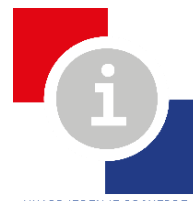




POVJERENIK ZA INFORMIRANJE
Republika Hrvatska



UNAPRJEĐENJE PROVEDBE
ZAKONA O PRAVU
NA PRISTUP INFORMACIJAMA



Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026.

Komponenta 2.

Javna uprava, pravosuđe i državna imovina

Podkomponenta C2.6.

Sprječavanje i suzbijanje korupcije,

Reforma 2.

Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama

IZVJEŠTAJ O VREDNOVANJU UČINAKA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Zagreb, ožujak 2023.



Financira
Europska unija
NextGenerationEU

Povjerenik za informiranje

Izveštaj o vrednovanju učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama
Zagreb, ožujak 2023.

Izveštaj je pripremio neovisni tim stručnjaka (evaluacijski tim):

Edmond Miletić, voditelj tima, stručnjak A
dr. sc. Alen Rajko, stručnjak B
Duje Prkut, stručnjak C

Za naručitelja: dr. sc. Zoran Pičuljan, Povjerenik za informiranje

Projektни tim:

Jagoda Botički (voditeljica), Iva Rašić Puš i Lucija Jadrijević (zamjenice voditeljice), Dubravka Bevanđić, Andrijana Čelap, Marko Kovačić, Anera Šarić Udovičić, Ivo Vukić

Ovaj izvještaj izrađen je u okviru projekta „Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“ koji financira Europske unija. Sadržaj ovog izvještaja isključiva je odgovornost autora i ne odražava nužno stavove Europske unije ili Povjerenika za informiranje.

Ovo djelo dostupno je za korištenje pod uvjetima [Otvorene dozvole Republike Hrvatske](#).



SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PRISTUP INFORMACIJAMA I PONOVNU UPORABU INFORMACIJA	3
2.1. OPIS TRENUTNE SITUACIJE	3
2.2. RAZVOJ KLJUČNIH INSTITUTA	5
2.3. UOČENI PROBLEMI U PRIMJENI POJEDINIH INSTITUTA	6
3. PRIKUPLJANJE I ANALIZA PODATAKA O KORISTIMA, SLABOSTIMA I PRIMJENJIVOSTI KLJUČNIH ODREDBI I INSTITUTA ZPPI-JA NA TEMELJU DOSTAVLJENIH UPITNIKA A I B	13
3.1. PERCEPCIJE I STAVOVI TJV TEMELJEM PRIKUPLJENIH PODATAKA IZ UPITNIKA A	13
3.1.1. Kvaliteta zakonskog teksta u cjelini prema uobičajenim standardima	13
3.1.2. Razmatranje pojedinih instituta i zakonskih rješenja	18
3.1.2.1. DEFINICIJA POJMOVA	18
3.1.2.2. DEFINICIJA TIJELA JAVNE VLASTI (čl. 5. točka 2.)	21
3.1.2.3. OBVEZA PROAKTIVNE OBJAVE (čl. 10.)	24
3.1.2.4. SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU (čl. 11.)	27
3.1.2.5. JAVNOST RADA (čl. 12.)	28
3.1.2.6. OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA (čl. 15.)	30
3.1.2.7. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	32
3.1.2.8. ROKOVI RJEŠAVANJA ZAHTJEVA	34
3.1.2.9. POPIS TIJELA JAVNE VLASTI	34
3.1.2.10. ZPPI I PRIMJENA POSEBNIH PROPISA	36
3.1.2.11. PONOVNA UPORABA INFORMACIJA	36
3.1.2.12. SLUŽBENI UPISNIK O ZAHTJEVIMA, POSTUPCIMA I ODLUKAMA O OSTVARIVANJU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	36
3.1.2.13. INSTITUCIONALNI OKVIR	37
3.1.3. Administrativno opterećenje i statusna pitanja	38
3.1.4. Komentari i mišljenja TJV na pitanja 3.1.3.1.-3.1.3.12.	41
3.2. PERCEPCIJE I STAVOVI KORISNIČKIH UDRUGA (KU) TEMELJEM PRIKUPLJENIH PODATAKA IZ UPITNIKA B	42
3.2.1. Kvaliteta zakonskog teksta u cjelini prema uobičajenim standardima	42
3.2.2. Pitanja u vezi primjene ZPPI	45
3.2.2.1. DEFINICIJA POJMOVA	45
3.2.2.2. DEFINICIJA TIJELA JAVNE VLASTI (čl. 5. točka 2.)	48
3.2.2.3. OBVEZA PROAKTIVNE OBJAVE (čl. 10.)	50
3.2.2.4. SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU (čl. 11.)	52
3.2.2.5. JAVNOST RADA (čl. 12.)	54
3.2.2.6. OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA (čl. 15.)	56

3.2.2.7. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	57
3.2.2.8. ROKOVI RJEŠAVANJA ZAHTJEVA	59
3.2.2.9. POPIS TIJELA JAVNE VLASTI	59
3.2.2.10. ZPPI I PRIMJENA POSEBNIH PROPISA	60
3.2.2.11. OSIGURAVANJE POSTUPANJA PO RJEŠENJIMA I NALOZIMA PI	61
3.2.2.12. INSTITUCIONALNI OKVIR	61
3.3. NALAZI I ZAKLJUČCI ANALIZE PRIKUPLJENIH PODATAKA IZ UPITNIKA A I B	62
3.3.1. Opća pitanja – kvaliteta zakonskog teksta u cjelini prema uobičajenim standardima – nalazi na temelju dostavljenih podataka	62
3.3.2. Razmatranje pojedinih instituta i zakonskih rješenja	64
3.3.2.1. DEFINICIJA POJMOVA	64
3.3.2.2. DEFINICIJA TJV	66
3.3.2.3. OBVEZA PROAKTIVNE OBJAVE (čl. 10.)	67
3.3.2.4. SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU (čl. 11.)	68
3.3.2.5. JAVNOST RADA (čl. 12.)	68
3.3.2.6. OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA (čl. 15.)	69
3.3.2.7. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	70
3.3.2.8. ROKOVI RJEŠAVANJA ZAHTJEVA	71
3.3.2.9. POPIS TIJELA JAVNE VLASTI	71
3.3.2.10. ZPPI I PRIMJENA POSEBNIH PROPISA	72
3.3.2.11. PONOVA UPORABA INFORMACIJA (pitanje samo za TJV)	72
3.3.2.11a. OSIGURAVANJE POSTUPANJA PO RJEŠENJIMA I NALOZIMA PI (pitanje samo za KU)	72
3.3.2.12. SLUŽBENI UPISNIK O ZAHTJEVIMA, POSTUPCIMA I ODLUKAMA O OSTVARIVANJU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA (pitanje samo za TJV)	73
3.3.2.13. INSTITUCIONALNI OKVIR (pitanje samo za KU)	73
3.3.2.13a. INSTITUCIONALNI OKVIR (pitanje samo za TJV)	74
3.3.3. ADMINISTRATIVNO OPTEREĆENJE I STATUSNA PITANJA	74
4. PRIPREMA I REZULTATI UPITNIKA C, ISTRAŽIVAČKIH INTERVJUA TE DUBINSKE ANALIZE POJEDINIH INSTITUTA ZPPI	76
4.1. UVODNE NAPOMENE	76
4.2. REZULTATI DUBINSKE ANALIZE TEMELJEM UPITNIKA C	77
4.2.1. Odgovori TJV na postavljena pitanja	77
4.2.2. Sažetak odgovorâ prikupljenih na istraživačkim intervjuima	92
4.2.2.1. Ured Povjerenika za informiranje	92
4.2.2.2. Visoki upravni sud Republike Hrvatske	94
4.3. GLAVNI POKAZATELJI TZV. DUBINSKE ANALIZE (PREMA POJEDINIM INSTITUTIMA ZPPI-JA)	94
4.3.1. Normativna definicija informacije i definiranje zahtjeva koji se ne smatraju zahtjevom za pristup informacijama	95
4.3.2. Normativna definicija TJV i kategoriziranje TJV	96
4.3.2.1. Tijela javne vlasti izvan upravne sfere	96

4.3.2.2. Pojam javnih sredstava	98
4.3.2.3. Dodatna preciziranja definicije tijela javne vlasti	99
4.3.3. Proaktivna objava informacija i savjetovanje s javnošću	99
4.3.3.1. Objavljivanje informacija na internetskoj stranici	100
4.3.3.2. Savjetovanje s javnošću	101
4.3.3.3. Javnost rada (sjednice TJV)	102
4.3.4. Ograničenja prava na pristup informacijama te provedba testa razmjernosti i javnog interesa	102
4.3.4.1. Poslovna tajna	102
4.3.4.2. Osobni podaci	103
4.3.4.3. Klasificirani podaci	104
4.3.4.4. Službena tajna	105
4.3.4.5. Zaštita intelektualnog vlasništva	106
4.3.4.6. Ostala relativna ograničenja	106
4.3.4.7. Provedba testa razmjernosti i javnog interesa	106
4.3.5. Zloupotreba prava na pristup informacijama	107
4.3.6. Upravno postupovna pitanja	108
4.3.6.1. Uređenje zahtjeva za pristup informaciji	108
4.3.6.2. Postupovni rokovi	108
4.3.6.3. Prigovor povodom obavijesti	109
4.3.6.4. Sistematiziranje negativnih odluka o zahtjevu	109
4.3.6.5. Prisilno izvršenje rješenja Povjerenika za informiranje	110
4.3.6.6. Druga postupovna pitanja	110
4.3.7. Ostala pitanja	111
4.3.7.1. Informacije sadržane u spisima predmeta u na zakonu utemeljenim postupcima	111
4.3.7.2. Pristup novinara informacijama i odnos ZPPI-ja s medijskim pravom	112
4.3.7.2. Položaj službenika za informiranje	113
4.3.7.3. Zakonska terminologija	113
4.3.7.4. Ostalo	114
5. KOMPARATIVNA ANALIZA INSTITUTA	115
5.1. UVOD	115
5.2. NORMATIVNA DEFINICIJA INFORMACIJE	116
5.3. NORMATIVNA DEFINICIJA TIJELA JAVNE VLASTI	117
5.4. OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	119
5.5. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	122
5.6. SANKCIJE	123
5.7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	124
6. PROCJENA ADMINISTRATIVNOG OPTEREĆENJA NA TEMELJU PRIKUPLJENIH PODATAKA	126

7. ANKETNO ISTRAŽIVANJE O UPOZNATOSTI GRAĐANA SA ZPPI	128
7.1. PRIPREMA ANKETE ZA GRAĐANE	128
7.2. REZULTATI ANKETE ZA GRAĐANE	130
7.3. ANALIZA REZULTATA ANKETE ZA GRAĐANE I ZAKLJUČCI S PREPORUKAMA	134
Preporuke:	134
8. TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPRJEĐENJE ZAKONSKOG OKVIRA ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	136
8.1. OPĆI ZAKLJUČCI I PREPORUKE	136
8.2. POSEBNI ZAKLJUČCI I PREPORUKE SA PRIJEDLOZIMA ZA POBOLJŠANJE PRAVNOG OKVIRA	137
8.2.1. Zaključci i preporuke temeljem upitnika A, B i C i istraživačkih intervju	137
8.2.2. Zaključci i preporuke temeljem ankete za građane i komparativne analize instituta	147
8.2.3. Dodatni zaključci i preporuke	148
8.3. ZAVRŠNA SAŽETA SISTEMATIZACIJA PREPORUKA	152
1. PREPORUKE ZADRŽAVANJA POSTOJEĆIH ZAKONSKIH RJEŠENJA	152
2. PREPORUKE IZMJENA I DOPUNA POSTOJEĆIH ZAKONSKIH RJEŠENJA	153
3. OSTALE PREPORUKE	154
9. PRILOZI IZVJEŠTAJA	155
PRILOG 1 P1 - Upitnik A	155
PRILOG 2 P2 - Upitnik B	155
PRILOG 3 P3 - Popis 300 TJV za upitnik A	155
PRILOG 4 P4 - Popis Udruga za upitnik B	155
PRILOG 5 P5 - Popis TJV koje su dostavile podatke	155
PRILOG 6 P6 - A Zbirno rezultati	155
PRILOG 7 P7 - B Zbirno rezultati	155
PRILOG 8 P8 - C Zbirno rezultati	155
PRILOG 9 P9 - Administrativno opterećenje	155

1. UVOD

Provedba Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15 i 69/22- dalje u tekstu: Zakon, ZPPI), koji je u primjeni deset godina, predstavlja izazov za obveznike primjene ovog Zakona, različitih razina, kategorija, pravnog statusa i djelatnosti. Stoga je Povjerenik za informiranje (dalje u tekstu: Povjerenik) tijelo nadležno za zaštitu i promicanje prava na pristup informacijama, započelo tijekom 2020. s nizom aktivnosti vezanih uz provedbu Zakona, koje su rezultirale prihvaćanjem i financiranjem projekta "Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama" u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026.

Navedeni Projekt uključuje vanjsku, neovisnu evaluaciju Zakona, s ciljem vrednovanja dosadašnjih učinaka ZPPI-ja, imajući u vidu očekivani opći cilj - učinkovito omogućavanje građanima i pravnim osobama pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija tijela javne vlasti (dalje: TJV), za koja ne postoje zakonska ograničenja koja bi štitila određene podatke radi zaštite drugih Ustavom Republike Hrvatske priznatih interesa.

Prema projektnom zadatku osnovne aktivnosti koje treba provesti za uspješnu finalizaciju projekta su sljedeće:

- praćenje i procjena efikasnosti i očekivanog učinka pojedinih instituta i odredbi ZPPI-ja (s naglaskom na ključnim definicijama TJV i informacije; proaktivna objava informacija i javnost rada; savjetovanja s javnošću; ograničenja pristupa prava na informaciju i provedba testa razmjernosti i javnog interesa, zlouporabu prava, sveobuhvatna pravna zaštita korisnika, neizvršavanje odluka i naloga Povjerenika i mehanizama za jačanje efikasnosti)
- komparativnu analiza pojedinih instituta u odabranim državama (definicija TJV i informacije, ograničenja prava na pristup informacijama, sankcioniranje, zlouporaba prava na pristup informacijama)
- procjena administrativnog opterećenja u TJV obuhvaćenih istraživanjem do kojeg dovodi primjena ZPPI-ja
- Izrada nalaza i zaključka na temelju upitnika s korisnicima i TJV (čelnicima i službenicima za informiranje, koordinatorima za provedbu savjetovanja s javnošću) u okviru terenskog/online ispitivanja o procjeni učinaka pojedinih instituta i odredbi ZPPI-ja te izazovima u primjeni (analize a1, a2 i a3)
- Izrada teza i prijedloga za unaprjeđenje zakonskog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama

Provedenom analizom obuhvaćene su ključne odredbe i instituti ZPPI-ja koji trebaju omogućiti učinkovito i kvalitetno ostvarivanje prava te pridonijeti transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti. Općenito, pored anketiranja, primijenjene su sljedeće metode istraživanja: normativna, logička, povijesna, empirijska, statistička, deduktivna, te analitičko-sintetička metoda, uz klasifikaciju i deskripciju. Primijenjene metode doprinose ispunjavanju temeljnih značajki objektivnosti, pouzdanosti, preciznosti, sustavnosti i općenitosti.

Za tu svrhu, neovisni članovi Evaluacijskog tima (Edmond Miletić-stručnjak A i voditelj tima, dr. sc. Alen Rajko-stručnjak B i Duje Prkut-stručnjak C) proveli su istraživanje učinaka ključnih odredbi i instituta iz perspektive tijela javne vlasti i korisnika/korisničkih udruga (dalje u tekstu: KU), anketiranjem odabranih TJV i odabranih KU i na taj način pribavili podatke o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih odredbi ZPPI-ja, kao i podatke o administrativnom opterećenju tijela do kojih primjena Zakona dovodi.

Svim odabranim TJV i KU, tim nezavisnih stručnjaka, tijekom svibnja 2022. na mail službenika za informiranje i opće mailove organizacija, dostavio je Upitnik za prikupljanje podataka o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih odredbi i instituta Zakona. Dostavljene su dvije, vrlo slične verzije Upitnika (Upitnik A za TJV i Upitnik B za korisničke organizacije).

Anketiranjem je bilo obuhvaćeno, odnosno zatražene podatke je dostavilo 194 TJV iz svih kategorija i 10 KU.

Potom je sastavljen Upitnik C (tzv. dubinski upitnik), koncipiran na podlozi rezultata upitnika A i B. Upitnik C ponajprije je orijentiran na postojeću praksu primjene pojedinih instituta Zakona od strane TJV. U razdoblju nakon početka provedbe projekta na snagu je stupila druga novela ZPPI-ja (NN 69/22), pa je Upitnik C obuhvatio i s time povezana prognostička pitanja. U ovom dijelu istraživanja sudjelovalo je 39 TJV, različitih statusa i djelatnosti. U ovoj su fazi provedena i tri istraživačka intervjua. Njima je obuhvaćeno jedno TJV, kao i Ured Povjerenika za informiranje (kao žalbeno i nadzorno tijelo u ovoj vrsti predmeta) te Visoki Upravni sud Republike Hrvatske (kao stvarno nadležan sud u upravnim sporovima na području pristupa informacijama).

U suradnji s agencijom Ipsos provedeno je telefonsko anketno istraživanje među općom populacijom građana, kojom su prikupljeni i analizirani podaci o upoznatosti korisnika sa zakonskim okvirom ostvarivanja prava na pristup informacijama. Stratificirani slučajni uzorak obuhvatio je preko 600 ispitanika koji su dali odgovore na 10 pitanja. Iako je najveći broj pitanja mjerio znanje ispitanika, prikupljeni su i stavovi građana o sustavu ostvarivanja prava u RH.

Komparativna analiza instituta u pet odabranih država je jedna od metoda primjenjenih za definiranje prijedloga za unaprjeđenje normativnog okvira, uz prethodno navedene upitnike (A, B i C), dubinske intervjue te ankete za građane. Analizom se obuhvatila definicija TJV, definicija informacije, sankcioniranje, ograničenje prava na pristup informacijama i zlouporaba prava na pristup informacijama. Uzorak država uključuje europske države sa sličnim pravnim i upravljačkim nasljeđem, koje su ujedno i države iz bližeg susjedstva – Austrija, Slovenija, Italija. Posljedne dvije države u uzorku pripadaju drugim europskim regijama te imaju različite pravne i upravljačke tradicije – Finska i Velika Britanija.

Na temelju provedenih analiza, Evaluacijski tim sastavio je izvještaj o vrednovanju učinaka pojedinih odredbi i instituta ZPPI-ja, s izradom teza za unaprjeđivanje normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

2. PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PRISTUP INFORMACIJAMA I PONOVNU UPORABU INFORMACIJA

U Izvješčaju i preporukama Vijeća EU za Hrvatsku uz Europski semestar 2020.¹ napominje se kako se od 2014., od primjene novog ZPPI-ja, bilježi napredak u pristupu informacijama. Ujedno se napominje kako i nadalje postoji problem korupcije (posebno na lokalnim razinama i području javne nabave). Kako bi se zajamčilo zakonito, transparentno i učinkovito korištenje javnih sredstava jedna je od preporuka u Izvješčaju i preporukama Vijeća EU za Republiku Hrvatsku za 2019.² daljnje jačanje okvira za sprječavanje i sankcioniranje korupcije.

Radi ostvarivanja cilja „Učinkovita, transparentna i otporna država“, Programom Vlade RH³ planirana je daljnja borba protiv korupcije s naglaskom na njezinoj prevenciji, a Nacionalnim planom reformi, u okviru mjere „Unaprjeđenje normativnog okvira borbe protiv korupcije“ planirane su aktivnosti za unaprjeđenje, sprječavanje i sankcioniranje korupcije.

Strategijom sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine (NN 120/21) je utvrđeno pet posebnih ciljeva: jačanje institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije, jačanje transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, jačanje sustava integriteta i upravljanja sukobom interesa, jačanje antikorupcijskih potencijala u sustavu javne nabave, podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije, nužnosti prijavljivanja nepravilnosti i jačanja transparentnosti.

Za svaki posebni cilj definiran je set mjera za upravljanje korupcijskim rizicima u prioritarnim područjima, temeljem kojih je planirana 2. komponenta Nacionalnog plana oporavka i otpornosti „Javna uprava, pravosuđe i državna imovina, podkomponenta C2.6. Sprječavanje i suzbijanje korupcije, reforma 2. Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama“.

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. Glavni instrument za ostvarivanje Ustavom RH zajamčenog prava građana na informacije u posjedu tijela javne vlasti je zakon koji uređuje pravo na pristup informacijama.

2.1. OPIS TRENUTNE SITUACIJE

Člankom 38. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14), jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom

ZPPI-jem je značajno unaprijeđen pravni okvir pristupa informacijama, kojim je ujedno preuzeta Direktiva EU o ponovnoj uporabi informacija (2003/98/EZ, 2013/37/EU, PSI Direktiva).

¹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0310&from=EN>

²<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10164-2019-INIT/hr/pdf>

³<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program%20Vlade%20Republike%20Hrvatske%20za%20mandat%202020.%20-%202024.pdf>

Zakon štiti, prati i promiče pravo na pristup informacijama, osigurava preduvjete za transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti i društva u cjelini te jača povjerenje građana i pravnih osoba u institucije.

Važeći podzakonski propisi doneseni temeljem Zakona uključuju Kriterije za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije (NN 12/14, 15/14 i 141/22), Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija (NN 83/14), Pravilnik o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske (NN 123/2022.), Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu informacija (NN 20/16), Pravilnik o vrstama i sadržaju dozvola kojima se utvrđuju uvjeti ponovne uporabe informacija (NN 67/17) te Uredba o troškovima ponovne uporabe informacija (NN 87/18).

U primjeni ZPPI-ja relevantne su odredbe niza drugih propisa: Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09 i 110/21), Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21), Zakon o tajnosti podataka (NN 79/07 i 86/12), Zakon o zaštiti tajnosti podataka (NN 108/96), Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti (NN 30/18), Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) i Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka (NN 42/18), Zakon o autorskom pravu i srodnim pravima (NN 111/21), Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (NN 61/18, 98/19, 114/22), Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18), Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora (NN 17/19), te drugih posebnih propisa za pojedina upravna područja.

Prema važećem Zakonu, pristup informacijama se ostvaruje primarno proaktivnom objavom informacija na internetskim stranicama TJV, kao i objavom otvorenih podataka. Podredno, svaki građanin i pravna osoba može zahtjevom zatražiti pristup informaciji ili ponovnu uporabu informacija o kojem se odlučuje u pravno uređenom postupku, s mogućnošću ulaganja žalbe Povjereniku. Transparentnost TJV se ostvaruje osiguravanjem javnosti rada tijela javne vlasti te provedbom savjetovanja s javnošću pri donošenju propisa i dokumenata kojima se utječe na interese korisnika.

U 2022. godini usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, kojim je zakonski okvir dodatno usklađen s pravnom stečevinom Europske unije, transpozicijom Direktive (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora.

Povjerenik ima obvezu izvješćivanja Hrvatskog sabora o primjeni ZPPI-ja podnošenjem godišnjeg izvješća. Izvješća sadrže mjerljive pokazatelje interesa korisnika za ostvarivanjem prava na pristup informacijama, podatke o postupanju tijela javne vlasti sa zahtjevima korisnika, uključujući TJV kao prvostupanjska tijela i Povjerenika kao drugostupanjskog tijela te podatke o sudskoj zaštiti pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (dalje u tekstu: VUS). Izvješće sadrži i podatke o postupanju Povjerenika po predstavkama građana te praćenjima primjene odredbi Zakona vezanih uz proaktivnu objavu, javnost rada i provedbu savjetovanja s javnošću. Podaci prikazani u izvješćima Povjerenika u velikoj se mjeri temelje na podacima koje su dostavila sama tijela javne vlasti, putem posebne aplikacije za podnošenje godišnjih izvješća o primjeni Zakona, ali i podacima Uredu povjerenika za informiranje u provedbi zaštitne i nadzorne funkcije.

Kako bi se uklonile slabosti i osigurali uvjeti za efikasnije ostvarivanje prava na pristup informacijama, Povjerenik je koncem 2020. inicirao predlaganje evaluacije ZPPI-ja u 2022. i 2023., u okviru posebnog cilja: Jačanje institucionalnoga i normativnog okvira za borbu protiv

korupcije, mjera Unaprjeđenje učinkovitosti normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, u Nacrtu strategije sprječavanja korupcije za razdoblje 2021. – 2030.

2.2. RAZVOJ KLJUČNIH INSTITUTA

Normativno rješenje Zakona iz 2013. polazi od ustavnog određenja prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, na način da ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu. Radi boljeg razumijevanja i sagledavanja očekivanih učinaka:

- jasnije su definirani pojmovi „tijela javne vlasti“ (na način koji ne bi trebao ostaviti dvojbe o tome tko je obveznik primjene) i „informacija“ (definirana je kao podatak koji posjeduje, kojim raspolaže ili koji nadzire tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra ili bilo kojem drugom obliku, neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis)),
- ojačana je funkcija neovisnog tijela za zaštitu prava na pristup informacijama kao drugostupanjskog tijela u rješavanju žalbi pri ostvarivanju prava na pristup informacijama. Detaljno se uređuju njegove ovlasti, osobito s aspekta mogućnosti uvida u klasificirane podatke te provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, jača se mehanizam nadzora nad provedbom Zakona, posebno uvođenjem mogućnosti pokretanja prekršajnog postupka i neposrednog izricanja prekršajne sankcije u zakonom propisanim slučajevima,
- uvodi se obveza tijela javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada nacрта zakona i podzakonskih akata da nacрте propisa objavljuju na internetskim stranicama radi provođenja savjetovanja s javnošću,
- detaljno se propisuje koje informacije su tijela javne vlasti dužna objaviti na svojim internetskim stranicama (proaktivna objava),
- uređene su prekršajne odredbe te je u tom pogledu ojačana ovlast neovisnog tijela na način da mu je dana mogućnost i da neposredno izriče prekršajnu kaznu za određena kršenja Zakona.

Novelom Zakona iz 2015.:

- dodatno se uređuje odnos Zakona i pružanja informacija temeljem posebnih propisa
- ponovo se radi jasnoće intervenira u pojedine ključne zakonske definicije (tijelo javne vlasti, vlasnik informacije, informacija)
- jasnije se uređuje obveza proaktivne objave informacija sukladno čl.10. Zakona
- uređuje se odredba čl. 11. o savjetovanju s javnošću
- preciziraju se ograničenja pristupa informacijama iz članka 15. Zakona
- propisuje se što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama i način postupanja sa takvim zahtjevima te
- propisuje zlouporaba prava na pristup informacijama kada su TJV izložena šikani od strane korisnika informacija.

Novelom Zakona iz 2022.:

- dodatno su uređeni otvoreni podaci, uključujući preuzimanje s time povezane europske legislative

- dostupnost informacija o raspolaganju javnim sredstvima bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa ograničena je na informacije što se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava
- regulirana je obveznost izvršenja rješenja Povjerenika
- uređeno je privremeno upravljanje Uredom Povjerenika
- uvrštena su dodatna preciziranja pojedinih dijelova zakonskog teksta.

Stoga je istraživanje obuhvatilo i novosti koje se tiču dostupnosti informacija o raspolaganju javnim sredstvima, kao i postupak prisilnog izvršenja rješenja Povjerenika.

2.3. UOČENI PROBLEMI U PRIMJENI POJEDINIH INSTITUTA

Definicija informacije

Sukladno članku 38. stavku 4. Ustava RH jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti pa stoga i ZPPI, za razliku od zakona drugih država, u definiranju pojma „informacija“ ne koristi riječ 'javna' ili 'službena' informacija kako bi označio karakter informacije. Nadalje, iz definicije informacije se ne razlikuju i ne izuzimaju informacije javnopravnog tijela nastale u obavljanju komercijalnog dijela posla (kao što bi to bila npr. trgovačka društva u većinskom vlasništvu države, koja ujedno u dijelu svoje aktivnosti djeluju na tržištu kao i drugi privatnopravni subjekti).

Zakonska rješenja u drugim državama članicama EU ukazuju da su ti elementi uključeni u definiciju, s time da je karakter informacije u pravilu označen kao 'javni', 'od javnog značaja' ili 'službeni'.

Stoga je i istraživanje unutar provođenja projektnih aktivnosti jednim dijelom bilo usmjereno i na probleme koji se javljaju u praksi zbog sadašnje definicije, odnosno na prijedloge za redifiniranje sadašnje definicije.

Definicija tijela javne vlasti

Tijela javne vlasti (TJV), u smislu ovoga Zakona, su tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

U krug obveznika primjene ZPPI-ja spadaju i one pravne osobe koje imaju javne ovlasti, obavljaju javnu službu i financiraju se iz javnih sredstava, bez obzira radi li se o neposrednom financiranju putem javnih proračuna ili prikupljanjem raznih davanja (tzv. parafiskalnih davanja) direktno od korisnika, građana ili pravnih osoba.

Dakle, definicijom su, osim klasičnih tijela javne vlasti (državna i lokalna uprava), obuhvaćena i druga TJV koja udovoljavaju nekom od kriterija iz definicije (ustanove, agencije, komore, trgovačka društva, udruge i dr., neovisno o tome je li im osnivač fizička, privatnopravna ili javnopravna osoba), a što stvara poteškoće tijelima u praktičnoj primjeni Zakona, osobito u pogledu obveze proaktivne objave i javnosti rada. ZPPI radi naglašene transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti, propisuje niz obveza koje su jednake za sve kategorije tijela, ne radeći distinkciju po sadržaju, opsegu i razini ovlasti tijela, učešću javnih sredstava i sl.

S obzirom da ZPPI propisuje velik broj obveza za tijela javne vlasti, kako bi se ostvarila transparentnost u radu, odlučivanju i potrošnji javnih sredstava, postavlja se pitanje da li je oportuno zahtijevati i od svih pravnih osoba i drugih tijela da ispunjavaju sve propisane obveze, što neke od njih pravno ili realno niti nisu u mogućnosti.

Proaktivna objava

Svrha redovite objave i ažuriranja informacija TJV je dvojaka, s jedne strane olakšava pristup informacija za građane i druge subjekte, a s druge strane olakšava i TJV jer u konačnici treba rezultirati smanjenjem broja zahtjeva za pristup informacijama. Zakon je koncepcijski utemeljen na proaktivnoj, samoinicijativnoj objavi informacija tijela, stoga obuhvat tijela i njihove jednake obveze očekivano najviše dolaze do izražaja upravo kod određivanja informacija koje su tijela dužna proaktivno objaviti. Evaluacijom dosadašnje provedbe proaktivne objave informacija, utvrđeno je da sve propisane informacije nisu jednako primjenjive na sva tijela.

Kada je riječ o informacijama koje TJV dostavljaju nadležnom tijelu Vlade Republike Hrvatske za digitalno informacijsko-dokumentacijske poslove radi njihove trajne dostupnosti i ponovne uporabe, krug TJV je sužen na tijela državne uprave i druga državna tijela, pravne osobe koje Republika Hrvatska zakonom ili podzakonskim propisom osniva ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa, te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Na taj način osigurava se trajna dostupnost dokumenata ključnih tijela javne vlasti (oko 1.000) i osigurava stvarna moćnost provedbe ove odredbe, bez suvišnog opterećivanja ostalih TJV i „gomilanja“ informacija koja bespotrebno opterećuju Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske. Navedenom zakonskom odredbom obuhvaćaju se sva tijela državne uprave, državna tijela (Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, Predsjednik Republike Hrvatske, sudovi, državno odvjetništvo, neovisna tijela itd.), agencije, fondovi, zavodi i druge ustanove i pravne osobe (komore, udruge i zaklade osnovane zakonom izričito ili kao preduvjet za obavljanje djelatnosti), jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

S druge strane, dvojbena je važeći koncept prema kojem su jednakim dužnostima podvrgnute sve vrste TJV, neovisno o njihovoj djelatnosti i kapacitetima. Za takvo jednoobrazno reguliranje teško je naći principijelne razloge. Usto, to i na praktičnoj razini dovodi do otežane primjene ZPPI-ja od strane dijela TJV.

Savjetovanje s javnošću

Postojeća odredba čl. 11. ZPPI-ja o provođenju savjetovanja s javnošću, kada je riječ o propisima koji djeluju na interese građana opravdala je svoju svrhu, jer je interes javnosti za sudjelovanjem u kreiranju politika i propisa izniman. Istodobno, kao i kod proaktivne objave, javlja se pitanje treba li dužnosti vezane uz provedbu savjetovanja s javnošću u većoj mjeri vezati uz posebnosti pojedinih vrsta TJV, imajući na umu, između ostalog, razlike između vrsta općih akata koje donose, kao i kruga adresata konkretnih pravnih normi. S obzirom na to da tijela nerijetko izbjegavaju provedbu savjetovanja ili skraćuju rok njegove provedbe, potrebno je dodatno precizirati odredbe o trajanju savjetovanja, uz eventualno razmatranje iznimke od obveze provedbe savjetovanja ili skraćivanja roka za njegovu provedbu.

Ograničenje prava na pristup informacijama te test razmjernosti i javnog interesa

Osnovna načela za propisivanje ograničenja pristupu informacijama uključuju: zakonsku osnovu za ograničenje, legitimnu svrhu zaštite drugog interesa, te nužnost ograničenja u demokratskom društvu. U slučaju ograničenja, odluka treba biti podložna kontroli neovisnog drugostupanjskog tijela, odnosno suda. Naime, odluka ne smije biti prepuštena diskreciji tijela javne vlasti.

Zakon, u članku 15. predviđa četiri razine ograničenja:

- slučajevi kada se ograničava pristup informaciji (st. 1.)
- slučajevi kada se može ograničiti pristup, uz ispunjenje zakonskih pretpostavki (st. 2.)

- slučajevi kada se može ograničiti kada postoje osnove sumnje (st. 3.)
- slučajevi kada se može ograničiti pristup ako se objavom informacije može ozbiljno narušiti proces izrade informacije ili ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova (st. 4.)

Prva razina čini apsolutno ograničenje pristupa, dok su ostale tri razine u režimu relativnih ograničenja pristupka. Normativnu cjelinu s uređenjem ograničenja prava na pristup informacijama čini regulacija testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. ZPPI-ja), što se provodi u odnosu na relativna ograničenja pristupa. Provedba testa isključena je u pogledu informacija o raspolaganju javnim sredstvima, u dijelu što obuhvaća ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak.

Istraživanjem su razmotrena pitanja zadržavanja postojećeg popisa ograničenja prava na pristup informacijama, te uređenja načina provedbe testa razmjernosti i javnog interesa.

Zahtjev za pristup informacijama

Dosadašnja praksa je ukazala na nepotrebno podnošenje zahtjeva i opterećivanja TJV u određenim situacijama koje ne opravdavaju korištenje ovog instituta (traženje uvida u cjelokupni spis predmeta, davanje pojašnjenja ili uputa vezanih uz ostvarivanje nekog prava ili izvršavanje obveze, izradu analize ili tumačenja nekog propisa, kao i stvaranje nove informacije). Naime, ova prava se mogu ostvariti u propisanim postupcima kroz druge propise (npr. uvid u spis, zastupničko pitanje i sl.) ili se odnose na propisane obveze tijela javne vlasti (davanje pojašnjenja, uputa, izrada analiza i itd.). Naravno, Zakon obvezuje TJV da podnositelja zahtjeva uputi na način ostvarivanja prava.

Zloupotrebna zahtjeva

Zloupotrebna Zakona kojim se jamči pravo na pristup informacijama prepoznata je kao moguća situacija koja suprotno intenciji zakonodavstva da osigura pristup informacijama, omogućuje pojedincima da neumjerenim ili pretjeranim brojem zahtjeva znatno opterećuju rad TJV. To se osobito osjeća u manjim tijelima koja s obzirom na svoje kapacitete, ne mogu u zakonskim rokovima odgovoriti na pretjerane zahtjeve. Prepoznate su situacije, doduše rijetke (ali opterećujuće), kada pojedinci putem velikog broja zahtjeva šikanozno postupaju prema tijelu javne vlasti ili konkretnim službenicima u tom tijelu.

Osnovna svrha ove odredbe je zaštita tijela javne vlasti od zahtjeva kojima se ne ostvaruje svrha Zakona, ali i zaštita prava drugih korisnika Zakona te korisnika usluga tijela javne vlasti kako njihova prava ne bi trpjela angažiranjem pretjeranih resursa za rješavanje šikanoznih zahtjeva.

Odgovorna osoba

Pojam „odgovorne osobe“ u članku 5. točki 16. Zakona, prema kojoj je odgovorna osoba u smislu ovoga Zakona, osoba u tijelu javne vlasti čije je činjenje ili nečinjenje dovelo do povrede Zakona, u praksi prekršajnih sudova dovelo je do različite interpretacije i primjene vezano uz utvrđivanje odgovornosti čelnika tijela. Prema nekim presudama čelnik tijela se ne smatra odgovornom osobom za izvršavanje naloga Povjerenika (primjerice presuda Općinskog prekršajnog suda u Zagrebu, Poslovni broj:18. Pp G-688/2020), dok se prema nekim drugim presudama utvrđuje odgovornost čelnika tijela kao odgovorne osobe (primjerice presuda Općinskog suda u Osijeku, Stalna služba u Belom Manastiru br.: 85-Pp G-285/2019-22; presuda Prekršajnog suda u Splitu, stalna služba u Trogiru br.17.Pp G-1313/17-12). Novelom Zakona (članak 5. točka 24.) jasno je

utvrđeno da je „odgovorna osoba“ u smislu ovoga Zakona čelnik tijela, odnosno osoba ovlaštena za zastupanje i predstavljanje tijela javne vlasti.

Informacije o raspolaganju javnim sredstvima

Člankom 16. stavkom 3. Zakona propisano je da su informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne javnosti i bez provođenja testa razmjernosti, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak. Postojećom odredbom su sve informacije koje se odnose na raspolaganje javnim sredstvima izuzete od obveze provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, odnosno postoji presumpcija javnog interesa koji se ne propitkuje. Isto znači da se informacije trebaju dati korisniku i onda kad postoji sumnja zlorporabe prava na pristup informacijama od strane samog korisnika, što je regulirano odredbom članka 23. stavka 6. točke 5. važećeg Zakona.

Povjerenik i VUS imali su izbalansiranu praksu primjene ove odredbe i odredbe o zlorporabi prava na pristup informacijama od strane korisnika, međutim izmijenjena praksa VUS-a prema kojoj odredba o zlorporabi prava na pristup informacijama nije primjenjiva kada se radi o raspolaganju javnim sredstvima, suspendirala je primjenu odredbe o zlorporabi. Kako bi se onemogućilo iscrpljivanje tijela javne vlasti u traženju mase podataka bez propitkivanja postojanja javnog interesa, novelom Zakona iz 2022. jasno su utvrđene vrste informacija koje uvijek moraju biti dostupne javnosti (osobno ime ili naziv, iznos i namjena sredstava) bez provođenja testa razmjernosti (osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak), čime se ujedno ubrzava postupak. Za detaljnije i opsežnije informacije provodi se test razmjernosti i javnog interesa.

Pravna zaštita prilikom primjene čl. 23. st. 1. i st.2.

Člankom 23. stavkom 1. točkama 2.-6. Zakona, propisani su slučajevi kada tijelo javne vlasti ne donosi rješenje o zahtjevu. Prema stavku 2. istoga članka, o postojanju razloga koji su utvrđeni u stavku 1. tijelo javne vlasti dužno je obavijestiti podnositelja zahtjeva pisanim putem.

Dosadašnja praksa Povjerenika i VUS-a je u početku bila usuglašena te je na obavijest korisnik mogao uputiti prigovor čelniku tijela javne vlasti temeljem odredbi članaka 155. i 156. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP) i dalje žalbu na rješenje čelnika te je stranka imala osiguranu pravnu zaštitu. Međutim, promjenom stajališta VUS-a, da se na obavijest temeljem odredbi ZPPI-ja ne mogu primijeniti odredbe ZUP-a o pravu na prigovor, jer se ne radi o općim već specifičnim postupanjima koja je potrebno regulirati posebnim propisom. Promjenom stajališta VUS-a, korisnik prava je u konkretnim slučajevima ostao bez pravne zaštite. Stoga je novelom Zakona iz 2022., radi osiguranja pravne zaštite, utvrđeno da podnositelj zahtjeva ima pravo izjaviti prigovor na obavijesti iz članka 23. stavka 2. Zakona te da se na podnošenje i postupanje po prigovoru primjenjuju odredbe Zakona kojim se uređuje opći upravni postupak.

Ujedno je dopunjen stavak 2. članka 23. Zakona na način da tijelo javne vlasti (osim o postojanju razloga koji su utvrđeni člankom 23. stavkom 1. točkama 2., 3., 4. i 5.) obavještava podnositelja zahtjeva pisanim putem i o postojanju razloga utvrđenog stavkom 1. točkom 6. istoga članka, tj. kad obavještava korisnika da se podnesak ne smatra zahtjevom za pristup informacijama.

Rok za odlučivanje o žabi

U članku 25. stavku 3. Zakona izmijenjen je rok u kojem je Povjerenik dužan donijeti rješenje o žalbi, tako da se umjesto dosadašnjeg roka od 30 dana od dana predaje uredne žalbe utvrdi rok od 60 dana od dana predaje uredne žalbe.

Privremeno obavljanje poslova Povjerenika

Zakonom je propisano da će Hrvatski sabor razriješiti dužnosti Povjerenika prije isteka vremena na koje je izabran, pored ostalog, u slučaju ako je spriječen obavljati dužnost u razdoblju duljem od šest mjeseci, međutim do sada nije bilo uređeno pitanje tko će zamjenjivati Povjerenika u slučaju kraće spriječenosti (kraće od 6 mjeseci), kao niti u prijelaznom razdoblju nakon isteka mandata Povjerenika do imenovanja novog Povjerenika. Kako bi se osigurao kontinuitet obavljanja dužnosti i prevladala postojeća pravna praznina, novelom Zakona uređeno je da Povjerenik za informiranje po stupanju na dužnost odlukom određuje osobu iz reda službenika koji upravljaju ustrojstvenim jedinicama u Uredu Povjerenika, koja će privremeno upravljati Uredom povjerenika i obavljati poslove Povjerenika u slučaju ako je Povjerenik spriječen u obavljanju dužnosti u razdobljima kraćim od 6 mjeseci, te u slučaju nakon isteka mandata Povjerenika ili prestanka dužnosti Povjerenika prije isteka vremena na koje je izabran do izbora novog Povjerenika, a najduže do 6 mjeseci.

Izvršenje rješenja

Dosadašnji ZPPI nije sadržavao odredbu o izvršenju rješenja Povjerenika. Na rješenja Povjerenika kojima se meritorno rješava zahtjev (u manjoj mjeri), a osobito rješenja kojima se nalaže tijelu javne vlasti da u određenom roku riješi zahtjev, ako tijelo javne vlasti to ne učini, nije postojala mogućnost primjene instituta izvršenja rješenja sukladno ZUP-u, kao općem Zakonu. Kako bi se omogućilo izvršenje rješenja Povjerenika i tako osigurala učinkovita provedba Zakona, drugom novelom Zakona iz 2022. dodan je članak 25.a kojim se uređuje postupak izvršenja rješenja, na način da rješenje izvršava Povjerenik.

Na sve naprijed navedene nejasnoće i probleme oko primjene ZPPI, ukazivao je Povjerenik u godišnjim izvješćima koja podnosi Saboru RH. Tako je u godišnjem izvješću za 2018. naglašeno je da je višegodišnja primjena Zakona ukazala na kontinuirane slabosti postojećeg normativnog okvira koje nisu riješene izmjenama Zakona iz 2015. ili je upravno sudska praksa ukazala na potrebu drugačijeg reguliranja. Stoga je u izvješću za 2019. dana preciznija analiza potrebnih intervencija u zakonski tekst. U nastavku se ističu ključni nalazi.

- Redefiniranje obveza TJV vezano uz proaktivnu objavu informacija (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,
- Donošenje rješenja (ne obavijesti) kad se zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informacijama kako bi se osigurala pravna zaštita korisnicima, čime bi se osigurala pravna zaštita korisnicima u svim situacijama kad im nije omogućen pristup informacijama).
- Preciznije uređenje postupka savjetovanja s javnošću (u svrhu jačanja instituta savjetovanja s javnošću). Potrebno je precizirati rok za provedbu savjetovanja na minimalno 30 dana, kako bi se objektivno omogućila participacija građana u kreiranju propisa. Ako postoji objektivna i opravdana potreba za skraćivanjem roka, isto je potrebno propisati navođenjem razloga skraćivanja roka, ali samo trajanje savjetovanja ne bi smjelo biti manje od 15 dana.
- Vođenje jedinstvenog e-upisnika o rješavanju zahtjeva od strane tijela javne vlasti. Podnošenje Godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI-ja je zahtjevna zadaća kako za tijela javne vlasti, tako i za Ured povjerenika. Podaci koje tijela dostave nisu provjerljivi (osim kod najekstremnijih slučajeva kada se u dogovoru s tijelom revidiraju podaci), a u pojedinim

slučajevima je Uredu povjerenika očito da podaci ne mogu biti točni. Stoga je potrebno izmijeniti odredbe o načinu izvješćivanja i propisati vođenje jedinstvenog e-službenog upisnika, kojim će se tijelima omogućiti evidentiranje zahtjeva za pristup informacijama po zadanim fazama i sadržajima unosa, dok bi povlačenje podataka od strane Ureda povjerenika za potrebe izrade godišnjeg izvješća bilo automatizirano, uz mogućnost kontinuiranog uvida Ureda povjerenika u službeni upisnik i preuzimanja podataka tijekom cijele godine. Time se postiže dobivanje vjerodostojnih podataka te mogućnost izrade puno preciznijih analiza od strane Ureda povjerenika, znanstvenika i zainteresirane stručne javnosti. Nadalje, Povjereniku se olakšava provedba inspekcijskog nadzora, a način unošenja podataka u e-upisnik primjenom zadanog postupovnika, dodatno pridonosi edukaciji službenika za informiranje.

- Preciziranje odredbi o javnosti rada (postojeća odredba o javnosti rada službenih tijela TJV je vrlo široko postavljena, pa obvezuje TJV – ne samo na obavještanje o dnevnom redu sjednica, već i mogućnosti prisustva na sjednicama. I to na sjednicama, od predstavničkih tijela JLP(R)S, Sabora i VRH, do sjednica upravnih i nadzornih odbora dječjih vrtića, škola, trgovačkih društava, DVD-a, što nije bila intencija Zakona.
- Preciznije određivanje odgovornosti čelnika tijela javne vlasti/službenika za informiranje.
- Izravno sankcioniranje tijela javne vlasti i odgovorne osobe tijela radi neizvršavanja pravomoćnih rješenja o pristupu informacijama i rješenja kojima se nalaže postupanje, a kako bi se pravo na pristup informacijama učinilo efikasnijim.
- Preispitivanje nazivlja "Povjerenik za informiranje" i "službenik za informiranje" na način da naziv precizno upućuje na djelokrug rada povjerenika, a kako bi se uklonilo poistovjećivanje s poslovima informiranja javnosti.

Posljednjom novelom ZPPI je usklađen s pravnom stečevinom Europske unije, Direktivom (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora. Ujedno su ovom novelom izmjenjene i dopunjene pojedine odredbe Zakona, radi uklanjanja nedostataka, uočenih u njegovoj primjeni.

3. PRIKUPLJANJE I ANALIZA PODATAKA O KORISTIMA, SLABOSTIMA I PRIMJENJIVOSTI KLJUČNIH ODREDBI I INSTITUTA ZPPI-JA NA TEMELJU DOSTAVLJENIH UPITNIKA A I B

Radi pripreme analize kojom su obuhvaćene ključne odredbe i instituti ZPPI-ja Evaluacijski tim projekta, uz odobrenje Projektnog tima, pripremio je dva upitnika (upitnik A koji je dostavljen tijelima javne vlasti (vidi prilog P1) i upitnik B koji je dostavljen korisničkim udrugama(vidi prilog P2) o učnicima ključnih odredbi i instituta iz perspektive TJV i korisnika/korisničkih organizacija, anketiranjem odabranih TJV i odabranih korisničkih organizacija, kako bi pribavili podatke o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih odredbi ZPPI-ja, kao i podatke o administrativnom opterećenju tijela do kojih primjena Zakona dovodi.

Svim odabranim tijelima i korisničkim organizacijama, tijekom svibnja 2022. na mail službenika za informiranje, dostavljeni su upitnici za prikupljanje podataka o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih odredbi i instituta Zakona o pravu na pristup informacijama (Prilozi P1 i P2).

3.1. PERCEPCIJE I STAVOVI TJV TEMELJEM PRIKUPLJENIH PODATAKA IZ UPITNIKA A

Prvi upitnik dostavljen je pod nazivom „UPITNIK (A) za prikupljanje podataka o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih odredbi i instituta ZPPI-ja i stupnja administrativnog opterećenja do kojeg dovodi njegova primjena“. Upitnik je upućen na adrese 310 tijela javne vlasti. Popunjene upitnike dostavilo je 194 tijela javne vlasti. U daljnjem tekstu izdvojeni su po pojedinim pitanjima (svaka tabela posebno) pojedini prijedlozi i odgovori TJV. Tijela, koja su dostavila upitnike, navedena su u prilogu P5.

U tekstu koji slijedi uz većinu pitanja bila je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih komenatara ili prijedloga. Zbog preglednosti nije bilo moguće navesti sve primjedbe/prijedloge TJV, nego je Evaluacijski tim kod svakog pitanja izdvojio nekoliko komentara koji, po mišljenju Evaluacijskog tima, najbolje oslikavaju postojeće stanje u primjeni pojedine odredbe ili instituta ZPPI-ja, odnosno upućuju na pojedina karakteristična pitanja.

3.1.1 Kvaliteta zakonskog teksta u cjelini prema uobičajenim standardima

Pitanje 1. Je li Zakon dovoljno jasan i jednostavan za primjenu ?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „DJELOMIČNO“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja TJV
TJV odgovorila su sljedeće: - DA 63,40% - NE 6,19% - DJELOMIČNO 30,41%
Izdvojeni komentari:
- Postoje nejasnoće oko primjene lex specialisa (javna nabava).

