u dva predmeta protiv trgovačkog društva Gradina Baška Voda d.o.o. i odgovorne osobe (optužni prijedlozi su podneseni 2012.) te u predmetu protiv Komunalnog društva Povljana d.o.o. i odgovorne osobe (optužni prijedlog je podnesen 2011.). U sva tri slučaja su zbog nastupa apsolutne zastare prekršajnog progona donesene presude kojim se odbijaju optužbe.

Učinkovitost i doseg sankcioniranja

Iz opisanih podataka i primjera i nadalje se, kao i u prethodnom razdoblju ističe problem ograničenih mogućnosti i svrhovitosti sankcioniranja. Povjerenik za informiranje je zauzeo načelan stav da se pokretanje optužnih prijedloga ograniči na slučajeve eklatantnih kršenja odredbi Zakona te izostanka suradnje s Povjerenikom, dok je težište stavljeno na edukacije i promociju te provedbu inspekcijskog nadzora i postupanja po predstavkama, kako bi se osigurao razvoj svijesti o potrebi transparentnosti te dugoročna pravilna primjena odredbi Zakona.

Ključni problem sustava sankcioniranja i time slaba učinkovitost prekršajnih postupaka proizlazi iz odbacivanja optužnih prijedloga zbog nepostojanja potpisa počinitelja na pisanoj obavijesti iz članka 109.a Prekršajnog zakona. Povjerenik je na ovaj proceduralni problem upozorio i Ministarstvo pravosuđa i Visoki prekršajni sud. Međutim, i po tom pitanju sudska praksa prekršajnih sudova je neujednačena, pa je tako Visoki prekršajni sud po žalbi Povjerenika za informiranje na rješenje Prekršajnog suda u Zagrebu po optužnom prijedlogu protiv Hrvatskog nogometnog saveza prihvatio stav da je ispunjen uvjet iz članka 109.a Prekršajnog zakona jer se Hrvatski nogometni savez očitovao na dostavljenu obavijest Povjerenika i time potvrdilo da je upoznao sa sadržajem te je nedvojbeno obavijest zaprimio iako obavijest nije bila potpisana. Također, praksa nekih sudova ukazuje uvažavanje nadopune u žalbenom postupku da je Povjerenik napravio urednu dostavu i okrivljena osoba zaprimila obavijest iz članka 109.a Prekršajnog zakona te je sud nastavio postupak i donio odluku.

Ostali problemi proizlaze iz dugotrajnosti postupaka na nekim prekršajnim sudovima, uslijed koje izjavljivanje žalbe Visokom prekršajnom sudu od strane Povjerenika nema učinka zbog nastupanja apsolutne zastare i time odbijanja optužbe. Također, problem za efikasno sankcioniranje predstavlja i oslobađanje od optužbe zbog primjene povoljnijeg zakona za pravnu osobu - tijelo javne vlasti. Naime, s obzirom na novo uređenje prekršajnih odredbi prema kojem nije moguće pokrenuti postupak protiv tijela javne vlasti, u praksi su prekršajni sudovi primjenjivali povoljniji propis za počinitelje prekršaja i oslobađali tijela javne vlasti u postupcima koji su se vodili po optužnom prijedlogu Povjerenika za informiranje koji je podnesen i prije stupanja na snagu

zakonskih izmjena iz 2015. (npr. Agencija za elektroničke medije, presuda zaprimljena 2015., Hrvatski nogometni savez).

Tijekom 2016. Povjerenik za informiranje nije izdao nijedan prekršajni nalog. Razlog tome jest nemogućnost sustavnog podnošenja prekršajnih naloga zbog ograničenih kapaciteta, uslijed čega bi se sankcioniranje neminovno svelo na poduzimanje radnji protiv jednog dijela tijela javne vlasti, kao i nužnost provedbe dugotrajnog postupka kao preduvjeta za izdavanje prekršajnog naloga. Ujedno, Povjerenik kroz edukaciju i promociju te inspekcijski nadzor i postupanje po predstavkama nastoji potaknuti tijela na pravilnu provedbu Zakona. Stoga se tijela kod kojih je uočen veći broj povreda ili problemi u provedbi Zakona predstavljaju ciljane skupine za inspekcijski nadzor i provedbu krojenih edukacija.

Potrebno je, međutim, razmotriti mogućnost vraćanja osnove za prekršajno kažnjavanje tijela javne vlasti, s obzirom da je izmjenama Zakona iz 2015. učinjen korak unazad u odredbama o prekršajima, a također i mogućnosti utjecaja na adekvatnu primjenu Zakona o pravu na pristup informacijama od strane tijela javne vlasti, s obzirom da se upravo financijsko kažnjavanje tijela zbog kršenja zakona može smatrati glavnim i najefikasnijim načinom sankcioniranja. Činjenica da se protiv istih optuženika višekratno pokreće postupak zbog povrede Zakona ukazuje da individualno kažnjavanje nema automatsku prednost s obzirom na efikasnost te da bi novčano kažnjavanje tijela moglo biti učinkovitije, s obzirom da bi tijela morala postupati po obavijesti o namjeri pokretanja prekršajnog postupka, a čelnici tijela bi prilikompodnošenja financijskih izvješća morali objasniti građanima razloge trošenja javnih sredstava zbog kršenja zakona kojim se uređuje ustavno pravo građana na informacije.

10.4 Stručno-analitička praćenja provedbe Zakona

Drugu godinu za redom Povjerenik provodi i stručno-analitička praćenja provedbe Zakona, osobito poštivanja odredbi o proaktivnoj objavi informacija (članak 10.), savjetovanjima s javnošću (članak 11.) i osiguravanja javnosti rada tijela javne vlasti (članak 12.), i to za određene skupine tijela javne vlasti u odnosu na koja su uočeni posebni izazovi u primjeni Zakona, odnosno za koja postoji znatan interes javnosti.

Nastavno na 5 analitičkih studija izrađenih u 2015., tijekom 2016. izrađeno je 6 studija. Četiri analitičke studije odnose se na praćenja provedbe navedenih članaka u cijelosti ili dijelom od strane 904 tijela javne vlasti, i to središnjih tijela državne uprave (objava informacija o unutarnjem ustrojstvu i planova savjetovanja, u lipnju 2016.), jedinica lokalne samouprave na području Krapinsko-zagorske županije (proaktivna objava, savjetovanja s javnošću i javnost rada, u rujnu 2016.), trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (objava godišnjih izvješća o poslovanju, i to u otvorenom, strojno čitljivom formatu, u listopadu 2016.) te pravosudnih tijela u Republici Hrvatskoj (proaktivna objava i javnost rada, u studenom 2016.). Rezultati provedenih istraživanja, kao i preporuke za poboljšanje stanja, distribuirani su navedenim tijelima, a za službenike za informiranje s područja Krapinsko-zagorske županije organizirana je i specijalizirana edukacija (10. veljače 2017.), u suradnji sa Županijom. Dodatno, izrađene su analitička studija praćenja primjene članka 11. o savjetovanjima s javnošću za zakone i podzakonske propise donesene tijekom 2016. godine, kao i zasebna analitička studija praćenja zakona i podzakonskih propisa u pojedinim upravnim

područjima, s ciljem identificiranja baza podataka i registara te tijela javne vlasti na središnjoj razini koja su nadležna za vođenje identificiranih baza podataka i registara.

Studije se objavljuju na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje, u rubrici Dokumenti i publikacije – Studije, a rezultati praćenja detaljnije su navedeni su u pripadajućim poglavljima ovog izvješća. Osim toga, u svrhu jačanja provedbe ponovne uporabe informacija izrađene su i dvije studije vanjskih suradnika, o licencama za otvorene podatke te o digitalizaciji knjižnica.

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.

10.5 Izvještavanje

Povjerenica za informiranje, sukladno članku 60. stavku 4. i 5. te članku 35. stavku 3. alineji 8. Zakona o pravu na pristup informacijama, Hrvatskom saboru podnosi Izvješće o provedbi navedenog Zakona najkasnije do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu. Predmetno izvješće izrađuje se temeljem podataka prikupljenih putem godišnjih izvješća tijela javne vlasti dostavljenih Povjereniku, izvješća tijela koja su zadužena za pojedine aspekte provedbe Zakona te putem stručno-analitičkog praćenja provedbe pojedinih odredbi Zakona i podataka o postupcima i aktivnostima koje provodi Povjerenik (žalbe, predstavke, inspekcijski nadzor i dr.). Tako su u 2016. godini prikupljana izvješća tijela javne vlasti za 2015., i to putem novoizrađene aplikacije *Pristupinfo*, kojoj je pristup osiguran jedinstvenim korisničkim imenom i lozinkom. U 2016. godini, izvješće za 2015. godinu je putem aplikacije dostavilo 4.539 od ukupno 5.940 tijela koja su se tada nalazila na Popisu (76,41%). U sklopu aplikacije, osim servisa 'Godišnja izvješća', od 1. ožujka 2016. godine pokrenut je i zaseban servis 'Popis tijela javne vlasti', u okviru kojeg se Popis može pretraživati prema određenim kriterijima, a može se i preuzeti u otvorenom, csv formatu, bilo u cijelosti, bilo djelomično, prema rezultatima pretraživanja. Navedena aplikacija uvelike je olakšala ažuriranje podataka na Popisu, budući da je omogućena promjena podataka od strane samih tijela, putem lozinke dodijeljene radi ispunjavanja izvješća.

Izvješće o provedbi Zakona za 2015. je u okviru propisane procedure bilo upućeno na davanje mišljenja Vladi RH te na raspravu na saborske odbore, na kojima su prihvaćeni jednoglasno (na Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora i Odboru za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, dok se na sjednici Odbora za informiranje, informatizaciju i medije nije okupio kvorum za raspravu o toj točki dnevnoga reda). Hrvatski sabor je nakon predstavljanja i rasprave na svojoj sjednici 21. travnja 2016. godine sa 101 glasom (i 1 suzdržani glas) prihvatio predmetno Izvješće.

U 2016. Su započete i pripreme za izradu izvješća koje temeljem članka 35., stavka 3., Povjerenik za informiranje podnosi Europskoj komisiji o dostupnosti informacija za ponovnu uporabu, a osobito uvjetima korištenja, isključivim pravima, naplati troškova te postupanju po pravnim lijekovima u Republici Hrvatskoj.

11 Promicanje pristupa informacijama i otvorenosti tijela javne vlasti

Aktivno promicanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija predstavlja važan segment djelovanja Povjerenika za informiranje u svrhu boljeg razumijevanja i jačanja svijesti o važnosti pristupa informacijama za transparentno i usklađeno djelovanje javne uprave u cjelini, kako tijela javne vlasti i službenika za informiranje, tako i korisnika Ustavom i zakonom zajamčenog prava na pristup informacijama (udruge, medije, građane, akademsku zajednicu, privatni sektor). Iz dosadašnje prakse Povjerenika za informiranje proizlazi da je samo sustavnom edukacijom i razvijanjem svijesti o pravima korisnika te jačanjem znanja i vještina za provedbu Zakona od strane tijela javne vlasti moguće ostvariti transparentnu i efikasnu javnu upravu i vlast koja je na usluzi građanima, koja štiti njihova prava te jamči kvalitetno funkcioniranje svih struktura vlasti u okviru vladavine prava, uz istovremeno suzbijanje korupcije.

11.1 Edukacija, promocija i informiranje javnosti

Edukacijske aktivnosti

Zakonom o pravu na pristup je propisano da je Povjerenik 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. Budući da je područje prava na pristup informacijama izrazito specijalizirano, a kvalitetna informacija zahtijeva visoku razinu ekspertize, navedene edukacije Povjerenik za informiranje provodi samostalno i u suradnji s drugim tijelima.

Edukacije se održavaju prema godišnjem planu, koji se za sljedeću godinu donosi krajem kalendarske godine i objavljuje na internetskoj stranici Povjerenika. Edukacije se provode u suradnji s Državnom školom za javnu upravu i Pravosudnom akademijom, koje organiziraju edukacije za svoje ciljane skupine te partnerskim tijelima u čijem su djelokrugu pojedina pitanja važna za provedbu Zakona: edukacije o ponovnoj uporabi i otvorenim podacima u suradnji s Ministarstvom uprave, edukacije o savjetovanjima s javnošću s Uredom za udruge Vlade RH, o*nline* edukacije – webinari, u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva, edukacije o suzbijanju korupcije s Ministarstvom pravosuđa. Specifične teme obrađene su u suradnji s Uredom vijeća za nacionalnu sigurnost u pogledu zaštite tajnosti podataka te s Agencijom za zaštitu osobnih podataka u pogledu zaštite osobnih podataka i privatnosti. Dio edukacija održava se prema traženju samih tijela ili prijedlogu Povjerenika u obliku krojenih edukativnih modula, usmjerenih na posebnosti pojedinih skupina tijela javne vlasti. Prilikom godišnjeg planiranja edukacija uzimaju se u obzir načela funkcionalne i teritorijalne raznolikosti, potrebe u nadolazećem razdoblju, kao i edukacijski ciklusi iz prethodnih godina. Edukacije izvode samostalno ili u suradnji s ranije spomenutim tijelima službenici Ureda povjerenika za informiranje, a za njihovo izvođenje razvijena je metodologija i edukativni materijali, s vježbama.

Tijekom 2016. održano je ukupno 38 edukacija, od čega 8 *online* edukacija (webinara). Od ukupnog broja edukacija, 32 su održane za tijela javne vlasti (službenike za informiranje, odnosno za druge službenike u tijelima javne vlasti čije je djelovanje povezano s pristupom informacijama i

ponovnom uporabom, kao što su službenici za odnose s javnošću, koordinatori provedbe savjetovanja, informatičari i dr.), dok je 6 edukacija bilo namijenjeno korisnicima – udrugama, novinarima i građanima. Na edukacijama je sudjelovalo ukupno 1.020 osoba, od čega 945 službenika za informiranje i drugih osoba iz tijela javne vlasti te 75 novinara, predstavnika udruga i građana (studenata). Broj edukacija podudara se s brojem edukacija održanih 2015. (40 edukacija), dok je broj polaznika nešto niži (1.938 polaznika u 2015.), s obzirom da škole, kao najveća skupina tijela javne vlasti nisu bile u istoj mjeri zastupljene u ovogodišnjim edukacijama. Podaci su prikazani u Tablici 11.1.

Tablica 11.1. Edukacije u 2016. i broj polaznika

Ciljana skupina / partner u organizaciji edukacije	Broj edukacija	Broj polaznika
Tijela javne vlasti / Državna škola za javnu upravu	12	301
Pravosudna tijela / Pravosudna akademija	1	17
Tijela javne vlasti/ Vlada RH, Ministarstvo pravosuđa– Suzbijanje korupcije, Ministarstvo socijalne politike i mladih	3	43
Županije / Koprivničko-križevačka županija, Zadarska županija, Ličko-senjska županija, Varaždinska županija	4	208
Lokalne jedinice i njihove ustanove i trgovačka društva / Udruga gradova, Zagrebački holding –Grad Zagreb	2	24
Obrazovne ustanove/ Hrvatska zajednica osnovnih škola	2	205
Webinari TJV/ Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured	8	147
Ukupno edukacija za tijela javne vlasti	**32**	**945**
Novinari / Hrvatsko novinarsko društvo – radionice 'Mediji u akciji', Hrvatska udruga za odnose s javnošću, Koprivnica	4	25
Građani (studenti) / Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu	2	50
Ukupno edukacija za korisnike	**6**	**75**
Ukupno	**38**	**1.020**

Temeljne edukacije su one koje s održavaju u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, gdje se uz redoviti program *Pravo na pristup informacijama* (održano je 7 edukacija za 202 polaznika) u 2016. započelo i s programom *Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci* (3 edukacije za 62 polaznika, u suradnji s Ministarstvom uprave) te *Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata* (2 radionice za 32 polaznika, u suradnji s Uredom za udruge Vlade RH). Ujedno je nastavljeno održavanje ranije započetog programa *Suzbijanje korupcije* (1 edukacija za 23 polaznika, u suradnji s Ministarstvom pravosuđa).

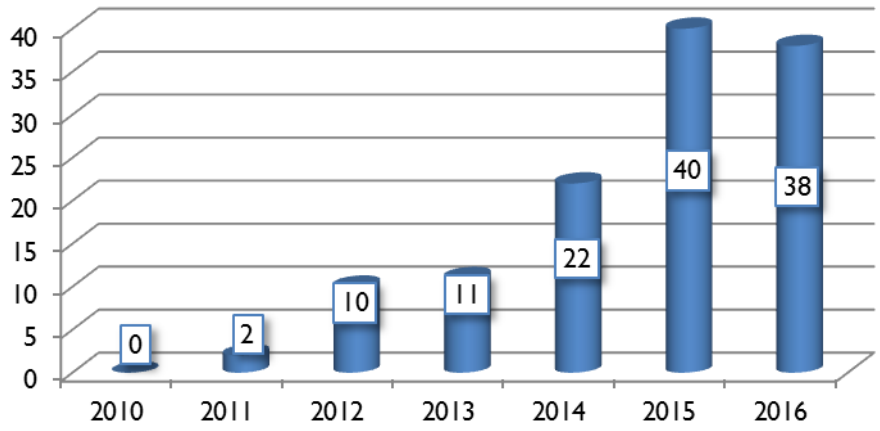
Od ukupno 13 edukacija izvedenih okviru Državne škole za javnu upravu, njih 10 održano je u Zagrebu, a po jedna u Rijeci, Splitu i Osijeku. U svrhu postizanja teritorijalne pokrivenosti, u suradnji s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, održane su još i edukacije u Gospiću, Zadru, Varaždinu i Koprivnici, čemu valja pridodati i održavanje radionice Pravo na pristup informacijama u pravosuđu u Varaždinu, u okviru Pravosudne akademije. Kako bi se edukacije o pravu na pristup informacijama učinile dostupnijima i ekonomičnijima za zainteresirane, osobito na razini lokalnih jedinica, Povjerenik za informiranje je u 2016. godini održao u suradnji s Digitalnim informacijsko-dokumentacijskim uredom Vlade RH 8 *online* edukacija - webinara za službenike za informiranje, uglavnom iz ciljanih lokalnih jedinica (npr. iz Dubrovačko-neretvanske županije i sl.), na kojima je sudjelovalo oko 147 polaznika.

