

Povjerenik za informiranje

Sažetak izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020.

Zagreb, ožujak 2021.

Sadržaj

UVOD	1#
A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	3#
B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	8#
C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA.....	13#
D) URED POVJERENIKA.....	13#
E) OCJENA STANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI	15#

UVOD

Pravo na pristup informacijama, kao Ustavom Republike Hrvatske zajamčeno i Zakonom o pravu na pristup informacijama (dalje: ZPPI, Zakon) uređeno pravo, omogućava građanima i pravnim osobama traženje i dobivanje informacija javnog karaktera. Tijela javne vlasti dužna su proaktivno objavljivati informacije na svojim internetskim stranicama te pružati informacije na njihov zahtjev, prema pravno uređenom formaliziranom postupku. Ujedno, u svrhu osiguravanja transparentnosti i otvorenosti rada i odlučivanja, tijela su u obvezi proaktivno objavljivati informacije, omogućavati ponovnu uporabu informacija u strojno čitljivim oblicima, provoditi savjetovanja s javnošću prilikom donošenja propisa i akata kojima se utječe na interese korisnika te osiguravati javnost rada na sjednicama kolegijalnih tijela.

Provedbu ZPPI-ja nadzire neovisno tijelo, Povjerenik za informiranje (dalje: Povjerenik, Ured povjerenika), koji Hrvatskom saboru podnosi godišnja izvješća. Stoga ovaj dokument na sažet način daje pregled provedbe ZPPI-ja od strane tijela javne vlasti, ali i djelovanja Ureda povjerenika u 2020., obilježenoj pandemijom uzrokovanom virusom COVID-19, potresima, otežanim uvjetima rada Ureda povjerenika zbog uništenog poslovnog prostora i preseljenjem Ureda povjerenika na novu lokaciju.

Tijela javne vlasti

Instruktivni Popis tijela javne vlasti, kojeg je sastavni dio Registar službenika za informiranje, dostupan je u obliku pretražive aplikacije <http://tjv.pristupinfo.hr/>. Na Popisu obveznika primjene Zakona se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi Zakona za 2020. (22. veljače 2021.) nalazilo 5.845 tijela.

Tablica I. Broj tijela javne vlasti po klasifikaciji u trenutku obrade dostavljenih izvješća za 2020.

Tijela javne vlasti	
18	državnih tijela
28	tijela državne uprave
107	pravosudnih tijela
576	JLP(R)S
54	agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima RH
906	trgovačkih društava
3.344	ustanove
465	udruga
347	ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima

Službenik za informiranje

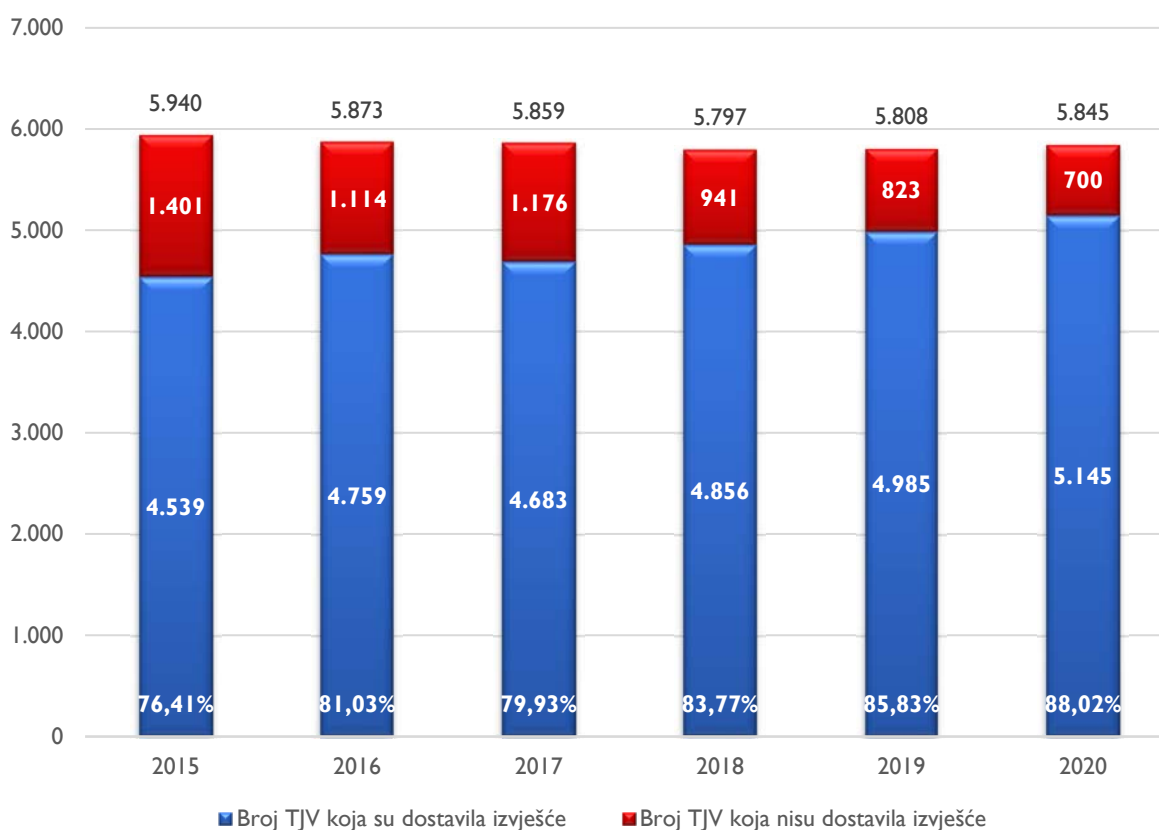
Od navedenih 5.845 tijela, 414 (7%) u trenutku obrade izvješća nije imalo podatke o službeniku za informiranje, čime su *nastavljeni pozitivni pomaci u odnosu na prethodne godine*. Najveći broj tijela bez imenovanog službenika su vatrogasne zajednice (130), komunalna društva (42), veterinarske ambulante (37), dječji vrtići (37) i turističke zajednice (32) te u manjem dijelu nacionalni sportski savezi (20), domovi za djecu, starije i nemoćne (18) i dr.

U kategorijama državnih tijela, tijela državne uprave, sudova i pravosudnih tijela te agencija i drugih samostalnih pravnih osoba s javnim ovlastima, sva tijela imaju imenovanog službenika. Među JLP(R)S se, kao i 2019., izdvaja Općina Milna, kao jedina lokalna jedinica koja Povjereniku nije dostavila odluku o imenovanju službenika.

Godišnja izvješća za 2020.

Izvešće je dostavilo 5.145 ili 88% tijela, što pokazuje da razina ispunjenja ove zakonske obveze nastavlja blago rasti iz godine u godinu. Valja istaknuti da je od 700 tijela koja nisu dostavila izvješće, 50 s područja Sisačko-moslavačke županije koja je najviše stradala u potresu 29. prosinca 2020. te još 40-ak s područja Zagrebačke i 20-ak s područja Karlovačke županije, koje su također obuhvaćene Odlukom Vlade RH o proglašenju katastrofe od 4. siječnja 2021. Unatoč tome što dio tijela s potresom pogođenog područja nisu imala mogućnosti za podnošenje izvješća tijekom siječnja i veljače ove godine, broj podnesenih izvješća je najveći do sada. Stoga zabrinjava povećanje broja jedinica lokalne samouprave izvan područja pogođenog potresom, koja nisu podnijela izvješće (gradovi Kutjevo, Obrovac te 10 općina: Ervenik, Gradište, Klakar, Kumrovec, Marija Bistrica, Podbablje, Poveljana, Punitovci, Selnica i Višnjan).

Slika 1. Udio tijela javne vlasti koja su dostavila izvješća 2015.-2020.



A) POSTUPANJE PO ZAHTJEVIMA KORISNIKA I ZAŠTITA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Postupanje tijela javne vlasti po zahtjevima korisnika

5.845 tijela koja su dostavila izvješće navode da su tijekom 2020. zaprimila ukupno 23.548 zahtjeva, od čega je 23.091 zahtjev za pristup informacijama, a 457 zahtjeva za ponovnu uporabu informacija. Nakon dvije uzastopne godine pada ukupnog broja zaprimljenih zahtjeva, u 2020. došlo je do porasta ukupnog broja zaprimljenih zahtjeva od otprilike 35% u odnosu na godinu ranije, kao i porasta broja tijela (oko 30%) koja su iskazala zaprimanje zahtjeva za pristup informacijama.

Među tijelima koja su zaprimila najveći ukupan broj zahtjeva u 2020., kao i ranijih godina ističu se Hrvatske vode (865), Grad Zagreb (314), Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje (202), Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (193), Ministarstvo unutarnjih poslova (189), Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (161), Ministarstvo pravosuđa i uprave (137), Hrvatski sabor (122), Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (122), Hrvatske autoceste - HAC d.o.o. (109), Vlada RH (101).

Od 23.091 zaprimljenog zahtjeva za pristup informacijama i 408 prenesenih iz prethodne godine, tijela su riješila ukupno 21.741 zahtjev te ustupila nadležnim tijelima na rješavanje njih još 1.711 (u cijelosti ili djelomično). U pogledu pravovremenosti postupanja po zahtjevima za pristup informacijama, 94,8% zahtjeva riješeno je u roku (*ista razina kao prethodnih godina*).

U odnosu na način rješavanja zahtjeva, tijela su izvijestila da su 86,8% zaprimljenih zahtjeva usvojila u cijelosti i 2,2% djelomično. Prema razlozima za odbijanje i djelomično odbijanje, najveći broj zahtjeva odbijen je zbog ocjene tijela javne vlasti da se tražena informacija ne smatra informacijom (252 ili 22,2%), zatim zbog utvrđene zlouporabe prava (247 ili 21,7%), zbog zaštite osobnih podataka (234 ili 20,6%) te poslovne tajne (104 ili 9,1%).

Što se tiče zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, tijekom 2020. je 457 zahtjeva zaprimilo 97 tijela, od čega je gotovo 80% zahtjeva usvojeno, a najčešći razlozi odbijanja odnosili su se na zaštitu osobnih podataka i poslovnu tajnu. Međutim, s obzirom na propisani djelokrug rada određenih tijela koja su navela da su zaprimila zahtjeve za ponovnu uporabu informacija, razvidno je da se u većini slučajeva ne radi o tijelima koja u okviru svoje nadležnosti vode registre i baze podataka pogodne za ponovnu uporabu te je za pretpostaviti da su tijela pogrešno identificirala i evidentirala zahtjeve za ponovnu uporabu.

U izvještajnom razdoblju je naknadu stvarnih troškova za pristup informacijama od korisnika naplatilo 45 tijela (godinu ranije ih je bilo 33), u ukupnom iznosu od 16.426,09 kn (prošle godine 5.776,66 kn), što predstavlja povećanje za oko 185%. U 2019. nije bilo naplaćenih troškova za ponovnu uporabu informacijama, dok je u 2020. naplaćeno 3.259,60 kn.

Tijekom 2020. nastavljene su aktivnosti za uvođenje jedinstvenog e-upisnika o rješavanju zahtjeva, pripremom Projekta *Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za standardizaciju ostvarivanja prava na pristup informacijama* te pripremanjem vezanim uz odobrenje bespovratnih sredstava iz Europskog socijalnog fonda. Značaj ovog projekta za tijela javne vlasti odnosno službenike za informiranje je u pojednostavljenju i standardizaciji postupanja, edukativnim sadržajima dostupnim kroz aplikaciju te automatskom preuzimanju podataka bez potrebe izrade godišnjeg izvješća. Za Ured povjerenika

isto će predstavljati bolju kontrolu nad radom i podacima tijela javne vlasti odnosno mogućnost obavljanja inspekcijskog nadzora putem aplikacije.

