



HRVATSKI SABOR

KLASA: 008-02/14-01/01

URBROJ: 65-14-02

Zagreb, 31. ožujka 2014.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora, sukladno članku 60. stavku 5. Zakona na pristup informacijama ("Narodne novine", broj 81/13), dostavila povjerenica za informiranje, aktom od 31. ožujka 2014. godine.

PREDSJEDNIK

Josip Leko



REPUBLIKA HRVATSKA
POVJERENIK ZA INFORMIRANJE

KLASA: 008-06/14-01/01
URBROJ: 401-01/04-14-01
Zagreb, 31.03.2014.

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno:	31-03-2014	00574/014
Klasifikacijska oznaka:	008-06/14-01/01	Org. jed. 65
Uredbeni broj	567-14-01	Pod. Vrij. / CD

Hrvatski sabor
Trg sv. Marka 6
10 000 Zagreb

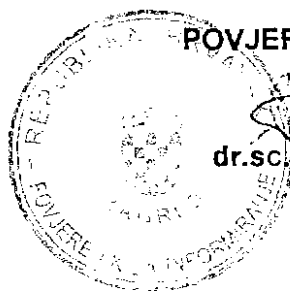
PREDMET: Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu

- dostavlja se

Poštovani,

Sukladno članku 60. stavku 5. Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“, broj 25/13.), te članku 214. Poslovnika Hrvatskog sabora („Narodne novine“, broj 81/13.), dostavljamo vam izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu.

S poštovanjem,



POVJERENICA ZA INFORMIRANJE

Anamarija Musa
dr.sc. Anamarija Musa, dipl.iur.

Prilog: kao u tekstu

**Izvješće o provedbi
Zakona o pravu na pristup informacijama
za 2013. godinu**

Sadržaj

Sažetak	2
1 Uvod	7
2 Metodologija praćenja provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama	10
3 Obveze tijela javne vlasti prema Zakonu o pravu na pristup informacijama	11
3.1. Definicija tijela javne vlasti	11
3.2. Obveze tijela javne vlasti	11
3.3. Proaktivna objava informacija	12
3.4. Savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, propisa i drugih akata	15
3.6. Dostava godišnjih izvješća tijela javne vlasti	20
3.7. Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama i ponovne uporabe informacija	23
3.8. Naknada stvarnih materijalnih troškova	29
4. Rad Neovisnog tijela	31
4.1. Djelokrug	31
4.2. Rad po žalbama	31
4.3. Odabrani predmeti	39
4.4. Nadzor i inspekcijski nadzor / predstavke	45
4.5. Ponovna uporaba informacija	46
4.6. Registar službenika za informiranje	47
4.7. Pružanje pomoći građanima i tijelima javne vlasti	47
4.8. Sudski nadzor	53
4.9. Suradnja s domaćim i međunarodnim institucijama i provedba projekata	54
4.10. Promocija prava na pristup informacijama i edukacijske aktivnosti	55
4.11. Unutarnja organizacija za obavljanje poslova zaštite prava na pristup informacijama	57
5. Ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje	59

Sažetak

Pravo na pristup informacijama je demokratsko pravo građana i važno sredstvo za osiguranje vladavine prava i dobrog upravljanja svih razina tijela javne vlasti. Također je preventivni alat za borbu protiv korupcije, koji s jedne strane jača otvorenost rada, a s druge strane sužava prostor zlouporabe tijela javne vlasti, poticajno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju.

Dana 08.03.2013. godine stupio je na snagu novi Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13, dalje u tekstu: Zakon) u kojoj je ključna novost promjena institucije koja osigurava pravnu zaštitu prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija te koja obavlja nadzor, prati, promiče navedena prava, a to je Povjerenik za informiranje. Hrvatski sabor je na sjednici 25. listopada 2013. godine izabrao dr.sc. Anamariju Musa, dipl.iur. za povjericu za informiranje čime su ostvarene pretpostavke za početak rada institucije i prestanak nadležnosti Agencije za zaštitu osobnih podataka u provedbi Zakona. S obzirom na rad dviju institucija u provedbi Zakona u tekstu će se u koristi termin 'Neovisno tijelo'.

Jedna od temeljnih obveza tijela javne vlasti prema Zakonu je obveza objavljivanja niza informacija i dokumenata na Internet stranici tijela javne vlasti na lako pretraživ način, što je propisano je člankom 10. Zakona. U provedbi ove zakonske obveza uočeno je da su problemi nepostojanje Internet stranice među dijelom tijela javne vlasti, slab kapacitet u tijelima javne vlasti, uključujući nedostatak znanja i vještina službenika koji bi osigurali pravilnost provedbe članka 10. Zakona, te nedostatak osiguravanja sustavnog i jednostavnog i za građane pristupačnog načina objavljivanje informacija.

Obveza je tijela javne vlasti provoditi javna savjetovanja u postupcima izrade nacrtu zakona, propisa i drugih akata, a u skladu s člankom 11. Zakona. Utvrđeno je da tijela javne vlasti većinom ne donose godišnji plan normativnih aktivnosti niti plan savjetovanja niti ih dopunjuju tijekom godine, ministarstva u pravilu nacrtu zakona i drugih propisa čine dostupnim na svojoj Internet stranici u roku kraćem od instruktivnog roka od 30 dana, tijela javne vlasti propuštaju na Internet stranici objaviti prihvaćene i neprihvaćene primjedbe i prijedloge, odnosno propuštaju na odgovarajući način sačuvati i učiniti dostupnim arhivsko gradivo prikupljeno tijekom javne rasprave o nacrtima propisa.

Člankom 13. Zakona propisana je obveza tijela javne vlasti da imenuje službenika za informiranje, o tome izvijesti Povjericu u roku od 30 dana od donošenja odluke, te da o službeniku za informiranje i podacima za kontakt izvijesti javnost, najjednostavnije putem Internet stranice tijela javne vlasti. Tijela javne vlasti su tijekom 2013. godine Neovisnom tijelu dostavljala odluke o imenovanju službenika za informiranje zbog obveze dostave podataka u Registar službenika za informiranje. Unatoč porastu broja odluka o imenovanju službenika za informiranje, dio tijela javne vlasti još uvijek nije imenovao službenika za informiranje ili o istima nije izvijestio javnost putem Internet stranice, čime se građanima otežava ostvarivanje prava na pristup informacijama.

U dijelu koji se odnosi na obveza javnost rada u uočeno je kako je potrebno sustavno provoditi odredbu članka 12. Zakona na način da se javnost informira o sjednica tijela javne vlasti, vremenu održavanja, dnevnom redu i načinu rada te informaciju o mogućnosti neposrednog uvida u rad.

Jedna od važnih obveza tijela javne je suradnja s Neovisnim tijelom i dostava Izvješća o provedbi Zakona. Prema Instruktivnom popisu tijela javne vlasti kojeg je izradila Povjerenica za potrebe izrade ovog Izvješća, broj obveznika primjene zakona u 2013. godini je 5918. Ovu zakonsku obvezu je ispunilo 3462 tijela javne vlasti, što je povećanje od 21,4% u odnosu na 2012. kada je izvješće dostavilo 2852 tijela, povećanje od 30,4% u odnosu na 2011. godinu kada je izvješće dostavilo 2655 tijela javne vlasti, te značajno povećanje od 305,4% u odnosu na 2010. godinu kada je samo 854 tijela javne vlasti ispunilo zakonsku obvezu.

Uočeno da su tijela državne uprave u potpunosti ispunila zakonsku obvezu dostave izvješća (100% ministarstava, državnih upravnih organizacija, državnih ureda, ureda državne uprave u županijama), a isto vrijedi za javne znanstvene institute. Izvješća su, između ostalih, dostavila i državna tijela, kao što su Hrvatski sabor, Vlada RH, Predsjednik Republike, Ustavni sud, Hrvatska narodna banka, Državni ured za reviziju, Državno izborno povjerenstvo, četiri pravobraniteljske institucije i dr.

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti kao ukupan broj podnesenih zahtjeva navedeno je 155.047 zahtjeva, od čega 139.334 zahtjeva za pristup informacijama i 25.208 zahtjeva za ponovnu uporabu informacijama. Nakon zatraženih ispravaka od strane Neovisnog tijela utvrđeno je da su 3.452 tijela zaprimila 29.223 zahtjeva, a dodatnih 10 tijela iskazalo je dodatnih 8.929 zahtjeva, što ocijenjeno kao znatno iznad očekivanog i ta tijela nisu uvrštena u analizu, iako se smatra da su dostavila izvješća.

Neovisno tijelo je tijekom 2013. godine poduzimalo odgovarajuće aktivnosti za ostvarenje poslova iz propisanog djelokruga te je u okviru zakonskih nadležnosti zaprimilo 853 predmeta što je povećanje za 20,6% u odnosu na 2012. godinu te je izradilo 2525 izlaznih akata. Tijekom 2013. godine ukupno je otvoreno 515 predmeta po žalbama te je iz 2012. godine preneseno u rješavanje 129 žalbi, tako da je tijekom 2013. godine bilo na rješavanju 644 žalbi.

Žalbe koje su otvorene tijekom 2013. godine su se u trećini slučajeva odnosile na odbijanje zahtjeva (186 žalbi ili 36%), dok su u dvije trećine slučajeva bile izjavljene zbog tzv. šutnje uprave (331 žalba ili 64%), odnosno građani su ih podnosili u situacijama kada se tijela javne vlasti nisu očitovala na njihove zahtjeve niti im pružila informaciju u propisanom roku. Proizlazi da tijela javne vlasti još uvijek u velikom broju slučajeva ignoriraju zahtjeve građana i time im onemogućuju ostvarivanje ustavom zajamčenog prava.

Neovisno tijelo nije zaprimilo niti jednu žalbu koja bi se odnosila na uskratu prava na ponovnu uporabu informacija.

Tijekom 2013. godine Neovisno tijelo riješilo je 495 (76,97%) žalbi te je broj riješenih žalbi u odnosu na 2012. godinu u porastu za 36%. S obzirom na odlučivanje u drugom stupnju, u žalbama koje su riješene tijekom 2013. godine Neovisno tijelo je 3 (0,6%) žalbi odbacilo jer nisu bile dopuštene ili pravodobne; 75 (15,2%) žalbi odbilo kao neosnovane, 35 (7,1%) rješenja poništilo i naložilo tijelu javne vlasti da žalitelju omogući slobodan pristup informaciji; 66 (13,3%) rješenja poništilo i dostavilo predmet na ponovno rješavanje tijelu javne vlasti, 3 (0,6%) žalbi su tijela javne vlasti riješila žalbe prema članku 113. Zakona o općem upravnom postupku.

U predmetima tzv. šutnje uprave tijela javne vlasti Neovisno tijelo je u postupanju po žalbama izjavljenima zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije u zakonskim rokovima riješilo zahtjev za pristup

informacijama u 33 (6,6%) žalbe odbacilo, u 139 (28,1%) žalbi naložilo tijelima javne vlasti da u roku od 15 dana riješe zahtjev za pristup informacijama; u 130 (26,3%) žalbi obustavilo postupak, i u 1 žalbi omogućilo pristup informacijama sukladno članku 119., stavku 3. Zakona o općem upravnom postupku.

Tijekom 2013. godine nisu bili osigurani uvjeti za ustrojavanje inspekcije u Neovisnom tijelu te se on nije provodio tijekom izvještajnog razdoblja. U provođenju nadzora u odnosu na tijela javne vlasti tijekom 2013. godine Neovisno tijelo je zaprimilo 128 predmeta te je iz 2012 godine prenijelo 15 predmeta po predstavkama građana. Postupajući po predstavkama neovisno tijelo je riješilo 90 predmeta, a tijela javne vlasti su u većini slučajeva po zaprimanju predstavke uklonila nepravilnosti o čemu su podnositelji predstavke obaviješteni. Neovisno tijelo je tijekom 2013. godine podnijelo 3 optužna prijedloga te su tijekom 2013. godine zaprimljene su 2 presude prekršajnih sudova zbog počinjenje prekršaja iz članka 26. stavka 1. i 2. Zakona.

Neovisno tijelo je tijekom 2013. godine kontinuirano pružalo pomoć građanima i tijelima javne vlasti u svrhu zaštite prava na pristup informacijama, osobito neposrednim kontaktom putem info-telefona putem kojeg je odgovoreno na 851 upit. U izvještajnom razdoblju je zaprimljeno 172 pisanih upita što je 74% više u odnosu na 2012. godinu kada je zaprimljeno 99 pisanih upita. Iz 2012. godine je prenijeto 9 upita te je tijekom 2013. godine ukupno u radu bilo 181 predmeta. Tijekom 2013. godine odgovoreno je na 179 pisanih upita. Povećani interes za ostvarivanje prava na pristup informacijama, kako od građana, tako i od tijela javne vlasti, pokazuju da se Zakon sve više koristi, ali i da su građani i tijela javne vlasti spremniji potruditi se oko dobivanja dodatnih informacija od Neovisnog tijela kako bi ostvarili svoje pravo odnosno poboljšala kvalitetu svog rada.

Neovisno tijelo je tijekom 2013. godine zaprimilo 23 presude ili rješenja kojim su upravni sudovi po pokrenutim upravnim sporovima donijeli 4 rješenja o odbacivanju tužbe jer je sporove pokrenulo prvostupanjsko tijelo; 9 rješenja o obustavi postupka; 6 presuda kojim je tužba odbijena; 1 presudu kojom se poništava rješenje; 1 presudu kojom se poništava rješenje i žalba odbija kao neosnovana; 2 presude kojima je naređeno da Neovisno tijelo donese odluku povodom žalbe Većina zaprimljenih odluka upravnih sudova odnosila se na obustavu postupka iz razloga što je Neovisno tijelo prije nego što je upravni spor okončan riješilo žalbu žalitelja.

Neovisno tijelo je promoviralo pravo na pristup informacijama putem Internet stranice te organizacijom ili sudjelovanjem na javnim događanjima (konferencija, okrugli stol, forum i dr.). Tijekom 2013. godine održano je 5 seminara za službenike za informiranje. Također je održana edukacija u Vladi Republike Hrvatske za službenike za informiranje Vlade RH i Ureda Vlade RH, edukacija za pročelnike i druge službenike Grada Zagreba i u suradnji s Hrvatskom zajednicom osnovnih škola u Zagrebu je održan je seminar za tajnike i ravnatelje škola.

U okviru projekta „Povećanje kapaciteta hrvatskih udruga za korištenje pristupa informacijama“ održane su 3 edukacije za udruge i predstavnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to u Zagrebu, Osijeku i Puli.

Tijekom 2013. godine Neovisno tijelo je zaprimilo velik broj upita novinara (radio, televizija, tiskani mediji) koji su se odnosili na zaštitu prava na pristup informacijama, na koje je odgovoreno telefonski ili pisanim putem (e-mail, službeni dopis) odnosno na poziv novinara i medija Neovisno tijelo gostovalo je u emisiji ili dalo izjavu za medije.

Tijekom provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama u 2013. godini, uočeno je nekoliko trendova i izazova. S obzirom na navedeno, kao preporuke za poboljšanje stanja, Povjerenica za informiranje će se tijekom 2014. usmjeriti na slijedeće mjere:

- Izraditi uputu kojom se detaljno pojašnjava koje informacije pojedina tijela javne vlasti moraju učiniti javno dostupnima, u suradnju s relevantnim tijelima (Ministarstvo financija, Ministarstvo uprave, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, i drugi);
- Izraditi uputu za provedbu odredbe o savjetovanju s javnošću, u suradnji s Uredom za udruge;
- Poduzeti odgovarajuće mjere za praćenje provedbe članka 12. Zakona temeljem koje će se razraditi odgovarajuće preporuke za poboljšanje stanja;
- Doraditi način prikupljanja podataka kako bi se osiguralo sustavno i efikasno praćenje provedbe Zakona, izraditi bazu podataka o tijelima javne vlasti koji su obveznici primjene Zakona te izraditi i objaviti registar službenika za informiranje;
- Educirati javnost i tijela javne vlasti, ali i službenike u Uredu povjerenika i druge službenike u sustavu, o ponovnoj uporabi informacija te poticati napore tijela javne vlasti na pružanju otvorenih podataka. Potrebno je izmijeniti važeći Zakon kako bi se uskladio s izmjenama u europske direktive.
- Kontinuirano osmišljavati i provoditi programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika za informiranje i drugih osoba u tijelu javne vlasti koji su uključeni u proces objave podataka, posebno koristeći nove metode i nastojeći doprijeti do svih tijela javne vlasti i to kroz prilagođene edukacije (edukacijski programi za pojedine skupine, online programi edukacije, lokalna prisutnost) te uz partnerstvo s drugim institucijama i udrugama civilnog društva;
- Usmjeriti napore na promociju prava na pristup informacijama, kako od strane Povjerenice za informiranje, tako i od samih tijela javne vlasti.
- Potaknuti nadležna tijela da osiguraju odgovarajuća sredstva kako bi se počeo provoditi inspekcijski nadzor, kao i ostali poslovi stavljeni u nadležnost te osigurali materijalni i tehnički uvjeti za rad Povjerenice za informiranje, a osobito neovisnost propisana Zakonom.

U svrhu unaprjeđenja provedbe Zakona preporuke za tijela javne vlasti su slijedeće

- Sva tijela javne vlasti trebaju imati Internet stranicu na kojoj će objavljivati sve potrebne informacije i dokumente pravovremeno i na lako pretraživ način, koristeći *oblik dokumenta koji omogućuje pretraživanje i ponovno korištenje*. *Potiče se objavljivanje otvorenih podataka, u skladu s pravom na ponovnu uporabu informacija*.
- Tijela javne vlasti trebaju *provoditi savjetovanja s javnošću* i obavljati sve obveze propisane člankom 11. Zakona, uključujući planiranje savjetovanja i poštivanje roka za provedbu.
- Potrebno je *sustavno provoditi odredbu članka 12. Zakona o javnosti sjednica* tijela javne vlasti, uključujući vrijeme održavanja, dnevni red i način rada te informaciju o mogućnosti neposrednog uvida u rad.
- Tijela javne vlasti trebaju uredno i pravilno *dostavljati svoja izvješća* o radu te voditi *službene upisnike* koji služe kao temelj za izradu izvješća.
- U *postupanju sa zahtjevima građana* tijela javne vlasti trebaju poštivati odredbe Zakona i Zakona o općem upravnom postupku, a osobito općenito postupati po zahtjevu, poštivati rokove, poštivati odredbu o ograničenjima pristupa te, kada je to potrebno, provoditi test

razmjernosti i javnog interesa. Tijela javne vlasti trebaju se voditi i odredbama Zakona o sustavu državne uprave, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Kodeksa državnih službenika, i osobito Zakona o općem upravnom postupku te maksimalno nastojati pomoći građanima pružanjem informacija i davanjem odgovora na upite.

- Sva tijela javne vlasti trebaju imenovati *odlukom službenika za informiranje, dostaviti odluku Povjereniku, te objaviti na Internet stranici tijela* te u samom tijelu javne vlasti na vidljiv način informaciju o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke. Pri odabiru osobe službenika za informiranje tijela javne vlasti trebaju voditi računa o njegovoj stručnosti i mogućnostima osposobljavanja te drugim radnim obavezama.
- Nužno je *kontinuirano osiguravanje stručnog osposobljavanja i usavršavanja* službenika za informiranje i drugih osoba u tijelu javne vlasti koji su uključeni u proces objave informacija, za što je potrebno osigurati odgovarajuću organizaciju rada.
- Potrebno je *promovirati pravo na pristup informacijama* informirati građane i korisnike usluga tijela javne vlasti o ostvarivanju prava na pristup informacija i ponovnu uporabu informacija, i to osobito na lokalnoj razini na kojoj su tijela javne vlasti najbliža građanima, kako na Internet stranici, tako i na druge načine (okrugli stolovi, tribine, leci, putem medija, itd.)

U cjelini, tijela javne vlasti u postupanju sa zahtjevima trebaju poštivati odredbe Zakona i Zakona o općem upravnom postupku, a također se trebaju voditi i odredbama Zakona o sustavu državne uprave, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Kodeksa državnih službenika, Zakona o općem upravnom postupku te maksimalno nastojati pomoći građanima pružanjem informacija i davanjem odgovora na upite. Potrebno je izmijeniti Zakon o medijima, koji u članku 6. uređuje dostupnost javnih informacija, a kako bi se odgovarajućim rješenjima omogućilo efikasno ostvarivanje prava novinara na dobivanje odgovora od tijela javne vlasti, te kako bi odredba bila usklađena sa Zakonom o upravnim sporovima.

Zaključno radi osiguravanja pravilne primjene Zakona i time zaštite prava na pristup informacijama najvažnije osigurati zakonitost postupanja tijela javne vlasti, te educirati službenike za informiranje o pravu na pristup informacijama, općem upravnom postupku te drugim propisima iz područja informacijskog prava. Također, tijela javne vlasti dužna su pobrinuti se da odgovarajućom organizacijom rada osiguraju nesmetanu provedbu Zakona, te osigurati proaktivnu objavu informacija i provoditi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

I Uvod

Pravo na pristup informacijama je demokratsko pravo građana i važno sredstvo za osiguranje vladavine prava i dobrog upravljanja svih razina tijela javne vlasti. Također je preventivni alat za borbu protiv korupcije, koji s jedne strane jača otvorenost rada, a s druge strane sužava prostor zlouporabe tijela javne vlasti, preventivno djelujući na zakonitost i pravilnost u postupanju. Zakon o pravu na pristup informacijama omogućava građanima i pravnim osobama, domaćim i stranim, pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija tijela javne vlasti, za koja ne postoje zakonska ograničenja koja bi štitila određene podatke radi zaštite drugih ustavom priznatih interesa. Pravnu zaštitu prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija osigurava Povjerenik za informiranje, koji uz to ima funkciju nadzora, praćenja i promicanja prava na pristup informacija. Povjerenik za informiranje je neovisno zakonom uspostavljeno državno tijelo koje djeluje od 25. listopada 2014. godine, kada je u Hrvatskom saboru izabrana prva povjerenica za informiranje.

Dana 08.03.2013. godine stupio je na snagu novi Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13, dalje u tekstu: Zakon), a poticaj za donošenja Zakona je prenošenje Direktive 2003/98 o ponovnoj uporabi informacija u javnom sektoru u hrvatsko zakonodavstvo, koje su i neke druge države članice Europske unije zbog povezanosti s pravom na pristup informacija ugradile u zakone kojim se uređuje pravo na pristup informacijama.

Poticaj promjeni Zakona također je Akcijski plan Partnerstva za otvorenu vlast za razdoblje 2012-2013. koji je kao mjeru predvidio izmjenu Zakona osobito u dijelovima koji propisuju potrebu transponiranja Direktive o ponovnom korištenju informacija javnog sektora, uvrštavanje obveze savjetovanja s javnošću u donošenju zakona, drugih propisa i akata, te regulaciju drugih pitanja vezanih uz poboljšanje ostvarivanja prava na pristup informacijama u prvom i drugom stupnju.

Izvješće Pučkog pravobranitelja za 2011. godinu sadržavalo je preporuku za izmjenu Zakona u dijelu koji se odnosi na mogućnost provođenja testa javnog interesa i razmjernosti od strane drugostupanjskog tijela i ostvarenja ustavnog prava na informaciju, s obzirom da je Izmjenama Ustava iz 2010. pravo na pristup informacijama podignuto na razinu ustavom zajamčenog prava, u članku 38., stavak 3. (Narodne novine 85/10-pročišćeni tekst)

Osim toga, jačanje pravnog okvira i administrativnih kapaciteta u području prava na pristup informacijama predviđena je kao prioritetna mjera 6.2. u okviru jačanja preventivskih mjera u području borbe protiv korupcije i sukoba interesa u prijelaznom razdoblju praćenja Republike Hrvatske do stupanja na snagu Ugovora o pristupanju Europskoj uniji.

Osim navedenoga, Agencija za zaštitu osobnih podataka, kao neovisno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama u primjeni Zakona od 2011. do listopada 2013., susrela se s određenim poteškoćama u primjeni Zakona te je uočila kako bi Zakon trebalo izmijeniti i dopuniti, a sve u cilju unapređenja prava na pristup informacijama te poboljšanja učinkovitosti provedbe Zakona.

Zakon je donio određene bitne izmjene u odnosu na dotada važeći Zakon (Narodne novine 172/03, 144/10, 37/11 i 77/11), pa osim zakonskih novina, temeljne elemente nove regulacije prava na pristup informacijama čini slijedeće:

- ugrađena je *Direktiva 2003/98/EZ Euroškog Parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora*, kojom se propisuju uvjeti i način ponovne uporabe informacija u komercijalne i nekomercijalne svrhe pa su u tom smislu sva tijela javne vlasti obvezna učiniti informacije javno dostupnima
- jasnije su definirani zakonskim pojmovi, kao što su pojam „tijela javne vlasti“, pojam „informacija“, „međunarodne informacije“, „vlasnika informacije“ i drugi;
- ojačana je funkcija neovisnog tijela za zaštitu prava na pristup informacijama kao drugostupanjskog tijela u rješavanju žalbi pri ostvarivanju prava na pristup informacijama te se detaljno uređuju njegove ovlasti, osobito s u dijelu koji se odnosi na mogućnost uvida u klasificirane podatke i provođenja testa razmjernosti i javnog interesa;
- propisani su duži rokovi u korist podnositelja zahtjeva u svrhu zaštite njegova prava;
- definirani su načini ostvarivanja prava na pristup informacijama, kao i mogućnost podnošenja usmenog ili pisanog zahtjeva nadležnom tijelu javne vlasti;
- kao i u ranije važećem Zakonu, podnositelj zahtjeva nije obvezan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji, ali sada je izričito propisano da podnositelj nije obvezan pozvati se na primjenu ovog Zakona, na čemu su u praksi mnoga tijela javne vlasti inzistirala i po toj osnovi propuštala postupati po zahtjevu;
- zadržan je rok od 15 dana u kojem tijelo javne vlasti treba donijeti odluku o zahtjevu za pristup informaciji, a koji se pod određenim uvjetima može produžiti za dodatnih 15 dana;
- kada tijelo javne vlasti ograničava pravo na pristup informacijama obvezno je provesti test razmjernosti i javnog interesa te donijeti rješenje u kojem obrazlaže razloge ograničenja i koje sadrži uputu o pravnom lijeku;
- osobito je naglašena obveza tijela javne vlasti da proaktivno objavljuju određene informacije na način da se detaljno propisuje koje informacije su tijela javne vlasti dužna objaviti na svojim internetskim stranicama na lako pretraživ način; ujedno se napušta obveza ustrojavanja kataloga informacija, s obzirom da se u primjeni pokazao neučinkovitim u smislu lakšeg pristupa informacijama;
- uvodi se Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske, a za njegovo vođenje i održavanje nadležan je Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske, kojem su tijela javne vlasti obvezna dostavljati opće akte i odluke, nacрте zakona i drugih propisa, te općih akata, zatim godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješćaje o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente, a sve radi njihove trajne dostupnosti i ponovne uporabe;
- tijela javne vlasti obvezna su odrediti službenika za informiranje i o tome u roku od 30 dana izvijestiti javnost i Povjerenika za informiranje, koji vodi registar službenika za informiranje;
- ojačani su mehanizmi nadzora nad provedbom Zakona, posebno uvođenjem mogućnosti izricanja prekršajnog naloga i pokretanja prekršajnog postupka za određena kršenja Zakona; najviša kazna iznosi do 100.000 kuna, ukoliko tijelo javne vlasti onemogući ili ograniči ostvarivanje prava na pristup informacijama i njihovu ponovnu uporabu.