Tijekom izvještajnog razdoblja održan je i veći broj krojenih edukacija prilagođenih specifičnim potrebama tijela javne vlasti, poput edukacije u Ministarstvu socijalne politike i mladih, edukacija za Hrvatsku zajednicu osnovnih škola, Udrugu gradova te za Zagrebački holding.

Uzimajući u obzir važnost kontinuiranog rada na podizanju razine znanja i svijesti o pravu na pristup informacijama među korisnicima ovog prava – građana, medija, udruga, akademske zajednice, privatnog sektora i drugih, i ove su se godine u suradnji s Hrvatskim novinarskim društvom održale dvije edukacije, jedna edukacija u suradnji s Hrvatskom udrugom za odnose s javnošću, dok su na Fakultetu političkih znanosti održane dvije radionice istraživačkog novinarstva za studente, kako bi im se pružio usporedni prikaz Zakona pravu na pristup informacijama i Zakona o medijima, uz pronalaženje najefikasnijeg načina dolaženja do potrebnih informacija za novinare koji imaju ključnu ulogu u točnom, pravodobnom i potpunom informiranju javnosti. Ujedno je tijekom gostovanja u Koprivnici zasebna je radionica održana za predstavnike medija.

Usporedbom podataka o održanim edukacijama u razdoblju 2010.-2016. vidljiv je trend povećanja broja edukacija, a sadržajna analiza ukazuje na tematsku diverzifikaciju edukacija u cilju kvalitetnije primjene i podizanja razine znanja o specifičnim segmentima Zakona pravu na pristup informacijama, među kojima pravo na pristup informacijama ostaje dominantna tema i za tim edukacijama vlada najveći interes, što potvrđuje broj polaznika kao i informacije iz godišnjih izvješća tijela javne vlasti. Pokretanjem *online* edukacija omogućena je bolja funkcionalna i teritorijalna pokrivenost edukativnim aktivnostima, pa je tako trećina svih edukacija bila orijentirana na korisnike izvan Zagreba (14 edukacija, od čega 8 webinara i 6 edukacija).

Slika 11.1. Broj edukacijskih aktivnosti po godinama 2010.-2016.



Značajan iskorak u promicanju svijesti o transparentnosti i otvorenosti, kao i u kvaliteti edukacijskih programa ostvaren je izradom i tiskanjem edukacijskih i promotivnih priručnika i letaka namijenjenih službenicima za informiranje i korisnicima. *Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama: Priručnik za službenike za informiranje u tijelima javne vlasti*, značajno doprinosi jačanju kapaciteta tijela javne vlasti za provedbu Zakona, čime bi se trebali ubrzati postupci i spriječiti šutnja uprave te u konačnici osigurati zakonito ostvarivanje prava građana. *Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama: Ostvari svoje pravo,* informativno približava

korisnicima prirodu ovog prava kao i postupak kojim korisnici mogu ostvariti svoje pravo na informaciju. Priručnik i Vodič izrađeni su uz financijsku potporu Britanskog veleposlanstva u Hrvatskoj. Ujedno, kao doprinos standardizaciji u primjeni zakonske obveze provedbe savjetovanja s javnošću na lokalnoj razini objavljen je i *Priručnik za provedbu savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne regionalne samouprave*, uz financijsku potporu Zaklade Konrad Adenauer. Osim tiskane verzije, sve su publikacije dostupne i u elektroničkoj verziji na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje.

Kao daljnji iskorak u cilju ekonomičnosti i efikasnosti u segmentu edukacije službenika za informiranje i drugih službenika koji na neki način sudjeluju u provedbi Zakona, kao i korisnika prava na pristupu informacijama, Povjerenik za informiranje planira iz sredstava Europskog socijalnog fonda, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali financirati izradu trajno dostupnih tematskih edukativnih filmova o provedbi i korištenju prava na pristup informacijama, a za 2017. godinu razrađena je i nova shema tematskih webinara.

Promotivne aktivnosti

U izvještajnom razdoblju Povjerenica je nastavila s aktivnim promicanjem potrebe transparentnog postupanja tijela javne vlasti i podizala razinu razumijevanja korištenja i primjene prava na pristup i ponovne uporabe informacija, kako na događanjima koje je organizirala ili suorganizirala, tako i sudjelovanjem na mnogim konferencijama, tribinama, radionicama, okruglim stolovima i sličnim javnim događajima. Značajan je napor uložen i u promicanje novih mogućnosti i obveza iz Zakona, osobito u području ponovne uporabe informacija kao područja europske regulacije. K tome, sudjelovanje na javim događanjima prilika je i za ostvarivanje međuinstitucionalne i međunarodne suradnje, kao i izgradnju odnosa s medijima, udrugama civilnog društva i akademskom zajednicom. Događanja su dijelom bila i međunarodnog karaktera, čime se pružila mogućnost za razmjenu iskustava i pružanje međusobne pomoći srodnih institucija.

U 2016. Su povjerenica i službenici Ureda povjerenice sudjelovali na ukupno 30 javnih događanja (Tablica 11.2.), pri čemu je Povjerenik za informiranje organizirao 6 javnih događanja (3 tribine i radionice o otvorenim podacima, Akademiju otvorenih podataka, konferenciju i predstavljanje publikacije), a aktivno je izlaganjem ili stručnom podrškom sudjelovao u 14 javnih događanja (konferencija, tribina, okruglih stolova, itd.) te je k tome prisustvovao i na 10 javnih događanja u organizaciji akademske zajednice i civilnog društva (od čega njih 6 u inozemstvu). U tom smislu, Povjerenik je u izvještajnom razdoblju aktivno promovirao zakonski i institucionalni okvir prava na pristup informacijama, odnosno ponovne uporabe informacija na 68 događanja, i to na 30 javnih događanja i 38 edukacija u Republici Hrvatskoj i inozemstvu. Usporedbe radi, u 2015. isto je činio u 82 navrata putem 42 promotivna događanja i 40 edukacija, a nešto niži broj posljedica je usmjeravanja napora na zaštitne i nadzorne poslove. U nastavku se prikazuju javna događanja u zemlji, a u poglavlju 13. prikazani su javni događaji u inozemstvu.

Tijekom 2016. Povjerenik je organizirao 6 važnih događanja vezano uz unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama i promicanje potrebe transparentnog postupanja tijela javne vlasti.

Tablica 11.2. Promotivne aktivnosti u Hrvatskoj – javna događanja

Vrsta promotivne aktivnosti	Broj aktivnosti
Javni događaji u organizaciji Povjerenika za informiranje	6
Javni događaji s aktivnim sudjelovanjem (partnerstvo, potpora, izlaganje) u organizaciji drugih institucija, organizacija i udruga	14
Javni događaji na poziv bez aktivnog sudjelovanja	4
Javni događaji u inozemstvu	6
Ukupno promocija	**30**
Edukacije (Tablica 11.1.)	38
Ukupno promocija i edukacije	**68**

Povodom obilježavanja 28. rujna - Međunarodnog dana prava na pristup informacijama, održana je tribina pod nazivom *„Što smo ostvarili i što nas dijeli od transparentne vlasti?“*, sa svrhom raspravljanja o postignutom napretku u provedbi pravnog okvira za ostvarivanje pristupa informacijama u gotovo tri godine postojanja neovisne institucije Povjerenika za informiranje te ocjene izazova koji sustav dijele od pune realizacije cilja - transparentne i otvorene vlasti i uprave. Na tribini su sudjelovali stručnjaci s područja prava na pristup informacijama, službenici za informiranje, pravosudni dužnosnici, novinari, predstavnici udruga civilnog društva i akademske zajednice te brojni drugi sudionici zainteresirani za pitanja transparentnog i otvorenog funkcioniranja tijela javne vlasti. Tijekom trogodišnjeg praćenja primjene Zakona postalo je evidentno kako je slaba javna svijest o postojanju i nedovoljnom korištenju prava na pristup informacijama od strane građana, udruga i medija jedan od uzorka radi kojih zakonski okvir ostaje nedovoljno iskorišten, što posljedično utječe na izostanak značajnijeg napretka u transparentnosti javne vlasti općenito. Kao doprinos unaprjeđivanju primjene Zakona razvijene su i predstavljene dvije aplikacije: *Popis tijela javne vlasti* i *TOM – Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda*, kao i edukativno-promotivni materijali – *Ostvari svoje pravo na informaciju: Vodič za korisnike Zakona o pravu na pristup informacijama* i *Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama – Priručnik za službenike za informiranje u tijelima javne vlasti* te letak za građane *Korak po korak: Ostvari svoje pravo, vodič za korisnike*. Riječ je o značajnom doprinosu standardizaciji primjene Zakona, prije svega za službenike, koji će koristeći Tražilicu odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda te Priručnik za službenike moći kvalitetnije postupati sukladno Zakonu, dok će korisnici prava na pristup informacijama uz pomoć Vodiča i Popisa tijela javne vlasti moći efikasnije dobiti informaciju od tijela javne vlasti. Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika i Visokog upravnog suda - TOM, koja je konfigurirana kao responzivna i pretraživa aplikacija s metapodacima, predstavlja koristan alat tijelima javne vlasti prilikom odlučivanja o zahtjevima za pristup ili ponovnu uporabu informacijama, kao i korisnicima te osobito istraživačima, omogućavajući pristup dosadašnjoj upravnoj i sudskoj praksi na jednom mjestu. Tražilica sadrži odluke i mišljenja Povjerenika, donesene sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, koje su dostupne kroz jednostavno i napredno pretraživanje, kao i u samu odluku gdje se pokazuju metapodaci i anonimizirani tekst odluke. Osim toga, Tražilica nudi i odluke Visokog upravnog suda, povezane s odlukama Povjerenika, kao i sažeti pregled ustavnosudske prakse te prakse europskih sudova i država u području pristupa informacijama. Vrijednost Tražilice ogleda se i u mogućnosti preuzimanja rezultata pretraživanja, i to u otvorenom obliku, odnosno CSV formatu, pogodnom za ponovnu uporabu, a očekuje se da će snažno doprinijeti standardizaciji primjene Zakona, a posredno i efikasnosti Ureda povjerenika. Ovaj je kvalitativni iskorak u primjeni Zakona postignut uz financijsku podršku Britanskog

veleposlanstva, u okviru dvogodišnje suradnje, a koja je rezultirala i objavljivanjem engleske inačice internetske stranice Povjerenika za informiranje, također predstavljene na ovom događanju.

U okviru napora koje Povjerenik ulaže u promicanje otvaranja podataka javnog sektora i njihove ponovne uporabe, tijekom svibnja i lipnja povodom UN-ovog međunarodnog dana informacijskog društva, 17. svibnja organizirana je tribina pod nazivom Jedinstveno digitalno tržište – Europska dimenzija prioriteta objave podataka i natječaja za otvorene podatke u Republici Hrvatskoj, u suorganizaciji s Ministarstvom uprave te uz potporu Delegacije Europske komisije i Europskog parlamenta u Republici Hrvatskoj u Zagrebu. Napori su nastavljeni dvjema tematskim tribinama na temu Otvoreni podaci: Transparentnost i tržište za novu generaciju 9. lipnja u Osijeku te na temu Otvoreni podaci: Jedinice lokalne vlasti – objavljivanje i ponovno korištenje podataka javnog sektora 2. lipnja u Rijeci. Tribine o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora organizirane su s ciljem ukazivanja na potrebu proaktivne objave otvorenih podataka u kontekstu razvoja gospodarskog zamaha pojedinih sektora inovativnim korištenjem postojećih podataka spremnih za ponovnu uporabu s jedne strane, ali i razvoja usluga javnog sektora krojenih prema potrebama građana, osobito u lokalnoj zajednici, s druge. Ove aktivnosti predstavljale su i provedbu *Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj 2014.-2016.*, a njihov rezultat je i utvrđena lista prioriteta otvorenih podataka.

Povjerenik za informiranje je kao član Savjeta partnerstva za otvorenu vlast u suradnji s udrugom *Code for Croatia* organizirao drugo izdanje Akademije otvorenih podataka *(Open Youth Academy)*, u Puli, 29. kolovoza -2. rujna 2016. Središnja tema Akademije bilo je korištenje otvorenih podataka za održivi lokalni razvoj, pod stručnim vodstvom hrvatskih i inozemnih stručnjaka u području otvorenih podataka, održivog razvoja i transparentnosti javnog sektora, a pohađalo ju je 24 mladih iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Srbije, Kosova, Francuske, Ujedinjenog Kraljevstva i Južne Afrike. Cilj Akademije bio je educirati mlade u području transparentnosti javne uprave kroz otvorene podatke, osobito podatke lokalne samouprave te omogućiti umrežavanje i susret s domaćim i stranim stručnjacima u području otvorenih podatak. Sudionici Akademije su tijekom šest dana imali priliku učiti o uporabi informacija lokalnih jedinica, ciljevima održivog razvoja i regionalnim projektima te se družiti i dijeliti svoje ideje s mladima sličnih interesa, uz mentorstvo IT stručnjaka koji su im pomagali da naučeno primijene u praksi. Praktični dio Akademije odnosio se na pronalaženje mogućih rješenja i nove perspektive za komercijalnu uporabu podataka javne uprave, na dobrobit lokalnih zajednica i građana. Sudionici i mentori te predstavnici lokalne zajednice glasovali su na završnom događanju za najuspješniji projekt koji je spojio uporabu otvorenih podataka s potrebama i interesima lokalnih zajednica, a najuspješniji tim osvojio je odlazak na Summit Partnerstva za otvorenu vlast u Parizu, 7.-9. prosinca 2016. Time je nastavljena suradnja s Povjerenika s udrugama civilnog društva članovima Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast – udrugama *Code For Croatia* i Gong, a s kojima je u suradnji razvijao važne alate za unaprjeđenje primjene Zakona. Udruga *Code for Croatia* je uz potporu Povjerenika organizirala Dane otvorenih podataka (*Open Data Days*), 4.-6. ožujka 2016., u okviru kojih je održan okrugli stol 'Otvoreni podaci i civilni hakeri: od usamljenih primjera do standarda' na kojemu je Povjerenica za informiranje predstavila rad institucije na području otvorenih podataka i ponovne uporabe i razvoj pripadajućeg nacionalnog i europskog normativnog okvira. Ujedno, još u lipnju 2015. pokrenuta je platforma imamopravoznati.org, kao alat za lakše i efikasnije pristupanje informacijama javnog sektora od strane korisnika, a nastala je u okviru

suradnje Povjerenice s civilnim sektorom, odnosno udrugom *Code for Croatia*, pri čemu aplikacija koristi otvorene podatke Povjerenika za informiranje. U izvještajnom je razdoblju Povjerenik nastavio i suradnju s Udrugom za demokratsko društvo, Hrvatskim novinarskim društvom i Hrvatskom udrugom za odnose s javnošću.

Na kraju, u suradnji sa Zakladom Konrad Adenauer 20. prosinca održana je javna promocija priručnika *Savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, kojeg je izradio Povjerenik u suradnji s Uredom za udruge Vlade RH i tribina na temu *Savjetovanja s javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, koja je uz pripadajuće *Smjernice za provedbu članka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama* široko distribuirana županijama i gradovima.

Povjerenica i službenici Ureda u svrhu promocije prava na pristup i ponovne uporabe informacija aktivno su sudjelovali s izlaganjem ili kao uvodni govornici na 14 javnih događaja u Republici Hrvatskoj (događanja u inozemstvu predstavljena su u poglavlju 13.). Među navedenim događanjima, njih 6 je bilo međunarodnog karaktera. 9 događanja promoviralo je otvorene podatke, 3 događanja reformu javne uprave i suzbijanje korupcije, a 2 su bila o transparentnosti i informiranju javnosti.

1. Okrugli stol '*Otvoreni podaci i civilni hakeri: od usamljenih primjera do standarda*' i povodom Dana otvorenih podataka, Udruga Code for Croatia, Savjet Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, Zagreb, 4.-6. ožujka 2016.
2. *Share PSI i W3C radionica o otvorenim podacima javnog sektora*, Zagreb, 15-16.03.2016.
3. *Radionica Europske koordinacije jezičnih resursa* (European Language Resources Coordination, ELRC), Zagreb, 21. travnja 2016.
4. Konferencija '*Reforma javne uprave*', Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, Zagreb, 22. travnja 2016.
5. 24. NISPA CEE godišnja konferencija '*Širenje standarda, jačanje kapaciteta: Europski upravni prostor u razvoju*', Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Pravni fakultet, Zagreb, 19.- 21. svibnja 2016.
6. *2. hrvatski forum o upravljanju Internetom CRO-IGF*, 39. Međunarodni skup MIPRO, Opatija, 1. lipnja 2016.
7. *Radionica o upravljanju podacima u oblaku*, Microsoft, Zagreb, 28.-29. lipnja 2016.
8. Predstavljanje rezultata istraživanja Instituta za javne financije '*Transparentnost lokalnih proračuna",* 5. srpnja 2016
9. 11. Forum za javnu upravu Instituta za javnu upravu i Zaklade Friedrich Ebert '*Digitalna uprava II: Komuniciranje politika i komuniciranje s javnošću*', Zagreb, 14. rujna 2016.
10. Otvorenje Centra za empirijska politološka istraživanja Fakulteta političkih znanosti – predstavljanje rezultata *Analize politika tajnosti hrvatskih vlada 1990.-2015*., Zagreb, 29. rujna 2016.
11. Okrugli stol '*Otvoreni podaci*', Francuski institut, Zagreb, 21. listopada 2016.
12. *XVII. godišnje savjetovanje o autorskom pravu i srodnim pravima*, Hrvatsko društvo za autorsko pravo, u suradnji s Sveučilištem u Zagrebu i Državnim zavodom za intelektualno vlasništvo, Zagreb, 18. studenog 2016.
13. 12. Forum za javnu upravu Instituta za javnu upravu i Zaklade Friedrich Ebert '*Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost*', Zagreb, 23. studenog 2016.