Žalbeni postupak

Tijekom 2020. Povjerenik je zaprimio ukupno 1516 žalbi, od čega se 1507 (99,40%) odnosi na rješavanje zahtjeva za pristup informacijama, 8 (0,53%) na rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, a 1 (0,07%) na dostupnost arhivskog gradiva. Kad se usporede podaci iz prethodnih godina, vidljivo je da je broj žalbi u velikom porastu i to za 86,24% u odnosu na 2019. kada ih je bilo zaprimljeno 814. Porast je i daleko veći ako se uspoređi razdoblje od 2013.-2016. kada je prosječno zaprimano 600 žalbi godišnje. Broj od 1.561 zaprimljene žalbe ujedno predstavlja i najveći broj zaprimljenih žalbi od početka rada Povjerenika.

Od svih zaprimljenih žalbi, 972 ili 64,12% se odnosi na žalbe zbog šutnje uprave, a njih 364 ili 44,70% izjavljeno je na rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za pristup ili ponovnu uporabu informacija.

Tijela javne vlasti u odnosu na koje je izjavljen najveći broj žalbi zbog šutnje uprave su: Grad Zagreb (31), Državni inspektorat (20), Hrvatska elektroprivreda d.d. (14), Ministarstvo znanosti i obrazovanja (14), Ministarstvo pravosuđa i uprave (14), Ministarstvo financija (13), Ministarstvo unutarnjih poslova (13) i Hrvatski judo savez (13).

Udio broja žalbi izjavljenih zbog šutnje uprave povećan je u odnosu na 2019., kad ih je bilo 55,30% i 2018. kada ih je bilo 48,02%, a usporedbom petogodišnjeg perioda uočljivo je da je nakon razdoblja pada udjela broja žalbi zbog nerješavanja zahtjeva u zakonskim rokovima, ponovno nastupio period povećanja broja žalbi zbog šutnje uprave, što dovodi do zaključka da nerješavanje zahtjeva korisnika i dalje predstavlja ozbiljan problem primjene ZPPI-ja. Jedan od razloga velikog broja žalbi zbog šutnje uprave je vezan za izvanredne okolnosti u kojima su pojedina tijela javne vlasti radila tijekom 2020. zbog pandemije korona virusa i potresa koji je pogodio Zagreb. Tijela su često izvješćivala Povjerenika o nemogućnosti rješavanja zahtjeva u zakonskom roku zbog bolovanja službenika za informiranje uzrokovanog korona virusom, izrečenih mjera samoizolacije, zbog nemogućnosti pristupa oštećenim dijelovima uredskih prostora, rada na više lokacija i sl.

Tijekom 2020., u odnosu na podnositelje žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija najveći broj žalbi su izjavili građani, 1.043 ili 68,8%, a pravne osobe su podnijele 401 žalbu (26,45%).

Kao i posljednjih nekoliko godina, i tijekom 2020. je *zadržan trend izjavljivanja velikog broja žalbi od strane istih fizičkih i pravnih osoba*. Naime, čak 868 ili 57,26% žalbi podneseno je od strane 10 žalitelja, pri čemu se ističe jedan žalitelj koji je podnio 463 ili 30,54% svih zaprimljenih žalbi, dok je drugi podnio 120 žalbi, treći 86, četvrti 73, peti 39, šesti 21, sedmi 18, a preostala 3 po 16 žalbi.

Od ukupnog broja žalbi izjavljenih u 2020., najveći broj žalbi (627 ili 41,50%) odnosio se na zahtjeve upućene JLP(R)S i trgovačkim društvima koja su u vlasništvu JLP(R)S (170 ili 11,25%).

Prema razlozima za odbijanje i odbacivanje zahtjeva tijekom 2020., žalbe su se u najvećem broju slučajeva podnosile na rješenja u kojima su kao razlog odbijanja navedeni zlouporaba prava (150 ili 29,24%), traženje informacije koja se ne smatra informacijom u smislu ZPPI-ja (82 ili 15,98%),

osobni podaci (81 ili 5,79%), poslovna ili profesionalna tajna (70 ili 3,65%), a kao razlog odbacivanja da tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju (50 ili 9,75%).

Rješavanje žalbi

Povjerenik je uz 1516 zaprimljenih žalbi, iz prethodnog razdoblja prenio u rad 232 žalbe, tako da je tijekom 2020. u rješavanju bilo ukupno 1.748 žalbi, od čega je riješeno ukupno 1.490 ili 85,24% žalbi, a 258 žalbi (14,76%) preneseno je u rad u 2021, pri čemu valja istaknuti kako navedeno predstavlja najbolji rezultat od početka rada Povjerenika unatoč poteškoćama koje su bile izazvane oštećenjem poslovnog prostora izazvanog potresom i preseljenjem na dvije lokacije.

U odnosu na ukupan broj žalbenih predmeta u rješavanju, na šutnju uprave se odnosi 1.022 ili 58,47%, a 728 ili 41,53 % su žalbe na rješenja kojima je u cijelosti ili djelomično odbijen ili odbačen zahtjev korisnika te žalbe izjavljene na obavijesti iz članka 23. stavka 1. točke 2.-6. ZPPI-ja.

Potrebno je istaknuti da je već sama činjenica pokretanja žalbenog postupka u slučajevima šutnje uprave, u 39,51% slučajeva predstavljala dostatno upozorenje tijelu da zahtjev riješi prije donošenja odluke Povjerenika.

Iz podataka je vidljivo da je postupanje tijela javne vlasti u 32,99% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno (32,02% u 2019.), dok je u 60,24% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije u skladu sa odredbama ZPPI-ja te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena.

U Tablici 2. su prikazane odluke Povjerenika po žalbama u 2020. prema zakonskim ograničenjima u odnosu na najčešće korištene razloge za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama.

Tablica 2. Žalbe i rješavanje žalbi prema odabranim razlozima odbijanja

	Osobni podaci	Poslovna i prof. tajna	Porezna tajna	Klasificirani podaci	Zlouporeba prava	Ne smatra se informacijom	Ne posjeduje informaciju
Ukupno u radu u 2020.	110	95	11	4	178	94	78
Neriješeno	32	14	3	1	105	16	17
Riješeno	78	81	8	3	73	78	61
Rješenje-žalba-odbačena	2	1	2	0	1	4	0
Rješenje-žalba odbijena kao neosnovana	20	10	5	2	30	26	45
Rješenje poništeno i naloženo da omogući pristup	35	53	1	0	16	20	6
Rješenje poništeno i dostavljeno na ponovno rješavanje	15	14	0	1	21	24	5
Rješenje poništeno i riješen zahtjev	1	0	0	0	2	1	2
Rješenje-obustava postupka	1	2	0	0	0	1	0
Rješenje proglašeno ništavim	1	0	0	0	0	1	0
Žalbe o kojima je TJV samo odlučilo	3	1	0	0	3	1	3

Tijekom 2020. Povjerenik je imao u radu ukupno 12 žalbi koje se odnose na postupanje sa zahtjevima za ponovnu uporabu, od čega 8 zaprimljenih u 2020. i 4 prenesene iz prethodnog razdoblja, od čega je riješeno 6 žalbi.

Kao razloge odbijajućih rješenja tijela javne vlasti su navodila da se radi o uskrati ponovne uporabe zbog zlouporabe prava na pristup informacijama, zaštite osobnih podataka, zbog toga što je tražena informacija u postupku izrade te zbog ostalih razloga utvrđenih zakonom.

U odnosu na odbijajuća rješenja ili rješenja o odbacivanju zahtjeva za ponovnu uporabu informacijama, riješene su 4 žalbe, od čega su dvije odbijene kao neosnovane, a u druga dva slučaja rješenjem Povjerenika poništeno je prvostupanjsko rješenje i predmet je vraćen na ponovno odlučivanje.

Od riješenih žalbi, dvije su se odnosile na tzv. šutnju uprave, a riješene su donošenjem rješenja o obustavi postupka, odnosno u drugom slučaju je tijelu javne vlasti naloženo rješavanje zahtjeva za ponovnu uporabu informacijama

Sudski nadzor

Pred Visokim upravnim sudom RH je tijekom 2020. pokrenut 201 upravni spor, što je 13,55% više nego prethodne godine kada je bilo pokrenuto 177. Upravni sporovi su pokrenuti u 154 slučaja (76,62%) protiv rješenja Povjerenika, dok je u 47 ili 23,38% slučajeva upravni spor pokrenut zbog nerješavanja žalbe u zakonskim rokovima (tzv. šutnja uprave).

Od 244 dostavljene odluke u predmetima prava na pristup informacijama, u 160 (65,57%) slučajeva spor je pokrenut protiv rješenja Povjerenika, pri čemu je u 148 slučaja (92,5%) Visoki upravni sud RH potvrdio odluku Povjerenika. Kada se razmatraju odluke u kojima je Visoki upravni sud RH odlučivao u meritumu, proizlazi da je u 94,27% potvrđena odluka Povjerenika, što predstavlja povećanje u odnosu na 2019. kada je Visoki upravni sud RH potvrdio 81,91%.

Analizom odluka Visokog upravnog suda RH koje su zaprimljene u 2020. utvrđeno je da je u 135 sporova zatražena naknada troškova, od kojih je u 91 slučaju odbijen takav zahtjev. U 29 predmeta je naložena naknada troškova od strane tuženika (76.250,00 kn), a u 15 slučajeva naknada troškova od strane tužitelja zainteresiranoj osobi (37.500,00 kn).

Predstavke korisnika na rad tijela javne vlasti i inspekcijski nadzor

Tijekom 2020. Ured povjerenika zaprimio je 246 predstavki, iz ranijeg perioda ostalo je neriješeno 78, što znači da je imao u radu ukupno 324 predstavke, od čega je postupano po 275 predstavki (84,87%), a riješeno ih je u cijelosti 245 (75,62%). Potrebno je naglasiti da su tijela po upozorenju Povjerenika i ukazivanju na nepravilnosti i naloženog postupanja, u najvećem broju slučajeva uklonila nepravilnosti. Međutim, kako u 14 slučajeva tijelo nije otklonilo nepravilnosti i dostavilo izvješće o poduzetom niti po upućenim požurnicama i dodatnim upozorenjima, korisnici su obaviješteni o nužnosti pokretanja inspekcijskog nadzora (provedeno je 8 ciljanih posrednih inspekcijskih nadzora s fokusom na predmet predstavke i 2 neposredna cjelovita inspekcijska nadzora u kojima su obuhvaćene i predmetne predstavke).

Tijekom izvještajnog razdoblja Ured povjerenika provodio je neposredne, ciljane i posredne inspekcijske nadzore.

Neposredni inspekcijski nadzor proveden je nad 6 tijela javne vlasti (Državni inspektorat, gradovi Nova Gradiška, Slavonski Brod, Lipik, Općina Jakšić i Hrvatski zavod za norme) što je smanjenje u odnosu na prethodne godine. Zbog nemogućnosti provedbe neposrednih inspekcijskih nadzora zbog pandemijske situacije, nad nekim tijelima javne vlasti obuhvaćenima objavljenim Okvirnim godišnjim planom provedbe neposrednih inspekcijskih nadzora, inspekcijski nadzor je obavljen posrednim putem, dostavom cjelokupne dokumentacije. Predmet neposrednog inspekcijskog nadzora bila je provedba ZPPI-ja u svim segmentima. Zapisnikom o inspekcijskom nadzoru tijelima je naloženo izvršenje mjera u određenom roku i predloženo provođenje mjera u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu. Izrečena je ukupno 51 mjera i to podjednako u rasponu od 7 do 10 mjera po tijelu.