Tijekom postupka donošenja Zakona razrađena su alternativna rješenja prema kojima bi poslove neovisnog tijela nastavila obavljati Agencija za zaštitu osobnih podataka, odnosno uspostavilo bi se posebno neovisno tijelo s osnovnom zadaćom zaštite, praćenja i promicanja prava na pristup informacijama. Konačno je usvojeno drugo rješenje te je uspostavljen Povjerenik za informiranje kao neovisno državno tijelo, a ujedno je u prijelaznim i završnim odredbama Zakona određeno da će Agencija za zaštitu osobnih podataka obavljati poslove neovisnog državnog tijela do izbora

Povjerenika, te je propisano da će i nakon njegova izbora Agencija nastaviti obavljati administrativno-tehničke poslove za Povjerenika.

Hrvatski sabor je na sjednici 25. listopada 2013. izabrao dr.sc. Anamariju Musa, dipl.iur. za povjerenicu za informiranje (Odluka o izboru povjerenika za informiranje, Narodne novine 131/13, od 30. listopada 2013.), čime su ostvarene pretpostavke za početak rada institucije i prestanak nadležnosti Agencije u provedbi Zakona. S obzirom na navedeno, u ovom Izvješću se u odnosu na rad Agencije za zaštitu osobnih podataka u području prava na pristup informacijama do 25.10.2013. godine i Povjerenika za informiranje od 25.10.2013. godine u tekstu tamo gdje je to potrebno koristi termin 'Neovisno tijelo'.

2 Metodologija praćenja provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama

Zakonom je određeno da Povjerenik prati provedbu Zakona temeljem prikupljenih izvješća od tijela javne vlasti, koja su dužna surađivati s Povjerenikom. Člankom 60. Zakona propisano je koje podatke sadrži izvješće koje tijela javne vlasti podnose Povjereniku te rokovi podnošenja. Na temelju članka 60. stavka 6. Zakona Povjerenica za informiranje je 30. prosinca 2013. godine donijela *Odluku o obrascu i načinu dostave podataka za Izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2013. godinu*, Klasa: 008-03/13-01/73, Ur.broj: 401-01/01-13-01. Tijela javne vlasti su navedenom Odlukom obvezana dostaviti izvješće popunjavanjem elektroničkog obrasca te je određen sadržaj obrasca, na osnovi podataka definiranih u članku 60., stavicama 3. i 4. Zakona.

Obrazac sadrži tri dijela u kojem su, u prvom dijelu, tijela javne vlasti trebala navesti opće podatke o tijelu javne vlasti (naziv tijela javne vlasti, adresa, poštanski broj, grad/općina, razinu na kojoj djeluju (razina Republike Hrvatske, razina županije/Grada Zagreba i razina lokalne jedinice). Putem obrasca tijela javne vlasti su bila u obvezi navesti službeni e-mail tijela javne vlasti, internetsku stranicu tijela javne vlasti, ime i prezime, službeni telefon, službeni e-mail službenika za informiranje i ime i prezime osobe zadužena za izradu izvješća, ukoliko nije službenik za informiranje.

U drugom dijelu sadržaja obrasca tijela javne vlasti su obvezna navesti podatke iz članka 60. Zakona - o ukupnom broju zahtjeva korisnika, broju zahtjeva koji se odnose na pristup informacijama te broju zahtjeva koji se odnose na ponovnu uporabu informacija, način na koji su zahtjevi riješeni i koje su odluke donesene. Tijela javne vlasti su osobito su trebala navesti broj odbijenih zahtjeva za pristup informacijama prema razlozima odbijanja, broju izjavljenih žalbi i način na koje su žalbe riješene, broj izjavljenih tužbi, broj ugovora o isključivim pravima na ponovnu uporabu informacija, visinu ostvarene naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave i informacije koje su objavljene sukladno obvezama utvrđenim člankom 10. stavkom 1. Zakona.

U trećem dijelu Izvješća tijela javne vlasti su na osnovi iskazanih podataka trebala navesti obrazloženje i ocjenu postojećeg stanja u smislu uočenih problema u provedbi Zakona te prijedloge za poboljšanje u primjeni Zakona.

Kao prethodni korak za dostavu Izvješća elektroničkim putem izrađen je Instruktivni popis tijela javne vlasti koji su obveznici Zakona, a koji sadrži naziv tijela javne vlasti, adresu, službenu adresu elektroničke pošte za dostavu korisničkih podataka. Popis je izrađen temeljem podataka o službenicima za informiranje, ranije podnesenim izvješćima te prikupljanjem podataka od tijela javne vlasti i iz javno objavljenih izvora.

Rok za dostavu pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti o provedbi Zakona bio je 31. siječnja 2014. godine, međutim u ovo objedinjeno Izvješće uvrštena su i sva ona pojedinačna Izvješća koja su zaprimljena do zaključenja obrade dostavljenih Izvješća do 21. ožujka 2014. Pri prikupljanju Izvješća osim tehničkih problema u dostavi izvješća (neispravna adresa elektronske pošte, i sl.), problem je predstavljalo i nepostojanje cjelovite baze podataka o svim tijelima javne vlasti koji podliježu Zakonu, zbog čega pozivi na dostavu izvješća nisu upućeni svim tijelima.

3 Obveze tijela javne vlasti prema Zakonu o pravu na pristup informacijama

3.1. Definicija tijela javne vlasti

Novim je Zakonom utvrđena nova definicija tijela javne vlasti, kako bi se eliminirala dvojba oko obveznika primjene Zakona. Tako je člankom 5. u stavku 2. određeno da su tijela javne vlasti (a) tijela državne uprave (ministarstva, državne upravne organizacije, uredi državne uprave u županijama), (b) druga državna tijela (Hrvatski sabor, Predsjednik Republike, Vlada Republike Hrvatske, Hrvatska narodna banka, sudovi i druga pravosudna tijela i dr.), (c) tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općina, gradova, županija), (d) pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti (npr. agencije, komore, udruge s javnim ovlastima i dr.), (e) pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, (f) pravne osobe i druge osobe koje obavljaju javnu službu (npr. privatne obrazovne ili kulturne ustanove i dr.), (g) pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i (h) trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo (trgovačka društva u većinskom vlasništvu). Time je propisan širok krug obveznika primjene Zakona i ostvarena pokrivenost čitavog javnog sektora obvezom transparentnog i otvorenog rada i postupanja.

Iako Zakon ne propisuje obvezu vođenja popisa tijela javne vlasti, za potrebe izrade Izvješća o provedbi Zakona izrađen je Instruktivni popis tijela javne vlasti. Prema navedenom popisu utvrđeno je da prema postojećim saznanjima broj tijela javne vlasti koja su obveznici primjene Zakona 5918. Međutim, pri izradi navedenog popisa uočene su određene poteškoće i izazovi zbog necjelovitosti i nesređenosti drugih popisa određenih vrsta tijela javne vlasti i problemi u prikupljanju podataka. Stoga se u 2014. godini kao jedna od aktivnosti planira upotrijebiti i sređivanje Instruktivnog popisa tijela javne vlasti kao pomoćnog alata za praćenje i zaštitu prava na pristup informacijama, a koji će osim za izradu Izvješća, u budućem radu poslužiti kao podloga za izradu Registra službenika za informiranje koji će Povjerenik učiniti javno dostupnim. Na taj način stvorit će se jedinstveno mjesto koje će korisnicima prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacijama koristiti kao smjernica o obveznicima primjene Zakona te mjesto s kontakt podacima tijela i službenika za informiranje u tim tijelima.

3.2. Obveze tijela javne vlasti

Temeljne obveze tijela javne vlasti prema Zakonu o pravu na pristup informacijama su slijedeće:

- a) sukladno čl. 10. Zakona, tijela javne vlasti su dužna objavljivati čitav niz dokumenata i informacija na internetskim stranicama na lako pretraživ način i dostavljati određene dokumente u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske. To predmnijeva adekvatnu informacijsko-komunikacijski kapacitet tijela javne vlasti i obvezu izrade i održavanja Internet stranice;
- b) sukladno članku 11. Zakona, tijela javne vlasti dužna su povoditi javno savjetovanje prilikom izrade nacrtu zakona i drugih propisa i akata; obveza se odnosi kako na tijela

središnje državne uprave nadležna za izradu nacрта zakona i donošenje provedbenih propisa, tako i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima kada uređuju pitanja iz svog djelokruga;

- c) sukladno članku 12. Zakona tijela javne vlasti su dužna osigurati javnost rada svojih tijela informirajući javnost o svojim sjednicama, vremenu održavanja, dnevnom redu i mogućnostima neposrednog uvida građana, osim 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 Zakona;
- d) sukladno članku 13. Zakona važna obveza tijela javne vlasti je određivanja službenika za informiranje koji se brine o ostvarivanju prava na pristup informacijama te obveza da o toj odluci izvijesti Povjerenika za informiranje u roku od mjesec dana od donošenja odluke, te da o istome obavijesti javnost;
- e) sukladno članku 14. Zakona tijela javne vlasti dužna su voditi upisnik o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija;
- f) tijela javne vlasti dužna su rješavati zahtjeve za pristup informacijama, zahtjeve za dopunu/ispravak informacije te zahtjeve za ponovnu uporabu informacija;
- g) tijela javne vlasti dužna su objavljivati uvjete za ponovnu uporabu informacija;
- h) tijela javne vlasti obvezna su surađivati s Povjerenikom za informacije te su dužna dostaviti izvješće o provedbi Zakona za prethodnu godinu najkasnije do 31. siječnja.

U nastavku se potanje razrađuju i analizira ispunjenje obveza tijela javne vlasti, ističu glavni problemi i daju preporuke za poboljšanje stanja.

3.3. Proaktivna objava informacija

Primarni instrument za ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti jest obveza objavljivanja niza informacija i dokumenata na Internet stranici tijela javne vlasti na lako pretraživ način, a obuhvaća nekoliko osnovnih skupina informacija: (a) zakone, podzakonske akte i druge odluke kojima se uređuje područje djelovanja tijela javne vlasti odnosno njihove obaveze i prava (npr. zakon, pravilnik, odluka, statut, metodologije, i sl.) kao i nacрте tih akata prije nego što su formalno doneseni, a kako bi zainteresirana javnost imala prilike utjecati na konačnu verziju akta; time se ostvaruju osnovna načela rada tijela javne vlasti – zakonitosti, otvorenosti, participacije, pravne sigurnosti, poznavanja propisa, i dr. (b) programski i izvještajni dokumenti, kao što su planovi, programi, strategije, s jedne, te izvješća o radu, trošenju sredstava i dr; (c) financijski dokumenti, o izvoru financiranja, proračunu (ili financijskom planu ili drugom odgovarajućem dokumentu, te izvršenju financijskog plana odnosno proračuna, kao i informacije o dodijeljenim potporama, bespovratnim sredstvima, donacijama, i to prema korisnicima i visini iznosa; (d) informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, uključujući imena čelnika i voditelja ustrojstvenih jedinica te njihove kontakt podatke; (e) informacije o radu tijela javne vlasti, posebno zapisnike i zaključke sa službenih sjednica tijela, službene dokumente koji su usvojeni na sjednicama te podatke o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti; (f) informacije natječajima i postupcima javne nabave, uključujući natječajnu dokumentaciju, te informacije o izvršavanju ugovora javne nabave; (g) registre i baze podataka i informacije o načinu pristupa; (g) najčešće tražene informacije, (h) obavijesti o načinu

ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija, kontakt službenika za informiranje te visinu naknade za pristup; (i) ostale informacije, kao što su vijesti, priopćenja za javnost, podaci o drugim aktivnostima i dr. Dokumente koji se odnose na propise i opće akte te programske i izvještajne dokumente tijela javne vlasti dužna su dostaviti u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske kojeg vodi i održava Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade, a način i oblik dostave uređuje ministar uprave pravilnikom koji je u postupku donošenja.

Kao poseban oblik proaktivne objave informacija predstavlja i javnost rada tijela javne vlasti u smislu osiguravanja pristupa javnosti i informiranja javnosti o sjednicama službenih tijela, a koja je uređena člankom 12. Zakona. Tijela javne vlasti dužna su tako građane obavijestiti o dnevnom redu sjednica, vremenu održavanja i načinu rada kao i mogućnostima neposrednog uvida u rad sjednice (nazočnost sjednicama), uključujući broj osoba kojima se može istodobno osigurati uvid.

Za utvrđivanje poštivanja odredbe članka 10. Zakona relevantni su podaci iz izvješća koja su dostavila tijela javne vlasti. Povjerenica je u Uputama za izradu godišnjeg Izvješća pojasnila kako je za navedenu točku Izvješća potrebno navesti popis svih objavljenih akata u tijeku godine za koje se podnosi izvješće, te da nije dovoljno navesti samo njihov broj ili naznaku Internet stranice na kojoj su objavljeni. U izvješćima su tijela javne vlasti dostavila poveznice na internetsku stranicu na kojima su određene vrste informacija objavljene ili su dostavili popis pojedinačno objavljenih informacija tijekom 2013. godine. Međutim, nasumičnom provjerom utvrđeno je da neka tijela javne vlasti nisu uložile dovoljan napor da izvijeste o svim objavljenim informacijama, što dovodi do nemogućnosti cjelovite ocjene izvršenja ove obveze.

Od uočenih problema koja se navode u izvješćima treba naglasiti slijedeće:

- neka tijela javne vlasti, osobito manje jedinice lokalne samouprave i pravne osobe na lokalnoj razini, imala su poteškoće u ispunjavanju ove obveze, najčešće zbog toga što nemaju Internet stranicu, uslijed nedostatka financijskih sredstava, a zatim i kapaciteta za njezino održavanje, pa kao pomoćni način objave informacija koriste oglasnu ploču.
- službenik za informiranje uz provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama u pravilu obavlja i druge redovne poslove te nije uvijek u mogućnosti redovito osiguravati materijale za ažuriranje internetske stranice ili upozoravati druge službenike da to trebaju činiti. Nedostatak kapaciteta posebno je vidljiv kod manjih lokalnih jedinica, kao i pravnih osoba s jednom ili niti jednim zaposlenom osobom te su ukazala kako nemaju djelatnike koji bi mogli obavljati posao objave informacija te ih nisu u mogućnosti zaposliti, odnosno platiti takve usluge.
- tijela javne vlasti su kao problem navela nejasno razgraničenje između podataka koji se ne smiju objavljivati na temelju Zakona o zaštiti osobnih podataka te drugih važećih propisa i obveze javnog informiranja temeljem Zakona, što dijelom proizlazi i iz nepoznavanja relevantnih propisa od strane samih tijela javne vlasti.
- s obzirom da definicija tijela javne vlasti obuhvaća širok krug raznovrsnih organizacija i tijela, način na koji su dokumenti i informacije definirani u članku 10. Zakona dovodi u dvojbu tijela javne vlasti čiji dokumenti ne nose naziv koji se koristi u zakonskoj odredbi (osobito u stavku 1., točka 5. Zakona koji se odnosi na proračunske korisnike, a znatan dio tijela javne vlasti ne financira se neposredno iz državnog, županijskih ili lokalnih proračuna); posljedica formalističkog pristupa ovoj odredbi dovodi do toga da su tijela bila sklona ignorirati je, pozivajući se na činjenicu da dokument koji se odnosi na njih nije izričito spomenut u Zakonu;

- informacije o sjednicama tijela javne vlasti ne objavljuju se redovito i često su nepotpune (dnevni red, odluke, vrijeme održavanja), što je osobito problem na lokalnoj razini, s obzirom da se Neovisnom tijelu učestalo obraćaju čak i vijećnici gradskih ili općinskih vijeća kojima su uskraćene informacije o dnevnom redu i prateća dokumentacija.

S druge strane, pozitivan pomak vidljiv je u objavi podataka na razini središnje državne vlasti i uprave, kao i županija, gradova i općina s većim kapacitetima, te drugih tijela javne vlasti koja su neposredno vezana uz određene korisničke skupine (npr. komore, neka trgovačka društva), a koje na svojim Internet stranicama objavljuju velik broj informacija. Stoga je utemeljen izražen stav službenika o važnosti kapaciteta tijela javne vlasti za ispunjavanje obveza iz članka 10. Zakona. Također, iz dostavljenih obrazloženja vidljivo je da su službenici za informiranje svjesni važnosti ove obveze, posebice jer primjećuju da se objavljivanjem većeg broja informacija na Internet stranici suočavaju s manjim brojem pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama i tako rasterećuju, uz istovremeno pružanje maksimalne koristi za građane.

U cjelini, na temelju ovako prikupljenih podataka ne može se na cjelovit i jednoznačan način ocijeniti ispunjavanje ove obveze tijela javne vlasti, s obzirom da dostavljeni podaci nisu niti potpuni niti strukturirani. Ipak, temeljem prikupljenog kao i saznanja Neovisnog tijela u postupcima po pritužbama i žalbama, uočeno je da je najveći problem predstavlja nepostojanje Internet stranice, slab kapacitet u tijelima javne vlasti (financijski i personalni), nedostatak znanja i vještina službenika koji bi osigurali pravilnost provedbe članka 10. Zakona, uključujući poznavanje drugih propisa iz područja informacijskog prava (npr. propisi kojima se uređuju osobni podaci, klasificirani podaci, poslovna tajna, i sl.), zatim korištenje neodgovarajućih formata dokumenata kako bi se ispunio standard 'lake pretraživosti', (npr. učestalo korištenje pdf skeniranih dokumenata koji nemaju mogućnost pretraživanja, tekstualni dokument u formatu jpeg.), kao i nedostatak osiguravanja sustavnog i jednostavnog i za građane pristupačnog načina objavljivanje informacija osobito informacija o službeniku za informiranje i načinu ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, te na kraju postojanje dvojbi oko potrebe objavljivanja koja proizlazi iz uopćene zakonske odredbe članka 10. Zakona o dokumentima koje je potrebno objaviti, s obzirom na raznovrsnost tijela javne vlasti.

Kao preporuke za poboljšanje utvrđenog stanja može se istaknuti slijedeće:

- (1) sva tijela javne vlasti *trebaju imati Internet stranicu* na kojoj će objavljivati sve potrebne informacije i dokumente pravovremeno i na lako pretraživ način. Problem slabih financijskih resursa ne bi trebao biti izlika za neispunjavanje zakonske obveze već je potrebno pristupiti tom problemu kao izazovu i pokušati ga u svim onim slučajevima gdje je to moguće riješiti kroz suradnju i pomoć od drugih tijela pa i samih građana (npr. volonterska izrada stranice od strane lokalnih udruga, pomoć od županije, zajednička izrada Internet stranice i sl.). Također, službenici za informiranje u tijelima javne vlasti uz podršku čelnika i službi u tijelu trebaju *samoinicijativno objavljivati* što veći broj informacija i nastojati *koristiti oblik dokumenta koji omogućuje pretraživanje i ponovno korištenje*. Na taj način bi se smanjio broj podnesenih zahtjeva, a samim time službenicima za informiranje olakšao posao rješavanja podnesenih zahtjeva za pristup informacijama i ponovne uporabe informacija. Također, potrebno je *osigurati zaštitu podataka za koje postoje zakonska ograničenja pristupa*;
- (2) nužno je *kontinuirano osiguravanje stručnog osposobljavanja i usavršavanja* službenika za informiranje i drugih osoba u tijelu javne vlasti koji su uključeni u proces objave informacija te

omogućavanje razmjene iskustava i uočenih problema u radu, uz iznalaženje rješenja za iste; u tu svrhu Povjerenica za informiranje poduzima i nastaviti će poduzimati odgovarajuće mjere;

- (3) potrebno je *sustavno provoditi odredbu članka 12. Zakona o javnosti sjednica* tijela javne vlasti, uključujući vrijeme održavanja, dnevni red i način rada te informaciju o mogućnosti neposrednog uvida u rad; u tu svrhu poduzet će se odgovarajuće mjere za praćenje provedbe temeljem koje će se razraditi odgovarajuće preporuke za poboljšanje stanja;
- (4) s obzirom na dvojbe i nejasnoće u vezi primjene članka 10. Zakona o proaktivnoj objavi informacija, potrebno je tijekom 2014. godine izraditi *uputu kojom se detaljno pojašnjava* koje informacije pojedina tijela javne vlasti moraju učiniti javno dostupnima te se razjašnjavaju pojedini zakonski pojmovi, posebice za pojedine kategorije tijela javne vlasti, a kako se bi se ova zakonska odredba u potpunosti provodila. Povjerenica za informiranje je poduzela početne korake radi uspostave suradnje s relevantnim tijelima (Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija, i dr.) radi definiranja pojedinih zakonskih pojmova.
- (5) polazeći od uočenih nedostataka postojeće metodologije prikupljanja podataka putem izvješća tijela javne vlasti, a u svezi s člankom 60. Zakona koji uređuje sadržaj i način dostave izvješća, potrebno je doraditi način prikupljanja podataka kako bi se osiguralo sustavno i efikasno praćenje provedbe članka 10. i članka 12. Zakona, a time i pozitivno djelovalo na poboljšavanje prakse. Povjerenica za informiranje će u okviru svoje zakonske ovlasti iz članka 60. stavka 6. Zakona razmotriti važeću odluku i učiniti potrebne izmjene. Također, odgovarajući instrument za praćenje proaktivne objave informacija predstavlja *inspekcijski nadzor* koji će se provoditi kada se za to osiguraju uvjeti.

3.4. Savjetovanja s javnošću u postupcima donošenja zakona, propisa i drugih akata

Sukladno članku 11. Zakona tijela javne vlasti nadležna za izradu nacрта zakona i podzakonskih akata dužna su radi informiranja javnosti na svojim internetskim stranicama objaviti godišnji plan normativnih aktivnosti i plan savjetovanja o nacrtima zakona i drugih propisa koji se odnose na njihovo područje rada. Također su dužna objaviti na internetskoj stranici nacrt zakona i drugog propisa o kojem se provodi javno savjetovanje sa zainteresiranom javnosti, u pravilu u trajanju od 30 dana, uz objavu razloga za donošenje i ciljeva koji se žele postići savjetovanjem. Nakon provedenog savjetovanja tijela javne vlasti dužna su o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima obavijestiti zainteresiranu javnost putem svoje Internet stranice na kojoj trebaju objaviti izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Odredbe o savjetovanju se na odgovarajući način u postupku donošenja općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima, kojima uređuju pitanja iz svog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno na području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo).

Odredbom članka 11. Zakona ojačana je primjena ranije usvojenog Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata kojeg je donijela Vlada RH (Narodne novine 140/2009), a ta je obveza za tijela državne uprave prethodno ojačana i

odredbom Poslovnika Vlade u članku 30., stavak 3. koja propisuje obvezu dostave izvješća o provedenom savjetovanju prilikom upućivanja nacrta propisa Vladi (Poslovnik o dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske, Narodne novine 121/12).

Za praćenje provedbe ove zakonske odredbe Neovisno tijelo vodilo se uglavnom predstavkama građana i žalbenim postupcima, s obzirom da je u postojećim uvjetima rada i funkcioniranja Neovisnog tijela nemoguće razraditi odgovarajuću metodologiju i provesti praćenje ove odredbe. Stoga u narednom periodu Povjerenica namjerava poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se primjena ove odredbe nadzirala u okviru inspekcijskog nadzora, kao i odgovarajućim stručno-analitičkim metodama. Pri tome treba uzeti u obzir da je od 2009. godine Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske zadužen za praćenje provedbe Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata te je nadležan za pripremu Godišnjeg izvješća o provedbi Kodeksa i njegovo upućivanje Vladi Republike Hrvatske. Neovisno tijelo uspostavilo je suradnju s Uredom za udruge Vlade Republike Hrvatske u pogledu savjetovanja s javnošću te je dogovoreno nekoliko zajedničkih aktivnosti kojima je za cilj ojačati provedbu zakonske odredbe i ujedno Kodeksa savjetovanja.

Prema Izvješću Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske u 2013. godini (dostupno na: <http://www.uzuvrh.hr/ufokusu.aspx?pageID=36&newsID=2736>) tijela državne uprave i Vladini uredi proveli su postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću za ukupno 348 propisa kao i 26 savjetovanja koja su provedena sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa što je ukupno 374 provedena savjetovanja. Prema Izvješću navedenog Ureda to je 159,7 % više u odnosu na 2012. godinu kada su provedena 144 savjetovanja.