- Pojasniti upotrebu ZPPI u slučaju pokretanja i vođenja upravnih postupaka po zahtjevu stranke, po službenoj dužnosti ili postupaka koji se mogu pokrenuti i po zahtjevu stranke i po službenoj dužnosti.
- Reguliranje načina provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, odnosno tko i na koji način ga provodi, kako bi se ujednačila praksa obveznika primjene ZPPI.
- Kod udruga s određenim javnim ovlastima pravo na pristup informacijama treba biti ograničen samo na javne ovlasti.
- Zakon nije dovoljno jasan i jednostavan za primjenu budući da ne definira sve bitne pojmove zbog čega postoji prostor za njihovo tumačenje od strane upravno-sudskih tijela. Npr. ne definira: javna sredstva u smislu ZPPI-a, raspolaganje javnim sredstvima, informacije o raspolaganju javnim sredstvima, odgovornu osobu.
- Brisanje norme iz članka 16. stavka 3. ZPPI jer bi brisanjem ove odredbe tijela javne vlasti, Povjerenika za informiranje i sudove dovelo u situaciju da moraju na adekvatan način balansirati između suprotstavljenih interesa i davati dostatne i razumne razloge za svoje odluke, umjesto da se jednostavno pozivaju na nejasan i preširok koncept "raspolaganja javnim sredstvima".
- Poboljšanje odredbe članka 17. stavka 2. ZPPI.
- Potrebno je preciznije odrediti obveznike, tijela javne vlasti s obzirom na primarnu vrstu djelatnosti kojom se pojedini subjekt bavi primjerice ... čija je primarna djelatnost priređivanje igara na sreću.
- Skraćivanje i pojednostavljivanje postupka rješavanja odbijanja ili djelomičnog odbijanja zahtjeva za pristup informacijama.
- Preispitati sustav turističkih zajednica kao obveznika primjene ZPPI.

Pitanje 2. Je li Zakon u potpunosti sukladan (nema kontradikcija) s drugim propisima i standardima koje u svom radu primjenjujete?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „DJELOMIČNO“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 60,82%
- NE 13,92%
- DJELOMIČNO 25,26%

Izdvojeni komentari:

- Pojam, "tijelo javne vlasti" nije pojam koji se susreće u drugim zakonima RH. Susrećemo pojam "javnoopravno tijelo", "pravna osoba s javnim ovlastima", "osobe javnog prava" itd. Treba ujednačiti terminologiju u cjelokupnom zakonodavstvu RH i pojednostaviti njihovu definiciju.
- Potrebno je pojasniti odnos ZPPI i drugih posebnih zakona kako u primjeni ne bi dolazilo do problema (primjer odnos prema Zakonu o kaznenom postupku kada se govori o pravu uvida u spis).
- Odredba čl. 16. st. 3. ZPPI-a je u suprotnosti s odredbama Ustava o zaštiti prava na privatnost, o pravu na zaštitu osobnih podataka i intelektualnom stvaralaštvu. Pravo na pristup informacijama nije apsolutno, nego je podvrgnuto ograničenjima kojima se štite

neki drugi interesi i/ili druga temeljna ljudska prava i slobode. Odredbu je potrebno ili brisati ili dopuniti članak 5. Zakona (definicije pojmova).

- Nejasnoća u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku u pogledu navođenja OIB-a prilikom podnošenja zahtjeva.
- Učestale primjedbe na neusklađenost ZPPI sa Općom uredbom GDPR bez navođenja konkretnih primjera.

Pitanje 3. Da li Zakon u potpunosti udovoljava svim nomotehničkim i drugim pravnim pravilima i standardima?

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „DJELOMIČNO“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 78,35%
- NE 3,61%
- DJELOMIČNO 18,04%

Izdvojeni komentari:

- Potrebno je precizirati značenje pojedinih pojmova (primjerice definicija javnih sredstava, raspolaganja javnim sredstvima i informacije o raspolaganju javnim sredstvima), ali i uskladiti odredbe ZPPI-a s postojećim zakonodavnim okvirom (primjerice sa Zakonom o parničnom postupku koji omogućava odstupanja od obveze svjedočenja pred sudom ako postoji obveza čuvanja profesionalne tajne pa takvu postojeću zaštitu treba omogućiti u okviru cjelokupnog pravnog sustava, odnosno i u okviru ZPPI-a).

Pitanje 4. Je li Zakon u potpunosti primjenjiv na sve stvarne životne situacije koje se pojavljuju i vezane su uz njegovu primjenu (pravne praznine)?

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „DJELOMIČNO“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga (uočenih pravnih praznina) za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 48,97%
- NE 15,46%
- DJELOMIČNO 35,57%

Izdvojeni komentari:

- Nema definicija: što su javna sredstva, što je raspolaganje javnim sredstvima, što su informacije o raspolaganju javnim sredstvima. Također, Zakon ne određuje podrednu primjenu Zakona o općem upravnom postupku, a po našem mišljenju bi to trebao obzirom tijela javne vlasti provode upravni postupak,
- Uvažiti rad i posebnost Hrvatskog sabora. Zatim, regulirati pristup informacijama za posebne skupine korisnika kao što je akademska zajednica, mediji, kulturna i umjetnička djelatnost i dr., budući da kompleksnost njihovih zahtjeva u pravilu zahtijeva rad na lokaciji, na izvornim podacima, na dug rok. Zakon o arhivskom gradivu i arhivima djelomice rješava

pristup informacijama u saborskoj Pismohrani, ali ne rješava pristup informacijama koje radna tijela, Tajništvo, Predsjedništvo i dr. ne izlučuju do kraja saziva, a to je dokumentacija o radu tih tijela tijekom 4 godine i nalazi se u prostorima tih tijela.

- Potrebno je pojasniti postupak dobivanja informacija kada se određena informacija koja se sastoji od podataka koji se nalaze na većoj količini dokumentacije, koju bi TJV trebalo dostaviti podnositelju zahtjeva u svrhu pružanja informacije. U tim slučajevima ta dokumentacija može sadržavati niz osobnih podataka koji podliježu ograničenju iz ZPPI-a (koje je potrebno prekriti), a što za TJV zahtjeva dodatan trud i angažman (primjerice dokumentacija na 100 stranica).
- ZPPI-om je propisan obvezan sadržaj zahtjeva, dok će se u praksi, a sukladno mišljenju Povjerenika, zahtjev smatrati urednim, čak i bez adrese podnositelja (ukoliko se ne donosi rješenje). S obzirom na navedeno, bilo bi korisno detaljnije urediti i propisati obvezni sadržaj zahtjeva u odnosu na način zaprimanja i postupanja, kao i pitanje uvrštavanja OIB-a, s obzirom na izmjene i dopune ZUP-a.

Pitanje 5. Da li Zakon ima negativne financijske učinke na poslovanje privatnih i javnih subjekata?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „DJELOMIČNO“. (Ako je odgovor DA Navedite koje negativne financijske učinke)

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 10,31%
- NE 72,68%
- DJELOMIČNO 17,01%

Izdvojeni komentari:

- Na tržištu stavlja tijela javne vlasti koja su trgovačka društva u diskriminatoran položaj u odnosu na privatna trgovačka društva.
- Određeni posredni negativni financijski učinak kod gotovo svih obveznika primjene Zakona o pravu na pristup informacijama bilo bi administrativno opterećenje službenika za informiranje kojima je to dodatna radna zadaća na koje je osoba imenovana odlukom čelnika, uz prethodno ugovorene poslove koje moraju istovremeno obaviti.
- U odnosu na privatne subjekte negativni financijski učinci mogu proizaći iz javne dostupnosti informacija o poslovnim odnosima i rezultatima njihovog poslovanja, kao i planovima njihovog poslovanja, dok u odnosu na javne subjekte, kao tijela javne vlasti koji su obveznici primjene ZPPI-a, osim utrošenih resursa na postupanje po zahtjevima korisnika prava na pristup informacijama koji bi se nerijetko mogli okarakterizirati kao zlouporaba prava na pristup informacijama, negativan financijski učinak može se očitovati i u manjem korištenju usluga tijela javne vlasti.

Pitanje 6. Da li Zakon osigurava pristup samo javnim informacijama?

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE, moguć je i pristup drugim informacijama koje TJV posjeduje, a koje ne bi trebale biti javne“, i „Ne znam/Nemam stav“. Također je ostavljena mogućnost navođenja koje su to informacije.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 34,02%
- NE, moguć je i pristup drugim informacijama koje TJV posjeduje, a koje ne bi trebale biti javne 41,24%
- Ne znam/Nemam stav 24,74

Izdvojeni komentari:

- ... osim javnih ovlasti (poslova koje obavlja na temelju posebnih zakona) obavlja i komercijalne poslove. Informacije iz komercijalnih djelatnosti ne bi smjeli biti javno dostupni jer se ... ne financira iz državnog proračuna niti iz parafiskalnih nameta. Davanjem komercijalnih informacija stavlja se u neravnopravan položaj s konkurencijom.
- Treba primijeniti isti princip kao i za privatna TD. Što je njima tajno trebalo biti tajno i za TD TJV.
- Tumačenjem članka 16. st. 3. došlo je do odljeva informacija koje ne bi trebale (i nisu) javni podatak, već su privatni podaci i ne mogu se podvesti pod primjenu čl. 16. st. 3. Zakona (poslovni planovi klijenata, projekcije poslovanja, strategije, informacije o kupcima, dobavljačima i sl.). Ti podaci nisu informacije o raspolaganju javnim sredstvima, već samo informacije o klijentima i trebaju biti izvan dosega opsega čl. 16. st. 3. ZPPI-a (a trenutno nisu).
- Informacije o stavovima, mišljenjima ili suglasnostima nadležnih tijela u postupcima koji prethode donošenju akata ili drugim postupanjima javnopravnih tijela koje se nužno ne moraju poklapati sa konačno donesenim aktom ili utvrđenim stavom.

Pitanje 7. Da li Zakon udovoljava svim uobičajenim provedbenim standardima?					
Molimo, ocijenite pojedine standarde ocjenom na skali od 1-5 (1: nimalo ne zadovoljava; 5: zadovoljava u potpunosti) upisivanjem znaka „X“ u odgovarajuću kućicu. Standardi su sljedeći:					
<ul style="list-style-type: none"> - Jasnoća (1-5) - Jednostavnost u primjeni (1-5) - Efikasnost izvršenja odluka Povjerenika (1-5) - Osigurani su preduvjeti za primjenu Zakona (jasne procedure postupanja unutar tijela) 1-5 - Javnost ima pozitivne stavove o postojanju zakonske regulacije za ostvarivanje ovog Ustavom zajamčenog prava (1-5) 					
Odgovori, komentari i mišljenja TJV					
TJV odgovorila su sljedeće:					
Pitanje	Ocjena 1	Ocjena 2	Ocjena 3	Ocjena 4	Ocjena 5
7.1. Jasnoća	2,13%	7,45%	22,34%	43,62%	24,47%
7.2. Jednostavnost u primjeni	3,09%	8,25%	32,99%	33,51%	22,16%
7.3. Efikasnost izvršenja odluka Povjerenika	2,08%	5,73%	21,35%	35,42%	35,42%
7.4. Osigurani su preduvjeti za primjenu Zakona (jasne procedure postupanja unutar tijela)	3,61%	8,25%	28,35%	32,47%	27,32%
7.5. Javnost ima pozitivne stavove o postojanju zakonske regulacije za ostvarivanje ovog Ustavom zajamčenog prava	2,06%	8,25%	29,90%	30,41%	29,38%

3.1.2. Razmatranje pojedinih instituta i zakonskih rješenja

3.1.2.1. DEFINICIJA POJMOVA

Pitanje 1. Definicija informacije dovoljno je jasna i ne ostavlja dileme u praksi.
Ponuđene su opcije „DA, NE i NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja TJV
TJV odgovorila su sljedeće:
<ul style="list-style-type: none"> - DA 64,95% - NE 19,59% - Ne znam/Nemam stav 15,46%
Izdvojeni komentari:
<ul style="list-style-type: none"> - Definicija informacije je dovoljno jasna, ali ima dilema u praksi često zbog needuciranosti korisnika. - Edukacija bi bila nužna i za opću javnost, a posebice za medijske djelatnike.

- Smatramo da bi bilo korisno da se dodatno naznači odnosi li se pravo na pristup informacijama na sve informacije u posjedu TJV, bez obzira na opseg obavljanja javnih ovlasti/financiranja iz državnog proračuna ili samo na informacije vezano uz obavljanje djelatnosti iz zakonom propisanih javnih ovlasti u opsegu financiranja iz državnog proračuna, kako bi se izbjegle nejasnoće u primjeni ZPPI-a.
- Potrebno je jasno definirati da nije javna informacija poslovanje koje se ne financira iz državnog proračuna.
- Preispitati usaglašenost ZPPI sa propisima o autorskom pravu.

Pitanje 2. Treba li u smislu ZPPI-ja informaciju preciznije definirati kao javnu informaciju u posjedu TJV?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „DJELOMIČNO“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 51,03%
- NE 31,96%
- Ne znam/Nemam stav 17,01%

Izdvojeni komentari:

- Javnosti trebaju biti dostupne samo informacije nastale u obavljanju javnih ovlasti TJV, dok informacije iz područja komercijalnim djelatnosti TJV ne bi trebale biti dostupne javnosti.

Pitanje 4. Treba li TJV, u okviru ustanovljene procedure provedbe testa razmjernosti i javnoga interesa, imati mogućnost dokazivanja nepostojanja javnog interesa?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 60,82%
- NE 14,95%
- Ne znam/Nemam stav 24,23%

Izdvojeni komentari:

- Test razmjernosti treba ukinuti jer je to prekomplikiran institut koji samo odugovlači donošenje rješenja. Obrazloženje rješenja moguće je i bez testa razmjernosti.
- Po našem mišljenju, a imajući u vidu postojeću upravno-sudsku praksu prema kojoj se javnosti dostavlja širok krug informacija raznih poslovnih subjekata, pa čak i aktualni poslovni planovi potrebno je brisati presumpciju postojanja javnog interesa, kako bi se spriječila mogućnost nastajanje štete na strani poslovnih subjekata. S time u vezi bi tijelu javne vlasti trebalo omogućiti dokazivanje da javni interes ne postoji.

Pitanje 3. Javni interes se presumira i nije ga potrebno dodatno definirati ZPPI-jem.

Ponuđene su opcije „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 31,96%
- NE 46,39%
- Ne znam/Nemam stav 21,65%

Izdvojeni komentari:

- Javni interes postoji i prema Ustavu (članak 38.) i Zakonu o ustanovama (poglavlje VIII) i u Zakonu o pravu na pristup informacijama, ali se u poslovanju i praksi isprepliću podaci koji su zaštićeni, bilo kao osobni podaci, poslovna tajna, kao i oni za koje je utvrđen stupanj tajnosti ili primjerice sadrže podatke vezane uz zdravstvene i druge osobne podatke građana u zdravstvenim registrima i informacijskim sustavima kojima se osigurava nesmetano obavljanje zdravstvene djelatnosti te drugi povjerljivi podaci čijom objavom bi se počinila šteta ugledu Republike Hrvatske ili njezinih građana, za koje nije utvrđen stupanj tajnosti. Stoga predlažem jasnije definiranje javnog interesa u tom dijelu.
- Bilo bi poželjno definirati javni interes u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama.
- Često se u praksi sudaraju i dva pojma javni interes (imam pravo znati) i interes javnosti (želim znati). Sam pojam javni interes nije potrebno dodatno definirati, ali zbog još bolje primjene zakona od strane službenika za informiranje uveliko bi olakšalo postupanje po odredbama ZPPI-a ako bi se propisala obveza korisnika za dostavom svrhe (javnog interesa) zbog koje se traže navedene informacije.
- Susrećemo se s nerazumijevanjem razlikovanja javnog interesa od interesa javnosti. Nije svaki medijski upit interes javnosti i smatramo kako je potrebno pobliže definirati interes javnosti.

Pitanje 5. Smatrate li potrebnim propisivanje definicije raspolaganja javnim sredstvima?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 63,92%
- NE 18,04%
- Ne znam/Nemam stav 18,04%

Izdvojeni komentari

- Potrebno je propisati definiciju raspolaganja javnim sredstvima, pogotovo ako se odredba čl. 16. st. 3. neće brisati. Prijedlog je naveden gore pod točkom 4. uz definiciju javnih sredstava: „Javna sredstva« jesu sredstva državnog proračuna Republike Hrvatske, proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i sredstva koja tijelo javne vlasti ubire temeljem posebnog propisa. Tijela državne uprave, druga državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uvijek izvorno raspolažu javnim sredstvima. Javnim sredstvima raspolažu i druga tijela javne vlasti, i to: (1) u mjeri u kojoj

se radi o javnim sredstvima koja tijelo javne vlasti ubire temeljem posebnog propisa, ili (2) u mjeri u kojoj tijela javne vlasti temeljem naloga namjenski raspolažu javnim sredstvima koja su im dana na raspolaganje od strane tijela javne vlasti navedenih u prvoj rečenici ovog stavka.

3.1.2.2. DEFINICIJA TIJELA JAVNE VLASTI (ČL. 5. TOČKA 2.)

Pitanje 1. Postojeća definicija na jasan i precizan način određuje obveznike primjene Zakona.

Ponuđene su opcije „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 75,78%
- NE 16,49%
- Ne znam/Nemam stav 7,73%

Izdvojeni komentari:

- Predlažemo da se popis TJV objavljuje u NN ili na internet stranicama Povjerenika za informiranje te da se definira da su obveznici primjene ZPPI-a TJV s popisa TJV. To bi bilo još jasnije tj. najjasnije.
Postojeće rješenje ZPPI-a neopravdano se primjenjuje na segmente poslovanja koji ni na koji način nisu povezani s obavljanjem javnih zadataka povjerenih toj pravnoj osobi (pritom, u drugim pravnim porecima postoje ograničenja u ovom smislu) niti s financiranjem iz državnog proračuna.
- Predlaže se izmijeniti definiciju tijela javne vlasti, tako da glasi: „Tijela javne vlasti“, u smislu ovoga Zakona, su: tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koje imaju javne ovlasti ili koje obavljaju javnu službu, u dijelu poslova koji se odnosi na obavljanje javnih ovlasti ili javne službe proračunski i izvanproračunski korisnici državnog proračuna, proračunski i izvanproračunski korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pravne osobe koje prime donacije iz državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ili od strane bilo proračunskih ili izvanproračunskih korisnika državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u mjeri u kojoj se radi o informacijama o raspolaganju primljenim donacijama, -pravne osobe u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pojedinačno ili zajednički, posredno ili neposredno: (a) većinu udjela, ili (b) većinsko pravo odlučivanja, ili (c) pravo izabrati odnosno imenovati i opozvati imenovanje odnosno razriješiti većinu članova uprave, odnosno većinu izvršnih direktora ili članova nadzornog odbora odnosno upravnog odbora društva.
- Predlaže se da se u eventualnim izmjenama Zakona tijelo javne vlasti definira po uzoru na model iz slovenskog propisa sukladno kojem su obveznici Zakona: a) državna tijela, tijela lokalne zajednice, javne agencije, javni fondovi i druge osobe javnog prava, nositelji javnih ovlasti i b) pružatelji javnih usluga, kao i trgovačka društva i druge pravne osobe privatnog prava pod izravnim ili neizravnim dominantnim utjecajem, pojedinačno ili zajednički, Republike Slovenije, lokalnih zajednica i drugih javnopravnih subjekata.

- Sudska praksa i Povjerenik ekstenzivnim tumačenjem zakona zaključuju da je tijelo javne vlasti pravna osoba čiji je vlasnik pravna osoba koja je u vlasništvu RH iako zakonska definicija tijela javne vlasti to ne spominje. Uvrštavanjem pravnih osoba koje nisu u vlasništvu RH i koje se financiraju iz vlastite djelatnosti u krug obveznika primjene zakona navedene pravne osobe stavlja u teži položaj na tržištu od drugih pravnih osoba koje nisu obveznici primjene zakona. Definicijom bi trebalo jasno isključiti ovakve subjekte od obveze primjene zakona.
- Javna služba i služba ili djelatnost od javnog interesa/značaja?

Pitanje 2. Postojećom definicijom su obuhvaćene sve pravne osobe na koje se, zbog njihovog značaja, Zakon treba primjenjivati.

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 62,37%
- NE 13,37%
- Ne znam/Nemam stav 25,26%

Izdvojeni komentari:

- Tvrtke kćeri nekih TJV trebale bi biti na popisu TJV....,
- Nisu obuhvaćena TJV koja ne osniva RH i/ili JLP(R)S, a koja se financiraju iz javnih sredstava.
- U definiciji predlažem zamijeniti pojam "nameti" npr. pojmom "doprinosi" smatram da pojam "nameti" nije primjeren za zakonski tekst.
- Potrebno je vraćanje na definicije prije novele zakona iz 2015. godine koji je u tom pogledu bio usklađen s EU regulativom.

Pitanje 3. Definiciju treba proširiti i na druge obveznike koji obavljaju poslove od javnog značaja.

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 44,33%
- NE 20,10%
- Ne znam/Nemam stav 35,57%

Izdvojeni komentari:

- Što je sa vjerskim zajednicama?
- Proširiti i na privatne pravne osobe koje obavljaju neku javnu uslugu.

Pitanje 4. Postojećom definicijom je obuhvaćen preširok krug pravnih osoba.

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 15,98%
- NE 52,58%
- Ne znam/Nemam stav 31,44%

Izdvojeni komentari:

- Tvrtke kćeri TJV koje obavljaju komercijalnu djelatnost ne bi trebale biti na popisu TJV.
- Smatramo da bi u svakom slučaju trebalo ograničiti primjenu ZPPI-a u odnosu na obveze TJV koji se odnosi na obavljanje javne službe odnosno obavljanja javnih ovlasti/financiranja iz državnog proračuna.

Pitanje 5. Za TJV koja ne osniva RH i/ili JLP(R)S i/ili koja se ne financiraju iz javnih sredstava, obveze treba propisati samo u odnosu na obavljanje javne službe odnosno obavljanja javnih ovlasti.

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 67,53%
- NE 10,82%
- Ne znam/Nemam stav 21,65%

Izdvojeni komentari:

- Mi smo TJV koje ima privatnog osnivača i koje se uopće ne financira od strane RH/JLP(R)S, nego isključivo iz vlastitih sredstava. Stoga smatramo da ne bismo trebali biti obvezni davati informacije vezane za financije ustanove niti bilo kakve informacije vezane uz prihode i troškove ustanove. Svoju obvezu oko takvih informacija ispunjavamo predajom GFI Fini te PD obrasca Poreznoj upravi.
- Navedeno treba propisati i u slučaju ako TJV osniva RH/JLPRS. Naime, ... se financira na tržištima kapitala i putem međunarodnih financijskih institucija (vraća sredstva po ugovorenim uvjetima, a temeljem rezultata svog poslovanja) dok temeljni kapital ..., koji proizlazi iz Zakona o ... čini poslovni udio RH kao osnivača (...). Ako će opseg TJV ostati isti te ... ostati u okviru definicija TJV, predlaže se propisati kategorije informacija koje dostavljaju TJV koje imaju poslovnu funkciju i u odnosu na njih potrebno je suziti informacije koje je potrebno dostaviti (po uzoru na slovenski propis o pristupu informacijama).

Pitanje 6. Za TJV (trgovačka društva) koja se pretežito financiraju iz javnih sredstava, obveze TJV prema Zakonu treba ograničiti samo na one poslove koji se financiraju javnim sredstvima, štiteći podatke koji ugrožavaju tržišni položaj TJV.

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 64,43%
- NE 12,89%
- Ne znam/Nemam stav 22,68%

Izdvojeni komentari:

- Obveznici ne moraju nužno biti samo trgovačka društva (npr. ... nije trgovačko društvo, ali obavlja poslovnu aktivnost na tržištu). Potrebno je zaštititi podatke koji ugrožavaju tržišni položaj tih subjekata na tržištu, u svakom slučaju.
- Isto pravo treba primijeniti i na pravne osobe koje se NE financiraju iz javnih sredstava (subvencije, proračun), a osnivač im je RH ili JLS (primjerice Zagrebački velesajam d.o.o.)

3.1.2.3. OBVEZA PROAKTIVNE OBJAVE (ČL. 10.)

Pitanje 1. Jesu li sve informacije iz članka 10. Zakona koja su TJV dužna objavljivati, nužne za ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti TJV?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost dodatnog navođenja za koje se točke smatra da su najmanje važne i ne pridonose transparentnosti.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 52,57%
- NE 33,51%
- Ne znam/Nemam stav 13,92%

Izdvojeni komentari:

- Tko snosi trošak prisustvovanja javnosti ukoliko je zato potrebna veća dvorana ili jače internetske veze?
- Smatramo da nisu nužni za objavu podaci iz čl. 10. st. 1. točke 3. i 7. (godišnji i financijski planovi, plan kadrova) koji su dokumenti interne organizacijske naravi). točke 8. u odnosu na evidenciju dodijeljenih državnih potpora i potpora male vrijednosti. Objava podataka o dodijeljenim državnim potporama i potporama male vrijednosti od strane (...) (bez dodatne prilagodbe koja se mora provesti) predstavljala bi povredu obveze čuvanja bankovne tajne u smislu čl. 156. ZOKI-a
- Smatramo da za ostvarenje transparentnosti i otvorenosti nisu nužne one informacije koje se ne odnose na obavljanje javnih ovlasti / financiranje iz državnog proračuna te je nejasno postoji li zaista javni interes za njihovu objavu.
- Planovi, strategije i programi sadrže poslovne tajne, ne odlučujemo o pravima korisnika.

- Grad ... objavljuje sve informacije na webu dok druga tijela to ne čine npr. ministarstva to ne čine već navode imena samo čelnika tijela. Grad ... posjeduje i aplikaciju transparentnost pomoću koje se mogu vidjeti isplate. Na početku su svi tražili prema popisu službenika koliko je čija plaća. Zar je to svrha Zakona??? Osim toga naveden je i OIB, ime prezime službenika i mjesto gdje živi. Zar je to potrebno? Jer je to smisao i Zakona o pravu na pristup inf. i Uredbe o zaštiti osobnih podataka? Gdje je granica?

Pitanje 2. Jesu li sve informacije iz članka 10. Zakona koja su TJV dužna objavljivati, primjenjiva na vaše TJV?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 50,52%
- NE 39,69%
- Ne znam/Nemam stav 9,79%

Pitanje 3. Treba li preciznije propisati koje informacije su pojedine kategorije TJV dužna pravovremeno i ažurno objavljivati?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 67,01%
- NE 25,77%
- Ne znam/Nemam stav 7,22%

Izdvojeni komentari:

- Treba li ... obavljati u strojno čitljivom obliku svoj registar godišnjih financijskih izvještaja obzirom da po zakonu o računovodstvu ima pravo na naknadu za izdavanje podataka iz tog registra? Takvom objavom gubi prihod od naknade.
- Postoje sportske udruge koje po definiciji pripadaju u TJV, ali u praksi sve poslove vezane uz obavljanje djelatnosti za koje je navedeno u Statutu udruge obavlja samo jedna osoba.
- Objavljujemo informacije u Službenom glasniku na internetskoj stranici i u Središnji katalog, čemu sve to, nepotrebna birokracija?

Pitanje 4. Je li dovoljno propisati minimum informacija za proaktivnu objavu (informacije o efikasnom pružanju usluga za građane, kontakte i imena službenika određenih za obavljanje pojedinih poslova od izrazitog interesa za građane i informacije koje se odnose na financijsku transparentnost), primjenjiv za sva TJV?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 68,56%
- NE 10,31%
- Ne znam/Nemam stav 21,13%

Izdvojeni komentari:

- Po čemu se od tijela javne vlasti u provedbi ne bi smjelo zahtijevati objave šire od propisanog zakonskog minimuma, a posebice kada se radi o informacijama kojima je temeljem drugih zakona pristup ograničen, pa se objavljivanjem takvih informacija tijelo javne vlasti dovodi u situaciju da postupajući po nalogu Povjerenika, krši druge propise.
- Potrebno je jasno propisati i definirati koje informacije moraju biti proaktivno objavljene, lako je teško propisati jednu opću odredbu koja je primjenjiva za sva tijela upravo radi toga jer TJV ne obavljaju slične poslove.
- Uz poštivanje osobnog dostojanstva i pravo na privatnost. Sugestija je da se javno ne objavljuju imena i prezimena, te da se komunikacija omogući isključivo pisanim putem (uključujući i elektroničku poštu). Službenici su često "žrtve" vrijeđanja i neprimjerenog ponašanja te im se naročito putem telefonskih upita narušava dostojanstvo i stvari svode na osobne uvrede.

Pitanje 5. Treba li objavljivati i druge informacije koje nisu definirane čl. 10. ZPPI-ja?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 11,85%
- NE 57,22%
- Ne znam/Nemam stav 30,93%

Izdvojeni komentari:

- Dokumentaciju uz provedbu javnih poziva za podnošenje kandidatura za obnašanje javnih dužnosti uključujući životopise uz pravovaljano podnesene kandidature te prijedloge programa rada, motivacijska pisma i sl. priložene uz kandidature.
- Ukoliko su važne za korisnika ili mogu pomoći u transparentnosti TJV onda da.

3.1.2.4. SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU (ČL. 11.)

Pitanje 1. Treba li precizirati rok/rokove provedbe savjetovanja s javnošću?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“.
Odgovori TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 56,19%- NE 25,77%- Ne znam/Nemam stav 18,04%

Pitanje 2. Treba li jasno propisati iznimke od obveze provedbe savjetovanja s javnošću
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 71,65%- NE 13,92%- Ne znam/Nemam stav 14,43% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Čl. 11. se ne primjenjuje na ... te se ... ne očituje na pitanja 26.-30.- Čl. 11. Tijela javne vlasti iz stavka 1. ovoga članka dužna su provesti savjetovanje s javnošću u pravilu u trajanju od 30 dana, osim u slučajevima kad se savjetovanje provodi sukladno propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa. Mišljenje: treba preciznije definirati, ne stavljati riječi "u pravilu" jer to daje prostora za savjetovanje od npr. 5 do 30 dana, po meni bi se trebali konkretno definirati rokovi.- Propisati da se odnosi na akte koji se donose na temelju javnih ovlasti.

Pitanje 3. Treba li propisati slučajeve kad je skraćivanje roka provedbe savjetovanja s javnošću dopušteno?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 65,98%- NE 14,43%- Ne znam/Nemam stav 19,59% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Potrebno je ostaviti otvorenu mogućnost da se diskrecijskom odlukom TJV skрати rok, uz obvezno obrazloženje. Za pojedine podzakonske akte 30 dana je predugačak rok, posebno ako je prije toga provedeno i stručno savjetovanje s adresatima.

Pitanje 4. Treba li propisati rok za objavu izvješća o provedenom savjetovanju?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 57,73%- NE 22,68%- Ne znam/Nemam stav 19,59% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Navedeni rok u svakom slučaju treba biti najmanje dan prije odlučivanja nadležnog tijela o općem aktu koje je bilo na savjetovanju.

Pitanje 5. Treba li jasno odrediti korelaciju u odnosu na savjetovanja koja se provode prema posebnim propisima (primjerice Zakon o prostornom uređenju)?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 15,98%- NE 52,58%- Ne znam/Nemam stav 31,44% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Bolje bi bilo uvesti obvezu implementacije ISO norme 37001, 37002 i sličnih.

3.1.2.5. JAVNOST RADA (ČL. 12.)

Pitanje 1. Je li mogućnost uvida javnosti u rad službenih tijela prisustvovanjem na sjednicama (predstavnička tijela, upravni odbor, nadzorni odbor, upravljačkih tijela), primjenjiva na vaše TJV?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 52,58%- NE 35,57%- Ne znam/Nemam stav 11,85% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Sjednice su brze i operativne kako bi se riješila trenutna problematika. Ona su često provedbenog karaktera, a konačna rješenja će se vidjeti u zakonu ili u nekom drugom aktu

i biti će vidljiva javnosti. Bilo bi jako teško biti operativan ukoliko bi za svaku sjednicu bila prisutna javnost.

- Na sjednicama službenih tijela ... prevladavaju teme koje predstavljaju bankovnu tajnu te poslovnu tajnu klijenata, a i (...). Takva situacija značajno otežava prisustvovanje javnosti na sjednicama tijela.
- Na sjednicama uprave i nadzornog odbora trgovačkog društva se ne raspravlja o pitanjima bitnima za građane, nego o poslovnim prilikama, planovima i ugovorima
- U skladu sa stavkom 8. člankom 46. Zakona o ... sjednice Savjeta ... nisu otvorene za javnost. Međutim, u skladu sa stavkom 9. čl. 46. nakon održane sjednice Savjeta ... izdaje se priopćenje za javnost i objavljuje na internetskim stranicama (...). Također, člankom 7. propisano je da materijali na temelju kojih Savjet ... odnosi odluke, prijedlozi dnevnog reda sjednica Savjeta ... kao i zapisnici sa sjednica Savjeta ... predstavljaju tajne podatke i mogu se učiniti dostupni trećima izvan HNB-a samo pod uvjetima propisanim člankom 53. Zakona o(...).
- Mogućnost prisustvovanja korisnika na sjednicama u pravilu se pretvara u pritisak na rad tijela javne vlasti, tim više što na tim sjednicama pojedinci zapravo pokušavaju opstruirati rad ili nametnuti svoja rješenja, a ne samo pratiti rad tijela.

Pitanje 2. Treba li propisati odredbe o osiguravanju prisustvovanja na sjednicama samo za predstavnička tijela (Sabor RH, županijske skupštine i skupština grada Zagreba, gradska i općinska vijeća)?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“.

Odgovori TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 50,52%
- NE 21,13%
- Ne znam/Nemam stav 28,35%

Pitanje 3. Treba li propisati jasan rok za objavu dnevnih redova i zapisnika sa sjednica predstavničkih i upravljačkih tijela na internetskim stranicama TJV?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 41,23%
- NE 41,24%
- Ne znam/Nemam stav 17,53%

3.1.2.6. OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA (ČL. 15.)

Pitanje 1. Smatrate li da su jasno definirana ograničenja prava na pristup informacijama?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 53,61%- NE 30,93%- Ne znam/Nemam stav 15,46% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Tijelo javne vlasti koje primi zahtjev za pristupom određenoj informaciji dužno je informaciju pružiti, osim ako se primjenjuje neka od iznimki iz čl. 15. ZPPI-a. Spomenute iznimke mogu se podijeliti u one apsolutnog i relativnog karaktera. Odredba čl. 16. st. 3. ZPPI je „iznimka od iznimke“, i to apsolutnog karaktera. Učinak ove odredbe je da u značajnoj mjeri širi prava i interese koji se štite relativnim iznimkama iz čl. 15. ZPPI-a. Odredba o raspolaganju javnim sredstvima to čini na način da stvara apsolutni izuzetak od obveze (i mogućnosti) provođenja testa razmjernosti i javnog interesa. Drugim riječima, primjena odredbe čl. 16. st. 3. ZPPI poništava pravne učinke iznimaka relativnog karaktera iz odredbe čl. 15. od st. 2. do st. 4. ZPPI. Navedenu odredbu potrebno je brisati ili izmijeniti.- Treba primijeniti ograničenja iz EU direktive.

Pitanje 2. Treba li proširiti mogućnost ograničenja prava na pristup informacijama izvan propisanog čl. 15. Zakona?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 42,27%- NE 27,32%- Ne znam/Nemam stav 30,41% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- (...) u kaznenom postupku (čije odnosne informacije su već predviđene kao apsolutno zaštićena informacija) obveznici profesionalnih tajni nisu dužni svjedočiti upravo zbog svoje obveze čuvanja profesionalne tajne (po čl. 285. ZKP, javni bilježnici, porezni savjetnici, odvjetnici, liječnici, probacijski službenici socijalni radnici). U bitnome slično, a jednako relevantno za potrebe pristupa informacijama po Zakonu, i pravila parničnog postupka (po čl. 237. ZPP) predviđaju zaštitu profesionalne tajne u vidu uskrate svjedočenja (za odvjetničku, liječničku i svaku drugu profesiju/poziv za koju postoji obveza da se kao tajna čuva ono što se saznalo u obavljanju tog poziva ili djelatnosti, kao što su javnobilježnička, revizorska, bankovna i druga djelatnost). Unatoč navedenom, ZPPI profesionalnoj tajni daje samo relativnu zaštitu (u stavku 2. predmetnog članka), narušivši time opći sustav koji je u hrvatskom pravu uspostavljen u odnosu na institut profesionalne

tajne. Naime, navedeno za rezultat ima da je tijelo javne vlasti prije donošenja odluke uvijek dužno provesti test razmjernosti i javnog interesa. Pa ako test ukaže na prevladavanje javnog interesa, tijelo javne vlasti informaciju mora učiniti dostupnom iako se radi o profesionalnoj tajni,

- Usporedbe radi, u njemačkom zakonodavstvu, savezni Zakon o pristupu informacijama savezne vlade (§ 3 (4)) predviđa tri apsolutne iznimke od prava na pristup informacijama, i to u odnosu na: (1) informacije koje su podvrgnute zakonskoj obvezi čuvanja tajne ili povjerljivosti temeljem zakona ili temeljem općeg upravnog propisa koji se odnosi na materijalnu ili organizacijsku zaštitu klasificiranih informacija, (2) informacije koje su profesionalna tajna te (3) informacije koje su posebna službena tajna.
- Potrebno razmotriti kategoriju dokumenata u nastanku, u proceduri, prije donošenja službenih akata.

Pitanje 3. Je li potrebno propisati postupak provedbe testa razmjernosti i javnog interesa?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 63,92%
- NE 17,53%
- Ne znam/Nemam stav 18,55%

Izdvojeni komentari:

- Sve se može obrazložiti u rješenju odnosno u odluci iz čl. 23 ZPP.
- Uputa Povjerenika za informiranje o provedbi testa razmjernosti vrlo je temeljita i jasna.
- Predlaže se jasnije uputiti koje elemente testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti mora obavezno razmotriti, zajedno s postupovnim koracima, s ciljem da se olakša primjena testa i omogući ujednačeniji postupak (način) njegove primjene. Istodobno, time bi se olakšala i kontrola postupanja tijela javne vlasti.
- Korisnicima je nejasan postupak provođenja testa razmjernosti.

Pitanje 4. Trebaju li TJV imati mogućnost uvijek provoditi test razmjernosti i javnog interesa?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 37,63%
- NE 31,44%
- Ne znam/Nemam stav 30,93%

Izdvojeni komentari:

- To bi bilo potpuno nepotrebno. Test razmjernosti ima svoju funkciju kod zaštićenih interesa iz čl. 15. st. 2., 3. i 4. i bilo bi neekonomično i nesvršishodno provoditi test

razmjernosti uvijek i u svakoj situaciji, pa samim time ne bi trebala biti propisana takva mogućnost.

- Provođenje testa podrazumijeva i donošenje rješenja, što je u 50% zahtjeva nepotrebno. Često se zahtjevi odnose na nešto što je objavljeno i javno dostupno, a građani ne žele ili ne znaju to sami pronaći, na nešto što se uopće ne smatra zahtjevom ili pak traže informaciju koju su već dobili ali nisu zadovoljni dobivenom informacijom, pa smatraju ako dovoljno puta traže jedno te isto nešto će se u odgovoru promijeniti.

Pitanje 5. Smatrate li da za pojedina zakonska ograničenja ne treba provoditi test razmjernosti i javnog interesa?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 57,22%
- NE 11,34%
- Ne znam/Nemam stav 31,44%

Izdvojeni komentari:

- Čl. 15. st. 2. t. 5. i 6. sama su dovoljno jasna i nisu dubiozna te test razmjernosti je samo trošenje vremena.
- Test se ne treba provoditi kada se traže informacije za koje je propisano da se ne dostavljaju.
- Ukoliko su zakonska ograničenja jasna nema potrebe provoditi test razmjernosti.

3.1.2.7. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Pitanje 1. Jeste li se susretali sa šikanoznim zahtjevima za pristup informacijama?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 40,21%
- NE 52,57%
- Ne znam/Nemam stav 7,22%

Izdvojeni komentari:

- Upiti istog novinara koji sadrže desetak pitanja, a šalju se TJV svaki drugi dan, tj. učestalo.
- 1. suvlasnici upit u uvid međuvlasničke dokumentacije, 2. zahtjevi za informacijama o imenima predstavnika suvlasnika (GPDR), 3. medijski upiti (upiti nevezano za javnost i informacije),
- Učestali zahtjevi istog podnositelja koji opterećuju rad.
- Traženje informacija pod lažnim osobnim podacima.
- Traženje preslike preko 10 000 stranica dokumenta vezanih za EU fondove.

- Nevladine udruge.
- Traženje osobnih podataka.

Pitanje 2. Treba li jasnije propisati kad se neki slučaj smatra zluporabom prava na pristup informacijama?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 85,05%
- NE 8,25%
- Ne znam/Nemam stav 6,70%

Izdvojeni komentari:

- Da, navedeno je potrebno jasnije propisati, a kako bi se otklonilo arbitrarno tumačenje tog instituta od strane suda i umanjile zluporabe u praksi (kao i iscrpljivanje resursa tijela javne vlasti).
- Ako je moguće da se razmotri da se zlupotreba prava na pristup informacijama kvantificira (određeni broj podnesenih zahtjeva tijekom nekog razdoblja, npr. više od 10 zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija u istoj godini) i da se nakon navedenog broja informacija, u skladu s člankom Zakona o općem upravnom postupku svi zahtjevi podneseni u istoj godini do kraja te godine spoje u jedan postupak, konkretno da se na kraju godine izda jedno Rješenje o odbijanju zahtjeva.
- Definitivno da, no mišljenja sam da je isto teško propisati, odnosno nije moguće obuhvatiti sve moguće slučajeve zluporabe prava na pristup informacijama.
- Ukoliko imate 32 upita u 22 dana onda je riječ o zlupotrebi, ali institucija Povjerenika to ne smatra tako.

Pitanje 3. Da li i kod raspolaganja javnim sredstvima TJV treba imati mogućnost utvrđivanja zluporabe prava na pristup informacijama?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 76,29%
- NE 9,79%
- Ne znam/Nemam stav 13,92%

Izdvojeni komentari:

- Zlupotreba prava može postojati i kada je riječ o zahtjevima za davanje informacija o raspolaganju javnim sredstvima tj. i u slučajevima kada se temeljem odredbe članka 16. stavka 3. Zakona ne provodi test razmjernosti i javnog interesa. Hoće li i kada u nekom konkretnom slučaju postojati zlupotreba prava na pristup informacijama, ovisit će, međutim, o svim činjenicama slučaja.

- Dio navedenog primjera odnosio se na takve zahtjeve kojima je cilj bio objava podataka uz njihovu zlonamjernu interpretaciju.

Pitanje 4. Smatrate li da postoje situacije kad TJV, iskorištavajući procesne mogućnosti, može zloripotrijebiti odredbe ZPPI-ja, ignorirajući utvrđenu praksu Povjerenika za informiranje i VUS RH?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 12,89%
- NE 37,63%
- Ne znam/Nemam stav 49,48%

Izdvojeni komentari:

- U slučaju ... ne radi se o zluporabi, već o korištenju zakonskih mogućnosti (pravnih lijekova) kako bi se zaštitio od mogućih tužbi za naknadu štete zbog odavanja informacija o klijentima. Pri tome napominjemo kako se ne može isključiti mogućnost da bi tužbe za naknadu štete bile pokrenute ne samo protiv HBOR-a, već i protiv RH koja jamči za obveze HBOR-a.

3.1.2.8. ROKOVI RJEŠAVANJA ZAHTJEVA

Pitanje 1. Jesu li rokovi za rješavanje zahtjeva odgovarajući?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“.

Odgovori TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 64,43%
- NE 27,84%
- Ne znam/Nemam stav 7,73%

3.1.2.9. POPIS TIJELA JAVNE VLASTI

Pitanje 1. Treba li regulirati postupak utvrđivanja obveznika primjene ZPPI-ja?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 57,22%
- NE 20,10%
- Ne znam/Nemam stav 22,68%

Izdvojeni komentari:

- Kod dvojbe oko toga je li neka pravna osoba obveznik primjene ZPPI ili ne trebalo bi propisati postupak.
- Utvrđivanje obveznika primjene (što je puno bolji i jedini istiniti skupni naziv, za razliku od "tijela javne vlasti" koja nisu ni javna ni vlast) treba uskladiti s EU Direktivom i izuzeti trgovačka društva koja se natječu na tržištu, a ne raspoložu javnim sredstvima u pravom značenju tih riječi (nisu ni proračunski ni izvanproračunski korisnici državnog proračuna ni proračuna JLS).

Pitanje 2. Treba li utvrditi ovlast vođenja Popisa tijela javne vlasti?

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 43,30%
- NE 19,07%
- Ne znam/Nemam stav 37,63%

Izdvojeni komentari:

- Ali prije toga treba jasno definirati TJV i to na nivou cijelog zakonodavstva,
- Središnji državni ured za razvoj informiranje digitalnog društva i/ili Povjerenik za informiranje.
- Čl. 13. st. 5. ZPPI-a propisuje kako Povjerenik vodi Registar službenika za informiranja. Tumačimo kako je predmetni Registar sastavni dio Popisa tijela javne vlasti, stoga bi i ovlast vođenja samog Popisa trebalo precizirati Zakonom.
- Odluku o utvrđivanju popisa obveznika primjene ZPPI treba donositi u skladu s pravilima upravnog postupka, s uputom o pravnom lijeku pored ostalog.
- Ministarstvo pravosuđa i uprave.
- člankom 13. stavkom 3. točkom 5. Zakona propisano je da Povjerenik vodi Registar službenika za informiranje. U tom smislu, može se nadodati riječi „ i Popis tijela javne vlasti“, ili u članku 35. nadodati „Povjerenik za informiranje vodi registar službenika za informiranje i popis tijela javne vlasti“.
- Uz mogućnost žalbe nadležnim sudovima. Npr. ... je već niz godina definiran kao osoba s javnim ovlastima čiji je osnivač RH, iako suprotno takvoj definiciji nedvosmisleno tumači i Visoki upravni sud, kao i sama Vlada RH.

3.1.2.10. ZPPI I PRIMJENA POSEBNIH PROPISA

Pitanje 1. Je li odredba o tome kad se ne primjenjuje ZPPI nego drugi propis (čl.1.st. 3. posebni zakon ili propis, sudski poslovnik, statut predstavničkog tijela) dovoljno jasna za razlikovanje korisnika kao stranke u posebnim postupcima?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“.
Odgovori TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA, na taj način stranka može ostvariti brže i cjelovitije svoje pravo 49,48%- NE, to je samo otegotna okolnost i razlog da se zahtjev prema ZPPI-ju odbaci 14,95%- Ne znam/Nemam stav 35,57%

3.1.2.11. PONOVDNA UPORABA INFORMACIJA

Pitanje 1. Smatrate li da je ponovnu uporabu informacija potrebno regulirati posebnim Zakonom?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“.
Odgovori TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 21,13%- NE 58,25%- Ne znam/Nemam stav 20,62%

3.1.2.12. SLUŽBENI UPISNIK O ZAHTJEVIMA, POSTUPCIMA I ODLUKAMA O OSTVARIVANJU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Pitanje 1. Treba li propisati vođenje jedinstvenog elektroničkog upisnika kroz koji bi se na jednoobrazan način omogućilo njegovo vođenje od strane TJV?
Ponuđeni su odgovori „DA,NE i NE ZNAM/NEMAM STAV“.
Odgovori TJV
TJV odgovorila su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 52,58%- NE 29,90%- Ne znam/Nemam stav 17,52%

Pitanje 2. Treba li Uredu povjerenika omogućiti automatizirano prikupljanje podataka iz e-upisnika za potrebe izrade godišnjeg izvješća?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“.

Odgovori TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 59,79%
- NE 14,95%
- Ne znam/Nemam stav 25,26%

3.1.2.13. INSTITUCIONALNI OKVIR

Pitanje 1. Je li naziv „povjerenik za informiranje“ dovoljno precizan u odnosu na područje pristupa informacijama?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 68,56%
- NE 11,34%
- Ne znam/Nemam stav 20,10%

Izdvojeni komentari:

- Povjerenik za otvorenost podataka.
- Povjerenik za pristup informacijama,
- Naziv je precizan, iako ljudi često miješaju pojmove službenik za informiranje i povjerenik za informiranje.
- Precizan je za one koji razumiju o čemu se radi, a za one koji ne razumiju misle da je povjerenik sam službenik za informiranje, a ne drugostupanjsko tijelo u odnosu na TJV.

Pitanje 2. Je li naziv „službenik za informiranje“ dovoljno precizan u odnosu na područje pristupa informacijama?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 70,62%
- NE 13,40%
- Ne znam/Nemam stav 15,98%

Izdvojeni komentari:

- Treba promijeniti naziv. Naziv je zbunjujući i stranke ga poistovjećuju sa šalterom za informacije.

- Savjetnik za dostupnost podataka. Bilo koji sinonim ili inačica riječi "informiranje" imat će isti učinak stav građana da na toj adresi mogu dobiti opće servisne informacije,
- Često nas smatraju općom službom za korisnike, naš telefon je javan na web stranici te smo ponekad doslovno u ulozi psihologa.
- Službenik za pristup informacijama.

3.1.3. Administrativno opterećenje i statusna pitanja

Pitanje 1. Osjećam se značajno dodatno opterećenim/om od kada sam imenovan/a službenikom za informiranje.

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“.

Odgovori TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 59,28%
- NE 30,93%
- Ne znam/Nemam stav 9,79%

Pitanje 2. Kao službenik za informiranje primam dodatak na plaću zbog dodatnih zaduženja.

Ponuđeni su odgovori „DA“ i „NE“.

Odgovori TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 3,09%
- NE 96,01%

Pitanje 3. Uspijevam dovršiti sve segmente procedure i riješiti zahtjev u roku propisanim Zakonom

Ponuđeni su odgovori „DA“ i „NE“.