Provedeno je i 28 posrednih inspekcijskih nadzora (25 ciljanih i 3 cjelovita), od čega ih je 20 obavljeno po službenoj dužnosti te 8 ciljanih nadzora iniciranih predstavkama zbog nepostupanja po nalogu Povjerenika. Fokus ovih nadzora je bio uklanjanju nepravilnosti navedenih u predstavci, a u dva slučaja zbog nepostupanja po nalogu Povjerenika provedeni su neposredni cjeloviti inspekcijski nadzori.

Zapisnikom o posrednom inspekcijskom nadzoru tijelima javne vlasti je naloženo izvršenje mjera u određenom roku i predloženo provođenje mjera u svrhu uklanjanja utvrđenih nepravilnosti i nedostataka u radu odnosno radi unapređenja rada nadziranih tijela. Izrečeno je ukupno 111 mjera.

Sankcije

Povjerenik ima ovlast za podnošenje optužnog prijedloga i izdavanje prekršajnog naloga za prekršaje iz članka 61. i 62. ZPPI-ja.

Tijekom 2020. upućeno je 18 obavijesti o namjeravanom pokretanju prekršajnog postupka odgovornim osobama u vrijeme počinjenja prekršaja u 6 različitih tijela javne vlasti, i to: Hrvatskoj gospodarskoj komori u 7 predmeta, trgovačkom društvu Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. u 6 predmeta, Gradu Obrovcu u 2 predmeta te u 1 predmetu Općini Kolan, Općini Poveljana i trgovačkom društvu Zagrebački holding d.o.o.

U 2020. izrečena su 2 prekršajna naloga protiv odgovorne osobe koja je istovremeno čelnik dva tijela javne vlasti, odnosno načelnika Općine Stankovci i predsjednika Dobrovoljnog vatrogasnog društva Stankovci, zbog toga što u zapisnikom određenom roku nije otklonio nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom o inspekcijskom nadzoru. Podneseno je i 16 optužnih prijedlog protiv odgovornih osoba u 4 tijela javne vlasti, od kojih su 3 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (Grad Zagreb, Grad Obrovac i Općina Poveljana), a jedno je trgovačko društvo u vlasništvu Grada Zagreba (Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.).

U 2020. su zaprimljene 4 odluke prekršajnih sudova, od kojih su 2 presude Visokog prekršajnog suda RH, jedna presuda Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu te jedno rješenje Visokog prekršajnog suda RH kojim se oglašava stvarno nenadležnim o odlučivanju o prigovoru okrivljenika. Od 3 zaprimljene meritorne odluke, Općinski prekršajni sud u Zagrebu je u jednom predmetu oslobodio gradonačelnika Grada Zagreba optužbe, a Visoki prekršajni sud RH je u jednom slučaju preinačio prvostupanjsku presudu i odbio optužbu protiv okrivljenice (predsjednice Hrvatske komore fizioterapeuta) zbog zastare prekršajnog progona, dok je isti Sud u drugom predmetu odbio žalbu okrivljenika (načelnika Općine Čeminac) te je potvrdio prvostupanjsku presudu

Općinskog suda u Osijeku, Stalne službe u Belom Manastiru, Prekršajnog odjela, kojom je okrivljenik proglašen krivim.

Postojeći sustav sankcioniranja koji se temelji isključivo na primjeni Prekršajnog zakona nije dovoljno učinkovit za izvršavanje naloga Povjerenika, koji bi i prema preporuci GRECO-a za Republiku Hrvatsku, trebalo ojačati učinkovitijim instrumentima.

U skladu s tim, Ured povjerenika je predložio nositelju izrade izmjena i dopuna ZPPI-ja koja je u tijeku, propisivanje instituta izvršenja rješenja i izricanje izravnih sankcija (novčane kazne) odgovornoj osobi tijela u slučaju neizvršavanja rješenja Povjerenika, a izmjenom Poslovnika Povjerenika za informiranje, predlaže se propisati objava Liste tijela javne vlasti, koja ne postupaju prema rješenjima i nalogima Povjerenika.

Uvođenje novih mehanizama – instituta izvršenja rješenja i objave Liste tijela javne vlasti koja ne postupaju po aktima Povjerenika, trebalo bi doprinijeti odgovornijem i transparentnijem postupanju tijela javne vlasti te učinkovitijem ostvarivanju prava na pristup informacijama.

B) PRAĆENJE I PROMICANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Proaktivna objava informacija i javnost rada

Jedna od najvažnijih zakonskih obveza tijela javne vlasti, propisana člankom 10. ZPPI-ja, odnosi se na proaktivnu, samoinicijativnu i kontinuiranu objavu informacija javnog karaktera na internetskim stranicama. Pritom one trebaju biti objavljene u skladu s načelom lake pretraživosti i, kad je to primjenjivo, u strojno čitljivom obliku (informacije koje se nalaze u određenim bazama podataka ili proračunskim tablicama). Međutim, još uvijek 705 ili 12% od 5.845 tijela na Popisu nema vlastitu internetsku stranicu, niti objavljuje informacije na podstranici drugog (s njim povezanog) tijela, što je preporuka Povjerenika.

Nadalje, otvorenost sjednica kolegijalnih tijela standard je koji promiče transparentnu i otvorenu vlast, a sama obveza propisana ZPPI-jem (članak 12. i točka 12. članka 10.) podrazumijeva da tijela informiraju javnost o vremenu održavanja i dnevnom redu zasjedanja službenih tijela, načinu njihova rada te mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad, da objavljuju zaključke sa sjednica, dokumente usvojene na njima te informacije o formalnim radnim tijelima iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika. U dosadašnjem radu uočeno je da tijela, ali i korisnici učestalo pokazuju nerazumijevanje navedene zakonske odredbe, poglavito vrtići, škole i trgovačka društva, ali i vijećnici vezano uz ostvarivanje vijećničkih prava.

Obradom podataka dostavljenih izvješća, utvrđena su neznatna poboljšanja u objavi informacija na internetskim stranicama u odnosu na prethodnu godinu, a što se može pripisati i činjenici da je veći ukupan broj tijela koja su dostavila izvješća. Ove godine je, kao i ranije, usporedbom podataka iz dostavljenih izvješća i rezultata provedenih praćenja te prakse postupanja Povjerenika, u velikom opsegu pitanja vidljiva neusuglašenost u razini objave pojedinih vrsta informacija, budući da dosadašnji nalazi u najvećoj mjeri ukazuju na to da većina tijela, suprotno navedenom u izvješću, ne objavljuju zakone i ostale propise, popis skupova podataka te registre i baze pogodne za

ponovnu uporabu, kao i popis korisnika bespovratnih sredstava s visinom iznosa te ne objavljuju na cjelovit i pravilan način informacije o javnim uslugama, natječajnim postupcima i ishodima istih, o unutarnjem ustrojstvu i kontakt podatke čelnika i rukovodećih službenika, zaključke i dokumente sa sjednica te informacije o formalnim radnim tijelima i informacije vezane za ostvarivanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija.

Navedeno je potvrđeno i rezultatima analitičkih praćenja odabranih tijela i njihovih internetskih stranica.

Analitičkim praćenjem Povjerenika bile su obuhvaćene ciljane skupine tijela javne vlasti: JLP(R)S (cjelovito praćenje) te tijela državne uprave, uredi Vlade RH, nacionalni sportski savezi i druga odabrana tijela (specijalizirano praćenje).

U 2020. završen je projekt praćenja JLP(R)S s područja svih 20 županija u Republici Hrvatskoj (izuzev Grada Zagreba). S ciljem identifikacije dobre prakse na lokalnoj i regionalnoj razini te ključnih nedostataka u ispunjenju zakonskih obveza proaktivne objave informacija, analizirane su internetske stranice 142 JLP(R)S s područja Bjelovarsko-bilogorske, Brodsko-posavske, Primorsko-goranske, Karlovačke i Varaždinske županije, s niže prikazanom prosječnom razinom objave svih praćenih informacija.

Tablica 3. Rezultati praćenja proaktivne objave u 143 JLP(R)S

Županija	Broj praćenih jedinica	Ukupni rezultat
Bjelovarsko-bilogorska	24	53,6%
Brodsko-posavska	29	52,2%
Primorsko-goranska	37	60,8%
Karlovačka	23	61,6%
Varaždinska	29	60,9%

Praćenja su pokazala da u većini slučajeva sama županija i veći gradovi u toj županiji ostvaruju u prosjeku visoke rezultate. Međutim, gledajući pojedinačno sve jedinice praćene u 2020., primjer dobre prakse predstavlja Grad Rijeka, s gotovo maksimalnim brojem bodova i isticanjem u svakom praćenom segmentu. S visokih 90% istaknule su se Karlovačka županija i Grad Varaždin, zatim Općina Lasinja s 87,1%, Grad Bjelovar i Općina Ljubešćica s 85,7%, Primorsko-goranska županija, Grad Karlovac, Općina Punat, Općina Šandrovac i Općina Žakanje s 84,3% itd.

Ujedno je potvrđena najniža razina prosječne objave u odnosu na iste informacije kao i kod drugih, ranije praćenih županija – informacije propisane točkama 5. (asset liste, registri i baze podataka), 8. (donacije i sponzorstva), 10. (ishodi natječajnih postupaka) i 12. (pravovremena objava dnevnih redova i zaključaka sa sjednice, objava informacija o formalnim radnim tijelima i o mogućnosti ostvarenja neposrednog uvida).

Povjerenik je proveo i praćenje nacionalnih sportskih saveza, s ciljem utvrđivanja u kojoj mjeri ispunjavaju temeljnu obvezu imenovanja službenika za informiranje i objave informacija vezanih uz pristup informacijama. Utvrđeno je da šest sportskih saveza nema vlastitu internetsku stranicu, dok njih 19 nije imenovalo službenika za informiranje. Nadalje je tvrđeno da 57 saveza (68%) nema objavljene informacije o ostvarivanju prava na pristup informacijama, a po obavljenom kontrolnom

praćenju, samo 17 saveza ostvarilo je veći broj bodova, odnosno broj saveza bez ostvarenih bodova smanjen je s 57 na 47 (56%).

Provedeno je i praćenje internetskih stranica 28 tijela državne uprave, odnosno 16 ministarstava i 12 držanih upravnih organizacija te Glavnog tajništva Vlade RH te 10 ureda Vlade RH, sa svrhom utvrđivanja u kojoj mjeri ispunjavaju obvezu propisanu točkom 11., odnosno jesu li i na koji način na njihovim službenim internetskim stranicama objavljene informacije o unutarnjem ustrojstvu, s imenima i kontaktima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica. Utvrđeno je da nijedno tijelo državne uprave nije objavljivalo u cijelosti imena i kontakt podatke voditelja ustrojstvenih jedinica svih razina, već je uglavnom obveza objave ispunjena na razini uprava, sektora i eventualno službi, kao i da većina ureda Vlade treba objaviti i imena i kontakt podatke voditelja ustrojstvenih jedinica niže razine kojima upravljaju.

Praćeno je i odabranih 18 tijela različitih kategorija u pogledu ispunjenja obveze propisane točkom 6. i objave informacija o javnim uslugama koje pružaju (popis i opis usluga, objavljeni obrasci). Utvrđeno je da su gotovo sva analizirana tijela objavila popise i obrasce za većinu javnih usluga, ali često na nepregledan način, dok je velik dio obrazaca objavljen u zatvorenom, PDF formatu. Najviše nedostataka utvrđeno je pri analizi opisa javnih usluga, budući da ih gotovo niti jedno praćeno tijelo nije u potpunosti opisalo.