Međutim, usprkos kvantitativnom pomaku u provedbi savjetovanja s javnošću, s obzirom da su tijela javne vlasti, osobito na središnjoj razini, prihvatila ovu obvezu i u pravilu je provode, i dalje postoje problemi u kvaliteti samog postupka savjetovanja te pratećim dokumentima. Postupajući po žalbama i po službenoj dužnosti Neovisno tijelo uočilo nekoliko temeljnih problema u provedbi ove odredbe:

- tijela središnje državne uprave (ministarstva) u postupku izrade nacrta propisa u osnovi se vode odredbama članka 9. Zakona o procjeni učinaka propisa (Narodne novine 90/11) kada se radi u postupcima donošenja zakona, zbog čega izostaje provedba savjetovanja za provedbene propise te dokumente. Ipak, treba napomenuti da je u vrijeme izrade ovog izvješća došlo do pomaka u pogledu primjene članka 11. i na provedbene propise i programske dokumente tijela javne vlasti na središnjoj razini, što je praksa koja se treba poticati i ubuduće. Ostaje problem nepoštivanja ove odredbe na lokalnoj i regionalnoj razini. Izostankom primjene ove odredbe na propise i akte koji nisu zakon, iako i u tom dijelu postoje propusti, izvrće se smisao uređivanja savjetovanja tijela javne vlasti s građanima i zainteresiranom javnošću, a ujedno se negativno odražava na kvalitetu propisa i povjerenje građana u tijela javne vlasti i njihove odluke;
- tijela javne vlasti većinom ne donose godišnji plan normativnih aktivnosti niti plan savjetovanja niti ih dopunjuju tijekom godine; planovi o namjeravanom donošenju propisa i drugih akata pružaju putokaz zainteresiranoj javnosti o mogućim promjenama i donošenju regulative, te ih pravovremeno usmjerava za sudjelovanje te razradu stavova; k tome, vremenski raspored planiranih savjetovanja omogućava zainteresiranoj javnosti da se pravodobno uključe u savjetovanje i osiguraju svoj doprinos uz odgovarajuću pripremu;

- na inicijativu zainteresiranog građanina, povjerenica je utvrdila da ministarstva u pravilu nacрте zakona i drugih propisa čine dostupnim na svojoj Internet stranici u roku kraćem od instruktivnog roka od 30 dana, te da se uvriježila praksa da tijelo javne vlasti ne uzima u obzir vrijeme savjetovanja (npr. godišnji odmori, praznici i sl.). Iako je propisani rok instruktivan, on je unesen u zakonski tekst upravo kako bi se javnosti osiguralo dovoljno vremena za sudjelovanje, pa se stoga svako neopravdano kraćenje roka negativno odražava na provedbu savjetovanja i smisao sudjelovanja građana u odlučivanju tijela javne vlasti. Iako u određenim slučajevima skraćivanje roka može biti opravdano, što je potrebno obrazložiti pri objavi savjetovanja (posebice ako se radi o manjim izmjenama propisa koje su tehničke prirode, a donošenje propisa je preduvjet za neku mjeru pravne ili faktičke prirode kojom se bitno ne dira u prava i interese građana i pravnih osoba), treba poći od načela da se savjetovanja u pravilu provode u roku od 30 dana.
- tijela javne vlasti propuštaju na Internet stranici objaviti prihvaćene i neprihvaćene primjedbe i prijedloge, čime krše članak 11., stavak 3 Zakona;
- temeljem predstavke građanina utvrđeno je da tijela javne vlasti propuštaju na odgovarajući način sačuvati i učiniti dostupnim arhivsko gradivo prikupljeno tijekom javne rasprave o nacrtima propisa, čime je ukazano na moguće nezakonito izlučivanja pismohrane i arhivskog gradiva. Prema mišljenju Hrvatskog državnog arhiva dokumentacija koja nastaje u postupku donošenja zakona i drugih propisa smatra se registraturnim gradivom u smislu Zakona o arhivskom gradivu i arhivima. Ova dokumentacija prema Općem popisu gradiva s rokovima čuvanja čuva se dvije godine od okončanja postupka, a moguće je odrediti i dulji rok ako tijelo javne vlasti smatra potrebnim.

Preporuke za poboljšanje stanja u vezi s provedbom članka 11. Zakona su slijedeće:

- (1) sva tijela javne vlasti trebaju *provoditi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću* u svim slučajevima kada uređuju pitanja iz svog djelokruga, reguliraju određena prava i obveze ili utječu na interese pojedinih društvenih skupina ili na javni interes, kao i kada donose programske dokumente;
- (2) savjetovanja treba *planirati na godišnjoj razini*, pri čemu tijelo javne vlasti treba usvojiti godišnji plan normativnih aktivnosti i plan savjetovanja te ih dopunjavati po potrebi tijekom godine;
- (3) tijela javne vlasti trebaju *objaviti sve potrebne dokumente* za savjetovanje, uključujući i izvješće o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama;
- (4) savjetovanja trebaju *trajati u pravilu 30 dana*, a eventualne razloge za kraće trajanje treba obrazložiti. Pri tome tijela javne vlasti trebaju paziti da se objektivne okolnosti ne odražavaju negativno (npr. odmori, praznici), tako da se taj rok faktički znatno skraćuje;
- (5) tijela javne vlasti dužna su *čuvati dokumentaciju* nastalu u postupku savjetovanja najmanje dvije godine, a u skladu s propisima koji se odnose na arhivsko gradivo
- (6) sukladno Kodeksu, tijela javne vlasti *ne trebaju se nužno ograničiti na provedbu internetskog savjetovanja*, već su uz njega slobodna koristiti i druge metode (npr. javna rasprava, fokus grupe, i sl.)
- (7) s obzirom na uočene dvojbe oko pravnog okvira i zahtjeva koji različiti propisi traže, te slabu provedbu ove odredbe na lokalnoj i regionalnoj razini, potrebno je *izraditi upute za provedbu članka 11. Zakona, s pomoćnim obrascima* (temeljem suradnje Povjerenice za informiranje s

Uredom za udruge i Hrvatskim državnim arhivom) te je nakon perioda usklađivanja postupanja s odredbama Zakona potrebno *pojačati nadzorne aktivnosti* u smislu provjere ispunjavanja navedene zakonske obveze

3.5. Službenici za informiranje

Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 13. propisuje obvezu tijela javne vlasti da imenuje službenika za informiranje te o tome izvijesti Povjerenicu u roku od 30 dana od donošenja odluke, te da o službeniku za informiranje i podacima za kontakt izvijesti javnost (primjerice putem Internet stranice, na vidljivom mjestu u samom tijelu javne vlasti). Obveze službenika za informiranje propisane su zakonom, a one uključuju poslove redovitog objavljivanja informacija, rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, unaprjeđivanje načina obrade, razvrstavanja, čuvanja i objavljivanja informacija sadržanih u službenim dokumentima, te pružanje pomoći podnositeljima zahtjeva. Službenik za informiranje vodi i upisnik o zahtjevima, postupanju i odlukama po zahtjevima za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Do donošenja novog pravilnika kojim se uređuje ustroj, sadržaj i način vođenja službenog upisnika, a kojeg donosi ministar uprave, primjenjuje se Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika (Narodne novine 137/04). Povjerenik za informiranje vodi Registar službenika za informiranje.

Temeljem ocjene postojećeg stanja navedene u izvješćima tijela javne vlasti, kao i prakse i saznanja Neovisnog tijela, proizlazi da su izazovi vezani uz adekvatnu primjenu članka 13. Zakona slijedeći:

- dio tijela javne vlasti nije imenovao službenika za informiranje, odnosno to čini tek na poticaj Neovisnog tijela te propuštaju na Internet stranici na vidljivom i lako dostupnom mjestu objaviti podatke o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke (e-pošta, telefon, soba). Neka tijela javne vlasti na godišnjoj razini imenuju službenike za informiranje što negativno odražava na kontinuitet u postupanju i na motivaciju službenika za osposobljavanje i usavršavanje u području prava na pristup informacijama;
- službenici za informiranje uz obveze po Zakonu o pravu na pristup informacijama imaju u pravilu i svoj drugi redovan posao pa se u praksi pojavljuje problem preopterećenosti službenika i nemogućnosti odnosno kašnjenja u obavljanju poslova kao što su postupanje sa zahtjevima i objava informacija, dok zadatak unaprjeđivanja načina obrade i objavljivanja informacija može obavljati zaista zanemariv broj službenika, s obzirom da on traži dodatni angažman i posvećivanje ovom poslu, te proaktivno ponašanje samog službenika, uz podršku tijela javne vlasti u cjelini;
- službenici za informiranje često nisu dovoljno educirani, kako u odnosu na samo pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, što je k tome nova zakonska obveza preuzeta iz europskog zakonodavstva, kako i u pogledu znanja iz drugih segmenata informacijskog prava (osobni podaci, medijsko pravo, tajni podaci, i dr.), a poseban je nedostatak nepoznavanje regulacije općeg upravnog postupanja, posebice kada se radi o nepravničkim strukama;
- u nekim slučajevima službenici za informiranje i glasnogovornici u tijelu javne vlasti nedovoljno surađuju u smislu osiguravanja adekvatnog postupanja po zahtjevima za pravo na pristup informacijama s jedne te novinarskih upita i upita građana s druge strane, što se negativno odražava na rješavanje zahtjeva i upita te transparentnost rada tijela javne vlasti.

Preporuke za poboljšanje stanja u provedbi članka 13. Zakona su slijedeće:

- (1) sva tijela javne vlasti trebaju imenovati *odlukom službenika za informiranje, dostaviti odluku Povjereniku, te objaviti na Internet stranici tijela* te u samom tijelu javne vlasti na vidljiv način informaciju o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke. Preporuča se izrada jedinstvenog mjesta na naslovnoj Internetskoj stranici tijela javne vlasti sa svim podacima o ostvarivanju prava na pristup informacijama te službeniku za informiranje, čime se ispunjava i obveza iz članka 10, stavka 2, točke 12. Zakona;
- (2) potrebno je *osigurati odgovarajuću suradnju* službenika za informiranje s čelnikom tijela javne vlasti i voditeljima ustrojstvenih jedinica, osobama koje pružaju informatičku podršku te posebno službom za odnose s javnošću/glasnogovornicima, a kako bi se zajamčilo zakonito i pravilno postupanje po Zakonu o pravu na pristup informacijama i drugim propisima koji se odnose na javne informacije i zakonska ograničenja.
- (3) potrebno je uzeti u obzir *opseg poslova službenika koji se odnosi na Zakon o pravu na pristup informacijama i drugih poslova* u okviru radnog mjesta na kojem službenik radi, kako ukupan opseg poslova koji pada na jednu osobu ne bi onemogućavao provedbu Zakona. To je posebice moguće provesti u tijelima javne vlasti većih kapaciteta, u kojima se posao može na odgovarajući način rasporediti na druge zaposlene. U lokalnim jedinicama i drugim tijelima javne vlasti s malim brojem zaposlenih, izlaz predstavlja naglasak na proaktivnoj objavi informacija i/ili odgovarajuće nagrađivanje službenika za povećan opseg poslova koji nadilazi ukupno dopustiv opseg na radnom mjestu;
- (4) s obzirom da se radi o Zakonu kojim se razrađuje i jamči ostvarivanje ustavnog prava građana, koje osim toga mijenja i temeljni obrazac odnosa između tijela javne vlasti i uprave, a zahtijeva i dobro poznavanje drugih propisa (Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, Uredba o uredskom poslovanju, Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, propisi kojima se uređuju osobni podaci, klasificirani podaci, intelektualno vlasništvo, itd.) nužno je *na odgovarajući način službenike za informiranje educirati te osposobiti za primjenu Zakona*. Neovisno tijelo kontinuirano provodi programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, a u pripremi za 2014. godinu su i edukacije za posebne skupine tijela javne vlasti kao i edukacije za posebne grupe korisnika.
- (5) potrebno je provesti Zakonom propisanu obvezu *ustrojavanja Registra službenika za informiranje* (članak 13., stavak 5.), a koja će se temeljiti s jedne strane na popisu tijela javne vlasti koja su obveznici Zakona, te s druge strane na pravovremeno dostavljenim odlukama o službeniku za informiranje, kao i mogućim promjenama. Iako Povjerenica za informiranje posjeduje popis službenika prema dostavljenim podacima, isti je potrebno na odgovarajući način doraditi, upotpuniti i ažurirati što će se učiniti kada se za to osiguraju dovoljni kapaciteti u Uredu.

3.6. Dostava godišnjih izvješća tijela javne vlasti

Izvješće o provedbi Zakona dostavilo je 3462 tijela javne vlasti, što je povećanje od 21,4% u odnosu na 2012. kada je izvješće dostavilo 2852 tijela, povećanje od 30,4% u odnosu na 2011. godinu kada je izvješće dostavilo 2655 tijela javne vlasti, te značajno povećanje od 305,4% u odnosu na 2010. godinu kada je samo 854 tijela javne vlasti ispunilo zakonsku obvezu (Slika 1). Pri tome treba uzeti u obzir proširenje kruga obveznika Zakona.

Slika 1: Broj dostavljenih izvješća po godinama



Iako je iz godine u godinu, osobito od kada je nadzor nad provedbom Zakona u nadležnosti Neovisnog tijela, *vidljivo povećanje broja dostavljenih izvješća*, ispunjenje ove obveze od strane tijela javne vlasti ne može se smatrati zadovoljavajućim, osobito uzimajući u obzir da je većini tijela javne vlasti s instruktivnog popisa tijela javne vlasti uz korisničke podatke dostavljen podsjetnik na obvezu dostave izvješća u elektroničkom obliku uz pružanje odgovarajuće tehničke podrške u Uredu povjerenika za pomoć tijelima javne vlasti pri dostavi izvješća. Kako je u trenutku slanja korisničkih podataka i podsjetnika bilo evidentirano 5.500 tijela javne vlasti, odaziv od 62% može se smatrati nezadovoljavajućim i zabrinjavajućim s obzirom na neispunjavanje zakonom propisane obveze.

Od ukupnog broja dostavljenih izvješća, izvješća su dostavila 737 tijela javne vlasti koje djeluju na razini Republike Hrvatske (21% svih izvješća), 866 koja djeluju na razini županije/Grada Zagreba (25% svih izvješća) i 1859 koja djeluju na razini lokalne jedinice (54% svih izvješća).

Prema vrsti poslova koje obavljaju (Tablica 1), najveći broj dostavljenih izvješća ulazi u grupu ustanova u odgoju, obrazovanju, znanosti i sportu (1605 ili 46,36%), tijela lokalne i regionalne samouprave (447 ili 12,91%), a zatim slijede ostale skupine tijela javne vlasti s udjelima ispod 10%.

Tablica 1: Dostavljena izvješća po tipu i funkciji tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	Broj dostavljenih izvješća	%
agencije	58	1,68
državna tijela	19	0,55
financije i gospodarstvo	21	0,61
javna trgovačka društva / državna	35	1,01
javna trgovačka društva / lokalna i regionalna razina	192	5,55
kultura	205	5,92
lokalna i regionalna samouprava	447	12,91
odgoj i obrazovanje, znanost i sport	1605	46,36
pravosuđe	166	4,79
promet i veze	33	0,95
socijalna skrb	204	5,89
tijela državne uprave	52	1,50
turizam	102	2,95
unutarnji poslovi i javna sigurnost	77	2,22
zaštita okoliša	47	1,36
zdravstvo	199	5,75
<i>Ukupno</i>	3462	100

U odnosu na odabrana tijela javne vlasti odnosno skupine tijela (Tablica 2), prikazan je broj dostavljenih izvješća u protekle tri godine, otkako je izrada izvješća u nadležnosti Neovisnog tijela. Zamjetan je porast dostavljenih izvješća od svih tijela javne vlasti osim od županija i gradova (za županije se od početnih 90% odaziv snizio na 70%, a za gradove sa 91% na 80%) i trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu (41% za 2013., u usporedbi s 50% poslanih izvješća za 2012.). S druge strane, vidljiv je porast dostavljenih izvješća od strane općina (od 62% do 78%), sudova (od 67,5% do 78%), i škola (72% do 83%). Treba naglasiti da tijela državne uprave u potpunosti ispunjavaju zakonsku obvezu dostave izvješća (100% ministarstava, državnih upravnih organizacija, državnih ureda, ureda državne uprave u županijama), a isto vrijedi za javne znanstvene institute, a slijede u visokom postotku i javne ustanove za upravljanje nacionalnim parkovima i parkovima prirode (95%) te državna tijela (Hrvatski sabor, Vlada, Predsjednik Republike, Ustavni sud, Hrvatska narodna banka, Državni ured za reviziju, Državno izborno povjerenstvo, četiri pravobraniteljske institucije i dr.).

U pogledu kvantitativnih pokazatelja o provedbi obveze dostave izvješća, a uzimajući u obzir trenutno nesređen popis svih obveznika primjene Zakona, moguće je utvrditi da se ispunjavanje ove Zakonom propisane obveze povećava, ali da je to povećanje nedovoljno i sporo, posebno kada se u obzir uzme da obveza dostave izvješća propisana već deset godina, kao i da je Neovisno tijelo poduzelo odgovarajuće korake da obveznicima olakša dostavu podataka, podsjećanjem tijela javne vlasti na njihovu obvezu te maksimalno olakšavanje ispunjavanjem elektronskog obrasca, te produženjem roka za dostavu izvješća.

Tablica 2: Broj dostavljenih izvješća odabranih skupina tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti	2011	2012	2013
Ministarstva	17 (85%)	20 (100)	20 (100%)
Državni uredi	0 (0%)	2 (50%)	4 (100%)
Državne upravne organizacije	6(75%)	6 (75%)	8 (100%)
Uredi državne uprave u županijama	19 (95%)	16 (80%)	20 (100%)
Županije	19 (90%)	18 (86%)	14 (70%)
Gradovi	115 (91%)	106 (83%)	104 (80,1%)
Općine	264 (62%)	253 (59%)	327 (76%)
Sudovi (općinski, županijski, trgovački, prekršajni)	103 (67,5%)	102 (67,2%)	118 (78%)
Škole (osnovne i srednje)	1035 (72%)	1046 (81%)	1065 (83%)
Komore	15 (60%)	9 (36%)	14 (56%)
Javni znanstveni instituti	15 (64%)	18 (72%)	25(100%)
Nacionalni parkovi i parkovi prirode	14 (74%)	14 (74%)	18 (95%)
Trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu	39 (47%)	43 (50%)	35 (41%)

U pogledu kvalitete samih izvješća, zapaženo je da su neka tijela javne vlasti unosila podatke koji se ne odnose samo na pristup informacijama, posebice uvrštavajući u pojam zahtjeva za pristup informacijama druge zahtjeve kojima građani kao korisnici usluga tijela javne vlasti zahtijevaju kakvu radnju, npr. izdavanje preslika, izdavanje informacija u okviru nekog zakonom propisanog postupka, i sl. K tome, zabilježeno je da su neka tijela javne vlasti odnosno službenici koji su koristili korisničke podatke (lozinku) neprimjereno i nesavjesno popunjavala izvješće, unoseći provizorne podatke, čime su se ogriješili o odredbu članka 60. Zakona. Povjerenica će u narednom razdoblju poduzeti odgovarajuće korake radi upozoravanja tijela javne vlasti na nezakonito postupanje.

Velik problem je, međutim, metodološke prirode i tiče se nepostojanja cjelovite baze tijela javne vlasti te korespondirajućih podataka o službenicima za informiranje, a temeljem kojega bi Neovisno tijelo moglo efikasno pristupiti tijelima s korisničkim podacima te pratiti primjenu članka 60. Zakona kojim se propisuje obveza izvješćivanja, i ovisno o rezultatima praćenja sankcionirati tijelo javne vlasti sukladno članku 62., stavku 1., točki 3. Zakona. Iako Neovisno tijelo posjeduje instruktivni popis, on ne ispunjava standard potpunosti i ažurnosti i u postojećem stanju ne može poslužiti za sustavno praćenje poštivanja zakonske obveze već kao pomoćno sredstvo u praćenju primjene Zakona. Stoga je cilj Povjerenice za informiranje u narednom razdoblju izraditi popis i uskladiti ga s registrom službenika te na odgovarajući način osigurati pravovremenu i ispravnu dostavu izvješća za 2014. godinu.

Preporuke za poboljšanje stanja u svezi s dostavom godišnjih izvješća su slijedeće: (1) izraditi bazu podataka o tijelima javne vlasti s potrebnim podacima; (2) doraditi metodologiju prikupljanja godišnjih izvješća elektronskim putem; (3) na Internet stranici Povjerenice za informiranje pravovremeno upozoriti tijela javne vlasti na njihovu zakonom propisanu obvezu; (4) educirati službenike u okviru programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja o izradi godišnjih izvješća.

3.7. Postupanje po zahtjevima za pristup informacijama i ponovne uporabe informacija

Prema podacima iz dostavljenih izvješća tijela javne vlasti kao ukupan broj podnesenih zahtjeva navedeno je 155.047 zahtjeva, od čega 139.334 zahtjeva za pristup informacijama i 25.208 zahtjeva za ponovnu uporabu informacijama. Međutim, nakon razmatranja podataka koji znatno odstupaju od prosječnih i realno očekivanih, a u neposrednom kontaktu s dijelom tijela javne vlasti utvrđeno je da značajan broj iskazanih zahtjeva ne predstavlja zahtjeve za pristup informacijama ili ponovnu uporabu informacija. Naime, neka tijela javne vlasti, među kojima su bile primjerice knjižnice, škole, turističke zajednice, bolnice, arhivi, lučke uprave i druge, navela su kako su zaprimili po nekoliko desetaka tisuća zahtjeva za pristup informacijama. Kontaktom s osobama koje su zadužene za izradu izvješća izvršena je provjera broja zaprimljenih zahtjeva te je su određena tijela javne vlasti napravila korekciju izvješća sukladno pojašnjenjima o tome što je zahtjev za pristup informacijama i kako ga razlikovati od obavljanja djelatnosti pojedinog tijela javne vlasti i pružanja općih i servisnih usluga i informacija. Nakon dostavljenih ispravljenih izvješća utvrđeno je da su 3.452 tijela zaprimila 29.223 zahtjeva, a dodatnih 10 tijela iskazalo je dodatnih 8.929 zahtjeva, što ocijenjeno kao znatno iznad očekivanog i ta tijela nisu uvrštena u analizu, iako se smatra da su dostavila izvješća.

Iz dostavljenih podataka (Tablica 3) proizlazi da je došlo do smanjenja broja zahtjeva u odnosu na ranije godine – 2011. i 2012. godine zaprimljeno je preko 50.000 zahtjeva, dok je u 2013. taj broj prepolovljen. Međutim, ako se uzme u obzir da su tijela javne vlasti prvotno iskazala primitak 155.047 zahtjeva, te da ranijih godina nije napravljena detaljna provjera točnosti podataka pa prema tome podaci nisu korigirani niti su izdvojeni oni ekstremni, proizlazi da se ne može utvrditi smanjenje broja zaprimljenih zahtjeva. Prema dostavljenim podacima proizlazi da se od svih zahtjeva koja su tijela javne vlasti zaprimila tijekom 2013. godine njih 92,25% odnosi na pravo na pristup informacijama, a preostalih 7,75% na ponovnu uporabu informacija. U odnosu na zahtjeve podnesene Vladi i tijelima državne uprave, proizlazi da je bilo samo 15 zahtjeva za ponovnu uporabu (0,87%), dok su se ostalih 99,13% odnosilo na pravo na pristup informacijama. Međutim, imajući u vidu visok broj zahtjeva za ponovnu uporabu (2.044), a s obzirom da tijelo javne vlasti nije zaprimilo nijednu žalbu po zahtjevu za ponovnu uporabu informacija, te da je institut nov u hrvatskom pravnom sustavu, moguće je da su tijela javne vlasti kao zahtjeve za ponovnom uporabom kvalificirala zahtjeve za pristup informacijama, te stoga te podatke treba tumačiti s oprezom, a u narednom razdoblju posvetiti pažnju edukaciji službenika za informiranje o ponovnoj uporabi informacija.

Analiza podataka iz dostavljenih izvješća učinjena je uzimajući u obzir nepodudarnost u brojčanim pokazateljima koja je posljedica strukture pitanja iz obrasca, nedovoljne osposobljenosti službenika za izradu izvješća te nepoznavanja Zakona, kao i mogućnosti podvođenja istog zahtjeva pod više osnova. Također treba uzeti u obzir da se u mnoštvu od 3.452 dostavljena izvješća potkralo i nekoliko onih čiji se podaci temelje na provizornom unosu podataka spomenutom ranije, s obzirom da je nekoliko takvih izvješća uočeno tijekom obrade, a broj bi mogao biti i veći. Međutim, iako se podaci ne podudaraju u potpunosti, oni ipak daju određenu osnovu za utvrđivanje trendova i odnosa.

Tablica 3: Broj zahtjeva za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija prema godinama

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
broj zaprimljenih zahtjeva za pristup informacijama	19.600	4.499	4.357	3.670	2.730	3.173	12.340	51.930	53.521	24.330 (139.334)
broj zaprimljenih zahtjeva za ponovnu uporabu informacija	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.044 (25.208)

Promatrajući postupanje sa zahtjevima (Tablica 4), iz dostavljenih podataka proizlazi da tijela javne vlasti najveći zahtjeva broj usvajaju (23.852 ili 82,57%) odnosno djelomično usvajaju (796 ili 2,76%). Najveći se broj zahtjeva dakle usvaja u cijelosti ili djelomično odnosno korisnika se obavještava u 11,28% slučajeva da je informacija javno objavljena, ili da ju je već dobio, ili da mu je dostupna kao stranci u sudskom, upravnom ili drugom zakonom uređenom postupku odnosno da u odnosu na informaciju postoji obveza zaštite sukladno članku 1., st. 4. i 5. (npr. radi se o međunarodnoj informaciji). Proizlazi da je odbijenih zahtjeva manje od 2% (492 zahtjeva), a da je samo 149 ili 0,52% odbačenih zahtjeva iz formalnih razloga. Također, proizlazi da je neriješenih zahtjeva 278 ili manje od 1%, što bi upućivalo na to da tijela javne vlasti poštuju rokove u rješavanju zahtjeva. Takav rezultat, iako su brojčano blizu broja podnesenih žalbi, a sličan rezultat pokazuju i podaci o zahtjevima upućenima Vladi i tijelima državne uprave (82,29% usvojenih zahtjeva), ipak treba tumačiti s oprezom zbog ozbiljnih nedostataka u podacima iz izvješća.

Tablica 4: Postupanje prema zahtjevima

postupanje sa zahtjevima	sva tijela javne vlasti		Vlada i tijela državne uprave	
	broj	%	broj	%
usvojeni zahtjevi	23.852	82,57	1543	82,29
djelomično usvojeni zahtjevi	796	2,76	27	1,44
odbijeni zahtjevi	492	1,70	84	4,48
odbačeni zahtjevi	149	0,52	32	1,71
izdane obavijesti	3.258	11,28	147	7,84
neriješeni zahtjevi	278	0,96	42	2,24
obustavljeni postupci	62	0,21	10	0,52
Ukupno	28.887	100,00	1875	100,00

Podaci navedeni u Tablici 5. predstavljaju objedinjeni prikaz dostavljenih podataka iz izvješća, po pojedinim elementima.

Tablica 5: Objedinjeni podaci o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija u tijelima javne vlasti u Republici Hrvatskoj koja su dostavila izvješće za 2013. godinu

broj dostavljenih izvješća	3.452 (3.462)
broj zaprimljenih zahtjeva	29.223
broj usvojenih zahtjeva	23.852
broj djelomično usvojenih zahtjeva	796
broj izdanih obavijesti, sukladno članku 23. stavku 2. ZPPI	3.258
broj odbijenih zahtjeva	492
broj odbačenih zahtjeva	149
broj ustupljenih zahtjeva	1.969
broj zaprimljenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	562
broj usvojenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	510
broj odbijenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	30
broj odbačenih zahtjeva za ispravak ili dopunu informacije	62
broj zahtjeva riješenih u roku	23.427
broj zahtjeva riješenih izvan roka	815
broj neriješenih zahtjeva	278
broj obustavljenih postupaka	62
broj izjavljenih žalbi	397
broj usvojenih žalbi od strane prvostupanjskog tijela	90
broj usvojenih žalbi od strane drugostupanjskog tijela	102
broj usvojenih žalbi od strane drugostupanjskog tijela temeljem čl. 119. Zakona o općem upravnom postupku	89
broj odbijenih žalbi koje je odbilo drugostupanjsko tijelo javne vlasti prema čl. 116. Zakona o općem upravnom postupku	68
broj odbačenih žalbi od strane prvostupanjskog tijela	38
broj odbačenih žalbi od strane drugostupanjskog tijela	36
broj podnesenih tužbi	29
broj ugovora o isključivim pravima na ponovnu uporabu informacija	66
visina ostvarene naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave (čl. 19., st.2. ZPPI)	148.401,52
informacije koje su objavljene sukladno obvezama utvrđenim člankom 10., st.1. ZPPI	3.450
obrazloženje i ocjena postojećeg stanja na osnovi iskazanih podataka	3.450

U pogledu rješavanja unutar zakonskih rokova, iz prikupljenih podataka vidljivo je da iako u ukupnom broju zahtjeva samo manji broj istih biva riješen izvan roka (3,36%), ta brojka u apsolutnom iznosu ipak predstavlja značajno odstupanje od zakonom propisanih rokova, jer 815 zahtjeva korisnika nije riješeno u roku što je strankama dalo osnovu za pokretanje žalbenog postupka (Tablica 6).