Odgovori TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 79,90%
- NE 20,10%

Pitanje 4. U primjeni odgovarajućih propisa pomaže mi pravna služba, odnosno kolege pravne struke
Ponuđeni su odgovori „DA“ i „NE“.
Odgovori TJV
TJV odgovorila su sljedeće: - DA 47,42% - NE 52,58%

Pitanje 5. Poslovi vezani uz ZPPI su isključivo moji poslovi.
Ponuđeni su odgovori „DA“ i „NE“.
Odgovori TJV
TJV odgovorila su sljedeće: - DA 66,49% - NE 33,51%

Pitanje 6. U obavljanju poslova vezanim uz primjenu ZPPI surađujem s ostalim ustrojstvenim jedinicama TJV u kojima nastaje informacija.
Ponuđeni su odgovori „DA“ i „NE“.
Odgovori TJV
TJV odgovorila su sljedeće: - DA 82,47% - NE 17,53%

Pitanje 7. Sudjelujem u pripremi i provedbi savjetovanja s javnošću.
Ponuđeni su odgovori „DA“ i „NE“.
Odgovori TJV
TJV odgovorila su sljedeće: - DA 44,85% - NE 55,15%

Pitanje 8. Sudjelujem u pripremi materijala za ažuriranje proaktivne objave informacija.

Ponuđeni su odgovori „DA“ i „NE“.

Odgovori TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 78,87%
- NE 21,13%

Pitanje 9. Godišnje zaprimimo _____ zahtjeva (upišite broj)

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

Administrativno opterećenje prema broju zaprimljenih zahtjeva vidljivo je iz tabele koja je sastavljena na osnovu dostavljenih podataka od strane TJV. Vidi prilog P 9.

Pitanje 10. Prosječno na rješavanje tipičnog zahtjeva koje uključuje izradu rješenja potrošim _____ radnih sati (upišite broj)

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

Administrativno opterećenje prema broju potrošenih radnih sati po jednom predmetu vidljivo je iz tabele koja je sastavljena na osnovu dostavljenih podataka od strane TJV. Vidi prilog P 9.

Pitanje 11. Kao službenik za informiranje provjeravam ažurnost proaktivne objave

Odgovori TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA, mjesečno 35,05%
- DA, polugodišnje 20,62%
- DA, godišnje 22,68%
- Neredovito 15,46
- NE 6,19%

Pitanje 12. Smatram da ukupna provedba svih obveza ZPPI-ja za moje TJV predstavlja nerazmjerno opterećenje u odnosu na interes korisnika.

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM /NEMAM STAV“.

Odgovori TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- DA 40,72%
- NE 30,41%
- Ne znam/Nemam stav 28,87%

3.1.4 Komentari i mišljenja TJV na pitanja 3.1.3.1.-3.1.3.12.

- Problem administrativnog opterećenja i primjene ZPPI u praksi se javlja kod uglavnom više istovremenih zahtjeva na koje se, uz redovne poslovne obveze, treba pravovremeno i potpuno odgovoriti, a koji predstavljaju istovremeno i upite za dobivanje informacija prema ZPPI i davanje podataka, mišljenja i komentara prema Zakonu o medijima, kao i ažuriranje svih podataka na internetskoj stranici kod istovremene implementacije novih propisa u poslovanje i osiguranja obavljanja djelatnosti, posebice u vrijeme pandemije i drugih izazova s kojima je zdravstveni sustav suočen, a s postojećim ljudskim resursima i ograničenjima,
- Zahtjevi ponekad oduzmu previše vremena. Osobito ako se u traženom nalaze podaci koji podliježu GDPR-u. Primjerice, imali smo slučaj da smo morali dostaviti mjesečne bankovne izvode za rashodovnu stranu proračuna Grada(...) za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2019. godine. U skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka (GDPR) bilo je potrebno zatamniti osobne podatke fizičkih osoba te brojeve njihovih računa u bankama. Za rješavanje ovog zahtjeva zasigurno su potrošena minimalno više od dva radna dana pošto sama radim ovaj posao, a uz to imam i brojne druge obaveze,
- Pojedinci svojim zahtjevima zloupotrebljavaju svoje pravo na pristup informacijama zbog čega nije jasno definiran članak zloupotrebe informacija, te na istom treba poraditi i bar na neki način zaštititi nas zaposlenike koji konstantno trpimo maltretiranje,
- Mjesto službenika za informiranje u TJV potrebno je žurno normirati kako bi se osigurala profesionalnost, temeljitost, kontinuitet u ostvarivanju prava na pristup informacijama u TJV.
- U jednom od TJV je formirana posebna organizacijska jedinica koja se bavi pristupom informacijama prema ZPPI-u. Voditelj te organizacijske jedinice je po radnom mjestu službenik za informiranje te sukladno razini tog radnog mjesta i bodovima tog radnog mjesta ima definiranu plaću,
- Ovdje tumačimo "interes korisnika" kao javni interes pojedinog korisnika. Potrebno je razlučiti radi li se doista o interesu javnosti ili o interesima pojedinaca koji koriste navedeni institut za privatne interese, pri čemu TJV ne može odbiti zahtjev (nema zlouporabe u slučaju raspolaganja javnim sredstvima).

3.2. PERCEPCIJE I STAVOVI KORISNIČKIH UDRUGA (KU) TEMELJEM PRIKUPLJENIH PODATAKA IZ UPITNIKA B

Drugi upitnik dostavljen je korisničkim udrugama pod nazivom „UPITNIK (B) za prikupljanje podataka o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih odredbi i instituta ZPPI“. Upitnik je upućen na adrese 20 KU. Popunjene upitnike dostavilo je 9 KU. Udruge, koja su dostavile upitnike, navedene su u prilogu P7.

U tekstu koji slijedi uz većinu pitanja bila je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih komentara ili prijedloga. Zbog preglednosti nije bilo moguće navesti sve primjedbe/prijedloge KU, nego je Evaluacijski tim kod svakog pitanja izdvojio nekoliko komentara koji, po mišljenju Evaluacijskog tima, najbolje oslikavaju postojeće stanje u primjeni pojedine odredbe ili instituta ZPPI.

3.2.1. Kvaliteta zakonskog teksta u cjelini prema uobičajenim standardima

Pitanje 1. Je li Zakon dovoljno jasan i jednostavan za primjenu ?
Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „DJELOMIČNO“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 55,56%- NE 0%- DJELOMIČNO 44,44%
<p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Nije dovoljno jasno definirana obaveza trgovačkih društava i javnih institucija da postupaju sukladno Zakonu, pa postoji bojazan da bi se nedavne izmjene mogle zloupotrebjavati u smislu odbijanja zahtjeva (od strane onih tijela koja se izdvajaju od obaveze odgovora na zahtjev za otvorenim podacima, kao i onih koja na temelju tržišnog poslovanja imaju pravo naplatiti pristup otvorenim podacima).- Vrijeme trajanja javnih savjetovanja trebalo bi propisati u minimalnom trajanju od 30 dana i propisati jasne iznimke od tog pravila.- Zakon u čl. 15. st. 4. točka 1. kojim se propisuje da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je informacija u postupku izrade nije u skladu s presudom Suda pravde EU (ECJ), koji je u istovjetnom postupku o odnosu na EU institucije zabranio „opću iznimku“ te presudio da je u svakom konkretnom slučaju nužno dokazati kriterije, i dobro obrazložiti na koji način bi objava informacije narušila proces donošenja odluke.- Predlažemo javnu objavu online onih informacija za koje pristižu višestruki zahtjevi. Na taj način tijelo bi samo jednom trebalo odgovoriti na zahtjev, a sve ostale zahtjeve uputiti na mjesto na kojem je informacija objavljena- Postupovne odredbe mogu biti preciznije i razumljivije (prije svih odredbe o rokovima, produženju rokova, računanju rokova itd). Primjenu ZPPI-a bi trebalo proširiti na sva tijela koja koriste javna sredstva ili se financiraju putem javnopravnih davanja (koja se moraju definirati kao davanja propisana zakonom ili podzakonskim propisima).- Prilikom uređivanja definicije, obveza i mogućnosti TJV ključno je ne izgubiti iz vida "ključ financiranja i javnog interesa".

- Nedostatak točno definiranih prekršajnih te možebitno kaznenih odredbi pri kršenju odredaba zakona i izbjegavanju transparentnosti koje zakon omogućava. Obzirom da se u 9 godina nije znatno poboljšala situacija pristupa informacijama (ukoliko se u postupak ne uključi Povjerenik za informiranje), smatram da je potrebno razmotriti ozbiljne kazne za prekršitelje prava na pristup informacijama.

Pitanje 2. Je li Zakon u potpunosti sukladan (nema kontradikcija) s drugim propisima i standardima koje u svom radu primjenjujete?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „DJELOMIČNO“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 22,22%
- NE 11,11%
- DJELOMIČNO 66,67%

Izdvojeni komentari:

- Nemamo konkretan prijedlog, ali Zakon bi trebalo jasno postaviti u odnosu na druge specifične zakone koji reguliraju rad pojedinih tijela javne vlasti, a na koje se obveznici Zakona često i neosnovano pozivaju (poslovna tajna, bankovna tajna i ostale tajne).
- Na sva javna savjetovanja/rasprave (i po posebnim zakonima) trebalo bi primijeniti rok od 30 dana. Konačno, TJV je dužno informacije o planiranim izmjenama i dopunama prostornih planova objaviti u Planu savjetovanja. Međutim, TJV ne objavljuju nužno planirane izmjene u Planu savjetovanja te se oglašuju na upozorenja udruga.

Pitanje 3. Da li Zakon u potpunosti udovoljava svim nomotehničkim i drugim pravnim pravilima i standardima?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“, „DJELOMIČNO“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 11,12%
- NE 0%
- DJELOMIČNO 44,44%
- Ne znam/Nemam stav 44,44%

Izdvojeni komentari:

- Postupovne odredbe mogu biti preciznije i razumljivije (prije svih odredbe o rokovima, produženju rokova, računanju rokova itd).
- Ukoliko ne postoje ozbiljne posljedice onima koji opetovano krše zakon poradi prikrivanja raspolaganja javnim sredstvima, odredbe zakona ostaju tek mrtvo slovo na papiru (najbolji

primjer su sudske parnice koje opetovano pokreće (...) i zakon kojima zatražene informacije čini irelevantnima).

Pitanje 4. Je li Zakon u potpunosti primjenjiv na sve stvarne životne situacije koje se pojavljuju i vezane su uz njegovu primjenu (pravne praznine)?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“, „DJELOMIČNO“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga (uočenih pravnih praznina) za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 0%
- NE 33,33%
- DJELOMIČNO 66,67%
- Ne znam/Nemam stav 0%

Izdvojeni komentari:

- Odgovori se čekaju predugo (TJV često bespotrebno koriste mogućnost +15 dana odgode), odgovori nisu uvijek cjeloviti (često traženje dopuna koje se onda tumače kao zlouporaba prava), TJV znaju proizvoljno tumačiti što je informacija, a što stvaranje informacije.
- Već godinama postoji problem u provođenju prekršajnih postupaka utemeljenih na ZPPI-u. Nažalost, dotične pravne praznine nisu dosad razriješene.

Pitanje 5. Da li Zakon osigurava pristup samo javnim informacijama?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“, moguć je i pristup drugim informacijama koje TJV posjeduje, a koje ne bi trebale biti javne“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja koje su to informacije.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 55,56%
- NE, moguć je i pristup drugim informacijama koje TJV posjeduje, a koje ne bi trebale biti javne 44,44%
- Ne znam/Nemam stav 0%

Izdvojeni komentari:

- TJV po definiciji i ključu financiranja ne može raspolagati ne-javnim, tj. privatnim informacijama (U čijem interesu i s kojom svrhom TJV prikuplja i posjeduje informacije?). Po našem mišljenju, posluje u svrhu zadovoljenja javnog interesa, u interesu građana. Dakle, ako TJV posluje u javnom interesu, informacije koje posjeduje mogu biti samo javne informacije.

Pitanje 6. Da li Zakon udovoljava svim uobičajenim provedbenim standardima?					
Molimo, ocijenite pojedine standarde ocjenom na skali od 1-5 (1: nimalo ne zadovoljava; 5: zadovoljava u potpunosti) upisivanjem znaka „X“ u odgovarajuću kućicu.					
Standardi su sljedeći:					
6.1. Jasnoća (1-5)					
6.2. Jednostavnost u primjeni (1-5)					
6.3. Efikasnost izvršenja odluka Povjerenika (1-5)					
6.4. Osigurani su preduvjeti za primjenu Zakona (jasne procedure postupanja unutar tijela) 1-5)					
6.5. Javnost ima pozitivne stavove o postojanju zakonske regulacije za ostvarivanje ovog Ustavom zajamčenog prava (1-5)					
Odgovori KU					
KU odgovorile su sljedeće:					
Pitanje	Ocjena 1	Ocjena 2	Ocjena 3	Ocjena 4	Ocjena 5
6.1. Jasnoća	0,00%	11,11%	33,33%	33,33%	22,23%
6.2. Jednostavnost u primjeni	0,00%	22,22%	44,44%	22,22%	11,12%
6.3. Efikasnost izvršenja odluka Povjerenika	33,33%	22,22%	22,22%	22,23%	0,00%
6.4. Osigurani su preduvjeti za primjenu Zakona (jasne procedure postupanja unutar tijela)	0,00%	55,56%	44,44%	0,00%	0,00%
6.5. Javnost ima pozitivne stavove o postojanju zakonske regulacije za ostvarivanje ovog Ustavom zajamčenog prava	0,00%	33,33%	22,22%	22,22%	22,23%

3.2.2. Pitanja u vezi primjene ZPPI

3.2.2.1. DEFINICIJA POJMOVA

Pitanje 1. Definicija informacije dovoljno je jasna i ne ostavlja dileme u praksi.
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“.
Odgovori KU
KU odgovorile su sljedeće:
- DA 22,22%
- NE 66,67%
- Ne znam/Nemam stav 11,11%

Pitanje 2. Treba li u smislu ZPPI-ja informaciju preciznije definirati kao javnu informaciju u posjedu TJV?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 33,33%
- NE 66,67%
- Ne znam/Nemam stav 0%

Izdvojeni komentari:

- Predlažemo da se informacija definira prema članku 1. stavak (1) o predmetu i području primjene Direktive kao: (a) postojeći dokumenti u posjedu tijela javnog sektora; (b) postojeći dokumenti u posjedu javnih poduzeća koja: i. djeluju u područjima utvrđenima u Direktivi 2014/25/EU; ii. djeluju kao operateri javnih usluga na temelju članka 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007; iii. djeluju kao zračni prijevoznici koji ispunjavaju obveze javnih usluga na temelju članka 16. Uredbe (EZ) br. 1008/2008; ili iv. djeluju kao brodari Zajednice koji ispunjavaju obveze javnih usluga na temelju članka 4. Uredbe (EEZ) br. 3577/92.; (c) istraživački podaci, na temelju uvjeta utvrđenih u ZPPI-u Dodatno bismo predložili da se i dokumenti definiraju na način kako je to učinjeno u čl. 2 stavak (6) Direktive kao svaki dokument bez obzira na medij kao i svaki dio takvog sadržaja/dokumenta.

Pitanje 3. Javni interes se presumira i nije ga potrebno dodatno definirati ZPPI-jem.

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 55,56%
- NE 44,44%
- Ne znam/Nemam stav 0%

Izdvojeni komentari:

- Nije moguće da TJV ne posluju u javnom interesu. Zato ne vidimo potrebu da se javni interes vezano uz poslovanje TJV propituje, odnosno dodatno definira i propisuje. Ako bi išli u tom smjeru, ne vidimo zašto se u svakom zakonu ne bi definirao javni interes. Iz našeg iskustva proizlazi da bi definicija javnog interesa vrlo vjerojatno dala netransparentnim TJV dodatni poticaj da u svojim rješenjima argumentiraju kako zahtjevi za pristup informacijama nisu u javnom interesu.
- Potrebno ga je dodatno definirati jer neka TJV ignoriraju javni interes.
- Obzirom da se tijela javne vlasti uglavnom "hvataju" na sve pravne nejasnosti, treba jasno definirati svaki pojedinačni pojam.

Pitanje 4. Treba li TJV, u okviru ustanovljene procedure provedbe testa razmjernosti i javnoga interesa, imati mogućnost dokazivanja nepostojanja javnog interesa?

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 11,11%
- NE 77,78%
- Ne znam/Nemam stav 11,11%

Izdvojeni komentari:

- Nažalost, stječe se dojam iz ovog upitnika da će u budućem ZPPI-ju biti definiran javni interes, na način da će TJV biti otvorena vrata za uporno preispitivanje javnog interesa. Teško je shvatiti zar ne vidi Povjerenik da će se time mnogo više opteretiti, da će morati rješavati mnogo, mnogo žalbi i da će, vrlo lako moguće, jednako tako biti i više opterećen Visoki upravni sud?
- Smatram da nejavni interes unutar tijela javne vlasti ne postoji obzirom da su isti ili korisnici javnih proračuna, financiraju se građanima nametnutim obvezama ili su pak javno vlasništvo o čijem radu javnost MORA znati sve!

Pitanje 5. Smatrate li potrebnim propisivanje definicije raspolaganja javnim sredstvima?

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 55,56%
- NE 44,44%
- Ne znam/Nemam stav 0%

Izdvojeni komentari:

- Definicija raspolaganja javnim sredstvima ne predstavlja problem u provedbi ZPPI. Uvid u preko 30 presuda hrvatskih sudova iz perioda 2015-2020 vezanih uz (...) (prije svega Visokog upravnog suda, ali i Vrhovnog suda RH) te rješenja Povjerenika za informiranje dostupnih na Tražilici Odluka i mišljenja na kojoj nema niti jedne presude koja bi ukazala na uspješnost (...) argumentacije o tome da (...) ne raspolaže javnim sredstvima zato što dio svojih sredstava stječe na tržištu navodi nas na zaključak da hrvatski sudovi i, u velikoj mjeri, Povjerenik, nemaju problema s definicijom raspolaganja javnim sredstvima.
- Svako jasno definiranje pojma ne ostavlja tijelima javne vlasti manevarskog prostora u pokušajima prikrivanja javnih informacija.

3.2.2.2. DEFINICIJA TIJELA JAVNE VLASTI (ČL. 5. TOČKA 2.)

Pitanje 1. Postojeća definicija na jasan i precizan način određuje obveznike primjene Zakona, tako da nemate dvojbe kod podnošenja zahtjeva za pristup informacijama
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 75,78%- NE 22,22%- Ne znam/Nemam stav 0% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Potrebno je jasno u zakonu definirati i posebne slučajeve poput slučaja ... (vlasništvo Grada ... 48.57%, ... u oko 80% vlasništvu ... posjeduje oko 2,75 posto što znači da je u javnom vlasništvu 51,32 % dionica). Također, ... posjeduje 8,99%, a obzirom na postotak vlasništva Grada ... unutar ..., isto bih se moglo smatrati i da Grad ... nije samo vlasnik 51,32% već i oko 5% dionica u vlasništvu ... što pak onda predstavlja čak oko 56% javnog vlasništva.

Pitanje 2. Postojećom definicijom su obuhvaćene sve pravne osobe na koje se, zbog njihovog značaja, Zakon treba primjenjivati.
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 66,67%- NE 33,33%- Ne znam/Nemam stav 0% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Primjenu ZPPI-a bi trebalo proširiti na sva tijela koja koriste javna sredstva ili se financiraju putem javnopravnih davanja (koja se moraju definirati kao davanja propisana zakonom ili podzakonskim propisima).

Pitanje 3. Definiciju treba proširiti i na druge obveznike koji obavljaju poslove od javnog značaja.
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 66,67%- NE 22,22%

- Ne znam/Nemam stav 11,11%

Izdvojeni komentari:

- Parlamentarne stranke.
- Ako takvi postoje, da. Prema našim iskustvima svi su obuhvaćeni postojećom definicijom. Posebno je bitan dio "pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti".

Pitanje 4. Postojećom definicijom je obuhvaćen preširok krug pravnih osoba.

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 0%
- NE 88,89%
- Ne znam/Nemam stav 11,11%

Nije bilo dodatnih komentara.

Pitanje 5. Za TJV koja ne osniva RH i/ili JLP(R)S i/ili koja se ne financiraju iz javnih sredstava, obveze treba propisati samo u odnosu na obavljanje javne službe odnosno obavljanja javnih ovlasti

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 22,22%
- NE 77,78%
- Ne znam/Nemam stav 0%

Izdvojeni komentari:

- Obveze treba propisati u odnosu na opći, odnosno javni interes

Pitanje 6. Za TJV (trgovačka društva) koja se pretežito financiraju iz javnih sredstava, obveze TJV prema Zakonu treba ograničiti samo na one poslove koji se financiraju javnim sredstvima, štiteći podatke koji ugrožavaju tržišni položaj TJV.

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 0%
- NE 100%

- Ne znam/Nemam stav 0%

Izdvojeni komentari:

- Ne, mora biti dostupan cjelovit uvid u financiranje, budući da je važno utvrditi iz kojih se točno izvora i na koji način financira obavljanje / javne službe / javnih ovlasti, naime, može se dogoditi da se sredstva za obavljanje / javne službe / javnih ovlasti koriste za jačanje tržišnog položaja (time na povlašteni način u odnosu na druge).
- Jedino pod uvjetom da je jasno navedeno kako će se definirati koji su dokumenti izvan opsega javnih zadaća TJV i osigurano da opseg javnih zadaća bude transparentan i podložan preispitivanju,
- Ovakva inovacija omogućila bi 100%-tnu netransparentost komunalnih poduzeća, npr. što ako trgovačko društvo posrne i nađe se u dugovima koje ne može platiti hoće li dugove platiti tržište ili će ih sanirati građani javnim novcem?
- Trgovačka društva, pa čak i ministarstva, često koriste "tržišni položaj" za ograničavanje informacija, iako se radi o informacijama od interesa javnosti. Ne može se npr. za okolišne podatke tvrditi da ih se može ograničiti zbog "tržišnog položaja", a to se redovito radi.

3.2.2.3. OBVEZA PROAKTIVNE OBJAVE (ČL. 10.)

Pitanje 1. Jesu li sve informacije iz članka 10. Zakona koja su TJV dužna objavljivati, važne za korisnike prava na informaciju?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Ako je odgovor „NE“, moguće je navesti za koje točke se smatra da ne postoji stvarni interes građana.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 88,89%
- NE 0%
- Ne znam/Nemam stav 11,11%

Nije bilo dodatnih komentara.

Pitanje 2. Treba li se obveza proaktivne objave iz čl. 10. u punom opsegu odnositi na sve kategorije TJV?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Ako je odgovor „NE“, moguće je navesti dodatna obrazloženja.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 50,52%
- NE 39,69%
- Ne znam/Nemam stav 9,79%

Izdvojeni komentari:

- Ne donose sva TJV sve u članku 10. navedene dokumente i to smatramo dovoljnim ograničenjem

Pitanje 3. Trebaju li TJV objavljivati i druge informacije koje nisu propisane čl. 10.?

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga ukoliko je odgovor „DA“.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 77,78%
- NE 0%
- Ne znam/Nemam stav 22,22%

Izdvojeni komentari:

- Prometi na računima, isplate u realnom vremenu.
- One informacije koje korisnici opetovano traže, ako nisu zaštićene kao osobni podaci ili označene nekim stupnjem tajnosti, kao i informacije koje su otvorili na zahtjev putem ZPPI-a.
- Npr. okolišne informacije koje se ne objavljuju svi zahtjevi i svi dokumenti u postupku procjene utjecaja na okoliš, u postupku ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu (i to i za zahvate i za strategije, planove i programe jer se tome drugačije pristupa). Puno toga bi se moglo objavljivati u sklopu informacijskih sustava, a to se još uvijek ne radi. Neka TJV imaju puno više informacija na internim portalima koja onda daju javnosti jedino kad ih izričito zatraži, a mogla bi jednostavno biti javno dostupna.
- Sve informacije koje se odnose na poslovanje tijela javne vlasti (posebno na ugovore o radu, najmu, javne nabave i imenovanjima dužnosnika).

Pitanje 4. Treba li preciznije propisati koje informacije su pojedine kategorije TJV dužna pravovremeno i ažurno objavljivati?

Ponudeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja za koje kategorije TJV i za koje informacije bi trebalo preciznije propisati obvezu pravovremene i ažurne objave, ako je odgovor „DA“.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 66,67%
- NE 22,22%
- Ne znam/Nemam stav 11,11%

Izdvojeni komentari:

- Državna tijela, tijela jedinica lokalne samouprave na svojim i stranicama Središnjeg portala otvorenih podataka: izvršenja proračuna (...), informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima (otvoreni tablični format), registre i baze podataka (...), rezultate glasanja i zapisnike (umjesto zaključaka) sa službenih sjednica i sjednica radnih tijela, obavijesti o raspisanim javnim natječajima i rezultate, informacije o ustrojstvu s izravnim kontaktima navedenih osoba, podatke koje su dostavili korisnicima zahtjeva na pravo na pristup informacijama, registar dužnosnika s OIB-om. Pravne osobe s javnim ovlastima registre i baze podataka (npr. ... godišnja financijska izvješća, registar stvarnih vlasnika, registar koncesija, ... registar tiskanih medija),
- Sve iz članka 10. u roku od 7-15 dana od usvajanja/donošenja itd.

- S obzirom na Aarhušku konvenciju, trebalo bi propisati da se okolišne informacije moraju pravovremeno i ažurno objavljivati, što nije slučaj. To se odnosi i na nadležno ministarstvo i na županije koje obavljaju poslove zaštite okoliša i prirode.
- Sve informacije koje se odnose na poslovanje tijela javne vlasti (posebno na ugovore o radu, najmu, javne nabave i imenovanjima dužnosnika).

Pitanje 5. Je li dovoljno propisati minimum informacija za proaktivnu objavu (informacije o efikasnom pružanju usluga za građane, kontakte i imena službenika određenih za obavljanje pojedinih poslova od izrazitog interesa za građane i informacije koje se odnose na financijsku transparentnost), primjenjiv za sva TJV?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“.

Odgovori KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 22,22%
- NE 77,78%
- Ne znam/Nemam stav 0%

3.2.2.4. SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU (ČL. 11.)

Pitanje 1. Treba li precizirati rok/rokovе provedbe savjetovanja s javnošću?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“.

Odgovori KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 77,78%
- NE 22,22%
- Ne znam/Nemam stav 0,00%

Pitanje 2. Treba li jasno propisati iznimke od obveze provedbe savjetovanja s javnošću?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 66,67%
- NE 33,33%
- Ne znam/Nemam stav 0,00%

Izdvojeni komentari:

- Rokovi trebaju biti puno duži, kako je to i u Europskoj uniji. Rokovi od nekoliko dana koje često koristi Ministarstvo (...) su uvredljivi.
- Obveze provedbe savjetovanja s javnošću treba ukinuti kao opciju jer se zloupotrebljavaju.

Pitanje 3. Treba li propisati slučajeve kad je skraćivanje roka provedbe savjetovanja s javnošću dopušteno?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 55,56%
- NE 44,44%
- Ne znam/Nemam stav 0,00%

Izdvojeni komentari:

- Trenutna praksa je iznimno loša i neka TJV redovno koriste skraćivanje roka. Slučajevi trebaju biti vrlo iznimni npr. izvanredne situacije, a ne neučinkovitost TJV koje kasni u postupanju pa onda skraćuje rokove

Pitanje 4. Treba li propisati rok za objavu izvješća o provedenom savjetovanju?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 88,89%
- NE 11,11%
- Ne znam/Nemam stav 0%

Pitanje 5. Treba li jasno odrediti korelaciju u odnosu na savjetovanja koja se provode prema posebnim propisima (primjerice Zakon o prostornom uređenju)?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 77,78%
- NE 11,11%
- Ne znam/Nemam stav 11,11%

Izdvojeni komentari:

- Već smo naveli prijedlog ranije. Javne rasprave o prostornim planovima provode se temeljem Zakona o prostornom uređenju. Budući da se izmjene prostornog plana pokreću i provode temeljem odluke gradskog vijeća o izradi prostornog plana te je odluka opći akt iznimno utječe na interese građana, potrebno je i o ovoj odluci provoditi javno savjetovanje. Ovakve odluke najčešće prolaze "ispod radara" građana koji naknadno bivaju razočarani time što nemaju pravo reći da npr. nisu suglasni s predloženim izmjenama i prije nego se o njima odluči na sjednici gradskog vijeća.

- Da, jer je primjerice navedenim Zakonom predviđen kraći rok (od 8 do 15 dana) za savjetovanje prilikom donošenja izmjena i dopuna prostornog plana

3.2.2.5. JAVNOST RADA (ČL. 12.)

1. Postoji li, po vašem mišljenju, interes javnosti za prisustvovanje na sjednicama (moguće odabrati više opcija):	predstavničkih tijela (Sabor, JLP(R)S)
	upravljačkih tijela ustanova (škole, vrtići, muzeji, fakulteti, ustanove socijalne skrbi)
	upravljačkih tijela trgovačkih društava
Odgovori, komentari i mišljenja KU	
<p>KU odgovorile su sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> - predstavničkih tijela (Sabor, JLP(R)S) 100% - upravljačkih tijela ustanova (škole, vrtići, muzeji, fakulteti, ustanove socijalne skrbi) 88,89% - upravljačkih tijela trgovačkih društava 88,89% - Ne znam/Nemam stav 0% 	

Pitanje 2. Je li mogućnost uvida javnosti u rad službenih tijela prisustvovanjem na sjednicama (predstavnička tijela, upravni odbor, nadzorni odbor upravljačkih tijela), primjenjiva na sva TJV?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja kategorija tijela na koje to nije primjenjivo.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
<p>KU odgovorile su sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> - DA 66,67% - NE 33,33% - Ne znam/Nemam stav 0,00% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nažalost, ovaj se institut slabo koristi nije široko poznat, niti su u to (da postane poznat) uložena značajna sredstva, niti država nije poticala udruge da ekstenzivno koriste ZPPI (tu je veliki prostor za aktivnosti nije isto ako edukacije provodi Povjerenik, neko TJV ili neka udruga, koje dodatno, takav posao mogu obaviti i brže i bolje i jeftinije), - Ustanova socijalne skrbi, škole, vrtići odnosno gdje postoji mogućnost otkrivanja osobnih podataka privatnih osoba koje nemaju javnih funkcija.

Pitanje 3. Jeste li do sada koristili pravo prisustvovanja na sjednicama (moguće odabrati više opcija)	predstavničkih tijela (Sabor, JLP(R)S)
	upravljčkih tijela ustanova (škole, vrtići, muzeji, fakulteti, ustanove socijalne skrbi)
	upravljčkih tijela trgovačkih društava
Odgovori, komentari i mišljenja KU	
<p>KU odgovorile su sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> - predstavničkih tijela (Sabor, JLP(R)S) 77,78% - upravljčkih tijela ustanova (škole, vrtići, muzeji, fakulteti, ustanove socijalne skrbi) 33,33% - upravljčkih tijela trgovačkih društava 0% - Nismo koristili pravo prisustvovanja na sjednicama 22,22% 	

Pitanje 4. Treba li propisati odredbe o osiguravanju prisustvovanja na sjednicama samo za predstavnička tijela (Sabor RH, županijske skupštine i skupština grada Zagreba, gradska i općinska vijeća)?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“.
Odgovori KU
<p>KU odgovorile su sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> - DA 0% - NE 88,89% - Ne znam/Nemam stav 11,11%

Pitanje 5. Treba li propisati jasan rok za objavu dnevnih redova i zapisnika sa sjednica na internetskim stranicama tijela javne vlasti?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
<p>KU odgovorile su sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> - DA 41,24% - NE 41,24% - Ne znam/Nemam stav 17,52%

3.2.2.6. OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA (ČL. 15.)

Pitanje 1. Smatrate li da su jasno definirana ograničenja prava na pristup informacijama?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 44,44%- NE 44,44%- Ne znam/Nemam stav 11,11% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Podsjetimo, rješenje se donosi i povodom svakog zahtjeva za pokretanje postupka, čak i kada ne postoje pretpostavke za njegovo pokretanje (čl. 41. st. 2. ZUP-a).- Smatram da ograničenja prava na pristup informacijama nisu dovoljno definirana budući je dvojbeno što se sve smatra poslovnom ili profesionalnom tajnom, a osobito su dvojbeni stavci 3. i 4. članka 15. Primjerice kao udruga za zaštitu okoliša smo 2016.g. zatražili dostavu Studije izvodljivosti za uspostavu održivog i cjelovitog sustava gospodarenja otpadom u (...) županiji. Protiv rješenja smo podnijeli žalbu te je Povjerenik za informiranje RH uvažio naše argumente i donio rješenje kojim se poništava rješenje TJV i predmet vraća na ponovni postupak. Međutim, TJV nakon vraćanja predmeta nije postupalo po nalogu Povjerenika te smo bili primorani podnijeti žalbu zbog nepostupanja. Dakle, cijeli je proces trajao predugo te smo Studiju dobili kad je proteklo cca 2 godine od podnošenja zahtjeva. Možda bi jasnije definiranje ograničenja ubrzalo dostavu informacija.- Tijela javne vlasti, kako je naveo i Povjerenik za informiranje, koriste razne institute poradi izbjegavanja dostave informacija. Potrebno je propisati veće odgovornosti za opetovano kršenje prava na pristup informacijama, posebno ukoliko se razlozi ponavljaju.

Pitanje 2. Treba li smanjiti mogućnost ograničenja prava na pristup informacijama izvan propisanog čl. 15. Zakona?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 55,56%- NE 22,22%- Ne znam/Nemam stav 22,22% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Potrebno razmotriti kategoriju dokumenata u nastanku, u proceduri, prije donošenja službenih akata.

3.2.2.7. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Pitanje 1. Smatrate li da korisnik može zloupotrijebiti pravo na informaciju?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 33,33%- NE 55,56%- Ne znam/Nemam stav 11,11% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- To se još nije događalo, nema o tome nikakvih saznanja u javnosti (pojedina TJV su se samo žalila Povjereniku, ali za to, u pravilu, nisu imala osnove).- Zato što pojedina TJV zloupotrebljavaju ovu odredbu kao razlog za odbijanje pristupa informacijama.- Od 2013. intenzivnije prakticiramo ZPPI i nismo još nikada imali prilike susresti se s tim problemom. S druge strane, (...) redovito nas proziva za zloupotrebu. Jednom prilikom čak je i Povjerenik (...) optužio za zloupotrebu, i to zato što se našim zahtjevom inzistiralo na transparentnosti zaključaka i dokumenata sa sjednica Uprave (...) koje je (...) dužan proaktivno objavljivati. Danas smo u posjedu tih informacija zahvaljujući presudama Visokog upravnog suda. Vjerujemo da bi eventualni pravi slučajevi zloupotrebe mogli biti tek kap u moru zahtjeva za pristup informacijama te da nisu relevantni da bi se zbog njih mijenjao zakon.- U naravi ne može, ali neka TJV smatraju da može. No, to je stvar dostupnosti informacija TJV trebaju što više toga imati na webu a ne skrivati pa onda prigovarati da dobivaju previše zahtjeva.

Pitanje 2. Treba li jasnije propisati kad se neki slučaj smatra zluporabom prava na pristup informacijama?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none">- DA 66,67%- NE 33,33%- Ne znam/Nemam stav 0% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none">- Iz našeg iskustva proizlazi da postoji bogata sudska praksa te da nije potrebno jasnije propisivati zluporabu.- Da, kako bi se zaštitilo korisnike jer neka TJV tvrde da ima korisnika koji zloupotrebljavaju pravo na pristup informacijama.

Pitanje 3. Smatrate li opravdanim neprovođenje testa razmjernosti i javnog interesa u svim situacijama koje se dovode u vezu s raspolaganjem javnim sredstvima?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 44,44%
- NE 44,44%
- Ne znam/Nemam stav 11,11%

Izdvojeni komentari:

- Nismo sigurni da razumijemo pitanje. Da li se htjelo reći da se test razmjernosti ne bi smio ni koristiti u nekim slučajevima (što podržavamo) ili se htjelo reći da bi se trebalo omogućiti da se ograničava pristup bez provedbe testa razmjernosti (što ne podržavamo).

Pitanje 4. Smatrate li da postoje situacije kad TJV, iskorištavajući procesne mogućnosti, može zloupotrijebiti odredbe ZPPI-ja, ignorirajući utvrđenu praksu Povjerenika za informiranje i VUS RH?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 100%
- NE 0%
- Ne znam/Nemam stav 0%

Izdvojeni komentari:

- (...) komora nikada na kraju ne daje informaciju, s (...) komorom još su veći problemi (rekordni rokovi davanja informacije od 5 i više godina i sl.).
- Kad traže adresu i OIB korisnika kao uvjet ostvarenja prava, kad se pozivaju na zlouporabu prava, tajnu ili zaštitu osobnih podataka kod odbijanja zahtjeva.
- Da. (...) redovito ignorira i odluke Povjerenika i VUS RH, i to do te mjere da VUS to spominje u presudama. Pisali smo već o tome, ali ponavljamo i na ovome mjestu: "... kako to ocrta upravo primjer ..., TJV, čak i kada za njihovo djelovanje postoji očit izniman interes građana i medija te nema nikakve sumnje da raspolažu javnim sredstvima, naprosto ne provode odredbe ZPPI propisane čl. 10., niti su za to sankcionirana na bilo koji način. ..., povrh toga, ignorira i upute, upozorenja i brojna rješenja Povjerenika te ne prihvaća stav izražen u brojnim presudama Visokog upravnog suda zbog čega generira "sudske sporove u istovjetnim upravnim stvarima".
- Ministarstvo nadležno za zaštitu prirode je više puta ograničavalo pristup okolišnim informacijama na isti način (odbijajući pristup rješenjem), iako je Povjerenik donio u postupku rješenje da su dužni dostaviti informaciju. To je bila zloupotreba jer su ponavljali istu stvar.

Pitanje 5. Imate li prijedlog, na koji način bolje propisati institut zlorabe prava na pristup informacijama (kratko navedite)?

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- Ako TJV na isti način ponovi kršenje prava na pristup informacijama, potrebno je da mu se pošalje upravna inspekcija.
- Veće odgovornosti tj. kazne prekršitelje za kršenje prava na pristup informacijama,
- Povećati kazne i osigurati njihove provođenje uz jasno navođenje odgovornih osoba

3.2.2.8. ROKOVI RJEŠAVANJA ZAHTJEVA

Pitanje 1. Jesu li rokovi za rješavanje zahtjeva odgovarajući?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“.

Odgovori KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 66,67%
- NE, prekratki su 0%
- NE, predugi su 22,22%
- Ne znam/Nemam stav 11,11%

3.2.2.9. POPIS TIJELA JAVNE VLASTI

Pitanje 1. Treba li regulirati postupak utvrđivanja obveznika primjene ZPPI-ja?

Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.

Odgovori, komentari i mišljenja KU

KU odgovorile su sljedeće:

- DA 44,44%
- NE 44,44%
- Ne znam/Nemam stav 11,11%

Izdvojeni komentari:

- Da, isto propisati kao obvezu TJV, po danu stupanja statusa na snagu.

Pitanje 2. Treba li utvrditi ovlast vođenja Popisa tijela javne vlasti?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja tko bi trebao voditi taj popis.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none"> - DA 77,78% - NE 22,22% - Ne znam/Nemam stav 0% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Povjerenik, po mogućnosti s API pristupom na podatke iz imenika tijela javne vlasti.

3.2.2.10. ZPPI I PRIMJENA POSEBNIH PROPISA

Pitanje 1. Da li odredba čl. 1. st. 3. o tome kad se ne primjenjuje ZPPI nego drugi propis (posebni zakon, sudski poslovnik, statut predstavničkog tijela i dr.) otežava ostvarivanje prava korisnika?	DA, to je samo otegotna okolnost i razlog da se zahtjev prema ZPPI-ju odbaci
	NE, na taj način korisnik, koji je i stranka u posebnom postupku, može brže i cjelovitije ostvariti svoje pravo
	NE, na taj način korisnik, koji je i stranka u posebnom postupku, može brže i cjelovitije ostvariti svoje pravo
Odgovori KU	
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none"> - DA, to je samo otegotna okolnost i razlog da se zahtjev prema ZPPI-ju odbaci 55,56% - NE, na taj način korisnik, koji je i stranka u posebnom postupku, može brže i cjelovitije ostvariti svoje pravo 22,22% - Ne znam/Nemam stav 22,22% 	

3.2.2.11. OSIGURAVANJE POSTUPANJA PO RJEŠENJIMA I NALOZIMA PI

Pitanje 1. Jeste li se suočili sa situacijom da TJV ne izvršavaju rješenja ili odgađaju postupanje po rješenjima Povjerenika? (Ako je odgovor DA, molimo kratko opišite situacije)	DA, često
	DA, ponekad
	NE
Odgovori, komentari i mišljenja KU	
<p>KU odgovorile su sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> - DA, često 66,67% - DA, ponekad 22,22% - Ne znam/Nemam stav 11,11% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jedno od TJV redovito ide protiv rješenja Povjerenika na VUS te generira sudske sporove u istovjetnim upravnim stvarima. Predlažemo Povjereniku da na takve slučajeve primijeni prekršajne odredbe ZPPI. - Nužno je potrebno hitno regulirati mogućnost izvršenja rješenja Povjerenika za informiranje. Nepostojanje zakonske mogućnosti za izvršenje pravomoćnog rješenja Povjerenika čini cijeli postupak uređen ZPPI-em neefikasnim i dovodi do zlouporabe od strane većine tijela javne vlasti. - Iako je Povjerenik riješio da ... ima pravo pristupa sudskim odlukama radi PUO/OPEM postupaka temeljem prava na pristup informacijama, ... sud u ... nije htio dostaviti sudske odluke na taj način (svi drugi sudovi jesu), nego su ih dostavili temeljem sudskog poslovnika. - TJV jednostavno ignorira Rješenje Povjerenika i onda se mora pokrenuti dugotrajni postupak putem VUS-a. Čemu služi informacija koju se dobije nakon godinu dana? 	

3.2.2.12. INSTITUCIONALNI OKVIR

Pitanje 1. Je li naziv „povjerenik za informiranje“ dovoljno precizan u odnosu na područje pristupa informacijama?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje.
Odgovori, komentari i mišljenja KU
<p>KU odgovorile su sljedeće:</p> <ul style="list-style-type: none"> - DA 55,56% - NE 22,22% - Ne znam/Nemam stav 22,22% <p>Nije bilo dodatnih prijedloga.</p>

Pitanje 2. Je li naziv „službenik za informiranje“ dovoljno precizan u odnosu na područje pristupa informacijama?
Ponuđeni su odgovori „DA“, „NE“ i „NE ZNAM/NEMAM STAV“. Također je ostavljena mogućnost navođenja dodatnih prijedloga za poboljšanje Zakona vezano za ovo pitanje
Odgovori, komentari i mišljenja KU
KU odgovorile su sljedeće: <ul style="list-style-type: none"> - DA 55,56% - NE 22,22% - Ne znam/Nemam stav 22,22% <p style="text-align: center;">Izdvojeni komentari:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Novelirati odredbe ZPPI-ja o sankcijama i o odgovornosti osoba u TJV-u. Valjalo bi jasno precizirati ovlasti i odgovornosti jedne osobe u TJV-u u pogledu postupanja u postupku pristupa informacijama. Službenik za informiranje sigurno nije osoba koja u TJV donosi odluku o tome hoće li se informacija pružiti ili neće.

3.3. NALAZI I ZAKLJUČCI ANALIZE PRIKUPLJENIH PODATAKA IZ UPITNIKA A I B

3.3.1. Opća pitanja – kvaliteta zakonskog teksta u cjelini prema uobičajenim standardima – nalazi na temelju dostavljenih podataka

Nalazi na temelju dostavljenih podataka		
Kod procjene kvalitete važećeg zakonskog teksta PT se poslužio uobičajenim pitanjima (uobičajenim standardima) kada se radi o vrednovanju sadržaja nekog propisa.		
Pitanje	Upitnik A (194 ispitanika-tijela javne vlasti)	Upitnik B (9 ispitanika-korisničkih udruga)
1. Je li Zakon dovoljno jasan i jednostavan za primjenu?	63,40% TJV odgovorilo je "DA". Međutim izuzetno visok postotak, 30,41% TJV odgovorilo je "DJELOMIČNO"	55,56% KU odgovorilo je "DA". Međutim izuzetno visok postotak, 44,44% KU odgovorilo je "DJELOMIČNO"
2. Je li Zakon u potpunosti sukladan (nema kontradikcija) s drugim propisima i standardima koje u svom radu primjenjujete?	60,82% TJV odgovorilo je "DA". Jedna četvrtina, tj. 25,26% TJV odgovorilo je "DJELOMIČNO".	22,22% KU odgovorilo je "DA". Međutim izuzetno visok postotak, 66,67% KU odgovorilo je "DJELOMIČNO"
3. Da li Zakon u potpunosti udovoljava svim nomotehničkim i drugim pravnim pravilima i standardima?	78,35% TJV odgovorilo je "DA".	78,35% KU odgovorilo je "DA".
4. Je li Zakon u potpunosti primjenjiv na sve stvarne životne situacije koje se pojavljuju i vezane su uz njegovu primjenu (pravne praznine)?	48,97% TJV odgovorilo je "DA". Visoki postotak, tj. 35,57% TJV odgovorilo je "DJELOMIČNO"	33,33% KU odgovorilo je "NE". Međutim izuzetno visok postotak, 66,67% KU odgovorilo je "DJELOMIČNO"

5. Da li Zakon ima negativne financijske učinke na poslovanje privatnih i javnih subjekata?	72,68% TJV odgovorilo je "NE".	
6. Da li Zakon osigurava pristup samo javnim informacijama?	34.02% TJV odgovorilo je "DA". Najveći postotak TJV, odnosno 41,24% je odgovorilo "NE"	55,56% KU odgovorilo je "DA". Međutim izuzetno visok postotak, 44,44% KU odgovorilo je "NE"
7. Da li Zakon udovoljava svim uobičajenim provedbenim standardima? (jasnoća; jednostavnost u primjeni; efikasnost izvršenja odluka Povjerenika; osigurani su preduvjeti za primjenu Zakona (jasne procedure postupanja unutar tijela); javnost ima pozitivne stavove o postojanju zakonske regulacije za ostvarivanje ovog Ustavom zajamčenog prava (ocjene 1-5))	Blizu 90% TJV ocijenilo je Zakon u odnosu na zadane parametre ocjenom između 3-5.	Blizu 85% KU ocijenilo je jasnoću i jednostavnost u primjeni sa ocjenom između 3-5. Efikasnost izvršenja odluka povjerenika KU su ocijenile negativno (ocjene 1-2) u više od 55%. Kod osiguranja uvjeta za primjenu zakona (jasne procedure) 55,56% KU ocijenilo je ocjenom 2. Ocjenom 3 ocijenilo je 44,44% KU. Više od 66% KU ocijenilo je ocjenom 3-5 tvrđnju da javnost ima pozitivne stavove o uređenosti ovog pitanja.

Zaključci i preporuke

Podaci koji su prikupljeni od TJV i KU temeljem upitnika "A" za TJV i upitnika "B" za KU, predstavljaju zadovoljavajući okvir za izradu relevantnog izvješaja. Ipak treba napomenuti da se podaci dobiveni od TJV temelje na 194 dostavljena upitnika, dok se podaci dobiveni od KU temelje na 9 dostavljenih upitnika.

Različita uloga TJV i KU u procesu implementacije ZPPI-ja uvjetuje ponekad dijametralno suprotne odgovore ili prijedloge u vezi implementacije ili promjene ZPPI-ja. Ipak, zbog razlike u broju dostavljenih upitnika, odgovore TJV treba detaljnije analizirati prilikom izvođenja bilo kakvih zaključaka jer predstavljaju daleko ozbiljniji statistički uzorak.

Da je Zakon jednostavan i jasan za primjenu odgovorila je većina TJV i KU. Značajan postotak TJV smatra da postojeći Zakon nema kontradikcija sa drugim propisima. Međutim, kod KU većinski stav je da je zakon samo djelomično usklađen sa drugim propisima. Prema većinskom mišljenju TJV, zakon nema negativnih financijskih učinaka na poslovanje privatnih i javnih subjekata. Indikativan je postotak i TJV i KU koji smatraju da postojeći Zakon omogućava pristup i drugim informacijama, a ne samo javnima. Prema mišljenju kvalificirane većine TJV i KU Zakon zadovoljava svim uobičajenim provedbenim standardima, međutim vrlo je indikativno da više od polovice KU ima negativan stav o efikasnosti izvršenja odluka Povjerenika.

Na temelju dostavljenih odgovora (oba upitnika) može se zaključiti da je

- kvaliteta postojećeg ZPPI-ja u visokoj mjeri usaglašena sa uobičajenim (međunarodnim) standardima,
- postojeći Zakon kvalitetna osnova za utemeljenje unificiranje prakse primjene zakona,

- postojeći Zakon dovoljno jasan i jednostavan za primjenu,
- postojeći Zakon u najvećoj mjeri sukladan s drugim propisima,
- postojeći Zakon u najvećoj mjeri zadovoljava svim nomotehničkim i drugim pravnim standardima,
- postojeći Zakon u velikoj mjeri primjenjiv na sve stvarne životne situacije koje se pojavljuju i vezane su za njegovu primjenu,
- postojeći Zakon u svojoj provedbi omogućava pristup i drugim informacijama, a ne samo javnim informacijama,
- postojeći Zakon u najvećoj mogućoj mjeri udovoljava uobičajenim provedbenim standardima (jasnoća; jednostavnost u primjeni; efikasnost izvršenja odluka Povjerenika; osigurani su preduvjeti za primjenu Zakona (jasne procedure postupanja unutar tijela); javnost ima pozitivne stavove o postojanju zakonske regulacije za ostvarivanje ovog Ustavom zajamčenog prava).

Temeljem izloženog mogu se formulirati sljedeće opće preporuke:

- instituciji Povjerenika treba i dalje davati potpunu institucionalnu, organizacionu, funkcionalnu i normativnu podršku radi unificiranja postojeće provedbe zakona i na taj način permanentno afirmirati načelo pravne sigurnosti
- temeljem nejasnoća u provedbi ZPPI poboljšati postojeću praksu primjene zakona ili izraditi odgovarajuće prijedloge za njegovu primjenu
- permanentno educirati sve obveznike primjene zakona
- detaljno definirati praksu primjene Zakona u pogledu odnosa ZPPI s posebnim materijalnim i procesnim zakonima, a po potrebi pripremiti i odgovarajuće prijedloge za promjenu Zakona radi otklanjanja svih poteškoća u primjeni
- najmanje jednom godišnje organizirati koordinacijske sastanke sa nadležnim sudovima,
- permanentno upoznavati i informirati obveznike primjene zakona kao i sve ostale zainteresirane stranke, o najnovijoj drugostupanjskoj upravnoj i sudskoj praksi.