Provedeno specijalizirano analitičko praćenje 28 tijela državne uprave u pogledu objave *asset* lista odnosno popisa registara i skupova podataka za koje je tijelo nadležno, ukazuju da dio tijela državne uprave uopće ne objavljuje registre i baze iz svoje nadležnosti, dok većina tijela podatke za ponovnu uporabu ne objavljuju sukladno odredbama Zakona i uputama Povjerenika. Rezultati praćenja su ukazali da su samo dva tijela objavila cjelovite *asset* liste sukladno preporukama Povjerenika (Ministarstvo zdravstva i Središnji državni ured za stambeno zbrinjavanje), dok popis Ministarstva pravosuđa i uprave i Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva nije cjelovit.

Cilj praćenja bio je dobiti uvid u način objave informacija o registrima i bazama iz nadležnosti tijela državne uprave koje su preduvjet pristupa informacijama pogodnim za ponovnu uporabu.

Ponovna uporaba informacija

17. srpnja 2019. na snagu je stupila nova Direktiva (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i vijeća o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (dalje: OD Direktiva), koju su 20. lipnja 2019. donijeli Europski parlament i Vijeće Europske unije, a što zahtijeva njezinu transpoziciju kroz izmjenu ZPPI-ja, do 17. srpnja 2021.

Novom Direktivom dodatno se naglašava usmjerenost tijela na pripremu podataka „za otvaranje” radi poticanja ponovne uporabe i ublažavanje prepreka. Poseban naglasak stavljen je na visokovrijedne skupove podataka, odnosno skupove podataka čija je moguća ponovna uporaba povezana s važnim koristima za društvo, okoliš i gospodarstvo.

Prema podacima s Portala otvorenih podataka (rdd.gov.hr), na nacionalnom portalu objavljeno je 814 skupova podataka, što čini značajan porast objavljenih podataka u odnosu na 2019. (595 skupova podataka), odnosno 2018. (575 skupova podataka).

Osim nacionalnog portala, vlastite portale vode Grad Rijeka sa 163 skupa podataka (47 skupova podataka više u odnosu na 2019.), Grad Zagreb sa 71 (porast za 4 skupa) i Grad Virovitica s istih

šest skupova kao i prethodnih godina. Krajem veljače 2020., otvoren je Portal otvorenih podataka Grada Varaždina, na kojem se trenutno nalaze četiri skupa podataka.

Iako se poseban režim ponovne uporabe informacije primjenjuje i na dio ustanova u kulturi, odnosno na knjižnice, muzeje i arhive, njihovo su otvaranje i digitalizacija opsežne građe potpuno razdvojeni od cjelokupnog koncepta i shvaćanja ponovne uporabe i otvaranja podataka u RH. Služba za digitalizaciju kulturne baštine Ministarstva kulture i NSK su izvijestile o brojčanim aktivnostima u području digitalizacije arhivske, knjižnične i muzejske građe.

Savjetovanje s javnošću tijela javne vlasti

Praćenje kvalitativne i kvantitativne provedbe savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona, podzakonskih akata, općih akata i dokumenata kojima se utječe na interese javnosti, uključuje podatke iz godišnjeg izvješća tijela javne vlasti, podatke Povjerenika o postupanju prema zaprimljenim predstavkama korisnika i podatke iz analitičkog praćenja o provedbi savjetovanja u Ministarstvu poljoprivrede, uz prikaz četverogodišnjeg kretanja udjela provedbe savjetovanja za akte kojih su stručni nositelji izrade bila tijela državne uprave i uredi Vlade RH.

Nešto manje od trećine tijela javne vlasti se prepoznaju kao obveznici provedbe savjetovanja s javnošću, slično kao i prethodne godine.

Prema dostavljenim podacima, tijela javne vlasti su tijekom 2020. provela ukupno 4.373, odnosno gotovo 18% manje savjetovanja u odnosu na 2019., kad su izvijestila da su provela 5.313 savjetovanja. Samo ih je 50% izvijestilo da je donijelo i objavilo plan savjetovanja s javnošću kao prvi korak u dijalogu s građanima.

Kad je riječ o trajanju savjetovanja s javnošću, kao najosjetljivijoj točki provedbe ove zakonske obveze, prema samoprocjeni tijela javne vlasti, ona su se provodila u trajanju od oko 24 dana, što je manje od zakonom određenog roka. Međutim, podaci generirani iz sustava e-Savjetovanja, kao i podaci praćenja internetskih stranica tijela javne vlasti od strane Ureda povjerenika, još su niži nego podaci koji proizlaze iz izvješća samih tijela – prosječno savjetovanja traju svega 17 dana, za propise svih razina.

Povjerenik je i u 2020. postupao po predstavkama korisnika ili u okviru redovnog praćenja na portalu e-Savjetovanja, kontrolirajući postupak provedbe savjetovanja. Razlozi prituživanja bili su, kao i prethodnih godina, trajanje savjetovanja kraće od 30 dana ili izostanak provedbe savjetovanja s javnošću, neobjavlivanje i kvaliteta izvješća o provedenom savjetovanju te izostanak donošenja ili objavljivanja te ažuriranja planova savjetovanja.

Prema podacima sa sustava e-Savjetovanja, bilježi se porast broja korisnika i broj zaprimljenih komentara u 2020., unatoč smanjenom broju provedenih savjetovanja za 26,3%.

U odnosu na raniju godinu, međutim, prihvaćeno je svega 8% komentara, odnosno upola manje nego godinu ranije dok raste broj neprihvaćenih komentara ili pak onih na koje nije objavljen odgovor - odnosno 34% (u 2019. je komentara koji su ostali bez odgovora bilo 21,7%, a 2018. 12,5%).

S obzirom na završetak praćenja kretanja udjela akata za koje je bilo provedeno savjetovanje s javnošću na godišnjoj razini, Povjerenik u sljedećem ciklusu namjerava dubinski pratiti primjenu svih sastavnica procesa savjetovanja za pojedina tijela, a tijekom izvještajnog razdoblja je za prvo

takvo praćenje odabrano Ministarstvo poljoprivrede kao tijelo koje iz godine u godinu provodi najveći broj savjetovanja.

Praćenje provedbe savjetovanja Ministarstva poljoprivrede u razdoblju siječanj – kolovoz 2020. potvrdilo je već ranije uočene nedostatke u provedbi procesa savjetovanja s javnošću (prosječan rok za sve praćene pravilnike bio je oko 11 dana, samo jedna četvrtina akata bila je obuhvaćena planom savjetovanja s javnošću, a kvaliteta i objava izvješća neujednačena).

Nadalje, nastavljeno je s praćenjem provedbe savjetovanja od strane 142 JLP(R)S u 5 županija, temeljem kojeg je uočeno, kao i u drugim praćenim županijama, da je razina obveze provedbe savjetovanja s javnošću izrazito niska. Niska razina kvalitete provedenih savjetovanja, utjecala je i na slab odziv javnosti, što se bilježi padom sudjelovanja korisnika u samoj provedbi.

Postupajući po predstavkama korisnika, Povjerenik je obavljao i pregled službenih glasila, te je utvrđeno da je donesen i objavljen značajan broj akata za koje je po njihovoj prirodi razvidno da je postojala obveza provedbe savjetovanja.

Promicanje pristupa informacijama

Promicanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u posjedu tijela javne vlasti, osim putem specijaliziranih edukacija, provodilo se i putem promotivne kampanje „Želim znati, želim sudjelovati“ namijenjene mladima, kao značajnoj korisničkoj skupini te kampanje o ostvarivanju prava na pristup informacijama za građane, koju je uz pomoć 20 nacionalnih i lokalnih televizijskih i radijskih kuća, u 2020. vrlo uspješno provedena.

Povjerenik je u novonastalim okolnostima nastavio s prilagođenim online edukacijama samostalno ili u suradnji s drugim tijelima, kao što su Ured za udruge Vlade RH, Ured za zakonodavstvo Vlade RH, SDURDD, JLP(R)S i Državna škola za javnu upravu.

Tijekom 2020. održane su ukupno 23 edukacije, od čega je 18 bilo za službenike i koordinateure za savjetovanja s javnošću, dok je 5 edukacija održano za korisnike, kako bi ih se osnažilo da svoje pravo efikasnije i slobodnije koriste. Za edukacije za JLP(R)S podloga su bili nalazi analitičkih praćenja primjene članaka 10., 11. i 12. Zakona.

U studenom 2020. je održano drugo Godišnje savjetovanje službenika za informiranje putem sustava ZOOM, na kojemu su službenici sudjelovali na tri tematska panela i na forumu službenika, a okupilo se oko 130 službenika tijela javne vlasti te niz stručnjaka s područja prava na pristup informacijama i zaštite osobnih podataka.

Sudionici savjetovanja imali su priliku razmijeniti iskustva i dobiti uvid u specifičnosti tema s područja prava na pristup informacijama i transparentnosti s gledišta žalbene i nadzorne funkcije Ureda povjerenika, sudske kontrole u ovom području, analiza akademske zajednice te iskustava iz upravne prakse tijela javne vlasti, a sve sa svrhom harmonizacije postupanja tijela u primjeni propisa o pravu na pristup informacijama.

Okosnicu promotivnih aktivnosti u izvještajnom razdoblju, činilo je i obilježavanje Međunarodnog dana prava na pristup informacijama pokretanjem ciklusa prethodnih rasprava o mogućim izmjenama i dopunama ZPPI-ja u razdoblju od rujna do prosinca 2020. S rezultatima rasprava upoznato je Ministarstvo pravosuđa i uprave kao nositelj izrade Zakona, kojem je Ured povjerenika

dostavio prijedlog nužnih i mogućih izmjena Zakona i komentare svih sudionika rasprave (25 pisanih komentara), kao podlogu za izmjene i dopune ZPPI-ja.

Povjerenik i Ured povjerenika aktivno su sudjelovali na 6 događanja na kojima su promovirali potrebu transparentnog postupanja tijela javne vlasti i podizanja razine razumijevanja korištenja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija.

Internetske stranice Povjerenika www.pristupinfo.hr sadrže veoma korištene aplikacije – Tražilicu odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda - TOM, Popis tijela javne vlasti i aplikaciju za podnošenje godišnjeg izvješća. TOM se mjesečno dopunjuje novim odlukama Povjerenika i Visokog upravnog suda RH te izborom mišljenja Povjerenika po upitima korisnika i tijela javne vlasti, iz kojih su vidljiva stajališta vezana uz način ostvarivanja prava na informaciju, čime se naglašava njegova edukativna uloga.

Sa svrhom standardizacije postupanja u primjeni ZPPI-ja, tijekom 2020. donesene su Smjernice o pristupu informacijama i klasificiranim podacima namijenjen prvenstveno službenicima za informiranje, i izrađen letak *Otvoreni podaci – otvorene mogućnosti*, promotivno edukativnog karaktera, namijenjen mladima i studentima za lakše razumijevanje ponovne uporabe informacija i mogućnosti koje se otvaraju kreativcima otvaranjem podataka javnog sektora.

Sve smjernice i upute, kao i ostali edukativni i promotivni sadržaji objavljeni su na internetskoj stranici Povjerenika, na poveznici <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obrasci/>.

Povjerenik i službenici Ureda povjerenika bili su uključeni u provedbu aktivnosti iz dva akcijska plana. U okviru Akcijskog plana uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020., za 2019 i 2020., Povjerenik je proveo kao nositelji ukupno 8 mjera, a kao sunositelj je sudjelovao u provedbi još 7 mjera.

U provedbu Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, za razdoblje do 2020., bio je nositeljem 7, a sunositeljem još 8 mjera. Budući je u oba strateška dokumenta transparentnost tijela javne vlasti prepoznata kao temelj za napredak u području suzbijanja korupcije, odnosno u području otvorenosti javne uprave.