Tablica 6: Pravovremenost u rješavanju o zahtjevu za pristup i ponovnu uporabu informacija

rješavanje u okviru zakonskih rokova	broj	%
zahtjevi riješeni u roku	23.427	96,64
zahtjevi riješeni izvan roka	815	3,36
Ukupno	24.242	100

Vezano uz odbijanje zahtjeva odnosno ograničavanje pristupa informacijama, sukladno dostavljenim podacima proizlazi da se tijela javne vlasti navode da se prema vrsti zahtjeva najveći broj odbijenih zahtjeva odnosi na pristup informacijama (426 odnosno 95,52%), dok se odbijajuća rješenja odnose u 20 slučajeva na ponovnu uporabu informacija (4,48%).

Prema razlozima za odbijanje (Tablica 7), najveći broj zahtjeva odbija se iz razloga što tijelo javne vlasti ocjenjuje da se tražena informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Po toj se osnovi odbija gotovo trećina svih odbijenih zahtjeva (126 ili 26,33% u odnosu na podatke svih tijela javne vlasti, 28 ili 33,73% u odnosu na zahtjeve podnesene Vladi i tijelima državne uprave). Zatim slijedi odbijanje po osnovi zaštite osobnih podataka (16,84% odnosno 10,84% u slučaju Vlade i tijela državne uprave), odnosno okolnost da bi se objavom informacije onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravno ili drugog pravno uređenog postupka odnosno izvršenje sudske odluke ili kazne (8,42% za sva tijela javne vlasti, 16,87% odbijenih zahtjeva upućenih Vladi i tijelima državne uprave) te zato što su podaci klasificirani stupnjem tajnosti (8,42% odbijenih zahtjeva prema svim tijelima javne vlasti, 13,25% odbijenih zahtjeva upućenih Vladi i tijelima države uprave).

Visok udio zahtjeva koji se odbijaju iz razloga što se tražena informacija ne smatra informacijom u smislu Zakona ukazuje na to da građani nisu upoznati s pravima koja su im osigurana ovim zakonom, u odnosu na druge propise (npr. Zakon o sustavu državne uprave ili Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi koji predviđaju obvezu tijela javne vlasti da daju odgovore na pitanja; Zakon o medijima u smislu novinarskog upita). Prikupljeni podaci također ukazuju na relativno malen udio uskraćenih informacija po osnovi klasificiranih podataka (8,42), poslovne tajne i profesionalne tajne što se može tumačiti ili da ih građani ne traže ili da tijela javne vlasti ne posjeduju takvu vrstu informacija.

Međutim, pri tumačenju podataka treba uzeti u obzir da su u nekim slučajevima zahtjevi odbijeni po više osnova, kao i da je prisutno nepoznavanje propisa, posebice kad se radi o klasificiranim podacima, jer je uvidom u dostavljene podatke utvrđeno da se na klasificirane podatke kao razlog odbijanja pozivaju tijela koja nemaju zakonsku mogućnost klasificirati informacija (npr. ustanove u obrazovnom sustavu ili socijalne skrbi i zdravstva). Proizlazi tijela javne vlasti ne razlikuju klasificirane podatke od drugih ograničenja (poslovne tajne ili osobnih podataka). Isto tako, ako se uzme u obzir relativno visok udio slučajeva uskrate iz razloga vođenja sudskog i upravnog postupka (40 ili 8,42%), a da su u velikom broju slučajeva podnositelji zahtjeva same stranke, dolazi se do zaključka da najveći problem predstavlja poznavanje propisa.

Tablica 7: Odbijeni zahtjevi prema razlozima odbijanja

razlozi za odbijanje ili ograničavanje pristupa informacijama	sva tijela javne vlasti		Vlada i tijela državne uprave	
	broj	%	broj	%
predistražne i istražne radnje	50	10,53	5	6,02
klasificirani podaci	40	8,42	11	13,25
poslovna tajna	29	6,11	0	0,00
profesionalna tajna	22	4,63	0	0,00
porezna tajna	6	1,26	0	0,00
osobni podaci	80	16,84	9	10,84
informacija u postupku izrade u tijelu javne vlasti	19	4,00	8	9,64
ograničenje međunarodnim ugovorima	8	1,68	1	1,20
ostali razlozi odbijanja	31	6,53	5	6,02
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	40	8,42	14	16,87
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	12	2,53	1	1,20
intelektualno vlasništvo	12	2,53	1	1,20
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI	126	26,53	28	33,73
Ukupno	475	100	83	100

U odnosu na klasificirane podatke Ured vijeća za nacionalnu sigurnost je uz dostavu podataka za Izvešće o provedbi Zakona obavijestio da zaprimaju zahtjeve vlasnika klasificiranih podataka za davanjem mišljenja temeljem članka 16. Zakona o tajnosti podataka i u drugim slučajevima iskazanog interesa javnosti za određeni klasificirani podatak. Navedeno je da je takvih zahtjeva tijekom 2013. godine bilo ukupno 11 (Vlada Republike Hrvatske -2, ministarstva -1, ostala tijela -8), od kojih je u pet predmeta predložena deklasifikacija podataka (u opsegu koji omogućava pristup traženoj informaciji) dok su u ostalim predmetima upućena samo priopćenja s obzirom na sadržaj zahtjev ili dokumentaciju na koju se odnosi.

U odnosu na odbijene zahtjeve za ponovnu uporabu informacija, a s obzirom da zbroj odbijajućih rješenja temeljem zahtjeva za pravo na pristup informacijama znatno odudara od ukupnih 20 zahtjeva navedenih po osnovi i iznosi 102, dalje se ti podaci neće razmatrati detaljno razmatrati. Navodimo samo da se kao razlozi odbijanja najčešće javljaju poslovna tajna (13%), osobni podaci (13%), vođenje istražnog postupka (10%) i klasificirani podaci (9%) te poslovna (8%) odnosno porezna tajna (8%). Usprkos iskazanom velikom broju odbijenih zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, Neovisno tijelo u 2013. nije zaprimilo nijednu žalbu što dovodi u pitanje tretiranje zahtjeva kao zahtjev za ponovnu uporabu i postavlja sumnju na razumijevanje tijela javne vlasti o prirodi informacije za ponovnu uporabu, Ujedno, uvidom u podatke iz izvješća utvrđene su neke nelogičnosti u iskazanim podacima. Sve to zajedno upućuje na potrebu edukacije i problem ispunjavanja izvješća koje provode needucirani i nezainteresirani pojedinci.

Prema prikupljenim podacima tijela javne vlasti iskazala su broj od 29 tužbi podnesenih na odluke o žalbi, međutim, uvidom u podatke utvrđeno je da Neovisno tijelo nije postupalo po žalbama nekih od tijela, pa se prema tome nije mogao niti pokrenuti upravni spor. Također, iskazala su da u odnosu na izjavljene žalbe, njih 90 biva riješeno pozitivno za korisnika od strane prvostupanjskog tijela javne vlasti.

Ostali podaci koji se navode u izvješćima pokazuju da su tijela javne vlasti odbacila zahtjev u samo 38 slučajeva te da su u 1969 slučajeva ustupila zahtjev nadležnom tijelu, što upućuje na to da građani učestalo podnose zahtjev tijelu javne vlasti koje ne posjeduje informaciju, što ujedno može biti posljedica i nedovoljnog informiranja javnosti o djelokrugu rada tijela javne vlasti. K tome, vidljivo je da je u 562 slučajeva podnositelj zahtjeva tražio dopunu ili ispravak dostavljene informacije, od kojih je 510 ili 91% usvojeno, što ukazuje da su tijela javne vlasti u velikom broju slučajeva ne daju potpunu i točnu informaciju, što je u suprotnosti s jednim od temeljnih načela prava na pristup i ponovnu uporabu informacija izraženim u članku 7. Zakona.

S obzirom da su tijela javne vlasti u ocjenjujući stanje u pogledu provedbe Zakona istakla neke ključne probleme, ovdje se navode dva najčešće navođena problema.

Vezano uz samo postupanje, tijela javne vlasti napominju da praksa primjene Zakona u pokazuje da su zakonom predviđeni rokovi često objektivno nerealni i neostvarivi, a pogotovo u situacijama u kojima se u jednom danu zaprimi veći broj različitih zahtjeva, velikim dijelom zbog toga što se često odluka o rješavanju zahtjeva za pristup informacijama mora donijeti konzultativnim procesom uključenih subjekata, ali i zbog činjenice da službenici za informiranje nisu isključivo zaduženi samo za obavljanje poslova propisanih ovim Zakonom. Navodi se kako proces obrade zahtjeva zbog svih postupaka i savjetovanja koji se moraju obaviti, često u praksi u velikom sustavu ostavlja manje od tjedan dana za pripremu odgovora odnosno rješenja. Stoga kratak rok za pripremu odgovora utječe na kvalitetu odgovora, odnosno rješenja, ali i na ispunjavanje drugih obveza koje Zakon nalaže službeniku za informiranje. Stoga se predlaže da se razmotri mogućnost usklađivanja rokova za davanje informacije, odnosno rješavanje zahtjeva s onima propisanim u Zakonu o općem upravnom postupku (30 dana), ali i rokovima u drugim zemljama koji su redovito duži, te se navodi kako institut produljenja roka u postojećem Zakonu nije rješenje jer i to znači pripremu dopisa čime se proces samo birokratizira dodatnim međukorakom za koji često u praksi ponovno znači gubitak nekoliko dana.

K tome, mnoga tijela javne vlasti su navodila kako se korisnici neodgovorno koriste svojim pravom ('zloupotrebljavaju ga') tako što postavljaju pitanja na koja im je već odgovoreno, a čak i kada dobiju odgovor na način da ih se usmjeri na Internet stranice tijela javne vlasti pojedini korisnici inzistiraju na dostavi dokumenta koja im je dostupna putem interneta. Također su naveli kako je uočeno da se više fizičkih i pravnih osoba poziva na odredbe Zakona tražeći određene informacije, a pri tome pojedini zahtjevi ne pripadaju pojmu informacije sukladno Zakonu te da neki od zahtjeva za pristup informacijama pojedinih stranaka predstavljaju kaznena djela klevete i uvrede. Navode kako Zakon nije predvidio mogućnost „zaštite“ tijela javne vlasti, niti službenika za informiranje (koji je javnosti izložen imenom i prezimenom) u slučaju zlouporabe instituta pristupa informacijama. U mnogim je izvješćima stoga iznesen prijedlog da se propiše mehanizam za zaštitu od zloupotrebe korištenja prava na pristup informacijama odnosno njegovog "obijesnog" korištenja.

Ocjena je Neovisnog tijela da glavni izazov u smislu poboljšanja postupanja po zahtjevima za pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija predstavlja osigurati dovoljnu stručnu osposobljenost dijela službenika za informiranje i poštivanje propisa, kako samog Zakona o pravu na pristup informacijama, tako i drugih propisa kojima se odnose na različite vrste podataka, te Zakona o općem upravnom postupku. Iz nedovoljne stručne osposobljenosti proizlazi i svojevrsna odbojnost službenika prema samom Zakonu o pravu na pristup informacijama, s čime se Neovisno tijelo susreće svakodnevno pri pružanju pomoći tijelima javne vlasti, a konkretne posljedice, osim u povredi ustavom zajamčenog prava građana, očituju se kao izostanak dostave izvješća ili kao neodgovarajuće sastavljanje i pružanje podataka u sklopu godišnjeg izvješća, koje u pojedinim slučajevima prelaze u nezakonito i bezobzirno ponašanje. Ujedno, kontinuirana praksa pružanja pomoći tijelima javne vlasti

pokazala je da su službenici za informiranje nakon što im se objasne osnovni postulati Zakona te pravila postupanja skloni promijeniti stav i prema samom Zakonu te razmotriti svoju ulogu u provedbi Zakona, na način da shvaćanje o važnosti transparentnog rada preuzimaju kao osnovno načelo svog rada. Ujedno, treba spomenuti da službenici za informiranje ne razlikuju institut pristupa informacija od ponovne uporabe informacija. Kako bi se prevladala problematika kvalifikacije zahtjeva korisnika prava na informaciju i ponovnu uporabu, kao i drugi problemi u postupanju sa zahtjevima (odbijanje zahtjeva bez zakonske osnove, prekoračenje rokova, itd.) nužno je provesti edukaciju službenika za informiranje u tijelima javne vlasti. Osim edukacije koja se kontinuirano provodi te poboljšanja metodologije prikupljanja izvješća, zadaća Povjerenice u idućem razdoblju bit će da putem neposrednih inspekcijskih nadzora utvrditi koliko tijela javne vlasti zaprimaju zahtjeva te da li su svi zahtjevi evidentirani u službenom Upisniku.

3.8. Naknada stvarnih materijalnih troškova

Na pristup informacijama u postupcima pred tijelima javne vlasti ne plaćaju se upravne i sudske pristojbe. Tijelo javne vlasti ima pravo tražiti od korisnika naknadu stvarnih materijalnih troškova koji nastanu pružanjem informacije, sukladno članku 17. Zakona, kao i na naknadu troškova dostave tražene informacije. Na zahtjev korisnika tijelo javne vlasti dužno je dostaviti način izračuna naknade.

Zakon propisuje obavezu Povjerenika za informiranje da utvrdi kriterije za određivanje visine naknade iz članka 19. stavka 3. Zakona u roku od 90 dana od dana izbora, s time da su raniji Kriteriji za određivanje visine naknade iz članka 19. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 172/03 i 144/10) koji su objavljeni u Narodnim novinama 38/11 (dalje u tekstu: Kriteriji) ostali na snazi do stupanja na snagu novih Kriterija.

Krajem 2013. godine Povjerenica za informiranje izradila je Nacrt Kriterija za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije te je provedeno savjetovanje s javnošću u periodu od 23. prosinca 2013. do 23. siječnja 2014. godine sukladno odredbama članak 11. Zakona. Zaprimito je ukupno pet primjedbi, od kojih su dvije prihvaćene, a tri nisu prihvaćene. Također je izrađeno Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću. Neovisno tijelo donijelo je 24. siječnja 2014. nove Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (Narodne novine 12/14) koji se primjenjuju za sva tijela javne vlasti od 08. ožujka 2014. godine.

Prema podacima obrađenih Izvješća visina ostvarene naknade koju su 3452 tijela javne vlasti naplatila od korisnika za pružanje informacije iznosi 148.402 kuna, uz 21.930 kuna koje je naplatilo 10 tijela čiji podaci nisu obrađivani u sklopu skupnih podataka, što čini ukupno 170.332 kuna naplaćenih od strane 102 tijela javne vlasti. Pri tome treba uzeti u obzir da su neka tijela usluge iz svoje redovne djelatnosti (izdavanje potvrda i duplikata, preslike dokumenata strankama iz spisa) prikazivala kao naknadu stvarnih materijalnih troškova po znatno višim cijenama nego što su one određene Kriterijima, te su na tu praksu upozoreni izravnim kontaktom, a podaci za obradu modificirani su u skladu s ispravicima.

Prema prikupljenim podacima 97% tijela javne vlasti ne naplaćuje troškove pružanja informacije, što predstavlja pozitivnu praksu i proširuje dostupnost javnih informacija. Međutim, tijela javne vlasti trebaju biti svjesna da pristup informaciji trebaju osigurati tako da se na korisnika ne svaljuju pretjerani troškovi niti da ga se na taj način ne onemogućuje da dobije informaciju (npr.

izračunom pretjeranih troškova koji navedu korisnika da odustane od zahtjeva, slanjem informacija poštom koristeći skuplje usluge nego što su to redovne poštanske usluge, a koje treba platiti korisnik). Ujedno, utvrđeno je da neka tijela javne vlasti, osobito ona slabijih financijskih kapaciteta i posebno ona koja nemaju proračunskih sredstava ili umjesto zaposlenih imaju volontere (npr. dobrovoljna udruženja) u kontaktima s neovisnim tijelom opetovano iskazuju problem troškova koje imaju radi izrade informacije.

Kao preporuke za poboljšanje utvrđenog stanja moguće je istaknuti slijedeće:

(1) Preporuča se tijelima javne vlasti objavljivanje najvećeg dijela javnih informacija na Internet stranici kao efikasan način za smanjivanje troškova, osobito u smislu utroška vremena službenika za informiranje za pripremu informacije (izrada preslika, skeniranje itd.), ali i materijalnih troškova koji padaju na teret tijela odnosno građana. Potrebno je uzeti da se novim Kriterijima u članku 5. daje mogućnost tijelu javne vlasti da, vodeći se razlozima učinkovitosti, ekonomičnosti, te ostvarivanja razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, odluči ne zaračunati troškove koji nastaju pružanjem i dostavom informacije ukoliko ne prelaze iznos od 50,00 kuna. Ujedno je potrebno naglasiti da se informacije treba slati redovitom poštom, odnosno koristiti elektroničku poštu kad god je to primjereno i u skladu s traženjem korisnika.

(2) Potrebno je educirati službenike u tijelima javne vlasti o razlikovanju između zahtjeva za pravo na pristup informacijama i redovite djelatnosti tijela javne vlasti u okviru koje se pružaju određene informacije (npr. izdavanje preporuka, duplikata, i sl.), a koje ne predstavljaju informaciju u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama.

4. Rad Neovisnog tijela

4.1. Djelokrug

Člankom 35. Zakona kao neovisno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama utemeljena je institucija Povjerenika za informiranje. Do 25. listopada 2013. tu je funkciju obavljala Agencija za zaštitu osobnih podataka, a od tog datuma, izborom Povjerenika, nastavila ju je obavljati Povjerenica za informiranje sa svojom stručnom službom, Uredom povjerenika za informiranje.

Sukladno odredbi članak 35. stavka 3. Zakona u nadležnosti Povjerenika za informiranje su sljedeće ovlasti: drugostupanjsko je tijelo u rješavanju žalbi, obavlja nadzor, provodi inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona, predlaže tijelima javne vlasti poduzimanje mjera radi unapređivanja ostvarivanja prava na pristup informacijama, informira javnost o ostvarivanju prava korisnika, predlaže mjere za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje, inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unapređenja prava na pristup informacijama, podnosi Hrvatskom saboru izvješće o provedbi Zakona i podnosi optužni prijedlog i izdaje prekršajni nalog.

Tijekom 2013. godine Neovisno tijelo poduzimalo je odgovarajuće aktivnosti za ostvarenje poslova iz propisanog djelokruga. Neovisno tijelo je zaprimilo 853 predmeta što je povećanje za 20,6% u odnosu na 2012. godinu. Ukupno je otvoreno 515 upravnih predmeta i 338 neupravnih predmeta (upita, predstavki i ostalih podnesaka). Potrebno je naglasiti da je Neovisno tijelo, u odnosu na ukupan broj predmeta koji su tijekom 2013. godine bili u radu, izradilo 2525 izlaznih akata. Iz navedenog podatka proizlazi znatna opterećenost službenika jer se u okviru rada u najvećem broju predmeta, a u svrhu zakonitog i pravilnog okončanja postupka i provjere izvršenja rješenja, izrađuje više akata.

4.2. Rad po žalbama

Bitna novost Zakona ogleda se u tome da je od 08.03.2014. godine Neovisno tijelo nadležno za rješavanje o žalbama zbog uskrate informacija u odnosu na sva tijela javne vlasti, za razliku od ranijeg Zakona prema kojem Neovisno tijelo nije bilo nadležno za uskratu informacija od strane državnih tijela (Hrvatskog sabora, Predsjednika Republike Hrvatske, Vlade Republike Hrvatske, Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Ustavnog sud Republike Hrvatske i Glavnog državnog odvjetnika), i to bez obzira radi li se o klasificiranim podacima ili ne. Ujedno, Zakon je definiranjem tijela javne vlasti proširio krug tijela koja su obveznici Zakona.

a) Broj žalbi i rješavanje po žalbama

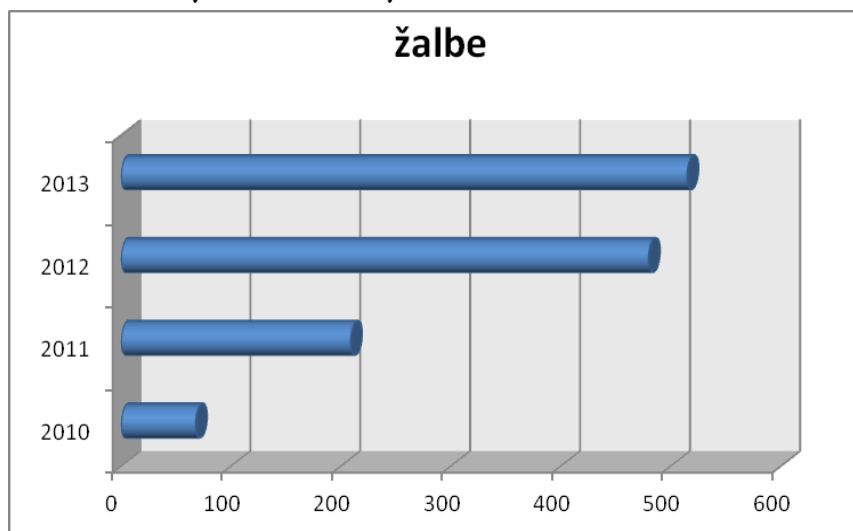
Tijekom 2013. godine ukupno je otvoreno 515 predmeta po žalbama te je iz 2012. godine preneseno u rješavanje 129 žalbi, tako da je tijekom 2013. godine bilo na rješavanju 644 žalbi (Tablica 8).

Tablica 8: Broj žalbi u 2013. godini

Žalbe prenesene iz 2012	129
Novootvoreni predmeti po žalbama	515
UKUPNO	644

Usporedbom s podacima iz ranijih izvješća, vidljivo je da se nastavlja trend porasta broja žalbenih predmeta u radu pred Neovisnim tijelom, od kada je u njegovoj nadležnosti rješavanje žalbi u predmetima ostvarivanja prava na pristup informacija. Porast broja žalbi može se objasniti kako proširenjem kruga obveznika Zakona, tako i boljom vidljivošću Neovisnog tijela u javnosti te veće svijesti građana o pravu na pristup informacijama kao ustavom zajamčenog prava.

Slika 2: Broj žalbi u razdoblju 2010-2013.



Žalbe koje su otvorene tijekom 2013. godine su se u trećini slučajeva odnosile na odbijanje zahtjeva (186 žalbi ili 36%), dok su u dvije trećine slučajeva bile izjavljene zbog tzv. šutnje uprave (331 žalba ili 64%), odnosno građani su ih podnosili u situacijama kada se tijela javne vlasti nisu očitovala na njihove zahtjeve niti im pružila informaciju u propisanom roku. U usporedbi s 2012. godinom, broj podnesenih žalbi zbog šutnje uprave smanjio se za 2%, što predstavlja zanemarivo smanjenje i ujedno pokazuje zabrinjavajuću praksu tijela javne vlasti koja se oglašuju na zahtjeve građana i neopravdano im uskraćuju pravni put za ostvarivanje njihova ustavom zajamčenog prava.

Sličnu strukturu pokazuju i svi predmeti koji su po žalbama bili u rješavanju u 2013. godini – od ukupnog broja žalbi koje su bile u rješavanju u 2013. godini 244 (37,9%) se odnosi na rješenja o odbijanju zahtjeva za pristup informacijama, a gotovo dvije trećine, njih 400 (62,1%), odnose se na šutnju uprave, tj. slučajeve neodlučivanja tijela javne vlasti o zahtjevu podnositelja u propisanim rokovima. Neovisno tijelo nije zaprimilo niti jednu žalbu koja bi se odnosila na uskratu prava na ponovnu uporabu informacija.

Tijekom 2013. godine riješeno je 495 (76,97%) žalbi te je broj riješenih žalbi u odnosu na 2012. godinu u porastu za 36%. Navedeni podaci ukazuju na maksimalan angažman svih službenika u Neovisnom tijelu koji su osim rješavanja žalbi imali u obvezi i druge povjerene poslove. Međutim, unatoč trudu službenika, a iz razloga nedovoljnih kapaciteta za rješavanje predmeta u smislu broja službenika, gotovo četvrtina žalbi, njih 149 (23,1%), ostalo je neriješeno te je preneseno u rješavanje u 2014. godinu. Jedan dio neriješenih žalbi su žalbe koje su zaprimljene tijekom prosinca 2013. godine i u kojima je tekao zakonski rok za rješavanje. Treba uzeti u obzir i da su službenici bili angažirani na ustrojavanju Ureda pa su uz redovan rad po žalbama obavljani poslovi izrade ugovora, sporazuma, odluka i drugih akata, Poslovnika, Kriterija za naplatu stvarnih materijalnih troškova, upute i organiziranje poslove oko dostave Izvješća i drugih poslova vezanih za administrativno-tehničke poslove novoosnovanog tijela.

Stoga je najvažniji problem kod rješavanja žalbi u zakonskim rokovima, koji su dvostruko kraći u odnosu rok iz Zakona o općem upravnom postupku, nedostatak službenika za rješavanje žalbi. Hitnost rješavanja je osobito važna u postupcima ostvarivanja informacije jer informacije moraju biti pravovremene, potpune i točne, a protekom vremena neke informacije više nisu aktualne i korisne tako da je nužno osigurati što brže donošenja odluka u žalbenom postupku. Nedostatak odgovarajućih kapaciteta za rješavanje po žalbama (ne računajući ostale nove poslove Neovisnog tijela), već je konstatiran po nalazima upravne inspekcije iz ožujka 2013.