3.3.2 Razmatranje pojedinih instituta i zakonskih rješenja

Komentari Projektnog/evaluacijskog tima po svim ovim pitanjima u velikoj su mjeri detaljnije razmotreni u poglavlju IV ovoga Izveštaja (rezultati upitnika C).

3.3.2.1. DEFINICIJA POJMOVA

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

1. Definicija informacije

Značajan postotak od 64,95% TJV odgovorio je da je definicija pojma "informacija" dovoljno jasna i ne ostavlja dileme u praksi. Sasvim je suprotan stav KU u vrlo visokom postotku od 66,67% koje imaju dijametralno suprotan stav. Osnovna dilema koja se javlja kod TJV je da li se pojam odnosi na sve informacije u posjedu TJV, bez obzira na opseg obavljanja javnih ovlasti ili samo na informacije vezano uz obavljanje djelatnosti iz zakonom propisanih javnih ovlasti /u opsegu financiranja iz državnog proračuna. Iz takvog pitanja proizlazi tumačenje da nije javna informacija poslovanje koje se ne financira iz državnog proračuna. Ovdje se javljaju i prigovori zbog nejasnoća sa propisima o autorskom pravu.

2. Definicija javnog interesa

TJV smatraju da treba jasnije definirati pojam "javni interes" u smislu ZPPI-ja jer se u njegovoj primjeni u poslovanju i praksi isprepliću podaci koji su zaštićeni, bilo kao osobni podaci, poslovna tajna, kao i oni za koje je utvrđen stupanj tajnosti ili primjerice sadrže podatke vezane uz zdravstvene i druge osobne podatke građana u zdravstvenim registrima i informacijskim sustavima kojima se osigurava nesmetano obavljanje zdravstvene djelatnosti te drugi povjerljivi podaci čijom objavom bi se počinila šteta ugledu Republike Hrvatske ili njezinih građana, za koje nije utvrđen stupanj tajnosti. Budući da se u praksi često sudaraju pojam "javni interes" i pojam "interes javnosti" stoga bi se olakšala primjena Zakona ukoliko bi se propisala obveza korisnika za dostavom svrhe (javnog interesa) zbog koje se traže navedene informacije. KU također smatraju da ovaj pojam treba dodatno definirati.

3. Test razmjernosti i javnog interesa

Većina anketiranih TJV (preko 60%) smatra da bi, u okviru ustanovljene provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, trebala imati mogućnost nepostojanja javnog interesa. Dijametralno suprotni stav zastupa većina anketiranih KU. Ipak, očigledno je da postojeća definicija generira probleme u praksi primjene Zakona. Stoga, postoji nekoliko prijedloga intervencije u zakonski tekst (ukidanje ovog instituta, omogućavanje TJV dokazivanje da javni interes ne postoji i sl.). KU izražavaju bojazan da će zakonske intervencije ići u smjeru da će TJV biti omogućeno višekратно preispitivanje javnog interesa čime se postupci produžuju, a Povjerenik, kao drugostupanjsko tijelo, će imati još više posla.

4. Raspolaganje javnim sredstvima

Većina TJV i KU smatra potrebnim propisivanje definicije javnih sredstava. Jasnim definiranjem ovoga pojma u Zakonu smanjuje se mogućnost obveznicima primjene ovog Zakona, za prikrivanje javnih informacija. Ipak neke KU smatraju da ova definicija nije problem u primjeni važećeg zakona, jer postojeća sudska parka i praksa Povjerenika gotovo identično tumače ovaj pojam.

Zaključci i preporuke

AD1. Obzirom na formulaciju članka 38. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske („informacijama koje posjeduju“), dvojbeno je dopuštenost uvrštavanja kriterija javnog interesa u normativnu definiciju informacije. Izuzetno visok postotak TJV smatra da je postojeća definicija jasna, ali da problem u primjeni u tumačenju postoje zbog needuciranosti korisnika. Preporuke u vezi ovog problema navedene su pod 8.3.3.5-8.

AD2. Obzirom da je postojanje javnog interesa potrebno uvijek utvrditi u svakom konkretnom slučaju smatramo da bi uvođenje definicije u tekst ZPPI-ja potencijalno dodatno zakompliciralo primjenu zakona, odnosno rješavanje pojedinačnih zahtjeva. Svaki je zahtjev drugačiji i sam zaključak o postojanju ili nepostojanju javnog interesa bazira se na različitim premisama.

AD3. Smatramo da nije problem u postojećoj stipulaciji odredbe ZPPI-ja nego u problematičnoj primjeni. Stoga, iako veliki broj TJV i KU smatra da bi ovu odredbu trebalo mijenjati, smatramo da treba obratiti pažnju na ustanovljenje unificirane prakse kod primjene ove odredbe.

AD4. Razvidno je iz prikupljenih odgovora da treba nešto učiniti u pojašnjenju što je to raspolaganje javnim sredstvima. Može se razmotriti da pojam javnih sredstava bude zasebno normativno definiran u okviru pojmovnika u članku 5. ZPPI-ja kako je to kasnije izloženo u preporukama pod 8.2.3.

3.3.2.2.DEFINICIJA TJV

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

Više od 75% TJV i KU smatra da postojeća definicija "Tijela javne vlasti" na jasan i precizan način određuje obveznike primjene Zakona.

Pojedina TJV smatraju da bi popis TJV trebao biti objavljen u "Narodnim novinama" ili web stranicama Povjerenika i na taj način bi se u potpunosti otklonile nejasnoće tko je obveznik primjene zakona. Na taj bi se način i smanjili slučajevi kad sudska praksa i Povjerenik ekstenzivnim tumačenjem zaključuju da je tijelo javne vlasti pravna osoba čiji je vlasnik pravna osoba koja je u vlasništvu RH, iako zakonska definicija tijela javne vlasti to ne spominje. Na taj se način te pravne osobe mogu staviti u neravnopravan položaj na tržištu.

Indikativno je da više od 65% TJV i KU smatra da su postojećom definicijom obuhvaćene sve pravne osobe na koje bi se zakon trebao primjenjivati. Isto tako, izuzetno visok postotak TJV (45%) i KU (67%) smatra postojeću definiciju treba proširiti i na druge obveznike koji obavljaju poslove od javnog značaja. Tako se u prijedlozima spominju vjerske zajednice, javni bilježnici, parlamentarne stranke, privatne pravne osobe koje obavljaju neku javnu uslugu. Naročito je bitan dio definicije "pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti" unutar kojeg treba tražiti mogućnost dorade.

S tvrdnjom da za TJV koja ne osniva RH i/ili JLP(R)S i/ili koja se ne financiraju iz javnih sredstava, obveze treba propisati samo u odnosu na obavljanje javne službe odnosno obavljanja javnih ovlasti slaže se više od 67% TJV. Dijametralno suprotno stajalište imaju KU koje se ne slažu sa ovakvim prijedlogom u 77% slučajeva.

S tvrdnjom da za TJV (trgovačka društva) koja se pretežito financiraju iz javnih sredstava, obveze TJV prema Zakonu treba ograničiti samo na one poslove koji se financiraju javnim sredstvima, štiteći podatke koji ugrožavaju tržišni položaj TJV, slaže se više od 67% TJV. Dijametralno suprotno stajalište imaju KU koje se ne slažu sa ovakvim prijedlogom u 100% slučajeva. Uvođenjem ovakve mogućnosti omogućila bi 100%-tnu netransparentnost komunalnih poduzeća. Prema postojećoj praksi primjene zakona, trgovačka društva, pa čak i neka ministarstva, često koriste "tržišni položaj" za ograničavanje informacija, iako se radi o informacijama od interesa javnosti. Ne može se npr. za okolišne podatke tvrditi da ih se može ograničiti zbog "tržišnog položaja", a to se redovito radi. Kao primjeri gdje se često različito tumači Zakon navode se HBOR, Zagrebački velesajam d.o.o.

Zaključci i preporuke

Ovo je svakako materija koju treba doraditi. Detaljnije o preporukama u 8.2.2.

3.3.2.3. OBVEZA PROAKTIVNE OBJAVE (ČL. 10.)

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

Više od 52% TJV i 88% KU smatra da su informacije navedene u članku 10. ZPPI-ja nužne za ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti TJV. Pojedina TJV smatraju da podaci koji se odnose na dokumente interne organizacijske naravi treba izuzeti od obaveze objavljivanja. Također od obaveze objavljivanja treba općenito izuzeti sve one informacije koje se ne odnose na obavljanje javnih ovlasti.

Korisnici također ukazuju na moguću koliziju članka 10. ZPPI-ja i Zakona o računovodstvu jer bi FINA u strojno čitljivom obliku trebala objavljivati svoj registar godišnjih financijskih izvještaja, a po Zakonu o računovodstvu ima pravo na naknadu za izdavanje podataka iz tog registra. Posve opravdano pitanje je da li se informacije moraju objavljivati u Službenom glasniku, na internetskoj stranici i u Središnjem katalogu istovremeno?

Više od 68% TJV smatra da treba propisati minimum informacija za proaktivnu objavu (informacije o efikasnom pružanju usluga za građane, kontakte i imena službenika određenih za obavljanje pojedinih poslova od izrazitog interesa za građane i informacije koje se odnose na financijsku transparentnost), primjenjiv za sva TJV. Ovdje svakako treba uzeti u obzir posebne propise koji u određenim slučajevima ne dozvoljavaju objavu takvih informacija. Zbog učestalih neugodnih situacija u koje dolaze službenici za informiranje prilikom proaktivne objave, predlaže se da ovakva komunikacija bude isključivo pisanim putem (uključujući i elektroničku poštu).

Više od 50% KU smatra da se obveza proaktivne objave iz čl. 10. u punom opsegu treba odnositi na sve kategorije TJV. Budući da se članak 10. ne odnosi jednako na sva tijela javne vlasti, to je dovoljno ograničenje za proaktivnu objavu određenih informacija.

Više od 77% KU smatra da trebaju objavljivati i druge informacije koje nisu propisane čl. 10. ZPPI-ja. Među ovim informacijama navode se okolišne informacije (svi zahtjevi i svi dokumenti u postupku procjene utjecaja na okoliš, u postupku ocjene prihvatljivosti za ekološku mrežu), sve informacije koje se odnose na poslovanje tijela javne vlasti (posebno na ugovore o radu, najmu, javne nabave i imenovanjima dužnosnika).

KU u više od 66% slučajeva smatraju da treba preciznije propisati koje informacije su pojedine kategorije TJV dužna pravovremeno i ažurno objavljivati.

Zaključci i preporuke

Detaljnije pod 8.2.

3.3.2.4. SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU (ČL. 11.)

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

Više od 70% TJV smatra da treba jasno propisati iznimke od obveze provedbe savjetovanja s javnošću. Očekivano, samo 22% KU smatra da je nešto takvo potrebno. Također je potrebno razmisliti o propisivanju slučajeva kada je dopušteno skraćivanje roka savjetovanja sa javnošću (diskrecionom ocjenom TJV ili konkretnim prijedlogom roka). Sa ovim se slaže više od 65% TJV. U vezi ovoga TJV ističu da je, u pojedinim slučajevima, zakonski rok od 30 dana predugačak, kada je prije toga provedeno stručno savjetovanje.

Većina od 57% TJV, smatra da treba propisati rok za objavu izvješća o provedenom savjetovanju, a u svakom slučaju to mora biti najkasnije dan prije odlučivanja o prijedlogu/nacrtu nekog općeg akta. Isto smatra više od 88% KU.

Više od 77% KU smatra da treba precizirati rok/rokovne provedbe savjetovanja s javnošću. Kada se govori o iznimkama od obveze provedbe savjetovanja s javnošću onda više od 66% KU smatra da treba jasno propisati iznimke. Isto tako više od 55% KU smatra da treba jasno propisati slučajeve kad je skraćivanje roka provedbe savjetovanja s javnošću dopušteno. KU upozoravaju na slučajeve zloupotrebe kod primjene ovog instituta na način da TJV redovno koriste skraćivanje ovoga roka.

Zaključci i preporuke

Formulacija u čl. 11. "u pravilu" ostavlja mogućnost nejednake primjene od strane obveznika pa je potrebno razmisliti o poboljšanju ove formulacije, a sve u vezi prijedloga TJV o konkretiziranju rokova za provođenje javne rasprave.

Također treba ostaviti mogućnost dorade rokova za provođenje savjetovanja i izradu izvještaja o provedenom savjetovanju.

3.3.2.5. JAVNOST RADA (ČL. 12.)

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

TJV

Više od 52% TJV smatra da je mogućnost uvida javnosti u rad službenih tijela prisustvovanjem na sjednicama (predstavnička tijela, upravni odbor, nadzorni odbor- upravljačkih tijela), primjenjiva. Međutim ističu opravdan prigovor smanjenja operativnosti i efikasnosti rada različitih upravljačkih tijela, ukoliko bi se to provodilo u svakom pojedinačnom slučaju. Vrlo često ova mogućnost prisustvovanja korisnika na sjednicama u pravilu se pretvara u pritisak na rad tijela javne vlasti (na tim sjednicama pojedinci pokušavaju opstruirati rad ili nametnuti svoja rješenja, a ne samo pratiti rad tijela). Isto tako tematika o kojoj se ponekad odlučuje na sjednicama tih tijela nije uvijek za objavljivanje jer se radi o dokumentima koji predstavljaju poslovne planove, ugovore itd.

Više od 50% TJV smatra bi trebalo propisati odredbe o osiguravanju prisustvovanja na sjednicama samo za predstavnička tijela (Sabor RH, županijske skupštine i skupština grada Zagreba, gradska i općinska vijeća).

KU

KU smatraju da postoji interes javnosti za prisustvovanje

- sjednicama predstavničkih tijela (Sabor, JLP(R)S) 100%
- upravljačkih tijela ustanova (škole, vrtići, muzeji, fakulteti, ustanove socijalne skrbi) 88,89%
- upravljačkih tijela trgovačkih društava 88,89%

Isto tako više od 66% KU smatraju da mogućnost uvida javnosti u rad službenih tijela prisustvovanjem na sjednicama (predstavnička tijela, upravni odbor, nadzorni odbor upravljačkih tijela), primjenjiva na sva TJV.

Kada se govori o korištenju ove zakonske mogućnosti onda je

- više od 77% KU prisustvovalo na sjednicama predstavničkih tijela (Sabor, JLP(R)S)
- više od 33% KU prisustvovalo na sjednicama upravljačkih tijela ustanova (škole, vrtići, muzeji, fakulteti, ustanove socijalne skrbi)
- Međutim nitko od KU nije prisustvovao na sjednicama upravljačkih tijela ustanova (škole, vrtići, muzeji, fakulteti, ustanove socijalne skrbi).

Zaključci i preporuke

Korisnim smatramo propisati rok objave podataka iz članka 12. stavka 1. ZPPI-ja. Korisno bi bilo precizirati i da je riječ o službenim tijelima ovlaštenima za donošenje obvezujućih odluka, jer službena mogu biti i druga radna i slična tijela savjetodavnog ili kolegijalnog karaktera.

3.3.2.6 OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA (ČL. 15.)

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

TJV

Više od 53% TJV smatra da su jasno definirana ograničenja prava na pristup informacijama. Međutim TJV upozoravaju na neusklađenost čl. 16. stavka 3. ZPPI sa člankom 15. ZPPI jer predstavlja „iznimku od iznimke“ i to apsolutnog karaktera.

Ipak više od 57% TJV smatra ne treba proširiti mogućnost ograničenja prava na pristup informacijama izvan propisanog čl. 15. Zakona.

Više od 63% TJV smatra da je potrebno propisati postupak provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. Indikativno je da samo 37% TJV smatra da trebaju imati mogućnost uvijek provoditi test razmjernosti i javnog interesa. TJV to opravdavaju time da bi to u svakom slučaju bilo neekonomično i nesvršishodno, a i u više od 50% slučajeva nepotrebno jer nije potrebno donositi rješenje.

Za pojedina zakonska ograničenja ne treba provoditi test razmjernosti i javnog interesa, smatra više od 57% TJV, osobito ako su zakonska ograničenja jasna.

KU

Više od 44% KU smatra da su jasno definirana ograničenja prava na pristup informacijama. Potrebno je dodatno posebno obratiti pažnju na odnos ZPPI-ja i posebnih zakona u pogledu poslovne i profesionalne tajne kao potencijalnih podataka čija se objava traži. Ponovo se u ovoj

problematici ističe sustav zaštite okoliša. Neke od KU smatraju da bi uz postojeća ograničenja trebalo propisati jasne sankcije za opetovano kršenje prava na pristup informacijama

Više od 55% KU smatra da treba smanjiti mogućnost ograničenja prava na pristup informacijama izvan propisanog čl. 15. Zakona. Potrebno je dodatno posebno obratiti pažnju na odnos ZPPI-ja i posebnih zakona u pogledu poslovne i profesionalne tajne kao potencijalnih podataka čija se objava traži. Ponovo se u ovoj problematici ističe sustav zaštite okoliša i kategoriju dokumenata u izradi, prije donošenja službenih akata. Neke od KU smatraju da bi uz postojeća ograničenja trebalo propisati jasne sankcije za opetovano kršenje prava na pristup informacijama.

Zaključci i preporuke

Razmisliti o usklađivanju članka 16. stavka 3. sa ostalim odredbama Zakona. Isto tako preispitati ograničenja iz članka 15. ZPPI-ja sa ograničenjima iz posebnih zakona (profesionalna tajna i sl.). Ipak, ovi rezultati ne ukazuju na potrebu proširivanja, niti sužavanja popisa relativnih ograničenja prava na pristup informacijama sadržan u članku 15. ZPPI-ja.

3.3.2.7 ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

TJV

Više od 40% TJV tvrdi da su se u svojoj praksi primjene Zakona susretali sa šikanoznim zahtjevima za pristup informacijama. (npr. učestalo slanje istih pitanja, podaci o suvlasništvu, traženje preslika enormnog broja stranica, traženje osobnih podataka).

Isto tako, više od 85% TJV smatra da treba jasnije propisati kad se neki slučaj smatra zlouporabom prava na pristup informacijama. Na taj način otklonilo bi se arbitrarno tumačenje sudova i umanjile zloupotrebe u praksi (kao i iscrpljivanje resursa TJV). TJV smatraju u više od 76% slučajeva da kod raspolaganja javnim sredstvima TJV treba imati mogućnost utvrđivanja zlouporebe prava na pristup informacijama. Većina TJV (87%) smatra da ne postoje situacije kad TJV, iskorištavajući procesne mogućnosti, mogu zloupotrijebiti odredbe ZPPI-ja, ignorirajući utvrđenu praksu Povjerenika za informiranje i VUS RH.

KU

Više od 55% KU smatra da korisnik ne može zloupotrijebiti pravo na informaciju, bez obzira što neka TJV zloupotrebljavaju ovu odredbu za odbijanje zahtjeva za pristup informacijama. Vezano za ovo, više od 66% KU smatra da treba jasnije propisati kad se neki slučaj smatra zlouporabom prava na pristup informacijama. Također ističu da u području prava na pristup informacijama postoji bogata sudska i administrativna praksa o kojoj treba voditi računa prilikom razmatranja ovog pitanja.

Oko pitanja da li je opravdano neprovođenje testa razmjernosti i javnog interesa u svim situacijama koje se dovode u vezu sa raspolaganjem javnim sredstvima, ne postoji većinski stav. Isti postotak KU (44,44%) ima dijametralno suprotan stav u vezi ovoga pitanja.

Svi ispitanici (100% KU) smatraju da postoje situacije kad TJV, iskorištavajući procesne mogućnosti, mogu zloupotrijebiti odredbe ZPPI-ja, ignorirajući utvrđenu praksu Povjerenika za informiranje i VUS RH. Kao negativni primjeri navode se Hrvatska gospodarska komora,

Hrvatska banka za obnovu i razvitak i Hrvatska odvjetnička komora. Protiv zlouporabe informacija treba se boriti efikasnijim sankcijama.

Zaključci i preporuke

Postotak KU koji ne smatra opravdanim neprovođenje testa razmjernosti i javnog interesa u svim situacijama koje se dovode u vezu sa raspolaganjem javnim sredstvima, ukazuje da dodatno treba razmotriti način primjene ove odredbe. Ne smatramo realno izvedivim odredbama ZZPI-ja dodatno općenito urediti provedbu testa razmjernosti i javnog interesa. Problemi koji se javljaju u praksi, i koju su svojstveni primjeni testova (odvagivanja) u različitim područjima prava, izviru ponajprije iz posebnosti konkretnog slučaja, a ne iz sadržaja pravnih normi kojima je uređena provedba testa.

3.3.2.8. ROKOVI RJEŠAVANJA ZAHTJEVA

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

Na pitanje da li su rokovi za rješavanje zahtjeva odgovarajući, i TJV i KU, u visokom postotku (preko 64%), smatraju da su ti rokovi odgovarajući.

Zaključci i preporuke

Nema potrebe za intervencijom u zakonski tekst budući da postojeća praksa potvrđuje opravdanost sadašnjeg rješenja.

3.3.2.9. POPIS TIJELA JAVNE VLASTI

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

TJV

Više od 57% TJV smatra da treba regulirati postupak utvrđivanja obveznika primjene ZPPI-ja. Kao jedan od čestih argumenata navodi se dvojbe koje se pojavljuju u praksi o tome da li je neka pravna osoba TJV u smislu ZPPI-ja. Među dodatnim prijedlozima također se navodi da termin „tijela javne vlasti“ treba zamijeniti terminom „obveznik primjene“ jer mnogi od obveznika primjene Zakona uopće nisu TJV. Također se predlaže da treba izuzeti trgovačka društva koja se natječu na tržištu, a nisu ni proračunski ni izvanproračunski korisnici državnog proračuna ni proračuna JLS.

Međutim, samo 43% TJV smatra da treba utvrditi ovlast vođenja Popisa tijela javne vlasti. Uz ovo pitanje usko su vezani prijedlozi nekih TJV da bi taj popis trebao voditi Središnji ured za razvoj i informiranje digitalnog društva, Ministarstvo pravosuđa i uprave, Povjerenik za informiranje.

KU

Nešto više od 44% KU smatra da treba regulirati postupak utvrđivanja obveznika primjene ZPPI-ja. Međutim više od 77% KU smatra da treba utvrditi ovlast vođenja Popisa tijela javne vlasti.

Zaključci i preporuke

Svakako treba razmisliti o dorađivanju odredbi koje uređuju pojam TJV i vođenje Popisa TJV. Detaljnije u VIII.2.2.

3.3.2.10. ZPPI I PRIMJENA POSEBNIH PROPISA

Nalazi na temelju dostavljenih podataka
<p>TJV</p> <p>Indikativno je da nešto više od 50% TJV smatra da odredba o tome kad se ne primjenjuje ZPPI nego drugi propis (čl.1.st. 3. – posebni zakon ili propis, sudski poslovnik, statut predstavničkog tijela) nije dovoljno jasna za razlikovanje korisnika kao stranke u posebnim postupcima (Bilo da se radi o direktnom odgovoru „NE“ ili indirektnom „Ne znam/Nemam stav“).</p>
<p>KU</p> <p>Isto je tako indikativno da više od 55% KU smatra da odredba čl. 1. st. 3. o tome kad se ne primjenjuje ZPPI nego drugi propis (posebni zakon, sudski poslovnik, statut predstavničkog tijela i dr.) otežava ostvarivanje prava korisnika.</p>
Zaključci i preporuke
<p>Budući da je sličan postotak onih koji su zadovoljni sa formulacijom odredbe čl. 1. st. 3. o tome kad se ne primjenjuje ZPPI nego drugi propis, postotku koji nisu zadovoljni (nešto veći) potrebno je razmisliti o edukaciji obveznika primjene ZPPI-ja i o intervencijama na unificiranju upravne i sudske prakse. O odnosu ZPPI i posebnih zakona detaljnije u poglavlju 8.</p>

3.3.2.11. PONOVA UPORABA INFORMACIJA (PITANJE SAMO ZA TJV)

Nalazi na temelju dostavljenih podataka
<p>TJV</p> <p>Više od 58% TJV smatra da ponovnu uporabu informacija nije potrebno regulirati posebnim Zakonom.</p>
Zaključci i preporuke
<p>Obzirom na posljednju noveli ZPPI-ja nije potrebno dodatno normativno uređivati ovo pitanje.</p>

3.3.2.11A. OSIGURAVANJE POSTUPANJA PO RJEŠENJIMA I NALOZIMA PI (PITANJE SAMO ZA KU)

Nalazi na temelju dostavljenih podataka
<p>KU</p> <p>Izuzetno visok postotak KU, više od 66%, odgovorilo je da su se suočili sa situacijom da TJV ne izvršavaju rješenja ili odgađaju postupanje po rješenjima Povjerenika.</p> <p>Kao obveznike primjene Zakona koji najčešće ne postupaju po rješenjima Povjerenika navode se Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska banka za obnovu i razvitak i Hrvatska odvjetnička komora. Iz toga vrazloga KU predlažu da je potrebno hitno regulirati mogućnost izvršenja rješenja Povjerenika za informiranje. Nepostojanje zakonske mogućnosti za izvršenje pravomoćnog rješenja Povjerenika čini cijeli postupak uređen ZPPI-em neefikasnim i dovodi do zlouporabe od strane većine tijela javne vlasti.</p>

Zaključci i preporuke

Ovakav visok postotak odgovora KU ukazuje na probleme u vezi izvršenja rješenja Povjerenika. TJV posežu za dugotrajnim upravnosudskim postupcima i na taj se način čitav postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama dodatno neutralizira. Obveznost izvršenja rješenja Povjerenika za informiranje drugom je novelom ZPPI-ja (novi čl. 25.a toga Zakona) uređena na načelno ispravan način i predstavlja normativni iskorak u odnosu na dotadašnju regulaciju.

3.3.2.12. SLUŽBENI UPISNIK O ZAHTJEVIMA, POSTUPCIMA I ODLUKAMA O OSTVARIVANJU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA (PITANJE SAMO ZA TJV)

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

TJV

Više od 52% TJV smatra da treba propisati vođenje jedinstvenog elektroničkog upisnika kroz koji bi se na jednoobrazan način omogućilo njegovo vođenje od strane TJV. Nastavno na ovo pitanje više od 59% TJV smatra da Uredu povjerenika treba omogućiti automatizirano prikupljanje podataka iz e-upisnika za potrebe izrade godišnjeg izvješća.

Zaključci i preporuke

Iako neznatna većina, preko 50% od anketiranih TJV, smatra da treba propisati vođenje jedinstvenog elektroničkog upisnika, ipak prije početka takvog posla treba razmotriti sve aspekte administrativnog opterećenja koje bi bilo dodatno za TJV. Nedvojbeno je da bi uvođenje jedinstvenog elektroničkog upisnika kroz koji bi se na jednoobrazan način omogućilo njegovo vođenje od strane TJV, u znatnoj mjeri unaprijedilo primjenu ZPPI-ja.

3.3.2.13. INSTITUCIONALNI OKVIR (PITANJE SAMO ZA KU)

Nalazi na temelju dostavljenih podataka

Na pitanje da li je naziv „povjerenik za informiranje“, dovoljno precizan u odnosu na područje pristupa informacijama, više od 55% KU je odgovorilo pozitivno.

Isto tako, više od 55% KU odgovorilo je da je naziv „službenik za informiranje“ dovoljno precizan u odnosu na područje pristupa informacijama. Među komentarima na ovo pitanje treba izdvojiti mišljenje da treba jasno precizirati ovlasti i odgovornosti jedne osobe u TJV u pogledu postupanja u postupku pristupa informacijama. Službenik za informiranje sigurno nije osoba koja u TJV donosi odluku o tome hoće li se informacija dati.

Zaključci i preporuke

Izuzetno visok postotak KU koja nisu odgovorila pozitivno (više od 44%) ukazuje na potrebu redefiniranja naziva „Povjerenik za informiranje.“

Isto kao i kod prethodnog pitanja, izuzetno visok postotak KU koja nisu odgovorila pozitivno (više od 44%) ukazuje na potrebu redefiniranja naziva „službenik za informiranje“. Detaljnije u poglavlju 8.

3.3.2.13A. INSTITUCIONALNI OKVIR (PITANJE SAMO ZA TJV)

Nalazi na temelju dostavljenih podataka
Na pitanje da li je naziv „povjerenik za informiranje“ dovoljno precizan u odnosu na područje pristupa informacijama, više od 68% TJV odgovorilo je potvrdno. Međutim, dio TJV smatra da sadašnji naziv ne odgovara u potpunosti sadržaju institucije koju predstavlja. Sadašnji naziv često u praksi izaziva nejasnoće u odnosu prema službeniku za informiranje.
Na pitanje da li je naziv „službenik za informiranje“ dovoljno precizan u odnosu na područje pristupa informacijama, više od 70% TJV je odgovorilo potvrdno.
Zaključci i preporuke
Potrebno je razmisliti o promjeni naziva institucije Povjerenika. Naziv “službenik za informiranje” ne izaziva puno nedoumica u praksi. Predlažemo uvođenje novih naziva (detaljnije poglavlje 8.).

3.3.3. ADMINISTRATIVNO OPTEREĆENJE I STATUSNA PITANJA

Popunili službenici za informiranje Nalazi na temelju dostavljenih podataka	
3.1. Osjećam se značajno dodatno opterećenim/om od kada sam imenovan/a službenikom za informiranje (DA 59,28%)	
3.2. Kao službenik za informiranje primam dodatak na plaću zbog dodatnih zaduženja (NE 96,01%)	
3.3. Uspijevam dovršiti sve segmente procedure i riješiti zahtjev u roku propisanim Zakonom (DA 79,90%)	
3.4. U primjeni odgovarajućih propisa pomaže mi pravna služba, odnosno kolege pravne struke (DA 47,42%, NE 52,58%)	
3.5. Poslovi vezani uz ZPPI su isključivo moji poslovi (DA 66,49%)	
3.6. U obavljanju poslova vezanim uz primjenu ZPPI surađujem s ostalim ustrojstvenim jedinicama TJV u kojima nastaje informacija (DA 82,47%)	
3.7. Sudjelujem u pripremi i provedbi savjetovanja s javnošću (DA 44,85%, NE 55,15%)	
3.8. Sudjelujem u pripremi materijala za ažuriranje proaktivne objave informacija (DA 78,87%)	
3.9. Broj zahtjeva kroz godinu	
Kategorije TJV po broju zaprimljenih zahtjeva	Broj TJV u određenoj kategoriji i postotak
I (1- 10 zaprimljenih zahtjeva)	95 (49%)
II (11 - 50 zaprimljenih zahtjeva)	78 (40%)
III (51 - 100 zaprimljenih zahtjeva)	12 (6%)
IV (101 - 300 zaprimljenih zahtjeva)	7 (4%)
V (300 i više zaprimljenih zahtjeva)	2 (1%)
Sveukupno	194 (100%)

Pojedinačni podaci o broju zaprimljenih zahtjeva po T JV nalaze se u prilogu P-9 ovoga Izvještaja.	
3.10. Prosječno vrijeme na rješavanje tipičnog zahtjeva koje uključuje izradu rješenja	
Kategorije T JV po broju utrošenih radnih sati za rješavanje tipičnog zahtjeva koje uključuje donošenje rješenja	Broj T JV u određenoj kategoriji i postotak
I (0 -2 utrošena radna sata)	83 (42%)
II (3 -10 utrošenih radnih sati)	84 (43%)
III (11 -20 utrošenih radnih sati)	17 (9%)
IV (21 - 50 utrošenih radnih sati)	9 (5%)
V (51 i više utrošenih radnih sati)	1 (1%)
Sveukupno	194 (100%)
Pojedinačni podaci o broju utrošenih radnih sati za rješavanje tipičnog zahtjeva koji uključuje donošenje rješenja po T JV nalaze se u prilogu P-9 ovoga Izvještaja.	
3.11. Kao službenik za informiranje provjeravam ažurnost proaktivne objave	
<ul style="list-style-type: none"> - DA, mjesečno 35,05% - DA, polugodišnje 20,62% - DA, godišnje 22,68% - Neredovito 15,46 - NE 6,19% 	
3.12. Smatram da ukupna provedba svih obveza ZPPI-ja za moje T JV predstavlja nerazmjerno opterećenje u odnosu na interes korisnika?	
<ul style="list-style-type: none"> - DA 40,72% - NE 30,41% 	
Zaključci i preporuke	
<p>Rezultati istraživanja pokazuju da za apsolutnu većinu T JV primjena zakona ne predstavlja značajno opterećenje za njihov redoviti rad. Ipak, na temelju preostalog uzorka, gdje se ponekad pojavljuju apsurdni slučajevi preopterećenosti, može se zaključiti da primjena ZPPI-ja može predstavljati znatan administrativan teret na obavljanje svakodnevnih i redovitih poslova. Stoga u svakom slučaju treba razmisliti o posebnom sistematiziranju radnih mjesta ili uključivanju ovih poslova u opis radnih mjesta uz redovite poslove. Naravno da treba imati u vidu stvarnu opterećenost pojedinog izvršitelja redovitim poslovima radnog mjesta na koje je raspoređen.</p> <p>Druga je komponenta nagrađivanje. Ukoliko se radi o ekstremnim slučajevima opterećenja pojedinog izvršitelja poslovima vezanim uz primjenu ZPPI-ja treba naći mogućnost da se ti izvršitelji plate (nagrade) za taj posao. Iz dostavljenih podataka je vidljivo da se to radi u samo nekoliko postotaka slučajeva (HBOR).</p>	

4. PRIPREMA I REZULTATI UPITNIKA C, ISTRAŽIVAČKIH INTERVJUA TE DUBINSKE ANALIZE POJEDINIH INSTITUTA ZPPI

4.1. UVODNE NAPOMENE

Upitnik C (tzv. dubinski upitnik) sastavljen je na podlozi rezultata početnog upitnika za tijela javne vlasti (TJV) i upitnika za korisničke udruge. Za razliku od početnih dvaju upitnika, koji su primarno bili usmjereni na stavove TJV i korisničkih udruga o kvaliteti ZPPI-ja (tj. o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih odredbi i instituta navedenog Zakona), Upitnik C ponajprije je orijentiran na postojeću praksu primjene pojedinih instituta Zakona. U razdoblju nakon početka provedbe projekta na snagu je stupila druga novela ZPPI-ja (NN 69/22) pa je Upitnik C obuhvatio i dva s time povezana prognostička pitanja. Upitnik C fokusiran je na dijelove ZPPI-ja apostrofirane projektnim zadatkom.

Upitnik C strukturiran je kombiniranjem unaprijed ponuđenih odgovora s mogućnošću dopisivanja dodatnih komentara i pojašnjenja. Nisu ponuđeni samo odgovori koji su sukladni važećim odredbama ZPPI-ja, već i drugi odgovori za koje je izgledno da odražavaju postojeću praksu TJV.

U većini pitanja sadržaj ponuđenih odgovora međusobno se nužno ne isključuje. Stoga je kod tih pitanja ispitanicima omogućen odabir više odgovora. Zbroj postotaka odgovora na spomenuta pitanja zbog toga može prijeći 100%.

Pored identifikacijskih pitanja (1 i 2), pojedina pitanja u Upitniku C odnose se na sljedeću materiju:

- 3 – pristup informacijama sadržanima u spisu sudskog, upravnog ili drugog na zakonu utemeljenog postupka
- 4 – postupanje sa zahtjevom za pristup informaciji koja nije obuhvaćena normativnom definicijom informacije (na primjeru traženja pojašnjenja za (ne)postupanje TJV)
- 5 – (ne)primjenjivost normativne definicije tijela javne vlasti na pojedine segmente djelatnosti TJV
- 6 – teškoće pri utvrđivanju što se (ne) smatra zahtjevom za pristup informacijama
- 7 – zahtjev novinara koji ulazi u doseg Zakona o medijima, ali ne i ZPPI-ja
- 8 i 9 – proaktivna objava informacija na internetskoj stranici TJV
- 10 i 11 – provedba savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona i podzakonskih propisa te pri donošenju općih akata odnosno drugih strateških ili planskih dokumenta kad se njima utječe na interese građana i pravnih osoba
- 12 – informiranje javnosti o sjednicama TJV
- 13 – poslovna tajna kao relativno ograničenje pristupa informaciji
- 14 – zaštita osobnih podataka kao relativno ograničenje pristupa informaciji
- 15 i 16 – zlouporaba prava kao osnova za odbijanje zahtjeva za pristup informaciji
- 17 i 18 – provedba testa razmjernosti i javnog interesa
- 19 – pozivanje korisnika na uređenje zahtjeva za pristup informaciji
- 20 – pridržavanje propisanih rokova za odlučivanje o zahtjevu za pristup informaciji
- 21 – interna suradnja unutar TJV pri obradi zahtjeva za pristup informaciji
- 22 – predviđanje učinaka i izglednih teškoća u primjeni izmijenjene odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-ja (provedba testa razmjernosti i javnog interesa pri zahtjevu za pristup informacijama o raspolaganju javnim sredstvima)

- 23 – predviđanje izglednih teškoća u primjeni izmijenjene odredbe članka 23. stavka 3. ZPPI-ja (prigovor na obavijest).

Završno pitanje (br. 24) supsidijarne je naravi, omogućuje da TJV naznači problem u primjeni pojedine odredbe ZPPI-ja koji nije obuhvaćen prethodnim pitanjima.

Na popunjavanje Upitnika C pozvana su 52 TJV, odazvalo ih se 39, što je ocijenjeno dovoljnim uzorkom. Struktura ispitanika prema tipu TJV: 8 tijela državne uprave; 3 državna tijela; 4 agencije ili druge pravne osobe s javnim ovlastima na državnoj razini; 3 županije; 3 grada; 3 općine; 5 ostalih pravnih osoba s javnim ovlastima (komore, zaklade i sl.); 1 pravosudno tijelo; 7 trgovačkih društava čiji je osnivač Republika Hrvatska; 4 trgovačka društva čiji su osnivač jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave; 2 trgovačka društva s javnim ovlastima; 3 udruge; 3 ustanove čiji je osnivač Republika Hrvatska; 3 ustanove čiji je osnivač jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Uzorkom su zastupljena TJV iz svih dijelova Republike Hrvatske.

Uz to, u okviru ove aktivnosti provedeni su istraživački intervjui s jednim TJV (rezultati dani u okviru dubinske analize temeljem upitnika C), s Uredom povjerenika za informiranje (kao žalbenim tijelom) i s Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (kao jedinim sudom stvarno nadležnim za rješavanje upravnih sporova u domeni ZPPI-ja).

U nastavku ovog poglavlja Izveštaja, najprije iznosimo detaljne rezultate odgovora na pojedino pitanje i rezultate istraživačkih intervjua (4.2.), a potom sumarni prikaz ključnih pokazatelja, sistematiziranih prema konkretnom institutu, odnosno području uređenome ZPPI-jem te uklopljenih u pripadajući širi pravni kontekst.

4.2. REZULTATI DUBINSKE ANALIZE TEMELJEM UPITNIKA C

4.2.1. Odgovori TJV na postavljena pitanja

Pitanje 3. Kada se zahtjev za pristup informaciji odnosi na uvid u spis sudskog postupka, upravnog postupka ili drugog na zakonu utemeljenog postupka, u kojem je posebnim propisom uređena dostupnost informacijama, odredbu članka 1. stavka 3. ZPPI-ja tumačimo na način da:

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- ZPPI ne primjenjujemo samo ako je zahtjev podnijela stranka u tom postupku 30,77%
- ZPPI ne primjenjujemo kad procijenimo da podnositelj zahtjeva ima pravni interes 5,13%
- ZPPI ne primjenjujemo bez obzira na to tko je podnio zahtjev 15,38%
- nemamo iskustva s primjenom navedene odredbe 43,59%
- ništa od prethodno navedenog 5,13%

Izdvojeni komentari:

- Odredbom članka 1. staaak 3. propisano je da se ZPPI ne primjenjuje na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih ostupaka utvrđena propisom. Međutim, ovakva stipulacija ostavlja prostor za razna tumačenja. (...) Prijedlozi poboljšanja: Predlaže se precizirati na koga se točno odredba odnosi, ali i odrediti način postupanja u konkretnom slučaju primjene članka 1. stavka 3. (npr. da će se donijeti rješenje kojim se zahtjev za pristup informacijama odbacuje).

- Takve zahtjeve za uvid u spis u pravilu su podnosili korisnici prava na pristup informacijama, koji su ujedno bili i podnositelji disciplinskih prijava nadležnom disciplinskom tijelu (...) komore, u kojim slučajevima bi se takav zahtjev prosljeđivao na nadležno postupanje disciplinskom tijelu Komore, uz odgovarajuću obavijest o tome podnositelju prijave, odnosno zahtjeva za pristup informacijama. Nadalje, prema primjeru iz prakse, zahtjev za pristup informacijama podnio je u korisnik koji je bio stranka u kaznenom postupku prednadležnim tijelom, u kojem slučaju je podnositelj zahtjeva upućen na mogućnosti ostvarivanja prava na uvid u spis prema odredbama Zakona o kaznenom postupku. Nastavno, u odnosu na disciplinske postupke ne primjenjuju se odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama i u situacijama kada zahtjev za uvid u spis podnese treća osoba. Ta osoba zahtjev za uvid u spis mora ostvarivati sukladno propisima kojima je reguliran disciplinski postupak (Zakon o odvjetništvu, Statut Komore i Zakon o kaznenom postupku). Dodatno, sukladno članku 84. Zakona o općem upravnom postupku, stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes imaju pravo obavijestiti se o tijeku postupka i razgledati spis predmeta, stoga se navedena odredba Zakona o pravu na pristup informacijama ne bi primjenjivala ako je zahtjev podnijela stranka u tom postupku te ako podnositelj zahtjeva ima pravni interes. Stoga bi u smislu članka 1. stavka 3. Zakona o pravu na pristup informacijama trebalo isključiti od primjene navedeni Zakon kada je zahtjev podnijela stranka u tom postupku, odnosno kada podnositelj zahtjeva svoje pravo može ostvariti sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku.

Pitanje 4. Ako podnositelj zatraži razloge zbog kojih je TJV nešto učinilo ili je propustilo učiniti, a ti razlozi nisu sadržani u nekom dokumentu (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- odbijamo zahtjev, jer nije riječ o informaciji u smislu članka 5. točke 3. ZPPI-ja 35,90%
- provodimo test razmjernosti i javnog interesa 12,82%
- obavještavamo korisnika da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. ZPPI-ja, jer korisnik traži stvaranje nove informacije 46,15%
- obavještavamo korisnika da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. ZPPI-ja, te upućujemo korisnika na način ostvarivanja njegova traženja 51,28%
- ništa od prethodno navedenog 15,38%

Izdvojeni komentari:

- (...) Također, smatramo da bi bilo korisno dodatno pojasniti razliku postupanja, u slučaju kada se odbija zahtjev jer se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja i kada se obavještava korisnik da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. ZPPI-ja, pri čemu je dužno uputiti korisnika na način ostvarivanja njegova traženja.
- (...) komora smatra da je upitno razgraničenje između odredbi članka 5. stavka 1. točke 3. i članka 18. stavka 5. Zakona o pravu na pristup informacijama, koje su odredbe u međusobnoj korelaciji, ali i potencijalnoj kontradikciji. (...) Ukoliko se podnesak odnosno traženje ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, tada niti ne treba ispitivati da li se traženje korisnika odnosi na informaciju u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama. U odnosu na konkretno pitanje, trebalo bi prvo utvrditi sadržaj zahtjeva,

odnosno što se njime traži, u puno širem kontekstu od onoga u kojem je konkretno pitanje postavljeno.

- (...) Smatramo da bi takve zahtjeve u stvari trebalo odbiti po čl. 5. st. 3. ZPPI-ja, pri čemu je čl. 18. st. 5. ZPPI-ja podređan. Međutim, u praksi je jednostavnije primijeniti čl. 18. st. 5. ZPPI-ja.

Pitanje 5. Pri obradi zahtjeva za pristup informacijama, te pri ispunjavanju obveze proaktivne objave informacija propisane ZPPI-jem, smatramo da se odredba članka 5. točke 2. ZPPI-ja, kojom je definiran pojam tijela javne vlasti

(moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- na naše tijelo javne vlasti primjenjuje u cijelosti 56,41%
- na naše tijelo ne odnosi u segmentu djelatnosti u kojem se ne ostvaruje javni interes 23,08%
- na naše tijelo ne odnosi u segmentu djelatnosti u kojem se ne obavlja javna služba 17,95%
- na naše tijelo ne odnosi u segmentu djelatnosti koji se ne odnosi na utrošak javnih sredstava 15,38%
- ništa od prethodno navedenog 12,82%

Izdvojeni komentari:

- Smatramo da bi se predmetna odredba trebala odnositi samo na segmente djelatnosti TJV koji se odnosi na utrošak javnih sredstava odnosno kojom se ostvaruje javni interes. Smatramo da u odnosu na navedeno treba razlikovati javni interes (u interesu javnosti) od informacija koje su „interesantne javnosti“. Stoga bi se ostvarenje prava na pristup informacijama trebalo utvrđivati u odnosu na informacije vezane uz obavljanje djelatnosti TJV iz zakonom danih ovlasti.
- Smatramo da nismo tijelo javne vlasti bez obzira što nas se svrstava u tu skupinu (pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska) jer nemamo javne ovlasti niti prihodujemo od javnih davanja ili nameta pa s time ne postoji ni javni interes. Također, ne financiramo iz državnog proračuna, nismo korisnici državnih jamstava nego sukladno Odluci Vlade RH uplaćujemo dio dobiti u njega. Zakon o upravljanju državnom imovinom izričito navodi da imovina društva nije državna imovina te stoga ni naša sredstva ne mogu bit javna sredstva. Nadalje, imamo i trgovački značaj, sve svoje prihode ostvarujemo na otvorenom tržištu te slijedom toga nismo ni javni naručitelj.
- (...) (...) komora je samostalna i neovisna, zakonom ustrojena organizacija odvjetnika sa svojstvom pravne osobe, te se možetretirati isključivo kao pravna osoba koja ima djelomične javne ovlasti. (...) Naime, (...) komora ne raspolaže javnim sredstvima odnosno upisnine i članarine iz kojih se financira nisu javna sredstva, a isto tako (...) komora je pravna osoba koja ima javne ovlasti samo u pojedinim segmentima svoje nadležnosti (kod vođenja disciplinskih postupaka i kod provođenja postupaka upisa i brisanja odvjetnika i odvjetničkih vježbenika, te odvjetničkih društava u odgovarajuće imenike koje vodi). Prihodi Komore, odnosno članarine i upisnine propisane odredbom članka 45. Zakona o odvjetništvu nisu javna sredstva, a okolnost da je članstvo kod Komore obvezno te okolnost što članovi plaćaju članarinu, ne predstavlja okolnost temeljem koje bi se ovako prikupljena sredstva imala smatrati javnim sredstvima. Radi se o sredstvima kojima se

financira kao samostalna i neovisna organizacija koja ima svojstvo pravne osobe. Dakle, upisnine i članarine nisu javna sredstva u smislu odredbe članka 5. stavka 1. točke 2. Zakona o pravu na pristup informacijama. Navedeno je potvrdio i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, i to prvenstveno u pravnom shvaćanju donesenom na sjednici svih sudaca toga Suda održanoj 6. lipnja 2022. (...)

- (...) smatra da nije obveznik zakona jer nije u vlasništvu RH u smislu članka 5. točke 2. ZPPI-ja. Vlasnik (...) su trgovačka društva u vlasništvu RH (Plinacro i HEP). (...) obavlja djelatnost na komercijalnoj osnovi. (...)
- Naše društvo Crvenog križa uz javne ovlasti provodi niz djelatnosti koje nisu javne ovlasti, već se smatraju redovnim djelatnostima i smatramo da za ove djelatnosti nismo obveznici ZPPI-ja.
- Iz zakonske definicije pojma informacije proizlazi da se informacijom smatra podatak nastao u okviru djelokruga tijela javne vlasti. Samim time, kod pravnih osoba s javnim ovlastima, koje osim javne ovlasti obavljaju i druge poslove na tržištu, informacijom se smatraju samo podaci koji su izravno povezani s dodijeljenom javnom ovlašću.

Pitanje 6. Pri provedbi odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI-ja, kojom je propisano što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, suočavamo se s teškoćama (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- pri razgraničenju treba li primijeniti članak 1. stavak 3. ZPPI-ja ili članak 18. stavak 5. toga Zakona 38,46%
- radi li se o tome da se zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informacijama ili o tome da nije riječ o informaciji 61,54%
- je li riječ o zlouporabi iz članka 23. stavka 6. točke 5. ZPPI-ja ili o tome da se zahtjev uopće ne smatra zahtjevom za pristup informacijama 35,90%
- ne suočavamo se s teškoćama pri provedbi navedene odredbe 30,77%
- ništa od prethodno navedenog 0%

Izdvojeni komentari:

- (...) Obzirom je čl. 18. st. 5. propisano da se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, između ostaloga, stvaranje nove informacije, nejasno je postupanje u smislu odredbe čl. 23. st. 1. toč. 6. kojom je propisano da TJV ne donosi rješenje o zahtjevu kad obavještava korisnika da se podnesak nesmatra zahtjevom u smislu čl. 18. st. 5. Zakona, dok je odredbom čl. 23. st. 6. toč. 4. propisano da će TJV rješenjem odbiti zahtjev ako se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu čl. 5. st. 1. toč. 3. ZPPI-ja.
- (...) Iako u odnosu na odgovor u podstavku 1. tijelo javne vlasti prema Zakonu o pravu na pristup informacijama u oba slučaja podnositelju zahtjeva dostavlja obavijest, odnosno ne donosi rješenje o zahtjevu, službenik za informiranje mora imati jasne i precizne zakonske odredbe temeljem kojih će odlučiti o čemu obaviještava podnositelja zahtjeva i kakvu uputu o načinu ostvarivanja svog prava treba dati podnositelju zahtjeva, imajući pri tom na umu i činjenicu da protiv takve obavijesti stranka ima pravo izjaviti prigovor.