C) POSTUPANJE POVJERENIKA U DRUGIM PODRUČJIMA

Povjerenik je žalbeno tijelo za pristup informacijama o okolišu i pristup informacijama o javnom arhivskom gradivu te tijelo nadležno za provedbu inspekcijskog nadzora u području digitalne pristupačnosti. Iako je riječ o upravnim područjima koja su uređena posebnim propisima, u okviru nadležnosti Povjerenika upućuju na odgovarajuću primjenu ZPPI-ja.

Povjerenik sukladno odredbama Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18) predstavlja žalbeno tijelo u slučaju odbijanja zahtjeva za davanje informacija o okolišu, međutim korisnici se, zbog povoljnijeg pravnog uređenja u traženju informacija vezanih uz okoliš, koriste odredbama ZPPI-ja.

U 2020. je podneseno 25 žalbi vezanih uz pristup informacijama o okolišu, od čega je 18 (72%) izjavljeno zbog neodlučivanja tijela javne vlasti u rokovima propisanim ZPPI-jem, a 8 ih je izjavljeno protiv rješenja o odbijanju/odbacivanju zahtjeva.

Povjerenik ima ulogu drugostupanjskog tijela u postupku odobravanja pristupa gradivu koje nije javno dostupno u smislu Zakona o arhivskom gradivu i arhivima (NN 61/18 i 98/19). U 2020. Povjerenik je zaprimio jednu žalbu koja se odnosi na dostupnost arhivskog gradiva, čije je rješavanje preneseno u 2021.

Povjerenik je nadležan za praćenje usklađenosti internetskih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora sa zahtjevima pristupačnosti i nadzor nad provedbom Zakona o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (NN 17/19).

Tijekom listopada 2020. godine započeto je praćenje ispunjavanja obveza tijela javnog sektora u osiguranju digitalne pristupačnosti, koje je u prvoj fazi obuhvatilo ukupno 676 tijela (18 državnih tijela, 28 tijela državne uprave, 54 agencije, zavoda i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska te 576 JLP(R)S. Praćenjem je utvrđeno da je 455 tijela javnog sektora (67,31% praćenih tijela) na svojim internetskim stranicama objavilo izjavu o pristupačnosti, dok je 348 tijela (51,48% praćenih tijela), na svojim internetskim stranicama postavilo i opcije prilagodbe pristupačnosti, kojima se osobama s auditivnim, vizualnim, motoričkim i kognitivnim smetnjama olakšava korištenje internetskih stranica.

Osim praćenja provedbe, Ured povjerenika je u suradnji sa SDURDD-om i uz podršku nacionalnih krovnih udruga osoba s invaliditetom izradio online tečaj „Digitalna pristupačnost“, koji se izvodi putem sustava za e-učenje MoD, Sveučilišnog računskog centra SRCE. Tijekom 2020. godine održano je 9 online tečajeva na kojima je sudjelovalo 646 polaznika iz 342 tijela javnog sektora.

D) URED POVJERENIKA

Ured povjerenika je stručna služba koja obavlja zadaće koje su Povjereniku, temeljem Zakona i ostalih propisa stavljene u nadležnost te dodatne zadaće provedbe mjera utvrđenih strateškim dokumentima.

U Uredu povjerenika su ustrojene 3 službe za pojedina područja rada i sistematizirano je 16 radnih mjesta s ukupno 23 izvršitelja. Na dan 31. prosinca 2020., uz povjerenika kao državnog dužnosnika, bilo je zaposleno 18 državnih službenika (78,26% od ukupnog broja predviđenih izvršitelja), i to:

- 9 u Službi za zaštitu prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 5 savjetnika povjerenika, 2 savjetnika-inspektora, 1 viša savjetnica-specijalistica
- 6 u Službi za praćenje i promicanje prava na pristup informacijama - voditeljica službe, 2 savjetnika povjerenika, 1 viša savjetnica-specijalistica, 1 stručna suradnica, 1 viša stručna referentica

- 3 u Službi za opće poslove – voditeljica službe, I stručna savjetnica, I viša upravna referentica.

Računovodstveno-financijski poslovi te poslovi održavanja informatičkog sustava povjereni su i u 2020. vanjskim pružateljima usluga.

Ured povjerenika godinama je bio smješten na adresi Jurišićeva 13, Zagreb, koji je znatno oštećen tijekom potresa. U tom je razdoblju bio znatno otežan rad Ureda, jer je Ured prvo preseljen na tri privremene lokacije, a u srpnju 2020., nakon uređenja prostora, Ured je započeo s radom na adresi Trg žrtava fašizma 3, Zagreb.

Financijska sredstva dodijeljena Povjereniku u 2020. bila su viša u odnosu na prethodne godine, upravo zbog uređenja poslovnog prostora koji je u vlasništvu Republike Hrvatske, a koji je dodijeljen Uredu povjerenika na korištenje.

Sukladno Zakonu o javnoj nabavi proveden je otvoreni postupak javne nabave radova po predmetu: „Radovi na uređenju poslovnog prostora“, procijenjena vrijednost radova iznosila je 1.418,400,00 kn, odnosno 1.773,000,00 kn s PDV-om. Izabrana je najpovoljnija ponuda koja je bila u iznosu od 1.248.888,00 kn, odnosno 1.561.110,00 kn s PDV-om. Nadzor nad izvođenjem radova na uređenju poslovnog prostora, koji je bio u izrazito derutnom stanju, obavljao je Centar Građevinskog fakulteta d.o.o. iz Zagreba.

Tablica 4. Struktura financijskog plana Povjerenika za informiranje i izvršenje u 2020.

25805	Povjerenik za informiranje 2020.	Plan 2020.	Izvršeno	% izvršenja	Preostalo
A874001	Administracija i upravljanje	5.968.606,00	5.866.094,07	98,28%	102.511,93
A874006	Promicanje prava na pristup informacijama	43.025,00	11.052,52	25,69%	31.972,48
K874004	Informatizacija	81.950,00	79.822,98	97,40%	2.127,02
T874008	Twining Light projekt-Jaćanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori	254.724,00	222.577,88	87,38%	32.146,12
	Ukupno	6.348.305,00	6.179.547,45	97,34%	168.757,55

E) OCJENA STANJA, PRIJEDLOZI I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE NEDOSTATAKA I NEPRAVILNOSTI

Ocjena stanja provedbe Zakona u 2020.

Ostvarivanje prava na pristup informacijama u 2020. bilo je bitno obilježeno promjenama u djelovanju tijela javne vlasti i korisnika prava, a uvjetovanima izvanrednim okolnostima.

Upravo su novonastale izvanredne okolnosti s jedne strane ukazale na važnost i svrhovitost kvalitetne, korisnicima sve potrebne proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti, a s druge strane još više naglasile često nedostatnu, neažurnu i nedovoljno funkcionalnu objavu informacija javnog karaktera, kao ključnog načina informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti.

U drugoj sastavnici koncepta pristupa informacijama – ostvarivanja tog prava temeljem pojedinačnih zahtjeva korisnika uočene su dvije kontradiktorne činjenice: s jedne strane kada tijela javne vlasti žele dati informaciju, rokovi za rješavanje zahtjeva od 15 dana nisu prekratki. Na to ukazuje podatak o povećanom broju zahtjeva u odnosu na 2019. za čak 34%, a što nije utjecalo na udio riješenih zahtjeva (92,5%) i pravovremenost rješavanja (94,8% zahtjeva je riješeno u roku), kao i visok postotak omogućavanja pristupa informaciji. S druge strane kada tijela javne vlasti ne žele dati informaciju, ignoriraju zahtjeve korisnika i uspostavljenu praksu Povjerenika i Visokog upravnog suda RH, a što je vidljivo iz udjela predmeta koji se odnose na šutnju uprave i udjela nezakonitih rješenja.

Tako se u odnosu na ukupan broj podnesenih žalbi, preko 62% odnosi na šutnju uprave jer tijela odugovlače s rješavanjem zahtjeva ili ne postupaju po zahtjevu. Istovremeno je preko 60% rješenja tijela javne vlasti nezakonito, pri čemu se često zahtjevi odbijaju unatoč javno dostupnom smjerokazu upravne i sudske prakse koje su postavile jasne standarde postupanja.

Uočena obilježja pristupa informacijama, koja se uz manje pomake u dužem vremenskom razdoblju sustavno ponavljaju, određujuća su i za opću ocjenu stanja prava na pristup informacijama i u 2020. Analitički prikaz i argumentacija iznesena u ovom Izvešću poslužili su kao stručna podloga za ocjenu postupanja u glavnim područjima prava na pristup informacijama te davanje prijedloga i preporuka za otklanjanje uočenih nedostataka i nepravilnosti.

Ocjena postupanja po zahtjevima za pristup informacijama i zaštite prava

Izveštajno je razdoblje bilo obilježeno velikim porastom zaprimljenih zahtjeva od čak 34% (23.548). Također je povećan broj tijela koja su rješavala zahtjeve – 3.708 tijela u 2020. u odnosu na 2.129 u 2019. Povećanje broja zahtjeva svakako ukazuje na veći interes i potrebu korisnika da koriste ovaj način komunikacije s tijelima javne vlasti u izvanrednim okolnostima. Diskontinuitet u opsegu informacija koje se traže u odnosu na prethodnu godinu istovremeno prati i pozitivan kontinuitet u ažurnosti rješavanja (94,8% riješeno u roku), kao i odobravanju pristupa informacijama (u 86,8% zahtjeva). Također, znatno povećanje broja zahtjeva dodatno ukazuje na važnost i potrebu stalne proaktivne objave informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti.

Postupak zaštite prava korisnika po žalbama upućenim Povjereniku i u 2020. obilježavaju dvije, u dugom periodu prisutne konstante: prva, nerješavanje zahtjeva za pristup informacijama u zakonskim rokovima, tzv. šutnja uprave (15, 30 dana) i druga, nezakonito postupanje tijela javne vlasti u odnosu na podnesene zahtjeve korisnika. Iznimno zastupljena šutnja uprave i sustavno pogrešna primjena Zakona u suprotnosti su s temeljnim postulatima prava na pristup informacijama koji odražavaju duh ustavne odredbe o dostupnosti informacija od javnog interesa i u suprotnosti s temeljnim načelima ZPPI-ja. Neodgovorno postupanje tijela ozbiljno vrijeđa načelo javnosti i slobodnog pristupa, koje svakom korisniku omogućava dostupnost informacije te načelo koje uz potpunost i točnost, korisniku omogućava i pravodobno dobivanje informacija. Dakle, upravo suprotno od nažalost dosta rasprostranjene prakse, u rješavanju zahtjeva tijelo javne vlasti obvezano je i načelom međusobnog poštovanja i pružanja pomoći korisniku.

Osobito zabrinjava podatak da je u ukupnom broju podnesenih žalbi najveći broj žalbi tijekom 2020., i to 64,12%, izjavljen zbog šutnje uprave te da udio žalbi zbog ogluhe na zahtjeve korisnika u kontinuitetu raste. Šutnja uprave nastupa iz mnogih razloga, najčešće zbog unutarnje

neorganiziranosti ili nedovoljne stručne kapacitiranosti tijela, svojevrsnog marginaliziranja prava na pristup, ali i zbog namjere da se informaciju zadrži u tijelu javne vlasti, bez obzira što ona ima sva obilježja informacije od javnog interesa. U svakom slučaju, šutnja tijela javne vlasti na zahtjeve korisnika bitno usporava proces dobivanja informacije jer se, poslije naloga Povjerenika za rješavanje zahtjeva, postupak često nastavlja odbijajućim rješenjem tijela javne vlasti, žalbom i upravnim sporom.