S obzirom na *odlučivanje u drugom stupnju*, u žalbama koje su riješene tijekom 2013 godine Neovisno tijelo je:

- 3 (0,6%) žalbi odbacilo jer nisu bile dopuštene ili pravodobne;
- 75 (15,2%) žalbi odbilo kao neosnovane jer je utvrđeno da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno proveden i da je rješenje pravilno i na zakonu osnovano, među kojima su i 11 žalbi koje su spojene u 3 postupka);
- 35 (7,1%) rješenja poništilo i naložilo tijelu javne vlasti da žalitelju omogući slobodan pristup informaciji kad je utvrdilo da je žalba osnovana;
- 66 (13,3%) rješenja poništilo i dostavilo 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,
- 3 (0,6%) žalbi koje su se odnosile na rješenje o odbijanju zahtjeva koje su bile upućene neposredno Neovisnom tijelu, te su tijela javne vlasti riješila žalbe prema članku 113. Zakona o općem upravnom postupku.

U predmetima tzv. šutnje uprave tijela javne vlasti Neovisno tijelo je u postupanju po žalbama izjavljenima zbog toga što prvostupanjsko tijelo nije u zakonskim rokovima riješilo zahtjev za pristup informacijama:

- u 33 (6,6%) žalbe odbacilo jer nisu bile dopuštene
- u 139 (28,1%) žalbi naložilo tijelima javne vlasti da u roku od 15 dana riješe zahtjev za pristup informacijama odnosno da donesu rješenje jer razlozi za nepostupanje po zahtjevu za pristup informacijama nisu bili opravdani;
- u 130 (26,3%) žalbi obustavilo postupak, ako je žalitelj odustao od žalbe ili u slučaju kada je tijelo javne vlasti nakon izjavljene žalbe postupilo po zahtjevu žalitelja dostavljajući

tražene informacije ili donoseći rješenje kojim se zahtjev odbija, a povodom kojega se mogla izjaviti žalba;

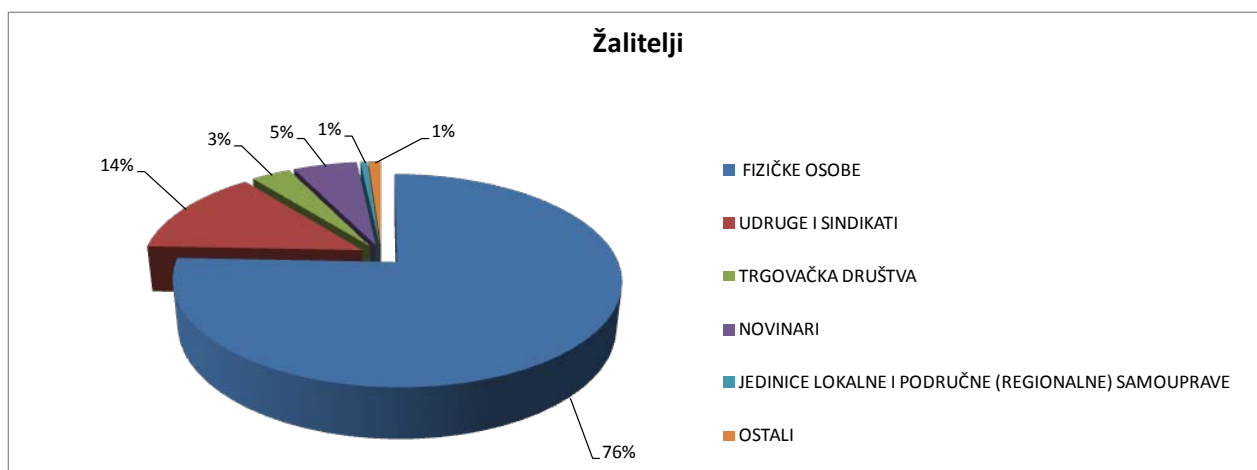
- u 1 žalbi omogućilo pristup informacijama sukladno članku 119., stavku 3. Zakona o općem upravnom postupku.

Proizlazi da je u postupanju u odnosu na 20,4% žalbi Neovisno tijelo poništilo rješenje tijela javne vlasti te da je u 28,1% žalbi naložilo tijelu da riješi zahtjev zbog šutnje uprave, što ukazuju da tijela javne vlasti u polovici slučajeva ne pružaju građanima informacije koje su im dužna pružiti.

b) Žalbe prema podnositeljima

U pogledu podnositelja žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama žalbe su najviše izjavljivale fizičke osobe (76%), zatim udruge i sindikati (14%), novinari (5%), trgovačka društva (3%) i jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave (1%) te ostali (1%) (Slika3). Činjenica da tri četvrtine žalbi izjavljuju građani kao fizičke osobe ukazuje na to da je na poticaj za poštivanje Zakona u najvećoj mjeri u rukama pojedinaca, ali i da su mnogi građani upoznati sa načinom ostvarivanja svog ustavom zajamčenog prava.

Slika 3: Struktura žalitelja

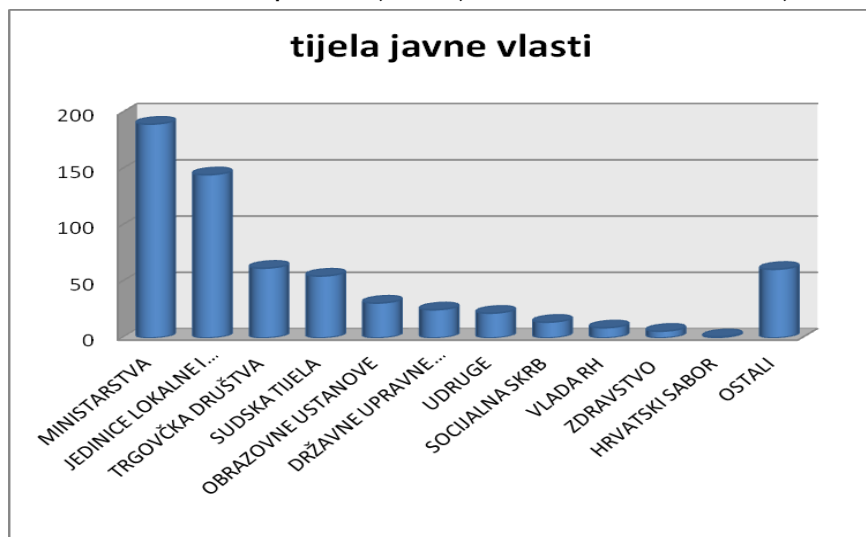


Potrebno je naglasiti da je i dalje veliki postotak izjavljenih žalbi od strane istih fizičkih osoba i da se žalbe odnose na određena tijela javne vlasti koja su u izvješćima ukazala da njihovo traženje informacija smatraju zluporabom prava. Utvrđeno je da 10 osoba podnose zahtjeve u većini istim tijelima javne vlasti (Hrvatskom Crvenom križu i gradskim društvima, dobrovoljnim vatrogasnim društvima, Zagrebačkom holdingu d.o.o, državnim odvjetništvima i sudovima). Često njihove žalbe nisu usmjerene na javne informacije kao informacije u smislu Zakona i odnose se na ostvarivanje njihovih prava. To ukazuje s jedne strane na mogućnost uzurpiranja institucija od strane pojedinaca i nedovoljne mehanizme zaštite od zlupotrebe zakonskih prava građana, koji se mogu naći u komparativnom zakonodavstvu, ali i na činjenicu da se građani često nalaze nemoćni ostvariti svoja prava po osnovi drugih propisa, najčešće uslijed neodgovarajuće primjene tih propisa od strane tijela javne vlasti.

c) *Žalbe prema tijelima javne vlasti*

Prema tijelima javne vlasti, najveći broj izjavljenih žalbi se odnosio na zahtjeve upućene ministarstvima, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravosudnim tijelima, udrugama i trgovačkim društvima, Vladi Republike Hrvatske (Slika 4).

Slika 4: Žalbe prema tijelima javne vlasti u odnosu na čije su odluke ili šutnju izjavljene



Tijekom 2013. godine zaprimljeno je 9 žalbi koje se odnose na odbijajuća rješenja Vlade Republike Hrvatske ili nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama Vlade Republike Hrvatske u zakonskom roku. U odnosu na Hrvatski sabor je izjavljena 1 žalba zbog nerješavanja zahtjeva u zakonskom roku.

d) *Osnove izjavljivanja žalbe*

U pogledu osnove izjavljivanja žalbe, žalitelji su izjavljivali najveći broj žalbi, njih 36, na rješenja koja su donesena jer se tražila informacija koja se ne smatra informacijom smislu članka 5. Zakona. Ovaj podatak ukazuje da građani i drugi korisnici prava na pristup informacijama ne razlikuju ostvarivanje prava na pristup informacijama u odnosu na druga prava koja su im zagarantirana Ustavom ili posebnim Zakonima primjerice Zakonom o sustavu državne uprave prema kojima mogu tražiti od tijela javne vlasti mišljenja, pojašnjenja, tražiti odgovor na predstavke. Također je 21 žalbi izjavljeno iz razloga što tijelo javne vlasti nema zatražene informacije.

U odnosu na zakonska ograničenja, žalitelji su izjavljivali najveći broj žalbi zbog uskrate informacija koja sadrže osobne podatke i to u 33 slučaja. U rješavanju tih žalbi je uočeno da tijela javne vlasti ne primjenjuju zakonsku mogućnost djelomičnog omogućavanja pristupu informacijama ako se određeni dijelovi informacije mogu prekriti i zakonskoj odredbi prema kojoj informacije o raspolaganju javnim sredstvima, osim ako su klasificirane, trebaju biti javno dostupne.

Idući zakonski razlog koji su tijela javne vlasti koristila za uskratu informacija je osnovana sumnja da bi dostava informacije mogla onemogućiti učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenja sudske odluke ili kazne, i to u 18 slučajeva.

Tijekom 2013. godine je zaprimljeno 21 predmeta kojima je razlog općenito tajnost podataka te se najviše žalbi odnosilo na poslovnu tajnu i to u 13 predmeta. U 6 žalbi je razlog uskrate klasificirani podaci te je 3 predmeta koji su klasificirani stupnjem tajnosti zaprimljeni u 2013. godini te će se o istima odlučivati tijekom 2014. godine.

Tijela javne vlasti su u 18 predmeta određene informacije iz razloga koji nisu zakonski razlozi, primjerice službena tajna ili jer tijelo javne vlasti smatra da ne treba pružiti informacije.

Tablica 9: Žalbe prema razlozima za odbijanje zahtjeva

razlozi za odbijanje zahtjeva	broj	%
predistražne i istražne radnje	8	6,40
klasificirani podaci	6	4,80
poslovna tajna ili profesionalna tajna	13	10,40
porezna tajna	2	1,60
osobni podaci	33	26,40
informacija u postupku izrade u tijelu javne vlasti	2	1,60
ograničenje međunarodnim ugovorima	0	0,00
ostali razlozi odbijanja	0	0,00
vodi se sudski, upravni ili drugi postupak	18	14,40
provodi se inspekcijski, upravni ili drugi nadzor	2	1,60
intelektualno vlasništvo	5	4,00
ne smatra se informacijom u smislu ZPPI	36	28,80
Ukupno	125	100

e) *Ocjena postupanja tijela javne vlasti*

Temeljem gore navedenih podataka te prakse Neovisnog tijela uočljivo je da postoji problem poznavanja Zakona o pravu na pristup informacijama, ali i drugih propisa od strane tijela javne vlasti, što zorno pokazuje slijedeće:

- tijela javne vlasti u nekim slučajevima ne postupaju sukladno članku 23. Zakona kada odbijaju zahtjev za pristup informaciji, odnosno odbijaju zahtjeve bez utemeljenja na zakonskim razlozima, oslanjajući se na osobnu procjenu o prihvatljivosti zahtjeva
- tijela javne vlasti često Neovisnom tijelu ne dostavljaju uz spis predmeta zatraženu informaciju što produžava vrijeme potrebno za rješavanje žalbi jer je potrebno zatražiti nadopunu kako bi se žalba mogla riješiti što dodatno odugovlači postupanje i ugrožava pridržavanje zakonskih rokova
- u žalbenim postupcima je uočeno slabo poznavanje odredbi Zakona o općem upravnom postupku pa tako rješenja ne sadrže sve sastavne dijelove osobito u slučaju kada je tijelo javne vlasti trgovačko društvo, postoje problemi kod dostave rješenja putem prvostupanjskih tijela

javne vlasti, osobito kod udruga s javnim ovlastima koje smatraju da obveza iz Zakona o općem upravnom postupku stvara troškove; osobito trgovačka društva koja su u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pokazuju problem nepoznavanja zakona, pa tako i ovlast da u slučaju iz članka 113. Zakona o općem upravnom postupku mogu po izjavljenoj žalbi odbaciti ili usvojiti zahtjev u potpunosti ili djelomično, ali nemaju ovlast za donošenje rješenje o odbijanju žalbe;

- utvrđeno je i da tijela javne vlasti ne osiguravaju suradnju između službenika za informiranje i glasnogovorničkih službi na način da se zahtjevi za pristup informacijama ne prosljeđuju glasnogovorničkoj službi kada se po prirodi zahtijevane informacije radi o upitu građana odnosno medija, već samo odbijaju zahtjev ne pružajući građaninu odgovarajuću pomoć;
- određen broj žalbi, posebno u odnosu na tijela državne uprave, izjavljuje se primjene odredbi o savjetovanju s javnošću te proaktivne objave informacija o raspolaganju s javnim sredstvima, provođenju natječajnih postupaka, te informacija o okolišu;
- u nekoliko predmeta u kojima su žalitelji izjavili žalbu putem prvostupanjskog tijela su tijela javne vlasti dostavile žalbu tek nakon što je žalitelj Neovisnom tijelu postavio pitanje oko nerješavanja žalbe, pa je utvrđeno kako tijelo javne nije dostavilo žalbu na rješavanje Neovisnom tijelu. U slučaju kada nije dostavljen spis predmeta i u slučajevima kada tijela javne vlasti nisu postupala po nalogima, Neovisno tijelo je o tome izvješćivalo Upravnu inspekciju Ministarstva uprave;
- u provedbi žalbenih postupaka, ali i postupanju po predstavkama, uočeno je da pojedina ministarstva, osobito Ministarstvo kulture i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, moraju uložiti dodatne napore kako bi se zahtjevi za pristup informacijama rješavali u zakonskim rokovima, što dijelom proizlazi iz velikog broja zahtjeva koje zaprimaju, ali i neodgovarajuće organizacije rada. Ministarstvo kulture je u više navrata potpuno ignoriralo zahtjeve Neovisnog tijela za dostavom očitovanja, postupanje po danim nalogima te je ignoriralo i zahtjeve Upravne inspekcije Ministarstva uprave;
- i u postupanju po žalbama zbog tzv. „šutnje uprave“ u nekoliko slučajeva određena su tijela javne vlasti ignorirala traženje Neovisnog tijela za dostavom obavijesti o razlozima nerješavanja zahtjeva, te je i u tim slučajevima Neovisno tijelo bilo prisiljeno slati i po nekoliko požurnica i obavještavala Upravnu inspekciju Ministarstva uprave;
- uočeno da se tijela javne vlasti ne drže danih rokova za postupanje po nalogima za rješavanje zahtjeva i donošenja rješenja u ponovnom postupku, pa je i u tim slučajevima Neovisno tijelo moralo slati požurnice, upozoravati na prekršajne sankcije, te podnositi optužne prijedloge;

Iz gornjih zapažanja proizlazi da je radi osiguravanja pravilne primjene Zakona i time zaštite prava na pristup informacijama najvažnije osigurati zakonitost postupanja tijela javne vlasti, educirati službenike za informiranje o pravu na pristup informacijama, općem upravnom postupku te drugim propisima iz područja informacijskog prava. Također, tijela javne vlasti dužna su pobrinuti se da odgovarajućom organizacijom rada osiguraju nesmetanu provedbu Zakona, ako i osigurati proaktivnu objavu informacija kad god je to potrebno.

I u odnosu na žalitelje i njihovo poznavanje načina ostvarivanja ustavom i zakonom zajamčenih prava te način korištenja mogućnosti koje im pružaju propisi, moguće je istaknuti nekoliko zapažanja:

- kao i prethodnih godina žalitelji su žalbe u 90% slučajeva izjavljivali izravno Neovisnom tijelu, što je značilo duže rješavanje žalbe jer tijela javne vlasti nisu u primjerenom roku dostavljala žalbe i spise predmeta;
- veliki broj žalbi se odnosi na postupke u kojima su korisnici prava na informacije stranke u postupcima i kojima je dostupnost informacija osigurana temeljem posebnih propisa i koje traže uvid u vlastite osobne podatke što je pravo koje osigurava Zakon o zaštiti osobnih podataka (Narodne novine 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12- pročišćeni tekst). Podnošenje zahtjeva kojima stranke traže uvid u upravne, kaznene, prekršajne ili druge spise za službenike za informiranje u tijelima javne vlasti, za Neovisno tijelo i u konačnici Visoki upravni sud Republike Hrvatske, predstavlja nepotrebno administriranje jer se u opisanim slučajevima Zakon ne primjenjuje, prema izričitoj odredbi Zakona članak 1., stavak 3. Zabrinjavajuća je činjenica što se u nekim žalbama pojavljuju iste stranke iako su prethodnim rješenjima Neovisnog tijela ili presudama upravnih sudova jasno dano tumačenje da se Zakon na traženje informacija iz njihovih spisa ne primjenjuje jer im posebni zakoni osiguravaju to pravo. Međutim, postavlja se pitanje u kojoj mjeri tijela javne vlasti na zakonit i pravilan način omogućuju građanima uvid u spis postupka kojim se odlučuje o kakvom pravu ili obavezi građana kao stranaka, kada su građani prisiljeni tražiti uvid putem Zakona o pravu na pristup informacijama;
- u nekoliko slučajeva tijela javne vlasti su od Neovisnog tijela tražili savjet kako se nositi sa određenim zahtjevima stranaka u kojima postoji sumnja na zlouporabu prava na pristup informacijama podnoseći veliki broj zahtjeva, tražeći veliku količinu informacija ili uporno podnoseći zahtjeve kojima se ne traže informacije u smislu Zakona i u kojima tijela javne vlasti moraju donositi rješenja. Sve to zahtjeva znatan administrativni kapacitet te posebno opterećuje tijela koje imaju mali broj zaposlenih;
- uočeno je da je potrebno graditi određene standarde ponašanja kojih bi se trebali držati i korisnici prava na pristup informacijama jer u pojedinim slučajevima službenicima za informiranje i službenicima Neovisnog tijela upućuju podneske neprimjerenog sadržaja, s prijatnjama kaznenim prijavama, uvredljivim komentarima, te slanjem podnesaka koji ne zadovoljavaju minimalne standarde koje bi podnesak trebao sadržavati.

Iz tih je razloga nužno napraviti analizu koja bi bila odraz realne situacije kako bi se eventualno zakonodavac pri izmjenama Zakona (ili Zakona o općem upravnom postupku, s obzirom da se takvo postupanje može smatrati sustavnim problemom) odlučio ojačati institucije u smislu definiranja kriterija i mjerila za ocjenu o postojanju zloupotrebe prava od strane stranaka u postupku. U nekim europskim zemljama (npr. Velika Britanija, Irska) postoje zakonom propisani kriteriji kao i praksa sudova o tome što se može smatrati zlouporabom prava koja može poslužiti kao analitička podloga za rješavanje ovog pitanja. Nužno je međutim zakonsko rješenje koncipirati tako da kriteriji budu jasno i mjerljivo određeni kako ne bi dolazilo do samovoljnog uskraćivanja informacija od strane tijela javne vlasti.

Također, potrebno je osvještavati građane o postojanju njihovog ustavom zajamčenog prava i pravnim sredstvima kojima ga mogu ostvariti, kao i opće podizanje građanske svijesti o njihovim pravima i obvezama.

4.3. Odabrani predmeti

Neovisno tijelo za potrebe Izvješća o radu odabralo nekoliko predmeta u kojima su žalbe odbijene i nekoliko slučajeva u kojima su žalbe uvažene, a koji mogu biti smjernice za određene standarde kojima se tijela javne vlasti trebaju rukovoditi kod donošenja odluka.

□ *Ugovori vezani za najam poslovnih prostora i troškove održavanja i režija:*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za pristup informacijama zatražio od Agencije za lijekove i medicinske proizvode da mu se dostave preslike svih ugovora koje navedeno tijelo ima sklopljeno za najam poslovnih prostora na adresi Ulica Roberta Frangeša Mihanovića 9, Zagreb, kao i ugovor sklopljen sa zakupodavcem prostora, a koji se odnosi na plaćanje troškova održavanja i režija poslovnih prostora unajmljenih na navedenoj adresi. Agencija za lijekove i medicinske proizvode odobrila je korisniku prava na informaciju pristup informaciji u dijelu koji se odnosi na podatke o površini zakupljenog prostora, a u preostalom dijelu je odbila njegov zahtjev jer se radi o dokumentaciji koja je od strane zakupodavca označena poslovnom tajnom.

Rješenjem Neovisnog tijela naloženo je tijelu javne vlasti da korisniku prava na informaciju dostavi preslike Ugovora o zakupu poslovnog prostora, sklopljenog između OFFICIUM PARTNER d.o.o. i Agencije za lijekove i medicinske proizvode dana 08. kolovoza 2012. godine, te Ugovora o podmirivanju troškova zajedničke potrošnje sklopljenog između OFFICIUM PARTNER d.o.o. i Agencije za lijekove i medicinske proizvode dana 31. prosinca 2012. godine, čime mu je omogućena dostupnost zatražene informacije.

□ *Dokumentacija vezana za pronalaženje najboljeg modela monetizacije javnog duga vezanog uz operatere autocesta u državnom vlasništvu:*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za pristup informacijama zatražio od Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture kao tijela javne vlasti dokumentaciju koju je isporučio Savjetnik (grupacija: društvo Erste Group Bank AG, društvo Deloitte savjetodavne usluge d.o.o., društvo Wolf Theiss Rechtsanwälte GmbH-Podružnica Zagreb, te društvo za upravljanje autocestama Asfinag International) s ciljem iznalaženja najboljeg modela monetizacije javnog duga vezanog uz operatere autocesta u državnom vlasništvu, Hrvatske autoceste i Autocestu Rijeka-Zagreb. Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture je donijelo rješenje kojim se zahtjev odbija iz razloga što je informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti čije bi objavljivanje prije dovršetka cjelovite i konačne informacije moglo narušiti proces donošenja odluke, te zbog toga što postoje osnove sumnje da bi njezinom objavom onemogućili učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje pravno uređenog postupka sukladno načelima jednakog tretmana i zabrane diskriminacije.

Rješenjem Neovisnog tijela poništeno je pobijano rješenje Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture i predmet dostavljen na ponovni postupak. Naime, Neovisno tijelo nije bila suglasno sa stajalištem Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture da je informacija u postupku izrade unutar tijela javne vlasti. Naime, kako to proizlazi iz spisa predmeta, točno je da cjelokupni postupak monetizacije autocesta nije završen, međutim korisnik prava na informaciju nije ni tražio informaciju koja će tek biti izrađena već informaciju iz određene faze postupka koja je izrađena i o kojoj se raspravljalo u medijima i za koju je postojao interes javnosti. Također u žalbenom postupku je utvrđeno da tijelo javne vlasti nije provelo test javnog interesa.

□ *Dokumentacija kandidata izabranih za slobodna radna mjesta samostalnog inženjera elektrotehnike*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za pristup informacijama zatražio od trgovačkog društva Hrvatska elektroprivreda d.d. da mu se dostavi preslika dokumentacije kandidata koji su izabrani za slobodna radna mjesta samostalnog inženjera elektrotehnike, kao i rješenje ili drugi akt o izboru istih. Trgovačko društvo Hrvatska elektroprivreda d.d je rješenjem od 20. svibnja 2013. godine odbilo zahtjev korisnika prava na informaciju jer zatražena informacija sadrži osobne podatke.

Rješenjem Povjerenice za informiranje korisniku prava na informaciju odobren je djelomičan pristup informacijama. U žalbenom postupku je utvrđeno da dostavljena dokumentacija koje se odnosi na zatražene informacije sadrži osobne podatke izabranih kandidata, kao i potpisnika pojedinih isprava koje su izabrani priložili prilikom javljanja na raspisani oglas, te potpisnika Odluka o izboru kandidata. Povjerenica za informiranje je razmotrila da li je moguć djelomičan pristup zatraženim informacijama, te je ocijenila da je moguće žalitelju odobriti djelomičan pristup zatraženim informacijama. Tako je utvrđeno da ne dolazi do kršenja Zakona o zaštiti osobnih podataka ako se dostave osobni podaci o imenu i prezimenu, stručnoj spremi, kao i imena i prezimena potpisnika pojedinih isprava, dok je u odnosu na ostale osobne podatke poput datuma i mjesta rođenja, broja osobne iskaznice, adrese prebivališta i slično, utvrđeno da je iste potrebno zaštititi.

□ *Dokumentacija vezana za provedbu natječaja za specijalizacije*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za pristup informacijama zatražio od Kliničkog bolničkog centra Zagreb, kao tijela javne vlasti, da mu se dostavi: pod 1) dokument koji prikazuje konačni redoslijed kandidata za specijalizaciju iz pedijatrije utvrđen od strane povjerenstva s razgovora provedenog 21. prosinca 2011., a u svezi natječaja objavljenog u „Narodnim novinama“ od 04. studenog 2011., fotokopija obrazaca na kojima je prikazano bodovanje pojedinih članova Povjerenstva i ukupni broj bodova od strane Povjerenstva, i to zasebno za sebe i još jednog kandidata; pod 2) fotokopija dokumenta koji prikazuje konačni redoslijed kandidata za specijalizaciju iz urologije utvrđen od strane Povjerenstva s razgovora provedenog 14. prosinca 2011., a u svezi natječaja objavljenog u „Narodnim novinama“ od 04. studenog 2011., fotokopiju dokumenta kojima je prikazano bodovanje korisnika prava na informaciju kao kandidata od strane pojedinih članova povjerenstva; pod 3) fotokopija dokumenta koji prikazuje konačni redoslijed kandidata za specijalizaciju iz oftalmologije i optometrije utvrđen od strane Povjerenstva s razgovora provedenog 16. prosinca 2011., a u svezi natječaja objavljenog u „Narodnim novinama“ od 04. studenog 2011., fotokopiju dokumenta na kojima je prikazano bodovanje korisnika prava na informaciju kao kandidata od strane pojedinih članova Povjerenstva.

Rješenjem Neovisnog tijela omogućeni su korisniku prava na informaciju obrasci bodovanja za specijalizaciju iz pedijatrije, za specijalizaciju iz urologije i za specijalizaciju iz oftalmologije i optometrije, a koji su se odnosili na samog korisnika prava na informaciju kao kandidata objavljenih natječaja. S obzirom da je iz spisa predmeta proizlazilo da žalitelj više ne može ostvariti svoje pravo na natječaju dokumentaciju kao kandidat u natječaju, primijenile su se odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Kako se među zatraženom dokumentacijom nalazila i dokumentacija koja sadrži osobne podatke žalitelja, utvrdilo se da u donosu na istu nema zapreka iz Zakona za zaštitu osobnih podataka za dostavljanjem takve dokumentacije žalitelju. U odnosu na preostalu dokumentaciju utvrđeno je da ne dolazi do kršenja Zakona o zaštiti osobnih podataka ako se dostave

podaci koji nisu osobni podaci i ako se dostave osobni podaci o imenu i prezimenu, broju bodova i pojedinom bodovanju za izabrane kandidate, kao i imena i prezimena članova Povjerenstva za koju bi žalitelj i svaka druga osoba imala pravo saznanja jer se radi o radu tih osoba u tijelu javne vlasti, kao i potrošnji proračunskih sredstava, a koji bi radi transparentnog rada tijela javne vlasti trebali biti dostupni.