Pitanje 7. Kada novinar, pozivom na ZPPI, zatraži pojašnjenje nekog dokumenta tijela javne vlasti ili izjave predstavnika tijela:

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- odbijamo zahtjev, jer nije riječ o informaciji u smislu članka 5. točke 3. ZPPI-ja 2,56%
- pozivamo novinara da uredi zahtjev izostavljanjem pozivanja na ZPPI 2,56%
- odmah obrađujemo zahtjev primjenom Zakona o medijima, jer je službenik za informiranje ujedno i glasnogovornik tijela 5,13%
- zahtjev prosljeđujemo službeniku / službi za medije našeg tijela, o čemu istodobno obavještavamo novinara koji je podnio zahtjev 41,03%
- nemamo iskustva s takvim zahtjevima 33,33%
- ništa od prethodno navedenog 15,38%

Izdvojeni komentari:

- Naši podaci nisu javne informacije prema Zakonu o medijima jer ne spadamo ni u tijela izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti niti tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao ni ostale pravne i fizičke osobe koje obavljaju javnu službu i/ili dužnost. Imamo organizacijsku jedinicu mjerodavnu za korporativne komunikacije na koju usmjeravamo takve novinarske upite, iako to nismo dužni po Zakonu o medijima.
- Kada novinar podnese zahtjev pozivajući se na odredbe ZPPI-ja tretiramo ga kao svakog drugog podnositelja zahtjeva za pristup informacijama, iako se u tom slučaju u odgovor uključuje i glasnogovornik tijela koji je ujedno i zamjenik službenika za informiranje.
- U skladu s člankom 23. stavkom 1. točkom 6. Zakona o pravu na pristup informacijama, bez odgode, obavještava se korisnika da se navedeno traženje ne smatra zahtjevom u smislu Zakona, te upućuje na način ostvarivanja njegovog traženja. Ukoliko se radi o upitu iz nadležnosti Službe za odnose s javnošću isti se prosljeđuje na mjerodavno postupanje sukladno Zakonu o medijima o čemu je i sam korisnik obaviješten. Dakle, upit se prosljeđuje tek nakon izdane obavijesti.

Pitanje 8. Na našim internetskim stranicama NE objavljujemo informacije navedene u članku 10. stavku 1. ZPPI-a pod točkom / točkama (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- t. 1. 5,13%
- t. 2. 7,69%
- t. 3. 25,64%
- t. 4. 7,69%
- t. 5. 23,08%
- t. 6. 20,51%
- t. 7. 12,82%
- t. 8. 28,21%
- t. 9. 20,51%
- t. 10. 7,69%
- t. 11. 10,26%
- t. 12. 33,33%

- t. 13. 2,56%
- t. 14. 12,82%
- objavljujemo informacije navedene u svih 14 točaka 17,95%

Izdvojeni komentari:

- (...) TZ ne obavljaju javnu službu, nemaju javne ovlasti niti odlučuju opravima građana ili drugih pravnih osoba pa slijedom navedenog nema osnove za objavljivanje određenih podataka. Također, radnopravne odnose u TZ regulirani su isključivo zakonom o radu pa svako objavljivanje osobnih podataka podliježe propisima o zaštiti osobnih podataka te u tom dijelu nema objave podataka o zaposlenicima, osim o osobama koje su ovlaštene za zastupanje.
- (...) trebalo bi izmijeniti i odredbu o proaktivnoj objavi informacija, uzimajući u obzir navedene činjenice te propisati obvezu objave samo onih informacija koje se tiču tog dijela javnih ovlasti odnosno s njima su u vezi i koje su ključne za transparentnost u radu.

Pitanje 9. Informacije koje smo označili u prethodnom pitanju ne objavljujemo jer (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- smatramo da to nismo dužni činiti 7,69%
- konkretna točka nije primjenjiva na našu djelatnost 58,97%
- nemamo dovoljno resursa za obradu i objavu tih informacija 10,26%
- odgovorili smo da objavljujemo informacije navedene u svih 14 točaka 15,38%
- ništa od prethodno navedenog 12,82%

Izdvojeni komentari:

- Ne objavljujemo informacije o postupcima kojih nismo obveznici i koji se ne odnose na naše poslovanje (npr. Javne nabave, natječajni, bespovratna sredstva, proračun i dr.).

Pitanje 10. Pri provedbi savjetovanja s javnošću (čl. 11. ZPPI-ja), rok za provođenje savjetovanja kraći od 30 dana određujemo (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- kada je to propisano posebnim zakonom 12,82%
- kada procijenimo da je riječ o propisu koji je potrebno hitno donijeti 7,69%
- kada je riječ o propisu nižeg ranga 2,56%
- kada je to potrebno radi žurnog usklađivanja s europskim zakonodavstvom / povlačenjem EU sredstava 10,26%
- kada je riječ o manjim izmjenama u sadržaju propisa 7,69%
- kada primimo takav nalog čelnika tijela javne vlasti 2,56%
- kod procjene učinaka propisa 2,56%
- ne određujemo rok kraći od 30 dana 23,08%
- ništa od prethodno navedenog 46,15%

Većina komentara vezanih uz ovo pitanje ograničeni su na konstataciju da nije riječ o materiji primjenjivoj na djelatnost konkretnog TJV.

11. Savjetovanje s javnošću ne provodimo (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- kada je to potrebno radi žurnog usklađivanja s europskim zakonodavstvom / povlačenja EU sredstava 5,13%
- kada je riječ o propisu nižeg ranga 5,13%
- kada je riječ o manjim izmjenama u sadržaju propisa 7,69%
- kada su posrijedi isključivo tehnička usklađenja u sadržaju propisa 15,38%
- kada je riječ isključivo o usklađenju s propisom višeg ranga 10,26%
- kada primimo takav nalog čelnika tijela javne vlasti 2,56%
- uvijek provodimo savjetovanje s javnošću 25,64%
- ništa od prethodno navedenog 53,85%

Većina komentara vezanih uz ovo pitanje ograničeni su na konstataciju da nije riječ o materiji primjenjivoj na djelatnost konkretnog TJV.

Pitanje 12. O sjednicama tijela javne vlasti (članak 12. ZPPI-ja) unaprijed informiramo javnost (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- kada je to vremenski moguće 10,26%
- ovisno o vrsti tijela koje zasjeda (je li riječ o predstavničkom, upravljačkom, internom ili kojem drugom tijelu) 23,08 %
- kada su na dnevnom redu teme važne za javnost 7,69%
- ako to omogućuju raspoloživi nam prostorni uvjeti 5,13%
- uvijek u odnosu na sva tijela iz naše djelatnosti 15,38%
- ne postupamo po toj odredbi, jer smatramo da nije primjenjiva u odnosu na način poslovanja našeg tijela 30,77%
- ništa od prethodno navedenog 20,51%

Izdvojeni komentari:

- Nije primjenjivo na našu djelatnost. Društvo je financijska institucija pod nadzorom Hanfa-e. Objava sjednica uprave Društva s dnevnim redom i donesenim odlukama bi dovelo Društvo do ugrožavanja konkurentnosti na tržištu kapitala, otkrivanja povjerljivih podataka konkurentnim financijskim institucijama koje na tržištu posluju i nisu obveznici primjene Zakona o pravu na pristup informacijama.
- U odnosu na čl. 12. st. 1. toč. 1., (...) (dan prije održavanja sjednice) objavljuje najavednevnih redova sjednica Uprave i Nadzornog odbora (to su tijela ... sukladno Zakonu ...) te i Kreditnog odbora koji, sukladno Statutu (...), donosi pojedinačne odluke o odobrenju izravnih plasmana do iznosa od 700.000,00 kuna te neizravnih plasmana do iznosa od

3.000.000,00 kuna. Točke dnevnog reda za nejavne teme objavljuju se u anonimiziranom/opisnom/agregiranom obliku, a za javne teme u potpunom/cjelovitom obliku. Na sjednicama službenih tijela (...) prevladavaju teme koje predstavljaju bankovnu tajnu te poslovnu tajnu klijenata, a i (...). Obzirom na navedeno, takva situacija značajno otežava prisustvovanje javnosti na sjednicama tijela. Smatramo da je u takvim situacijama primjereno Zakonom propisati isključenje javnosti iz neposrednog sudjelovanja na sjednicama te propisati transparentno izvještavanje o svim drugim temama nakon održavanja sjednice. Konkretno, u ovom trenutku, a uvažavajući činjenicu da se sjednice službenih tijela (...) održavaju isključivo na daljinu, sukladno očitovanju Ureda Povjerenika odgođena je objava u dijelu obavijesti javnosti o mogućnostima neposrednog uvida u rad tijela odlučivanja do održavanja sjednica u prostorijama (...).

- (...) komora na svojoj mrežnoj stranici unaprijed informira javnost osjednicama Skupštine komore kao najvišeg tijela Komore, Upravnog odbora (...) komore, kao i Konferencije. (...) U odnosu na preostala tijela Komore, valja istaknuti kako je većinom riječ o tijelima koja raspravljaju o pitanjima koja zahtijevaju isključenje javnosti odnosno kada postoje ograničenja pristupa javnosti radu tih tijela. Tako primjerice, Izvršni odbor Komore sukladno ovlastima propisanim Statutom Komore, odlučuje u upravnim postupcima opravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba, dok su Disciplinska tijela neovisna tijela Komore koja odlučuju o disciplinskoj odgovornosti odvjetnika i čije su sjednice nejavne. Osim navedenoga, (...) komora objavljuje i redovito ažurira godišnji raspored događanja, koji uključuje obavijesti o datumima održavanja pojedinih događanja za godinu dana unaprijed.
- Uvijek unaprijed informiramo javnost o sjednicama Županijske skupštine (predstavničkog tijela) i kolegija župana. Ne informiramo unaprijed o sjednicama radnih tijela Županijske skupštine.

Pitanje 13. Kada nam je upućen zahtjev za pristup informaciji koja može biti poslovna tajna (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- prethodno procjenjujemo je li zaštita konkretne informacije važna za naše poslovanje 30,77%
- prethodno procjenjujemo je li pružanje konkretne informacije u javnom interesu 38,46%
- prethodno utvrđujemo je li riječ o informaciji koja je poslovnom tajnom određena prema Zakonu o zaštiti tajnosti podataka 41,03%
- prethodno utvrđujemo je li riječ o informaciji koja je poslovnom tajnom određena prema Zakonu o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti 17,95%
- provodimo test razmjernosti i javnog interesa 51,28%
- nemamo iskustva s takvim zahtjevima 38,46%
- ništa od prethodno navedenog 2,56%

Izdvojeni komentari:

- (...) pri svakom postupanju po zahtjevu kojim se traži informacija koja može biti poslovna tajna provjerava može li ista biti dostupna sukladno prilagodbi (...) ZPPI-ju (radi li se o javno dostupnim podacima – primjerice naziv/ime korisnika kredita /iznos i namjena kredita/naziv projekta za odobrenja od 1.1.2019.), jesu li traženi podaci već javno dostupni

podatak jer su dostavljeni drugim podnositeljima po pravomoćnim presudama ili su javni po drugoj osnovi (primjerice, objavom u medijima). Napominjemo da je (...) nakon zaprimanja presude Vrhovnog suda Posl. broj: U-zpz 6/2016-7 dana 31.12.2018., izvršio prilagodbu ZPPI-u te postupa na način da pojedini podaci (naziv korisnika kredita, iznos, namjena, naziv projekta), koji su do 31.12.2018. bili zaštićeni, ubuduće biti dostupni javnosti u slučaju zaprimanja zahtjeva za informacijama. Isto tako, svi zahtjevi koji se odnose na razdoblje do 31.12.2018. (do zaprimanja presude Vrhovnog suda RH), a koji predstavljaju bankovnu tajnu i dalje su zaštićeni (...) (...) u svakom konkretnom slučaju u okviru zakonskih rokova postupa po pravomoćnim presudama te podnositeljima zahtjeva dostavlja tražene podatke. No, (...) mora iscrpiti sve pravne mogućnosti (dakle, i izvanredne pravne lijekove) kako bi, u slučaju podizanja eventualnih tužbi klijenata na naknadu štete radi odavanja bankovne tajne, dobio za takve svoje radnje potvrdu s najviše sudske instance. (...) U slučajevima kada se ne radi o gore navedenim javnim podacima, (...) provodi test razmjernosti i javnog interesa (...)

- Test provodimo ako ugovorom izričito nije određeno da objava nije moguća, odnosno da bi njena objava bez suglasnosti druge ugovorne strane mogla uzrokovati štetu (...) u smislu ugovorne kazne, naknade štete i sl.
- Budući da kao Posredničko tijelo druge razine u sustavu ESF-a; rukujemo velikim brojem ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava kojih su stranke druge pravne osobe, ovakve su nam procjene česte; najčešći upiti bili su o postupku odabira projektnih prijedloga te o troškovima i financijskim implikacijama aktualnih ili provedbnih projekata.

Pitanje 14. Kada korisnik zatraži pristup informaciji koja ujedno predstavlja osobni podatak (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- odbijamo pristup informaciji, jer su osobni podaci zaštićeni 38,46%
- zahtjev ustupamo na rješavanje Agenciji za zaštitu osobnih podataka 0%
- prije donošenja odluke o zahtjevu, tražimo prethodno mišljenje Agencije za zaštitu osobnih podataka 23,08%
- provodimo test razmjernosti i javnog interesa 53,85%
- nemamo iskustva s takvim zahtjevima 20,51%
- ništa od prethodno navedenog 0%

Izdvojeni komentari:

- Zahtjevi se rješavaju ovisno o konkretnom slučaju. Pri tome se u pravilu istraži i uspoređi objavljena praksa Povjerenika za informiranje, VUSRH-a, USRH-a i praksa u radu drugih EU parlamenta. Načelno, slijedi se neslužbeno usuglašena praksa primjene GDPR-a u parlamentima: u administrativnoj dimenziji rada parlamenta u pravilu se primjenjuje GDPR bez većih dvojbi no u primjeni GDPR-a na temeljne parlamentarne funkcije nema suglasja nego pojedini parl. domovi zauzimaju različita stajališta.
- U našoj ustanovi zahtjevi za pristup informacijama koji ujedno predstavljaju osobni podatak upravljeni se odnose na podatke iz arhivskog gradiva, ti zahtjevi se rješavaju prema posebnom zakonu (Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (...)) te ne predstavljaju informaciju u smislu članka 5. stavka 3. ZPPI-ja.

- Do sad smo najčešće zacrnjivali/ograničavali pristup osobnom podatku, ali ne i pristup informaciji.

Pitanje 15. Pozivom na zlouporabu prava (čl. 23. st. 6. t. 5. ZPPI-ja), zahtjeve za pristup informaciji najčešće odbijamo primjenom sljedećeg / sljedećih kriterija (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- zahtjev nije usmjeren na ostvarivanje svrhe prava na pristup informacijama 12,82%
- očito povezani zahtjevi više podnositelja 20,51%
- opetovano traženje istih ili istovrsnih informacija 33,33%
- opetovano podnošenje zahtjeva od strane istog podnositelja 38,46%
- postupanje po zahtjevu predstavlja nerazmjerno radno opterećenje tijela javne vlasti 28,21%
- nemamo iskustva s odbijanjem zahtjeva po toj osnovi 43,59%
- ništa od prethodno navedenog 5,13%

Izdvojeni komentari:

- Zlouporaba prava je sukob prava korisnika prava na pristup informacijama i same svrhe zakona, do kojeg dolazi u određenom trenutku kada korištenje tim pravom, koje je do nekog trenutka procesno i materijalno opravdano, primjerice zbog toga što se pravo ostvaruje nanačin na koji to određuju procesne odredbe ZPPI-ja, odnosno podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama, dolazi u sukob sa svrhom i ciljem zakonskog uređenja prava na način da sepostupanje korisnika pri raspolaganju navedenim pravom negativno odražava na prava i dužnosti trećih osoba. Dakle, zlouporabu prava na pristup informacijama može se identificirati u situacijama kada pojedini korisnik prava na pristup informacijama, pod određenim okolnostima, ugrožava, ometa ili onemogućava korištenje prava drugih, čineći to osobno ili putem drugih korisnika koji od istog tijela javne vlasti učestalim zahtjevima traže informacije. Pri tome se posebno naglašava da se radi o utvrđivanju objektivnih razloga zbog kojih bi se tijela javne vlasti mogla pozvati na razlog odbijanja zahtjeva zbog zlouporabe prava na pristup informacijama, ne ulazeći pri tome u narav informacija koje se traže, s obzirom da je notorna činjenica da se svako pravo može zloupotrijebiti, bez obzira na to što se zahtjevom mogu tražiti primjerice i informacije koje potpadaju u krug onih koje bi trebale biti javno dostupne sukladno odredbi čl. 16. st. 3. ZPPI-ja, odnosno informacija o raspolaganju javnim sredstvima.(...) Objektivni kriterij zlouporabe prava obuhvaća broj i opsežnost zahtjeva tj. voluminoznost zahtjeva, istovrsne i ponavljajuće zahtjeve. (...) postoji mogućnost da prava stranaka u drugim postupcima kod tijela javne vlasti ne budu adekvatno zaštićena, te može doći i do zastoja u radu tijela javne vlasti i na taj način ograničavanja drugih korisnika zbog neobavljanja redovnog posla. To predstavlja prepreku učinkovitom radu tijela, ne samo u području pristupa informacijama, već u svim svojim područjima rada (...)
- Opetovano podnošenje zahtjeva događa se u kompleksnijim predmetima koji zahtijevaju koordinaciju i suradnju više službi te veliku investiciju vremena zaposlenih. Nije se događalo često da bi predstavljalo nerazmjerno radno opterećenje, ali po podnositelju zahtjeva se zna posvetiti i po nekoliko radnih dana. Situacija dodatno povećava pritisak na zaposlene te stres zbog upornosti podnositelja zahtjeva i nemogućnosti obavljanja

redovnih radnih zadaća. Katkada se stekne dojam da danima ne rješavate ništa osim jednog podnositelja zahtjeva zapristup informacijama.

Pitanje 16. Prilikom utvrđivanja je li u konkretnom slučaju riječ o zlouporabi prava iz članka 23. stavka 6. točke 5. ZPPI-ja, Smjernice za primjenu odredbe o zlouporabi prava, što ih je izdao Povjerenik za Informiranje:

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- koristimo redovito 35,90%
- koristimo ponekad 23,08%
- ne koristimo ih 2,56%
- do sada nam nije bilo poznato da postoje Smjernice 0%
- nemamo iskustva s utvrđivanjem zlouporabe prava 38,46%

Pitanje 17. Test razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. ZPPI-ja) primjenjujemo:

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- na način koji smatramo svrhovitim u konkretnom slučaju 20,51%
- prema predlošku koji smo sastavili za naše interne potrebe 5,13%
- korištenjem Smjernica za test razmjernosti i javnog interesa, što ih je izdao Povjerenik za informiranje 53,85%
- nemamo iskustva s provedbom testa 17,95%
- ništa od prethodno navedenog 2,56%

Izdvojeni komentari:

- (...) primjenjuje/provodi test razmjernosti i javnog interesa sukladno čl. 16. ZPPI-ja prilikom postupanja po zahtjevima kojima se traže informacije na kojima mogu postojati ograničenja sukladno čl. 15. ZPPI-ja na način da sastavlja pisani zapisnik o provedenom testu razmjernosti i javnog interesa. (...) Predlaže se budućim izmjenama ZPPI-ja jasnije uputiti koje elemente testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti mora obavezno razmotriti, zajedno s postupovnim koracima, s ciljem da se olakša primjena testa i omogućiti ujednačeniji postupak (način) njegove primjene. Istodobno, time bi se olakšala i kontrola postupanja tijela javne vlasti. Predloženim razdvajanjem odredbe po točkama razrađuje se hijerarhijski pristup pitanjima na koja tijelo javne vlasti treba dati odgovor (utvrditi) prije nego što prijeđe na sljedeće pitanje, kao što bi to bilo za očekivati kod svakog testa koji se provodi prije nego što se o određenom zahtjevu odluči. (...)
- U provedbu testa često uključimo i druge stručnjake/zaposlenike, npr. službenika za zaštitu osobnih podataka i sl.

Pitanje 18. Pri provedbi testa razmjernosti i javnog interesa najsloženiji nam je dio u pogledu pitanja:

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- je li riječ o informaciji u odnosu na koju je potrebno provesti test 0%
- bi li omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u konkretnom slučaju zaštićeni interes bio ozbiljno povrijeđen 10,26%
- prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes 41,03%
- nemamo iskustva s provedbom testa 20,51%
- nemamo problema pri provedbi testa 23,08%
- ništa od prethodno navedenog 5,13%

Izdvojeni komentari:

- (...) Međutim, u hrvatskom zakonodavstvu pojam javnog interesa nije definiran. ZPPI-jem nisu utvrđeni ni razlozi pretežitog javnog interesa prilikom provedbe testa razmjernosti i javnog interesa. U Smjernicama Povjerenika se navode razlozi u prilog omogućavanja pristupa informaciji, odnosno ukazuje se na okolnosti koje doprinose javnom interesu (...) Javni interes nije identičan ili unaprijed određen za svaki slučaj. Isto tako, javni interes se može promijeniti tijekom vremena jer ovisi o brojnim okolnostima. Slijedom toga, javni interes nije konstanta, već je varijabilan i ovisi o trenutnom činjeničnom stanju te ga je potrebno ispitati u svakom slučaju.
- Člankom 57. stavkom 6. Zakona o Državnom inspektoratu (...) propisano je da je Državni inspektorat dužan kao inspekcijsku tajnu čuvati svu dokumentaciju. (...)
- Najsloženije je odvagivanje u okolnostima konkretnog slučaja, naročito kada je riječ o prvooj takvoj situaciji, odnosno o prvom zahtjevu takve vrste.

Pitanje 19. Korisnika pozivamo na uređenje zahtjeva za pristup informaciji

(moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- ako nije naveo svoje ime odnosno naziv ili adresu 53,85%
- ako nije naveo svoje ime odnosno naziv ili adresu, a povodom zahtjeva donosimo rješenje 41,03%
- ako osnovano sumnjamo da navedeno ime, naziv ili adresa korisnika nisu istiniti 15,38%
- ako u zahtjevu nije naveden OIB podnositelja, s obzirom na prošlogodišnje izmjene Zakona o općem upravnom postupku 23,08%
- ako se ne može utvrditi je li riječ o zahtjevu podnesenom u primjeni ZPPI-ja 38,46%
- ništa od prethodno navedenog 15,38%

Izdvojeni komentari:

- Prema mišljenju Povjerenika za informiranje, ZPPI jasno određuje sadržaj zahtjeva za pristup informacijama i zahtjeva za ponovnu uporabu informacija, a TJV procjenjuje hoće li zatražiti ispravak zahtjeva ukoliko zahtjev ne sadrži propisane elemente, ili će svejedno korisniku omogućiti pristup zatraženim informacijama ukoliko to nalaže pragmatičnost i pojednostavljivanje samog postupka rješavanja zahtjeva za pristup informacijama, bez obzira što zahtjev ne sadržava propisane elemente. Sukladno navedenom, korisnika

pozivamo na uređenja zahtjeva samo ako donosimo rješenje (navedeno se odnosi i na adresu i OIB).

- (...) Obzirom na sve češće podnošenje zahtjeva te postupanje po zahtjevima odnosno slanje informacija, obavijesti i/ili rješenja elektroničkim putem, postavlja se pitanje može li se adresom fizičke osobe podnositelja zahtjeva, propisanom navedenim člankom, smatrati i adresa elektroničke pošte. (...)
- Ukoliko se korisnik poziva na Zakon o pravu na pristup informacijama pozivamo ga da pravilno ispuni obrazac zahtjeva.
- Ne pozivamo na uređenje zahtjeva osim ako je nejasno što u biti traži.

Pitanje 20. Kada o zahtjevu za pristup informaciji ne uspijemo odlučiti u propisanom roku, to je najčešće zbog sljedećeg razloga:

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- službenik za informiranje mora najprije obaviti hitnije poslova svoga radnog mjesta što se ne tiču pristupa informacijama 12,82%
- u odnosnom razdoblju treba obraditi veći broj zahtjeva za pristup informaciji 5,13%
- udovoljavanje konkretnom zahtjevu za pristup informaciji zahtijeva natprosječan angažman 15,38%
- službenik za informiranje je odsutan, a nema ga tko zamijeniti 0%
- o zahtjevima za pristup informaciji redovito uspijevamo odlučiti u propisanom roku 56,41%
- ništa od prethodno navedenog 10,26%

Izdvojeni komentari:

- Iako redovito uspijevamo odlučiti u propisanom roku, često je problem redoviti opseg poslova službenika za informiranje kao i činjenica da zamjenik službenika po struci nije pravnik i ne može adekvatno zamijeniti službenika.
- (...) Osim prikupljanja dokumentacije, potrebno je istu analizirati, u pravilu provesti test razmjernosti i javnog interesa, donijeti obrazloženo rješenje u smislu prvenstveno odredbi Zakona o općem upravnom postupku, u slučaju žalbe provesti žalbeni postupak u prvom stupnju, voditi i ažurirati Upisnik, a što sve zahtijeva vrijeme i resurse. (...) Stoga, predlaže se razmotriti produljenje propisanog roka za odlučivanje o zahtjevu za pristup informacijama na 30 dana, odnosno 60 dana u slučajevima propisanim člankom 22. stavkom 1. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Pitanje 21. Kada službenik za informiranje u našem tijelu javne vlasti treba pribaviti zatraženu informaciju unutar tijela (moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- ne suočava se problemima u internoj suradnji 71,79%
- informaciju ponekad ne dobije dovoljno brzo 30,77%
- informaciju ponekad dobije tek kada se za pomoć obrati čelniku tijela ili drugoj nadređenoj osobi 7,69%
- informaciju ponekad uopće ne dobije 5,13%

- ništa od prethodno navedenog 0%

Izdvojeni komentar:

- Nedovoljno brzo dobivanje informacije uglavnom je posljedica preopterećenosti konkretnog tijela/slужbenika i/ili prostorne udaljenosti, s obzirom na to da županijska tijela djeluju na više lokacija. Ipak, za sada se nije dogodilo da zbog toga u konačnici informacija korisniku nije pružena u propisanom roku.

Pitanje 22. U pogledu novog sadržaja odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-ja, nakon izmjena i dopuna ZPPI-ja (NN 69/22):

(moguće je odabrati više odgovora)

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- više ne očekujemo teškoće u primjeni te odredbe 42,11%
- očekujemo teškoće što se općenito tiču problema pri provedbi testa razmjernosti i javnog interesa 23,68%
- očekujemo teškoće jer nije propisana definicija raspolaganja javnim sredstvima 36,84%
- očekujemo da će i dalje biti nepovoljnih posljedica po poslovne interese tijela javne vlasti jer se i u odnosu na komercijalne informacije primjenjuje test razmjernosti i javnog interesa 31,58%
- ništa od prethodno navedenog 10,53%

Izdvojeni komentari:

- Potencijalne teškoće kod primjene odredbe članka 16. ZPPI-ja mogle bi se otkloniti definiranjem pojmova „javni interes“ i „raspolaganje javnim sredstvima“ odnosno dodavanjem tih i eventualno drugih pojmova u odredbu članka 5. ZPPI-ja na koji način bi se preciziralo značenje tih izraza u smislu ZPPI-ja.
- Osobe će se pozivati na GDPR koji je „jači“ propis od ZPPI i tražiti će se klasifikacija svih podataka vezanih uz ta sredstva
- Zakonom nije jasno definiran pojam „javna sredstva“ Jesu li javna sredstva iz članka 16. stavka 3. ista kao i u definiciji tijela javne vlasti u članku 5. točki 2. ZPPI: nameti, davanja i sl.?
- Držimo kako je i u pogledu novog sadržaja odredbe članka 16. stavka 3. ZPPI-ja moguć pristup komercijalnim informacijama. Odljev tih informacija i dalje može dovesti do nepovoljnih posljedica po poslovne interese TJV, ali i njegovih klijenata. Stoga takve informacije ne bi smjele biti javno dostupne. (...)

23. U pogledu novog sadržaja odredbe članka 23. stavka 3. ZPPI-ja, nakon izmjena i dopuna ZPPI-ja (NN 69/22), koji se odnosi na prigovor na obavijest

(moguće je odabrati više odgovora):

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

TJV odgovorila su sljedeće:

- ne očekujemo teškoće u primjeni te odredbe 30,77%

- očekujemo teškoće jer nije precizirano na koju od vrsta prigovora propisanih Zakonom o općem upravnom postupku upućuje navedena odredba 46,15%
- očekujemo teškoće jer nije izrijekom propisan rok za izjavljivanje prigovora 43,59%
- očekujemo teškoće jer nije precizirano treba li u obavijesti navesti uputu o pravnom lijeku, budući da se to ne navodi kod svih prigovora prema Zakonu o općem upravnom postupku 38,46%
- ništa od prethodno navedenog 12,82%

Izdvojeni komentari:

- (...) U obzir može doći primjena članka 122. Zakona općem upravnom postupku kao odredba opće naravi koja uređuje postupanje sa i po prigovoru, međutim ostaje otvoreno pitanje koje druge odredbe Zakona o općem upravnom postupku treba primijeniti kod prigovora u smislu Zakona o pravu na pristup informacijama, imajući u vidu činjenicu da je prigovor propisan i člancima 42., 153., 154., 155., 156. Zakona o općem upravnom postupku. (...) Ako Zakon o pravu na pristup informacijama zadrži institut prigovora, tada ga je potrebno urediti posebnim odredbama u okviru istoga Zakona (...).

Pitanje 24. Ako u praksi imate probleme s tumačenjem / primjenom neke od odredaba ZPPI-ja koja nije obuhvaćena prethodnim pitanjima u ovom upitniku, molimo da to ukratko opišete u prostoru za dodatne komentare.

Odgovori, komentari i mišljenja TJV

Izdvojeni komentari:

- Smatramo da bi bilo korisno dodatno urediti primjenu ZPPI-ja i u slučaju odbacivanja zahtjeva ako TJV ne posjeduje informaciju i nema saznanja gdje se nalazi. Moguće je da dođe do nedoumica prilikom rješavanju zahtjeva (u procjeni je li uopće riječ o informaciji ili je riječ o informaciji koju TJV ne posjeduje ili je riječ o stvaranju nove informacije, a TJV ne zna gdje se informacija nalazi/ne zna na koji bi način uputio korisnika za ostvarivanje njegovog prava)
- Odredba članka 23. stavak 1. točka 6. ZPPI-ja propisuje da, kad tijelo javne vlasti obavještava korisnika da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. toga Zakona, dužno je uputiti korisnika na način ostvarivanja njegova traženja. Pritom se ne uzimaju u obzir slučajevi u kojima korisnik nema pravo na informaciju koju traži. Članak 15. stavak 2. točka 1. ZPPI-ja propisuje ograničenje pristupu informaciji ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka. Navedenom odredbom nije obuhvaćena "službena tajna" propisana drugim zakonima poput Zakona o kaznenom postupku. Odredbom članka 18. stavak 5. propisano je, između ostalog, da se ne smatra zahtjevom zapristup informacijama traženje uvida u cjelokupni spis predmeta. Ako se radi o kaznenim predmetima, ta bi se odredba trebala odnositi općenito na uvid u spis bez obzira da li se traženje odnosi na cjelokupni spis predmeta ili na pojedine dijelove spisa.
- Tumačenje članka 5. stavak 1. točka 2. pojmovi HP d.d. se tretira kao da je korisnik proračuna na način da se svi njegovi troškovi namiruju iz proračuna, HP d.d. ostvaruje od proračuna svega nekoliko postotaka svojih ukupnih prihoda. HP d.d. je trgovačko društvo koje slobodno posluje te je podložno utjecajima tržišta. (...)

- Pitanje treba li kod kombiniranog odlučivanja, kada se zahtjevu djelomice udovoljava, a djelomice se odbija ili odbacuje, o svemu odlučiti u okviru istog akta, ili donijeti zasebne akte.
- Često iz zahtjeva nije jasno koja i kakva se konkretno informacija traži, već podnositelj zapravo iznosi svoje mišljenje ili očekivanje te traži podatke koji to potkrepljuju, a koji se ponekad ne mogu iskazati na način kako bi podnositelj to želio. Ponekad se događa da pod imenom zahtjev za pristup informacijama podnositelj traži mišljenje TJV o određenoj temi, a ne informaciju ili podatak, pa nije jasno kako službenik treba odgovoriti na takav upit.
- Primjer iz prakse za koji zakonodavac kod izrade Zakona o pravu na pristup informacijama nije predvidio način rješavanja. Kada podnositelj zahtjeva elektroničkim putem uputi zahtjev za pristup informacijama na tri tijela javne vlasti, u zahtjevu navodi kome je sve uputi zahtjev, a iz traženih informacija jasno je koje tijelo je nadležno za što. Postupa sukladno odredbi članka 21. stavak 1. ZPPI-ja, no pitanje je trebaju li si tri tijela javne vlasti međusobno ustupati takav zahtjev. I još jedan slučaj iz prakse: ako je informacija da nemamo tu informaciju npr. podnositelj zahtjeva traži akt od prije 20. godina. Međutim, tada nismo imali zakonsku obvezu izrade tog akta. Pozivamo se na odredbe članka 23. stavak 1. ZPPI-ja jer mu dostavljamo informaciju da nemamo informaciju jer nismo imali zakonsku obvezu ju izraditi.

4.2.2. Sažetak odgovorâ prikupljenih na istraživačkim intervjuima

Prethodno je već spomenuto da je tzv. dubinska analiza obuhvatila i istraživačke intervju s Uredom povjerenika za informiranje (žalbenim te nadzornim tijelom u predmetima prava na pristup informacijama) te s vodstvom sudske uprave i evidencije Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (jedinog suda stvarno nadležnog za rješavanje upravnih sporova na području pristupa informacijama).

Podlogu za intervju činili su Upitnik C i rezultati njegove provedbe na obuhvaćenom uzorku TJV. Usto, istražena su stajališta navedenih tijela o pojedinim opcijama unapređenja stanja koje je iznio provoditelj intervjua (stručnjak B).

Vezano uz provedbu intervjua, od Ureda povjerenika za informiranje (dalje u tekstu: Ured) i od Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: VUS) pribavljeni su dodatni materijali nastali u okviru obavljanja njihovih aktivnosti (upravna i sudska praksa, i dr.).

U nastavku sažeto iznosimo zabilježeno na provedenim intervjuima.

4.2.2.1. URED POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE

Ured podupire ili predlaže sljedeća stajališta:

- članak 1. stavak 3. ZPPI-ja: radi izbjegavanja rizika djelomične neusklađenosti s postupovnim zakonima, može se razmisliti o razdvajanju osiguranja pristupa informacija na temelju netom navedenih propisa, od ostalih propisa i općih akata kojima su uređene pojedine vrste postupaka što nisu ni upravni ni sudski postupci (npr. akti koje se odnose na prava zastupnika u predstavničkim tijelima)
- s obzirom na formulaciju članka 38. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske („informacijama koje posjeduju“), dvojbeno je dopuštenost uvrštavanja kriterija javnog interesa u normativnu definiciju informacije
- za bolju primjenu ZPPI-ja i otklanjanje konkurencije u primjeni pojedinih instituta općenito bilo korisno propisati redosljed radnji pri obradi zahtjeva za pristup informacijama

- potrebno je razmotriti odnos između definicije informacije (čl. 5. st. 3. ZPPI-ja) i uređenja pitanja koja se ne smatraju zahtjevom za pristup informaciji (čl. 18. st. 5. ZPPI-ja), osobito nakon uvođenja prigovora kod primjene članka 18. stavka 5. ZPPI-a
- svrhovito je urediti postupak utvrđivanja statusa TJV (obveznika primjene ZPPI-ja), uz s time povezanu pravnu zaštitu
- u odnosu na pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu razmotriti konceptijski suprotstavljene prijedloge dijela tijela javne vlasti o potrebi sužavanja obveza pristupa informacijama na informacije nastale u okviru zakonom propisanih javnih ovlasti/obavljanju javne službe i korisnika (pretežito udruga civilnog društva) o mogućnosti pristupa informacijama iz svih segmenata rada pravnih osoba s javnim ovlastima/obavljanju javne službe, kroz analizu prakse Povjerenika, VUS-a, rješenja posebnih zakona o povjeravanju javnih ovlasti, definiranju javnih sredstava u ZPPI-ju te kroz komparativna rješenja. Sustavna pravna analiza prednosti i nedostataka oba modela dat će odgovor o načinu uređenja ovog pitanja.
- članak 10. ZPPI-ja: potrebno je razmotriti kategorizaciju TJV; alternativno, izostaviti točke 3., 5. i 12. iz stavka 1. članka; kada TJV nema odgovarajuće tehničke mogućnosti, svrhovito je propisati podrednu dužnost osnivača da to osigura; pojam strojne čitljivosti primjenjiv je samo na neke vrste dokumenata, eventualno ga izostaviti
- savjetovanja s javnošću: razmotriti ovlast podzakonskog uređenja
- javnost sjednica: korisno je obuhvatiti samo formalna tijela koja donose odluke, uz minimum objave dnevnih redova i zaključaka
- poslovna tajna: razmotriti da iz preporuke u Zakon bude pretočeno uvrštavanje klauzule kojom se druga ugovorna strana obavješćuje koji podaci su prema ZPPI-ju dostupni na zahtjev bez obzira na ugovaranje poslovne tajnosti
- kao jedan od oblika zlorabe prava mogu biti uvršteni očito uvredljivi zahtjevi
- novi sadržaj članka 23. stavka 3. ZPPI-ja: primjereno je propisati rok za izjavljivanje prigovora od 8 dana, uz propisivanje dužnosti navođenja upute o pravnom lijeku
- razmotriti podzakonsko uređivanje registra / evidencije službenika za informiranje
- uz poreznu tajnu, i ostale službene tajne propisane posebnim zakonima trebale bi biti izrijekom navedene u odredbama ZPPI-ja o relativnim ograničenjima pristupa
- poboljšati postojeće nazivlje (neprikladni su npr. nazivi „Povjerenik za informiranje“, „službenik za informiranje“, „test razmjernosti i javnog interesa“).

S druge strane, Ured ne smatra potrebnim:

- dodatno normativno precizirati odnos ZPPI-ja s propisima o zaštiti osobnih podataka
- dodatno urediti način provedbe testa razmjernosti i javnog interesa
- (ne)urednost zahtjeva za pristup informaciji: dovoljne su postojeće preporuke i praksa o mogućnosti fleksibilnijeg pristupa ocjeni urednosti zahtjeva kada se zahtjevu udovoljava, uz stroži pristup (uključujući traženje punog imena, adrese i OIB-a korisnika) kada se o zahtjevu donosi rješenje
- Zakonom propisati koja su TJV (npr. prema kriteriju broja zaposlenika) dužna imenovati i zamjenika službenika za informiranje
- dodatno urediti međusobno ustupanje (upućivanje) zahtjeva podnesenog istodobno većem broju TJV.

Nadalje, Ured smatra da je teško precizno definirati pojam javnih sredstava, iako bi to bilo korisno.

Prema praksi VUS-a, Povjerenik nije ovlašten odlučivati o (ne)opravdanosti klasificiranosti konkretnog podatka, jer je riječ o isključivoj ovlasti vlasnika tajnog podatka. Postavlja se pitanje treba li tome prilagoditi zakonski tekst.

4.2.2.2. VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

VUS podupire ili predlaže sljedeća stajališta:

- članak 1. stavak 3. ZPPI-ja: ne bi smetalo razdvojeno uređenje upravnih i sudskih postupaka, od ostalih na zakonu utemeljenih postupaka
- članak 38. stavak 4. Ustava RH ne daje prostora za uključivanje kriterija javnog interesa u normativnu definiciju informacije
- u pogledu pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu, opravdano je primjenu ZPPI ograničiti na poslove koje te pravne osobe obavljaju u okviru javnih ovlasti, odnosno javne službe
- službenu tajnu potrebno je uvrstiti među relativna ograničenja iz članka 15. stavka 2. ZPPI-ja
- očito uvredljiv sadržaj zahtjeva ne pripada u zlouporabu prava, ali može biti uređen drugdje u tekstu ZPPI-ja
- (ne)uredni zahtjevi: s jedne se strane može javiti načelo ekonomičnosti, a s druge nužnost uobičajenoga procesnog redosljeda rješavanja zahtjeva
- nakon uvrštavanja prava na prigovor u članak 18. ZPPI-ja, više nije svrhovito zadržati razliku između definicije informacije (čl. 5. t. 3. ZPPI) i definicije što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama (čl. 18. st. 5. ZPPI), niti s time povezanu razliku u postupcima pravne zaštite.

S druge strane, VUS ne smatra nužnim:

- reguliranje postupka uređivanja statusa TJV, uz odgovarajuću pravnu zaštitu (to se već utvrđuje kao jedno od pitanja u postojećim postupcima)
- propisati redosljed obrade zahtjeva za pristup informacijama (može biti sadržano u smjernicama Povjerenika za informiranje)
- propisivanje dužnosti TJV iz članka 10. ZPPI-ja ovisno o kategoriji TJV
- dodatno uređenje načina provedbe testa razmjernosti i javnog interesa
- normativno definiranje raspolaganja javnim sredstvima (primjena neizravno može biti olakšana užim definiranjem TJV)
- zakonsko propisivanje klauzule o dostupnosti informacija u poslovnim ugovorima (kako bi druga ugovorna strana znala da je konkretna informacija dostupna prema ZPPI).

4.3. GLAVNI POKAZATELJI TZV. DUBINSKE ANALIZE (PREMA POJEDINIM INSTITUTIMA ZPPI-JA)

Rezultati Upitnika C (u cjelini odgovora TJV i istraživačkih intervjua) analizirani su imajući na umu cjelinu rezultata istraživanja provednih ovim projektom, kao i normativni okvir povezan uz pojedini institut ili pravnu cjelinu. Taj okvir ne čine samo odredbe ZPPI-ja, već i odredbe propisa na drugim pravnim područjima. Uređenje prava na pristup informacijama ne može biti promatrano izvan cjeline pravnog poretka, niti je pravo na pristup informacijama jedini instrument ostvarivanja transparentnosti javnog sektora i preveniranja anomalija u njemu.

Analiza obuhvaća i stajališta Evaluacijskog tima o mogućim poboljšanjima teksta ZPPI-ja, odnosno o prikladnosti sadašnje regulacije. Materija obuhvaćena analizom rezultata Upitnika C

djelomice je nužno povezana s drugim dijelovima te analize, pa ovaj materijal sadržava i odgovarajuće poveznice između pojedinih dijelova analize

4.3.1. Normativna definicija informacije i definiranje zahtjeva koji se ne smatraju zahtjevom za pristup informacijama

S ovime su povezana pitanja 4 i 6 u Upitniku C. Rezultati Upitnika ne ukazuju na problematičnost same definicije informacije iz članka 5. točke 3. ZPPI-ja, ali upućuju na znatne teškoće u praksi pri razgraničavanju je li riječ o tome da zatraženi podatak nije informacija iz navedene odredbe ZPPI-ja, ili pak o tome da se konkretni zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informaciji (čl. 18. st. 5. ZPPI-ja). U određenoj mjeri problematičnim se pokazuje i razgraničenje između članka 1. stavka 3. ZPPI-ja (kojom je uređena jedna od osnova za isključenje primjene navedenog Zakona⁴) i članka 18. stavka 5. toga Zakona.

Drugom novelom ZPPI-ja uvedena je zaštita putem prigovora u odnosu na odlučivanje o zahtjevu za pristup informaciji putem obavijesti (nova odredba čl. 23. st. 3. ZPPI-ja)⁵, uključujući obavijest da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. toga Zakona (vezano uz čl. 23. st. 1. t. 6. i čl. 23. st. 2. ZPPI-ja). To dovodi do dvojbe treba li i dalje, pored nužne normativne definicije informacije (u odnosu na koju je, u slučaju negativne odluke o zahtjevu, zaštita korisnika osigurana putem žalbe i upravnog spora), zadržati i zasebnu odredbu o tome koji zahtjev se ne smatra zahtjevom za pristup informaciji (gdje zaštita od negativne odluke ima dodatni element prigovora pa se najprije izjavljuje prigovor, potom žalba, nakon čega slijedi upravni spor). Zbog toga predlažemo da se normativna definicija informacije u članku 5. ZPPI-ja dopuni negativnim dijelom definicije, tj. određenjem što se ne smatra informacijom, u svjetlu postojeće odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI-ja. Alternativno, u slučaju zadržavanja postojeće odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI-ja, procesno svrhovito u primjeni te odredbe propisati odbacivanje zahtjeva, umjesto upućivanja obavijesti.⁶

Ustaljena je, stabilna te sukladna sadržaju i smislu normativne definicije informacije iz članka 5. točke 3. ZPPI-ja interpretacija prema kojoj je riječ o postojećem podatku kojim TJV raspolaže u nekom od materijaliziranih oblika. U tom pogledu nema potrebe za otklonom od važećeg uređenja. Drugim propisima uređen je pristup pojedinim drugim oblicima informacije, kada je zakonodavac to smatrao potrebnim učiniti. Primjerice, posrijedi je dostupnost novinara javnim informacijama (Zakon o medijima)⁷, obavješćivanje o uvjetima ostvarivanja i zaštite prava (Zakon o općem upravnom postupku), postupanje po predstavkama (npr. Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o policiji), pristup arhivskom gradivu (Zakon o arhivskom gradivu i arhivima) i dr.

Nadalje, člankom 38. stavkom 4. Ustava Republike Hrvatske zajamčeno je pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ne nalazimo pravno uporište prema kojem bi ova odredba mogla biti protumačena na način koji bi rečeno pravo bilo ograničeno na informacije od javnog interesa. Stoga ne nalazimo ni osnovu da se pojam javnog interesa uključi u normativnu definiciju informacije propisanu ZPPI-ju. To javni interes u kontekstu primjene ZPPI-ja ne čini

⁴ Više o odredbi čl. 1. st. 3. ZPPI-ja v. pod 4.3.7.1.

⁵ Više o prigovoru v. pod 4.3.6.3.

⁶ Jedan od elemenata postojeće odredbe čl. 18. st. 5. ZPPI-ja je uvid u cjelokupni spis predmeta. Više o mogućoj promjeni uređenja primjenjivosti ZPPI-ja na uvid u spise predmeta upravnih i sudskih postupaka v. pod 4.3.7.1.

⁷ Više o primjeni Zakona o medijima u kontekstu prava na pristup informacijama v. pod 4.3.7.2.

posve irelevantnim, jer se taj interes utvrđuje, primjerice, pri provedbi testa razmjernosti, u okviru primjene odredaba o relativnim ograničenjima prava na pristup informacijama.

4.3.2. Normativna definicija TJV i kategoriziranje TJV

Definiranja pojma TJV tiče se pitanje 5 u Upitniku C. Premda postojeće uređenje za to ne daje izričito uporište, rezultati Upitnika pokazuju da većina TJV obuhvaćenih uzorkom u praksi smatra da se odredba članka 5. stavka 2. ZPPI-ja (kojom je definiran pojam TJV), na njih ne odnosi u segmentu djelatnosti u kojem se ne ostvaruje javni interes, odnosno u kojem se ne obavlja javna služba, odnosno koji se ne odnosi na utrošak javnih sredstava.

Normativna definicija TJV, naročito u dijelu u kojem pojedina vrsta tijela to svojstvo nema ili ne bi imala u cjelini svoje djelatnosti, utječe i na primjenu više drugih odredaba ZPPI-ja. Primjerice, u pogledu definicije informacije (kao podatka u posjedu TJV), proaktivnih dužnosti TJV i dr.

Bez obzira na objedinjenu strukturu sadržaja članka 5. točke 2. ZPPI-ja, i sada se objektivno razaznaju dvije kategorije TJV:

a) tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (tj. tijela u sferi uprave)

b) pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

4.3.2.1. TIJELA JAVNE VLASTI IZVAN „UPRAVNE SFERE“

Prijepori vezani uz status (svojstvo) TJV u praksi se, u pravilu, ne javljaju u odnosu na tijela iz kategorije a). Uvrštavanje ove teme u projektni zadatak ponajprije se tiče problema vezanih uz TJV iz kategorije b).

U pogledu TJV iz kategorije b), alternativno su propisani sljedeći kriteriji obuhvata normativnom definicijom TJV:

- izvršavanje javnih ovlasti⁸
- osnivač (Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave)
- obavljanje javne službe⁹

⁸ Rješavanje upravnih stvari u upravnom postupku tipična je, ali ne i jedina javna ovlast. Postoje i regulacijske javne ovlasti, one vezane uz atestiranje (npr. stanice za tehnički pregled vozila), intervencijske javne ovlasti (npr. one koje pripadaju vatrogasnim postrojbama prilikom intervencije) i dr. Javne ovlasti dodjeljuju se posebnim (sektorskim) zakonima. Statusno, pravne osobe s javnim ovlastima su ustanove, trgovačka društva, pravne osobe *sui generis* (čiji je položaj uređen posebnim propisima), a ponekad su to i udruge (npr. Hrvatski Crveni križ, Hrvatski autoklub).

⁹ Javne službe uobičajeno se dijele na gospodarske (npr. komunalno gospodarstvo) i negospodarske (pružanje javnih usluga u područjima zdravstva, obrazovanja i sl.). Javnu službu uglavnom obavljaju javne ustanove, ali ponekad i druge ravne osobe (npr. trgovačka društva i različite vrste pravnih osoba čiji je status propisan *sui generis*). Koji poslovi se obavljaju kao javna služba određuje se posebnim zakonima. Zakonodavac u tom pogledu nije uvijek terminološki dosljedan, pa, pored pojma javna služba, koristi termine javna usluga, usluga od javnog interesa, djelatnost od posebnoga društvenog interesa, djelatnost od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i sl., što u većini slučajeva (ali ne uvijek) u biti odgovara pojmu javne službe.

- financiranje, na temelju posebnog propisa, pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.)
- vlasništvo nad trgovačkim društvom (trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo).