Ove tvrdnje ne dovodi u pitanje ni činjenica, koja se također stalno ponavlja u približno istim omjerima, da je i samo podnošenje žalbe zbog šutnje uprave ubrzalo postupak dobivanja informacije od strane tijela i prije donošenja rješenja Povjerenika o žalbi (u 2020. u 39,51% slučajeva). Bez obzira na ovo, svojevrsno naknadno uvažavanje zaštitne uloge Povjerenika kojim se dijelom (opet sa zakašnjenjem) popravljala nastala „šteta“, ova situacija ukazuje na potpunu neutemeljenost kašnjenja u pružanju informacija za koje nisu postojali nikakvi zakonski razlozi za njihovo uskraćivanje.

Šutnja uprave, ali i činjenica postupanja po upozorenju putem žalbe, pokazuje da rokovi rješavanja u slučaju utemeljenog zahtjeva nisu prekratki, već ih samo treba ispravno primjenjivati i ne rješavati zahtjev krajem ili izvan roka, već odmah po njegovu zaprimanju. Odgovornost za postupanje pri tom je uz službenika za informiranje i na službenicima ustrojstvenih jedinica koje posjeduju informaciju te u konačnici, ponajveća na čelnicima i rukovodećim službenicima tijela.

Kao dodatni, u određenom broju slučajeva i opravdani, razlog za nerješavanje zahtjeva navodio se i problem koji su tijela imala s organizacijom rada vezanom za pandemiju koronavirusa i potres koji je pogodio Zagreb 22. ožujka 2020., zbog čega mnogi službenici nisu bili u mogućnosti pristupiti uredskim prostorima ili u njima funkcionalno djelovati. Kao i ranijih godina, nerješavanje zahtjeva povezano je i s problemima tehničke prirode (neupućivanje zahtjeva službeniku za informiranje, zaprimanje zahtjeva upućenog elektroničkim putem u neželjenoj pošti, rješavanje zahtjeva zadnjeg dana roka, preuranjene žalbe), no činjenica je da određeni broj tijela ne rješava zahtjeve i sasvim neopravdano, zbog nemara službenika za informiranje ili čelnika tijela javne vlasti, kada podnositelju zahtjeva ne žele omogućiti pristup informacijama (ponekad i iz osobnih razloga). U situacijama kad je utvrđeno da tijela ne rješavaju zahtjeve ili ne postupaju po nalogima Povjerenika, podneseni su optužni prijedlozi, dok pojedina tijela nakon prijetnje prekršajnim postupcima naknadno rješavaju zahtjeve. Dodatni mehanizam koji se izmjenom Poslovnika Povjerenika za informiranje, radi bolje provedbe ZPPI-ja, planira uspostaviti je vezan uz internetsku objavu Liste tijela koja ne postupaju po rješenjima i nalogima Povjerenika.

Uz šutnju uprave, svakako najznačajnije obilježje uočeno u žalbenim postupcima zaštite prava na pristup informacijama je iznimno visok postotak nezakonitih rješenja tijela javne vlasti u odlučivanju po zahtjevima korisnika. Ovdje se nastavlja sličan, negativan kontinuitet iz prethodnih razdoblja, pa je tako u 2020. bilo čak 60,24% poništenih rješenja tijela javne vlasti. Osim zabrinjavajuće visokog udjela nezakonitog postupanja, dodatno brine analiza tijela koja najčešće donose nezakonita rješenja: velik je udio nezakonitih odluka (preko 60%) tijela državne uprave i JLP(R)S na čija se rješenja podnosi preko 50% žalbi, uz osobito velik postotak nezakonitog postupanja trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske i onih u vlasništvu JLP(R)S (80,5%, odnosno 77%), na čije se postupanje odnosi gotovo trećina svih žalbi. Razlozi ovakvu postupanju slični su onima kojima je obrazložena šutnja uprave. Vrijedi posebno istaći pitanje kapacitiranosti tijela i potrebne stručnosti službenika uključenih u proces rješavanja pristupa informacijama. S tog motrišta još i

više zabrinjava loš rezultat tijela državne uprave (s obzirom na dostatne resurse, ali i pretpostavku dobrog poznavanja ZPPI-ja i posebno ZUP-a kao temeljnog procesnog propisa u području pristupa). Nešto drugačije je s tijelima lokalne i regionalne razine, gdje dio manjih jedinica zasigurno nije dovoljno kapacitiran i nema potrebnih specijalističkih znanja, ali istovremeno gradovi i županije koje donose najviše rješenja ne bi smjeli imati tih problema. Kod trgovačkih društava slabost je nedovoljno poznavanje ZUP-a, no čini se da značajniji problem predstavlja sam sukob informacija koje se od njih traže, a koje trgovačka društva često nisu voljna dati (uz obrazloženje da to najčešće ne čine zbog zaštite poslovne tajne).

Upravo razlozi koje tijela javne vlasti biraju u slučajevima uskrate informacija predstavljaju sljedeću važnu razinu problema zaštite prava na pristup informacijama. U 2020. zaštita osobnih podataka bila je najčešće korišteno zakonsko ograničenje, s visokih 65,38% nezakonitih rješenja o uskrati informacije iz tog razloga. Korištenje ograničenja davanjem gotovo apsolutne prednosti primjeni Opće uredbe o zaštiti podataka, a bez njena dovođenja u međuodnos s mehanizmom vaganja razloga zaštite osobnih podataka i razloga uvažavanja javnog interesa sukladno ZPPI-ju, doveli su do poništavanja tako donesenih rješenja. Osobito se to odnosilo na izričitu dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima (imena i prezimena korisnika sredstava i iznosi koji su isplaćeni) utvrđenu ZPPI-jem i potvrđenu praksom Visokog upravnog suda RH. Konačno, nepravilnosti postupanja tijela javne vlasti doprinijelo je nekorištenje kombinirane mogućnosti – djelomične zaštite osobnih podataka i omogućavanja pristupa preostalom dijelu informacije, za kojom postoji javni interes.

Posebno interesantna, s motrišta razloga za odbijanje zahtjeva, pokazala se praksa uglavnom trgovačkih društava i dijela pravnih osoba s javnim ovlastima koja su kao zaštitni mehanizam uskrate informacije koristila poslovnu tajnu. To su činila na način da je Povjerenik u 82,72% žalbenih predmeta utvrdio da se nije radilo o poslovnoj tajni (npr. različite isplate, podaci o plaćama i dr.), odnosno da se radilo o raspolaganju javnim sredstvima. Gotovo istovjetan rezultat kao u 2019., ali prije svega način neprimjerenog korištenja ovog ograničenja ukazuje na dugogodišnju praksu izbjegavanja poštivanja standarda i prakse Povjerenika, ali i Visokog upravnog suda RH. U razdoblju koje slijedi, kroz ciljane sastanke (edukacije) s tijelima koja sustavno nepravilno koriste jedan ili više razloga ograničenja prava na pristup informacijama (ponajprije zaštitu osobnih podataka i poslovnu tajnu), nastojat će se otkloniti ovaj, dugo prisutan nedostatak primjene ZPPI-ja.

Za pravilno postupanje prema korisnicima važno je i razumijevanje tijela i službenika za informiranje što se smatra, odnosno što se ne smatra informacijom u smislu Zakona. Pogrešna tumačenja ili pogrešna (površna) provedba te zakonske odredbe dovela je u 2020. do bitnog pogoršanja u odnosu na prethodnu godinu: u gotovo 58% predmeta u žalbenom su postupku poništena rješenja takve vrste, što je u konačnici značajno usporavalo pristup informacijama koje su tijela tek po intervenciji drugostupanjskog tijela „prepoznala“ kao informaciju.

Tijekom 2020. pred Povjerenikom se našao iznimno velik broj žalbi, čak 86,24% više u odnosu na prethodnu godinu, ali i 13% veći broj upravnih sporova nego u 2019. Iznimno veliko povećanje žalbi i neveliki porast sporova ne treba pripisivati isključivo izvanrednim okolnostima, već u prvom redu činjenici podnošenja 30,54% žalbi od strane jednog žalitelja, odnosno 57,26% od strane 10 žalitelja te 56% tužbi u predmetima po postupcima jednog tužitelja. Ovakvo postupanje u suprotnosti je s *ration* instituta prava na pristup informacijama te zbog angažiranja stručnih kapaciteta Ureda povjerenika na njihovu rješavanju (da bi se izbjeglo dosuđivanje troškova spora –

gotovo sedam puta povećanim za Povjerenika kao tuženika u 2020. u odnosu na 2019.), usporava rješavanje žalbi drugih žalitelja. Radi se o svojevrsnoj zlouporabi prava koju u postojećem pravnom okviru i praksi Suda nije lako spriječiti.

Upravo iz tih razloga tijekom 2020. su pokrenuti zahtjevi za izvanredno preispitivanje pravomoćnih odluka Visokog upravnog suda RH. Pravno shvaćanje Suda o nemogućnosti zlouporabe prava kod raspolaganja javnim sredstvima te dosuđivanje troška i kod obustave spora nakon postupanja Povjerenika po tužbenom zahtjevu, osporava se pred Vrhovnim sudom RH s ciljem usklađivanja sudske prakse, ali i osiguranja pravilne primjene odredbe o raspolaganju javnim sredstvima i instituta zloupotrebe prava.

Konačno, implementacija sudske prakse koja je promijenjena tijekom 2019. u rješenjima Povjerenika, rezultirala je značajnim povećanjem zakonitosti drugostupanjskih rješenja u slučajevima u kojima je Visoki upravni sud RH odlučivao u meritumu: potvrđeno je 94,27% odluka Povjerenika (u odnosu na 81,91% u 2019.). To dodatno potvrđuje zaključak da bi tijela javne vlasti trebala slijediti praksu Povjerenika i Visokog upravnog suda RH te ne ulaziti u žalbene postupke i sudske sporove kad to uistinu nije utemeljeno isključivo na zakonskim razlozima.

U postupanju po zahtjevima korisnika ključna je dobra organizacija tijela i razina profesionalnosti i suradnje službenika za informiranje i drugih službenika uključenih u proces osiguranja pristupa informaciji koje tijelo posjeduje. Pritom je, a praksa u puno slučajeva na to ukazuje, od iznimne važnosti potpora čelnika te rukovodećih službenika i zaposlenika. Ovu simbiozu djelovanja na razini institucija ne može ništa nadomjestiti, što stanje prava na pristup informacijama i postupanje tijela u 2020. ponovno zorno potvrđuje. Dizanje kvalitete institucija u svim segmentima jačat će i njihovu transparentnost, a pritom svrha drugostupanjskog odlučivanja o zakonitosti rješenja tijela javne vlasti o pristupu informacijama i dalje obuhvaća osiguranje zakonite, objektivne i brze zaštite prava te istovremeno i usklađivanje prakse tijela i stvaranje standarda po kojima će ona donositi svoje odluke. Tako tijela javne vlasti, kao davatelji informacija i Povjerenik, kao nadzorno tijelo imaju isti cilj – omogućiti pristup informaciji uvijek kada prevladava javni interes.

Niz zahtjeva korisnika može se riješiti unutarnjim angažmanom tijela, a (pre)brojni žalbeni postupci i upravni sporovi mogu se izbjeći korištenjem dosega prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda RH (dostupne na Tražilici odluka i mišljenja Povjerenika – TOM). U razdoblju koje slijedi, Ured povjerenika nastavit će još intenzivnije s prenošenjem ove prakse ciljanim skupinama tijela javne vlasti, koja su do sada postizala najslabije rezultate u rješavanju zahtjeva korisnika.