□ *Uvid u natječajnu dokumentaciju i pravljenje preslika iste*

Korisnik prava na informaciju je zahtjevom za ispravak tražene informacije zatražio od Agencije za upravljanje državnom imovinom, kao tijela javne vlasti, da mu se omogući neposredan uvid u cjelokupnu natječajnu dokumentaciju, ponude i postupak odabira ponude, a koja se odnosi na prodaju nekretnine u Petrinji, k.o. Petrinja, zk.ul.br. 4455, zkč.br. 254/2 K, kao i pravljenje preslika iste. Agencija za upravljanje državnom imovinom, kao prvostupanjsko tijelo, postupajući po zahtjevu korisnika prava na informaciju dana 09.05.2012. godine donijela je rješenje kojim se zahtjev odbija kao neosnovan jer je korisniku pružena potpuna informacija. Neovisno tijelo je utvrdilo da zatražene informacije sadrže osobne podatke izabranog ponuditelja koje treba zaštititi kao što su: adresa, datum rođenja, mjesto rođenja, narodnost, e-mail, telefon, a koji nisu direktno vezani uz odabir najpovoljnije ponude. U pogledu toga dijela zatraženih informacija potrebno je zaštititi osobne podatke izabranog ponuditelja, budući da bi davanjem kopije zatraženih informacija došlo do povrede odredbe članka 7. Zakona o zaštiti osobnih podataka. Rješenjem Neovisnog tijela naloženo je da se korisniku prava na informaciju omogući preslika Objave Javnog poziva za podnošenje ponuda za kupnju nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske (Jutarnji list, 21.12.2011. godine). Nadalje, korisniku prava na informaciju djelomično je odobren pristup sljedećoj dokumentaciji: Odluka o odabiru najpovoljnije ponude, Klasa: 940-06/12-07/18, Ur.broj: 360-5241/01-2012-2 od 24. veljače 2012. godine, Ponuda za nekretninu u Petrinji od 15. veljače 2012. godine, Potvrda Općinskog suda u Sisku broj Kr-II 1046/2012, od 15.02.2012. godine, Potvrda Ministarstva financija-Porezne uprave, Područnog ureda Sisak, Ispostave Petrinja, Klasa: 034-04/2012-001/00320, Ur.broj: 513-007-03/07/2012-01, od 27.01.2012. godine, uplatnica kojom je plaćena jamčevina, Izjava o istinitosti danih podataka od 15.02.2012. godine, te su na istoj dokumentaciji zaštićeni osobni podaci adresa prebivališta, datum i mjesto rođenja, OIB, telefon, e-mail, broj tekućeg računa i naziv banke u kojoj se vodi, narodnost, zanimanje, adresu stalnog boravišta, broj osobne iskaznice. Žalba korisnika prava na informaciju u preostalom dijelu odbijena je kao neosnovana.

□ *Aplikacijska dokumentacija za EU projekt – intelektualno vlasništvo*

Korisnik prava na pristup informacijama je od Grada Šibenika zatražio dostavu kompletne aplikacijske dokumentacije za projekt Revitalizacija Tvrđave sv. Mihovila, onako kako je prijavljena na europski IPA IIIc program. Grad Šibenik je odbio korisnikov zahtjev sa obrazloženjem kako postoje osnovne sumnje da bi objavljivanje informacije povrijedilo pravo intelektualnog vlasništava.

Naime, Grad Šibenik u odbijajućem rješenju navodi kako je vlasnik autorskih prava nad aplikacijskom dokumentacijom inozemna tvrtka te da ne postoji praksa kopiranja, umnožavanja i distribucije aplikacijskih formi i obrazaca prijavljenog projekta. Neovisno tijelo je poništilo rješenje Grada Šibenika i naložila tijelu javne vlasti da korisniku omogući pristup informaciji. S obzirom da je aplikacijska dokumentacija plaćena konzultantskoj tvrtci javnim novcem, Neovisno tijelo je smatralo

kako nema razloga da se informacija uskrati korisniku. U drugostupanjskom rješenu je ujedno zaključeno kako zatražena informacija ne predstavlja intelektualno vlasništvo.

□ *Informacija predstavlja zakonom zaštićeni osobni podatak*

Korisnik prava na pristup informacijama je od Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije zatražio informaciju o svim korisnicima prava na organiziranu obnovu na području Miljevaca/Općina Drniš, na teret proračuna Republike Hrvatske. Ministarstvo je odbilo korisnikov zahtjev iz razloga jer je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka. U drugostupanjskom postupku je utvrđeno kako je Ministarstvo pogrešno primijenilo materijalni propis kada je odlučivalo o žaliteljevom zahtjevu. Naime, člankom 16. stavkom 3. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je kako su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti osim ako informacija predstavlja klasificiran podatak. Budući da zatražena informacija ne predstavlja klasificirani podatak i da se odnosi na raspolaganje javnim sredstvima, ona je automatski dostupna javnosti, stoga je Neovisno tijelo poništila rješenu Ministarstva i naložila da se korisniku omogući zatražena informacija.

□ *Tijelo javne vlasti je uskratilo pristup informaciji ne koristeći razloge odbijanja propisane Zakonom o pravu na pristup informacijama*

Korisnica prava na pristup informacijama je od Hrvatske ljekarničke komore zatražila Financijski plan Hrvatske ljekarničke komore za 2012. godinu, iznos visine naknade predsjedniku Hrvatske ljekarničke komore za mjesec 11/2012. i 12/2012., iznos visine plaće glavne tajnice Hrvatske ljekarničke komore za mjesec 11/2012. i 12/2012., iznos visine plaće glavne pravnice Hrvatske ljekarničke komore za mjesec 11/2012. i 12/2012., iznos visine plaće stručnih suradnica Hrvatske ljekarničke komore za mjesec 11/2012. i 12/2012., iznos visine plaće administracije Hrvatske ljekarničke komore za mjesec 11/2012. i 12/2012. te Ugovor između Plive i Hrvatske ljekarničke komore vezan za projekt e-stručnog usavršavanja. Hrvatska ljekarnička komora je odbila zahtjev korisnice iz razloga jer se plaće radnika u zaposlenih u Hrvatskoj ljekarničkoj komori, kao i ostali poslovi Hrvatske ljekarničke komore, ne financiraju iz državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne samouprave, i kao takvi nisu dostupni javnosti već nadležnim institucijama za nadzor zakonitosti poslovanja Hrvatske ljekarničke komore. Zahtjev je ujedno odbijen iz razloga što Hrvatska ljekarnička komora nije dužna provoditi postupak javne nabave, pa slijedom toga nije dužna temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama dostaviti bilo koje podatke o ugovorima koje Hrvatska ljekarnička komora sklapa sa trećim osobama.

Neovisno tijelo je poništilo prvostupanjsko rješenu i naložila tijelu javne vlasti da pruži korisnici tražene informacije, s obzirom da je utvrdila kako ne postoje zakonom propisana ograničenja koja bi onemogućila njihovo dobivanje.

□ *Informacija predstavlja poslovnu tajnu*

Korisnik prava na pristup informacijama je od HŽ Putničkog prijevoza zatražio dobivanje ugovora o pružanju usluga čuvanja imovine, zajedno sa aneksima tog ugovora. HŽ Putnički prijevoz d.o.o. je odbio zahtjev korisnika s obrazloženjem da informacija predstavlja poslovnu tajnu sukladno Pravilniku o poslovnoj tajni HŽ Putničkog prijevoza d.o.o. Neovisno tijelo je u drugostupanjskom postupku

utvrdilo kako zatražena informacija ne može predstavljati poslovnu tajnu, stoga je poništila prvostupajnsko rješnje i naložila tijelu javne vlasti da omogući korisniku pristup informacijama.

□ *Novinarski upit*

Novinar jednog internetskog portala je uputio Vladi RH niz pitanja koja se odnose na eventualni sastanak premijera Zorana Milanovića s nakladnikom Ninoslavom Pavićem, održanim 19. rujna 2013. godine u restoranu Tač. Vlada RH je odbila korisnikov zahtjev iz razloga jer su njegovim zahtjevom zatražene informacije koje se ne smatraju informacijama u smislu odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama. U drugostupajnskom postupku je utvrđeno kako je korisnik tražio informaciju koja se ne smatra informacijom u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama, već se radi o novinarskom upitu i traženju obrazloženja i objašnjenja na koji se odgovara sukladno Zakonu o medijima, te kako je služba za odnose s javnošću odgovorila na korisnikov upit. S obzirom da Neovisno tijelo nije nadležno za nadzor nad odredbama Zakona o medijima, potvrdilo je prvostupajnsko rješnje te je odbilo žalbu kao neosnovanu.

□ *Onemogućavanje učinkovitog, neovisnog i nepristranog vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravnog uređenog postupka, izvršavanje sudske kazne ili odluke.*

Korisnik prava na pristup informacijama zatražio je od Nacionalnog parka Zapisnika Klasa: 003-08/12-80/03, Urbroj: 2198-1-90-07/01-12-2 od 13. ožujka 2012. godine, Zapisnika Klasa: 003-08/12-80/06, Urbroj: 2198-1-90-07/01-12-3 od 08. svibnja 2012. godine i Zapisnika Klasa: 003-08/12-80/07, Urbroj: 2198-1-90-07/01-12-2 od 16. lipnja 2012. godine, Zapisnika Klasa: 003-08/12-80/04, Urbroj: 2198-1-90-07/01-12-2 od 19. travnja 2012. godine, Zapisnika sa javnog otvaranja ponuda po javnom natječaju za zakup poslovnog prostora caffè bara pokraj upravne zgrade JU NP Paklenica, Klasa: 372-03/12-30-02, Urbroj: 2198-1-90-01/02-12-19 od 14. lipnja 2012. godine i Ugovora o zakupu poslovnog prostora caffè bara sklopljenog dana 28. lipnja 2012. godine između Javne ustanove Nacionalni park Paklenica i Ugostiteljskog obrta „MG“. Javna ustanova Nacionalni park Paklenica je odbila zahtjev korisnika s obrazloženjem da se pružanjem zatraženih informacija korisniku onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravnog uređenog postupka, izvršavanje sudske kazne ili odluke.

Neovisno tijelo je donijelo odluku kojom je odobrilo zatražene zapisnike uz zaštitu osobnih podataka osoba koje ne rade u tijelu javne vlasti i dostavu preslika Ugovora o zakupu poslovnog prostora caffè bara sklopljenog dana 28. lipnja 2012. godine između Javne ustanove Nacionalni park Paklenica i Ugostiteljskog obrta „MG“ na način da se prije dostave preslike Ugovora zaštite ostali osobni podaci koji su sadržani u Ugovoru i to: datum rođenja, MBG, OIB, adresa, broj osobne iskaznice vlasnika Ugostiteljskog obrta „MG“, te datum rođenja, OIB, adresa, broj osobne iskaznice privremenog ravnatelja Javne ustanove Nacionalni park Paklenica. Utvrđeno je da zatraženi zapisnici sa sjednica Upravnog vijeća osim osobnih podataka koji se mogu prikriti, ne sadrže podatke koji bi predstavljali zakonski razlog za izuzeće. Zatraženi zapisnici predstavljaju činjenicu o radu i načinu donošenja odluka Javne ustanove Nacionalni park Paklenica, koji su kao takvi javni, uz određene izuzetke koji se tiču zaštite osobnih podataka. Zapisnik sa javnog otvaranja ponuda po javnom natječaju za zakup poslovnog prostora caffè bara pokraj upravne zgrade JU NP Paklenica je rezultat javnog otvaranja ponuda na koji može doći svaka zainteresirana osoba, a sam natječaj je objavljen u Narodnim novinama 58/12, te bi tijelo javne vlasti dužno korisniku prava na informaciju omogućiti

presliku traženog Zapisnika. Ugovor o zakupu poslovnog prostora caffe bara sklopljenog između Javne ustanove Nacionalni park Paklenica i Ugostiteljskog obrta „MG“ je rezultat javno provedenog postupka po javnom natječaju za zakup poslovnog prostora. Iz spisa predmeta nije proizašlo da je citirani Ugovor kao informacija predmet vođenja spora po postupku javne nabave. Iz spisa proizlazi da se postoji spor oko iseljenja iz prostora koji je u vlasništvu Javne ustanove Nacionalnog parka Paklenica.

□ *Zatražene informacije predstavljaju poslovnu tajnu sukladno općem aktu trgovačkog društva*

Korisnica prava na pristup informacijama, novinarka Večernje lista, zatražila je od trgovačkog društva Varkom d.d. podatke iz menadžerskog ugovora bivšeg direktora T. K. odnosno podatke o plaći, bonusima i otpremnini koju je ostvario na temelju navedenog menadžerskog ugovora. Trgovačko društvo Varkom d.d. uskratilo je pristup zatraženim informacijama iz razloga jer su zatražene informacije poslovna tajna sukladno općem aktu. Neovisno tijelo je djelomično odobrilo dobivanje preslike Ugovora o radu sklopljenog između trgovačkog društva Varkom d.d. i T. K. od 06.04.2010. godine i Sporazuma o prestanku funkcije Uprave Društva i prestanku Ugovora o radu sklopljenog između trgovačkog društva Varkom d.d. i T.K. od 04.03.2013. godine, na način da se žaliteljici dostave dijelovi preslike Ugovora i Sporazuma koji sadržavaju podatke o plaći (bruto iznosu), bonusima i podatak o otpremnini, s time da se prekriju ostali osobni podaci koji su sastavni dio Ugovora.

Neovisno tijelo je utvrdilo da je očito da će se davanjem zatraženih podataka identificirati određena osoba, odnosno dati će se njezini osobni podaci u granicama koje su nužne radi dobivanja informacije, a s druge strane treba uzeti u obzir i da se radi o trošenju dijela proračunskog novca. Naime za obavljanje komunalnih djelatnosti sredstva se osiguravaju iz cijene komunalnih usluga, naknada, iz proračuna jedinice lokalne samouprave te iz drugih izvora prema posebnim propisima, kako je to navedeno u Izvešću o obavljenoj reviziji trgovačkog društva Varkom d.d. iz ožujka 2012. godine, koje je obavio Državni ured za reviziju. Također iz Izvešća o obavljenoj reviziji trgovačkog društva Varkom d.d. iz ožujka 2012. godine, koje je obavio Državni ured za reviziju, Područni ured Varaždin, razvidno da su već određene informacije o plaći tadašnjeg direktora Varkom d.d. T.K. iz 2010. godine javno objavljene.

□ *Zatražene informacije predstavljaju poslovnu tajnu sukladno općem aktu trgovačkog društva*

Korisnik prava na pristup informacijama je zatražio od HBOR-a, preslike ugovora kojeg je HBOR sklopio sa tvrtkom IM&C d.o.o. za obavljanje marketinških/PR usluga i preslike Zapisnika svih sjednica Nadzornog odbora HBOR-a iz 2010. 2011. i 2012. godine. HBOR je dostavio korisniku presliku Ugovora o pružanju savjetničkih usluga sa trgovačkim društvom Integralni marketing i komunikacije d.o.o., te je odbio dostavu zapisnika zbog toga što se radi o informacijama čija je tajnost propisana zakonom i općim aktom. Neovisno tijelo je poništava rješenje HBOR-a i predmet se dostavlja prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak jer HBOR nije razmotrio zahtjev u smislu odredbi članka 8. stavka 4. i 6. Zakona o pravu na pristup informacijama, te utvrdilo mogu li se preslike informacije ili određenih dijelova zatražene informacije dostaviti žalitelju i jer i Pravilnik o zaštiti poslovne i bankovne tajne u HBOR-u propisuje iznimke od čuvanja poslovne ili bankovne tajne.

□ *Informacija predstavlja zakonom zaštićeni osobni podatak*

Korisnik prava na pristup informacijama je od Općine Gradište zatražio dostavu preslike popisa korisnika s isplaćenim iznosima za elementarnu nepogodu za 2010. Godinu. Općina Gradište je za elementarnu nepogodu u 2010. godini dobila od Ministarstva poljoprivrede oko 1.150000,00 kn, a sredstva su isplaćena u 2011. godini). Općina Gradište je odbila zahtjev iz razloga jer su zatražene informacije zaštićene zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka. Neovisno tijelo je riješilo da se djelomično omogućava dobivanje preslike zatražene informacije na način da se prije dostave navedene informacije prekriju jedinstveni matični brojevi građana, adrese i mjesta stanovanja. Utvrđeno je da u slučaju davanja imena i prezimena neće doći do povrede osobnih podataka osoba koje su primile novčane iznose za elementarnu nepogodu za područje Općine Gradište za 2010. godinu jer je navedena informacija vezana uz potrošnju proračunskih sredstava odnosno raspolaganje javnim sredstvima, a zatražena informacija ne predstavlja klasificirani podatak.

4.4. Nadzor i inspekcijski nadzor / predstavke

Inspekcijski nadzor nad provedbom Zakona obavljaju inspektori i drugi ovlašteni službenici Ureda povjerenika za informiranje. Inspekcijski nadzor obavlja se povodom zaprimljenih predstavki korisnika prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, na prijedlog treće strane ili po službenoj dužnosti. Kako tijekom 2013. godine nisu bili osigurani uvjeti za ustrojavanje inspekcije u Neovisnom tijelu za zaštitu prava na pristup informacijama što obuhvaća inspektora i osiguravanje materijalnih sredstava i tehničke podrške za provedbu inspekcijskog nadzora, isti se nije provodio tijekom prethodne godine.

U provođenju nadzora u odnosu na tijela javne vlasti neovisno tijelo je postupajući po predstavkama građana i drugih korisnika prava na pristup informacijama zahtijevalo izvješće, podatke i druge obavijesti o postupanju javne vlasti vezanih za provedbu odredbi Zakona te je podnositelje obavještavalo o utvrđenim činjenicama, odnosno poduzetim mjerama povodom predstavke.

Najčešći razlozi za podnošenje predstavki su nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama u zakonskim rokovima, naplata stvarnih materijalnih troškova koji nastaju pružanje informacija te propuštanje objave određenih informacija na Internet stranici tijela javne vlasti.

Tijekom 2013. godine Neovisno tijelo je zaprimilo 128 predmeta te je iz 2012 godine prenijelo 15 predmeta po predstavkama građana. Postupajući po predstavkama neovisno tijelo je riješilo 90 predmeta, a tijela javne vlasti su u većini slučajeva po zaprimanju predstavke uklonila nepravilnosti o čemu su podnositelji predstavke obaviješteni. U slučajevima u kojem tijela javne vlasti nisu postupala po nalogima Neovisnog tijela, u predmetima zbog nerješavanja zahtjeva za pristup informacijama Neovisno tijelo je tijekom 2013. godine podnijelo 3 optužna prijedloga i to 2 optužna prijedloga protiv Grada Opuzena, i odgovorne osobe u Gradu Opuzenu i Općine Pašman i odgovorne osobe u Općini Pašman. Podneseni optužni prijedlozi se odnose na slučajeve onemogućavanja ili ograničenja ostvarivanja prava na pristup informacijama.

Tijekom 2013. godine zaprimljene su 2 presude Prekršajnog suda u Makarskoj prema kojim su trgovačko društvo Gradina – Baška Voda d.o.o. i odgovorne osobe u navedenom tijelu javne vlasti

proglašene krivim za počinjenje prekršaja iz članka 26. stavka 1. i 2. Zakona te je u svakom predmetu izrečena novčana kazna u iznosu od 20.000,00 kuna, a odgovornoj osobi 5.000,00 kuna. Sukladno odredbi članka 27. Zakona (Narodne novine 172/03, 144/10, 37/11 i 77/11) nakon zaprimanje presude Neovisno tijelo je obavijestilo trgovačko društvo da je obvezno korisniku prava na informaciju omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama, što je navedeno trgovačko društvo potom i učinilo.

4.5. Ponovna uporaba informacija

U hrvatski pravni poredak je donošenjem Zakona uveden jedna izuzetno važna pravo, a to je pravo na ponovnu uporabu informacija. Zakonom je definirana ponovna uporaba kao uporaba informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u svrhu drukčiju od izvorne svrhe u okviru javnog posla za koji su te informacije izrađene. Prema Zakonu razmjena informacija između tijela javne vlasti radi obavljanja poslova iz njihovog djelokruga ne predstavlja ponovnu uporabu. Javni sektor, u koji se ubrajaju tijela javne vlasti, prikuplja, proizvodi i reproducira široki raspon informacija kao što su meteorološki podaci, prostorni podaci, poslovne statistike, informacije iz gospodarstva, turizma, poduzetništva, pravosuđa, kulture, obrazovanja i dr., u svrhu obavljanja svojih javnih funkcija. Tijela javne vlasti koriste informacije za obavljanje svojih poslova za koja su osnovana. Korištenje ili uporaba takvih informacija u svrhe drukčije od izvorne svrhe za koju su prikupljeni ili obrađeni predstavlja „ponovnu uporabu“.

Ponovna uporaba informacija javnog sektora od strane fizičkih i pravnih osoba znači uporaba ili korištenje informacija na novi način, stvaranjem dodane vrijednosti za iste, kombiniranjem informacija iz različitih izvora, stvaranje novih aplikacija, kako za komercijalne i nekomercijalne svrhe. Informacije javnog sektora imaju veliki gospodarski potencijal. Europska komisija je 2011. godine provela anketu o postojećim nalazima o ekonomskom utjecaju informacija javnog sektora (Vickery studija) ukupne izravne i neizravne ekonomsku korist u Europskoj uniji se procjenjuje na 140 milijardi eura. Povećanje ponovne uporabe informacija javnog sektora generira nove tvrtke i radna mjesta i pruža više mogućnosti izbora i više vrijednosti za novac.

Provedbom Zakona je uočeno kako tijela javne vlasti nisu razumjela značenje ponovne uporabe informacija te je stoga Neovisno tijelo putem odgovora na pisane upite ili putem info—telefona pojašnjavalo značenje pojma, razliku između prava na pristup informacijama i način postupanja sa zahtjevima.

Stoga je potrebno u cilju jačanja gospodarstva, a također i za potrebe civilnog društva u Republike Hrvatske, maksimalno osigurati mogućnosti za ponovnu uporabu informacija. Vlada i tijela središnje državne uprave, osobito Ministarstvo uprave, već čine određene napore na objavljivanju otvorenih podataka, a isto je potrebno osigurati i među drugim skupinama tijela javne vlasti, osobito agencijama te jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Zakon sadrži odredbe koje su u skladu sa Direktivom 2003/98 EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. godine o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora. Međutim, Europski parlament i Vijeće donio je dana 26. lipnja 2013. godine Direktivu 2013/37/EU o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora koja propisuje obvezu državama članicama da usvoje zakone, uredbe i administrativne propise potrebne za provedbu ove Direktive do 18. srpnja 2015. godine.

Stoga je Neovisno tijelo predložilo da Ministarstvu uprave da u Prijedlog Programa Vlade Republike Hrvatske za preuzimanje i provedbu pravne stečevine Europske unije za 2014. godinu, kao zakonodavnu mjeru uvrsti Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, radi usklađivanja sa Direktivom 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora.

U idućem periodu posebna pažnja posvetit će se edukaciji u pogledu ponovne uporabe informacija, kako za službenike za informiranje, tako i za službenika Ureda Povjerenika, s obzirom da se radi o materiji kojom se preuzima pravna stečevina EU (Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora) te da to pitanje ranije nije bilo uređeno hrvatskim propisima.

Posebnu pažnju treba posvetiti uređenju ugovora o isključivim pravima, kako identifikacije postojećih ugovora (za koja tijela javne vlasti u izvješćima navode postojanje 66 ugovora o isključivim pravima) tako i propisivanju detaljnih uvjeta ponovne uporabe informacija i odobravanju isključivih prava, sadržaja i načina objave te vođenju evidencije isključivih prava putem pravilnika kojeg će donijeti ministar uprave.

4.6. Registar službenika za informiranje

Jedna od zakonskih obveza Neovisnog tijela je vođenja Registra službenika za informiranje. S obzirom na nedostatak financijskih i personalnih resursa za Neovisno tijelo je tijekom 2013. godine uspostavilo registar u obliku excel tablice, a sve donesene odluke i obavijesti o imenovanju službenika za informiranje se pohranjuju u poseban registrator. U idućem periodu Neovisno tijelo će se izraditi cjeloviti Registar koji će biti javno objavljen u lako pretraživom obliku, a bit će povezan s bazom podataka o tijelima javne vlasti koji su obveznici primjene Zakona.

4.7. Pružanje pomoći građanima i tijelima javne vlasti

Neovisno tijelo kontinuirano pruža pomoć građanima i tijelima javne vlasti u svrhu zaštite prava na pristup informacijama, osobito neposrednim kontaktom putem info-telefona te pružanjem odgovora i mišljenja na upite tijela javne vlasti i građana.

Info-telefon

Neovisno tijelo je organiziralo otvoreni telefon za pitanja građana, službenika za informiranje i drugih zainteresiranih osoba iz područja pristupa informacijama radnim danom od 10:00 - 12:00 sati. U razdoblju od 01. siječnja 2013. do 31. prosinca 2013. godine odgovoreno je na 851 upit. Neovisno tijelo dostupno je i za pozive preko centrale koji se spajaju tijekom cijelog dana svim zaposlenicima, ovisno o sadržaju svakog pojedinog upita. Tijekom mjeseca siječnja 2013. godine većina upita putem telefona i elektroničke pošte bila je usmjerena na izradu i dostavu izvješća o provedbi zakona i obveze koje proizlaze za tijela javne vlasti.

Upiti

Neovisno tijelo je tijekom 2013. godine zaprimilo 172 pisanih upita što je 74% više u odnosu na 2012. godinu kada je zaprimljeno 99 pisanih upita. Iz 2012. godine je prenijeto 9 upita te je tijekom 2013. godine ukupno u radu bilo 181 predmeta. Tijekom 2013. godine odgovoreno je na 179 pisanih upita. U dijelu predmeta građani su postavljali i dodatne upite.

Navodimo dijelove danih odgovora, grupirano prema učestalosti i važnosti

- *Može li vijećnik zatražiti tonski zapis sjednice gradskog vijeća?*

Sukladno odredbi članka 5. stavka 1. točke 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, tonski zapis sjednice gradskog vijeća predstavlja informaciju u zakonskom smislu, stoga je bilo koji korisnik prava na pristup informacijama može zatražiti. Korisnik ujedno može i odabrati način na koji će primiti traženu informaciju.