Kod dijela TJV iz kategorije b) preklapa se više kriterija. Istodobno, dio pravnih osoba s javnim ovlastima u svojoj djelatnosti obavlja i poslove izvan javnih ovlasti, a obavljanje javne službe nije isključiva djelatnost većine pravnih osoba kojima je povjereno (i) obavljanje javne službe. Također, dio gospodarskih TJV (ponajprije trgovačkih društava) ne posluje samo u kontekstu monopola ili nekoga drugog oblika posebnog položaja, već im se dio poslovanja ostvaruje u klasičnome komercijalnom kontekstu, u slobodnoj tržišnoj utakmici, gdje nema osnovanog razloga da informacijski budu izloženi većim rizicima od svojih tržišnih takmaca (konkurenata), niti se time ostvaruju smisao i svrha prava na pristup informacijama.¹⁰

Jedno od ključnih pitanja na koje ovaj projekt treba odgovoriti jest treba li te ako da, na koji način, u kontekstu statusa TJV (a time i primjenjivosti ZPPI-ja), djelatnosti TJV iz kategorije b) promatrati u njihovoj cjelini ili ovisno o bitnim pravnim obilježjima pojedinih segmenata njihove djelatnosti. Te su pravne osobe u doseg ZPPI-ja uvrštene prije svega radi uvida javnosti u javnopravni segment njihove djelatnosti, što se prvenstveno očituje u primjeni javnih ovlasti, odnosno u obavljanju javne službe, odnosno financiranja javnim sredstvima.

U prvom redu, mišljenja smo da pritom nije svrhovito primijeniti kriterij segmenta djelatnosti koji se obavlja u javnom interesu, koji prijedlog je zabilježen pri anketiranju TJV u okviru Upitnika C. Javni interes odražava se u drugim svojstvima (uključujući javne ovlasti, javnu službu i raspolaganje javnim sredstvima), ali sâm po sebi nije dovoljno precizan da bi u primjeni osigurao dovoljan stupanj pravne sigurnosti, što bi, između ostalog, poticalo dio TJV da izbjegava izvršavanje svojih obveza koristeći razmjernu neodređenost pojma javnog interesa.¹¹

S druge strane, mjerodavni mogu biti kriteriji javne ovlasti, javne službe, javnog financiranja, a u gospodarskom segmentu kriterij tržišne izloženosti. Predlažemo, stoga, da se, neovisno o kriterijima osnivača, financiranja i vlasništva (čija bi primjena ovdje bila isključena), iz definicije TJV izostavi:

- dio djelatnosti pravnih osoba s javnim ovlastima koji nije vezan uz izvršavanje javnih ovlasti
- dio djelatnosti pravnih osoba koje obavljaju javnu službu koji nije vezan uz obavljanje javne službe

¹⁰ Potonje ne znači da komercijalni dio djelatnosti pravnih osoba javnog sektora ostaje izvan javnog nadzora, već da su za to dovoljni drugi instrumenti predviđeni postojećim zakonodavstvom, u okviru trgovačkog i financijskog prava, revizijske kontrole, inspeksijskih nadzora (uključujući ovlast iniciranja nadzora koja pripada svakome – čl. 42. Zakona o općem upravnom postupku), parlamentarnog nadzora, alata sprječavanja sukoba interesa, tijela kaznenoga i prekršajnog progona, posebnog položaja medija i dr.

Pravne osobe javnog sektora koje obavljaju gospodarsku djelatnost nedvojbeno posluju u javnom interesu (u smislu jednog od komentara zabilježenog u upitniku za korisničke udruge), ali javni nadzor nad ostvarivanjem te vrste javnog interesa može biti ostvaren i na druge načine, ne nužno putem stavljanja tih pravnih osoba u nepovoljniji informacijski položaj u konkurencijskome, tržišnom ambijentu.

¹¹ Zakonodavstvo, pravna praksa i pravna doktrina omogućuju da odgovori na pitanja radi li se u konkretnom slučaju o javnoj ovlasti ili javnoj službi budu bitno pouzdaniji negoli odgovor na pitanje u čemu se u odnosnom slučaju (ne) očituje javni interes. Javni interes je pravni standard, koji nema općeprijemljivu, generalnu definiciju. Pojam javnog interesa ne treba poistovjećivati s pojmovima interesa javnosti, državnog interesa i sl.

- dio poslovne (gospodarske) djelatnosti pravnih osoba koji se ostvaruje isključivo u kontekstu slobodne tržišne utakmice, bez ijednog oblika posebnoga gospodarskog položaja konkretne pravne osobe.¹²

Netom predložena ograničenja u većini slučajeva ne bi navedene pravne osobe posve isključile iz kruga TJV, ali bi njihovo svojstvo TJV bilo ograničeno na onaj dio njihovih djelatnosti što je primarno povezan s njihovom ulogom u javnom sektoru. U slučaju prihvaćanja ove normativne varijante, tomu bi bilo korisno prilagoditi sistematizaciju odluka što se donose povodom zahtjeva za pristup informaciji¹³, a u definiciji TJV vjerojatno više ne bi bilo potrebno zadržati kriterij osnivača.

Usto, može biti korisno propisati da je, u dvojbi, na pravnim osobama iz kategorije b) teret dokazivanja da u konkretnom slučaju nemaju svojstvo TJV. U dijelu poslovnih aktivnosti u kojima bi bio zadržan status TJV, objektivno potrebna zaštita dijela poslovnih informacija i dalje bi bila moguća putem poslovne tajne, kao relativnog ograničenja prava na pristup informacijama, koje je, u najvećem dijelu, podložno primjeni testa razmjernosti i javnog interesa.¹⁴

Uz to, Povjerenik za informiranje, kao i VUS, i dalje bi bilo ovlašteni u svakom spornom slučaju preispitivati je li TJV osnovano utvrdilo da u konkretnom slučaju nema svojstvo TJV.

Donekle drukčiji pristup ograničavanju pristupa informacijama koji se ne tiču javne službe, utemeljen na rezultatima komparativnog istraživanja, dostupan je u poglavlju 5.3. ovog Izveštaja.

4.3.2.2. POJAM JAVNIH SREDSTAVA

Dalje, kako za normativno definiranje TJV, tako i za raspolaganje javnim sredstvima u kontekstu provedbe testa razmjernosti i javnog interesa¹⁵, važno je normiranje i tumačenje pojma javnih sredstava. Postojeći tekst članka 5. točke 2. ZPPI-ja javna sredstva primjerično označava kao „namete, davanja, i sl.“, pored financiranja iz proračunskih sredstava, što je zasebno izrijekom navedeno (premda i proračunska sredstva čine javna sredstva). Može se razmotriti da pojam javnih sredstava bude zasebno normativno definiran u okviru pojmovnika u članku 5. ZPPI-ja.

Teško je pri tome izbjeći da definicija javnih sredstava bude primjerična (tj. teško je definirati zatvoreni krug elemenata takve definicije). Ipak, više primjeričnih elemenata u definiciji olakšava interpretaciju tog pojma u praksi (i u pogledu otvorenog dijela definicije), a neki od elemenata mogu biti izrijekom isključeni iz definicije, što bi također doprinijelo pravnoj sigurnosti.

U novije je vrijeme zabilježena nestabilnost u sudskoj praksi o tomu smatraju li se obvezne komorske i sl. članarine javnim sredstvima, pa (i) ova dvojba može biti razriješena zakonskom odredbom.¹⁶ U slučaju preciznijeg definiranja, svrhovito bi bilo obuhvatiti i jamstva koja mogu teretiti proračunska sredstva, kao i sredstva ostvarena korištenjem javne imovine (u dijelu u kojem već nisu obuhvaćena proračunskim sredstvima).

Korisnom se može pokazati i definicija javnih davanja prema Općem poreznom zakonu, kao i propisi o proračunu i proračunskom računovodstvu, javnoj nabavi, upravljanju državnim imovinom, te razmatranje tretmana sredstava Europske unije, izvanproračunskih javnih fondova,

¹² Nomotehnički bi ove tri intervencije vjerojatno bilo bolje učiniti pozitivnim definiranjem, ali je za ovo izlaganje preglednije navesti što može biti izostavljeno.

¹³ Više o mogućim promjenama u sistematiziranju tih odluka v. pod 4.3.6.4.

¹⁴ O poslovnoj tajni kao relativnom ograničenju prava na pristup informacijama v. više pod 4.3.4.1.

¹⁵ Riječ je o čl. 16. st. 3. ZPPI-ja. Više o tome v. pod 4.3.4.7.

¹⁶ Ne samo zbog nestabilnosti sudske prakse, već i radi odgovora na načelno pitanje čine li takve članarine, po svojoj biti, javna sredstva, u kontekstu ostvarivanja prava na pristup informacijama.

subvencija i sl. Primjerično, ali dovoljno precizno definiranje javnih sredstava može se činiti nomotehnički odveć zahtjevnim. No, uz suradnju s ekspertima na području javnih financija to je rješivo, a vrijedno je truda, imajući na umu da se definicija javnih sredstava u istraživanju pokazala jednom od najproblematičnijih točaka u primjeni ZPPI-ja.

4.3.2.3. DODATNA PRECIZIRANJA DEFINICIJE TIJELA JAVNE VLASTI

Korisna mogu biti i sljedeća preciziranja normativne definicije TJV:

- utvrđivanje (ne)postojanja statusa TJV prema stanju stvari u vrijeme podnošenja konkretnog zahtjeva za pristup informaciji
- izričito stipuliranje prema kojem vlasništvo obuhvaća i posredno vlasništvo
- preciziranje pojma „pretežito“ (npr. više od polovice)
- isključivanje iz definicije TJV pravnih osoba čiji je osnivač isključivo fizička osoba / osobe, koje su postojećom definicijom obuhvaćene slijedom provedbe javnih ovlasti ili obavljanja javne službe (npr. ljekarne, veterinarske stanice i sl.), radi fokusiranja primjene ZPPI-ja na TJV čija je djelatnost ključna za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Dosad izneseno upućuje na zaključak da bi u tekstu ZPPI-ja nomotehnički bilo prikladnije i preglednije zasebno definirati dvije kategorije TJV, prethodno označene kao a) i b).

Nadalje, u okviru istraživačkih intervjua postavilo se pitanje treba li, radi otklanjanja dvojbi potpada li pojedina pravna osoba pod definiciju TJV-a u smislu ZPPI-ja, predvidjeti upravni postupak u kojem bi se utvrđivalo ima li konkretna pravna osoba to svojstvo, uz pripadajuću pravnu zaštitu u upravnom postupku i u upravnome sporu. Ipak, skloniji smo postojećoj varijanti, u kojem se, kada se navedeno pitanje pojavi kao sporno, o tome ionako odlučuje u okviru postupka povodom zahtjeva za pristup informaciji. I sada, naime, Povjerenik za informiranje, odnosno VUS, pri odlučivanju o žalbi, odnosno tužbi, utvrđuju ima li odnosna pravna osoba svojstvo TJV (prije svega kada dotična osoba u predmetnom slučaju tvrdi da ga nema), ali se o (ne)postojanju toga svojstva ne vodi dodatan, zaseban postupak.¹⁷ Uz to, dvojba u pogledu svojstva TJV u pravilu se javlja u pogledu TJV iz kategorije b). Prihvati li se preciziranje definicije TJV iz te kategorije (predloženo pod 4.3.2. ovog Izvešća), generalno utvrđivanje svojstva pojedinog TJV ionako ne bi bilo primjenjivo u svim situacijama.

4.3.3. Proaktivna objava informacija i savjetovanje s javnošću

Proaktivna objava informacija razumijeva više vrsta javnog predstavljanja informacija u posjedu TJV općoj javnosti, bez posebnih (pojedinačnih) zahtjeva za pristup informacijama. U tom pogledu ZPPI propisuje dužnost objavljivanja pojedinih vrsta informacija na internetskoj stranici TJV (čl. 10. st. 1.), dostavljanje dokumenata u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske (čl. 10.a), objavljivanje dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću (tzv. e-savjetovanja – čl. 11.) te informiranje javnosti o sjednicama službenih tijela, radi omogućavanja neposrednog uvida u njihov rad (čl. 12.).

Proaktivna objava trebala bi biti primaran način ostvarivanja prava na pristup informacijama, dopunjen reaktivnim segmentom ostvarivanja toga prava, koji se ostvaruje u postupcima povodom pojedinačnih zahtjeva korisnika za pristup informaciji. Proaktivna objava omogućuje pristup informacijama bitno većem krugu korisnika, povećava transparentnost rada TJV te

¹⁷ O postupovnim pitanjima vezanima uz rješavanje zahtjeva za pristup informaciji v. pod 4.3.6.

smanjuje potrebu za podnošenjem pojedinačnih zahtjeva za pristup informaciji i za korištenje drugih oblika pojedinačne komunikacije građana i pravnih osoba s TJV.

Provedba proaktivnih mjera podliježe inspeksijskom nadzoru Ureda povjerenika za informiranje (čl. 45. st. 1. podst. 1.-3. ZPPI-ja).

4.3.3.1. OBJAVLJIVANJE INFORMACIJA NA INTERNETSKOJ STRANICI

Proaktivnoj objavi na internetskoj stranici TJV (čl. 10. ZPPI-ja) posvećena su pitanja 8 i 9 u Upitniku C. U dijelu u kojem su TJV označila da ne primjenjuju neku/neke od točaka iz članka 10. stavka 1. ZPPI-ja, kao razlog za to uglavnom je navedeno da konkretna točka nije primjenjiva na djelatnost odnosno TJV. U pogledu neprimjene u praksi, nijedna od navedenih točaka se izrazito ne izdvaja. Što se tiče odgovora TJV koje točke u praksi ne primjenjuju, nešto su zastupljenije sljedeće točke (polazeći od najčešće neprimjenjivanih točaka):

- 12. - zaključci sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službeni dokumenti usvojeni na tim sjednicama te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika
- 8. - informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa
- 3. - nacrti zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću, u skladu s člankom 11. ZPPI-ja
- 5. - registri i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe
- 6. - informacije o javnim uslugama koje tijelo javne vlasti pruža, na vidljivu mjestu, uz poveznicu na one koje pruža elektroničkim putem.

Razmjerno široka definicija TJV nužno posljedi velikim razlikama u sadržaju djelatnosti između TJV. Zbog toga očekivanima ocjenjujemo i anketne pokazatelje o znatnim razlikama između TJV u pogledu stajališta o (ne)primjenjivosti pojedinih propisanih sadržaja proaktivne objave na djelatnost konkretnog TJV.

Nedvojbeno je da, u članku 10. stavku 1. ZPPI-ja, sve točke nisu primjenjive na djelatnost svih TJV. Ne vjerujemo da bi došlo do pogoršanja discipline u provedbi proaktivne objave kada bi se u tekstu ZPPI-ja izričito naznačilo da se dužnost objave odnosi na vrste informacija iz članka 10. stavka 1. toga Zakona koje nastaju u okviru djelatnosti konkretnog TJV.¹⁸ Uz to, pojam strojne čitljivosti vezan je samo na neke vrste dokumenata, a sada je kategorički propisan u odnosu na sve dokumente iz članka 10. stavka 1. ZPPI-ja. Također, postoje situacije u kojima TJV nema tehničke mogućnosti ispuniti dužnosti vezane uz proaktivnu objavu. Svrhovito je propisati da, u tom slučaju, dužnost proaktivne objave za TJV izvršava osnivač TJV.

Veći stupanj prilagodbe uređenja proaktivnih obveza TJV bitnim obilježjima njihova djelokruga moguće je postići, primjerice, odabirom jedne od sljedećih varijanti:

1) kategoriziranjem TJV, prema kriteriju vrsta informacija koja nastaju u okviru njihove djelatnosti, uz propisivanje koja kategorija TJV potpada pod koji opseg proaktivne objave (ova inačica može se pokazati nomotehnički vrlo zahtjevnom)

¹⁸ K tomu, u slučaju prihvaćanja preporuke o drukčijem definiranju pojedinih kategorija TJV (v. pod 4.3.2.), s time bi bilo potrebno uskladiti uređenje dužnosti proaktivne objave informacija u posjedu tih tijela.

2) izostavljanje dijela točaka iz članka 10. stavka 1. ZPPI-ja, uz reguliranje njihove materije u drugim odredbama ZPPI-ja (npr. t. 3. u okviru čl. 11., t. 5. u okviru uređenja ponovne uporabe informacija, i sl.).

Ni jedna od ovih dviju varijanti zbiljski ne mora značiti smanjivanje popisa stavki (vrsta dokumenata) koje podliježu dužnosti proaktivne objave u okviru cjeline teksta ZPPI-ja.

4.3.3.2. SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU

Dalje, na objavljivanje dokumenata u svrhu savjetovanja s javnošću (čl. 11. ZPPI-ja) odnose se pitanja 10 i 11 u Upitniku C. Prema rezultatima istraživanja, približno tri četvrtine TJV povremeno određuje rok savjetovanja kraći od 30 dana. Približno polovica TJV kao razlog za to navelo je neki od ponuđenih odgovora (kada je to propisano posebnim zakonom; potreba hitnog donošenja propisa; kada je riječ o propisu nižeg ranga; usklađivanje s europskim zakonodavstvom; manje izmjene u sadržaju propisa, i dr.). Ostala TJV smatraju, u osnovi, da provedba savjetovanja s javnošću nije primjenjiva na njihovu djelatnosti, odnosno da nisu obveznici provedbe savjetovanja. Također oko tri četvrtine TJV izjasnilo se da u nekim slučajevima ne provode savjetovanje s javnošću. Razlozi za to podudarni su razlozima navedenima za određivanje roka savjetovanja kraćeg od 30 dana.

Umjesto postojeće odredbe članka 11. stavka 3. ZPPI-ja, prema kojoj je savjetovanje s javnošću potrebno provesti „u pravilu“ u trajanju od 30 dana (osim kada se savjetovanje provodi u postupku procjene učinaka propisa), prikladnije bi bilo taksativno propisati slučajeve u kojima savjetovanje može trajati kraće, uz određivanje najkraće dopuštenog trajanja savjetovanja. Predlažemo i da u stavku 4. toga članka bude propisan rok za dostavu izvješća o savjetovanju.

Dio materije savjetovanja s javnošću može zakonskom odredbom biti prepušten razrađujućem podzakonskom uređenju. Držimo da bi prikladnije za to bilo ovlastiti Povjerenika za informiranje, nego nadležno ministarstvo.

4.3.3.3. JAVNOST RADA (SJEDNICE TJV)

Naposljetku, javnosti rada putem informiranja javnosti o sjednicama TJV (čl. 12. ZPPI-ja) posvećeno je pitanje 12 u Upitniku C. Da ne postupaju po toj odredbi, jer nije primjenjiva na način njihova poslovanja, navelo je 31% TJV koja su sudjelovala u istraživanju. Većina ostalih TJV izjavnila se da o sjednicama tijela unaprijed informiraju javnost ovisno o vrsti tijela koje zasjeda, a 15% TJV navodi da javnost uvijek informiraju o sjednicama svih svojih tijela.

Korisnim smatramo propisati rok objave podataka iz članka 12. stavka 1. ZPPI-ja. Korisno bi bilo precizirati i da je riječ o službenim tijelima ovlaštenima za donošenje obvezujućih odluka, jer službena mogu biti i druga radna i slična tijela savjetodavnog ili kolegijalnog karaktera.

4.3.4. Ograničenja prava na pristup informacijama te provedba testa razmjernosti i javnog interesa

Zbiljski doseg svakog prava ponajprije ovisi o propisanim ograničenjima ostvarivanja konkretnog prava. To vrijedi i za pravo na pristup informacijama. Zbog toga je uređenje ograničenja pristupa informaciji (tj. iznimaka od općeg uređenja načelne dostupnosti informacija u posjedu TJV) od ključne važnosti za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Ograničenja su mjerodavna kako u pogledu reaktivnog segmenta ostvarivanja prava na pristup informacijama (tj. odlučivanja o pojedinačnim zahtjevima za pristup informacijama), tako i pri provedbi proaktivnih mjera (v. npr. čl. 10. st. 2. i čl. 12. st. 2. ZPPI-ja).

Važnost reguliranja ograničenja prava na pristup informacijama u prvom se redu odnosi na relativna ograničenja pristupa informaciji (čl. 15. st. 2.-4. ZPPI-ja)¹⁹ te na s time povezanu provedbu testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. ZPPI-ja). U primjeni tog dijela ZPPI-ja naročito dolazi do izražaja važnost povezivanja odredaba toga Zakona s mjerodavnim odredbama zakona kojima su uređena pravna područja uz koja je vezana odnosna vrsta relativnog ograničenja (npr. tajnost podataka, zaštita osobnih podataka, pravo intelektualnog vlasništva).

Rezultati istraživanja ne ukazuju na potrebu proširivanja, niti sužavanja popisa relativnih ograničenja prava na pristup informacijama sadržan u članku 15. ZPPI-ja.

Upitnik C fokusiran je na ograničenja što se odnose na poslovnu tajnu (pitanje 13) i osobne podatke (pitanje 14),²⁰ kao i na provedbu testa razmjernosti i javnog interesa (pitanja 17 i 18). S time je povezano i prognostičko pitanje 22.

4.3.4.1. POSLOVNA TAJNA

Poslovna tajna regulirana je i na području javnog prava (VIII. dijelom Zakona o zaštiti tajnosti podataka, čl. 19.-26.²¹) i na području privatnog prava (Zakonom o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti). Upravnopravno (prema čl. 19. Zakona o zaštiti tajnosti podataka), poslovnu tajnu potrebno je unaprijed odrediti zakonom, propisom ili općim aktom, a priopćavanjem poslovne tajne neovlaštenoj osobi mogle bi nastupiti štetne posljedice za gospodarske interese pravne osobe. Općim aktom ne može se odrediti da se svi podaci koji se

¹⁹ Apsolutno ograničenje pristupa informacijama, propisano u čl. 15. st. 1. ZPPI-ja, odnosi se na informacije koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka.

²⁰ Osobni podaci i poslovna tajna ujedno su dva najčešća razloga odbijanja zahtjeva u praksi TJV (v. npr.: Povjerenik za informiranje, Izvešće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2021. godinu - <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2022/03/1.-Izvešće-o-provedbi-ZPPI-za-2021.pdf?x57830>, 18.-19. str.).

²¹ Vezano uz prijelaznu odredbu čl. 34. Zakona o tajnosti podataka.

odnose na poslovanje pravne osobe smatraju poslovnom tajnom, niti se poslovnom tajnom mogu odrediti podaci čije priopćavanje nije razložno protivno interesima te pravne osobe. Poslovnom tajnom ne mogu se odrediti podaci koji su od značenja za poslovno povezivanje pravnih osoba niti podaci koji se odnose na zaštićeno tehničko unapređenje, otkriće ili pronalazak. U kontekstu primjene ZPPI-ja, poslovnu tajnu, po prirodi stvari, mogu odrediti samo TJV koji obavljaju gospodarsku djelatnost.²²

Rezultati vezani uz poslovnu tajnu pokazuju da 39% TJV obuhvaćenih uzorkom nema iskustva s takvim zahtjevima, da 38% TJV primjenjuje mjerodavne zakone (Zakon o zaštiti tajnosti podataka, odnosno Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti), ali i da više od dvije trećine primjenjuje i kriterije koji nisu zakonom propisani (važnost informacije za poslovanje, odnosno je li pružanje konkretne informacije u javnom interesu). Da provode test razmjernosti i javnog interesa, odgovorilo je 51% TJV (tj. 83% TJV koja se u praksi susreću sa zahtjevima za pristup informaciji vezanima uz poslovnu tajnu).

Mišljenja smo da očito postojeći problemi u primjeni poslovne tajne kao relativnog ograničenja prava na pristup informaciji ne mogu biti pripisani manjkavostima u normativnom okviru, već u primjeni tog okvira, bez obzira na to je li u pojedinom slučaju riječ o nedovoljnom poznavanju tog okvira, i/ili o pokušaju širenja poslovne tajnosti u javnom sektoru izvan za to propisanih okvira.²³

Moguće dodatno ograničenje pristupa informacijama vezano uz zaštitu legitimnih poslovnih interesa razmotreno je u komparativnom dijelu Izveštaja, pod 6.3.

4.3.4.2. OSOBNİ PODACI

Primarni izvori prava na području zaštite osobnih podataka jesu Opća uredba o zaštiti podataka²⁴ i Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka. Funkciju nezavisnog tijela na tome pravnom području obavlja Agencija za zaštitu osobnih podataka. Za razliku od dijela zemalja, u Republici Hrvatskoj su razdvojena nezavisna tijela nadležna za zaštitu osobnih podataka, odnosno za pristup informacijama javnog sektora (Povjerenik za informiranje). Tijela javne vlasti među najvećim su obrađivačima osobnih podataka. Zbog toga u praksi nužno dolazi do situacija u

²² Na području privatne tajnosti, relativno ograničenje prava na pristup informaciji koje je srodno poslovnoj tajni jest profesionalna tajna, uređena u čl. 27. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, u kombinaciji s posebnim zakonom kojim je uređen konkretni sektor (npr. zdravstvo, socijalna skrb, odvjetništvo i dr.), ili s međunarodnim ugovorom (ispovjedna tajna). Poslovnom tajnom štite se vlastiti, dok se profesionalnom tajnom štite tuđi podaci. U praksi primjene ZPPI-ja primjena profesionalne tajne očito je bitno manje problematična nego što je to primjena poslovne tajne.

Bankovna tajna (čl. 156.-158. Zakona o kreditnim institucijama), u dijelu što se odnosi na podatke klijenata, ne ulazi u klasični doseg pojma poslovne tajne (u smislu poslovne tajne banke, iako je često riječ o poslovnoj tajni klijenta). Pritom bankovna tajna ne ulazi u doseg definicije profesionalne tajne iz čl. 27. Zakona o zaštiti tajnosti podataka, jer nije riječ o podacima o osobnom ili obiteljskom životu. Kada banka ima svojstvo TJV prema ZPPI-ju, na bankovnu je tajnu primjenjiva odredba čl. 15. st. 2. t. 7. ZPPI-ja.

²³ U poslovnoj sferi, kada informacije što nastaju u poslovnom odnosu u kojem sudjeluje TJV mogu biti dostupne primjenom ZPPI-ja, korektno je s time upoznati drugu ugovornu stranu, po mogućnosti i putem uglavka u ugovoru koji na to upućuje. Na to upućuje i postojeće meko pravo (Povjerenik za informiranje: Smjernice za klauzulu transparentnosti u ugovorima o zakupu poslovnog prostora koje tijela javne vlasti sklapaju s trećim osobama - <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/PI-Smjernice-Ugovor-o-zakupu-poslovnog-prostora.pdf?x57830> ; Smjernice o pristupu informacijama i poslovnoj tajni - <https://pristupinfo.hr/pravni-okvir/upute-smjernice-obraci/>). Vjerojatno nije nužno to uvrstiti i u tekst ZPPI-ja, kao dužnost TJV koje sklapa takav ugovor.

²⁴ Punim nazivom: Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka)(Tekst značajan za EGP)(SL L 119, 4. 5. 2016.).

Opća uredba nerijetko se u hrvatskome pravnom prometu i u općoj javnosti nepotrebno označava svojom kraticom na engleskom jeziku („GDPR“).

kojima je potrebno razriješiti koliziju između regulacije zaštite osobnih podataka (koja polazi od toga da su ti podaci načelno nedostupni, uz izričito propisane iznimke) i regulacije prava na pristup informacijama javnog sektora (koja polazi od obratnog pristupa, prema kojem su dostupne sve informacije u posjedu tijela TJV, osim informacija za koje je to izričito propisano).

Prema odgovorima na Upitnik C, sa zahtjevima za pristup informaciji koje sadržavaju osobne podatke iskustva ima 80% TJV. Iako u postupku povodom zahtjeva za pristup informaciji TJV koja ujedno čini osobni podatak nije propisano sudjelovanje Agencije za zaštitu osobnih podataka, 23% TJV navelo je da prije donošenja odluke o zahtjevu traže prethodno mišljenje Agencije. Čak 38% TJV izjasnilo se da zahtjev za pristup informaciji što sadržava osobne podatke odbijaju jer su osobni podaci zaštićeni. Da provode test razmjernosti i javnog interesa, odgovorilo je 54% TJV (tj. 68% TJV koja se u praksi susreću sa zahtjevima za pristup informaciji koju čini osobni podatak).

Među odgovorima na Upitnik C zabilježeno je i stajalište da je, u pogledu pristupa osobnim podacima koje posjeduju TJV, Opća uredba „jača“ od ZPPI-ja. Riječ je o pogrešnom stajalištu. Ustavno jamstvo sigurnosti i tajnosti osobnih podataka (čl. 37. Ustava Republike Hrvatske) i ustavno pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti (čl. 38. st. 4. ZPPI-ja) prava su jednakog ranga. U svakom postupku povodom zahtjeva za pristup informaciji u posjedu TJV koja sadržava (i) osobne podatke, ponaosob se, primjenom testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. ZPPI-ja), prema okolnostima konkretnog slučaja, utvrđuje treba li omogućiti pristup zatraženoj informaciji. Pritom se, dakako, u obzir uzimaju i ciljevi zaštite osobnih podataka, propisane Ustavom i Općom uredbom. Pristup osobnom podatku bez provedbe testa omogućen je u slučaju iz članka 16. stavka 3. ZPPI-ja (informacija o raspolaganju javnim sredstvima koja se odnosi na osobno ime).

Ne smatramo da je sadržaj ZPPI-ja realno moguće dodatno precizirati na način koji bi općenito (neovisno o okolnostima konkretnog slučaja) olakšao uravnoteživanje između prava na pristup informacijama i prava na zaštitu osobnih podataka. Odnos između tih dvaju prava, koji su prvenstveno uređeni ZPPI-jem i Općom uredbom o zaštiti podataka, podliježe pravnoj interpretaciji u konkretnim predmetima.

Kada je zatražen pristup informacijama TJV koje sadržavaju osobne podatke zaštićene Općom uredbom, provodi se test razmjernosti i javnog interesa, u skladu sa ZPPI-jem. Odnos između ovih dvaju zakonodavnih korpusa nije uređen samo ZPPI-jem (čl. 15. st. 2. t. 4. i čl. 16), nego i Općom uredbom, u okviru odredaba u vezi s posebnim situacijama obrade, što obuhvaća i obradu pri javnom pristupu službenim dokumentima, radi usklađenja javnog pristupa službenim dokumentima s pravom na zaštitu osobnih podataka (čl. 86. Opće uredbe).

4.3.4.3. KLASIFICIRANI PODACI

Dio podataka koji se štite radi zaštite javnog interesa klasificira se stupnjem tajnosti i naziva se klasificiranim podacima. Glavni pravni izvor na ovom je području Zakon o tajnosti podataka²⁵. Pojam „tajni podaci“ širi je, dakle, od pojma „klasificirani podaci“. Tajni podaci koji ne ulaze u doseg Zakon o tajnosti podataka nisu klasificirani podaci. Klasificiranim podacima ne mogu se nazivati

²⁵ Pored Zakona o tajnosti podataka, te na tom Zakonu utemeljenih podzakonskih propisa, na ovome području mjerodavne mogu biti, primjerice, i odredbe Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, Zakona o sigurnosnim provjerama, Zakona o informacijskoj sigurnosti, i dr.

podaci na području privatne tajnosti (poslovna tajna, profesionalna tajna), ali ni dio tajnih podataka koji se, na temelju drugih propisa, štite radi zaštite javnog interesa.²⁶

U odnosu na druge tajne podatke, ZPPI izdvaja klasificirane podatke u pogledu iznimke od dostupnosti dijela podataka o raspolaganju javnim sredstvima bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. st. 3. ZPPI-ja).

Usto, test razmjernosti i javnog interesa u predmetima vezanima uz klasificirane podatke provodi vlasnik informacije, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (čl. 16. st. 1. ZPPI-ja), čije je mišljenje u ovoj vrsti predmeta u žalbenom stadiju upravnog postupka dužan pribaviti i Povjerenik za informiranje (čl. 25. st. 4. toga Zakona).

No, u kontekstu relativnog ograničenja prava na pristup informacijama (čl. 15. st. 2. t. 1. ZPPI-ja), sadržaj ZPPI-ja u osnovi ne tretira klasificirane podatke drukčije od, primjerice, poslovne, profesionalne ili porezne tajne, odnosno informacije zaštićene propisima kojima je uređeno pravo intelektualnog vlasništva.

S druge strane, sudska praksa odriče ovlast žalbenog tijela i suda da, pri provedbi testa razmjernosti i javnog interesa, omogući pristup klasificiranoj informaciji, smatrajući da ta ovlast, prema Zakonu o tajnosti podataka, pripada samo vlasniku klasificiranog podatka.

Zbog toga bi u okviru ZPPI-ja bilo korisno jasnije regulirati nadzorni mehanizam u odnosu na pristup informaciji koja sadržava klasificirani podatak. Orijentacijski, jedna od mogućih varijanti jest ograničiti nadzorne ovlasti žalbenog tijela u pogledu dvaju najviših stupnjeva tajnosti podataka na provjeru je li riječ o informaciji koja je u vrijeme podnošenja zahtjeva klasificirana nekim od tih stupnjeva tajnosti (bez provedbe testa), uz cjelovitu provedbu testa u odnosu na informacije klasificirane nižim stupnjevima tajnosti.

4.3.4.4. SLUŽBENA TAJNA

Posebni (sektorski) zakoni uređuju različite vrste službene tajne, tj. podataka čija se tajnost čuva radi pravilnog izvršavanja službenih zadaća, ali nije riječ o klasificiranim podacima. Ne postoji „krovni“ zakon kojim bi bila uređena službena tajnost, već je ta vrsta tajni uređena u dijelu posebnih zakona. Takvima se konkretni podaci u dijelu zakona izričito nazivaju službenom tajnom (npr. Zakon o upravnoj inspekciji, Zakon o mjeriteljstvu), ponekad nosi drugi naziv (npr. inspekcijska tajna, prema Zakonu o Državnom inspektoratu), dok se u nekim zakonima propisuje obveza čuvanja tajne koja ima bitna obilježja službene tajne, ali se ne naziva posebnim (izričitim) nazivom (npr. Zakon o sudovima).

U svjetlu relativnih ograničenja prava na pristup informaciji, sada je na području službene tajnosti izrijekom spomenuta samo porezna tajna (čl. 15. st. 2. t. 3. ZPPI-ja). U pogledu ostalih službenih tajni u obzir može doći primjena opće supsidijarne odredbe članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI-ja („u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom“).

Svrhovitim smatramo odredbom članka 15. stavka 2. točke 3. ZPPI-ja objedinjeno obuhvatiti sve vrste službene tajne, bilo općom formulacijom, bilo izričitim navođenjem najzastupljenijih vrsta službene tajne uz dodatak koji općenito obuhvaća ostale vrste službene tajne.

²⁶ Više o službenoj tajni, izvan sfere klasificiranih podataka, v. pod 4.3.4.4.

4.3.4.5. ZAŠTITA INTELKTUALNOG VLASNIŠTVA

Ovdje su glavni pravni izvori Zakon o autorskom i srodnim pravima, Zakon o žigu te Zakon o industrijskom dizajnu.

U okviru uređenja relativnih ograničenja prava na pristup informacijama, postojeća odredba članka 15. stavka 2. točke 5. glasi: „ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka nositelja prava“.

Nije dovoljno jasno da li, tko i u kojem postupku pribavlja spomenuto izjašnjenje nositelja prava. Može se propisati da to čini službenik za informiranje, uz odgovarajuće produžavanje roka za odlučivanje o ovoj vrsti zahtjeva za pristup informaciji. Standard izričitog pisanog pristanka isključuje mogućnost propisivanja presumpcije (predmnjeve) da je pristanak dan ako se nositelj prava u propisanome / ostavljenom roku ne izjasni o davanju pristanka.

4.3.4.6. OSTALA RELATIVNA OGRANIČENJA

Ne nalazimo potrebu za intervencije u postojeće pravno uređenje ostalih relativnih ograničenja prava na pristup informacijama.

4.3.4.7. PROVEDBA TESTA RAZMJERNOSTI I JAVNOG INTERESA

Pri odlučivanju o zahtjevu za pristup informaciji obuhvaćenoj nekim od relativnih ograničenja pristupa provodi se test razmjernosti i javnog interesa. Općenito, takvi testovi u osnovi su „iznimka od iznimke“: određena vrsta informacije iznimno nije dostupna, ali u okolnostima konkretnog slučaja, iznimno od toga, ipak može biti opravdano omogućiti pristup toj informaciji.

Iskustva s provedbom testa razmjernosti i javnog interesa ima 82% anketiranih TJV. Većina njih koristi Smjernice za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa²⁷, što ih je izdao Povjerenik za informiranje. U praksi, kao najsloženiji dio provedbe testa pokazao se onaj u kojem se utvrđuje prevladava li u konkretnom slučaju potreba ograničenja pristupa ili javni interes.

Ipak, ne smatramo realno izvedivim odredbama ZPPI-ja dodatno općenito urediti provedbu testa razmjernosti i javnog interesa. Problemi koji se javljaju u praksi i koju su svojstveni primjeni testova (odvagivanja) u različitim područjima prava, izviru ponajprije iz posebnosti konkretnog slučaja, a ne iz sadržaja pravnih normi kojima je uređena provedbe testa.

Prikladnim držimo izmijeniti normativni naziv ovog testa. Dovoljno je nazvati ga testom razmjernosti (javni interes tek je jedan od elemenata tog testa).

Drugom novelom ZPPI-ja isključenje provedbe testa razmjernosti i javnog interesa u odnosu na neklasificirane informacije o raspolaganju javnim sredstvima (čl. 16. st. 3. ZPPI-ja) ograničeno je na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava. Unatoč tomu, približno tri petine anketiranih TJV i dalje očekuje teškoće u primjeni te odredbe. Većina njih teškoće očekuje jer nije propisana definicija raspolaganja javnim sredstvima te zbog toga što se test i dalje primjenjuje i na komercijalne informacije u posjedu TJV.

Ipak, smatramo da tekst članka 16. stavka 3. ZPPI-ja rješava nemali dio ranijih problema, omogućujući provedbu testa razmjernosti i javnog interesa u odnosu na podatke što se ne odnose

²⁷ <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Smjernice-Test-razmjernosti-i-javnog-interesa.pdf?x57830>

na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, a opravdano mogu podlijegati poslovnoj tajnosti i sl.

O mogućem preciznijem definiranju pojma javnih sredstava (što bi olakšalo i tumačenje pojma raspolaganja javnim sredstvima) v. pod 4.3.2.2. ovog Izvještaja, a o eventualnom preciznijem definiranju pojma TJV (na području obavljanja gospodarske djelatnosti) v. pod 4.3.2.1. ovog Izvještaja.

4.3.5. Zloupotreba prava na pristup informacijama

Zloupotreba prava za pristup informacijama u osnovi je jedno od ograničenja pristupa informacijama. No, zloupotreba je normirana zasebno (u čl. 23. st. 6. t. 5. ZPPI-ja). Usto, zbog važnosti ovog instituta, zloupotreba je apostrofirana i u projektnom zadatku te se izdvojeno analizira i u ovome materijalu.

U kontekstu odnosa između korisnika prava na pristup informacijama i TJV zloupotreba je moguća na objema stranama (zloupotreba ovlasti na strani TJV, odnosno zloupotreba prava na strani korisnika). Obje strane vezane su načelom međusobnog poštovanja i suradnje (čl. 9.a ZPPI-ja). Mjerodavna je i odredba o cilju ZPPI-ja (čl. 3. toga Zakona), što se nadovezuje na normu članka 38. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske.

Tri su glavne štetne posljedice zloupotrebe prava od strane korisnika: otežava redovit rad TJV; otežava (prije svega usporava) ostvarivanje prava na pristup informacijama drugih korisnika; javnu percepciju prava na pristup informacijama djelomice veže uz slučajeve kojima se očito ne ostvaruju smisao i svrha toga prava, što može negativno utjecati na poimanje važnosti toga prava.

Zloupotrebi prava posvećena su pitanja 15 i 16 Upitnika C. Oko 44% TJV obuhvaćenih uzorkom nema iskustva s odbijanjem zahtjeva za pristup informaciji na temelju članka 23. stavka 6. točke 5. ZPPI-ja. TJV koja imaju takvo iskustvo, zahtjev za pristup informaciji pozivom na zloupotrebu prava najčešće odbijaju pri opetovanom podnošenju zahtjeva od strane istog podnositelja, pri opetovanom traženju istih ili istovrsnih informacija te kada postupanje po zahtjevu predstavlja nerazmjerno radno opterećenje TJV. Smjernice za primjenu odredbe o zloupotrebi prava²⁸, što ih je izdao Povjerenik, redovito koristi 58% TJV koje je primjenjivalo navedenu odredbu, dok ih povremeno koristi 38% tih TJV.

Rezultati istraživanja ne upućuju na potrebu dopune primjericnog dijela definicije u članku 23. stavku 6. ZPPI-ja (tj. teksta što slijedi nakon riječi „a osobito kada“).

Nedvojbenim smatramo da do zloupotrebe prava na pristup informacijama može doći bez obzira na to kojoj vrsti informacija se traži pristup. U novije vrijeme postoji praksa VUS-a prema kojoj zloupotreba prava nema kada se zatražena informacija tiče raspolaganja javnim sredstvima.²⁹ Bez obzira na to što je, odlučujući o izvanrednome pravnom lijeku, Vrhovni sud Republike Hrvatske potvrdio konkretne odluke VUS-a, Vrhovni sud jasno je pritom ukazao na potrebu konkretiziranog odlučivanja o (ne)postojanju zloupotrebe u svakome slučaju ponaosob.³⁰

O dodatnim iskustvima pri reguliranju zloupotrebe prava na pristup informacijama v. pod 6.4., u okviru analize komparativnih zakonodavstava na ovom području.

²⁸ <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Smjernice-Primjena-odredbe-o-zloupotrebi-prava.pdf>

²⁹ Na taj je način iznimka propisana u kontekstu instituta testa razmjernosti i javnog interesa „preseljena“ u posve zaseban institut zloupotrebe prava.

³⁰ Npr. točke 13. i 14. obrazloženja presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske u predmetima poslovnih brojeva U-zpz 30/2021 i U-zpz 14/2020.

4.3.6. Upravnopostupovna pitanja

Upravni postupak što se vodi po zahtjevu korisnika za pristup informaciji uređen je člancima 18.-25. a ZPPI-ja, dok se na upravni spor odnosi članak 26. toga Zakona. Podredno se primjenjuju Zakon o općem upravnom postupku, odnosno Zakon o upravnim sporovima.

Upitnikom C pribavljeni su podaci o praksi TJV u pogledu (ne)urednosti zahtjeva i postupanja po neurednom zahtjevu (pitanje 19 – čl. 18. ZPPI-ja), prekoračenja roka za odlučivanje o zahtjevu (pitanje 20 – čl. 20. ZPPI-ja), pribave zatražene informacije unutar TJV (pitanje 21) te prognoze teškoća u primjeni odredaba o prigovoru (pitanje 23 – čl. 23. st. 2. i 3. ZPPI-ja).

4.3.6.1. UREĐENJE ZAHTJEVA ZA PRISTUP INFORMACIJI

Najčešći razlog za pozivanje korisnika na uređenje zahtjeva za pristup informaciji jest kada korisnik nije naveo svoje ime odnosno naziv ili adresu (54% anketiranih TJV). Zbog tog razloga na uređenje zahtjeva 41% TJV poziva samo kada se povodom zahtjeva donosi rješenje (čl. 23. st. 4.-6. ZPPI-ja). Znatno dio TJV izjasnio se i da uređenje zahtjeva traži kada TJV ne može utvrditi je li riječ o zahtjevu podnesenom u primjeni ZPPI-ja (38%) te kada u zahtjevu nije naveden OIB podnositelja, s obzirom na prvu novelu Zakona o općem upravnom postupku (23%). Zbog osnovane sumnje da navedeno ime, naziv ili adresa korisnika nisu istiniti, uređenje zahtjeva tražilo je 15% TJV.

Načelno, odgovor na pitanje treba li korisnika pozvati na uređenje zahtjeva ne bi trebalo ovisiti o tome hoće li o zahtjevu biti odlučeno rješenjem, premda nije neobično da se, radi ekonomičnosti postupanja, u praksi razvila i ova varijanta (unatoč izričitoj odredbi čl. 18. st. 3. ZPPI-ja). Situacija u kojoj dio TJV u praksi postupa povoljnije u odnosu na korisnike nego što je to propisano sama po sebi ne upućuje na potrebu da ovom evaluacijom bude predložena izmjena važećih odredaba. Dok god se ne radi o tumačenju koje bi bilo strože od zakonskog teksta, ovo može biti razrađeno smjericama Povjerenika za informiranje, i/ili njegovom, odnosno sudskom praksom.

Ipak, potrebno je razmotriti reguliranje postupanja po očito uvredljivom zahtjevu (npr. kada se, pored traženja informacije, konkretno TJV, njegove službene osobe ili druge osobe nazivaju pogrđnim imenima i sl.). Mišljenja smo da je ovo pitanje bolje urediti u okviru odlučivanja o urednosti zahtjeva, nego u okviru zlouporabe prava. Prikladno je propisati da će očito uvredljiv zahtjev biti odbačen. To nije zapreka da korisnik podnese novi, uredan zahtjev. Istodobno, očito uvredljiv podnesak nije posve usporediv s podneskom koji je neuredan zbog manjkavosti njegova sadržaja. Zbog toga nije nužno propisati da će očito podnositelj očito uvredljivog zahtjeva, prije odbacivanja, biti pozvan na uređenje zahtjeva.

4.3.6.2. POSTUPOVNI ROKOVI

O zahtjevu za pristup informaciji u propisanom roku redovito uspije odlučiti 56% TJV. Kod TJV koje to u dijelu predmeta ne uspiju, kao najčešći razlozi za to navedeni su natprosječan angažman potreban za udovoljavanje konkretnom zahtjevu te potreba da službenik za informiranje najprije mora obaviti druge hitnije poslove svoga radnog mjesta.

Prema rezultatima istraživanja, 72% službenika za informiranje ne suočava se s problemima u internoj suradnji, kada zatraženu informaciju treba pribaviti unutar TJV. Njih 31% izjasnilo se da informaciju unutar TJV ponekad ne dobiju dovoljno brzo, dok je pomoć nadređene osobe radi interne pribave informacije ponekad bila potrebna unutar 8% TJV. Da informaciju unutar TJV ponekad uopće ne dobije izjasnilo se 5% anketiranih.

Moguće organizacijske teškoće s kojima se suočavaju TJV u pogledu pravodobnosti i drugih pitanja obrade zahtjeva za pristup informaciji ne trebaju ići na teret korisnika, osim ako je u konkretnom slučaju riječ o zlouporabi prava.

Ne nalazimo uporište za zaključak da bi postojeći rokovi propisani procesnim odredbama ZPPI-ja bili neprikladni.³¹

4.3.6.3. PRIGOVOR POVODOM OBAVIJESTI

Drugom novelom ZPPI-ja u odnosu na izdavanje obavijesti uvedena je zaštita putem izjavljivanja prigovora, primjenom Zakona o općem upravnom postupku (čl. 23. st. 3. ZPPI-ja)³². U primjeni te odredbe teškoće ne očekuje 31% TJV. Na sva tri ponuđena odgovora u pogledu pojedinih vrsta teškoća koje se ovdje mogu očekivati potvrdno je odgovorio znatan dio TJV. Riječ je o očekivanju teškoća jer nije precizirano na koju od vrsta prigovora propisanih Zakona o općem upravnom postupku upućuje članak 23. stavak 3. ZPPI-ja (46%), jer nije propisan rok za izjavljivanje prigovora (44%), odnosno jer nije precizirano treba li u obavijesti navesti uputu o pravnom lijeku, budući da se to ne navodi kod svih prigovora prema Zakona o općem upravnom postupku (38%).

U obrazloženju druge novele ZPPI-ja navedeno je da se spomenuti prigovor odnosi na prigovor iz članka 156. Zakona o općem upravnom postupku (zaštita od drugih oblika postupanja javnopravnih tijela). No, u odnosu na ovu vrstu prigovora nije propisan fiksni rok za njegovo izjavljivanje, već se ova vrsta prigovora može izjaviti sve dok takvo postupanje traje ili traju njegove posljedice. Usto, kako je u članku 156. Zakona o općem upravnom postupku, u biti, riječ o radnji ili o propuštanju radnje, a ne o aktu (dokumentu), Zakonom o općem upravnom postupku nije propisano davanje upute o pravnom lijeku putem koje bi osoba (u primjeni ZPPI-ja: korisnik) bila obaviještena o mogućnosti izjavljivanja prigovora.

Predlažemo da se, radi osiguranja dovoljne razine pravne sigurnosti u primjeni članka 23. stavka 3. ZPPI-ja, u ZPPI izrijekom uvrsti solucija sadržana u dokumentu Povjerenika za informiranje, pod naslovom Obavijest korisniku kojom ne ostvaruje pravo na informaciju temeljem odredbi ZPPI-ja, treba sadržavati uputu o pravnom lijeku odnosno mogućnost izjavljivanja prigovora čelniku tijela javne vlasti u roku od osam dana³³.

4.3.6.4. SISTEMATIZIRANJE NEGATIVNIH ODLUKA O ZAHTJEVU

Nadalje, predlažemo djelomice izmijeniti sistematizaciju negativnih odluka povodom zahtjeva za pristup informaciji, sadržanu u članku 23. stavcima 5.-6. Smatramo da bi u režimu odbacivanja zahtjeva, pored postojećih razloga iz stavka 5. toga članka³⁴ te iz članka 20. stavka 2. ZPPI-ja³⁵, trebali biti i sljedeći slučajevi:

- zahtjev očito uvredljivog sadržaja (v. prethodno izneseno pod 4.3.6.1.)
- zahtjev za pristup informaciji koja se ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja (sada je to u režimu odbijanja zahtjeva – čl. 23. st. 6. t. 3. ZPPI-ja).

³¹ Uz moguću iznimku produžavanja roka ako se, kao sastavni dio postupka odlučivanja o zahtjevu, propiše obraćanje nositelju prava intelektualnog vlasništva (čl. 15. st. 2. t. 5. ZPPI-ja). Više o tome v. pod 4.3.4.5.

³² O tome v. i pod 4.3.1.

³³ <https://pristupinfo.hr/obavijest-korisniku-kojom-ne-ostvaruje-pravo-na-informaciju-temeljem-odredbi-zppi-ja-treba-sadrzavati-uputu-o-pravnom-lijeku-odnosno-mogucnost-izjavljivanja-prigovora-čelniku-tijela-javne-vlast/>

³⁴ Prema čl. 23. st. 5. ZPPI-ja, tijelo javne vlasti rješenjem će odbaciti zahtjev ako ne posjeduje informaciju te nema saznanja gdje se informacija nalazi.

³⁵ Riječ je o odbacivanju neurednog zahtjeva, ako podnositelj zahtjeva ne ispravi zahtjev na odgovarajući način.