Ocjena praćenja i promicanja prava na pristup informacijama

Proaktivna objava informacija obveza je svih tijela javne vlasti, jer je ZPPI konceptijski utemeljen na obvezi objavljivanja informacija o radu tijela, donošenju odluka, važnih akata i strateških dokumenata te raspolaganju javnim sredstvima. Razina samoinicijativne objave informacija kao cjelina nije zadovoljavajuća u nekoliko, u tekstu koji slijedi, opisanih aspekata.

Kako se provedba članka 10. ZPPI-ja odnosi na objavu niza informacija na internetskoj stranici tijela javne vlasti, da bi internetska stranica bila korisna građanima, treba biti pregledna i lako pretraživa, tematski strukturirana, a informacije korisnicima jasne. Stoga su tijela javne vlasti redovito upućivana na važnost redovitog ažuriranja stranice i pravilnu pohranu informacija te potrebu da prilikom dizajniranja internetske stranice vode računa o strukturi i tematskoj povezanosti sadržaja,

kako bi objavljene informacije bile jednostavne za pretraživanje. Objavom velike količine informacija koje nisu logički strukturirane i tematski posložene, ne postiže se svrha proaktivne objave.

U Izvešću za 2019. otvoreno je i pitanje primjenjivosti obveze objave svih pobrojanih informacija iz članka 10. ZPPI-ja na sva tijela javne vlasti, s obzirom na njihov značaj, kategoriju i status. Razlozi neujednačene i nedosljedne provedbe proaktivne objave, dijelom su sadržani i u nedovoljno preciznoj i dijelom nedostatnoj pravnoj regulaciji tog pitanja.

Nadalje, tijela i dalje ne vode dovoljno računa o formatu objavljenih informacija, budući da kod gotovo svih praćenih tijela postoji problem objave informacija u neodgovarajućem zatvorenom obliku (PDF ili skenirani PDF), iako je zakonska obveza objavljivanja informacija u strojno čitljivom i otvorenom obliku.

Proaktivna objava informacija je temeljni preduvjet za nesmetano iskorištavanje potencijala objavljenih informacija od strane građana, osobito objavom registara i skupova podataka te informacija dostupnih za ponovnu uporabu, zajedno s metapodacima, gdje je i na nacionalnoj i na regionalnoj i lokalnoj razini postignut najmanji napredak.

Praćenja koja je Ured povjerenika proveo vezano uz objavu *asset* lista (popis i opis registara i baza podataka koje tijela vode), ukazuju da zanemariv broj tijela ima objavljenu *asset* listu iz koje bi se korisnici i potencijalni stvaratelji novih vrijednosti, mogli informirati o raspoloživosti registara i skupova podataka za ponovnu uporabu.

Implementacija OD Direktive u ZPPI dodatno će obvezati tijela da stvaraju, objavljuju i stavljaju na raspolaganje radi ponovne uporabe registre i skupove podataka, nastale u okviru javnog posla i financirane javnim sredstvima, a iz dosadašnjeg postupanja je evidentno nedovoljno razumijevanje potrebe i razloga otvaranja i objave informacija koje se odnose na javni posao. Isto tako državna tijela i tijela državne uprave zadužena za kreiranje i provedbu strategija u ovom području, morat će preuzeti svoje koordinativne obveze u odnosu na tijela koja posjeduju najveće potencijale informacija za otvaranje i ponovnu upotrebu, a osobito visokovrijednih podataka od interesa za razne kategorije korisnika.

Javnost rada osim proaktivne objave svih informacija pa i zaključaka tijela javne vlasti, uključuje i pravovremenu najavu sjednica na internetskoj stranici tijela te obavijest o mogućnosti neposrednog praćenja sjednica predstavničkog odnosno upravljačkog i nadzornog tijela, budući da se i ta obveza odnosi jednako na sva tijela javne vlasti.

Praksa provedbe ove obveze ukazuje na potrebu njezine veće preciznosti. Može se ustvrditi da uz manje nepravilnosti, obvezu najave sjednica i objave zaključaka s istih, provode sve JLP(R)S, a one koje ih ne objavljuju redovito i ažurno ne dvoje odnosi li se obveza na njih. Sve više JLP(R)S, obuhvaćenih analitičkim praćenjima udovoljava ovoj obvezi.

Međutim, što se tiče drugih kategorija tijela (prvenstveno školskih ustanova, vrtića, komunalnih društava i dr.), prevladavajuće je shvaćanje da obveze utvrđene u članku 12. ZPPI-ja, u potpunosti na njih nisu primjenjive i da su u većoj mjeri nespojive s načinom funkcioniranja tih tijela, njihovim djelokrugom te dinamikom i načinom rada.

Institut savjetovanja s javnošću afirmiran kroz ZPPI, na kraju četverogodišnjeg intenzivnog praćenja njegove provedbe na nacionalnoj i lokalnoj razini, bilježi negativan predznak – pad broja provedenih

savjetovanja na svim razinama i svim kategorijama tijela javne vlasti za gotovo 18%. Razlog tome je djelomično i izvanredna situacija koja je obilježila 2020., koja je zahtijevala reakcije primjerene izvanrednim okolnostima u pojedinim područjima, a time i odstupanja od uobičajene procedure. No, nastala situacija nikako nije smjela biti korištena kao izgovor za neprovedbu savjetovanja s javnošću ili provedbu savjetovanja u neprimjerenim rokovima od nekoliko dana i onda kada nije bilo razloga za to, a što je uočeno u ne zanemarivom broju slučajeva.

Trajanje postupka savjetovanja s javnošću je neadekvatno svrsi zbog koje se provodi – uključivanju građana u izradu propisa i kreiranje javnih politika, a što ukazuje na neprepoznavanje važnosti potencijala javnosti i stručne javnosti te njihove participacije u reguliranju pitanja od njihovog interesa. Dodatno, dubinsko praćenje postupka savjetovanja s javnošću kojim su obuhvaćene sve faze njegove provedbe, od donošenja plana savjetovanja, preko trajanja savjetovanja do objave izvješća, ukazuje na nisku razinu kvalitete njegove izvedbe, osobito u segmentu planiranja normativnih aktivnosti i rokova u kojima se savjetovanje s javnošću provodi. Također je razvidno neprepoznavanje obvezatne primjene savjetovanja s javnošću za dio akata koje donose JLPRS, ali i pravne osobe s javnim ovlastima.

Promicateljska uloga Povjerenika u području prava na pristup i ponovne uporabe informacija, provedba kampanja i edukativnih aktivnosti u najvećoj mjeri je bila uvjetovana pandemijskom situacijom i posljedicama potresa i potrebama prilagodbe na novi način provedbe: webinarima, *online* radionice i konferencije. Novi način rada traži osim tehničkih preduvjeta za njihovo održavanje i praćenje, prilagodbu samih službenika za informiranje naviklih na klasične oblike provedbe, ali i korisnika, s kojima se koncept educiranja putem webinarima ili radionica po posjećenosti nije pokazao uspješnim. U tom smislu, i u 2020. je nastavljena edukacija ciljanih skupina, primjerice mladih kao korisnika i udruga koje u svom djelovanju koriste pojedine institute prava na pristup informacijama. Rezultati analiza ukazuju na potrebu proširenja edukacija s novim ciljanim skupinama (primjerice, edukacija za tijela javne vlasti koja najčešće donose nezakonite odluke, edukacija za pojedine kategorije tijela o primjeni ZPPI-ja i ZUP-a – ustanove, trgovačka društva i sl.).

- *Evaluacija Zakona o pravu na pristup informacijama*

Uklanjanje naprijed uočenih nepravilnosti i nedostataka, pored mjera nepravne prirode, dijelom zahtijeva i promjenu nekih rješenja važeće i velikim dijelom kvalitetne zakonske regulative.

Provedbom jedne od propisanih zadaća, iniciranje izmjena propisa vezanih uz ostvarivanje prava na pristup informacijama, Povjerenik je započeo prijedlogom za noveliranje ZPPI-ja u Izvješću za 2019., a nastavljena je u rujnu 2020. održavanjem tematskih rasprava stručnih i zainteresiranih dionika, ukazujući na sadržaj i način preuzimanja OD Direktive te problematizirajući pojedine institute ZPPI-ja gdje ima prostora za njihovo unapređenje: rekategorizaciju i preciziranje obveza tijela javne vlasti obzirom na značaj i ovlasti tijela, institut izvršenja rješenja Povjerenika radi jačanja efikasnosti prava na informaciju, utjecaj sudske prakse na pojedine zakonske odredbe, osobito s aspekta zlorabe prava i provedbe testa razmjernosti i javnog interesa kada je riječ o raspolaganju javnim sredstvima, odgovornost čelnika za provedbu prava na pristup informacijama.

Komentari i mišljenja dionika, ovisno o tome predstavljaju li tijela javne vlasti ili razne kategorije korisnika, bili su podijeljeni i ukazuju na različite aspekte pristupa otvorenim pitanjima pristupa informacijama te mogućem pravnom uređenju.

Kako do kraja 2020. nije započeo postupak izmjene i dopune ZPPI-ja radi implementacije OD Direktive, Ministarstvu pravosuđa i uprave upućen je prijedlog nužnih izmjena vezanih uz njenu implementaciju, inicijativa za izmjene odredbi respektirajući sudsku praksu koja je dijelom utjecala na (ne)mogućnost odgovarajuće primjene pojedinih odredbi (i s njima povezanih odredbi) te prijedlog odredbi koje bi trebalo izmijeniti radi efikasnijeg ostvarivanja prava. Također su nositelju izrade ZPPI-ja upućeni i svi komentari i mišljenja svih dionika rasprave.

Napominje se da se zbog kratkoće vremena za izradu Nacrta zakona (radna skupina formirana je 22. siječnja 2021., a rok za implementaciju OD Direktive je srpanj 2021.), nositelj izrade ZPPI-ja odlučio samo na obvezne izmjene vezane uz preuzimanje OD Direktive te druge, samo nužne izmjene.

Na temelju praćenja i analize dugogodišnje primjene pojedinih instituta ZPPI-ja od strane Ureda povjerenika, pritom uvažavajući i sve pristigle komentare i stajališta dionika rasprave o mogućim izmjenama, Povjerenik je koncem 2020. inicirao predlaganje evaluacije Zakona o pravu na pristup informacijama u 2022.-2023., u okviru posebnog cilja: Jačanje institucionalnoga i normativnog okvira za borbu protiv korupcije, mjera Unaprjeđenje učinkovitosti normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup podacima i ponovnu uporabu podataka, u Nacrtu strategije sprječavanja korupcije za razdoblje 2021. – 2030., kako bi se uklonile uočene slabosti i osigurali uvjeti za efikasnije ostvarivanje prava na informaciju.

Prijedlozi i preporuke za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti

Prikaz stanja u području prava na pristup informacijama i naprijed navedena analiza uočenih nepravilnosti i nedostataka, podloga je za davanje prijedloga i preporuka za poboljšanje stanja i jačanje efikasnosti tijela javne vlasti u provedbi ZPPI-ja te u svezi s time, ujedno i podloga za utvrđivanje glavnih aktivnosti Povjerenika i Ureda povjerenika u razdoblju koje slijedi.

Preporuke i prijedlozi usmjereni su, u prvom redu, prema tijelima javne vlasti. Pored toga, ocjena stanja ukazuje na potrebu za prijedlozima i preporukama državnim tijelima i tijelima državne uprave zaduženim za strateško unaprjeđenje i pravno uređenje područja prava na pristup informacijama.