- *Što je to ponovna uporaba informacija?*

Tijela javne vlasti u ispunjavanju svojih javnih dužnosti prikupljaju, proizvode, reproduciraju i distribuiraju određene informacije. Pretpostavka je da se takve informacije stvaraju uz pomoć javnih, proračunskih sredstava, stoga se ne mogu smatrati isključivim vlasništvom tijela javne vlasti, već te informacije treba iskoristiti na najbolji mogući način kako bi se potaknulo gospodarstvo ili bolje iskoristio potencijal informacija. Smisao ponovne uporabe je da korisnici prava na ponovnu uporabu zatraže određene informacije od tijela javne vlasti s namjerom da te informacije na određeni način obrade, dodaju im novu vrijednost te ih ponovno vrate na tržište, i to u komercijalne ili nekomercijalne svrhe. Primjerice, korisnik može zatražiti od Zagrebačkog holdinga pristup bazama podataka koje se odnose na gradski promet, te temeljem podataka iz tih baza proizvesti aplikaciju za „pametne telefone“ pomoću koje će se moći lakše pratiti prometovanje tramvaja i autobusa.

- *Može li neizabrani kandidat putem elektronske pošte dobiti kompletnu natječajnu dokumentaciju izabranog kandidata?*

S obzirom da ste naglasili kako je zahtjev za pristup informaciji postavio kandidat koji je sudjelovao u natječaju za zasnivanje radnog odnosa, jedan od načina rješavanja ovog slučaja je primjena odredbe članka 1. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama koja propisuje kako se odredbe ovog Zakona ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom.

Drugim riječima, ovdje se radi o provedbi natječajnog postupka, gdje se primjenjuju pravila posebnih propisa koja, između ostaloga, uređuju i prava stranaka (sudionika) istoga postupka, pa tako i prava uvida u natječajnu dokumentaciju i rezultate testiranja izabranog kandidata.

U tom slučaju bi tijelo koje je provelo natječajni postupak trebalo pozvati zainteresirane sudionike natječajnog postupka kako bi izvršili uvid u natječajnu dokumentaciju i rezultate testiranja izabranog kandidata. U navedenom slučaju se ne primjenjuju odredbe ZPPI-ja, a osobni podaci izabranog kandidata se štite na način da se onemogućuje vršenje preslika predmetne dokumentacije, odnosno dopušta se samo uvid u istu.

- *Kako se primjenjuje test razmjernosti i javnog interesa?*

Tijelo javne vlasti prvo treba identificirati nalazi li se zatražena informacija u kategoriji izuzetaka propisanih člankom 15. Zakona o pravu na pristup informacijama; zatim je potrebno utvrditi postoji li širi interes javnosti da dođe do predmetne informacije (javne i parlamentarne rasprave, medijski interes) jer se informacije tiče, primjerice, državne sigurnosti, zdravlja, obrane, proračunskih sredstava i sl.; da bi se u konačnici dva prethodno navedena suprotstavljena interesa stavila u ravnotežu kako bi se procijenilo koji interes prevladava. U slučaju kada bi interes zaštite određenih vrijednosti zbog kojih je informacija ograničena od javnog pristupa prevladao nad interesom javnosti da dođe do predmetne informacije informacija bi i dalje ostala zaštićena od javne objave. Nasuprot tome, kada bi razlozi da se javnosti omogućuje informacija bili značajniji od štete

koja bi nastala njezinim davanjem – informacija bi se u konkretnom slučaju trebala dati usprkos postojećem ograničenju.

- *Je li svaki upit predstavnika medija (novinarski upit) također zahtjev za pristup informacijama, te rješava li se isti sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama?*

Budući da je korisnik prava na pristup informacijama svaka domaća ili strana fizička i pravna osoba, nije bitno tko traži informaciju, već je bitan sadržaj zahtjeva.

Naime, člankom 5. stavkom 1. točkom 3. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je kako je „informacija“ svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili u bilo kojem drugom obliku, neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis).

Dakle, treba procijeniti traži li korisnik informaciju u smislu gore citirane zakonske definicije, u kojem slučaju treba primijeniti odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, ili su mu pitanja općenita, opisna, odnosno traži obrazloženja, u kojem slučaju se takav zahtjev može tretirati kao novinarski upit s kojim se postupa po uobičajenoj proceduri kakvu glasnogovornici tijela imaju u odnosu sa predstavnicima medija.

- *Upit vezano za objavu kataloga informacija na internetskoj stranici vrtića:*

Zakon (Narodne novine 25/13) više ne propisuje obvezu tijelima javne vlasti da posebnom odlukom ustroje katalog informacija. U citiranom Zakonu uveden je novi pojam »Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske«. Tako je člankom 5. stavkom 1. točkom 9. Zakona propisano da »Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske« je na internetu javno dostupan alat koji korisnicima kroz puni tekst i/ili uređeni skup metapodataka omogućuje trajni pristup dokumentima pohranjenim u bazi elektroničkih dokumenata i/ili fizičkim zbirkama.

Upit vezano za natječajni postupak za izbor ravnatelja doma zdravlja i davanje informacija kandidatima koji su se javili na natječaj i neprimjenjivanje Zakona o pravu na pristup informacijama sukladno članku 1. stavku 3.:

Člankom 1. stavkom 3. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da se odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju kad je dostupnost informacijama iz sudskih, upravnih i drugih na zakonu utemeljenih postupaka propisom utvrđena, kao i kad je informacija dostupna primjenom drugog propisa. Dakle, na sve osobe kojima je osigurana dostupnost informacija temeljem drugih propisa ne primjenjuje se Zakon o pravu na pristup informacijama. Stoga ukoliko je kandidatima osigurana dostupnost informacija temeljem Zakona o ustanovama, oni ostvaruju svoja prava na informaciju temeljem tog Zakona.

Upit vezan za informacije o osobi službenika za informiranje – tko je službenik za informiranje, koja mu je stručna sprema, da li ima radno iskustvo, koliko dugo i na kojim poslovima, da li je položio/la državni stručni ispit i za koju struku - da li ove informacije predstavljaju informacije zaštićene zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka odnosno može li se ograničiti pristup navedenim informacijama:

Ako bi se neka informacija trebala ograničiti jer sadrži osobne podatke, potrebno je utvrditi da li se radi o zaštićenim osobnim podacima. Naime, kada se osoba zapošljava u tijelu javne vlasti, zapošljava se sa svojim imenom i prezimenom, na određeno radno mjesto, s određenim kvalifikacijama i bruto plaćom koje predstavljaju javno dostupne informacije, iako su to ujedno i osobni podaci. Mišljenja smo da se osobni podaci kojima se dokazuju kvalifikacije, stručnost za određeno radno mjesto, mogu dati korisniku, a u preostalom dijelu osobni podaci podliježu zaštiti

sukladno Zakonu o zaštiti osobnih podataka. Tako bi podaci o kreditnom opterećenju ili alimentaciji, koji se nalaze na isplatnoj listi, ili primjerice podaci o godišnjem odmoru zaposlenika, predstavljali bi zaštićene osobne podatke koji bi bili ograničeni od javnog pristupa.

- *Upit vezno za podatke o poslovnim subjektima tijela javne vlasti, točnije o korisnicima javnih površina – kioska:*

Stajališta smo kako ugovori između subjekata javnog te subjekata privatnog prava predstavljaju informaciju od javnog značaja, te da davanjem imena i prezimena korisnika javne površine ne bi došlo do kršenja Zakona o zaštiti osobnih podataka, dok je osobne podatke poput: OIB-a, datuma i mjesta rođenja, adrese stanovanja i sl. potrebno zaštititi. Dakle, prilikom rješavanja zahtjeva za pristup informacijama potrebno je da tijelo javne vlasti razmotri mogućnost djelomičnog davanja informacija npr. prekrivanjem osobnih podataka na nekom dokumentu.

- *Upit vezano za objavu informacija na gradilištu:*

Smatramo da činjenica da su imena investitora izvješena na svakom gradilištu ne zadovoljava odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama kojim su propisani načini ostvarivanja prava na pristup informacijama. Naime, članak 17. stavak 1. govori o pravodobnom objavljivanju informacija o radu tijela javne vlasti na primjeren i dostupan način, odnosno o objavi na internetskim stranicama tijela javne vlasti ili u javnom glasilu i Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske. Objavljivanje informacije na gradilištu ne smatramo objavom informacije na primjeren i dostupan način u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. Primjerice, ukoliko bi popis investitora zatražila strana fizička ili pravna osoba, to bi značilo da bi ista trebala doputovati u Republiku Hrvatsku i obilaziti gradilišta kako bi dobila traženu informaciju.

- *Upit vezano za zahtjeve kojim se traži dostava prvenstveno na CD-u, a ako nije moguće u obliku preslike:*

Sukladno odredbi članka 17. stavka 2. Zakona o pravu na pristup informacijama korisnik može u zahtjevu predložiti način na koji će tijelo javne vlasti učiniti informaciju dostupnom, te će tijelo javne vlasti, ako je moguće, dati informaciju u obliku u kojem je tražena. Dakle, tijelo javne vlasti ne mora dati informaciju uvijek u onom obliku u kojem je zatražena, ali isto tako ono ne smije zlorabiti tu mogućnost koja joj je zakonom dana. Tijelo javne vlasti trebalo bi imati valjane, opravdane razloge za drugačije postupanje od traženog.

- *Upit vezano za zatraženo rješenje o izvedenom stanju za objekt s popratnom dokumentacijom koju je izdao Ured za prostorno uređenje i činjenicu da je tražitelj informacije dobio poziv po Zakonu o općem upravnom postupku da napravi uvid i očituje se o rješenju obzirom da stanuje na parceli na kojoj je i ozakonjeni objekt, ali se nije u roku odazvao tom pozivu i nije iskoristio to svoje pravo:*

Iz Vašeg upita proizlazi da korisnik prava na informaciju više nema pravo na uvid u zatraženu informaciju temeljem Zakona o općem upravnom postupku jer se u roku nije odazvao pozivu, a što bi u konačnici značilo da mu informacija više nije dostupna temeljem drugog propisa, pa se primjenjuju odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama. Ukoliko bi se navedenom korisniku prava na pristup informacijama uskratila mogućnost ostvarivanja prava na pristup informacijama temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama, tada bi isti bio u neravnopravnom položaju u odnosu na bilo kojeg drugog korisnika prava na informaciju koji bi zatražio istu informaciju, a na kojeg se ne bi odnosio članak 1. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Upit vezano za zahtjev kojim su zatražene preslike dokumentacije o sanitarnim inspekcijskim nadzorima provedenim u hotelu na Jadranu i činjenicu da su dokumentaciju zatražile suprotstavljene sudske strane:

Člankom 6. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano je da su informacije dostupne svakoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi u skladu s uvjetima i ograničenjima ovog Zakona. Sukladno navedenom bilo koja osoba može zatražiti od tijela javne vlasti informaciju koju tijelo posjeduje, te pri tome nije obvezna navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji. Iz Vašeg upita je vidljivo da se postupak ne vodi kod Ministarstva zdravlja nego se postupak vodi kod Općinskog građanskog suda u Zagrebu. Stoga činjenica da su u ovom slučaju korisnici prava na informaciju suprotstavljene strane u sudskom postupku nije od značaja, već je bitno da ne postoje zakonska ograničenja za pristup zatraženim informacijama.

- *Dostava podataka o prosječnoj plaći (bruto 2) pojedinih zaposlenika Agencije za odgoj i obrazovanje*

Plaće isplaćene iz proračuna mogu se smatrati javnim podatkom, osim u dijelu koji obuhvaća osobne korekcije koje nedvojbeno utječu na krajnji iznos plaće, a odnose se izričito na konkretnu fizičku osobu (osobni odbitak za uzdržavane članove obitelji, porezne olakšice, razne obustave na plaću – krediti, alimentacije, članarine i dr.).

- *Upit koji se odnosi na traženje informacije o iznosu sredstava koje Grad Labin i gradska komunalna trgovačka društva izdvajaju za obavljanje intelektualne usluge,*

Ovo Neovisno tijelo je mišljenja da bi radi transparentnosti rada i djelovanja tijela javne vlasti, a osobito trošenja novaca iz proračuna grada ili komunalnih trgovačkih društava koja su tijela javne vlasti u smislu odredbe članka 3. Zakona (Narodne novine 172/03, 144/10, 37/11 i 77/11), trebalo bilo kojem korisniku prava na informaciju omogućiti pristup zatraženoj informaciji, pravljjenjem preslike zatražene informacije.

S obzirom da je moguće da takvi ugovori ili računi sadrže osobe podatke fizičkih osoba ili postoji drugi propisani izuzetak iz članka 8. navedenog Zakona, mišljenja smo da bi prilikom omogućavanja informaciji korisniku prava na informaciju, trebalo zaštititi osobne podatke, te se ne bi se smjeli dostaviti osobni podaci kao što su datum i mjesto rođenja, OIB, adresa stanovanja, broj računa u banci i slično, ako su sadržani u ugovoru ili računu.

- *Je li javnopravno tijelo dužno na osnovi stranci dati informaciju o tome na koji način ostvariti određeno pravo ako je već posebnim Zakonom koji to pravo uređuje propisan način ostvarivanja tog prava?*

Ako je stranka podnijela zahtjev za pristup informacijama kojim je zatražila uvid ili presliku informacija iz spisa predmeta u kojem je stranka, u tom slučaju tijelo javne vlasti ima obvezu obavijestiti korisnika da mu je kao stranci u postupku dostupnost informacija iz upravnog postupka propisom utvrđena, a što je propisano odredbom članka 23. stavka 1. točke 4. Zakona o pravu na pristup informacijama. Mišljenja smo da bi u tom slučaju tijelo javne vlasti trebalo uputiti stranku da se obrati određenoj ustrojstvenoj jedinici tijela javne vlasti gdje stranka može ostvariti pravo razgledanja spisa te dobiti preslike akata iz spisa.

- *Uvid u dokumentaciju Centra za socijalnu skrb Trnje o vođenju postupka kojim se određuje s kojim će roditeljem dijete živjeti, a kojim će imati viđanja*

Iz Vašeg upita je vidljivo da ste stranka u postupku kod Centra za socijalnu skrb, te smo mišljenja da bi se u Vašem slučaju trebale primijeniti odredbe posebnih propisa koje dopuštaju strankama uvid u spis ili kojima je dostupnost informacijama utvrđena propisom.

Naime, odredbom članka 1. stavka 3. Zakona propisano je da se odredbe ovog Zakona ne primjenjuju na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom.

- *Objava zapisnika sa sjednica kolegijalnih tijela škole sukladno odredbama Zakona*

Mišljenja smo da se odredba članka 10. stavka 1. točke 8. navedenog Zakona odnosi na službene sjednice tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama, a također da tijela javne vlasti nisu dužna objaviti one informacije koje podliježu ograničenjima prava na pristup informacijama sukladno odredbama članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama.

S obzirom da navodite da zapisnici sa sjednica kolegijalnih tijela škole sadrže osobne podatke maloljetnih osoba, izvješćujemo da je člankom 15. stavkom 2. točkom 4. citiranog Zakona propisano da tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka.

Isto tako napominjemo da ukoliko neki dijelovi zapisnika ili bilo kojeg drugog dokumenta za koji je člankom 10. stavkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama propisano da se objavljuje na internetskim stranicama tijela javne vlasti sadrže dijelove koji podliježu ograničenjima prava na pristup informacijama, takvi dijelovi dokumenta-informacije mogu se prekriti, odnosno izostaviti, a ostatak se može objaviti. Pri tome smo mišljenja da kod djelomične objave informacija treba voditi računa o stvarnoj upotrebljivosti i razumljivosti tako objavljene informacije na internetskim stranicama ako bi veći dijelovi ostali informacije ostali prikriveni.

- *Dostava pojedinačnih iznosa isplaćenih izvođačima*

Mišljenje je da iznos koji je isplaćenih izvođačima - scenaristima, režiserima, koreografima, kostimografima, scenografima, producentima, glazbenicima, alpinistima, glumcima, plesačima i ostalima za obavljanje posla i osoba kojoj je plaćen novčani iznos trebalo biti dostupno svakom korisniku prava na informaciju budući da je jedna od svrha pristupa informacija omogućavanje kontrole potrošnje proračunskih ili javnih sredstava.

Smatramo da u slučaju davanja imena i prezimena isplaćenih izvođačima i novčanog iznosa koji su dobili iz proračuna neće doći do povrede osobnih podataka osoba koje su primile novčani iznos, budući da su ti podaci vezani uz potrošnju proračunskih sredstava. Navedeni podaci bi radi transparentnog rada tijela javne vlasti trebali biti dostupni. Davanjem ostalih osobnih podataka poput adrese, broja računa, broja telefona, mobitela, OIB-a izvođača, došlo bi do povrede odredbe članka 7. Zakona o zaštiti osobnih podataka.

- *Objava popisa poslovnih prostora i stanova u vlasništvu Grada Splita*

Uzimajući u obzir odredbe članka 10. stavka 1. i članka 16. stavka 3. Zakona mišljenja smo kako bi Grad Split trebao radi transparentnog rada učiniti dostupan popis poslovnih prostora i stanova u vlasništvu Grada Splita, koji bi uz ulicu, broj i kvadraturu prostora sadržavao podatke o cijeni najma i vremenu trajanja najma, te naziv pravne osobe. U odnosu na fizičke osobe mišljenja smo da bi trebalo učiniti dostupnim ime i prezime, broj i kvadraturu prostora, podatke o cijeni najma i vremenu trajanja najma. Napominjemo da bi se dostupnost imena u prezimena trebala omogućiti u načelu uvijek kada se radi o dodjeljivanju poslovnih prostora i stanova u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave lokalne temeljem provedenog postupka dodjeljivanja odnosno u slučaju subvencioniranih cijena koje su ispod

4.8. Sudski nadzor

Protiv rješenja Neovisnog tijela osigurana je sudska zaštita pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Visoki upravni sud Republike Hrvatske mora donijeti odluku o tužbi u roku od 90 dana. Tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem omogućen pristup informaciji. Novost u odnosu na upravni spor protiv rješenja Neovisnog tijela može pokrenuti i tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje.

Na dio predmeta koji su bili u rješavanju tijekom 2013. primjenjivao se ranije važeći Zakon o pravu na pristup informacijama te su za tužbe bili nadležni prvostupanjski upravni sudovi.

Tijekom 2013. godine žalitelji su pred nadležnim upravnim sudovima pokrenuli 29 upravna spora, te su izrađeni odgovori na tužbu što predstavlja 4,5 % u odnosu na ukupan broj predmeta i povećanje od 223% u odnosu na 2012. godinu, u kojoj je bilo pokrenuto 13 upravnih sporova. Iz iznesenih podataka je vidljivo da je protiv odluka Neovisnog tijela izjavljen relativno malen broj tužbi u odnosu na broj donesenih rješenja u 2013. godini.

Neovisno tijelo je tijekom 2013. godine zaprimilo 23 presude ili rješenja kojim su upravni sudovi po pokrenutim upravnim sporovima donijeli:

- 4 rješenja o odbacivanju tužbe jer je sporove pokrenulo prvostupanjsko tijelo;
- 9 rješenja o obustavi postupka;
- 6 presuda kojim je tužba odbijena;
- 1 presudu kojom se poništava rješenje;
- 1 presudu kojom se poništava rješenje i žalba odbija kao neosnovana;
- 2 presude kojima je naređeno da Neovisno tijelo donese odluku povodom žalbe;

Mali broj je izjavljenih tužbi na odbijajuća rješenja Neovisnog tijela, što ukazuje na pozitivnu praksu prihvaćanja odluka Neovisnog tijela, bez potrebe da se iste dalje izazivaju na Visokom upravnom sudu.

Najveći broj tužbi uložen je zbog nerješavanja drugostupanjskog postupka u okviru zakonskih rokova, što je rezultat nedostatnih kapaciteta Ureda za rješavanje u zakonskim rokovima, koji su ujedno dvostruko kraći nego opći rokovi propisani Zakonom o općem upravnom postupku.

Većina zaprimljenih odluka upravnih sudova odnosila se na obustavu postupka iz razloga što je Neovisno tijelo prije nego što je upravni spor okončan riješilo žalbu žalitelja. Najveći broj tužbi zbog nerješavanja žalbi se odnosi na žalitelja kojem je Medicinski fakultet u Zagrebu nije u zakonskom roku riješio zahtjeve i u kojima navedeni Fakultet nije u primjernim rokovima dostavljao očitovanja Neovisnom tijelu.

Službenici Neovisnog tijela su zastupali Neovisno tijelo u postupcima pred sudovima te se odazivali na glavne rasprave.

4.9. Suradnja s domaćim i međunarodnim institucijama i provedba projekata

Prema Zakonu Neovisno tijelo prati i analizira provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, provodi istraživanja i stručne analize iz područja prava na pristup informacijama i prava na ponovnu uporabu informacija, uključujući prikupljanje podataka i izradu usporedne analize inozemnih iskustava u primjeni Direktive o ponovnoj uporabi informacija 2003/98/EZ, 2013/37/EU te Uredbe 1049/2001 Vijeća Europe o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije; potiče i održava kontinuiranu suradnju Povjerenika sa službenicima za informiranje u tijelima javne vlasti; izrađuje i održava registar službenika za informiranje; izrađuje i održava evidenciju isključivih prava na ponovnu uporabu informacija; osigurava prikupljanje izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama od tijela javne vlasti te obradu prikupljenih podataka; podnosi izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama i druga Izvješća Hrvatskom saboru. izrađuje i sudjeluje u provedbi programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika za informiranje u tijelima javne vlasti u vezi s primjenom Zakona o pravu na pristup informacijama;

a) Suradnja

Suradnja s institucijama u Republici Hrvatskoj kontinuirano se provodi, te osim pružanja pomoći tijelima javne vlasti, Neovisno tijelo posebno surađuje s drugim tijelima uključenima u provedbu Zakona (Ministarstvo uprave, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske) te drugim tijelima čija nadležnost obuhvaća određene aspekte Zakona (npr. Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, Hrvatski državni arhiv, Ministarstvo pravosuđa, a od izbora Povjerenice i Agencija za zaštitu osobnih podataka).

Neovisno tijelo sudjeluje u radu Savjeta Partnerstva za otvorenu vlast te je intenzivno uključeno u izradu nacrtu Akcijskog plana za razdoblje 2014-2015.

Međunarodna suradnja obuhvaća bilateralnu suradnju s institucijama u regiji, posebice povjerenicom za informiranje Republike Slovenije, te sudjelovanje u radu radnog tijela za ponovnu uporabu informacija Europske komisije, na čijem je sastanku povjerenica sudjelovala 26. studenog 2013. Povjerenica za informiranje poduzela je korake za uključivanje u međunarodne mreže posvećene pravu na pristup informacijama.

b) Projekti

U siječnju 2013. godine završen je projekt Matra flex programa, budući da su preostale aktivnosti bile vezane uz donošenje novog Zakona.

Tijekom 2013. godine završen je projekt „Povećanje kapaciteta hrvatskih udruga za korištenje pristupa informacijama“ koji je provodila u Republici Hrvatskoj udruga EXPERT forum iz Rumunjske u suradnji s Neovisnim tijelom kojeg je financiralo Britansko veleposlanstvo u Zagrebu. Cilj projekta je poboljšanje kapaciteta nevladinih udruga za praćenje provedbe Zakona organiziranim aktivnostima kao što su edukacije i radionice te izrada smjernica.

IPA 2010 Projekt „Unapređenje prava na pristup informacijama u javnoj upravi“, („Improving the Access to Information in Public Administration“) je tijekom 2013. godine privremeno odgođen, imajući u vidu da je došlo do zakonskih promjena koje su utjecale na do tada predviđene aktivnosti u

projektu i promjenu nadležne institucije. Po izboru povjerenice za informiranje započele aktivnosti za realizaciju tog projekta. Trenutno projekt čeka odobrenje Europske komisije, a osobito je upitno odobrenje projekta od strane Europske komisiji imajući u vidu nedostatan broj zaposlenih u Uredu povjerenika za informiranje.

Neovisno tijelo je osiguralo sredstva za promotivne aktivnosti posredstvom bilateralne pomoći Britanskog veleposlanstva te tijekom 2013. godine započeo mini projekt izrade internetske stanice koji prethodi izrada loga povjerenika za informiranje te ostalih promotivnih materijala.

U idućem razdoblju potrebno je intenzivirati suradnju s domaćim institucijama u svrhu provedbe Zakona i ostvarenja programskih dokumenata koji uključuju pravo na pristup informacijama (Partnerstvo za otvorenu vlast, Strategija suzbijanja korupcije 2014-2017) te aktivno sudjelovati u međunarodnim mrežama i europskim institucijama koje štite i promiču pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija. Uzimajući u obzir izrazito ograničena proračunska sredstva, potrebno je iskoristiti mogućnost dobivanja sredstava za pojedine aktivnosti Povjerenice za informiranje u okviru europskih projekata (IPA 2011, Taixex, i dr.). Međutim, provedba navedenih aktivnosti bitno je ograničena uslijed nedovoljnih kapaciteta Ureda.

4.10. Promocija prava na pristup informacijama i edukacijske aktivnosti

a) Promotivne aktivnosti i prisustvovanje stručnim skupovima

Jedna od zakonskih obveza Neovisnog tijela je pravodobno i redovito obavještavanje stručne i opće javnost o aktualnim temama iz područja prava na pristup informacijama, a posebno o ostvarivanju prava korisnika na pristup i ponovnu uporabu informacija te poticanje i održavanje kontinuirane suradnje Povjerenika s organizacijama civilnog društva, akademskom zajednicom, drugim institucijama i medijima, organiziranje javnih tribina, okruglih stolova, rasprava i savjetovanja.

Neovisno tijelo je u okviru postojećih proračunskih sredstava promoviralo pravo na pristup informacijama putem internetske stranice Agencije za zaštitu osobnih podataka budeći da za 2013. godinu nisu bila osigurana sredstva. S obzirom da ni za 2014. godinu nisu osigurana sredstva za izradu internetske stranice, Povjerenica za informiranje je dobila potporu Britanskog veleposlanstva za izradu vlastite Internet stranice koja će biti dostupna javnosti u travnju 2014. godine.

Povodom Međunarodnog dana prava na pristup informacijama „Građani imaju pravo znati” 28. rujna, a koji se u svijetu obilježava od 2002. godine, organizirana je Konferencija u Hrvatskom saboru kao i konferencija za novinare na kojoj je predstavljeno izvješće o provedi Zakona o pravu na pristup informacijama.

Također je u Hrvatskom saboru 12. prosinca 2013. godine održan okrugli stol "Deset godina prava na pristup informacijama u RH" na kojem su sudjelovali predstavnici domaćih institucija te predstavnica povjerenice za informiranje Republike Slovenija, gdje Kristina Kotnik Šumah.