14. Okrugli stol povodom Međunarodnog dana borbe protiv korupcije, GONG, Zagreb, 9. studenog 2016.

Na gore navedenim događanjima - konferencijama, okruglim stolovima, tribinama i radionicama povjerenica za informiranje i/ili službenici Ureda sudjelovali su kao ključni govornici, izlaganjem i drugim oblicima aktivnog sudjelovanja, kao nastavak intenzivne suradnje s civilnim društvom, akademskom zajednicom i privatnim sektorom. Uz navedena aktivna sudjelovanja u događanjima, sudjelovalo se i na događanjima P*redstavljanje indeksa percepcije korupcije udruge* Transparency International u siječnju 2016. i '*Transparentnost hrvatskih i slovenskih lokalnih* jedinica' u listopadu 2016., predstavljanju časopisa Pravne klinike *Pro bono* u rujnu 2016. te predstavljanju projekta *Otvoreni proračun* i aplikacije *Croračun Hrvatske zajednice* županija u listopadu 2016.

11.2 Informiranje javnosti putem medija i Interneta

Komunikacijske aktivnosti Povjerenika za informiranje trajno su usmjerene na komunikaciju s korisnicima koja se odvija primarno putem medija, e-pošte i internetske stranice te na komunikaciju s tijelima javne vlasti u okviru edukacija i na promotivnim aktivnostima, ali i pružanjem podrške odgovaranjem na upite putem e-pošte, newslettera (biltena) i putem internetske stranice Povjerenika.

Kao jedna od aktivnosti iz Komunikacijskog plana Povjerenika za informiranje, tijekom 2016. pokrenut je Newsletter, kojim se važne novosti, obavijesti i najave komuniciraju sa predbilježenima za ovu vrstu informiranja, a kao medij je korišten je i za distribuciju priručnika, vodiča i uputa koje je Povjerenik izradio u izvještajnom razdoblju. Do trenutka podnošenja Izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016. godinu objavljena su 2 izdanja Newslettera PI za 173 predbilježenih korisnika, uglavnom službenika za informiranje.

Planirana je i svakako potrebna cjelovita kampanja za podizanje razine znanja i svijesti o korištenju prava na pristup informacijama od strane korisnika (građana, udruga i medija), čija provedba iziskuje sredstva koja Povjereniku za informiranje nisu bila dostupna u izvještajnom razdoblju. Aktivnosti se planiraju u 2017. i 2018. u sklopu projekta Europskog socijalnog fonda u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali – Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga i medija za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama.

Kao tijelo javne vlasti Povjerenik za informiranje pružao je informacije proaktivno i na zahtjev korisnika. Tijekom 2016. zaprimljeno je 28 zahtjeva za pristup informacijama, od kojih je 15 zahtjeva ustupljeno nadležnim tijelima javne vlasti. 23 zahtjeva su postavile fizičke osobe, dok su 5 zahtjeva postavile udruge. Povjerenik je svih 13 zahtjeva za koje je bio nadležan riješio u zakonom propisanom roku, na način da je 9 zahtjeva u potpunosti usvojio, 2 zahtjeva je djelomično usvojio, a u 2 slučaja je izdana obavijest sukladno članku 23. stavku 2. Zakona. U slučajevima dostave informacija nisu naplaćeni troškovi.

U izvještajnom je razdoblju nastavljeno s redovitim ažuriranjem internetske stranice Povjerenika www.pristupinfo.hr, koja je stavljena u funkciju u travnju 2014., uz potporu Britanskog veleposlanstva. Partnerstvo je nastavljeno i tijekom 2015. i 2016. pa je Britansko veleposlanstvo poduprlo još jedan značajan iskorak u komunikaciji s međunarodnom javnosti - pokretanje engleske inačice internetske stranice Povjerenika za informiranje, koja je javno predstavljena na

konferenciji Što činimo po pitanju transparentnosti?, 28. rujna 2016., i sadrži oko 70% sadržaja dostupnog na hrvatskom jeziku. Priprema engleske inačice bila je prilika da se i preslože i osvježe i tekstovi na hrvatskoj inačici, pa je tako od rujna 2016. dostupna i unaprjeđena hrvatska verzija. Uz redovito ažuriranje, internetska stranica je obogaćena i izdanjima vodiča i priručnika koje je Povjerenik priredio u elektroničkim izdanjima, dostupnima za preuzimanje. Dodatno, važan je alat kojemu se pristupa putem internetske stranice Povjerenika i Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda – TOM, koja uz Popis tijela javne vlasti u otvorenom obliku i aplikaciju za podnošenje godišnjeg izvješća čini ovu internetsku stranicu referentnom i nezaobilaznom za sve koje zanima područje ili pak u svome radu primjenjuju Zakon o pristupu informacijama. Otvoreni formati informacija osigurani su u sklopu spomenutih aplikacija, ali i u slučaju ostalih informacija, osobito financijskih podataka (proračun, izvršenje proračuna i sl.).

Tijekom izvještajnog je razdoblja na internetskoj stranici Povjerenika objavljeno ukupno 57 vijesti i obavijesti vezanih uz provedbu Zakona te je ista bila posjećena 195.852 puta. Stranicama je pristupalo nešto manje od 31 tisuće korisnika. Tijekom 2016. posjetitelji internetske stranice Povjerenika pretraživali su stranice kroz 60.064 sesije, koje su prosječno trajale oko 3.3 minute i u prosjeku su obuhvaćale naslovnu stranicu i još 3 podstranice. Oko dvije trećine pretraživanja odvijalo se na hrvatskoj inačici, od korisnika koji koriste hrvatski jezik, a od zemalja u okruženju stranice su posjećivali najčešće korisnici iz Srbije, Njemačke i Slovenije. Najčešće je, očekivano, otvarana naslovnica, a potom sadržaji koji se odnose na provedbu Zakona, i to vezano uz dostavu godišnjih izvješća i obveze tijela javne vlasti, potom sadržaje o instituciji Povjerenika za informiranje, postupku ostvarivanja prava i obrascima, tijelima javne vlasti, praksi Povjerenika te dokumentima i publikacijama te edukacijama.

Pristup informacijama i institucija Povjerenika je u javnosti promovirana i putem medija, intervjuima i izjavama za medije najčešće vezano uz medijski eksponirane slučajeve. Tijekom 2016. povjerenica je dala desetak intervjua televizijskim i radijskim postajama (Hrvatska radio-televizija, TV Jabuka, Doma TV, Newsbar, TV Zapad, Hrvatski radio, HR Radio Knin, Hrvatski katolički radio), kao i niz izjava i komentara o predmetima koji su u specifičnom trenutku bili u interesu javnosti. Također, 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.

Agencija za praćenje medijskih sadržaja i pressclipping Presscut d.o.o. je za potrebe Povjerenika za informiranje u razdoblju od rujna 2015. do srpnja 2016. 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 157 članaka, odnosno video ili audio priloga.

Analiza izdvojenih priloga u desetomjesečnom razdoblju pokazala je kako je u dnevnom tisku objavljeno 66 članaka koja na neki način tematiziraju pravo na pristup informacijama, od toga 37 u dnevnom tisku s nacionalnom nakladom, 16 u dnevnom tisku lokalnog karaktera, 7 u tjednicima i još 6 u mjesečnicima. Najveći broj članaka objavljen je na internetskim portalima – čak 55, na televizijama s nacionalnom koncesijom objavljeno je 16 priloga na ove teme, a na lokalnim televizijskim postajama 5. Lokalne radijske postaje u promatranom razdoblju objavile su 15 priloga koji tematiziraju pravo na pristup informacijama.

Analiza medijskih sadržaja prema ključnim riječima pokazuje kako je u određenom broju priloga jasna referenca na mehanizme koje nudi Zakon o pravu na pristup informacijama - u 56 priloga i članaka, a o pravu na pristup informacijama kroz prizmu medijski zanimljivih slučajeva u 35 priloga i članka. Analizirajući dio napisa objavljenih putem tiskanih i internetskih medija proizlazi da je veći dio članaka u odnosu na one objavljene tijekom 2015. posvećen samom pravu na pristup informacijama. Povjerenik za informiranje kao institucija spominjao u ulozi tijela koje štiti pravo na pristup informacijama u kontekstu medijski zanimljivih slučajeva, a pristup informacijama kao mehanizam koji omogućuje kontrolu javnosti i predstavlja polugu za borbu protiv korupcije.

Najveći je interes medija zabilježen prilikom održavanja rasprave o Izvješću o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama u Hrvatskom saboru.

O Povjereniku za informiranje pisalo se u 27 priloga i članka, općenito o pravu na pristup informacijama u 15 priloga i članaka, o transparentnosti u 13 priloga i članaka, a o problemima vezanim uz dobivanje podataka u 11 priloga i članaka.

Tablica 11.3. Broj objavljenih medijskih priloga i članaka prema ključnim riječima (rujan 2015. - travanj 2016.)

Ključne riječi	Broj objavljenih priloga prema ključnim riječima (rujan - prosinac 2015.)	Udio objavljenih priloga prema ključnim riječima (rujan - prosinac 2015.)	Broj objavljenih priloga prema ključnim riječima (siječanj - srpanj 2016.)	Udio objavljenih priloga prema ključnim riječima (siječanj - srpanj 2016.)
Zakon o pravu na pristup informacijama	36	36,73	56	35,66
Medijski zanimljivi slučajevi	29	29,60	35	22,29
Povjerenik za informiranje	13	13,26	27	17,19
Pravo na pristup informacijama - općenito	9	9,18	15	9,55
Problemi s dobivanjem informacija	5	5,10	11	7
Transparentnost	6	6,12	13	8,28
UKUPNO	**98**	**100**	**157**	**100**

Općenito, o ulozi i radu Povjerenika piše se više i kvalitetnije nego primjerice tijekom prethodnih razdoblja, što se može 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. Riječ je o naporu na kojem valja ustrajati, jer je ključno osigurati da novinari i urednici budu kvalitetno upoznati s mehanizmima koje im pruža Zakon o pravu na pristup informacijama i Povjerenik za informiranje. Međutim, s obzirom da u praksi novinari rijetko ističu da su informaciju dobili putem zahtjeva za pristup informacijama, uključujući eventualnu odluku po žalbi ili postupanje po predstavci Povjerenika za informiranje, statistički prikaz ne odražava pravo stanje prisutnosti u medijima niti pomoć koju mediji dobivaju od zaštitnika prava na pristup informacijama.

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 pruža korisnicima (građanima, pravnim osobama, novinarima) i tijelima javne vlasti (osobito službenicima za informiranje) pomoć i daje odgovore na pitanja te mišljenja 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. Tijela javne vlasti mogu se obratiti povjereniku za davanje mišljenja o nekom pitanju. Ujedno, održan je veći broj sastanaka s tijelima javne vlasti u pogledu pitanja provedbe Zakona.

Upiti korisnika i tijela javne vlasti. Tijekom 2016. Povjerenik za informiranje zaprimio je pisanim putem (redovnom ili elektroničkom poštom) 492 upita, što je 17,9% više u odnosu na prethodnu 2015., kada je zaprimljeno 417 pisanih upita. Od toga je 119 upita bilo postavljeno od strane korisnika (od čega 15 novinarskih) te 373 upita od strane tijela javne vlasti. Iz 2015. preneseno je 24 upita te je tijekom 2016. u radu bilo ukupno 516 upita, od čega je ukupno odgovoreno na 498 (96,51%) pisanih upita te je ostalo neodgovoreno 18 upita (3,49%), zaprimljenih krajem godine.

Tablica 12.1. Broj pisanih upita 2011.-2016.

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%
2016.	492	17,9%

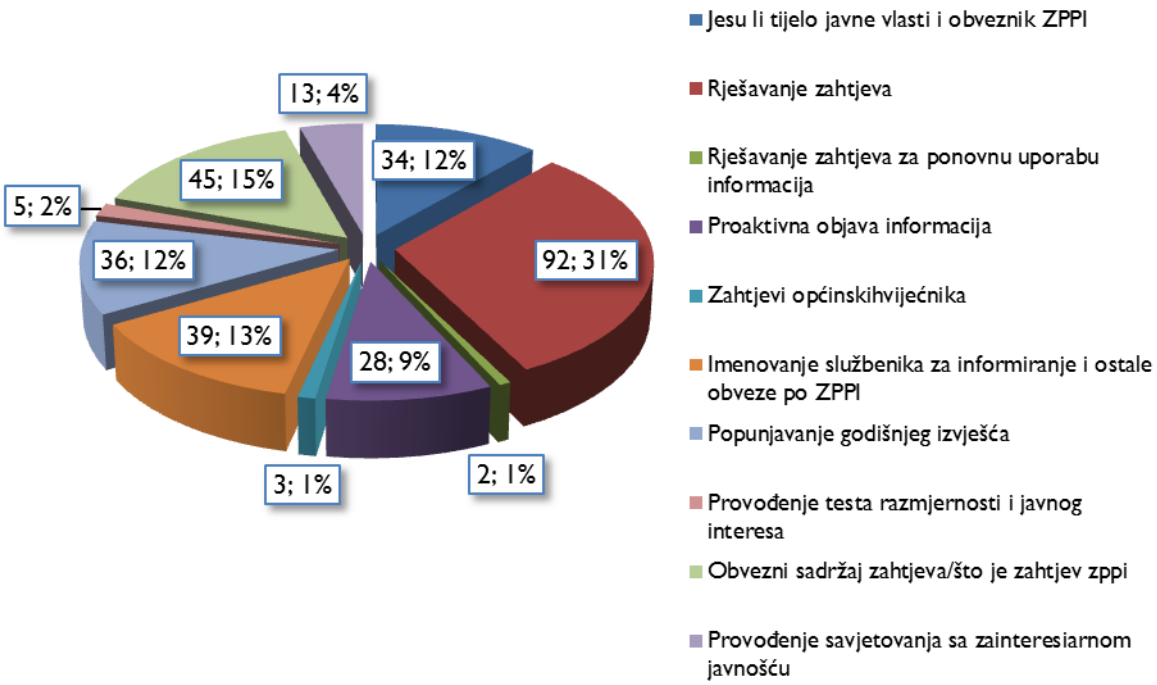
Trend povećanja broja upita prikazan u Tablici 12.1. ukazuje na osnaživanje interesa korisnika i tijela javne vlasti za pravilnu primjenu Zakona ili ostvarivanje prava iz Zakona, kao i na bolju informiranost građana o ulozi Povjerenika te njihovim pravima. Međutim, izrazit trend upućuje i na potrebu 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. Objava najvažnijih mišljenja u Tražilici mišljenja i odluka dostupnoj na internetskoj stranici Povjerenika ima za cilj pomoći tijelima i korisnicima u prepoznavanju dobre prakse i edukaciji.

U odnosu na sadržaj upita tematika se nije značajno promijenila u odnosu na ranije godine. Teme koje su bile aktualne tokom 2015. zadržale su svoju važnost i aktualnost i tijekom 2016., 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.

Službenici za informiranje u tijelima javne vlasti najčešće se obraćaju pisanim upitima (69,71% svih upita), pri čemu najčešće traže pomoć u vezi postupanja po zahtjevima te primjene ograničenja pristupa informacijama propisanih člankom 15. Zakona, uključujući provedbu testa razmjernosti i javnog interesa. Potrebna im je pomoć u prepoznavanju informacije i razlikovanju zahtjeva od drugih vrsta traženja korisnika, vođenju službenog upisnika, u proaktivnoj objavi informacija i provedbi savjetovanja s javnošću kao i dostavi godišnjih izvješća. S druge strane, građani podnose

21,14% svih pisanih upita i najčešće se informiraju o konkretnoj primjeni zakonskih odredaba, kao što su pitanja o podnošenju zahtjeva, rokovima odlučivanja, obračunu naknade te tijelima javne vlasti koja su obveznici provedbe Zakona. Novinari su postavili 3,05% svih pisanih upita i na njih je u cijelosti odgovoreno. 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 veći broj općih pitanja građani se ujedno upućuju i na internetsku stranicu Povjerenika za informiranje te Tražilicu mišljenja i odluka.

Slika 12.2. Broj upita po temama 2016.



U Tražilici odluka i mišljenja javno je objavljeno 65 odgovora, odnosno mišljenja Povjerenika za informiranje, od čega je njih 61 na pitanja i traženja tijela javne vlasti, a 4 na upit novinara i građana. Primjerice, 21 mišljenje odnosi se na tumačenje, odnosno pravilnu primjenu pojedinih zakonskih odredbi, po 7 mišljenja odnosilo se na provedbu savjetovanja s javnošću, obvezu proaktivne objave podataka, transparentnosti ugovora koje sklapaju tijela javne vlasti i podatke o zaposlenima u tijelima javne vlasti, 5 ih se odnosilo na osobne podatke i natječajne postupke koje provode tijela javne vlasti, a u 3 slučaja korisnici su tražili mišljenje mogu li zahtjevom za pristup informacijama dobiti nečiju građevinsku dozvolu. Tako je dano mišljenje u vezi ugovora koje tijela javne vlasti sklapaju s drugim osobama, pravnim ili fizičkim te je iznesen stav da bi u svrhu ostvarivanja visoke razine transparentnosti i otvorenosti prema građanima, tijela javne vlasti na internetskim stranicama trebala objaviti popis ugovora koje ima sklopljene s bilo kojom pravnom ili fizičkom osobom, koji uključuje naziv pravne osobe ili ime i prezime osobe s kojom je ugovor

sklopljen, iznos koji je isplaćen temeljem ugovora, predmet ugovora, a također i druge podatke. S obzirom da svaki ugovor može biti dostupan i temeljem zahtjeva korisnika, prilikom omogućavanja pristupa ugovorima koji su sklopljeni s fizičkim osobama treba voditi računa o zaštiti osobnih podataka, odnosno u pravilu na istima prekriti podatke kao što su adresa, OIB, broj računa. Predmet interesa javnosti često su i zaposleni u tijelima javne vlasti koja su se obraćala Povjereniku s molbama za tumačenje koji podaci o zaposlenicima mogu biti dostupni javnosti, a da se pri tome ne povrjedi pravo zaposlenih na zaštitu njihovih osobnih podataka. Imena i prezimena zaposlenih u tijelima javne vlasti, njihovi kontakt podaci na radnom mjestu, kao i podaci o bruto plaćama, stimulacije, dodacima i drugim isplatama zaposlenicima u tijelima javne vlasti predstavljaju podatke koji mogu u biti dostupni javnosti i koji su od javnog interesa.