Prijedlozi i preporuke tijelima javne vlasti:

1. *Osiguranje stalne potpore čelnika/rukovodećih službenika učinkovitom i samostalnom radu službenika za informiranje*

Efikasnost i pravilnost postupanja službenika u postupanju sa zahtjevima za pristup informacijama u velikoj mjeri određena odnosom čelnika/rukovodećih službenika prema transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti.

2. *Uspostava učinkovite unutarnje suradnje službenika za informiranje, službenika unutarnjih ustrojstvenih jedinica u čijem djelokrugu nastaju informacije, službenika za odnose s javnošću te koordinatora savjetovanja s javnošću*

Na učinkovitost tijela u području pristupa informacijama utječe nedovoljna suradnja između uključenih službenika. Stoga je važno uspostaviti internu komunikaciju, po mogućnosti pozicionirati

službenika za informiranje uz ured čelnika ili u službu za komunikaciju s javnosti, kao i osigurati mu pravnu podršku kod složenijih zahtjeva za pristup informacijama.

3. *Uspostavljanje internetske stranice tijela ili osiguranje korištenja internetske stranice osnivača/povezanog tijela*

Radi informiranja javnosti i izvršavanja zakonskih obveza vezanih uz proaktivnu objavu informacija, tijela javne vlasti, koja još nemaju, trebaju uspostaviti svoju internetsku stranicu. Tijela koja nemaju uvjete za uspostavu svoje stranice, u dogovoru s osnivačem/povezanim tijelom, trebaju osigurati mogućnost objave na njihovim internetskim stranicama, kao prijelazno rješenje do uspostave vlastite internetske stranice.

4. *Uspostava procedura i određivanje nadležnih osoba za proaktivnu objavu informacija na internetskim stranicama tijela javne vlasti*

Obveza proaktivne objave informacija tijela javne vlasti i njezinog pravovremenog ažuriranja, osim službenika za informiranje, uključuje i postupanje službenika iz nadležnih unutarnjih ustrojstvenih jedinica koje raspolažu informacijama koje su predmet proaktivne objave, sukladno dogovorenim internim procedurama kojima se osigurava samoinicijativna, pravovremena objava informacija o radu i odlučivanju tijela te raspolaganju javnim sredstvima.

5. *Objavlivanje informacija koje su odobrene po pojedinačnim zahtjevima korisnika na internetskim stranicama tijela javne vlasti*

U slučaju postojanja izraženijeg interesa korisnika za određenom vrstom informacija (ponavljani zahtjevi), kojima je tijelo već omogućilo pristup informaciji, preporuka je da se one učine javno dostupnim objavom na internetskoj stranici tijela.

6. *Periodična provedba samoprocjene ispunjavanja obveza po ZPPI-ju*

Povjerenik je izradio Upitnik za samoprocjenu usklađenosti, s ciljem utvrđivanja postupa li se zakonito, svrhovito te funkcionira li sustav prava na pristup i ponovnu uporabu informacija učinkovito i djelotvorno. Preporuka je da se samoprocjena provodi najmanje jednom godišnje te da se radi lakšeg praćenja dostignute razine usklađenosti, izradi akcijski plan za poboljšanje objave informacija.

7. *Planiranje normativnih aktivnosti sukladno Planu savjetovanja*

Planom savjetovanja se javnost obavještava o svim planiranim normativnim aktivnostima tijela javne vlasti u idućoj godini. To je prva aktivnost u ciklusu savjetovanja s javnošću s kojom trebaju biti usklađene sve ostale aktivnosti, bilo kroz inicijalni plan savjetovanja ili njegovo naknadno ažuriranje. Stoga tijela trebaju uložiti dodatne napore u planiranje normativnih aktivnosti i usklađivanje s planom savjetovanja.

8. *Izrada i objava asset lista - popisa registara i skupova podataka iz djelokruga tijela javne vlasti te izrada Plana objave registara i baza podataka pogodnih za ponovnu uporabu*

Obveza objave asset lista i popisa skupova podataka je izravno vezana uz mogućnost ponovne uporabe informacija. Radi informiranja javnosti o registrima, bazama podataka i skupovima

podataka iz djelokruga svoga rada, tijela trebaju identificirati sve skupove podataka koje vode, popisati ih i opisati te popis s metapodacima objaviti na svojoj internetskoj stranici. Ako vode više skupova podataka za čiju objavu nema zakonskih ograničenja, predlaže se donijeti plan za njihovu prilagodbu radi objave u strojno čitljivom i otvorenom obliku.

9. Primjenjivanje prakse Povjerenika i Visokog upravnog suda RH radi izbjegavanja nesvrhovitih žalbi i tužbi

U cilju pravilnog i pravodobnog rješavanja zahtjeva te izbjegavanja žalbi i sporova u predmetima u kojima je s obzirom na standarde Povjerenika i odluke Suda izvjestan negativan ishod, potrebno je primjenjivati uspostavljenu praksu, a posebno praksu Visokog upravnog suda RH o dostupnosti informacija o raspolaganju javnim sredstvima bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa.

10. Pravodobno dostavljanje dokumentacije Povjereniku radi ubrzanja postupka

Kako brzina rješavanja žalbenih predmeta, predstavki korisnika i provedba inspekcijskog nadzora ovise o brzini postupanja po nalogu za dostavljanjem dokumentacije, radi izbjegavanja vođenja prekršajnih postupaka, neophodna je promptna dostava dokumentacije.

11. Pohađanje ciljanih edukacija iz područja pristupa i ponovne uporabe informacijama

Povjerenik će nastaviti s edukacijama radi povećanja znanja u praktičnoj primjeni ZPPI-ja, organiziranjem ciljanih edukacija za pojedine kategorije tijela, koje bi službenici uključeni u pojedine segmente provedbe ZPPI-ja trebali pohađati.

Prijedlozi i preporuke nadležnim državnim tijelima i tijelima državne uprave:

12. Noveliranje ZPPI-ja radi uklanjanja uočenih prepreka učinkovitoj primjeni Zakona:

- a) definiranjem čelnika, odnosno osobe zadužene za predstavljanje i zastupanje, odgovornom osobom u smislu Zakona*
- b) osiguranjem prinudnog izvršenja odluka Povjerenika*
- c) potpunijim i preciznijim uređivanjem instituta savjetovanja s javnošću*
- d) preciznijim određivanjem obveza proaktivne objave informacija po kategorijama tijela javne vlasti*

Povjerenik je nositelju izrade ZPPI-ja dostavio inicijativu za razmatranje pojedinih instituta koji priječe ili usporavaju pravilnu i efikasnu primjenu Zakona, a na što je već ukazano u Izvješću o provedbi ZPPI-ja za 2019.

13. Osiguranje provedbe politike otvorenih podataka kroz akcijske planove i određivanje zadaća tijela državne uprave koja su dužna osigurati njihovu provedbu

OD Direktiva koju je potrebno implementirati u nacionalni zakonodavni okvir nalaže državama da potiču tijela javne vlasti na stvaranje i objavljivanje informacija nastalih u okviru obavljanja javnog posla svojim politikama i stvaranjem uvjeta za otvaranje podataka radi ponovne uporabe. Sukladno tome, predlaže se razmatranje potrebe izmjena postojeće Politike otvorenih podataka koju je donijela Vlada RH 19. srpnja 2018., čija je provedba trebala pridonijeti stvaranju poticajnog

okruženja za otvaranje podataka tijela javne vlasti i njihovo ponovno korištenje radi stvaranja nove društvene i gospodarske vrijednosti. Akcijski plan za provedbu politike otvorenih podataka nije donesen te je izostala sustavna provedba ciljeva Politike otvorenih podataka.

14. Osiguranje uvjeta veće dostupnosti visokovrijednih i dinamičkih podataka pogodnih za ponovnu uporabu

Strateško planskim dokumentima Politike otvorenih podataka osobito je važno osigurati razvoj standarda otvorenih podataka koji se temelji na integriranoj otvorenosti te olakšavanjem uvjeta za prilagodbu postojećih skupova podataka, planiranjem rokova objave informacija pojedinih tematskih kategorija uz koordinativnu ulogu nadležnog tijela državne uprave.

15. Usklađivanje i unaprjeđivanje propisa povezanih s pravom na pristup informacijama

- a) noveliranje Zakon o medijima, u dijelu osiguranja veće dostupnosti informacija za novinare*
- b) uređivanje pitanja poslovne i profesionalne tajne te povjerljivih podataka*

Riječ je o ponovljenim prijedlozima Povjerenika jer neodgovarajuća regulacija otežava djelovanje korisnika i tijela javne vlasti.

Djelovanje Povjerenika i Ureda povjerenika u 2021.

Zadaća Povjerenika i Ureda povjerenika u 2021. bit će usmjerena na olakšavanje provedbe naprijed iznesenih prijedloga i preporuka tijelima javne vlasti, još aktivnijim iniciranjem izmjene propisa radi unaprjeđenja prava na pristup informacijama, upoznavanje tijela javne vlasti s njihovim obvezama i predlaganjem mjera i edukativnih sadržaja za stručno osposobljavanje i usavršavanje svih službenika.

Povjerenik i Ured povjerenika nastavit će sa podizanjem efikasnosti rješavanja žalbenih predmeta, predstavki korisnika na rad tijela te sveobuhvatnim aktivnostima vezanim uz praćenje provedbe ZPPI-ja. Vezano uz ocjenu stanja provedbe ZPPI-ja, osobit naglasak u 2021. usmjerit će na:

- pripremu analitičkog izvješća o tijelima koja nezakonito koriste ograničenja prava na pristup informacijama
- provedbu ciljanih nadzora nad tijelima koja najčešće koriste „šutnju uprave“, odnosno ignoriraju zahtjeve korisnika
- provedbu ciljanih nadzora nad tijelima koja najčešće nezakonito koriste pojedina zakonska ograničenja pristupa informacijama
- pripremu i objavu sažetaka najvažnijih odluka, mišljenja i smjernica Povjerenika, iz kojih bi tijela javne vlasti i korisnici na jednostavniji način bili upoznati s praksom Povjerenika
- izradu dodatnih i novih smjernica i uputa u područjima koja bilježe česte nepravilnosti
- izradu i objavu akta kojim će se utvrditi sadržaj i način vođenja Liste tijela javne vlasti koja ne izvršavaju rješenja i naloge Povjerenika
- provedbu dubinskog analitičkog praćenja savjetovanja s javnošću odabranih tijela
- provedbu segmentarnih analitičkih praćenja proaktivne objave informacija
- promicanje prava na pristup informacija uvođenjem novih oblika promotivno-edukativnih aktivnosti u novim uvjetima, s naglaskom na pojedine skupine korisnika.

Zaključno, u 2020., godini izvanrednih situacija i otežanih uvjeta djelovanja, tijela javne vlasti uglavnom su zadržala razinu ispunjavanja zakonskih obveza, no u odnosu na ranije izvještajno razdoblje, ne bilježe se značajniji pomaci. Za željeno značajnije podizanje kvalitete ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, u razdoblju koje slijedi važna je sinergija djelovanja na način:

- da se na razini tijela javne vlasti osigura stalna potpora ključnih osoba - čelnika tijela javne vlasti i rukovodećih službenika provedbi prava na pristup informacijama
- da povjerenik i Ured povjerenika stalno podižu standarde pristupa informacijama od javnog interesa
- da državna tijela i tijela državne uprave sustavno unaprjeđuju zakonski okvir te provode nacionalne strategije i politike pristupa informacijama i otvorenih podataka.

Povjerenik za informiranje

**Sažetak izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama
za 2020. godinu**

Zagreb, ožujak 2021.

Pravna osnova

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

Članak 214. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 81/13, 113/16, 69/17, 29/1853/20, 119/20 i 123/20)

Broj stranica: 27