U pogledu potonje vrste zahtjeva, odbacivanje je više u skladu s općom upravno postupovnom koncepcijom (npr. odbacivanje zahtjeva jer ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka, prema čl. 41. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku). Tek kada je riječ o informaciji koja ulazi u normativni doseg ZPPI-ja, postoje pretpostavke za meritorno odlučivanje o zahtjevu. To ne umanjuje stupanj pravne zaštite korisnika, jer je i protiv rješenja o odbacivanju zahtjeva dopušteno izjaviti žalbu Povjereniku za informiranje.

Podsjećamo i da je pod 4.3.1. ovog Izveštaja podredno predloženo da je, u slučaju zadržavanja postojeće odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI-ja, procesno svrhovito propisati odbacivanje zahtjeva, umjesto upućivanja obavijesti.

4.3.6.5. PRISILNO IZVRŠENJE RJEŠENJA POVJERENIKA ZA INFORMIRANJE

Obveznost izvršenja rješenja Povjerenika za informiranje drugom je novelom ZPPI-ja (novi čl. 25.a toga Zakona) uređena na načelno ispravan način i predstavlja normativni iskorak u odnosu na dotadašnju regulaciju. Podredno se primjenjuju opće odredbe o izvršenju rješenja u upravnom postupku (čl. 133.-149. Zakona o općem upravnom postupku). Odredba obaju zakona predviđaju izricanje novčane kazne odgovornoj osobi TJV (čl. 25.a st. 3. ZPPI-ja, odnosno čl. 142. Zakona o općem upravnom postupku). Zasad nisu detektirane teškoće koje bi mogle nastati primjenom članka 25.a ZPPI-ja.

4.3.6.6. DRUGA POSTUPOVNA PITANJA

Rezultati istraživanja pokazuju da su TJV nerijetko u nedoumici trebaju li najprije utvrditi je li riječ o informaciji u smislu ZPPI-ja, ili smatra li se podnesak zahtjevom za pristup informaciji, ili treba li odbaciti zahtjev jer tijelo ne raspolaže informacijom (ili raspolaže traženim podatkom, ali se taj podatak ne smatra informacijom), odnosno u kojoj fazi obrade zahtjeva se utvrđuje radi li se o zlouporabi prava.

Dvojbe vezane uz razlikovanje između definicije informacije i definicije što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama mogu biti razriješene prihvaćanjem preporuke iznesene prethodno pod 4.3.1.

Što se tiče ostalih netom navedenih nedoumica, podsjećamo da nije neuobičajeno u postupovne propise, odnosno u postupovne odredbe materijalnih propisa, uvrstiti odredbe iz kojih proizlazi redosljed postupovnih radnji, tim prije što znatan dio službenika za informiranje nisu pravnici i/ili nemaju drugih iskustava u vođenju pravnih postupaka. Prema drugim propisima, ustup nadležnom tijelu redovito prethodi daljnjoj obradi zahtjeva, a odbacivanje zahtjeva uobičajeno prethodi njegovoj meritornoj obradi.³⁶

Nadalje, dosegnutim postupovnim standardima (ponajprije onima o pravodobnosti odlučivanja nadležnih tijela) ne bi bilo sukladno prihvatiti prijedlog iznesen u istraživanju da se omogući spajanje predmeta serijskih podnositelja i godišnje odlučivanje o tim zahtjevima jednim rješenjem. Nema potrebe odstupati od generalnog uređenja spajanja upravne stvari sadržanog u članku 44. stavku 1. Zakona o općem upravnom postupku, dok pravnu reakciju na zlouporabu prava omogućuju za to predviđene odredbe, a ne norme vezane uz spajanje i razdvajanje predmeta.

³⁶ U pogledu razlogâ za odbacivanje zahtjeva za pristup informaciji v. i preporuke prethodno iznesene pod 4.3.6.4.

U desetogodišnjem razdoblju primjene ZPPI-ja razvijena je opsežna te u znatnoj mjeri ustaljena upravna i upravnosudska praksa. To može biti jedan od argumenata za razmatranje odgovora na pitanje treba li i u ovoj vrsti predmeta primijeniti opće pravilo o dvostupanjskom upravnom sporu.

Postupovnoj disciplini i djelotvornijem nadzoru mogao bi doprinijeti centralizirani elektronički upisnik predmeta po zahtjevima za pristup informacijama. No, s obzirom na brojnost TJV i razlike u administrativnom kapacitetu koje među njima postoje, takve solucije nije svrhovito razmatrati prije negoli se nadležna tijela uvjere da je takav zahvat tehnički, administrativno i kadrovski realno izvediv.

Promjena u sudskoj praksi do koje je nedavno došlo u pogledu troškova upravnog postupka (naročito troškova zastupanja stranke po odvjetniku), ponajprije je materija Zakona o općem upravnom postupku. Stoga je, u pogledu troškova u upravnim postupcima što se vode u primjeni ZPPI-ja, dostatna podredna primjena Zakona o općem upravnom postupku.

U preostalom dijelu, nisu registrirani problemi u primjeni postupovnih odredaba ZPPI-ja, odnosno u podrednoj primjeni odredaba Zakona o općem upravnom postupku koji bi proizlazi iz sadržaja tih odredaba. Usto, iz odredaba ZPPI-ja jasno proizlazi kada se izjavljuje žalba Povjereniku za informiranje (u okviru upravnog postupka koji je pokrenuo podnositelj konkretnog zahtjeva), a kada inspektori Ureda Povjerenika za informiranje postupaju po predstavkama, izvan upravnog postupka (navedeno razlikovanje označeno je problematičnim u praksi u upitniku posvećenom korisničkim udrugama).³⁷

4.3.7. Ostala pitanja

Preostaje razmotriti rezultate odgovora na pitanja 3 i 7 u Upitniku C, kao i ostala pitanja izravno ili neizravno vezana uz ovaj dio projekta, u dijelu koji nije obrađen u dosadašnjoj analizi.

4.3.7.1. INFORMACIJE SADRŽANE U SPISIMA PREDMETA U NA ZAKONU UTEMELJENIM POSTUPCIMA

Pitanje 3 u Upitniku C tiče se prakse TJV kada se zahtjev za pristup informaciji odnosi na uvid u spis sudskog postupka, upravnog postupka ili drugog na zakonu utemeljenog postupka (čl. 1. st. 3. ZPPI-ja). Da nema iskustva s takvim zahtjevima izjasnilo se 44% TJV obuhvaćenih uzorkom istraživanja. ZPPI ne primjenjuje samo ako je zahtjev podnijela stranka u dotičnom postupku 31% TJV. Njih 15% ZPPI u tom slučaju ne primjenjuje bez obzira na to tko je podnio zahtjev, dok je 5% TJV navelo da ZPPI ne primjenjuje kada TJV procijeni da podnositelj zahtjeva ima pravni interes.

Praksa Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske³⁸ i Vrhovnog suda Republike Hrvatske³⁹ ne ide u prilog gramatičkom tumačenju članka 1. stavka 3. ZPPI-ja, prema kojem bi se odredbe ZPPI-ja beziznimno primjenjivale i na uvid trećih osoba u spise sudskih i upravnih postupaka. Takvo bi tumačenje, naime, obesmisliilo postojeću regulaciju uvida u spis predmeta sadržanu u postupovnim zakonima i drugim propisima kojima su uređeni sudski postupci i upravni postupak, stavljajući neopravdano treće osobe u položaj jednak stranačkome, a ponekad i u položaj

³⁷ Žalbu Povjereniku za informiranje može izjaviti samo korisnik je podnio odnosni zahtjev za pristup informaciji, nakon što je o tom zahtjevu odlučeno rješenjem, odnosno u slučaju tzv. šutnje uprave. Predstavku, pak, može podnijeti bilo tko, u pogledu materije iz inspekcijske nadležnosti (čl. 59. ZPPI-ja).

³⁸ Npr. presuda posl. br. UsII-81/20-10 od 23. veljače 2021.

³⁹ Npr. presuda posl. br. U-zpz 134/2021-6 od 3. svibnja 2022.

povoljniji od stranačkoga. Pritom ZPPI ne može biti sagledavan izolirano od cjeline pravnog poretka.⁴⁰

Radi usklađenja sa sudskom praksom te osiguranja konzistentnosti pravnog poretka, predlažemo dvojno uređenje ove materije.

Nema zapreke da postojeća ili slična formulacija bude zadržana u odnosu na zakonom uređene postupke koji nisu upravni ni sudski postupak⁴¹, tj. u „drugim na zakonu utemeljenim postupcima“. Riječ je, primjerice, o postupcima u predstavničkim tijelima i druge procedure odlučivanja unutar TJV koji nemaju obilježja upravnog ni sudskog postupka. Podsjećamo na to da se većina upravne aktivnosti odvija izvan upravnog postupka, kao i na to da većina akata koje donosi uprava nisu upravni akti. Uz to, politička tijela, ni većina pravnih osoba koje ulaze u krug TJV prema ZPPI-ju, ne odlučuju u upravnom, niti u sudskom postupku.

Što se tiče pristupa informacijama sadržanima u spisima predmeta koji se rješavaju u upravnom postupku i u sudskim postupcima, isključenje primjene ZPPI-ja pogrešno je ograničiti na stranke u tim postupcima. Kao mogući početni orijentir pri normiranju navedenog može poslužiti uređenje sadržano u prijašnjem ZPPI-ju.⁴² U slučaju prihvaćanja ove varijante, potrebno je razmotriti treba li u članku 18. stavku 5. ZPPI-ja, ili u budućoj proširenoj definiciji informacije, ostati dio teksta što se odnosi na uvid u cjelokupni spis predmeta.⁴³

4.3.7.2. PRISTUP NOVINARA INFORMACIJAMA I ODNOS ZPPI-JA S MEDIJSKIM PRAVOM

Ustav Republike Hrvatske, uz opće odredbe o jamstvu slobode mišljenja i izražavanja misli te o pravu na pristup informacijama javnog sektora (čl. 38. st. 1., 2. i 4.), sadržava i posebnu „novinarsku odredbu“ (čl. 38. st. 3.), kojom je zabranjena cenzura, uz priznavanje prava novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji. Informacije TJV su medijima (novinarima) dostupne ne samo primjenom ZPPI-ja, već i na temelju Zakona o medijima, kao posebnog zakona. Naročito je važan članak 6. Zakona o medijima, kojima je uređena dostupnost javnim informacijama.⁴⁴ Na temelju članka 6. Zakona o medijima novinarima pripada širi i manje formalan pristup informacijama nego na osnovi ZPPI-ja (primjerice, primjenom ZPPI-a ne može se tražiti pojašnjenje, stajalište, izjava i sl.). To je ujedno odraz posebne društvene uloge koja medijima, na osnovi ustavnih i konvencijskih odredaba, pripada u demokratskoj državi utemeljenoj na vladavini prava. Zbog toga novinari, na temelju posebnog (medijskog) zakonodavstva, trebaju imati pristup širem krugu informacija u odnosu na (ostale) korisnike prava na pristup informacijama, podnositelje predstavlki i dr.

⁴⁰ Pitanje opće dostupnosti sudske prakse u predstojećem će razdoblju vjerojatno biti riješena izvan sustava prava na pristup informacijama (v. Nacionalni plan razvoja pravosudnog sustava od 2021. do 2027. godine - https://mpu.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20pravosudnog%20sustava%20za%20razdoblje%202022_2027.pdf, naročito posebni cilj 2.).

⁴¹ Glavne vrste sudskih postupaka jesu: parnični postupak, upravni spor, kazneni postupak, prekršajni postupak.

⁴² Čl. 1. st. 2. prijašnjeg Zakona o pravu na pristup informacijama (NN 172/03, 144/10, 37/11 i 77/11) glasio je: „Odredbe ovoga Zakona ne primjenjuju se kad je dostupnost informacijama iz sudskih, upravnih i drugih na zakonu utemeljenih postupaka propisom utvrđena, kao i kad je informacija dostupna primjenom drugog propisa.“

⁴³ Više o definiciji informacije (čl. 5. t. 3. ZPPI-ja) i o njenom odnosu sa čl. 18. st. 5. toga Zakona, v. pod 4.3.1.

⁴⁴ Uz to, v. naročito i sljedeće odredbe Zakona o medijima: čl. 3. (sloboda medija); čl. 7., čl. 8. i čl. 16. (zaštita privatnosti). Potonje je ponekad povezano sa zaštitom osobnih podataka. Naime, područja zaštite privatnosti i zaštite osobnih podataka djelomice se preklapaju, ali je, u kontekstu legislative Europske unije i Ustava Republike Hrvatske, riječ o zasebnim pravima. Pravo na privatnost sadržajno je znatno šire od prava na zaštitu osobnih podataka. Istodobno, neki oblici povrede prava na zaštitu osobnih podataka ne čine ujedno i povredu prava na privatnost (zaštita osobnih podataka ne utječe uvijek na privatni život). S druge strane, konvencijsko pravo Vijeća Europe tretira zaštitu osobnih podataka u kontekstu zaštite prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života.

U praksi, podnošenje zahtjeva na temelju ZPPI-ja novinaru može biti koristan kada novinar ne uspijeva doći do zatražene informacije iz članka 5. točke 3. ZPPI-ja (tj. do postojećeg, materijaliziranog podataka u posjedu TJV), pa mu je potrebna pravna zaštita predviđena odredbama ZPPI-ja. Zbog toga je, čak i kada te poslove u pojedinom TJV obavlja isti službenik, potrebno dosljedno razlikovati poslove službenika za informiranje (tj. službene osobe koja, između ostalog, vodi upravni postupak primjenom ZPPI-ja) od poslova glasnogovornika (tj. službenika koji s novinarima komunicira na temelju čl. 6. st. 3.-6. Zakona o medijima).

Na novinarske upite tijelima javne vlasti odnosi se pitanje 7 u Upitniku C, o praksi TJV kada novinar, pozivom na ZPPI, zatraži pojašnjenje nekog dokumenta TJV ili izjave predstavnika tijela. Trećina TJV obuhvaćenih istraživanjem nema iskustva s takvim zahtjevima. Među preostalim TJV, 62% zahtjev prosljeđuje glasnogovorniku TJV (uz obavijest o tome novinaru koji je podnio zahtjev), dok u 8% TJV koja imaju iskustva s takvim zahtjevima odmah obrađuju zahtjev prema Zakonu o medijima, jer je službenik za informiranje ujedno i glasnogovornik tijela.

Bez obzira na to što dio novinara ne poznaje (dovoljno) Zakon o medijima, ne smatramo da bi odnos između Zakona o medijima (kao primarnog izvora prava u odnosu na medije) i ZPPI-ja (koji je u tom pogledu supsidijaran propis) bilo svrhovito dodatno urediti u okviru ZPPI-ja. Ni pravopolitički ni nomotehnički, to objektivno nije materija ZPPI-ja, ali navedeno može biti obuhvaćeno raznim edukacijskim aktivnostima.

4.3.7.2. POLOŽAJ SLUŽBENIKA ZA INFORMIRANJE

Predlažemo ponovno uvođenje odredbe o zaštiti službenika za informiranje u TJV, koja je bila propisana prijašnjim Zakonom o pravu na pristup informacijama (tzv. funkcionalna povlastica). Kao predložak za razmatranje može poslužiti članak 23. toga Zakona, pod naslovom „Isključenje odgovornosti službenika za informiranje”.⁴⁵

Korisnim bi se moglo pokazati ovlašćivanje Povjerenika za informiranje da podzakonski uredi vođenje službene evidencije, odnosno registra službenika za informiranje.

Preporuka određivanja zamjenika službenika za informiranje unutar TJV već je sadržana u točkama I.3.-4. Upute Povjerenika za informiranje o primjeni čl. 13. ZPPI-ja⁴⁶.

4.3.7.3. ZAKONSKA TERMINOLOGIJA

Pod 4.3.4.7. ovog Izvešća predložena je promjena termina „test razmjernosti i javnog interesa” u „test razmjernosti”.

Usto, postojeće nazive „Povjerenik za informiranje” i „službenik za informiranje” ocjenjujemo neadekvatnima. U praksi, naime, nerijetko dovode do poistovjećivanja sa službama zaduženima za pomoć klijentima, za komunikaciju s medijima i sl. Jedna od prikladnijih, a dovoljno kratkih varijanti može biti „Povjerenik za pristup informacijama”, odnosno „službenik za pristup informacijama”.

⁴⁵ Čl. 23. prijašnjeg Zakona glasio je: „Službenik za informiranje koji u dobroj vjeri, a radi točnog i potpunog obavješćivanja javnosti, izvan granica svojih ovlasti omogućiti pristup određenoj informaciji, ne može biti pozvan na odgovornost ako pristup takvoj informaciji ne podliježe ograničenjima iz članka 8. ovoga Zakona. ”Člankom 8. toga Zakona bili su propisani izuzeci (danas: ograničenja) od prava na pristup informacijama.

⁴⁶ <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/Uputa-cl.13-ZPPI.pdf?x57830>

4.3.7.4. OSTALO

Člankom 36. stavkom 3. ZPPI-ja nije uređena situacija u kojoj na javni poziv za izbor Povjerenika za informiranje pristigne samo jedna prijava.

U vrijeme izrade ove analize zabilježene su određene dvojbe u sudskoj praksi u pogledu (ne)primjenjivosti pojedinih normativnih definicija sadržanih u europskoj legislativi kojom je uređena ponovna uporaba podataka⁴⁷ u predmetima odlučivanja o zahtjevu za pristup informacijama izvan materije ponovne uporabe podataka. Takve dvojbe rješavaju se pravnom interpretacijom, u okviru upravne i sudske prakse, pa nema objektivne potrebe da u tom dijelu bude dopunjen tekst ZPPI-ja.

⁴⁷ Riječ je o Direktivi (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (preinaka) (SL L 172, 26. 6. 2019.).

5. KOMPARATIVNA ANALIZA INSTITUTA

5.1. UVOD

Komparativna analiza instituta zakona koji uređuju pristup informacijama iz pet odabranih zemalja provedena je u svjetlu trenutne rasprave o izmjenama postojećih instituta ZPPI-ja te je usmjerena na predlaganje izmjena zakona koje mogu unaprijediti provedbu ZPPI-ja. Komparativnom analizom su obuhvaćene tri zemlje u bližem susjedstvu Hrvatske, koje imaju sličnu upravljačku tradiciju i administrativno naslijeđe – Italija, Austrija i Slovenija. Uzorku su priključene i dvije zemlje koje imaju posve različit povijesni razvoj državne administracije i pravnog sustava – Velika Britanija i Finska. Analizom su obuhvaćeni sljedeći instituti: normativna definicija informacije, normativna definicija tijela javne vlasti, ograničenja prava na pristup informacijama, zloporaba prava na pristup informacijama te sankcije za kršenje zakona.

Freedom of Information Act⁴⁸ (dalje u tekstu: britanski zakon) stupio je na snagu u Velikoj Britaniji 2009. godine. Iako su najavljene, austrijski parlament nikada nije usvojio izmjene Zakona o obvezi informiranja (Auskunftspflichtgesetz, dalje u tekstu: austrijski zakon)⁴⁹ iz 1986., koji sadrži samo 8 članaka. Za potrebe provedbe analize korišten je neslužbeni engleski prijevod finskog Ministarstva pravosuđa⁵⁰. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta⁵¹, odnosno Zakon o otvorenosti djelovanja vlasti, usvojen je 1999. godine te je amandiran 2002. godine. Talijanski zakon izrazito dugog imena usvojen je 2013. godine kao zakon kojim se ponajprije normiraju obveze prokativne objave informacija u posjedu tijela javne vlasti i osobnih podataka nositelja javnih funkcija – Izmjene zakona koji se tiču pristupa javnosti i obveze javnosti, transparentnosti i objave informacije od strane javne uprave (dalje u tekstu: talijanski zakon)⁵². Pravo građana na pristup informacijama putem podnošenja zahtjeva uvedeno je tek zakonskim izmjenama iz 2016. godine⁵³. Za potrebe provedbe analize korišten je neslužbeni engleski prijevod pročišćene verzije talijanskog zakona, kreiran u okviru globalnog istraživačkog projekta RTI Rating⁵⁴. Republika Slovenija ima jedan od najkvalitetnijih zakona o pravu na pristup informacijama na svijetu. Zbog izrazite normiranosti Zakona o dostupu do informacij javnoga značaja (Zakona o pristupu javnim informacijama, dalje u tekstu: slovenski zakon)⁵⁵, analiza instituta ovog zakona može biti vrlo korisna u izboru optimalnih normativnih rješenja za ZPPI. Za potrebe izrade ove komparativne

⁴⁸ Freedom of Information Act (Zakon o slobodnom informiranju):
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>

⁴⁹ Auskunftspflichtgesetz (Zakon o obvezi infomiranja):
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000916>

⁵⁰ Neslužbeni engleski prijevod pročišćene verzije zakona finskog Ministarstva pravosuđa:
https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621_20150907.pdf

⁵¹ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (Zakon o otvorenosti djelovanja vlasti); neslužbeni engleski prijevod Ministarstva pravosuđa: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621_20150907.pdf

⁵² Decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni (Izmjene zakona koji se tiču pristupa javnosti i obveze javnosti, transparentnosti i objave informacije od strane javne uprave): <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14:33>

⁵³ Decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2016-05-25:97>

⁵⁴ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, neslužbeni engleski prijevod pročišćene verzije talijanskog zakona kreiran u okviru globalnog istraživačkog projekta RTI Rating: https://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/2018/12/Italy.FOIL_2016.pdf

⁵⁵ Zakon o dostupu do informacij javnoga značaja (Zakon o pristupu javnim informacijama): <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAK03336>

analize, autor je na hrvatski preveo te u fusnotama istaknuo neke od ključnih zakonskih odredbi analiziranih zakona.

5.2. NORMATIVNA DEFINICIJA INFORMACIJE

Komparativna analiza normativne definicije informacije nije usmjerena na analizu obuhvata različitih pojavnosti informacija, već je usko usmjerena na analizu uključenja kriterija „javnog interesa“ u definiciju informacije. Naime, definicija informacije u hrvatskom zakonu izrazito je precizna i dovoljno općenita da obuhvati sve trenutne i buduće oblike, formate i medije informacija. U odnosu na ovaj element sve normativne definicije informacije analiziranih zemalja mogu se smatrati manje ili jednako kvalitetnim rješenjima u usporedbi sa ZPPI-jem (čl.5.st.3.):

„Informacija“ je svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazan (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), koji je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastao je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti.

Potrebno je istaknuti kako komparativnu analizu sljedećih instituta treba sagledavati objedinjeno, budući da se izmjenama ovih instituta može ostvariti sličan ili istovjetni učinak – definicija tijela javne vlasti, definicija informacije, ograničenje prava na pristup informacijama te definicija, odnosno opseg prava na pristup informacijama. Uzmimo, na primjer, prijedlog isključenja informacija koja se ne tiču obavljanja javne funkcije iz obuhvata zakona. To je moguće napraviti kroz izmjenu normativne definicije informacije, na način da se u istu uključi kriterij „javnog interesa“. Osim toga, može se odrediti da tijelo javne vlasti taj status ima samo onda kada obavlja neku javnu funkciju ili pruža neku uslugu. Nadalje, moguće je pristup ovim informacijama ograničiti i kroz uvođenje novog specifičnog ograničenja prava na pristup informacijama. Ili se, pak, navedene informacije iz obuhvata zakona mogu isključiti kroz sužavanje obuhvata zakona, kroz definiranje opsega prava građana na pristup informacijama. Zbog navedenog, komparativna analiza normative definicije informacije ujedno uključuje i komparativnu analizu definiranja opsega prava na pristup informacijama te vezanih ograničenja i definicija tijela javne vlasti.

Niti jedna od analiziranih država u normativnu definiciju informacije nije uključila kriterij „javnog interesa“. Finski ustav⁵⁶ određuje da su svi dokumenti i zapisi u posjedu tijela – javni, osim ako ne postoje opravdani razlozi utemeljeni u zakonu. Slično tome, britanski zakon⁵⁷ definira pravo bilo koje osobe na informaciju, ukoliko je tijelo u posjedu tražene informacije. Definicija informacije u slovenskom zakonu⁵⁸ također ne uključuje javni interes. Dapače, kao javne informacije definiraju se sve informacije kojima raspolažu tijela javne vlasti. Ni austrijski zakon ne uključuje kriterij javnog interesa u informacije za koje postoji pravo pristupa javnosti⁵⁹, no zanimljivo je da se

⁵⁶ Suomen perustuslaki (Ustav Finske), čl.12, st.2.: “Dokumenti i zapisi u posjedu vlasti su javni, osim ako njihova objava, zbog snažnih razloga, nije posebno zabranjena zakonom. Svatko ima pravo pristupa javnim dokumentima i zapisima.”

⁵⁷ Freedom of Information Act (Zakon o slobodi informiranja), čl.2, st.1.: “Svaka osoba koja upućuje zahtjev javnom tijelu ima pravo: a) biti obaviještena pisanim putem od tijela javne vlasti je li isto u posjedu informacije opisane zahtjevom, i, b) ukoliko je to slučaj, dati mu traženu informaciju.”

⁵⁸ Zakon o dostopu do informacij javnoga značaja (Zakon o pristupu javnim informacijama), čl.4, st.1.: “Informacija javne naravi je informacija koja nastaje u području rada tijela, u obliku je dokumenta, zapisa, dosjea, registra evidencije ili druge dokumentarne građe, koju je tijelo samo izradilo, u suradnji s drugim tijelima ili pribavilo od drugih osoba.”

⁵⁹ Auskunftspflichtgesetz (Zakon o obvezi informiranja), čl.1, st.1.: “Tijela Federacije, kao i tijela samouprave, koja su regulirana federalnim zakonima, dat će informacije o stvarima iz njihova područja rada, u mjeri u kojoj to nije u suprotnosti s propisanom obvezom čuvanja tajne.”

posebno ističe kako profesionalna udruženja nisu obvezna biti transparentna prema javnosti, već samo prema svojim članovima.

Uključenje kriterija javnog interesa u definiciju informacije nije prisutno ni u jednom od zakona zemalja obuhvaćenih komparativnom analizom, niti je pristup informacijama ograničen kroz definiranje prava na pristup informacijama. Uzimajući u obzir da više pravne norme (Ustav RH⁶⁰) i međunarodni pravni standardi (Tromsø konvencija⁶¹) prepoznaju pravo građana na pristup *svim* informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti, preporuka koja proizlazi iz provedene komparativne analize normativnih definicija informacije jest da se zadrži trenutna, važeća definicija informacije.

5.3. NORMATIVNA DEFINICIJA TIJELA JAVNE VLASTI

Poseban fokus komparativne analize normativnih definicija tijela javne vlasti jest detektirati posredne oblike sužavanja prava na pristup informacijama samo na one informacije koje su od javnog interesa. U odnosu na navedeno, komparativna analiza je rađena vodeći računa o složenoj problematici obveznika ZPPI-ja, koji osim javne funkcije (zbog koje imaju status tijela javne vlasti), imaju i neke druge nevezane, nejavne funkcije odnosno djelatnosti, ponajprije sudjelovanje na otvorenom tržištu razmjene usluga i dobara. Jedno od mogućih rješenja je izmjena normativne definicije tijela javne vlasti na način da se status tijela odnosi samo na poslove u kojima se provode povjerene javne ovlasti, odnosno provodi javna služba. Komparativna analiza normativnih definicija tijela javne vlasti stoga je bila fokusirana na analizu uključenja pravnih osoba izvan sfere uprave, odnosno sustava upravnog prava, u kategoriju tijela javne vlasti. ZPPI na sljedeći način definira tijela javne vlasti:

„tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo“.

Slovenski zakon⁶² u kategoriju tijela javne vlasti iz sfere uprave uključuje i nositelje javnih funkcija te pružatelje javnih usluga, čak i ukoliko se radi o subjektima privatnog prava⁶³. Dodatno, nizom posebnih članaka se utvrđuju obveznici iz područja privatnog prava u kojem prevladavajući utjecaj imaju tijela javne vlasti⁶⁴ odnosno osobe javnog prava, čime su u prvom redu obuhvaćene državne tvrtke pod kontrolom političara. Štoviše, zakonom se izričito ističe kako je posebna svrha

⁶⁰ Ustav RH (pročišćeni tekst), NN 85/2010

⁶¹ The Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205) - Tromsø Convention, stupila na snagu 1. prosinca 2020.: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=205>

⁶² Zakon o dostupu do informacij javnoga značaja (Zakon o pristupu javnim informacijama), čl.1.st.1.: “Ovaj zakon uređuje procedure koje svakome omogućuju pristup i ponovnu uporabu informacija od javnog značaja, s kojima raspolažu državna tijela, tijela lokalnih vlasti, javne agencije, javne zaklade i drugi subjekti javnog prava, nositelji javnih ovlasti i pružatelji javnih usluga.”

⁶³ Ibid 13., čl.1a.st.8.

⁶⁴ Ibid 13., čl.1a.st.1.: “Ovaj zakon uređuje proceduru koja svakome omogućava pristup i ponovnu uporabu informacija od javnog značaja s kojima raspolažu tvrtke i osobe privatnog prava pod neposrednim i posrednim prevladavajućim utjecajem, pojedinačno ili združeno, Republike Slovenije, samoupravnih lokalnih jedinica i drugih osoba javnog prava.”

zakona „povećati transparentnost i odgovorno upravljanje prirodnim i financijskim resursima poslovnih subjekata s prevladavajućim utjecajem osoba javnog prava“⁶⁵.

Definicija tijela javne vlasti u finskom zakonu⁶⁶ uključuje sve pravne osobe i tijela u sferi uprave koje su podijeljene u osam kategorija. Izuzev navedenih osoba javnog prava, definicija tijela javne vlasti, uključuje tvrtke, institucije, zaklade i fizičke osobe na koje je prenesena javna ovlast, ali samo onda kada izvršavaju dodijeljenu javnu ovlast. Drugim riječima, status tijela javne vlasti osobe privatnog prava, kojoj je dodijeljena neka javna ovlast, usko je vezan uz izvršenje same javne ovlasti. Ovakvo zakonsko rješenje je u skladu s prijedlogom sužavanja primjene ZPPI-ja na poslove koje pravne osobe obavljaju u okviru svojih javnih ovlasti, kojeg podržava VUS. Bitno je istaknuti da, slično slovenskom zakonu, i kod finskog zakona je kategorija tijela iz sfere uprave šira od one u hrvatskom zakonu. Tako finski zakon u ovu kategoriju tijela javne vlasti iz sfere uprave uvrštava tvrtke u državnom vlasništvu, dok slovenski zakon u ovu kategoriju uvrštava i osobe privatnog prava kojima je dodijeljena neka javna ovlast. Zbog navedenog bi u slučaju usvajanja ovog modela, obuhvat ZPPI-ja bio uži negoli kod slovenskog ili finskog zakona, iz kojih se preuzima navedeno rješenje.

Britanski zakon ima jedinstven način uređenja statusa tijela javne vlasti za osobe privatnog prava na koje su prenesene javne ovlasti – istaknute osobe nisu izričito navedeni kao obveznici prava, no glavnom državnom tajniku je dana ovlast donošenja odluke kojom se dodjeljuje status tijela javne vlasti, odnosno obveznika zakona. Ocijenjeno je da navedeno zakonsko rješenje i prateća politička praksa nisu pogodni za hrvatski politički kontekst i upravljačku tradiciju, u kojoj se diskrecione odluke visoko rangiranih službenika i državnih dužnosnika prepoznaju kao otegotna okolnost u procesu osmišljavanja učinkovitih i djelotvornih javnih politika i procesa upravljanja. Dodatno tome, dok se u britanskom pravnom sustavu ovakva pitanja mogu urediti i odrediti podzakonskim aktima, u našem pravnom sustavu navedeno spada u zakonsku materiju.

Austrijski zakon kao obveznike zakona prepoznaje isključivo tijela federacije i tijela samouprave (op.a. federalnih jedinica). Zbog navedenog je definicija tijela javne vlasti u austrijskom zakonu u neskladu s međunarodnim standardima pristupa informacijama u posjedu tijela javne vlasti.

Talijanski zakon ima iznimno široku definiciju tijela javne vlasti kojim su zahvaćene sve osobe privatnog prava koje imaju javnu ovlast ili izvršavaju neku javnu funkciju⁶⁷. Izuzev iznimke za tvrtke u javnom vlasništvu, sva pravila i obveze zakona se jednako primjenjuju na sva tijela javne vlasti, bilo da se radi o osobama privatnog prava ili osobama javnog prava. Tvrtke u javnom vlasništvu obveznici su zakona u dijelu svog rada koji se tiče aktivnosti javnog interesa reguliranog nacionalnim zakonom ili pravom EU. Dakle, vezivanje statusa tijela javne vlasti samo uz obavljanje javne ovlasti vrijedi samo za tvrtke u javnom vlasništvu, ne i za ostala TJV izvan upravne sfere. Drugim riječima, talijanski zakon ne ograničava pristup informacijama koje nisu vezane uz obavljanje javne funkcije, ali ograničava pristup osjetljivim poslovnim informacijama u posjedu tvrtki koje su TJV.

Komparativna analiza normativne definicije tijela javne vlasti upućuje na zaključak da ju ne treba izmijeniti na način da zahvaća tijela izvan upravne sfere – samo onda kada vrše neku javnu funkciju ili pružaju neku socijalnu uslugu. Samo dva analizirana zakona imaju ovakvo rješenje, no u oba slučaja većina osoba izvan sfere uprave je po svom statusu u zakonu izjednačena s

⁶⁵ Ibid 13., čl.1a.st.6.

⁶⁶ Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (Zakon o otvorenosti djelovanja vlasti): poglavlje 4

⁶⁷ Izmjene zakona koji se tiču pristupa javnosti i obveze javnosti, transparentnosti i objave informacije od strane javne uprave (Decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), čl.2-bis, st.3.

redovnim tijelima javne vlasti. Također, talijanski zakon ovo rješenje primjenjuje samo na tvrtke koje su tijelo javne vlasti. Dakle, nalaz je komparativne analize da bi u slučaju usvajanja ovog pristupa, bilo uputno u kategoriju tijela javne vlasti s najopsežnijim zakonskim obvezama, uključiti i neke podkategorije tijela izvan upravne sfere. Drugim riječima, bilo bi potrebno stvoriti više od jedne trenutno postojeće kategorije tijela javne vlasti, i više od dvije kategorije tijela javne vlasti (predlagane u drugim dijelovima Izveštaja). Opravdano je stajalište kako je izvjesno da postoje osobe na koje su prenesene neke javne ovlasti, a koje bi, zbog svoje važnosti, trebale provoditi ZPPI na jednaki način, i u istom opsegu kao i „obična“, „redovna“ tijela javne vlasti. Nalazi komparativne analize upućuju na preporuku diferencirane primjene odredbe o vezivanju statusa tijela samo uz obavljanje javne funkcije, odnosno da navedeno ne vrijedi za sva, već samo za neka tijela javne vlasti izvan sfere uprave. Podsjetimo, slovenski i finski zakon kao istu kategoriju obveznika tretiraju tijela javne vlasti, ali i sve osobe privatnog prava kojima je dodijeljena javna ovlast ili funkcija. Za usvajanje preporuke o diferenciranoj primjeni odredbe o statusu tijela, potrebno je provesti detaljniju kategorizaciju tijela javne vlasti.

Detaljnije informacije o prijedlogu kategorizacije tijela javne vlasti se nalaze u zaključnim preporukama, dok se u nastavku izlažu argumenti za rješavanje problematike pristupa informacijama koje se tiču nevezanih, ne-javnih djelatnosti osoba privatnog prava – kroz uvođenje novog ograničenja. Iako neki zakoni nemaju uključen javni interes u definiciju informacije, niti status tijela javne vlasti vežu uz obavljanje javne funkcije te ne znači nužno da zakonski okvir ne ograničava pristup takvim informacijama. Tako primjerice, britanski zakon putem posebne iznimke ograničava pristup informacijama zbog zaštite komercijalnih interesa. U nastavku se razmatra opcija ograničavanja pristupa ovim informacijama kroz uvođenje novog ograničenja.

5.4. OGRANIČENJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Ograničenje prava na pristup informacijama najsloženiji je institut obuhvaćen komparativnom analizom. Detaljna analiza ovog instituta nadilazi okvire ove komparativne analize zbog svog opsega i pretpostavljene niske korisnosti za raspravu o mogućim izmjenama ZPPI-ja. Tako, primjerice, britanski zakon sadrži 23 pojedinačna članka koja se tiču ograničenja. Zbog velikog broja članaka koji se odnose na tajne dokumente, finski zakon se treba smatrati zakonom koji uređuje, osim područja pristupa informacijama, i područje čuvanja klasificiranih dokumenata, što je vidljivo i u samim sankcijama zakona. Dodatno navedenom, detaljna komparativna analiza bi trebala uključiti i iznimke u primjeni ZPPI-ja, budući da se iznimkama u primjeni Zakona može ostvariti sličan učinak. S obzirom na navedeno, daju se skraćeni nalazi komparativne analize, dok se veća pažnja posvećuje mogućim izmjenama instituta ograničenja prava, a vezanima uz druge prijedloge izmjena normativne definicije informacije i normativne definicije tijela javne vlasti.

Članak 15. ZPPI-ja daje precizan, jasan i pregledan popis svih ograničenja prava građana na pristup informacijama, koji su u skladu s međunarodnim standardima i najboljim zakonodavnim praksama.

„(1) Tijela javne vlasti ograničit će pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku za vrijeme trajanja tih postupaka.

(2) Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji:

- 1) ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka;
- 2) ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu;

- 3) ako je informacija porezna tajna, sukladno zakonu;
- 4) ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka;
- 5) ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka nositelja prava;
- 6) ako je pristup informaciji ograničen sukladno međunarodnim ugovorima ili se radi o informaciji nastaloj u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama, do završetka postupka, ili se radi o informaciji nastaloj u području održavanja diplomatskih odnosa; 7) u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom.

(3) Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje:

- 1) onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne;
- 2) onemogućilo rad tijela koja obavljaju upravni nadzor, inspekcijski nadzor, odnosno nadzor zakonitosti.

(4) Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je:

- 1) informacija u postupku izrade unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje prije dovršetka izrade cjelovite i konačne informacije moglo ozbiljno narušiti proces njezine izrade;
- 2) informacija nastala u postupku usuglašavanja pri donošenju propisa i drugih akata te u razmjeni stavova i mišljenja unutar jednog ili među više tijela javne vlasti, a njezino bi objavljivanje moglo dovesti do pogrešnog tumačenja sadržaja informacije, ugroziti proces donošenja propisa i akata ili slobodu davanja mišljenja i izražavanja stavova.“

Komparativna analiza otkriva da svi analizirani zakoni (izuzev austrijskog) imaju usporediva ograničenja prava na pristup informacijama. Skraćeni nalazi usmjereni su na detekciju ograničenja i iznimki koja nisu prisutni u ZPPI-ju. Talijanski zakon navodi javni interes u raznim područjima kao razlog uskrate prava, no radi se mahom o resorima ili područjima koji sadrže klasificirane podatke. Navedeno nije korisno za hrvatski zakonski okvir i kontekst u kojem postoji jasna procedura pristupa klasificiranim podacima u svim područjima te je zaštita nacionalnih interesa uključena u provedbu testa razmjernosti i javnog interesa.

Ukoliko se kao glavni argument za isključenje osoba privatnog prava iz kategorije tijela javne vlasti ističe problem traženja podataka čija bi objava narušila tržišnu poziciju tijela javne vlasti, utoliko se može, po uzoru na talijanski⁶⁸, britanski⁶⁹ i slovenski⁷⁰ zakon uvesti novo ograničenje zbog zaštite ekonomskih i poslovnih interesa, uz postojeće ograničenje zbog zaštite poslovne tajne. S obzirom na to da je izgledno da se zakon neće mijenjati na način da obuhvaća samo informacije od javnog interesa, izmjenama zakona je moguće jasnije normirati situacije odbijanja pristupa informaciji čija objava može naštetiti tržišnom položaju ili ekonomskim interesima poslovnog subjekta. Iako već sada obveznici ZPPI-ja u okviru provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, mogu uključiti procjenu štetu za poslovne interese tvrtke, uvođenje novog ograničenja može doprinijeti povećanju svijesti korisnika i obveznika o osjetljivoj naravi informacija poslovnih

⁶⁸ Izmjene zakona koji se tiču pristupa javnosti i obveze javnosti, transparentnosti i objave informacije od strane javne uprave (Decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), čl.5-bis

⁶⁹ Freedom of Information Act (Zakon o slobodi informiranja), poglavlje 2. Izuzete informacije, čl.43.

⁷⁰ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Zakon o pristupu javnim informacijama), čl.6a., st.3.

subjekata, koje nisu povezane s obavljanjem neke javne funkcije ili službe. Također, uvođenje novog ograničenja bi osnažilo pravnu poziciju tijela koja nastoji ograničiti pristup informacijama čija objava može ugroziti komercijalne interese poslovnog subjekta, jer pravna argumentacija za primjenu ograničenja ne bila vezana isključivo uz poslovnu tajnu koja mora biti regulirana internim aktom.

Slično tome, alternativno sužavanju opsega ZPPI-ja samo na informacije od javnog interesa ili samo na tijela onda kada vrše javnu funkciju, može se uvesti novo ograničenje kojim su obuhvaćene sve informacije vezane uz obavljanje nevezanih, nejavnih, i/ili komercijalnih djelatnosti. Dakle, načelno bi pristup ovim informacijama bio ograničen, no dopušten ako javni interes preteže u pojedinačnom slučaju. Navedeni prijedlog se čini korisnim i pogodnim za širi politički i društveni kontekst u koji je smještena provedba ZPPI-ja.

Republika Hrvatska još uvijek ima značajnih problema u odgovornom obnašanju javnih funkcija, što je vidljivo i u niskom povjerenju građana u politiku i tijela javne vlasti. Bitna zadaća izgradnje povjerenja građana može biti snažno unazađena čak i ako se etički skandali, manjak transparentnosti i neučinkovitost organizacije rada prepoznaju u osobama privatnog prava kojima su dodijeljene neke javne funkcije (službe ili ovlasti). Naspram izmicanja iz obuhvata zakona informacija koje se ne tiču direktno obavljanja javne funkcije, predlaže se rješenje u kojem postoji direktni i stalni nadzor Povjerenika za informiranje nad svim odlukama kojima se uskraćuje pristup ovakvim informacijama temeljem novog ograničenja, čime bi navedene informacije ostale u obuhvatu zakona. Zamislivo je da zahtjevom prema osobi privatnog prava s dodijeljenom javnom funkcijom želimo pristupiti informacijama o radnoj okolini s ciljem provjere je li loša kadrovska politika uspostavila mizoginu radnu okolinu u kojoj se suzbija prijavljivanje seksualnog zlostavljanja ili kaznenih djela protiv spolne slobode. Također je zamislivo da javnost opravdano želi doći do informacija o rezultatima internih postupaka u tijelu javne vlasti koje je osoba privatnog prava koja besplatno pruža usluge ranjivim skupinama, pokrenutih jer je njihov zaposlenik uvjetovao pružanje usluge pristupanjem u članstvo osobe privatnog prava, što uključuje i plaćanje članarine. Navedena tri slučaja nisu izmišljena već se radi o recentnim primjerima iz Hrvatske, koji jasno oslikavaju situacije u kojima postoji javni interes nad pristupom informacijama koje se ne tiču direktno vršenja javne funkcije. Navedeno možemo postaviti i kao problemsko pitanje – imaju li tijela javne vlasti pravo i slobodu da u provedbi djelatnosti nevezanih za javnu funkciju primjenjuju vrijednosti, načela i pravila koja su dijametralno suprotna od onih koja primjenjuju prilikom obavljanja javne funkcije?

Ako je glavni argument za sužavanje prava na pristup informacijama (samo na informacije od javnog interesa ili samo na osobe privatnog prava kada vrše javnu funkciju) preopterećenost nadzornog tijela zbog čestih slučajeva žalbi korisnika, odnosno velikog broja zahtjeva kojim se ove informacije traže, potrebno je istaknuti da usvajanje predloženih izmjena ne garantira manju opterećenost nadzornog tijela i prijete povećanjem opterećenja VUS-a. Naime, uzimajući u obzir dosadašnje podatke o sporovima koji se vode, ne postoje jasna jamstva da bi navedene izmjene dovele do smanjenja opterećenosti nadzornih tijela, čak suprotno. Sasvim je zamislivo da se poveća broj tužbi na Visokom upravnom sudu, vezanih uz procjenu tijela javne vlasti ili Povjerenika za informiranje, je li neka informacija vezana uz obavljanje javne službe ili nije vezana, odnosno je li tražena informacije uopće obuhvaćena ZPPI-jem. Dodatno tome, u slučaju strateške litigacije pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske, vjerojatno je da bi ista uključivala i ustavnu usklađenost ovih članaka s ustavnim odredbama o pravu na pristup *svim* informacijama u posjedu tijela javne vlasti.

Zaključno, izmjena definicije tijela javne vlasti na način da obuhvaća samo tijela javne vlasti kad obavljaju javnu funkciju, zapravo ima pravni učinak uvođenja nove iznimke u primjeni ZPPI-ja.

Uzimajući u obzir trenutne poteškoće u primjeni zakonskih odredbi koji se tiču iznimki, ne preporuča se kreiranje nove kategorije iznimke u primjeni zakona. Komparativna analiza detektira kao mogući smjer djelovanja uvođenje novog ograničenja za pristup informacijama (koje se tiču nevezanih i nejavnih djelatnosti i/ili komercijalnih aktivnosti i/ili onih čija bi objava naštetila komercijalnim interesima poslovnog subjekta) te provedbu kategorizacije tijela javne vlasti. Prijedlog kategorizacije tijela je detaljnije izložen u posljednjem dijelu komparativne analize, u kojem se daju preporuke za unaprjeđenje zakonskog okvira. Navedeno rješenje se čini pogodnim za hrvatski politički kontekst, budući da je osiguran direktni nadzor Povjerenika nad svim uskratama pristupa takvim informacijama te se istovremeno izbjegava sužavanje obuhvata Zakona.

5.5. ZLOUPORABA PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Iako ZPPI prepoznaje situacije zlorabe prava na pristup informacijama, zbog poteškoća u primjeni i provedbi ove zakonske odredbe, kontinuirano se propituje mogućnost dodatnog normativnog uređenja čl.23.st.6.tč.5.:

„Tijelo javne vlasti rješenjem će odbiti zahtjev ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zlorabljiva pravo na pristup informacijama, a osobito kada zbog učestalih zahtjeva za dostavu istih ili istovrsnih informacija ili zahtjeva kojima se traži velik broj informacija dolazi do opterećivanja rada i redovitog funkcioniranja tijela javne vlasti.“

Finski i talijanski zakon nemaju odredbe koje bi odgovarale ovim odredbama ZPPI-ja. Štoviše, finski zakon dopušta anonimno podnošenje zahtjeva za pravom na pristup informacijama⁷¹. Sličnost slovenskog i hrvatskog zakona je u tome da oba prepoznaju funkcionalno povezane zahtjeve kao oblik pojavnosti zlorabe prava na pristup informacijama⁷². Britanski zakon normira nešto uže pravo tijela javne vlasti da odbije novi zahtjev korisnika – to se može napraviti jedino ako se traže iste ili slične informacije⁷³.

Britanski⁷⁴, slovenski i austrijski⁷⁵ zakon imaju odredbu prema kojoj se šikanozni zahtjevi (eng. *vexatious*, njem. *mutwillig*) mogu odbiti. Uzimajući u obzir da Visoki upravni sud Republike Hrvatske na provedenom intervjuu smatra kako uvredljiv zahtjev nije zloraba prava, potrebno je istaknuti da slovenski zakon zlorabu prava veže uz podnošenje funkcionalno povezanih zahtjeva. Dakle, povrh odbijanja zahtjeva koji predstavljaju zlorabu prava na način da se podnose funkcionalno povezani zahtjevi, slovenski zakon TJV daje i dodatno pravo odbijanja šikanoznih zahtjeva. Zakonsko rješenje slično slovenskom bi bilo usklađeno sa stavom Vrhovnog suda jer je pravo odbijanja šikanoznog zahtjeva odvojeno pravo, nevezano uz pravo odbijanja zahtjeva kojim se zlorabljiva pravo na pristup informacija.

Komparativna analiza ukazuje da su moguće izmjene postojeće ZPPI-ja odredbe o zlorabi prava, na način da se članak skрати i da se, uz funkcionalno povezane zahtjeve koji predstavljaju

⁷¹ Zakon o otvorenosti djelovanja vlasti (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta): poglavlje 4., odjeljak 13., čl.1.

⁷² Zakon o pristupu javnim informacijama (Zakon o dostupu do informacij javnoga značaja), čl.5.st.5.: „Tijelo podnositelju zahtjeva može iznimno uskratiti pristup traženoj informaciji, ako podnositelj svojim zahtjevom ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zlorabljiva pravo na pristup javnim informacijama ovog zakona, ili je očito da je zahtjev ili zahtjevi šikanozne prirode“.

⁷³ Zakon o slobodi informiranja (Freedom of Information Act), poglavlje 14., čl.2.

⁷⁴ Zakon o slobodi informiranja (Freedom of Information Act), poglavlje 14., čl.1.

⁷⁵ Zakon o obvezi informiranja (Auskunftspflichtgesetz), čl.1.st.2. „Informacija neće biti dana ako je tražena na očito šikanozan način.“

zlouporabu, u pravni okvir uvede i šikanozni sadržaj zahtjeva kao odvojena pravna osnova za odbijanje zahtjeva.

5.6. SANKCIJE

Nedavno usvojene izmjene ZPPI-ja uključile su prekršajne financijske kazne za najčešće i najštetnije nezakonite uskrate pristupa informacijama te jasno definirale odgovornost čelnika tijela javne vlasti. U nastavku slijedi skraćena verzija članka 61. i 62., koji se tiču prekršajnih novčanih kazni za fizičke osobe, ponajprije čelnike tijela javne vlasti.

„Novčanom kaznom... kaznit će se fizička osoba koja ošteti, uništi, sakrije ili na drugi način učini nedostupnim dokument koji sadrži informaciju u namjeri da onemogući ostvarivanje prava na pristup informacijama...

...fizička osoba, odnosno... pravna osoba koja upotrijebi informacije protivno objavljenim uvjetima za ponovnu uporabu informacija iz članka 31. ovoga Zakona...