Info-telefon

Važno sredstvo informiranja korisnika i tijela javne vlasti o Zakonu o pravu na pristup informacijama jest i info-telefon, na kojem službenici u Uredu odgovaraju na upite tri puta tjedno u vremenu od 13 do 15 sati. U 2016. odgovoreno je na ukupno 414 poziva građana, novinara i službenika za informiranje u tijelima javne vlasti. Novinari se ujedno učestalo obraćaju povjerenici za informiranje neposredno, što nije uključeno u navedeni broj poziva. Najviše poziva zabilježeno je od strane tijela javne vlasti tijekom siječnja i veljače vezano za dostavu godišnjeg izvješća o provedbi Zakona, a od strane korisnika tijekom ožujka i travnja. Teme telefonskih upita uglavnom se podudaraju s temama pisanih upita.

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 2016. odgovorio na velik broj upita korisnika i tijela javne vlasti – 498 pisanih upita i 414 upita putem info-telefona, čemu treba pribrojati i veći broj neevidentiranih odgovora na upite kao i dolaske građana u Ured radi informiranja o predmetima ili pomoći. Vidljivo je povećanje broja upita, što upućuje na bolju informiranost korisnika o mehanizmima koje Zakon pruža, viši stupanj suradnje tijela s Povjerenikom, veći stupanj traženja informacija, ali i na perzistirajuće probleme u primjeni Zakona.

13 Međuinstitucionalna suradnja, normativne aktivnosti i međunarodne aktivnosti

Međuinstitucionalna suradnja

Iz Zakonom normiranog djelokruga rada Povjerenika za informiranje proizlazi i ostvarivanje trajne suradnje s državnim tijelima i tijelima državne uprave, koja uključuje stručnu suradnju na izradi zakonskih prijedloga, strateških dokumenata, podzakonskih akata i provedbenih propisa. Operativno se najčešće surađuje s ciljem provedbe aktivnosti i mjera predviđenih strateškim dokumentima, pružanjem stručne pomoći temeljem upita zaprimljenih od strane tijela javne vlasti, a osobito suradnjom na promotivnim i edukativnim događanjima.

Redovito se održava suradnja s Hrvatskim saborom, u pogledu podnošenja godišnjeg izvješća te u pitanjima postupanja po predstavkama građana. Suradnja se redovito ostvarivala i s drugim tijelima, osobito u okviru edukacijskih i promotivnih aktivnosti: s Ministarstvom uprave, Ministarstvom pravosuđa, Uredom za udruge Vlade RH, Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva (ranije Digured), Uredom Vijeća za nacionalnu sigurnost, Agencijom za zaštitu osobnih podataka te Državnom školom za javnu upravu. Suradnja s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruje se putem njihovih udruga – Hrvatske zajednice županija, Udruge gradova i Udruge općina.

Značajna se međuinstitucionalna suradnja ostvaruje kroz koordinacijska tijela za izradu i provedbu strateških dokumenata i pratećih akcijskih planova, kako s tijelima koja predsjedavaju koordinacijama, tako i članovima (tijelima državne uprave, drugim tijelima, udrugama, akademskom zajednicom), s kojima se radi na zajedničkim aktivnostima. Kao najznačajnije valja izdvojiti Savjet za suzbijanje korupcije, radno tijelo Vlade RH za provedbu Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (predsjedava Ministarstvo pravosuđa); Savjet inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za provedbu mjera Akcijskog plana Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje 2014.-2016. (predsjedava Ministarstvo uprave / Ministarstvo vanjskih i europskih poslova); Radnu skupinu za izradu *Strategije razvoja javne uprave 2015.-2020.,* odnosno za izradu Akcijskog plana provedbe Strategije razvoja javne uprave 2017.-2020. (predsjedava Ministarstvo uprave). U okviru navedenih strateških dokumenata i njihovih akcijskih planova pravo na pristup informacijama, ponovna uporaba informacija te savjetovanja s javnošću identificirani su kao ključni instrumenti za postizanje transparentnosti i otvorenosti javne vlasti i uprave, suzbijanje korupcije, zaštitu ljudskih prava te reformu i digitalizaciju javne uprave.

Normativna aktivnost, izrada strategija i standardizacija postupanja u provedbi Zakona

Povjerenica je u izvještajnom razdoblju aktivno sudjelovala u radu radnih skupina Ministarstva uprave za izradu podzakonskih propisa čije donošenje proizlazi temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama, o evidenciji isključivih prava te o dozvolama za ponovnu uporabu informacija. Ministrica uprave je donijela Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija (NN 20/16). Također, Povjerenik za informiranje član je Radne skupine za implementaciju Direktive (EU) 2016/943 o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustava te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja (EU/2016/943), koja bi trebala izraditi nacrt Zakona o poslovnim tajnama. Sudjelovali

smo u izradi IV. Nacionalnog izvješća o provedbi Aarhuške konvencije i II. Nacionalnog izvješća o provedbi protokola PRTR, koju je koordiniralo Ministarstvo zaštite okoliša i energetike, izradi analize zakonodavnog i institucionalnog okvira te učinkovitosti zaštite zviždača koje je izradilo Ministarstvo pravosuđa te smo pripremili odgovore na upitnik o zakonodavstvu država članica o pristupu dokumentima na traženje Ministarstva vanjskih i europskih poslova, a za Glavno tajništvo Vijeća Europske unije.

Tijekom izvještajnog razdoblja, Povjerenik za informiranje uključio se u savjetovanja s javnošću u postupku izrade Prijedloga Plana upravljanja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za 2017. godinu, u okviru čega se ukazalo na potrebu usklađivanja sa Zakonom o pravu na način da se Središnji registar državne imovine objavljuje u strojno čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima.

Povjerenica za informiranje bila je aktivno uključena u izradu nacrta Akcijskog plana za 2017.-2019. uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine, za koji će očekuje da će ga usvojiti Vlada RH u prvoj polovini 2017., zatim u izradu Akcijskog plana provedbe Strategije razvoja javne uprave 2015.-2020. za razdoblje 2017.-2020., Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za razdoblje 2017.-2018., a dala je i doprinos izradi nacrta Strategije e-Hrvatska te Nacionalnog plana za borbu protiv diskriminacije 2016.-2018. Također, sudjelovala je u postupku vanjskog vrednovanja Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva.

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 9 aktivnosti, od kojih je 15 izvršeno ili se kontinuirano izvršava;
- Nacionalni program zaštite i promicanja ljudskih prava za razdoblje od 2013. do 2016. – Povjerenik je nositelj provedbe 5 aktivnosti, od čega se 4 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 17 izvršava ili su izvršene;
- Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave 2015.-2020. za razdoblje 2017.-2020., - Povjerenik je nositelj provedbe 2 aktivnosti i sunositelj 5 aktivnosti, kojih je provedba u tijeku.

U svrhu standardizacije postupanja po Zakonu o pravu na pristup informacijama, izrađeno je i distribuirano 5 smjernica (uputa) - *Smjernice o klauzuli transparentnosti u ugovorima o zakupu poslovnog prostora* koje tijela javne vlasti sklapaju s trećim osobama, a koja ima za cilj uputiti tijela kako prilikom zaključivanja predmetnih ugovora moraju vodi računa kako za takvim dokumentima postoji interes javnosti te ga anticipirati unošenjem spomenute klauzule; *Smjernice o pristupu informacijama u postupcima provedbe javnih natječaja za zapošljavanje te postupak izbora i imenovanje putem javnih poziva u tijelima javne vlasti*, kojima se tijela javne vlasti upućuju na način i opseg pružanja i objave informacija o natječajima za zapošljavanje; *Smjernice za provedbu članka 11. ZPPI o savjetovanjima s javnošću*, kojima se razjašnjavaju i razmatraju pojedini elementi primjene tog članka, a kako bi se povećao broj i kvaliteta provedenih savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih propisa, općih akata te strateških i planskih dokumenata

kojima se utječe na interese korisnika; *Smjernice za proaktivnu objavu informacija*, kojima se pojašnjavaju obveze proaktivne objave u skladu s člankom 10. Zakona; te *Uputa za objavu godišnjeg izvješća o poslovanju trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države, lokalnih i regionalnih jedinica* prema Akcijskom planu Partnerstva za otvorenu vlast 2014.-2016., a koja je bila podloga za praćenje objave istih. Smjernice, odnosno upute objavljene su na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje i Tražilici odluka i mišljenja te su distribuirane putem newslettera, a dodatno ih se prilaže uz odgovore i mišljenja. U odmakloj fazi pripreme nalaze se i smjernice za ponovnu uporabu informacija.

Međunarodna suradnja

Međunarodna suradnja ostvaruje se kroz multilateralne europske i druge skupine te bilateralnim odnosima s tijelima nadležnima za pristup informacijama u drugim državama. Povjerenica za informiranje je tijekom 2016. sudjelovala na 5 međunarodnih konferencija na kojima je predstavljala hrvatska iskustva u primjeni Zakona o pravu pristup informacijama te je ostvarivala suradnju kroz radne skupine i mreže, kao i bilateralnu suradnju.

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 na redovitim sastancima radne skupine u Luksemburgu (*PSI working group*, 4-5. travnja 2016.) te Madridu, kada je sastanak skupine održan u sklopu Međunarodne konferencije otvorenih podataka (*International Open Data Conference*, 5.-7. listopada 2016.). Konferencija je okupila velik broj predstavnika vlada te stručnjaka iz privatnog i civilnog sektora u području otvorenih podataka iz cijelog svijeta, sa svrhom razvijanja rasprave o budućnosti otvorenih podataka, razmjene inovativnih ideja, izgradnje boljih međusobnih odnosa i uspostavljanja dijaloga između raznih inicijativa pokrenutih s ciljem poticanja napretka na području otvorenih podataka. Uz redovito izvještavanje o stanju otvorenih podataka u Republici Hrvatskoj i informacije o događanjima i aktivnostima koje zajednički Europskoj komisiji dostavljaju Povjerenik za informiranje i Ministarstvo uprave *(Open Data Landscaping)*, započete su i pripremne aktivnosti radi izrade izvješća o provedbi Direktive o ponovnoj uporabi informacija (2003/98/EZ, 2013/37/EU) koje države članice podnose Europskoj komisiji, a koje za Republiku Hrvatsku podnosi Povjerenik sukladno članku 35. stavak 3. Zakona.

Povjerenica je, zajedno s drugim predstavnicima Savjeta za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast sudjelovala i na godišnjem Summitu Partnerstva za otvorenu vlast *(Open Government Partnership)*, koji je održan u Parizu 7.-9. prosinca 2016. Na Summitu se održalo više od 300 panela i radionica na kojima su šefovi država i vlada, ministri, dužnosnici, zastupnici, lokalne vlasti, predstavnici civilnog društva, znanstvenici i novinari raspravljali o transparentnosti, suzbijanju korupcije, održivom razvoju, digitalnim javnim dobrima, otvorenoj vlasti i brojnim drugim temama iz područja pristupa informacijama i otvorenih podataka.

Kao članica Međunarodnog savjetodavnog odbora u koji je imenovana još 2014., 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. Cilj je interakcije

u Mreži razmjena primjera najbolje prakse i najefikasnijih zakonskih rješenja u kontekstu primjene prava na pristup informacija i ponovne uporabe podataka javnog sektora, kao i prikupljanje relevantnih podataka o području. Tijekom 2016. mreža je radila na pripremi sastanaka europskih povjerenika u veljači 2017. u Berlinu te međunarodne konferencije povjerenika u Manchesteru, u rujnu 2017.

U okviru projekta OECD Sigma '*Podrška implementaciji Zakona o pravu na pristup informacijama u Albaniji*', Povjerenica za informiranje je u dva navrata sudjelovala na projektnim sastancima i radionicama na kojima su predstavljena hrvatska iskustva u provedbi Zakona, a sudjelovala je i izlaganjem na Međunarodnoj konferenciji 'Pristup informacijama' 29. travnja 2016., u Tirani. Albanskom povjereniku za informiranje pružena je pomoć pri izradi smjernica za službenike za informiranje te upitnika za samoanalizu.

Također je nastavljeno održavanje intenzivnih bilateralnih odnosa s povjerenicom za informiranje Republike Slovenije kroz razmjenu iskustava i dobre prakse, kao i s povjerenikom Crne Gore i povjerenstvom za informiranje Makedonije, a s kojima su još 2015. potpisani memorandumi o suradnji. Povjerenica za informiranje sudjelovala je i u izradi priručnika otvorenih podataka u Bosni i Hercegovini, kojeg je izradila udruga Analitika iz Sarajeva. Savjetnica Povjerenice ujedno je sudjelovala na petodnevnom tečaju Visoke škole za javnu upravu Republike Francuske na temu 'Strategije utjecaja i lobiranje u EU' u Parizu, u listopadu 2016.

Suradnja s međunarodnim tijelima i udrugama te tijelima i udrugama drugih država ostvarena je i kroz održavanje promotivnih aktivnosti i projekata, osobito kroz nastavak suradnje s Britanskim veleposlanstvom, Zakladom Konrad Adenauer te Francuskim institutom, kao i međunarodnim udrugama kojima su dane informacije i odgovori na upitnike i pitanja u vezi pravnog okvira i provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama te Direktive o ponovnoj uporabi informacijama tijelima EU te međunarodnim udrugama (*Transparency International, Open Knowledge International, Open Data for Development* i dr.).

14 Organizacija rada ureda

Godina 2016. treća 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 informacija o pokazateljima rezultata rada, projektnim aktivnostima, kao i organizaciji i financiranju Ureda.

14.1 Osnovni pokazatelji rezultata rada

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 temeljna područja – pristupu informacijama, uključujući savjetovanja s javnošću te ponovnoj uporabi informacija, Povjerenik obavlja različite poslove, od provedbe žalbenog postupka i s time povezanih drugih pravno-uređenih postupaka, preko inspekcijskog nadzora, postupanja po predstavkama građana, pružanja pomoći tijelima i korisnicima, do praćenja stanja kroz prikupljanje i analizu podataka, obavljanja edukativnih i promotivnih aktivnosti, informiranja javnosti itd. U tu svrhu djeluje samostalno ili u suradnji s drugim tijelima, udrugama civilnog društva i drugim partnerima, kako domaćim, tako i međunarodnim, osobito u okviru Europske unije. Poslovi Povjerenika propisani su Zakonom, a dodatne aktivnosti poduzimaju se i provedbom mjera iz strateških dokumenata.

Kao najznačajnije pokazatelje rezultata rada tijekom 2016., a o kojima se detaljno govori u ovom izvješću, potrebno je istaknuti slijedeće:

- Zaprimljeno je ukupno 2.054 predmeta, 23% više nego u prethodnoj godini
- Izrađeno je 4.349 izlaznih akata, 37,45% više nego u prethodnoj godini
- Korisnici su izjavili 635 žalbi, a riješene su 674 žalbe, 28,14% više nego prethodne godine
- Izrađeno je 37 odgovora na tužbu, 27,59% više nego prethodne godine, a zaprimljeno 35 odluka upravnih sudova
- Podneseno je 6 optužnih prijedloga i poslano 13 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka
- Korisnici su podnijeli 324 predstavke na rad tijela javne vlasti, pri čemu je riješeno 237, 42,77% predstavki više nego prethodne godine
- Obavljeno je 28 neposrednih i 21 posredni inspekcijski nadzor, 133% više nego prethodne godine
- Odgovoreno je na 492 pisanih upita, 18% više nego prethodne godine, kao i na 414 upita putem info-telefona
- Izrađeno je 6 analitičkih studija temeljem praćenja provedbe Zakona, pri čemu su pomagali studenti-volonteri
- Doneseno je i objavljeno 5 uputa, odnosno smjernica kojima se tijelima javne vlasti daju smjernice za postupanje u provedbi Zakona
- Korisnici su dostavili 237 obavijesti o omogućavanju pristupa zatraženim informacijama, 62,33% više nego u 2015.
- Objavljene su 3 publikacije i 2 promotivna letka

- Stavljene su u funkciju 3 aplikacije - Popis tijela javne vlasti, Tražilica odluka i mišljenja te interna Aplikacija za dostavu godišnjih izvješća i praćenje rada tijela javne vlasti
- Nastavljeno je svakodnevno osvježavanje popisa tijela javne vlasti koje sadrži podatke o 5.873 tijela
- Na Tražilici mišljenja i odluka TOM objavljeno je 467 odluka, 138 mišljenja, 5 uputa i smjernica i 51 sudska odluka
- Korisnici i tijela javne vlasti pristupili su Tražilici odluka i mišljenja TOM 2.438 puta u razdoblju od kraja rujna do prosinca 2016.
- U siječnju 2016. prikupljena su godišnja izvješća za 2015. od 4.539 tijela javne vlasti, 76,41% od ukupnog broja tijela, dok je u siječnju 2017. prikupljeno 4.759 izvješća od 5.873 tijela ili 81,03%
- Izrađeno je i podneseno Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu, koje je Hrvatski sabor prihvatio sa 101 glasom 'za' i 1 suzdržanim
- U okviru provedbe 4 strateška dokumenta izvršeno je ili se kontinuirano izvršava 36 mjera
- Provedeno je 38 edukacija na kojima je educirano 945 službenika za informiranje i drugih zaposlenika tijela javne vlasti te 75 novinara, predstavnika udruga i građana
- Organizirano je 6 promotivnih događanja, uz sudjelovanje na još 24 promotivna događanja u Hrvatskoj i inozemstvu
- Internetska stranica www.pristupinfo.hr posjećena je 195.852 puta
- Objavljena je i verzija internetske stranice na engleskom jeziku
- Na internetskoj stranici objavljeno je 57 vijesti, u prosjeku nešto više od jedne tjedno
- Pokrenut je dvomjesečni internetski bilten, za čije su primanje prijavljena 173 korisnika
- Riješeno je 13 zahtjeva za pristup informacijama podnesenih od građana te nijedan nije odbijen
- Redovito je odgovarano na upite novinara i medija, uz 10-ak intervjua i TV izjava
- Povodom obavljanja nadzora, edukacije i promotivnih aktivnosti odrađeno je 31 službeno putovanje, za koja je izdano 49 putnih naloga
- Za obavljanje zadataka potrošeno je ukupno 2.760.847,90 kn, od čega oko 2,5% donacija
- Povjerenici za informiranje u Uredu je pomagalo 11 državnih službenika

14.2 Projekti

- *Projekti bilateralne pomoći*

Povjerenik za informiranje surađuje s Britanskim veleposlanstvom u Hrvatskoj gotovo od početka svog djelovanja, odnosno od 2014., a 2016. su dovršene sastavnice započetih projekata.