Povjerenica za informiranje sudjelovala je na dva stručna skupa s izlaganjem na temu transparentnosti u javnom upravljanju i prava na pristup informacijama – 6. studenog 2014. na 5. Forumu za javnu upravu u organizaciji Zaklade Friedrich Ebert i Instituta za javnu upravu, te 16. prosinca 2014. na tribini održanoj na Pravnom fakultetu u Zagrebu u organizaciji Hrvatskog pravnog centra.

b) *Edukacijske aktivnosti*

Nakon uspješno provedenog pilot projekta edukacije u Državnoj školi za javnu upravu, tijekom 2013. godine održano je 5 seminara za službenike za informiranje. Također je održana edukacija u Vladi Republike Hrvatske za službenike za informiranje Vlade RH i Ureda Vlade RH. U okviru aktivnosti Agencije za zaštitu osobnih podataka, a povodom Europskog dana zaštite osobnih podataka za pročelnike i druge službenike Grada Zagreba održana je edukacija na temu važnosti i značaja prava na pristup informacijama i obveza koje tijela javne vlasti imaju u provedbi Zakona.

U suradnji s Hrvatskom zajednicom osnovnih škola u Zagrebu je održan je seminar za tajnike i ravnatelje škola.

U okviru projekta „Povećanje kapaciteta hrvatskih udruga za korištenje pristupa informacijama“ održane su 3 edukacije za udruge i predstavnike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i to u Zagrebu, Osijeku i Puli.

Neovisno državno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama dodatno upoznaje službenike za informiranje s obvezama u vezi s primjenom Zakona o pravu na pristup informacijama putem odgovora na upite.

c) *Suradnja s medijima*

Tijekom 2013. godine Neovisno tijelo je zaprimilo velik broj upita novinara (radio, televizija, tiskani mediji) koji su se odnosili na zaštitu prava na pristup informacijama, na koje je odgovoreno telefonski ili pisanim putem (e-mail, službeni dopis) odnosno na poziv novinara i medija Neovisno tijelo gostovalo je u emisiji ili dalo izjavu za medije.

Neki od upita odnose se na upite televizijskih kuća, a odnose se na pitanja javnosti informacija u slučajevima angažiranja odvjetničkih ureda, uključujući postupak odabira, sklapanje ugovora i dr. (Nova TV), zakonitosti objave podataka o iznosima naknada gradskih zastupnika u Gradskoj skupštini grada Zagreba za sudjelovanje na sjednicama skupština (ZI TV), upit o prihvaćenom konačnom prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak (objava osobnih podataka građana; HRT) odnosno na upite radijskih postaja, između ostalog o aktivnostima neovisnog tijela (Hrvatski radio Knin), o međunarodnom danu prava na pristup informacijama (Novi radio), informacije vezano uz prijavu Udruge za nezavisnu medijsku kulturu - postupak protiv Grada Zagreba, Gradonačelnika i Pročelnika Ureda za obrazovanje, kulturu i sport (Hrvatski radio I. program), gostovanje u emisiji na temu dostupnosti informacijama u Hrvatskoj povodom „Svjetskog dana dostupnosti informacijama“ (Hrvatski radio I „Civilno društvo“), gostovanje u emisiji povodom izbora povjerenice za informiranje (HRT I, Hrvatska uživo), gostovanje u emisiji povodom 10 godina zakona o pravu na pristup informacijama i osnivanja institucije Povjerenika za informiranje (Hrvatski radio I „Civilno društvo“), (gostovanje u emisiji).

Neovisno tijelo dalo je nekoliko izjava za tisak, kao što je npr. u svezi objave podataka o osobama umirovljenim po posebnoj kategoriji privilegiranih mirovina (Jutarnji list), objavljivanja imena policijskih službenika na službenoj Internet stranici (Novi list), uskrate odgovora na upit o kandidatima koji su se javili na javni natječaj za direktora Hrvatske kontrole zračne plovidbe pozivanjem na ZZOP (Novi list), informacija vezanih za nabavu 1742 automobila putem leasinga „vozni park“ (24 sata). Ujedno je internetskim portalima dano više tumačenja i odgovora, kao što je npr. upit o obvezi dostavljanja Izješća o provedbi ZPPI-a za 2012. (H-Alter), upit o klasifikaciji oznake tajnosti (H-Alter) te upit o pravu na pristup informacijama (Dulist.hr). Povjerenica za

informiranje dala je intervju Projektu Prema europskom građanstvu (net.hr), stručnom glasilu Hrvatskog novinarskog društva 'Novinar' (br. 11-12/13) te udruzi Gong (objavljen na gong.hr).

U pogledu promocije i edukacije o pravu na pristup informacijama potrebno je poduzeti znatno veće korake kako bi se javnost senzibilizirala za pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija prije svega kroz kvalitetnu Internet stranicu, sudjelovanja na stručnim skupovima i javnim događanjima, provedbom edukacije za tijela javne vlasti i posebne skupine (trenere, pojedine skupine tijela, novinare) te organizaciju online tečajeva (u suradnji s Digitalnim informacijsko-dokumentacijskim uredom), izradu promotivnih materijala za građane i oblikovanje komunikacijske strategije te kontinuiranu suradnju s medijima. Preduvjet je za provedbu potrebnih mjera jest poboljšanje materijalnih i personalnih resursa Povjerenice za informiranje.

4.11. Unutarnja organizacija za obavljanje poslova zaštite prava na pristup informacijama

Za obavljanje stručnih poslova iz područja prava na pristup informacijama u okviru Agencije za zaštitu osobnih podataka ustrojen je Odjel za pravo na pristup informacijama u kojem su bile zaposlene četiri osobe te je jedna osoba bila angažirana u okviru stručnog osposobljavanja.

Temeljem neposrednog inspekcijskog nadzora obavljenog 06. i 07. ožujka 2013. u Agenciji za zaštitu osobnih podataka, Ministarstvo uprave je u Zapisniku KLASA: 043-01/13-01/06, URBROJ: 515-07-01/2-13-2 od 17. lipnja 2013. utvrdilo da postojeće stanje ljudskih potencijala u Odjelu za pravo na pristup informacijama ne zadovoljava kriterije efikasnog i kvalitetnog obavljanja povjerenih poslova u odnosu na broj zaprimljenih i broj riješenih predmeta jer u Odjelu rade 4 osobe koje uz upravno i nepravno rješavanje predmeta obavljaju i niz drugih poslova, primjerice na projektima, poslove izrade izvješća i praćenja stanja, poslove edukacije i druge poslove. Takva situacija dovodi do povećanja broja neriješenih predmeta, a rezultat je da kvaliteta upravnog rješavanja nije na potrebnoj razini. Stoga je upravna inspekcija predložila ravnatelju Agencije za zaštitu osobnih podataka da popuni mjesta koja su predviđena tada važećom Sistematizacijskom radnih mjesta u skladu sa osiguranim sredstvima za plaće.

Danom izbora povjerenice za informiranje Ured povjerenika za informiranje, Zakonom određen kao stručna služba Povjerenika, preuzeo je poslove i zaposlenike navedenog Odjela, opremu, pismohranu i drugu dokumentaciju, sredstva za rad, financijska sredstva, te prava i obveze, razmjerno preuzetim poslovima. Dotadašnji zaposlenici Agencije postali su preuzimanjem državni službenici. S danom 31. prosinca 2013. godine u Uredu povjerenika za informiranje bila su zaposlena četiri državna službenika te jedna osoba na stručnom osposobljavanju, u trajanju do 17. ožujka 2014. godine.

Zakon je predvidio da Povjerenik Poslovníkom uredi svoj unutarnji ustroj i podnese ga na potvrdu Hrvatskom saboru u roku od 60 dana od imenovanja. Povjerenica je uputila Poslovník Hrvatskom saboru na potvrdu dana 11. prosinca 2014. godine, a u kojem je predviđeno ustrojavanje dviju službi – jedne za zaštitu prava na pristup informacijama koja provodi poslove drugostupanjskog postupka, nadzora i inspekcijskog nadzora, te druge za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, koja prati provedbu zakona, obavlja analitičke i stručne poslove, poslove edukacije i promocije, te suradnje s međunarodnim i domaćim tijelima te privatnim i civilnim sektorom. Predviđeno je da Povjerenik donese Pravilnik o unutarnjem redu u roku od 30 dana od stupanja na snagu Poslovníka, a koji se objavljuje u Narodnim novinama.

U Državnom proračunu za 2014. godinu nisu predviđena dodatna sredstva za zapošljavanje novih službenika koji bi radili na poslovima iz djelokruga Povjerenika, kao ni dostatna sredstva za materijalnu i tehničku opremu Ureda te provedbu aktivnosti iz zakonom propisanog djelokruga.

Ured povjerenika nalazi se u Zagrebu, u Martićevoj 14 na 3. katu, u dijelu prostora Agencije za zaštitu osobnih podataka koja obavlja administrativno-tehničke poslove za Povjerenika, što opterećuje i samu Agenciju, s obzirom da njezini zaposlenici obavljaju dvostruki posao za dva tijela, dijelom i prema različitim propisima. Prostor u kojem se Agencija i Ured nalaze je iznajmljen dok su sredstva (uredski namještaj, tehnička oprema – računala i drugo) kojima se koriste službenici i povjerenica posuđeni od Agencije odnosno privatne tvrtke koja je ranije koristila te prostore. Navedene okolnosti predstavljaju ozbiljnu prepreku efikasnom obavljanju poslova kao i uspostavi digniteta državne institucije.

Stoga se preporuča u idućem razdoblju osigurati adekvatna proračunska sredstva za Povjerenicu za informiranje kako bi se stvorili materijalni i tehnički uvjeti za rad i zaposlili državni službenici koji će raditi na drugostupanjskom postupku, provoditi inspekcijski nadzor, pratiti primjenu Zakona te osiguravati aktivnosti promocije prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija. Ujedno se preporuča omogućiti Povjerenici za informiranje obavljanje administrativno-tehničkih poslova unutar Ureda, jer je prestala svrhovitost postojećeg aranžmana, s obzirom da je isti omogućio neprekinuto obavljanje poslova pri osnivanju nove institucije, a sve kako bi se uz gore spomenutu financijsku samodostatnost osigurala i organizacijska autonomija tijela te efikasnost u radu, kao i spriječilo nepotrebno opterećivanje zaposlenika Agencije za zaštitu osobnih podataka radom za dvije institucije.

5. Ocjena stanja i prijedlozi za unaprjeđenje

Svrha Zakona o pravu na pristup informacijama jest da osigura i potakne razvoj transparentnog društva u kojem tijela javne vlasti pružaju potrebne informacije građanima o svim radu te redovito obavještavaju javnost o svim pitanjima koja su od javnog interesa. Zakon služi kao učinkovito sredstvo za ostvarivanje načela vladavine prava i otvorenosti javne vlasti, a time i kao ključni instrument u suzbijanju korupcije. Kao preduvjeti za njegovu provedbu javlja se s jedne strane institucionalni kapacitet nadzornog tijela i samih tijela javne vlasti da pravodobno pružaju potpune i točne informacije, kao i funkcionalne pretpostavke uređenog pravnog sustava u kojem svi njegovi segmenti djeluju usklađeno i potpuno.

Tijekom provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama u 2013. godini, u postupcima odlučivanja po žalbama, postupanja po predstavkama građana, zaprimljenim upitima građana i tijela javne vlasti, neposrednim kontaktom, kao i temeljem dostavljenih pojedinačnih izvješća tijela javne vlasti, u primjeni Zakona uočeno je nekoliko trendova i izazova.

a) *Proaktivna objava informacija i javnost rada tijela javne vlasti*

Uzimajući u obzir da se kontinuirano bilježi porast broja tijela javne vlasti koja imaju Internet stranicu, broja informacija koje se objavljuju te načelno veća transparentnost u radu tijela putem poštivanja proaktivne objave informacija, mnoga tijela javne vlasti, osobito ona sa slabijim materijalnim i personalnim kapacitetom, još uvijek nemaju Internet stranicu, odnosno ne objavljuju sve propisane informacije u odgovarajućem obliku koji omogućuje laku dostupnost i pretraživost. Situaciji ne pogoduje uopćena odredba članka 10. Zakona kojom nisu obuhvaćeni svi mogući slučajevi. S obzirom da Zakon uređuje i pravo na ponovnu uporabu informacija, ostvarivanje tog prava olakšat će se ako tijela javne vlasti počnu objavljivati otvorene podatke u lako pretraživom i pristupačnom obliku, što za sada čine zanemarivo malom broju slučajeva. Mnoga tijela još uvijek imaju kataloge informacija, što je novim Zakonom napuštena praksa.

b) *Savjetovanje s javnošću*

Iako postoji značajan pomak u broju provedenih savjetovanja s javnošću, tijela javne vlasti još uvijek ne postupaju prema odredbi članka 11. Zakona, pa ne provode savjetovanja u svim slučajevima u kojima bi to sukladno Zakonu trebala činiti, ne donose godišnji plan normativnih aktivnosti i plan savjetovanja, ne izrađuju pregled prihvaćenih i neprihvaćenih prijedloga i mišljenja, provode savjetovanja u trajanju kraćem od propisanog roka, ne čuvaju dokumentaciju u propisanom roku. To se posebno odnosi na jedinice lokalne i regionalne samouprave, ali dijelom i na tijela središnje državne uprave.

c) *Službenici za informiranje – imenovanje i osposobljenost*

Unatoč porastu broja odluka o imenovanju službenika za informiranje, dio tijela javne vlasti još uvijek nije imenovao službenika za informiranje, odnosno to čini tek na poticaj neovisnog tijela.

Osim toga, tijela javne vlasti propuštaju na Internet stranici na vidljivom i lako dostupnom mjestu objaviti podatke o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke. Neka tijela javne vlasti na godišnjoj razini imenuju službenike za informiranje što negativno odražava na kontinuitet u postupanju i na motivaciju službenika za osposobljavanje i usavršavanje u području prava na pristup informacijama. U izvješćima tijela javne vlasti i temeljem kontakata sa službenicima utvrđeno je da službenici za informiranje uz obveze po Zakonu o pravu na pristup informacijama imaju u pravilu i svoj drugi redovan posao pa se u praksi pojavljuje problem preopterećenosti službenika i nemogućnosti odnosno kašnjenja u obavljanju poslova kao što su postupanje sa zahtjevima i objava informacija. Također, utvrđeno je da službenici za informiranje i glasnogovornici često imaju slabu suradnju.

Unatoč kontinuiranoj provedbi programa stručnog osposobljavanja, i dalje je kod velikog dijela službenika za informiranje vidljiv nedostatak stručnih znanja za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama i drugih propisa, osobito upravnog postupka i ostalih propisa kojima se uređuje područje informacijskog prava (npr. propisi kojima se uređuju osobni podaci, klasificirani podaci, poslovna tajna, i sl.) pa i razlikovanje osnovne djelatnosti tijela od postupanja prema zahtjevima za pristup informacijama.

Registar službenika za informiranje još nije ustrojen zbog nepostojanja kapaciteta u Neovisnom tijelu.

d) Dostava izvješća

Broj dostavljenih izvješća od strane tijela javne vlasti kontinuirano se povećava iz godine u godinu, ali i dalje ne zadovoljava, s obzirom da je izvješće dostavilo nešto više od 60% tijela javne vlasti, usprkos poticanju i olakšavanju ove aktivnosti od strane Neovisnog tijela. Kvaliteta dostavljenih izvješća je nezadovoljavajuća, osobito ako se uzme u obzir da zbog nepoznavanja propisa podaci u izvješćima ne odražavaju pravo stanje provedbe Zakona, a i da su u nekim slučajevima dostavljena izvješća sadržavala provizorne podatke. Problem je, međutim, i metodološke prirode i tiče se nepostojanja cjelovite baze tijela javne vlasti kojima bi se uputili podsjetnici za popunjavanje izvješća te korespondirajućih podataka o službenicima za informiranje, a temeljem kojega bi Neovisno tijelo moglo efikasno pristupiti tijelima s korisničkim podacima te pratiti primjenu Zakona.

e) Postupanje sa zahtjevima

Usprkos načelnom poboljšanju kvalitete postupanja po zahtjevima i odlučivanja tijela, koje je posljedica bolje educiranosti službenika te poboljšanja zakonske regulacije, uočeno je da tijela javne vlasti odbijaju zahtjeve građana bez zakonske osnove odnosno oslanjajući se na osobnu procjenu o prihvatljivosti zahtjeva, sklona su izbjegavati suradnju s Neovisnim tijelom, pa tako ne dostavljaju traženu informaciju ili ne odgovaraju na požurnice, skloni su nepoštivati zakonski rok za donošenje rješenja, odnosno ne držati se danih rokova za postupanje po nalogima za rješavanje zahtjeva i donošenja rješenja u ponovnom postupku, ili još značajnije, u potpunosti se oglušiti na zahtjev za pristup informacijama, što pokazuje činjenica da je gotovo dvije trećine svih žalbi izjavljeno temeljem tzv. šutnje uprave. Veliki broj žalbi se odnosi na postupke u kojima su korisnici prava na informacije stranke u postupcima i kojima je dostupnost informacija osigurana temeljem posebnih propisa, što ukazuje na nepoštivanje zakona od tijela javne vlasti koja strankama ne omogućuju uvid u spis. Ovi

negativni trendovi u najvećoj su mjeri posljedica slabe educiranosti službenika za informiranje, kako o primjeni Zakona, tako i o primjeni drugih propisa.

Vidljivo je i nepoznavanje propisa od strane građana, uključujući i novinare, ali i sklonost pojedinaca da se koriste Zakonom o pravu na pristup informacijama i kada se ne radi o javnim informacijama, a kako bi izvršili dodatni pritisak na tijelo javne vlasti vezano uz neko drugo postupanje u kojima se javljaju kao stranke ili korisnici. Slično, građani u nekim slučajevima podnose zahtjev iako su informacije objavljene na Internetu ili su im na drugi način dostupne, a učestalo je i vrijeđanje službenika i prijetnja kaznenim prijavama i sl.

Pozitivan je trend da tijela javne vlasti načelno ne naplaćuju troškove pružanje informacija, ali u nekim slučajevima je zabilježeno da usluge iz svoje redovne djelatnosti podvode pod Zakon o pravu na pristup informacijama i naplaćuju nerazmjerne troškove.

f) *Ponovna uporaba informacija*

Tijela javne vlasti, a ni opća javnost nisu u dovoljnoj mjeri upoznati s pravom na ponovnu uporabu informacija, s obzirom da se radi o novom institutu u hrvatskom zakonodavstvu, a koji je dio pravne stečevine Europske unije. Načelo otvorene vlasti kao i suradnje vlasti s civilnim i privatnim sektorom zahtijeva da se u javnom interesu sve informacije koje posjeduju tijela javne vlasti, a koje su iskoristive za stvaranje dodane vrijednosti, stave na raspolaganje javnosti putem objavljivanja na Internet stranici.

g) *Kapacitet Ureda povjerenika za informiranje*

Postojeći kapaciteti Neovisnog tijela daleko su ispod zadovoljavajućih i potrebnih za osiguravanje provedbe Zakona i zaštite ustavom zajamčenih prava građana, praćenja provedbe Zakona i promociju prava na pristup informacija. Četiri zaposlena bave se gotovo u cijelosti postupanjem po žalbama i odgovaranjem na upite, te provedbom edukacija. Provedba ostale Zakonom propisanih obveza, osobito inspekcijskog nadzora te praćenja i promocije, kao i provedba projekata ozbiljno je ugrožena. Upitna je zakonom propisana neovisnost povjerenika s obzirom na ograničena financijska sredstva koja onemogućuju rad te ovisnost o Agenciji za zaštitu osobnih podataka u pogledu obavljanja administrativno-tehničkih poslova, s obzirom da povjerenica nema mogućnost davati upute i naloge njezinim zaposlenicima radi obavljanja potrebnih poslova.

S obzirom na navedeno, kao **preporuke** za poboljšanje stanja treba istaći slijedeće:

Sva tijela javne vlasti trebaju imati *Internet stranicu na kojoj će objavljivati sve potrebne informacije i dokumente pravovremeno i na lako pretraživ način, koristeći oblik dokumenta koji omogućuje pretraživanje i ponovno korištenje*. S obzirom na dvojbe i nejasnoće u vezi primjene članka 10. Zakona o proaktivnoj objavi informacija, Povjerenica za informiranje će tijekom 2014. godine temeljem suradnje izraditi *uputu kojom se detaljno pojašnjava* koje informacije pojedina tijela javne vlasti moraju učiniti javno dostupnima te se razjašnjavaju pojedini zakonski pojmovi, a ujedno se očekuje donošenje pravilnika kojim će se urediti dostava dokumenata u Središnji registar.

Tijela javne vlasti trebaju *provoditi savjetovanja s javnošću* i obavljati sve obveze propisane člankom 11. Zakona, uključujući planiranje savjetovanja i poštivanje roka za provedbu. Povjerenica za informiranje izradit će uputu za provedbu ove odredbe, u suradnji s Uredom za udruge.

Potrebno je *sustavno provoditi odredbu članka 12. Zakona o javnosti sjednica* tijela javne vlasti, uključujući vrijeme održavanja, dnevni red i način rada te informaciju o mogućnosti neposrednog uvida u rad. U tu svrhu Povjerenica za informiranje poduzet će odgovarajuće mjere za praćenje provedbe temeljem koje će se razraditi odgovarajuće preporuke za poboljšanje stanja.

Tijela javne vlasti trebaju uredno i pravilno dostavljati svoja izvješća o radu te voditi službene upisnike koji služe kao temelj za izradu izvješća. Polazeći od uočenih nedostataka postojeće metodologije *prikupljanja podataka putem izvješća* tijela javne vlasti, a u svezi s člankom 60. Zakona koji uređuje sadržaj i način dostave izvješća, potrebno je doraditi način prikupljanja podataka kako bi se osiguralo sustavno i efikasno praćenje provedbe Zakona te izraditi bazu podataka o tijelima javne vlasti koji su obveznici primjene Zakona. Očekuje se donošenje novog pravilnika kojim će se urediti način vođenja službenog upisnika.

U postupanju sa zahtjevima tijela javne vlasti trebaju poštivati odredbe Zakona i Zakona o općem upravnom postupku, a osobito općenito postupati po zahtjevu, poštivati rokove, poštivati odredbu o ograničenjima pristupa te, kada je to potrebno, provoditi test razmjernosti i javnog interesa. Tijela javne vlasti trebaju se voditi i odredbama Zakona o sustavu državne uprave, Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Kodeksa državnih službenika, Zakona o općem upravnom postupku te maksimalno nastojati pomoći građanima pružanjem informacija i davanjem odgovora na upite. Potrebno je izmijeniti Zakon o medijima, koji u članku 6. uređuje dostupnost javnih informacija, a kako bi se odgovarajućim rješenjima omogućilo efikasno ostvarivanje prava novinara na dobivanje odgovora od tijela javne vlasti, te kako bi odredba bila usklađena sa Zakonom o upravnim sporovima.

Potrebno je osigurati uvjete za provedbu *inspekcijskog nadzora* kojim će se poboljšati primjena Zakona, za što je potrebno zaposliti službenike i osigurati materijalna sredstva za inspekcijski nadzor.

U pogledu *ponovne uporabe informacija* potrebno je educirati tijela javne vlasti, ali i službenike u Uredu povjerenika i druge službenike u sustavu, te poticati napore koji na pružanju otvorenih podataka. Potrebno je izmijeniti važeći Zakon kako bi se uskladio s izmjenama u europske direktive.

Sva tijela javne vlasti trebaju imenovati *odlukom službenika za informiranje, dostaviti odluku Povjereniku, te objaviti na Internet stranici tijela* te u samom tijelu javne vlasti na vidljiv način informaciju o službeniku za informiranje i njegove kontakt podatke. Pri odabiru osobe službenika za informiranje tijela javne vlasti trebaju voditi računa o njegovoj stručnosti i mogućnostima osposobljavanja te drugim radnim obavezama. Povjerenica za informiranje izradit će registar službenika i javno ga objaviti.

Nužno je *kontinuirano osiguravanje stručnog osposobljavanja i usavršavanja* službenika za informiranje i drugih osoba u tijelu javne vlasti koji su uključeni u proces objave informacija te omogućavanje razmjene iskustava i uočenih problema u radu, uz iznalaženje rješenja za iste; u tu svrhu Povjerenica za informiranje poduzima i nastaviti će poduzimati odgovarajuće mjere.

Potrebno je dodatno usmjeriti napore na *promociju prava na pristup informacijama*, kako od strane Povjerenice za informiranje, tako i od samih tijela javne vlasti. Potrebno je osvještavati građane o postojanju njihovog ustavom zajamčenog prava i pravnim sredstvima kojima ga mogu ostvariti, kao i opće podizanje građanske svijesti o njihovim pravima i obvezama.

U pogledu *jačanja kapaciteta* Ureda povjerenice za informiranje preporuča se u idućem razdoblju osigurati adekvatna proračunska sredstva kako bi se stvorili materijalni i tehnički uvjeti za

rad i zaposlili državni službenici koji će raditi na drugostupanjskom postupku, provoditi inspekcijski nadzor, pratiti primjenu Zakona te osiguravati aktivnosti promocije prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija. Ujedno se preporuča omogućiti Povjerenici za informiranje obavljanje administrativno-tehničkih poslova unutar Ureda, jer je prestala svrhovitost postojećeg aranžmana, s obzirom da je isti omogućio neprekinuto obavljanje poslova pri osnivanju nove institucije, a sve kako bi se uz gore spomenutu financijsku samodostatnost osigurala i organizacijska autonomija tijela te efikasnost u radu, kao i spriječilo nepotrebno opterećivanje drugih tijela.

Ukratko, proizlazi da su u svrhu osiguravanja pravilne primjene Zakona i time zaštite ustavnog prava na pristup informacijama ključni prioriteti osiguranje zakonitosti postupanja tijela javne vlasti, educiranje službenike za informiranje o pravu na pristup informacijama, općem upravnom postupku te drugim propisima iz područja informacijskog prava, te odgovarajući mehanizmi praćenja i nadzora provedbe Zakona te promocija prava pristup informacijama i prava na ponovnu uporabu u javnosti, kako bi građani, privatni sektor i civilni sektor koristili informacije koje su od javnog interesa kako u svrhu vlastitog razvoja, tako i u svrhu razvoja društva u cjelini. Nužno je da tijela javne vlasti odgovarajućom organizacijom rada osiguraju nesmetanu i zakonitu provedbu Zakona, te zauzmu aktivan stav orijentiran na korisnike, osobito u odnosu na proaktivnu objavu informacija i provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Kapaciteti Povjerenika za informiranje da štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama osnovni su preduvjet kako bi se navedeni zadaci ostvarili.