Na konferenciji „Što činimo po pitanju transparentnosti?“ 28. rujna 2016., predstavljeni su rezultati projekata '*Izrada e-priručnika o pravu na pristup informacijama za službenike za informiranje, građane, medije i civilno društvo*' iz 2014., kao i rezultati projektnih aktivnosti koje su se provodile u razdoblju 2015.-2016. - '*Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda*' te engleska inačica internetske stranice Povjerenika za informiranje, kao i nadogradnja 2014. godine izrađenog Popisa tijela javne vlasti, koji je od početka 2016. dostupan u aplikaciji. Ujedno, iz sredstava projekta sufinancirana je Akademija otvorenih podataka održana u Puli 29. kolovoza

- 2. rujna 2016. Projekti rezultati su detaljnije prikazani u poglavlju 11 o promociji prava na pristup i ponovne uporabe informacija.

- *Suradnja sa Zakladom Konrad Adenauer*

U suradnji sa Zakladom Konrad Adenauer u Zagrebu je tijekom 2016. realiziran projekt *Podrška primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama*, čiji je cilj bio unaprjeđenje i standardizacija provedbe o savjetovanja s javnošću u postupku donošenja. Rezultati projekta koji je uključivao izradu, tisak i distribuciju *Smjernica o provedbi savjetovanja s javnošću u postupku donošenja propisa za tijela javne vlasti* te izradu letka kojima za građane i udruge, u svrhu podizanja razine znanja i svijesti o ovom obliku osiguravanja transparentnosti i otvorenosti javne vlasti predstavljeni su na događanju povodom Međunarodnog dana ljudskih prava u prosincu 2016. Nastavak suradnje sa Zakladom Konrad Adenauer planiran je i u 2017. godini.

- *Suradnja s Francuskim institutom*

U 2016. započeta je i suradnja s Francuskim institutom, odnosno Veleposlanstvom Republike Francuske, koja je rezultirala održavanjem okruglog stola 'Otvoreni podaci' 21. listopada 2016., kao i potporom održavanju Akademije otvorenih podataka 29. kolovoza - 2. rujna u Puli, a na kojoj su sudjelovali francuski stručnjaci i polaznici. Planiran je i nastavak suradnje u 2017., kroz potporu održavanju promotivnih događanja.

- *Operativni program 'Učinkoviti ljudski potencijali', Europski socijalni fond*

U okviru projektnog financiranja Europskog socijalnog fonda, Prioritetne osi 'Dobro upravljanje' Operativnog programa 'Učinkoviti ljudski potencijali' planiran je početak provedbe projekta '*Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za provedbu zakona o pravu na pristup informacijama*'. Provedba projekta planirana je u razdoblju 2016.-2018., u ukupnom iznosu 600.000 kn, s osiguranim sufinanciranjem od 15%. Međutim, s obzirom na poteškoće u realizaciji Operativnog programa, izvršene su samo one prijavne radnje koje je bilo moguće izvršiti. Po usvajanju Akcijskog plana za provedbu Strategije razvoja javne uprave 2017.-2020. u prosincu 2016. Europska komisija uklonila je ex ante uvjet za korištenje sredstava u okviru ove prioritetne osi.

Sažetak operacije dobio je odobrenje Ministarstva rada i mirovinskog sustava kao korisničkog tijela te se tijekom 2017. godine očekuje ugovaranje i početak provedbe aktivnosti. Projekt uključuje aktivnosti edukacije i promocije prava na pristup informacijama, između ostalih regionalne edukacije, izradu i objavu edukativnih filmova o primjeni Zakona za službenike te ostvarivanju prava za udruge, medije i građane, kao i izradu nove korisnički orijentirane internetske stranice Povjerenika.

14.3 Ustrojstvo Ureda

Tijekom 2016., u okviru financijskih i operativnih mogućnosti, nastavljeno je ustrojavanje ureda i unaprjeđenje organizacije rada, a koji su započeli osnivanjem institucije 25. listopada 2013. po izboru prve povjerenice za informiranje.

Temeljem izmijenjenog Zakona o pravu na pristup informacijama koji je na snagu stupio 9. kolovoza 2015., izrađen je novi Poslovnik Povjerenika za informiranje kojeg je Hrvatski sabor potvrdio 12. veljače 2016., sa 137 glasova te je isti objavljen (NN 41/16). U skladu s novim

Poslovnikom, Povjerenica je 8. lipnja 2016. donijela Pravilnik o unutarnjem redu, kojim je rad Ureda organiziran kroz 3 službe (za zaštitu prava na pristup informacijama, za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama te za opće poslove), sa sistematizirana ukupno 23 radna mjesta.

Sukladno pozitivnim propisima, tijekom izvještajnog razdoblja doneseni su Strateški plan za razdoblje 2017.-2019., Godišnje izvješće o provedbi Strateškog plana za razdoblje 2015.-2017. te Polugodišnje izvješće o provedbi Strateškog plana za razdoblje 2016.-2018., kao i ostali propisani akti, dokumenti i izvješća u području financijskog upravljanja, upravljanja ljudskim potencijalima, javnih nabava, uredskog poslovanja i dr. Svi relevantni dokumenti objavljeni su na internetskoj stranici www.pristupinfo.hr.

Povjerenik za informiranje je kao jedan od osam javnopravnih tijela uključen u projekt Ministarstva uprave „Razvoj i implementacija IT sustava za nadzor Zakona o općem upravnom postupku (ZUP)", financiranog sklopu Programa Europske unije za Hrvatsku IPA. Glavni ciljevi ovog projekta su doprinos u poboljšanju upravnih kapaciteta i transparentnosti javne uprave te osiguranju pravodobne, pouzdane i kvalitetne javne usluge građanima korištenjem IT sustava koji će biti razvijen i implementiran kroz ovaj projekt.

Tijekom 2016. Ured vijeća za nacionalnu sigurnost proveo je neposredni redoviti nadzor nad primjenom mjera i standarda informacijske sigurnosti u Uredu povjerenika za informiranje. Nadzor se provodio u odnosu na interne akte, standarde sigurnosne provjere, standarde sigurnosti podataka, standarde fizičke sigurnosti, standarde organizacije i upravljanja sigurnošću informacijskih sustava te standarde sigurnosti poslovne suradnje. U Izvješću o provedenom nadzoru mjera i standarda informacijske sigurnosti izrečene su određene korektivne mjere po kojima je Povjerenik postupao tijekom 2016. godine.

U sklopu aktivnosti evaluacije podataka o stvarateljima te arhivskom i registraturom gradivu koju provodi Hrvatski državni arhiv, Povjerenik za informiranje je 2016. ispunio Preliminarni upitnik za nadzor nad organizacijama stvaratelja/imatelja i njihovom gradivu.

U svrhu poboljšanja funkcioniranja unutarnjih i vanjskih procesa, uz nastavak započetih aktivnosti i izvršenje mjera, za 2017. je planirana primjena europskog modela upravljanja kvalitetom za tijela javne vlasti - Zajedničkog okvira za procjenu *(Common Assessment Framework)*.

Zaposlenici

Stručnost i raznovrsne specijalizacije zaposlenih, kao i predanost u kontinuiranom usavršavanju i jačanju kapaciteta, jamac su kvalitete rada Ureda. Na dan 31. prosinca 2016., uz Povjerenicu za informiranje kao jedinu državnu dužnosnicu, u Uredu je bilo zaposleno 11 državnih službenika, i to:

- 7 u Službi za zaštitu prava na pristup informacijama - 1 voditeljica službe, 2 savjetnika povjerenice, 2 savjetnika-inspektora, 2 samostalne upravne referentice,
- 2 u Službi za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama –1 savjetnica povjerenice, 1 stručna suradnica,
- 2 u Službi za opće poslove –1 stručna suradnica, 1 viša upravna referentica.

Tri službenice zaposlene su od 1. travnja 2016. temeljem javnog natječaja, a jedna službenica je u posljednjem kvartalu započela koristiti rodiljni dopust te je pokrenut postupak zapošljavanja na određeno vrijeme. Pet vanjskih stručnjaka te studenti volonteri pomagali u praćenju provedbe Zakona, a jedna studentica pohađala je studentsku praksu, temeljem sporazuma kojeg Povjerenik ima s Pravnim fakultetom Sveučilišta u Zagrebu. Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su vanjskim izvođačima. U odnosu na 2015. broj stalno zaposlenih službenika se povećao s 8 na 11, s time da je i tijekom 2015. u uredu bilo angažirano 12 osoba, od čega 3 temeljem ugovora o djelu.

Od ukupno 11 državnih službenika 9 je žena i 2 muškarca, u rasponu dobi od 25 do 46 godina, s prosjekom 37,5 godina. Prema struci, 9 službenika imaju VSS/mag. struke, a 1 službenica VŠS/bacc. S obzirom na struku, najviše je pravnika (6 osoba), a slijede politolozi (2), informatolog (1) i komunikolog (1) te prvostupnik javne uprave (1). Dvije službenice su magistre znanosti.

U skladu sa zakonskim obvezama i potrebama Ureda, financijskim sredstvima te vlastitom inicijativom, službenici su poticani na edukaciju i usavršavanje pa su tako pohađali 13 programa, uključujući edukacije u području uredskog poslovanja i arhivistike, javne nabave, informacijske sigurnosti, energetske učinkovitosti, pripreme za stručne ispite, informatičke pismenosti kod ovlaštenih institucija (Hrvatski državni arhiv, Srce, Zavod za informatičku djelatnost, Državna škola za javnu upravu, itd.), kao i programe iz područja zašite okoliša, savjetovanja s javnošću i lobiranja (jednotjedni program u francuskoj Nacionalnoj školi za javnu upravu). Dvoje službenika pohađa poslijediplomske programe. Ujedno, službenici su nazočili brojnim javnim događanjima iz područja pristupa i ponovne uporabe informacija te drugih specijalizacija u području informacijskog upravnog prava.

14.4 Financiranje i sredstva za rad

Sredstva osigurana u državnom proračunu za 2016. godinu prema konačnom planu iznosila su 2.926.029,00 kn, od čega 2.615.029,00 kn na stavci na stavci A874001 Administracija i upravljanje, 92.000,00 kn na projektu A874001Promicanje prava na pristup informacijama, 100.000,00 kn na stavci K874004 Informatizacija te 119.000,00 kn za sufinanciranje projekta Europskog socijalnog fonda (ESF) Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga i medija za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama.

Financijska sredstva dodijeljena Povjereniku za informiranje i u 2016. su bila ograničena, s obzirom na zakonom propisan krug obaveza i potrebu za službenicima koji bi te poslove obavljali, iako je situacija u odnosu na prethodno razdoblje znatno bolja. U cjelini, sa svih izvora (11, 12 i 52) realizirano je ukupno 2.760.910,40 kn. Realizirano je ukupno 2.681.200,16 kn ili 91,63% predviđenih proračunskih sredstava odnosno 95.52% sredstava ako se isključe neutrošena sredstva za projekt ESF, s obzirom da isti nije započeo zbog vanjskih okolnosti. Neutrošena sredstva vraćena su u ukupnom iznosu 125.891,34 kn. Usporedbe radi, u 2015. utrošeno je 2.160.528,10 kn ili 92,53%.

Po osnovi donacija tijekom 2016. na raspolaganju je bilo 109.708,81 kn prenesenih iz prethodne godine, a utrošeno je 73.877,73 kn ili 67,34%, i to za provedbu projekata izrade Tražilice mišljenja i odluka te promotivnih aktivnosti (engleske verzije internetske stranice, priručnika i

promotivnih materijala te promocije otvorenih podataka). Preostala sredstva koristiti će se u 2017. za dovršetak planiranih promotivnih aktivnosti.

U nastavku se nalazi pregled proračunskih i drugih sredstva i izvršenja tijekom 2016. (Tablica 14.1. pregledno i Tablica 14.2. detaljno), a isti je otvorenom obliku objavljen i na internetskoj stranici Povjerenika.

Tablica 14.1. Struktura financijskog plana Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2016.

	Povjerenik za informiranje 2016.	Konačni plan 2016	Izvršeno	% izvršenja	Preostalo
A874001	Administracija i upravljanje	2.615.029,00	2.507.093,96	95,87	107.935,04
A874006	Promicanje prava na pristup informacijama	92.000,00	78.156,69	84,88	13.843,31
A874007	OP Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti …	119.000,00	0,00	0,00	119.000,00
K874004	Informatizacija	100.000,00	95.949,51	95,95	4.050,49
	Ukupno	**2.926.029,00**	**2.681.200,16**	**91,63**	**244.828,84**
	Pomoći EU Izvor 51	5.832,51	5.832,51	100,00	0,00
	Ostale pomoći Izvor 52	109.708,81	73.877,73	0,00	35.831,08
	Ukupno	**3.041.570,32**	**2.760.910,40**	**90,77**	

Financijsko-materijalno upravljanje Uredom nastavljeno je, kao i prethodne godine, izrazito racionalno i pažljivo, a dodatne su uštede ostvarene donacijama i pomoćima. Od značajnijih izdataka, za bruto plaće i ostale rashode za zaposlene utrošeno je 1.895.440,87 kn (68,65%), na intelektualne usluge 169.887,04 kn, mahom na računovodstvene i informatičke usluge te ugovore o djelu do zapošljavanja novih službenika, za zakupninu 126.432,18 kn (9 eura po kvadratu, za prostor od 154,20 m2) te je u svrhu nabave opreme, licenci, računalnih programa i aplikacija te održavanje sustava na informatizaciju utrošeno 95.949,51 kn, uz trošak računalnih usluga od 112.741,25 kn. Za 31 službeno putovanje (49 putnih naloga) u svrhu postupanja i inspekcijskog nadzora te promocije utrošeno je ukupno 66.792,50 kn. Za reprezentaciju je utrošeno ukupno 21.030,48 kn, uglavnom za organizaciju promotivnih događanja. Korišten je 1 mobitel, a službeni automobil nije nabavljen zbog ograničenih sredstava te će se isto nastojati ostvariti u 2017.

Tablica 14.2. Financijski plan Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2016.

285-05	**POVJERENIK ZA INFORMIRANJE 2016**	PLAN 2016	Izvršeno	%	Preostalo
A874001	**ADMINISTRACIJA I UPRAVLJANJE**	**2.615.029,00**	**2.507.093,96**	**95,87**	**107.935,04**
311	**Plaće (Bruto)**	**1.595.150,00**	**1.586.762,69**	**99,47**	**8.387,31**
3111	Plaće za redovan rad	1.585.150,00	1.577.167,82	99,50	7.982,18
3113	Plaće za prekovremeni rad	10.000,00	9.594,87	95,95	405,13
312	**Ostali rashodi za zaposlene**	**35.850,00**	**35.755,92**	**99,74**	**94,08**
3121	Ostali rashodi za zaposlene	35.850,00	35.755,92	99,74	94,08
313	**Doprinosi na plaće**	**285.600,00**	**272.922,26**	**95,56**	**12.677,74**
3132	Doprinosi za obvezno zdravstveno osiguranje	254.000,00	245.947,30	96,83	8.052,70
3133	Doprinosi za obvezno osiguranje u slučaju nezaposlenosti	31.600,00	26.974,96	85,36	4.625,04
321	**Naknade troškova zaposlenima**	**120.000,00**	**106.210,74**	**88,51**	**13.789,26**
3211	Službena putovanja	30.000,00	30.072,59	100,24	72,59-
3212	Naknade za prijevoz, rad na terenu	60.000,00	49.676,20	82,79	10.323,80
3213	Stručno usavršavanje zaposlenika	15.000,00	23.576,95	157,18	8.576,95-
3214	Ostale naknade troškova zaposlenima	15.000,00	2.885,00	19,23	12.115,00
322	**Rashodi za materijal i energiju**	**94.000,00**	**78.281,40**	83,28	**15.718,60**
3221	Uredski materijal i ostali materijalni rashodi	55.000,00	52.996,73	96,36	2.003,27
3223	Energija	33.000,00	15.629,95	47,36	17.370,05
3225	Sitni inventar i auto gume	6.000,00	9.654,72	160,91	3.654,72-
323	**Rashodi za usluge**	**466.429,00**	**415.403,70**	**89,06**	**51.025,30**
3231	Usluge telefona, pošte i prijevoza	61.029,00	50.729,39	83,12	10.299,61

3232	Usluge tekućeg i investicijskog održavanja	4.000,00	3.246,25	81,16	753,75
3233	Usluge promidžbe i informiranja	16.000,00	12.996,72	81,23	3.003,28
3234	Komunalne usluge	9.000,00	7.682,19	85,36	1.317,81
3235	Zakupnine i najamnine	160.000,00	126.432,18	79,02	33.567,82
3236	Zdravstvene i veterinarske usluge	3.000,00	2.990,00	99,67	10,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	120.400,00	126.789,97	105,31	6.389,97-
3238	Računalne usluge	75.000,00	71.941,25	95,92	3.058,75
3239	Ostale usluge	18.000,00	12.595,75	69,98	5.404,25
329	**Ostali nespomenuti rashodi poslovanja**	**17.000,00**	**11.453,31**	**67,37**	**5.546,69**
3293	Reprezentacija	16.000,00	11.008,91	68,81	4.991,09
3299	Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	1.000,00	444,40	44,44	555,60
343	**Ostali financijski rashodi**	**1.000,00**	**303,94**	**30,39**	**696,06**
3431	Bankarske usluge	800,00	301,36	37,67	498,64
3434	Ostali nespomenuti financijski rashodi	200,00	2,58	1,29	197,42
A874006	**PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA**	**92.000,00**	**78.094,19**	**84,88**	**13.905,81**
321	**Naknade troškova zaposlenima**	**29.000,00**	**26.897,40**	**92,75**	**2.102,60**
3211	Službena putovanja	29.000,00	26.897,40	92,75	2.102,60
323	**Rashodi za usluge**	**55.000,00**	**44.228,29**	**80,30**	**10.771,71**
3233	Usluge promidžbe i informiranja	8.000,00	7.337,50	91,72	662,50
3235	Zakupnine i najamnine	6.000,00	3.500,00	58,33	2.500,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	32.000,00	26.468,91	82,72	5.531,09
3239	Ostale usluge	9.000,00	6.921,88	76,91	2.078,12
329	**Ostali nespomenuti rashodi poslovanja**	**8.000,00**	**7.031,00**	**87,89**	**969,00**
3293	Reprezentacija	8.000,00	7.031,00	87,89	969,00
A874007	**ESF Projekt**	**119.000,00**	**0,00**	**0,00**	**119.000,00**
321	**Naknade troškova zaposlenima**	**15.000,00**	**0,00**	**0,00**	**15.000,00**
3211	Službena putovanja	15.000,00	0,00	0,00	15.000,00
323	**Rashodi za usluge**	**94.000,00**	**0,00**	**0,00**	**94.000,00**
3233	Usluge promidžbe i informiranja	5.000,00	0,00	0,00	5.000,00
3235	Zakupnine i najamnine	19.000,00	0,00	0,00	19.000,00
3237	Intelektualne i osobne usluge	50.000,00	0,00	0,00	50.000,00
3239	Ostale usluge	20.000,00	0,00	0,00	20.000,00
329	**Ostali nespomenuti rashodi poslovanja**	**10.000,00**	**0,00**	**0,00**	**10.000,00**
3293	Reprezentacija	10.000,00	0,00	0,00	10.000,00
K873003	**INFORMATIZACIJA**	**100.000,00**	**95.949,51**	**95,95**	**4.050,49**
412	**Nematerijalna imovina**	**45.000,00**	**43.594,63**	**96,88**	**1.405,37**
4123	Licence	45.000,00	43.594,63	96,88	1.405,37
422	**Postrojenja i oprema**	**35.000,00**	**33.329,88**	**95,23**	**1.670,12**
4221	Uredska oprema i namještaj	32.000,00	30.137,38	94,18	1.862,62
4222	Komunikacijska oprema	3.000,00	3.192,50	106,42	192,5-
4223	Oprema za održavanje i zaštitu	0,00	0,00	0,00	0,00
426	**Nematerijalna proizvedena imovina**	**20.000,00**	**19.025,00**	**95,13**	**975,00**
4262	Ulaganje u računalne programe	20.000,00	19.025,00	95,13	975,00
UKUPNO		**2.926.029,00**	**2.681.200,16**	**91,63**	**244.828,34**
	Pomoći	Prijenos 2015.	Izvršeno	%	Preostalo
Izvor 51	**Pomoći EU**	**5.832,51**	**5.832,51**	**100,00**	**0,00**
321	**Naknade troškova zaposlenima**	**5.832,51**	**5.832,51**	**100,00**	**0,00**
3211	Službena putovanja	5.832,51	5.832,51	100,00	0,00
Izvor 52	**Ostale pomoći – donacije**	**109.708,81**	**73.877,73**	**67,34**	**35.831,08**
321	**Naknade troškova zaposlenima**		**3.992,00**		
3211	Službena putovanja		3.992,00		
323	**Rashodi za usluge**		**66.895,16**		
3237	Intelektualne i osobne usluge		16.635,16		
3238	Računalne usluge		40.800,00		
3239	Ostale usluge		9.460,00		
329	**Ostali nespomenuti rashodi poslovanja**		**2.990,57**		
3293	Reprezentacija		2.990,57		

15 Ocjena stanja i preporuke 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 ni efikasno rješavati društvene probleme, niti 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 uobličeno 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, općih akata 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 2016. Povjerenik za informiranje je sukladno odredbama Zakona, obvezama iz strateških dokumenata te svojeg strateškog i godišnjeg plana, štitio, pratio i promicao 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 Povjerenika za informiranje da se stanje u pogledu transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti postupno poboljšava, kako u smjeru jačanja objave informacija na internetu, uključujući i provedbu savjetovanja s javnošću, 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 i predstavkama, 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 uočeni su propusti u objavljivanju informacija putem internetske stranice, kao i nepravilnosti u postupanju sa zahtjevima građana, osobito u pogledu poštivanja rokova i načina odlučivanja o zahtjevima, čemu svjedoči i činjenica da u četiri petine slučajeva tijela javne vlasti donosila nezakonita ili nepravilna rješenja. Ipak, najkritičniji elementi provedbe Zakona, unatoč evidentnom poboljšanju u odnosu na ranije godine, odnose se na nedostatno uključivanje javnosti u proces odlučivanja putem 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 napori 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 neophodan i nastavak jačanja kapaciteta Povjerenika 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 sljedeći nedostaci te se utvrđuju prijedlozi tijelima javne vlasti za poboljšanje stanja.

Proaktivna objava informacija na internetskoj stranici i javnost rada tijela javne vlasti

Ocjena stanja

Iako ispunjenje obveze proaktivne objave informacija predstavlja temeljni način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti rada, gotovo 1.000 tijela javne vlasti nema vlastite internetske stranice, niti objavljuje potrebne informacije na stranicama tijela koja su ih osnovala ili im prenijela javne ovlasti. Navedeno ukazuje da se ova važna obveza iz članka 10. Zakona ne izvršava u potpunosti, a temeljem podataka iz dostavljenih izvješća uočeno je da se osobito ne objavljuju informacije vezane za financiranje i raspodjelu financijskih sredstava, uključujući donacije i sponzorstva ili druge bespovratne dodjele sredstava, zaključci sa službenih sjednica te

dokumenti koje trebaju objavljivati tijela koja su obveznici provedbe savjetovanja s javnošću. Najzastupljenije su informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, s imenima čelnika i podacima za kontakt koje objavljuje oko 79% tijela; zatim opći akti i odluke koje tijela donose koje objavljuje oko 78% tijela, te godišnji planovi, programi, strategije, upute, koje objavljuje oko 76% tijela, slično kao i zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada, a koje objavljuje oko 72% tijela. U odnosu na 2015. vidljivo je poboljšanje, i to u smislu jačanja objave većine informacija između 5 i 10 postotnih poena (npr. proračunskih informacija sa 63,5% na 72,12%, financijskih izvješća sa 62,17% na 71,27%, informacija o bespovratnim sredstvima sa 24,94% na 29,93%, zaključaka sa službenih sjednica sa 35,62% na 40,54% itd.).

Uočeno je i da dio tijela neredovito ažurira internetske stranice, bilo radi nedostatka kapaciteta, bilo radi neznanja ili opterećenosti službenika, a primijećeni su i problemi glede formata dokumenata, pristupačnosti i preglednosti stranice, kao i jasnoće informacija. Naime, razni registri i financijski dokumenti, poglavito financijski izvještaji koji se ispunjavaju u XLS formatu te registri sklopljenih ugovora, redovito se objavljuju u nekom od zatvorenih, strojno nečitljivih oblika, što predstavlja praksu koja nije u skladu sa Zakonom.

Oko 70% trgovačkih društva u većinskom vlasništvu države, odnosno 30% trgovačkih društava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave objavljuje svoja godišnja izvješća o poslovanju. Prema istraživanju Instituta za javne financije, prosječna ocjena financijske transparentnosti lokalnih jedinica iznosi 2,35, što je poboljšanje u odnosu na prethodno praćenje kada su sve jedinice postigle prosječnu ocjenu 1,75. Prosječna transparentnost županija iznosi 4,3, gradova 3,05, a općina 2,04, pri čemu petina općina ne objavljuje niti jedan od ključnih financijskih dokumenata.

Informacije o radu kolegijalnih tijela (Javnost rada) iz članka 12. neka tijela objavljuju na zadovoljavajući način u pojedinim segmentima (objava dnevnog reda i zaključaka sa sjednica), poput jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koje u pravilu ispunjavaju svoje obveze na formalnoj razini, u smislu uređivanja javnosti rada u općim aktima. Međutim, nedostaju informacije o mogućnosti prisustvovanja sjednicama s eventualnim pozivom građanima da se prijave, a isto tako ni sami vijećnici ne mogu doći u posjed informacija na temelju kojih bi trebali odlučivati, uglavnom iz razloga neprihvatljivog zadiranja političkih sukoba u redovito funkcioniranje institucija. U provedenim nadzorima je kod nekih tijela utvrđeno i da općim aktima propisuju da su sjednice potpuno zatvorene za javnost ili da su podaci iz fundusa tog tijela javni, ali o njihovom korištenju izvan tijela odlučuje čelnik tog tijela, što je u suprotnosti sa Zakonom. Ujedno, neka tijela, kao što su Hrvatski sabor, Vlada RH ili pojedina gradska i općinska vijeća te županijske skupštine osiguravaju prijenos sjednica ili video snimke istih, što je hvalevrijedna praksa koju treba nastaviti i promicati.

Provedbom aktivnosti praćenja, nadzora, postupanja po predstavkama i kontinuiranim edukacijama redovito se potiče viša razina proaktivne objave i osiguravanje javnosti rada tijela javne vlasti, što je i usvojila većina tijela državne uprave, državnih tijela, dio agencija i javnih ustanova te dio lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica. Međutim, stanje je u odnosu na proteklu godinu gotovo nepromijenjeno, odnosno nisu ostvareni značajniji pomaci u pogledu objave informacija na stranicama tijela kao što su veterinarske ambulante, vatrogasne zajednice, javne vatrogasne postrojbe, društva Crvenog križa, dijela dječjih vrtića, turističkih zajednica, knjižnica i ustanova s područja socijalne skrbi.

Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

- Sva tijela javne vlasti trebaju imati internetsku stranicu na kojoj će pravovremeno biti objavljene sve propisane informacije i dokumente, na lako pretraživ način i strojno čitljivom obliku, za što se preporučuje prestanak korištenja neodgovarajućih formata dokumenata (primjerice, učestalo korištenje PDF skeniranih dokumenata koji nemaju mogućnost pretraživanja, a zauzimaju velik prostor). Tijela koja nemaju vlastite internetske stranice nisu oslobođena navedene obveze već su, dok ne steknu uvjete za pokretanje iste, obvezni objavljivati informacije na stranicama tijela koja su ih osnovala ili koja su im prenijela javne ovlasti. Preporuka je da tijela javne vlasti (osnivači) formiraju podstranicu za tijelo koje nema vlastitu internetsku stranicu. U tom slučaju tijelo čije se informacije objavljuju samo snosi odgovornost za točnost, potpunost i obvezu ažuriranja informacija.
- Unutar tijela javne vlasti potrebno je osigurati efikasnu suradnju između službenika za informiranje i drugih ustrojstvenih jedinica, poglavito osoba zaduženih za mrežne sadržaje, a preporuča se i redovita analiza internetskih stranica s ciljem usklađivanja s člankom 10. koji propisuje proaktivnu objavu informacija, pri čemu od pomoći može biti ispunjavanje upitnika za samoprocjenu i izrada akcijskog plana.
- Tijela javne vlasti trebaju uložiti više napora u informiranje javnosti o svom radu, poglavito vezano za ostvarivanje transparentnosti rada i planiranja te samog procesa donošenja odluka i zakonite provedbe savjetovanja te objave potrebnih dokumenata.
- Tijela javne vlasti (tijela državne uprave i druga državna tijela, pravne osobe osnovane zakonom ili podzakonskim propisom odnosno čije je osnivanje predviđeno tim propisima, te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave) pozivaju se na ispunjenje svoje zakonske obveze i dostavu službenih dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva, a kako bi bili trajno dostupni za buduće generacije.
- Tijela javne vlasti, osobito nositelji vlasti i predstavnička tijela lokalnih i područnih (regionalnih) jedinica, trebaju objavljivati dnevne redove sjednica, omogućiti javnosti omogućiti sudjelovanje na sjednicama kada god je to moguće, uz prethodno određivanje broja osoba koje mogu prisustvovati sjednicama, sukladno prostornim mogućnostima i zakonskim ograničenjima. Također bi se trebao objaviti način na koji se zaprimaju pozivi za sudjelovanje, a redoslijed prijavljenih bi se trebao odrediti po datumu prijave. Trebaju se objavljivati zaključci i službeni dokumenti usvojeni na sjednicama, a tijela koja u svojim općima aktima propisuju da su sjednice zatvorene za javnost trebaju uskladiti opće akte s odredbama Zakona i ispraviti navedene povrede.

Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama

Ocjena stanja

Jedan od pokazatelja provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama predstavlja rješavanje zahtjeva za pristup informacija. Postupak rješavanja zahtjeva za pristup informacijama je propisan

Zakonom, a dodatno je osnažen i objavljenom praksom Povjerenika i Visokog upravnog suda na Tražilici odluka i mišljenja te objavljenim priručnicima, uputama, smjernicama i održanim brojnim edukacijama od strane Povjerenika za informiranje.

S obzirom na višegodišnju primjenu Zakona o pravu na pristup informacijama i uloženo vrijeme i napore Povjerenika u pružanju stručne pomoći u primjeni Zakona, sukladno tome su i veća očekivanja od rada tijela javne vlasti. Međutim, 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 u četiri petine slučajeva tijela javne vlasti donosila nezakonita ili nepravilna rješenja, odnosno na svako zakonito rješenje donijela su i 4,92 nezakonitih.

Osobito je zabrinjavajuće ignoriranje zahtjeva građana za pristup informacijama, s obzirom da se dvije trećine žalbi Povjereniku upućuje upravo iz tog razloga, iako je u odnosu na 2015. kada je iz tog razloga bilo izjavljeno 64,42% svih žalbi, došlo do blagog poboljšanja, pa je udio žalbi zbog šutnje uprave 60,47%. Podnošenje žalbe zbog šutnje uprave ujedno značilo važan signal tijelu javne vlasti da riješi zahtjev, što ukazuje na ključnu ulogu Povjerenika kao nadzornog tijela za provedbu Zakona. Tijekom 2016. Povjerenik je morao učestalo poticati tijela da prekinu šutnju – riješeno je ukupno 405 žalbi zbog šutnje uprave u predmetima prava na pristup informacijama, od čega je u 160 slučajeva šutnje uprave Povjerenik naložio tijelu da riješi zahtjev za pristup informacijama, dok je u 187 slučajeva obustavio postupak jer je tijelo javne vlasti odlučilo o zahtjevu korisnika ili je korisnik, po dostavljenim informacijama, odustao od žalbe.

Tijela javne vlasti osobito često ne poštuju zakonske rokove rješavanja zahtjeva od 15, odnosno 30 dana kada su ispunjeni zakonski uvjeti za produženje roka. Razlozi za nerješavanje mogu se naći u činjenici kratkoće roka, u usporedbi s drugim državama gdje su rokovi određeni radnim danima i u pravilu su dulji. Drugi razlog se odnosi na problem kapaciteta tijela javne vlasti - najveći broj žalbi zbog šutnje uprave odnosi se na lokalne jedinice ili manja tijela javne vlasti koje nemaju dovoljan broj stručno osposobljenih službenika za primjenu Zakona. Čest problem je i u velikim tijelima javne vlasti, koja imaju veći broj ustrojstvenih jedinica ili područne urede pa postupanje unutar tijela traje veći broj dana, a predmeti pristupa informacijama ne smatraju se prioritetom. Činjenica velikog broja donesenih rješenja o obustavi postupka u predmetima šutnje uprave, kao i dostavljenih očitovanja, ukazuje na to da zahtjevi stranaka često ne dolaze pravovremeno do službenika za informiranje i da žalbeni postupak pred Povjerenikom predstavlja opomenu tijelu da riješi zahtjev, a samim time se u mnogim slučajevima postiže da se zahtjevi korisnika rješavaju unutar kalendarskog roka od 30 do 60 dana. Međutim, jedan od razloga je i činjenica da određeni broj tijela javne vlasti ne rješava zahtjeve potpuno neopravdano, bilo zbog nemara službenika za informiranje ili čelnika tijela javne ili zbog konkretnog podnositelja zahtjeva kojem ne žele omogućiti pristup informacijama, iz različitih razloga, često osobne ili političke naravi. U takvim situacijama u kojem jedan broj tijela javne vlasti ne rješava zahtjeve ili ne postupa po nalozima Povjerenika podnijeti su optužni prijedlozi, a pojedina tijela javne vlasti, tek po izjavljenoj žalbi i uz prijetnju s prekršajnim postupcima rješavaju zahtjeve.

Temeljem obrađenih podataka vidljivo je da je postupanje tijela javne vlasti u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacijama u 16,16% slučajeva (37 žalbi) utvrđeno kao zakonito i pravilno, dok je u 182 ili 79,46% slučajeva nađeno da je tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu sa Zakonom te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena. Drugim riječima, gotovo četiri petine odluka tijela javne vlasti o zahtjevima za pristup informacijama nije doneseno

u skladu sa Zakonom. To pokazuje da tijela javne vlasti češće griješe nego što postupaju u skladu sa Zakonom, odnosno na svako zakonito i pravilno riješene donesu i 4,92 nezakonitih ili nepravilnih odluka. Stoga je, kao i u predmetima šutnje uprave, ulaganje žalbe od strane korisnika Povjereniku ključno za zaštitu ustavnog prava građana na informaciju.

Iz odbijenih zahtjeva za pristup informacijama i žalbenih postupaka vidljivo je da korisnici izražavaju sumnju u zakonitost donesenih odluka, osobito onih u kojima se radi o poslovnoj ili profesionalnoj tajni, osobnim podacima i zlouporabi prava te podnose žalbe kako bi se preispitala odluka prvostupanjskog tijela. Iz obrađenih podataka je vidljivo da su u tim slučajevima korisnici uglavnom opravdano izjavljivali žalbe. Stoga tijela javne vlasti trebaju obratiti veću pažnju prilikom korištenja tih zakonskih ograničenja te se trebaju rukovoditi praksom Povjerenika i Visokog upravnog suda, objavljenoj na Tražilici odluka i mišljenja.

Osim toga, i dalje je prisutna slabost u primjeni upravnog postupka, a osobito onih tijela koja ne spadaju u krug javnopravnih tijela temeljem Zakona o općem upravnom postupku.

Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

- U postupanju sa zahtjevima tijela javne vlasti trebaju poštivati odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama i Zakona o općem upravnom postupku te uskladiti organizaciju rada u samom tijelu javne vlasti kako bi se na najbrži, najefikasniji i sa zakonom usklađen način ostvarivao pristup informacijama. Treba osigurati brzinu u rješavanju, suradnju ustrojstvenih jedinica u dostavi informacije i provedbi testa razmjernosti i javnog interesa, kao i kontinuitet izbjegavanjem čestih izmjena službenika.
- Podnošenje zahtjeva korisnika treba biti podredni način pristupa informacijama, a opseg vremena koji tom poslu posvećuje službenik za informiranje treba biti što manji. To se može postići maksimalnom proaktivnom objavom, u koordiniranom procesu suradnje unutar tijela javne vlasti, tako da korisnici prema načelu jednakosti imaju pristup svim potrebnim informacijama na internetskoj stranici, koje su strukturirane na pristupačan i korisnički orijentiran način. U slučaju pružanja informacije na zahtjev, potrebno je razmisliti je li ista informacija pogodna za javnu objavu te je u tom slučaju objaviti, kako bi se izbjeglo ponovno odlučivanje o istom zahtjevu drugog korisnika. Na portalu za podnošenje zahtjeva imamopravoznati.org sve se informacije dobivene povodom zahtjeva objavljuju te slične informacije objavljene od drugih tijela mogu poslužiti kao orijentir u odlučivanju.
- Potrebno je osigurati kontinuirano usavršavanje i edukaciju službenika za informiranje, kako u području pristupa informacijama, ponovne uporabe informacija i savjetovanja s javnošću, tako i s obzirom na druge propise, osobito Zakon o općem upravnom postupku. Ujedno, potrebno je i interno upoznavanje čelnika i ostalih zaposlenika s obvezama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, s obzirom da upravo otpor u ostalim dijelovima i osobito vrhu organizacija otežavaju ostvarivanje ovog prava građana, stoga je važan i položaj samog službenika za informiranje u tijelu javne vlasti.
- U postupanju po zahtjevima za pristup informacijama tijela javne vlasti se moraju rukovoditi time da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima javno dostupne informacije, osim ako se radi o klasificiranim informacijama, a ostatak informacija je

podložan primjeni testa razmjernosti i javnog interesa. Kada bi tijela javne vlasti postupala na taj način, očekivano bi se smanjio broj žalbi koje bi korisnici izjavljivali jer i sami korisnici često razumiju da dio podataka treba biti zaštićen te ne pokazuju interes za cijeli dokument.

- U žalbenim postupcima, kao i drugim postupcima koji se vode prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, tijela javne vlasti dužna su surađivati s Povjerenikom i pravovremeno dostavljati potpunu dokumentaciju, kako se postupak ne bi nepotrebno odugovlačio.
- Odbijanje zahtjeva za pristup informacijama zbog zlouporabe prava treba koristiti oprezno imajući u vidu da je pravo na pristup informacijama ustavno pravo korisnika. Da bi se tijelima javne vlasti olakšalo odlučivanje i procjena radi li se o zlouporabi, Povjerenik će donijeti Smjernice za ocjenu zlouporabe prava.
- Provedba testa razmjernosti i javnog interesa zahtijeva značajan napor od tijela javne vlasti, uključujući formiranje radne skupine te detaljno obrazlaganje razloga za uskratu, odnosno javnu objavu. U svrhu pomoći Povjerenik će donijeti Smjernice za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa.

Ponovna uporaba informacija

Ocjena stanja

Ponovna uporaba informacija predstavlja korištenje informacija tijela javne vlasti u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu različitu od izvorne svrhe za koju su informacije nastale. Informacije za ponovnu uporabu u strojno čitljivom, otvorenom formatu, koji omogućuje korištenje podataka preradom, kombiniranjem, i sl., mogu biti ili pružene na zahtjev korisnika ili, preporučljivo, objavljene na internetskoj stranici te na portalu koji sadrži skupove takvih podataka (otvoreni podaci). Obveza omogućavanja ponovne uporabe informacija proizlazi iz Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (2003/98/EZ, 2013/37/EU). Europska unija otvorene podatke smatra značajnim resursom za razvoj digitalnog europskog društva i tržišta, koji doprinosi inovaciji, razvoju radnih mjesta te poboljšanju usluga za građane i gospodarstvo.

U Republici Hrvatskoj postignut je značajan napredak u posljednje tri godine otkako je obveza ponovne uporabe uređena Zakonom. Prema analizi Europske komisije, Republika Hrvatska zauzima 14. mjesto među članicama EU (+ Norveška), čime je postignut napredak od 10 mjesta u odnosu na 2015. Međutim, zamjetan je nedostatak politike otvorenih podataka na nacionalnoj razini, a podredno i na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, što rezultira nedovoljno usmjerenim razvojem otvorenih podataka, nedovoljno razvijenom sviješću tijela javne vlasti o potrebi i načinima otvaranja podataka, a posljedično će dovesti do zaostajanja u odnosu na druge europske zemlje.

Neki od pokazatelja napretka su uspostavljanje i objava informacija na Portalu otvorenih podataka Republike Hrvatske s ciljem širenja javnih i otvorenih podataka putem jedinstvenog i centralnog mjesta, a na kojem je objavljeno 325 skupova podataka. Međutim, dio skupova podataka nije objavljen u strojno čitljivim formatima kao što su CSV, JSON, XML. Na portalu su objavljene i poveznice na aplikacije koje su izrađene temeljem otvorenih podataka, a kojih je

ukupno 20. Osim nacionalnog portala, vlastite portale otvorenih podataka pokrenuli su Grad Zagreb s ukupno 44 objavljena skupa podataka te Grad Rijeka sa 68 skupova podataka. Ipak, prema obrađenim podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti za 2016., samo 866 ili 18,64% tijela je navelo da na svojim stranicama objavljuje registre i baze podataka ili informacije o istima, s metapodacima te načinom njihove ponovne uporabe.

U cjelini, iako se objava otvorenih podataka poboljšava, prostor za daljnji razvoj je znatan, a naročito u pogledu poticanja korisnika na ponovnu uporabu informacija. Samo 99 tijela javne vlasti (2% tijela) zaprimilo je zahtjeve korisnika za podacima za ponovnu uporabu, i to ukupno 353 zahtjeva, što čini 2% svih podnesenih zahtjeva za pristup i ponovnu uporabu informacija. U usporedbi s prethodnim godinama, kada je bilo podneseno preko 800 zahtjeva, evidentan je pad broja zahtjeva koji se može pripisati boljoj educiranosti službenika, ali i značajnijoj objavi otvorenih podataka. Ipak, ostaje činjenica da je velik broj potencijalnih korisnika nije svjestan zakonskih mogućnosti i zaštite svog prava. Tome svjedoči i mali broj žalbi – podneseno je samo 14 žalbi (polovica zbog šutnje uprave), od kojih je 11 podneseno od 3 volontera portala imamopravoznati.org. Tijekom 2016. zaprimljeno je i samo 13 predstavki (dvaju korisnika) upućenih zbog nedostavljanja baze podataka, registra, popisa i adresara u elektronskom obliku, pogodnom za ponovnu uporabu, pri čemu je jedan korisnik je podnio 4, a drugi 9 predstavki. Od 13 zaprimljenih predstavki, 8 ih je riješeno na način da je tijelo javne vlasti omogućilo pristup zatraženim informacijama pogodnim za ponovnu uporabu.

U svrhu promicanja ponovne uporabe informacija i poticanja tijela javne vlasti da omoguće ponovnu uporabu otvaranjem podatka, Povjerenik za informiranje je tijekom 2016. u suradnji s Ministarstvom uprave započeo ciklus edukacija o ponovnoj upravi, održao 3 radionice o prioritetima otvorenih podataka (Zagreb, Rijeka, Split) te sudjelovao na više od 10 događanja kojima je promovirao otvorene podatke. Posebno se ističe održavanje Akademije otvorenih podataka za mlade, na kojoj je 24 mladih iz Hrvatske i drugih zemalja temeljem otvorenih podataka izrađivalo društveno korisne aplikacije, a rezultati su predstavljeni na javnom događanju namijenjenom lokalnim jedinicama. Pobjednički projekt predstavljen je na Summitu Partnerstva za otvorenu vlast u studenome u Parizu.

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; svoje otvorene podatke trebaju povezati s Portalom otvorenih podataka, odnosno lokalnim portalima. Preporuča se županijama i/ili većim gradovima da uspostave svoje portale otvorenih podataka, kako bi na taj način približile informacije koje posjeduju svojim građanima i gospodarstvu.
- Predlaže se Vladi Republike Hrvatske da usvoji cjelovitu i dugoročnu politiku otvorenih podataka, u skladu s dobrom europskom praksom i standardom, a kojom će se na učinkovit način potaknuti i osigurati otvaranje podataka i senzibilizirati korisnike, osobito poduzetništvo, na iskorištavanje podataka u svrhu razvoja novih proizvoda i otvaranja radnih mjesta. Preporuča se i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da

usvoje vlastite politike (primjerice, u okviru svojih udruga, na razini županija ili samostalno), kako bi potakle razvoj i otvorenost u lokalnim zajednicama.

- Pozivaju se tijela javne vlasti da objave podatke koje je kao prioritetne identificirao Povjerenik za informiranje u suradnji s drugim tijelima, a temeljem praćenja, prijedloga korisnika te predstavki i žalbi. Prioritetni skupovi podataka koje treba objaviti u otvorenom formatu uključuju registre i popise državne i lokalne imovine, upisnike koncesija, popise i registre sklopljenih ugovora, financijske podatke (proračun, izvršenje), subvencije i donacije, projekti i programi u pojedinim sektorima ili lokalnim jedinicama, informacije vezane uz javni prijevoz, okoliš, upravljanje prirodnim resursima i otpadom, gospodarstvo i poduzetništvo te lokalne ustanove. Europska komisija ujedno kao preporučene skupove podataka utvrđuje statističke gospodarske podatke, geoprostorne podatke, podatke o poduzećima (financijska izvješća i vlasništvo), okolišne podatke i dr.
- 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, sukladno Pravilniku koji je u postupku usvajanja, 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 povjeravanja isključivih prava na ponovnu uporabu informacija te, ako iz zakonom propisanih razloga takvu odredbu unesu u ugovor ili drugi akt kojim povjeravaju isključiva prava korištenja podataka određenim osobama, isti dostave Povjereniku u roku od 15 dana. Pitanju isključivih prava, koja često predstavljaju problem u omogućavanju ponovne uporabe, Povjerenik će posvetiti osobitu pažnju u 2017.
- 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 te urednici internetskih stranica, odnosno informatičke službe.

Savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa, akata i dokumenata

Ocjena stanja

Tijela javne vlasti obvezna su provoditi savjetovanja s javnošću kada donose zakone, provedbene propise, opće akte te strateške i planske dokumente kojima se utječe na interese korisnika, i to putem interneta i u pravilu u trajanju 30 dana. U odnosu na prethodnu godinu, prema podacima samih tijela koja su provela 2.092 savjetovanja u 2016., broj savjetovanja s javnošću porastao je za 30%, odnosno za 8% u odnosu na ona provedena putem portala e-Savjetovanja. Međutim, unatoč pozitivnom pomaku u smislu porasta broja savjetovanja, savjetovanja se i dalje ne provode u zadovoljavajućoj mjeri, odnosno za dvije trećine propisa i dalje izostaje provedba – u odnosu na

objavljene zakone i uredbe u 2016. savjetovanja su provedena u 38,1% slučajeva (32 savjetovanja u odnosu na 84 objavljena propisa). Tijela javne vlasti i dalje učestalo ne objavljuju planove savjetovanja s javnošću kojima bi upoznale javnost o namjeravanom donošenju propisa, akata i drugih dokumenata te savjetovanjima koja će u odnosu na njih biti provedena – to čini samo 32% lokalnih jedinica, dok je poštivanje obveze nešto veće na državnoj razini (81% tijela državne uprave, polovica agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima).

Unatoč povećanom broju provedenih savjetovanja te formalizaciji postupanja putem internetskog portala za dio tijela javne vlasti, ostaje zamjetno da velik broj tijela javne vlasti provodi savjetovanja u znatno kraćem vremenskom trajanju od Zakonom predviđenog. Iako je srednja vrijednost svih provedenih savjetovanja u 2016. godini narasla na 17,13 dana, rok i dalje znatno kraći od onoga koji propisuje Zakon, ali predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2015. kad je taj rok prosječno trajao svega 7,62 dana. Rok najviše poštuju agencije i druga tijela s javnim ovlastima (31,67 dana), a slijede državna tijela (24,5 dana), te u manjoj mjeri lokalne jedinice (19,72 dana) i tijela državne uprave (18,83 dana). U cjelini, iako je poštivanje roka poraslo pa se sada između 25 i 50% savjetovanja, ovisno o vrsti akta i tijelu, provodi u odgovarajućem trajanju, i dalje su učestali slučajevi ignoriranja odredbe o roku i time ostavljanja nedovoljno vremena javnosti da se izjasni o nacrtu propisa, akta ili dokumenta, sve do savjetovanja od nekoliko dana.

Konačno, tijela javne vlasti učestalo ne izrađuju niti objavljuju izvješća o provedbi savjetovanja, unatoč tome što obveza dostave izvješća proizlazi i iz poslovnika državnih tijela, Hrvatskog sabora i Vlade RH. Putem izvješća jasno se navode zaprimljeni prijedlozi i mišljenja sudionika te daje odgovor tijela, a time i pokazuje otvorenost i responzivnost tijela javne vlasti na prijedloge građana. Izvješća predstavljaju oblik kontrole samog procesa savjetovanja i ključni su instrument provedbe.

Na kraju, sudjelovanje građana i druge zainteresirane javnosti (korisnici, pravne osobe, stručna javnost) i dalje je nedostatno, za što dio odgovornosti leži na samim tijelima koja bi putem plana savjetovanja te pravodobnim informiranjem javnosti i poticanjem na uključivanje trebala osigurati aktivnu ulogu javnosti u poboljšanju kvalitete i učinkovitosti propisa.

Prijedlozi za poboljšanje stanja

- Tijela javne vlasti koja su obveznici provedbe savjetovanja s javnošću trebaju se upoznati sa zakonskom odredbom članka 11. i Smjernicama za provedbu objavljenima na internetskoj stranici Povjerenika i Tražilici mišljenja i odluka te uskladiti svoja postupanja sa Zakonom. Kao pomoć, preporuča se korištenje drugih publikacija i dokumenata te pohađanje edukacija od strane službenika za informiranje.
- Osobito se predlaže tijelima javne vlasti da u svoje normativne aktivnosti uračunaju vrijeme za provedbu savjetovanja od 30 dana te obradu prispjelih mišljenja i prijedloga i izradu izvješća. Savjetovanje s javnošću mora biti dio redovitog procesa donošenja propisa, akata i dokumenata, koje doprinosi kvaliteti propisa te vraća povjerenje između tijela javne vlasti i korisnika. Ujedno treba biti dio redovitog godišnjeg planiranja, izraženog kroz planove savjetovanja.
- Prilikom provedbe savjetovanja, sukladno dobroj praksi, međunarodnom standardu te Akcijskom planu Partnerstva za otvorenu vlast, potrebno je objavljivati i informacije o

sastavu radnih skupina koje su sudjelovale u pripremanju nacrta zakona, drugog propisa ili akta (odluku ili popis članova). Informacija o sastavu radne skupine, formalne ili neformalne, predstavlja javno dostupnu informaciju, što je izraženo u ranijim odlukama Povjerenika za informiranje te presudama Visokog upravnog suda.

- U svrhu poticanja provedbe savjetovanja s javnošću te ostvarivanje demokratičnosti procesa, jačanja odgovornosti tijela javne vlasti i poboljšanja kvalitete postupka, preporuča se Hrvatskom saboru i Vladi RH, osobito njihovim stručnim službama i uredima koji sudjeluju u procesu donošenja propisa, da potiču i prate provedbu odredbi Poslovnika Hrvatskog sabora i Poslovnika Vlade RH, a koje zahtijevaju da predlagatelj uz prijedlog propisa, odnosno akta priloži i izvješće o provedenom savjetovanju. Na taj način doprinijet će provedbi Zakona te demonstrirati privrženost načelu participacije koje su sami oživotvorili putem usvajanja članka 11.
- Zbog nesuglasja između Zakona i Kodeksa Vlade, predlaže se Vladi RH da stavi izvan snage postojeći Kodeks i po potrebi usvoji novi, koji će uvažiti zakonske odredbe (o roku, planu savjetovanja, izvješću o provedenom savjetovanju, o portalu) te unijeti dobre prakse savjetovanja s javnošću koje su se razvile od donošenja posljednjeg Kodeksa.
- Predlaže se Vladi RH da osigura tehničko unaprjeđenje performansi portala e-Savjetovanja, tim više što se očekuje pojačano korištenje portala u budućnosti. Predlaže se ujedno da se, u nedostatku zakonske odredbe, odgovarajućim rokom za objavu izvješća na portalu e-Savjetovanja, ovisno o broju prispjelih prijedloga i mišljenja, smatra vrijeme od 8, 15, 30 ili više dana te da se savjetovanje ne smatra završenim bez objave izvješća, s obzirom da isto daje supstancijalnu kvalitetu savjetovanjima i pruža mogućnost i tijelu i sudionicima da dobiju uvid u rezultat sudjelovanja.
- Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, uz preporuku broj 1., posebno se preporuča da u svoje statute te poslovnike o radu vijeća i skupština uvrste odredbe o savjetovanjima s javnošću, kao i da u odnosu na svoje planiranje proračuna uvedu dobru praksu participativnog budžetiranja u kojem će odluku o dijelu sredstava za pojedine potrebe donijeti temeljem prijedloga građana o prioritetima financiranja. Posebno se ukazuje da se provedba javne rasprave prema posebnim zakonima (o okolišu, prostornom uređenju, održivom gospodarenju otpadom) ne može smatrati ispunjenjem obveze iz članka 11. Zakona, ako savjetovanje nije održano putem interneta i ne traje 30 dana te ako nisu dana očitovanja na prijedloge i mišljenja tijela javne vlasti u formi izvješća o provedenom savjetovanju.
- Sva tijela javne vlasti trebaju aktivno poticati uključivanje građana u proces savjetovanja, prije svega provedbom ostalih oblika savjetovanja (javnih rasprava, slanja obavijesti o nacrtu propisa e-poštom, i sl.) te adekvatnim informiranjem o provedbi savjetovanja na internetskoj stranici: svako tijelo javne vlasti treba na internetskoj stranici uspostaviti kategoriju 'savjetovanja s javnošću' u kojoj će redovito informirati javnost o savjetovanjima koja provode, ali i savjetovanjima koja provode drugi donositelji ili stručni nositelji izrade propisa, a koja su od interesa za njihove korisnike (npr. unutar pojedinog resora savjetovanja od interesa za korisnike mogu provoditi ministarstvo ili agencije u resoru ili srodna ministarstva). Jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, osobito županijama ili većim gradovima, predlaže se uspostava lokalnih portala za

savjetovanja s javnošću kojima bi se osiguralo pravodobno informiranje i uključivanje javnosti u donošenje općih akata i strateških i planskih dokumenata.

Obveze tijela javne vlasti u svrhu osiguravanja provedbe zakona

Ocjena stanja

Jedna od temeljnih obveza tijela javne vlasti je imenovanje službenika za informiranje te obavještavanje Povjerenika za informiranje o tome u roku od 30 dana, zatim vođenje službenog upisnika o podnesenih zahtjeva sukladno posebnom Pravilniku te dostava izvješća o provedbi Zakona do 31. siječnja za proteklu godinu. Ujedno, sva su tijela dužna surađivati s Povjerenikom.

Na Popisu tijela javne vlasti u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2016. (22. veljače 2017.) nalazilo 5.873 tijela javne vlasti. U odnosu na 2015., kada je u trenutku obrade izvješća na popisu bilo 5.940 tijela, došlo je do smanjenja broja tijela za 67, uslijed naknadne provjere podataka i brisanja tijela koja su prestala s poslovanjem, promijenila vlasništvo, pravni status ili su bila dva puta upisana pod različitim nazivima.

Od ukupno 5.873 tijela javne vlasti njih 854 nije imenovalo službenika za informiranje, što je gotovo upola manje u odnosu na 2015. (kada njih 1.620 ili 26,8% nije imalo službenika), a 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). Dio tijela javne vlasti nije imenovao službenika za informiranje ne smatrajući se obveznikom Zakona. Tijekom 2016. Povjerenik je, između ostalog, putem posrednih inspekcijskih nadzora nalagao tijelima javne vlasti da ispune ovu zakonsku obvezu. Tijekom 2017. je u planu daljnji rad na posrednim inspekcijskim nadzorima koji se odnose na imenovanje službenika za informiranje.

Osim toga, službenici za informiranje često nisu u dovoljnoj mjeri educirani za provedbu Zakona, a također su prisutni problemi prilikom donošenja rješenja o odbijanju zahtjeva zbog nepoznavanja Zakona o općem upravnom postupku te drugih relevantnih propisa kojima se uređuje zaštita osobnih podataka, poslovne tajne i drugih propisa. To je vidljivo i iz uvida u službene upisnike, temeljem provedenih inspekcijskih nadzora. Iako stanje nije kritično kao ranijih godina, uočena je i nedovoljna suradnja između glasnogovornika, službenika za informiranje, koordinatora za savjetovanje te općenito ustrojstvenih jedinica, u situacijama kada se zaprimaju upiti novinara, upiti građana i zahtjevi za pristup informacijama, odnosno provode savjetovanja s javnošću. Dio problema u provedbi Zakona proizlazi, osobito u većim tijelima, iz nezadovoljavajućeg položaja službenika za informiranje u organizacijskoj strukturi, pri čemu nema mogućnosti da samostalno kontaktira voditelje ustrojstvenih jedinica. S druge strane, u manjim tijelima vidljiv je problem slabog kapaciteta općenito te preopterećenosti službenika za informiranje posebno.

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 4.759 ili 81,03% tijela, što znači da 1.114 tijela nije ispunilo svoju zakonsku obvezu te je zanemarilo niz podsjetnika i požurivanja pristiglih putem elektroničke pošte od strane Povjerenika. Broj dostavljenih izvješća od strane tijela javne vlasti kontinuirano se povećava

(2015. – 76,41%, 2014. – 71,2%, 2013. – 58,50%), ali ova ključna obveza i dalje nije u potpunosti ispunjena.

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, naročito kada se radi o iskazivanju određenih podataka o klasificiranim podacima, ponovnoj uporabi informacija i sl. Stoga će Povjerenik za informiranje razmotriti mogućnost promjene sadržaja izvješća.

Prijedlozi za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

- Sva tijela javne vlasti dužna su imenovati službenika za informiranje, obavijestiti Povjerenika i 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.
- 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). U Upisnik se ne upisuju podnesci koji nisu zahtjevi za pristup ili ponovnu uporabu informacija.
- 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 internetskoj stranici i u strojno čitljivom obliku koji omogućuje aplikacija za dostavu godišnjeg izvješće te da o njegovom sadržaju provedu raspravu na svojim radnim tijelima i sjednicama, a podatke uvrste u svoja godišnja izvješća o radu.
- Sva 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 izrada akcijskog plana s aktivnostima u svrhu jačanja transparentnosti i otvorenosti.

Prijedlozi u vezi poboljšanja normativnog okvira

Sukladno članku 35., stavak 3., alineja 7. Zakona o pravu na pristup informacijama, Povjerenik za informiranje inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unaprjeđenja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. U sklopu provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, uočeni su problemi u provedbi koji proizlaze iz zastarjelosti ili neodgovarajućeg tumačenja drugih propisa.

Konvencija o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe

I ove godine predlaže se pokretanje postupka 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, čak i povrh standarda u Konvenciji. Pristupanjem Konvenciji, koja bi time postala dio unutarnjeg pravnog poretka, iznad zakona, stvorio bi se okvir za usklađivanje ostalih propisa te dao naglasak pristupu informacijama kao ključnom pravu građana u demokratskom i informacijskom društvu. Potrebna je još jedna ratifikacija da bi Konvencija stupila na snagu.

- Predlaže se Predsjednici Republike Hrvatske, odnosno Vladi Republike Hrvatske da pokrenu postupak pristupanja Konvenciji o pristupu službenim dokumentima Vijeća Europe.

Protokol o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi

Vijeće Europe 2009. godine je uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi usvojilo Protokol br. 207 o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti (stupio na snagu 1. lipnja 2012.), kojim se predviđaju instrumenti za utjecaj na odluke lokalnih vlasti. Pravo na sudjelovanje uključuje jačanje procedura za uključivanje u proces savjetovanja, lokalne referendume i peticije, jačanje prava na pristup informacijama, uspostavu mjera za zadovoljavanje potreba ranjivih skupina te mehanizama za pritužbe i prijedloge u vezi rada i funkcioniranja lokalnih samouprava. Također, pravo na sudjelovanje pretpostavlja i jačanje lokalnih vlasti na način da osiguraju, promoviraju i olakšaju ostvarivanje prava na sudjelovanje. Republika Hrvatska potpisala je i ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi u djelomično 1997. i u potpunosti 2008., dok spomenuti Protokol nije potpisala pa time niti ratificirala. Protokol je potpisala 21 članica Vijeća Europe (13 članica Europske unije), dok ga je ratificiralo 14 članica Vijeća Europe (9 članica Europske unije).

Pristupanjem i ratifikacijom Protokola 207. značajno bi se unaprijedila snaga pravnog okvira za osiguravanje prava građana na pristup informacijama, a osobito provedbu savjetovanja s javnošću, dala dodatna politička vjerodostojnost te informiralo javnost o njihovim pravima.

- Predlaže se Predsjednici Republike Hrvatske, odnosno Vladi Republike Hrvatske da pokrenu postupak pristupanja Protokolu br. 207 uz Europsku povelju o lokalnoj samoupravi Vijeća Europe o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti.

Prekršajni zakon i prekršajne odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama

Povjerenik za informiranje ima ovlast pokrenuti prekršajni postupak, a ključni problem sustava sankcioniranja i time slaba učinkovitost prekršajnih postupaka proizlazi iz odbacivanja optužnih prijedloga zbog nepostojanja potpisa počinitelja na pisanoj obavijesti iz članka 109.a Prekršajnog zakona, pri čemu je potrebno naglasiti da je po tom pitanju sudska praksa prekršajnih sudova neujednačena. Također, na neefikasnost prekršajnog kažnjavanja utječe i dugotrajnost postupaka na nekim prekršajnim sudovima, uslijed koje zbog izjavljivanje žalbe od pojedinih korisnika nastupa apsolutna zastara i time dolazi do odbijanja optužbe. Također, problem za efikasno sankcioniranje predstavlja i oslobađanje od optužbe zbog primjene povoljnijeg zakona za pravnu

osobu - tijelo javne vlasti i nemogućnost podnošenja optužnog prijedloga protiv tijela javne vlasti. Kako je izmjenama Zakona iz 2015. učinjen korak unazad, predlažemo da se razmotri mogućnost vraćanja osnove za prekršajno kažnjavanje tijela javne vlasti, odnosno problem potpisanog optužnog prijedloga kao formalne pretpostavke za vođenje prekršajnog postupka, kada postupak pokreće nadležno tijelo u određenim postupcima.

Unatoč shvaćanju da je novčano kažnjavanje tijela javne vlasti pretakanje iz jednog proračuna u drugi, smatramo da je upravo to najefikasniji način sankcioniranja za prekršaje počinjene u provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, s obzirom da se ne veže uz promjenjivu osobu čelnika ili službenika za informiranje koji djeluje po njegovu nalogu, kao i da povlači za sobom potrebu opravdavanja trošenja sredstava poreznih obveznika za neizvršavanje obveza određenih Zakonom, a na korist svih građana.

- Predlaže se Vladi Republike Hrvatske da predloži izmjene propisa na način koji omogućava novčano kažnjavanje tijela javne vlasti za povrede Zakona o pravu na pristup informacijama.

Ostali propisi

I ove godine pozivaju se nadležna tijela da ispune obveze iz strateških dokumenata te na odgovarajući način unaprijede i izmijene *Zakon o medijima*, koji u članku 6. određuje modalitete dostupnosti informacija za novinare, kao i *Zakon o tajnosti podataka*, kojim će se, između ostalog, ojačati nadzorni mehanizmi u vezi klasificiranih informacija. Pri izradi novih propisa potrebno je uzeti u obzir ustavom zajamčeno pravo građana na informacije.

U pogledu ostalih propisa iz područja informacijskog upravnog prava, koji su ključni za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, valja ukazati da su mnogi od njih nedavno bili ili će biti u procesu izmjena ili usklađivanja (*Zakon o zaštiti osobnih podataka, Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, Zakon o autorskom pravu i drugim srodnim pravima*), pri čemu treba voditi računa da se pojedinim odredbama ne zadire u ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama, izvan mjere u kojoj je to nužno da bi se osigurala zaštita priznatog interesa.

Ujedno, potrebno je razmotriti pravno uređenje poslovne tajne kako je ona uređena Zakonom o zaštiti tajnosti podataka iz 1996., osobito s obzirom na *Direktivu 2016/943/EU o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustava te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja*, koja znatnim dijelom zadire u tu materiju.

S obzirom na novu *Direktivu 2016/2012/EU o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora*, a koju države članice trebaju preuzeti u svoja nacionalna zakonodavstva do 23. rujna 2018., ukazujemo na potrebu inkluzivnog i participativnog pristupa u usvajanju zakonskog propisa kojim će se preuzeti Direktiva, u kontekstu osiguravanja jednakosti i suzbijanja diskriminacije, osobito u odnosu na osobe s invaliditetom.

Vezano uz propise u kojima se utvrđuje obveza vođenja registara, evidencija ili drugih baza podataka, odnosno nalaže javna objava nekih skupova podataka, smatramo potrebnim ukazati na obveze iz Direktive o ponovnoj uporabi informacija koje zahtijevaju objavljivanje informacija u otvorenom formatu, ako one nisu zaštićene od oka javnosti. Stoga preporučamo stručnim nositeljima izrade nacrta propisa da pri uređenju te materije uvrste i odredbu o obveznoj objavi otvorenog oblika informacije, u dijelu koji nije zaštićen.

Smatramo potrebnim naglasiti da je s obzirom na ulogu Povjerenika za informiranje u zaštiti i promicanju prava na pristup informacijama te ponovne uporabe informacija, u slučajevima pripreme propisa kojima se, između ostalog, uređuje način objavljivanja ili spriječava pristup informacijama (javna objava, zaštita podatka i sl.), svrsishodno u postupak davanja mišljenja na nacrt uključiti i Povjerenika, kako bi u okviru svog djelokruga pridonio kvaliteti propisa i zaštiti ustavnog prava građana na informaciju.

Povjerenik za informiranje i institucionalni okvir provedbe zakona

Ocjena stanja

Temeljem izmijenjenog Zakona o pravu na pristup informacijama koji je na snagu stupio 9. kolovoza 2015., izrađen je novi Poslovnik Povjerenika za informiranje (NN 41/16). U skladu s novim Poslovnikom, povjerenica za informiranje je 8. lipnja 2016. donijela Pravilnik o unutarnjem redu kojim je rad Ureda organiziran kroz tri službe, sa sistematizirana ukupno 23 radna mjesta. Tijekom 2016. kapaciteti Povjerenika za informiranje znatno su ojačali pa je tako povećan broj zaposlenih sa 8 na 11 državnih službenika. Ujedno, proračun Povjerenika povećan je s 2,33 mil. kn u 2015. na 2,92 mil. kn. u 2016.

S obzirom rezultate rada, vidljivo je povećanje učinkovitosti. Primjerice, izrađeno je 4.349 izlaznih akata, 37,45% više nego u prethodnoj godini, riješeno je 28,14% žalbi više nego prethodne godine, uz stopu rješavanja 106), izrađeno je 27,59% odgovora na tužbu više nego prethodne godine, riješeno 42,77% predstavki više te odgovoreno na 18% više upita te provedeno 133% nadzora više nego prethodne godine. Doneseno je 5 smjernica, izrađeno 6 analitičkih studija, objavljene su 3 publikacije i 2 promotivna letka, pokrenute su 9 aplikacije – Popis tijela javne vlasti, Tražilica odluka i mišljenja sa oko 600 akata te interna Aplikacija za dostavu godišnjih izvješća i praćenje rada tijela javne vlasti, nastavljeno je svakodnevno ažuriranje popisa tijela javne vlasti koji sadrži 5.873 tijela javne vlasti, a prikupljena su godišnja izvješća za 2016. od 4.759 tijela javne vlasti, 220 ili 4,6% više nego prethodne godine. Otprilike na istoj razini kao i protekle godine, u okviru provedbe 4 strateška dokumenta Povjerenik je izvršio ili kontinuirano izvršava 36 mjera, organizirano je 38 edukacija na kojima je educirano 945 službenika za informiranje i drugih zaposlenika tijela javne vlasti te 75 novinara, predstavnika udruga i građana, organizirano je 6 javnih događanja, uz sudjelovanje na još 24 javna događanja u Hrvatskoj i inozemstvu. Internetska stranica www.pristupinfo.hr posjećena je 195.852 puta te je objavljena je verzija stranice na engleskom jeziku, pokrenut je i dvomjesečni bilten uz redovitu komunikaciju s medijima.

Prostor za jačanje kapaciteta Povjerenika za informiranje postoji osobito u dijelu žalbenih postupaka i to rješavanja zaostataka, nagomilanih zbog nedovoljnih kapaciteta ranijih godina, a kako bi se postigla pravovremenost i učinkovitost. Ujedno, potrebno je osigurati jače kapacitete za praćenje i promicanje, kao i osiguravanje obavljanja općih poslova. Valja istaknuti da provedba Zakona o pravu na pristup informacijama ovisi i o kapacitetima i predanosti drugih tijela, a koje je potrebno dalje jačati, osobito Ministarstva uprave, u dijelu ponovne uporabe informacija, Ureda za udruge Vlade RH, u dijelu osiguravanja provedbe savjetovanja s javnošću za tijela državne uprave i urede Vlade RH, kao i Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva, u dijelu otvorenih podataka te dostave dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata RH.

Ujedno, valja skrenuti pažnju na planirane izmjene Zakona o upravnim sporovima, a koje se nastavljaju na odluku i rješenje Ustavnog suda U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. (NN 94/16), kojim je ukinut članak 79. Zakona o upravnim sporovima, koji predviđa da svaka strana u upravnom sporu snosi svoje troškove (ukinuti članak prestaje važiti 31. ožujka 2017.). S obzirom da je Povjerenik za informiranje stranka u upravnom sporu kojeg pokreću tijela javne vlasti ili korisnici nezadovoljni odlukama ili postupanjem Povjerenika, a koji su često zastupani od strane odvjetnika te da se predlaže da stranka koja izgubi spor nadoknađuje troškove, za očekivati je da će novi režim utjecati na potrebu osiguravanja sredstava za naknadu troškova. S obzirom da brzina u postupanju i kvaliteta odluka Povjerenika ovisi o suradnji tijela javne vlasti i dostavi potrebnih podataka i dokaza, moguće je da će se novi režim troškova imati negativne posljedice.

S obzirom na nalaze i zaključke izvješća, u 2017. godini osobiti napori planiraju se usmjeriti na sljedeće aktivnosti:

- efikasnost u rješavanju žalbenih predmeta i intenzivnu provedbu inspekcijskog nadzora;
- 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 relevantnim tijelima;
- nastavak ažuriranja Popisa tijela javne vlasti i kontinuirano ažuriranje Tražilice odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i presuda Visokog upravnog suda temeljem Zakona o pravu na pristup informacija;
- poticanje tijela javne vlasti i jačanje praćenja provedbe Zakona u dijelu koji se odnosi na proaktivnu objavu informacija, javnost rada i savjetovanja s javnošću;
- poticanje tijela javne vlasti na objavu informacija za ponovnu uporabu, osobito utvrđenih prioriteta, putem edukacija, smjernica i priručnika za ponovnu uporabu i otvorene podatke.

Povjerenik za informiranje

Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2016. godinu

Zagreb, ožujak 2017.

Pravna osnova

Članak 60. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15)

Članak 214. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 81/13, 113/16)

Broj stranica: 134