...odgovorna osoba u tijelu javne vlasti ako:

- 1) ne postupi po nalogu Povjerenika,
- 2) ne omogući Povjereniku uvid u informacije koje su predmet postupka, ne dostavi tražene podatke ili dostavi nepotpune odnosno netočne podatke,
- 3) onemogući inspektoru nesmetano obavljanje nadzora,
- 4) u zapisnikom određenom roku ne otkloni nezakonitosti, nepravilnosti i nedostatke utvrđene zapisnikom.“

Austrijski zakon ne sadrži odredbe o sankcijama, dok su u talijanskom zakonu odredbe vezane uz sankcije najuže postavljene među svim analiziranim zakonima. Za nezakonitu uskratu informacija, talijanski zakon predviđa interne mehanizme sankcioniranja, poput mogućnosti utjecaja na ocjenu rada. Financijske kazne 500–10.000 eura su predviđene za malen broj situacija – dužnosnici koji netočno ili nepotpuno objavljuju informacije o svojim vezanim interesima (imovina, imovina partnera/ice), direktore koji ne objavljuju visinu svoje plaće, odgovorne za neobjavu upravljačkih i financijskih podataka tvrtki, i sl. Britanski zakon⁷⁶ kao prekršaj definira jedino oštećenje ili brisanje informacije na koju korisnik ima zakonsko pravo. Slično tome, finski zakon predviđa prekršajne sankcije prema Kaznenom zakoniku, posebno za propuste vezane uz kršenje obveze čuvanja tajne⁷⁷. Za razliku od ZPPI-ja, slovenski zakon⁷⁸ sadrži i prekršajne sankcije za propuste u proaktivnoj objavi najvažnijih informacija te postoji niz specifičnih odredbi koji se tiču tvrtki s prevladavajućem utjecajem osoba javnog prava.

Komparativna analiza prekršajnih sankcija odabranih zakona ne otkriva potrebu za izmjenama postojećih odredbi ZPPI-ja. Doduše, putem upitnika i intervjua jest detektirana potreba da se odredbe pojedinih ograničenja dopune detaljnijim izrazima ili navođenjem primjera, s ciljem povećanja ispravnosti pravnog tumačenja odredbi od strane obveznika i korisnika. Iako je otvoren prostor za uvođenje novih prekršajnih sankcija vezanih uz proaktivnu objavu podataka, to se ne preporuča zbog raširenih i prepoznatih problema u primjeni članka 10. od strane svih kategorija tijela javne vlasti. Potrebno je pozitivnim ocijeniti posljednje izmjene ZPPI-ja koje su uvele sankcije za ona postupanja tijela koja su prethodnom razdoblju provedbe Zakona prepoznate kao

⁷⁶ Zakon o slobodi informiranja (Freedom of Information Act), poglavlje 77., čl.1.-2.

⁷⁷ Zakon o otvorenosti djelovanja vlasti (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta): čl.35.st.1.-2.

⁷⁸ Zakon o pristupu javnim informacijama (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja), čl.39.

najčešći oblici nezakonite uskrate pristupa traženim informacijama. Predlaže se nastavak provedbe kontinuirane evaluacije učinkovitosti prekršajnih sankcija.

5.7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Kategorizacija tijela javne vlasti

Diferenciranje pojedinih kategorija tijela je korisno iz više razloga. Kategorizacija tijela javne vlasti omogućila bi da se za svaku od novih kategorija tijela kreira različiti opseg zakonskih obveza. Ovo bi, na primjer, odstranilo mnoge prepoznate poteškoće u provedbi odredbi koje se tiču proaktivne objave informacija. Bitno je istaknuti kako bi kategorizacija tijela doprinijela jasnoći i jednostavnosti zakonskog izričaja. Prilikom provedbe kategorizacije tijela javne vlasti, nije nužno striktno se držati znanstvene i cjelovite pravne klasifikaciju ideal-tipskih kategorija u odnosu na kriterije, poput osnivača poslovnog subjekta, prevladavajućeg upravljačkog utjecaja, dodijeljene javnu funkciju, izvore prihoda, postojanje monopolskog i/ili oligopolskog položaj na tržištu. Umjesto toga, potrebno je težiti tome da se kreiraju kategorije tijela javne vlasti koje dijele istu razinu zakonskih obveza i odgovornosti (na primjer, obveze proaktivne objave, obveze javnosti rada, ili pravo primjene novog ograničenja pristupa informacijama koje se tiču nejavnih djelatnosti). Ako je klasifikacija provedena na ovaj način, to može znatno pojednostavniti i olakšati nomotehničko uvođenje diferenciranih zakonskih obveza.

Zadržavanje trenutne normativne definicije informacije i tijela javne vlasti

Prijedlog sužavanja obuhvata ZPPI-ja (kroz sužavanja definicije tijela na način da obveznici taj status imaju samo onda kada vrše neku javnu funkciju, koriste dodijeljenu ovlast ili pružaju usluge) utemeljen je u analizi baziranoj na upitnicima za obveznike i korisnike, intervjuima s ključnim dionicima i dubinskoj analizi instituta. Komparativna analiza, pak, ukazuje na alternativni način dodatne pravne zaštite osjetljivih informacija kroz uvođenje novog ograničenja. U ovom prijedlogu se zadržava trenutna normativna definicija informacije i tijela javne vlasti, no uvodi se novo ograničenje ili više njih. Ovime se predlaže manje invazivan model (u smislu opsega zakonskih izmjena) kao odgovor na uočene probleme u pristupu informacijama koji se ne tiču javne funkcije, koji ne podrazumijeva sužavanje opsega Zakona. Navedeni model se može ocijeniti korisnim i zbog njegove veće primjerenosti za širi politički kontekst (posebice demokratsku političku kulturu) i političku praksu, u koju je neizostavno uronjen sustav za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Uvođenje novog ograničenja za pristup informacijama koje se ne tiču dodijeljene javne funkcije ili ovlasti,

(alternativno ili dodatno)

Uvođenje novog ograničenja za pristup informacijama čija bi objava naštetila tržišnoj poziciji ili poslovnim interesima poslovnog subjekta koji je tijelo javne vlasti

Predlaže se uvođenje novog ograničenja za pristup informacijama koje se ne tiču dodijeljene javne funkcije ili ovlasti, koje bi mogle koristiti samo neke (dakle, ne sve) osobe privatnog prava koja se prema ZPPI-ju smatraju tijelima javne vlasti. Na ovaj način bi se osigurao direktniji nadzor od strane Povjerenika u provedbi novih zakonskih odredbi, negoli je to slučaj u opcijama izmjena koja uključuju sužavanje opsega zakona. Za primjenu navedene preporuke potrebno je provesti kategorizaciju tijela javne vlasti, budući da unutar ove kategorije postoje pravne osobe izvan sfere uprave koje bi trebale imati isti raspon obveza i odgovornosti kao i sva druga tijela javne

vlasti, te dodatno – još uži krug osoba privatnog prava za koje je primjereno razmatrati suženu primjenu ZPPI-ja. Osim navedenog moguće je, alternativno ili dodatno, uvesti i novo ograničenje prava pristupa informacijama čija objava može naštetiti ekonomskim interesima poslovnog subjekta, ako je procjena da ove informacije stvaraju veći problem u provedbi ZPPI-ja naspram šire kategorije informacije koji se tiču nevezanih i nejavnih djelatnosti. Prednost ovog modela jest da se radi o uvođenju novog ograničenja, a ne nove iznimke u primjeni Zakona. Iako postoje poteškoće u primjeni odredbi vezanih uz ograničenja, one su daleko manje negoli poteškoće u primjeni odredbi koje normiraju iznimke u primjeni Zakona. Ovo je potrebno imati na umu budući da je ograničenje statusa tijela (samo onda kada vrši javnu funkciju), de facto, uvođenje nove iznimke u primjeni Zakona.

Uvođenje prava na odbijanje šikanoznih zahtjeva

Predlaže se skraćivanje odredbi vezanih uz zlouporabu prava od strane korisnika kroz funkcionalno povezane zahtjeve te uvrštavanje nove pravne osnove za odbijanje zahtjeva – šikanozni zahtjev. Slične odredbe sadržane su u britanskom, slovenskom i austrijskom zakonu. Navedeni je prijedlog u skladu sa stajalištem Visokog upravnog suda Republike Hrvatske jer šikanozni zahtjev nije oblik zlouporabe prava na pristup informacijama, već dodatna pravna osnova za odbijanje zahtjeva. Treba istaknuti da se zahtjevi neprimjerenog i uvredljivog sadržaja mogu i trebaju smatrati pojavnim oblicima šikanoznog zahtjeva.

6. PROCJENA ADMINISTRATIVNOG OPTEREĆENJA NA TEMELJU PRIKUPLJENIH PODATAKA

Promjena svakog zakona uvijek traži dodatno angažiranje državnih ili javnih službi, u većoj ili manjoj mjeri. Ukoliko se radi o novelama zakona, koji se već provode određeno vrijeme, njihova provedba ne iziskuje angažiranje značajnih dodatnih kadrovskih, financijskih i drugih sredstava, zato što postoje već uhodani mehanizmi za njihovo provođenje. Druga je stvar kod novih zakona koji u sustav uvode sasvim nove mehanizme koji tek trebaju postići svoju afirmaciju u praksi. Sve je novo, kadrovi, financije, organizacija, funkcije itd. Možda je stvar malo kompliciranija kod zakona koji nameću dodatne obaveze različitim javnim tijelima, uz obaveze koje već imaju. To je dijelom slučaj i sa primjenom ZPPI-ja. Stoga sa toga aspekta može se govoriti o dodatnom administrativnom opterećenju za sve obveznike primjene zakona.

ZPPI u članku 13. uvodi poseban institut "službenika za informiranje" radi osiguravanja ostvarivanja prava na pristup informacijama. Službenik se određuje posebnom odlukom TJV i obavlja sljedeće poslove:

- obavlja poslove redovitog objavljivanja informacija, sukladno unutarnjem ustroju tijela javne vlasti, kao i rješavanja pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama i ponovne uporabe informacija,
- unapređuje način obrade, razvrstavanja, čuvanja i objavljivanja informacija koje su sadržane u službenim dokumentima koji se odnose na rad tijela javne vlasti,
- osigurava neophodnu pomoć podnositeljima zahtjeva u vezi s ostvarivanjem prava utvrđenih ovim Zakonom.

TJV je dužno o odluci o određivanju službenika za informiranje izvijestiti Povjerenika u roku od mjesec dana od donošenja odluke o određivanju službenika za informiranje.

Iz sadržaja članka 13. ZPPI-ja jasno je da je službenik za informiranje osoba koja, uz svoje redovite poslove unutar organizacije, obavlja i dodatne poslove "službenika za informiranje" sukladno odredbama ZPPI-ja. Nigdje se ne spominje posebno sistematizirano radno mjesto i posebna osnova za nagrađivanje (plaću) za obavljanje tih dodatnih poslova.

U praksi, službenici za informiranje susreću se sa različitim zahtjevima vezanim za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Rezultati dobiveni od TJV putem upitnika, ukazuju da apsolutna većina TJV nema značajno administrativno opterećenje zbog dodatnih poslova vezanih uz primjenu ZPPI-ja. Većina od 49% anketiranih TJV (95) zaprimi manje od jedan zahtjev mjesečno (između 1 i 10 godišnje), dok daljnjih 40% (78) TJV zaprimi manje od 10 zahtjeva mjesečno (između 10 i 50 godišnje). To je uzorak od 89% TJV, što svakako predstavlja apsolutnu većinu. Samo 1% TJV (2) zaprimi više od 300 zahtjeva godišnje (30 i više zahtjeva mjesečno).

Na temelju ovih odgovora dalo bi se zaključiti da nema značajnog dodatnog administrativnog opterećenja prouzrokovanog obavljanjem poslova "službenika za informiranje" Ipak ovo su samo podaci koji se odnose na upravni postupak. Službenik za informiranje je zadužen i za široki krug poslova izvan upravnog postupanja.

Međutim, indikativni su odgovori službenika za informiranje gdje se većina njih (59,28%) osjeća značajno dodatno opterećenim od kada su imenovani službenikom za informiranje. Značajna činjenica kod obavljanja ovih poslova jest da oni uopće nisu plaćeni (osim u nekoliko izuzetaka).

Karakter ovih poslova upućuje na suradnju sa drugim službenicima i ustrojstvenim jedinicama i sve dok ovi poslovi nisu "institucionalizirani" unutar poslova (općih i onih koji su vezani za djelokrug ili djelatnost TJV) oni se više baziraju na "dobroj volji" onih sa kojima se surađuje.

Stoga bi u nekoj od sljedećih izmjena ZPPI-ja trebalo poslove službenika za informiranje "institucionalizirati," odnosno normirati kao sastavni dio poslova bilo kojeg TJV. To bi značilo i da svako TJV mora uključiti ove poslove u svoje akte o organizaciji i sistematizaciji, a to dalje znači da se ti poslovi obavljaju na nekom od službeničkih ili radnih mjesta za koje postoji službena klasifikacija, odnosno koja se vrednuju odgovarajućim koeficijentima. Interna je stvar svakog TJV da li će ove poslove uklopiti zajedno sa drugim poslovima unutar nekog radnog mjesta ili će to radno mjesto biti sistematizirano samostalno. To sve ovisi o obimu obavljanja posla na pojedinom radnom mjestu i ukupnim poslovnim obavezama TJV. Na ovaj način, usvrštavanjem u službenu organizacijsku i kadrovsku šemu, rješava se nekoliko problema među kojima treba istaknuti radnopravni status, pravo na plaću i ustaljeni položaj u organizacijskoj strukturi. Položaj u organizacijskoj strukturi omogućava nesmetanu (obaveznu kada je to potrebno) suradnju s drugim izvršiteljima ili organizacijskim jedinicama, bez principa dobrovoljnosti u toj suradnji.

7. ANKETNO ISTRAŽIVANJE O UPOZNATOSTI GRAĐANA SA ZPPI

7.1. PRIPREMA ANKETE ZA GRAĐANE

Podaci o upoznatosti korisnika sa zakonskim okvirom za ostvarivanje prava na pristup informacijama prikupljeni su putem telefonske ankete koja je provedena u suradnji s privatnom agencijom za istraživanje tržišta. Istraživana je opća populacija Republike Hrvatske, odnosno građani koji imaju 18 ili više godina. Stratificirani slučajni uzorak obuhvatio je 600 ispitanika.

Veličina stratuma odredila se na temelju osnovnih demografskih varijabli, a unutar stratuma ispitanici su se birali slučajnim odabirom iz baze telefonskih brojeva (fiksni i mobilni) kreirane iz javno dostupnih izvora te putem RDD (Random Digit Dialing) metode. Za definiranje udjela stratuma, odnosno veličine uzorka po stratumu, koristili su se dostupni službeni podaci popisa stanovništva provedenog 2021. godine. Korekcija odstupanja strukture realiziranog uzorka obavila se 'RIM weighting' metodom, koja omogućuje ponderiranje uzorka po više paralelnih kriterija. Reprezentativnost uzorka osigurala se po pet osnovnih demografskih obilježja - spol, dobna skupina, obrazovanje, radni status, prihod kućanstva.

Anketa je sadržavala ukupno 10 pitanja, od čega ih je pola usmjereno na mjerenje razine znanja i upoznatosti sa zakonskim i institucionalnim okvirom za pravo na pristup informacijama. Ispitanicima su nuđena tri odgovora, od kojih je samo jedan točan. Dodatno tome, jedno pitanje se tiče stvarnog iskustva ispitanika u podnošenju zahtjeva za pristup informacijama dok u posljednja četiri pitanja ispitanici izražavaju slaganje s tvrdnjama o sustavu za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

U nastavku se izlažu pitanja ankete i ponuđeni odgovori.

1. Jeste li ikada čuli za Zakon o pravu na pristup informacijama?

- Da, i znam dosta o tome
- Da, ali ne znam dovoljno o tome
- Ne

2. Koja od navedenih tvrdnji predstavlja najtočniji opis trenutnog zakonskog uređenja prava građana na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj?

- Građani imaju pravo pristupa bez ograničenja svim informacijama u posjedu javnih tijela
- Građani imaju pravo pristupa svim informacijama u posjedu javnih tijela, uz mogućnost ograničenja pristupa u skladu sa zakonom **(točan odgovor)**
- Javna tijela nisu dužna građanima pružati uvid u informacije, osim ako su iste propustile objaviti na svojim internetskim stranicama

3. Jeste li ikada od državnih, lokalnih i drugih javnih tijela tražili informacije, podatke i dokumente koristeći se Zakonom o pravu na pristup informacijama, odnosno jeste li ikada podnijeli zahtjev za pristup informacijama?

- Da
- Nisam i ne planiram
- Nisam, ali planiram
- Ne znam

4. Kako se zove samostalna i neovisna institucija koja štiti pravo građana na pristup informacijama i nadzire transparentnost rada državnih, lokalnih i drugih javnih tijela? (otvoreno pitanje – Povjerenik za informiranje)

5. Koje pravo imaju građani ako javno tijelo nezakonito uskrati pristup informaciji ili u potpunosti ignorira zahtjev kojim se traži informacija? Samo jedan odgovor je točan.

- pravo podnošenja žalbe Povjereniku za informiranje (točan odgovor)
- pravo podnošenja prigovora čelniku javnog tijela
- pravo pokretanja upravnog spora protiv rješenja službenika za informiranje

6. Koja od navedenih tvrdnji najtočnije opisuje obvezu objave podataka i dokumenata na službenim internet stranicama javnih tijela u RH?

1. Zakonom su propisane informacije koje su javna tijela dužna objavljivati na svojim službenim internetskim stranicama (**točan odgovor**)
2. Informacije koje javna tijela moraju objaviti na svojim službenim internetskim stranicama definirane su aktom tijela koje se zove Katalog informacija
3. Zakonom i drugim propisima nije propisan minimalni opseg informacija koje su javna tijela dužna objavljivati na svojim službenim internet stranicama, već o tome tijela odlučuju sama

Molimo Vas da izrazite razinu slaganja sa sljedećim tvrdnjama

(uopće se ne slažem; uglavnom se ne slažem; podjednako se slažem i ne slažem; uglavnom se slažem; u potpunosti se slažem; ne znam / ne mogu procijeniti)

Tvrdnja	Uopće se ne slažem	Uglavnom se ne slažem	Podjednako se slažem i ne slažem	Uglavnom se slažem	U potpunosti se slažem	Ne znam / ne mogu procijeniti
7. Sustav za ostvarivanje prava na pristup informacijama je učinkovito postavljen - građani u RH mogu na jednostavan i lak način doći do informacija kojim raspolažu javna tijela						
8. Postojeći zakonski okvir građanima jamči pravo sudjelovanja u procesu donošenja zakona, strategija i propisa						
9. Postoje situacije u kojima je opravdano ograničiti pravo građana na pristup informacijama zbog zaštite nekih drugih prava (npr. prava zaštite osobnih podataka ili zaštite klasificiranih informacija iz područja nacionalne sigurnosti)						
10. Potrebno je osobno financijski kažnjavati čelnike javnih tijela, koji građanima nezakonito uskrate tražene informacije						

7.2. REZULTATI ANKETE ZA GRAĐANE

1. Jeste li ikada čuli za Zakon o pravu na pristup informacijama?			Da, i znam dosta o tome	Da, ali ne znam dovoljno o tome	Ne
Cijeli uzorak		625	18.1%	52.0%	29.9%
Spol	Muškarac	317	15.2%	56.4%	28.3%
	Žena	309	21.1%	47.4%	31.4%
Dobna skupina	18 do 34	166	13.0%	45.0%	42.1%
	35 do 49	174	23.5%	56.5%	20.1%
	50 do 64	163	20.4%	54.6%	25.0%
	65+	122	14.6%	51.6%	33.7%
Obrazovanje	Osnovna škola	109	8.5%	46.9%	44.6%
	Srednja škola	372	14.9%	53.9%	31.2%
	Fakultet	144	33.8%	50.8%	15.4%
Radni status	Zaposlen(a)	317	24.7%	53.2%	22.1%
	Nezaposlen(a)	80	10.4%	39.4%	50.1%
	Umirovljen(a)	176	13.0%	53.6%	33.4%
	Učenik-Student	46	7.2%	57.4%	35.4%
Prihod kućanstva	Do 6.000 kn	145	7.8%	55.7%	36.4%
	6.001 do 12.000 kn	159	20.6%	55.9%	23.5%
	Više od 12.000 kn	161	25.2%	56.9%	18.0%

2. Koja od navedenih tvrdnji predstavlja najtočniji opis trenutnog zakonskog uređenja prava građana na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj?			Građani imaju pravo pristupa bez ograničenja svim informacijama u posjedu javnih tijela	Građani imaju pravo pristupa svim informacijama u posjedu javnih tijela, uz mogućnost ograničenja pristupa u skladu s	Javna tijela nisu dužna građanima pružati uvid u informacije, osim ako su iste propustile objaviti na svojim internet	Ne znam
Cijeli uzorak		625	16.5%	47.3%	9.6%	26.6%
Spol	Muškarac	317	16.5%	48.1%	8.0%	27.4%
	Žena	309	16.4%	46.5%	11.3%	25.8%
Dobna skupina	18 do 34	166	13.7%	49.5%	16.0%	20.8%
	35 do 49	174	16.0%	51.9%	7.7%	24.4%
	50 do 64	163	21.2%	48.4%	5.3%	25.0%
	65+	122	14.6%	36.5%	9.3%	39.6%
Obrazovanje	Osnovna škola	109	8.7%	22.0%	16.3%	52.9%
	Srednja škola	372	18.7%	47.5%	9.4%	24.3%
	Fakultet	144	16.6%	65.8%	5.0%	12.7%
Radni status	Zaposlen(a)	317	16.3%	57.7%	7.2%	18.8%
	Nezaposlen(a)	80	20.0%	25.6%	12.6%	41.8%
	Umirovljen(a)	176	17.4%	38.0%	10.3%	34.2%
	Učenik-Student	46	8.8%	50.2%	16.1%	24.9%
Prihod kućanstva	Do 6.000 kn	145	14.6%	34.4%	12.2%	38.9%
	6.001 do 12.000 kn	159	19.6%	49.5%	9.0%	21.8%
	Više od 12.000 kn	161	16.0%	66.1%	6.0%	11.9%
Jeste li ikada čuli za Zakon o pravu na pristup informacijama?	Da, i znam dosta o tome	114	20.4%	65.3%	4.5%	9.9%
	Da, ali ne znam dovoljno o tome	325	16.7%	52.6%	6.1%	24.5%
	Ne	187	13.8%	27.2%	18.8%	40.3%

		3. Jeste li ikada od državnih, lokalnih i drugih javnih tijela tražili informacije, podatke i dokumente koristeći se Zakonom o pravu na pristup informacijama, odnosno jeste li ikada podnijeli zahtjev za pristup informacijama?				
			Da	Nisam i ne planiram	Nisam, ali planiram	Ne zna- Bez odgovora
Cijeli uzorak		625	8.4%	70.2%	13.7%	7.7%
Spol	Muškarac	317	8.8%	70.6%	14.0%	6.6%
	Žena	309	7.9%	69.7%	13.5%	8.9%
Dobna skupina	18 do 34	166	6.3%	74.0%	16.1%	3.5%
	35 do 49	174	10.9%	61.7%	19.1%	8.2%
	50 do 64	163	12.1%	65.5%	11.1%	11.2%
	65+	122	2.5%	83.2%	6.2%	8.1%
Obrazovanje	Osnovna škola	109	6.3%	72.6%	5.2%	15.9%
	Srednja škola	372	6.7%	72.8%	15.7%	4.8%
	Fakultet	144	14.3%	61.6%	15.2%	9.0%
Radni status	Zaposlen(a)	317	10.4%	69.0%	14.6%	5.9%
	Nezaposlen(a)	80	7.4%	52.8%	19.6%	20.2%
	Umirovljen(a)	176	5.9%	80.1%	7.4%	6.7%
	Učenik-Student	46	6.6%	69.9%	23.5%	
Prihod kućanstva	Do 6.000 kn	145	2.4%	78.5%	8.7%	10.4%
	6.001 do 12.000 kn	159	8.5%	71.6%	16.6%	3.3%
	Više od 12.000 kn	161	11.5%	68.2%	17.5%	2.8%
Jeste li ikada čuli za Zakon o pravu na pristup informacijama?	Da, i znam dosta o tome	114	19.5%	61.6%	13.8%	5.2%
	Da, ali ne znam dovoljno o tome	325	7.6%	71.7%	15.7%	5.0%
	Ne	187	2.9%	72.8%	10.3%	14.0%

		4. Kako se zove samostalna i neovisna institucija koja štiti pravo građana na pristup informacijama i nadzire transparentnost rada državnih, lokalnih i drugih javnih tijela?		
			Ne zna/ Bez odgovora	Ostalo
Cijeli uzorak		625	93.9%	1.6%
Spol	Muškarac	317	91.3%	2.2%
	Žena	309	96.6%	1.0%
Dobna skupina	18 do 34	166	93.8%	0.6%
	35 do 49	174	93.3%	1.7%
	50 do 64	163	92.4%	2.2%
	65+	122	97.0%	1.9%
Obrazovanje	Osnovna škola	109	100.0%	
	Srednja škola	372	94.7%	1.3%
	Fakultet	144	87.5%	3.6%
Radni status	Zaposlen(a)	317	91.5%	2.1%
	Nezaposlen(a)	80	97.9%	
	Umirovljen(a)	176	95.6%	2.0%
	Učenik-Student	46	100.0%	
Prihod kućanstva	Do 6.000 kn	145	97.1%	1.1%
	6.001 do 12.000 kn	159	90.8%	1.9%
	Više od 12.000 kn	161	90.3%	2.9%
Jeste li ikada čuli za Zakon o pravu na pristup informacijama?	Da, i znam dosta o tome	114	84.8%	4.8%
	Da, ali ne znam dovoljno o tome	325	94.8%	1.0%
	Ne	187	97.9%	0.6%

Među ponuđenim odgovorima najzastupljeniji su bili HAKOM, Gong, Pučki pravobranitelj, Agencija za zaštitu podataka, Povjerenik za informacije, MUP, AZOP, HANFA, HERA.

			Ne znam	pravo	pravo	pravo pokretanja
				podnošenja žalbe Povjereniku za informiranje	podnošenja prigovora čelniku javnog tijela	upravnog spora protiv rješenja službenika za informiranje
Cijeli uzorak		625	44.0%	26.7%	15.2%	14.1%
Spol	Muškarac	317	48.3%	24.0%	14.0%	13.7%
	Žena	309	39.5%	29.5%	16.4%	14.6%
Dobna skupina	18 do 34	166	40.5%	24.1%	17.4%	17.9%
	35 do 49	174	39.2%	33.9%	13.2%	13.7%
	50 do 64	163	46.1%	25.5%	14.2%	14.2%
	65+	122	52.6%	21.6%	16.2%	9.6%
Obrazovanje	Osnovna škola	109	52.4%	15.7%	22.6%	9.3%
	Srednja škola	372	48.0%	26.0%	13.3%	12.8%
	Fakultet	144	27.2%	36.9%	14.5%	21.4%
Radni status	Zaposlen(a)	317	40.8%	27.8%	16.0%	15.4%
	Nezaposlen(a)	80	53.5%	27.0%	12.2%	7.3%
	Umirovjen(a)	176	48.7%	22.6%	15.7%	13.1%
	Učenik-Student	46	30.0%	31.6%	15.0%	23.4%
Prihod kućanstva	Do 6.000 kn	145	51.5%	19.8%	10.3%	18.4%
	6.001 do 12.000 kn	159	37.0%	32.3%	16.2%	14.5%
	Više od 12.000 kn	161	33.6%	33.5%	17.2%	15.7%
Jeste li ikada čuli za Zakon o pravu na pristup informacijama?	Da, i znam dosta o tome	114	21.5%	42.3%	14.2%	22.0%
	Da, ali ne znam dovoljno o tome	325	42.9%	26.0%	16.7%	14.4%
	Ne	187	59.6%	18.5%	13.1%	8.8%

6. Koja od navedenih tvrdnji najtočnije opisuje obvezu objave podataka i dokumenata na službenim internet stranicama javnih tijela u RH?							
			Ne znam	Zakonom su propisane informacije koje su javna tijela dužna objavljivati na svojim službenim internetskim stranicama	Informacije koje javna tijela moraju objaviti na svojim službenim internetskim stranicama definirane su aktom tijela ko	Zakonom i drugim propisima nije propisan minimalni opseg informacija koje su javna tijela dužna objavljivati na svojim	
Cijeli uzorak			625	43.3%	23.2%	18.3%	15.2%
Spol	Muškarac		317	46.1%	21.4%	18.5%	14.0%
	Žena		309	40.4%	25.1%	18.0%	16.5%
Dobna skupina	18 do 34		166	34.7%	19.8%	25.1%	20.3%
	35 do 49		174	41.1%	26.5%	16.9%	15.5%
	50 do 64		163	43.7%	25.9%	16.0%	14.4%
	65+		122	57.6%	19.6%	13.8%	9.0%
Obrazovanje	Osnovna škola		109	59.7%	20.7%	13.3%	6.3%
	Srednja škola		372	43.2%	20.0%	18.9%	17.9%
	Fakultet		144	31.2%	33.2%	20.5%	15.0%
Radni status	Zaposlen(a)		317	41.7%	24.1%	20.2%	14.1%
	Nezaposlen(a)		80	45.2%	24.0%	13.3%	17.5%
	Umirovljen(a)		176	49.4%	21.2%	16.3%	13.0%
	Učenik-Student		46	30.1%	25.2%	23.4%	21.2%
Prihod kućanstva	Do 6.000 kn		145	48.4%	19.3%	17.8%	14.4%
	6.001 do 12.000 kn		159	32.8%	29.5%	19.9%	17.8%
	Više od 12.000 kn		161	31.6%	28.2%	22.4%	17.8%
Jeste li ikada čuli za Zakon o pravu na pristup informacijama?	Da, i znam dosta o tome		114	27.8%	38.1%	19.6%	14.4%
	Da, ali ne znam dovoljno o tome		325	41.4%	21.6%	22.6%	14.3%
	Ne		187	55.9%	16.9%	10.0%	17.2%

Slaganje s tvrdnjama							
	Uopće se ne slažem	Uglavnom se ne slažem	Podjednako se slažem i ne slažem	Uglavnom se slažem	U potpunosti se slažem	Ne znam - ne mogu procijeniti	
7. Sustav za ostvarivanje prava na pristup informacijama je učinkovito postavljen - građani u RH mogu na jednostavan i lak način doći do informacija kojim raspoložu javna tijela	9.0%	17.0%	23.6%	22.3%	7.2%	20.7%	
8. Postojeći zakonski okvir građanima jamči pravo sudjelovanja u procesu donošenja zakona, strategija i propisa	10.8%	15.7%	22.6%	23.6%	5.3%	22.0%	
9. Postoje situacije u kojima je opravdano ograničiti pravo građana na pristup informacijama zbog zaštite nekih drugih prava (npr. prava zaštite osobnih podataka ili zaštite klasificiranih informacija iz područja nacionalne sigurnosti)	6.2%	5.4%	14.9%	29.4%	24.8%	19.3%	
10. Potrebno je osobno financijski kažnjavati čelnike javnih tijela, koji građanima nezakonito uskrate tražene informacije	3.1%	5.6%	8.9%	28.2%	38.6%	15.6%	

7.3. ANALIZA REZULTATA ANKETE ZA GRAĐANE I ZAKLJUČCI S PREPORUKAMA

Građani pokazuju relativno nisku upoznatost sa zakonskim okvirom za ostvarivanjem prava na pristup informacijama. Najviše točnih odgovora (47%) je imalo pitanje u kojem su ispitanici morali odabrati najtočniji opis trenutnog zakonskog uređenja. Čak 75% ispitanika nije znalo koje pravo građani imaju ako se uskrati pristup informaciji ili u potpunosti ignorira njihov zahtjev te koje su obveze proaktivne objave TJV (odabrali opciju „Ne znam” ili netočan odgovor). Dakle, tri četvrtine građana nemaju osnovno znanje o ključnim aspektima dva načina ostvarenja pristupa informacijama u posjedu tijela javne vlasti.

Preko polovice ispitanika su do sada čuli za ZPPI, no istovremeno ne znaju mnogo o tome. Među ispitanicima, dodatnih 18% tvrdi da su dosta dobro poznaju Zakon. Dakle, skoro 70% ispitanika zna za postojanje zakona koji štiti njihovo pravo na pristup informacijama. Čak 8,4% ispitanika je u svojim odgovorima navelo da su TJV uputili zahtjev za pravom na pristup informacijama. Treba istaknuti kako je vrlo izvjesno da su ispitanici, unatoč visokoj razini detaljnosti pitanja, u svoje iskustvo uključili i traženje informacija od tijela javne vlasti izvan zakonskog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Za pitanje o imenu institucije koja štiti pravo građana nisu bili ponuđeni odgovori, već je bilo u formi otvorenog pitanja. Visokih 94% izjasnilo se da ne zna točan odgovor, no točnog odgovora nije bilo ni među onima koji su pokušali pogoditi točno ime. Dva „najtočnija” pogrešna odgovora – Povjerenik za informacije, Agencija za pristup informacijama – ponovno ukazuju na opravdanost zahtjeva za promjenom imena institucije. Štoviše, niska razina upoznatosti građana s trenutnim imenom institucije koja štiti njihova prava, u ovom je slučaju dodatni poticaj da se ozbiljno razmotri promjena imena.

Među pitanjima u kojima se tražilo iskazivanje razine slaganja s izrečenim tvrdnjama posebno se rezultatima ističe izjava o financijskom kažnjavanju čelnika. S ovom tvrdnjom je zabilježena visoka razina slaganja – čak 2/3 ispitanika smatra da treba kažnjavati čelnike tijela koje nezakonito uskrati informaciju (uglavnom se slažu – 28%, u potpunosti se slažu – 38%). Visoka razina slaganja je zabilježena i s tvrdnjom da postoje situacije u kojima je opravdano ograničiti pravo građana na pristup informacijama te se s time slaže više od polovice ispitanika (uglavnom se slažu – 29%, u potpunosti se slažu – 25%). Razine (ne)slaganja su ravnomjerno raspoređene za preostale dvije tvrdnje koje se tiču stvarnog sudjelovanja građana u procesu donošenja odluka i opće ocjene učinkovitosti sustava za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Preporuke:

Relativni odnosi među odgovorima na pojedina pitanja otvaraju mogućnost donošenja ograničenih zaključaka, no preporuča se periodična provedba ankete građana s istim pitanjima, čime bi se omogućila longitudinalna analiza i praćenje trendova.

Uzimajući u obzir istaknute prijedloge za promjenom imena Povjerenika za informiranje i službenika za informiranje, rezultati ankete građana pružaju dodatne razloge za promjenu imena. Naime, niti jedan od ispitanika nije naveo točno ime institucije koja štiti pravo građana na pristup informacijama. Čini se kako se građani nisu navikli na ime institucije, a jedno od tumačenja može biti upravo istaknuta nepreciznost/netočnost postojećeg imena. Stoga možemo zaključiti da rezultati ankete potvrđuju kako promjena imena ne bi imala negativne efekte kod korisnika, koji se inače vezuju uz promjenu imena TJV.

S obzirom na relativno visoku upoznatost s postojanjem Zakonom o pravu na pristup informacijama i zamjetan broj ispitanika koji su podnijeli zahtjev te istovremeno nisko poznavanje

pojedinih dijelova sustava za ostvarivanje prava na pristup informacijama, preporuča se ograničeno pristupanje planiranju sadržaja budućih kampanja informiranja i aktivnosti osviještavanja, na način da iste budu fokusirane na pojedine elemente sustava ostvarivanja prava na pristup informacijama (primjerice, proaktivna objava ili institur žalbe).

8. TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPRJEĐENJE ZAKONSKOG OKVIRA ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

8.1. OPĆI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

SADRŽAJ O KOJEM SE RASPRAVLJA
Opća pitanja - kvaliteta zakonskog teksta u cjelini prema uobičajenim standardima-nalazi na temelju dostavljenih podataka
ZAKLJUČAK
Na temelju dostavljenih odgovora (upitnici A i B) zaključuje se da je: -kvaliteta postojećeg Zakona u visokoj mjeri usaglašena s uobičajenim (međunarodnim) standardima -postojeći Zakon kvalitetna osnova za utemeljenje unificiranje prakse primjene zakona -postojeći Zakon dovoljno jasan i jednostavan za primjenu -postojeći Zakon u najvećoj mjeri sukladan s drugim propisima -postojeći Zakon u najvećoj mjeri zadovoljava svim nomotehmičkim i drugim pravnim standardima -postojeći Zakon u velikoj mjeri primjenjiv na sve stvarne životne situacije koje se pojavljuju i vezane su za njegovu primjenu -postojeći Zakon u svojoj provedbi omogućava pristup i drugim informacijama, a ne samo javnim informacijama -postojeći Zakon u najvećoj mogućoj mjeri udovoljava uobičajenim provedbenim standardima (jasnoća; jednostavnost u primjeni; efikasnost izvršenja odluka Povjerenika; osigurani su preduvjeti za primjenu Zakona (jasne procedure postupanja unutar tijela); javnost ima pozitivne stavove o postojanju zakonske regulacije za ostvarivanje ovog Ustavom zajamčenog prava).
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
Na temelju rezultata iz općeg dijela upitnika nema konkretnih prijedloga za intervenciju u tekst ZPPI-ja. Međutim, podaci i rezultati iz općeg dijela upitnika ukazuju na potrebu jačanja implementacijskog okvira Zakona na način da: a. instituciji Povjerenika treba i dalje davati potpunu institucionalnu, organizacijsku, funkcionalnu i normativnu podršku radi unificiranja postojeće provedbe zakona i na taj način sustavno afirmirati načelo pravne sigurnosti b. temeljem nejasnoća u provedbi ZPPI-ja treba poboljšati postojeću praksu primjene zakona ili izraditi odgovarajuće prijedloge za njegovu primjenu c. treba sustavno educirati sve obveznike primjene Zakona d. treba detaljno definirati praksu primjene Zakona u pogledu odnosa ZPPI-ja s posebnim materijalnim i procesnim zakonima, a po potrebi pripremiti i odgovarajuće prijedloge za promjenu Zakona radi otklanjanja svih poteškoća u primjeni

- e. treba najmanje jednom godišnje organizirati koordinacijske sastanke sa nadležnim Sudom
- f. treba sustavno upoznavati i informirati obveznike primjene zakona kao i sve ostale zainteresirane stranke, o najnovijoj drugostupanjskoj upravnoj i sudskoj praksi.

8.2. POSEBNI ZAKLJUČCI I PREPORUKE SA PRIJEDLOZIMA ZA POBOLJŠANJE PRAVNOG OKVIRA

8.2.1. Zaključci i preporuke temeljem upitnika A, B i C i istraživačkih intervjua

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
1. Normativna definicija informacije i definiranje zahtjeva koji se ne smatraju zahtjevom za pristup informacijama
ZAKLJUČAK
<p>a) Rezultati Upitnika ukazuju na znatne teškoće u praksi pri razgraničavanju je li riječ o tome da zatraženi podatak nije informacija iz odredbe člana 5. točke 3. ZPPI-ja, ili, pak, o tome da se konkretni zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informaciji (čl. 18. st. 5. ZPPI-ja).</p> <p>b) Ne nalazimo pravno uporište prema kojem bi odredba članka 38. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske mogla biti protumačena na način koji bi rečeno pravo bilo ograničeno na informacije od javnog interesa. Stoga ne nalazimo ni osnovu da se pojam javnog interesa uključi u normativnu definiciju informacije propisanu ZPPI-ju. To javni interes u kontekstu primjene ZPPI-ja ne čini posve irelevantnim, jer se taj interes utvrđuje, primjerice, pri provedbi testa razmjernosti, u okviru primjene odredaba o relativnim ograničenjima prava na pristup informacijama.</p>
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
<p>Ad-a. Zbog toga predlažemo da se normativna definicija informacije u članku 5. ZPPI-ja dopuni negativnim dijelom definicije, tj. određenjem što se ne smatra informacijom, u svjetlu postojeće odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI-ja.</p> <p>Alternativno, u slučaju zadržavanja postojeće odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI-ja, procesno svrhovito u primjeni te odredbe propisati odbacivanje zahtjeva, umjesto upućivanja obavijesti.</p> <p>Ad-b Standardizaciju tumačenja odredbe članka 5. stavka 3. ZPPI-ja, u svjetlu ustavnih ograničenja, moguće je postići unifikacijom upravne i sudske prakse, gdje institucija Povjerenika ima ključnu ulogu.</p>

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
2. Normativna definicija TJV i kategoriziranje TJV
ZAKLJUČAK
<p>Bez obzira na objedinjenu strukturu sadržaja članka 5. točke 2. ZPPI-ja, mogu se razaznati kategorije TJV:</p> <p>a) tijela državne uprave, druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (tj. tijela u sferi uprave)</p>

b) pravne osobe i druga tijela koja imaju javne ovlasti, pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu, pravne osobe koje se temeljem posebnog propisa financiraju pretežito ili u cijelosti iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno iz javnih sredstava (nameta, davanja, i sl.), kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo.

c) tijela javne vlasti u dijelu poslova izvan javnih ovlasti, odnosno javne službe.

Dio gospodarskih TJV (ponajprije trgovačkih društava, ali i dijela privatnih ustanova) ne posluje samo u kontekstu monopola ili nekoga drugog oblika posebnog položaja, već im se dio poslovanja ostvaruje u klasičnome komercijalnom kontekstu, u slobodnoj tržišnoj utakmici, gdje nema osnovanog razloga da informacijski budu izloženi većim rizicima od svojih tržišnih takmaca (konkurenata), niti se time ostvaruju smisao i svrha prava na pristup informacijama.

Jedno od ključnih pitanja jest treba li te ako da, na koji način, u kontekstu statusa TJV (a time i primjenjivosti ZPPI-ja), djelatnosti TJV iz kategorije b) promatrati u njihovoj cjelini, ili ovisno o bitnim pravnim obilježjima pojedinih segmenata njihove djelatnosti. Te su pravne osobe u doseg ZPPI-ja uvrštene prije svega radi uvida javnosti u javnopravni segment njihove djelatnosti, što se prvenstveno očituje u primjeni javnih ovlasti, odnosno u obavljanju javne službe, odnosno financiranja javnim sredstvima.

S jedne strane, restriktivnijim definiranjem pojma TJV u odnosu na kategorije b) i c) primjena Zakona prilagođava se posebnostima njihovih djelatnosti, a kod nekih TJV i njihovoj djelomičnoj tržišnoj izloženosti. U drugu ruku, može se otvoriti dodatan prostor za izbjegavanje transparentnosti djelovanja nekih od TJV.

TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA

U prvom redu, mišljenja smo da pritom nije svrhovito primijeniti kriterij segmenta djelatnosti koji se obavlja u javnom interesu, koji prijedlog je zabilježen pri anketiranju TJV u okviru Upitnika C. Javni interes odražava se u drugim svojstvima (uključujući javne ovlasti, javnu službu i raspolaganje javnim sredstvima), ali sâm po sebi nije dovoljno precizan da bi u primjeni osigurao dovoljan stupanj pravne sigurnosti, što bi, između ostalog, poticalo dio TJV da izbjegava izvršavanje svojih obveza koristeći razmjernu neodređenost pojma javnog interesa. S druge strane, mjerodavni mogu biti kriteriji javne ovlasti, javne službe, javnog financiranja, a u gospodarskom segmentu kriterij tržišne izloženosti. Predlažemo, stoga, da se, neovisno o kriterijima osnivača, financiranja i vlasništva (čija bi primjena ovdje bila isključena), iz definicije TJV izostavi:

- dio djelatnosti pravnih osoba s javnim ovlastima koji nije vezan uz izvršavanje javnih ovlasti
- dio djelatnosti pravnih osoba koje obavljaju javnu službu koji nije vezan uz obavljanje javne službe
- dio poslovne (gospodarske) djelatnosti pravnih osoba koji se ostvaruje isključivo u kontekstu slobodne tržišne utakmice, bez ijednog oblika posebnoga gospodarskog položaja konkretne pravne osobe.

U slučaju prihvaćanja ove normativne varijante, tome bi bilo korisno prilagoditi sistematizaciju odluka što se donose povodom zahtjeva za pristup informaciji, a u definiciji TJV vjerojatno više ne bi bilo potrebno zadržati kriterij osnivača. Usto, može biti korisno propisati da je, u dvojbi, na pravnim osobama iz kategorije b) teret dokazivanja da u konkretnom slučaju nemaju svojstvo TJV. U dijelu poslovnih aktivnosti u kojima bi bio zadržan status TJV, objektivno

potrebna zaštita dijela poslovnih informacija i dalje bi bila moguća putem poslovne tajne, kao relativnog ograničenja prava na pristup informacijama, koje je, u najvećem dijelu, podložno primjeni testa razmjernosti i javnog interesa.

Usto, korisna mogu biti i sljedeća preciziranja normativne definicije TJV:

- utvrđivanje (ne)postojanja statusa TJV prema stanju stvari u vrijeme podnošenja konkretnog zahtjeva za pristup informaciji
- izričito stipuliranje prema kojem vlasništvo obuhvaća i posredno vlasništvo
- preciziranje pojma „pretežito“ (npr. više od polovice)
- isključivanje iz definicije TJV pravnih osoba čiji je osnivač isključivo fizička osoba / osobe, koje su postojećom definicijom obuhvaćene slijedom provedbe javnih ovlasti ili obavljanja javne službe (npr. veterinarske stanice i sl.), radi fokusiranja primjene ZPPI-ja na TJV čija je djelatnost ključna za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Dosad izneseno upućuje na zaključak da bi u tekstu ZPPI-ja nomotehnički bilo prikladnije i preglednije zasebno definirati dvije kategorije TJV.

ALTERNATIVNO:

2a. Kategorizacija tijela javne vlasti i diferencirane zakonske obveze

ZAKLJUČAK

Analiza je potvrdila da postoji čitav niz poteškoća u provedbi Zakona koji proizlaze iz činjenice da se sve zakonske obveze u cijelosti primjenjuju na sva TJV, iako tako nešto zapravo nije ostvarivo. Primjerice, upravo su obveze proaktivne objave područje za koje se uvođenje diferenciranih obveza čini najopravdanijim. No, slični argumenti su navedeni i za obvezu javnosti rada, provedbu savjetovanja s javnošću, i sl. Uvođenje diferenciranih obveza je nomotehnički iznimno zahtjevno, vjerojatno toliko da bi, sasvim opravdano, bio ključan argument protiv takvih izmjena Zakona. Nomotehnička složenost se može umanjiti kreiranjem kategorija TJV na koje mogu upućivati nove odredbe kojima se uvodi diferencirana obveza.

Prijedlog kategorizacije tijela javne vlasti predložen u ovoj preporuci, treba smatrati alternativnim prijedlogom kategorizacije u preporuci 1 i komplementarnim preporuci 4. Dok je prethodna kategorizacija vođena potrebom definiranja kruga TJV koje bi taj status imale samo onda kada obavljaju neku javnu funkciju, ovdje izložen prijedlog kategorizacije je usmjerena na detektiranu potrebu diferencirane primjene čitavog niza zakonskih obveza. Konačni cilj predložene kategorizacije nije uredna i sveobuhvatna klasifikacija TJV prema jasno određenim kriterijima, već grupiranje i izdvajanje u istu skupinu onih TJV koja bi dijelila istu razinu diferenciranih obveza.

Bitno je istaknuti kako predložena kategorizacija nema za cilj zamijeniti definiciju TJV iz članka 5. Zakona. Drugim riječima, uredno poslagivanje i raspoređivanje svih TJV u kreirane kategorije ne treba postaviti kao cilj same kategorizacije, koja ne mora biti sveobuhvatna. Kategorizacija je rezultat potrebe uvođenja diferenciranih zakonskih obveza s ciljem pojednostavljenja nomotehničke složenosti takvih rješenja te se treba smatrati korisnom ako doprinosi tom cilju.

TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA

U slučaju uvođenja diferenciranih zakonskih obveza, predlaže se provedba kategorizacije kojoj je glavni cilj pojednostavljanje, smanjenje složenosti nomotehničke intervencije. Stoga glavni kriterij za razvrstavanje treba biti istovjetnost ili sličnost diferenciranih razina obveze.

Tako se primjerice može kreirati vrlo specifična kategorija TJV izvan sfere uprave koje imaju pravo korištenja eventualnog novog ograničenja pristupa informacijama koji se ne tiču obavljanje javne funkcije. Slična kategorija bi se kreirala i zbog potrebe dodjele prava korištenja ograničenja pristupa informacijama zbog zaštite komercijalnih interesa, kojom bi se trebali obuhvatiti poslovni subjekti koji su tijela javne vlasti. Iz ovako definiranih kategorija je moguće dodatno isključiti neka TJV zbog relevantnih specifičnosti svog statusa ili posebne važnosti za javni interes. Ukoliko se ukaže potrebnim, moguće je kreirati i kategoriju TJV koja ima uistinu minimalne i ograničene zakonske obveze, poput TJV koje obavljaju javnu službu, a osnovani su od privatnih osoba (apoteke, veterinarske stanice).

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA

3. Pojam javnih sredstava

ZAKLJUČAK

Veliki broj TJV I KU smatra da bi definicija ovoga pojma unutar zakonskog teksta u znatnoj mjeri olakšala primjenu samog zakona. Postojeći tekst članka 5. točke 2. ZPPI-ja javna sredstva primjerično označava kao „namete, davanja, i sl.“, pored financiranja iz proračunskih sredstava, što je zasebno izrijekom navedeno (premda i proračunska sredstva čine javna sredstva).

Korisnom se može pokazati i definicija javnih davanja prema Općem poreznom zakonu, kao i propisi o proračunu i proračunskom računovodstvu, javnoj nabavi, upravljanju državnom imovinom, te razmatranje tretmana sredstava Europske unije, izvanproračunskih javnih fondova, subvencija i sl. Primjerično, ali dovoljno precizno definiranje javnih sredstava može se činiti nomotehnički odveć zahtjevnim. No, uz suradnju s ekspertima na području javnih financija to je rješivo, a vrijedno je truda, imajući na umu da se definicija javnih sredstava u istraživanju pokazala jednom od najproblematičnijih točaka u primjeni ZPPI-ja.

TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA

Može se razmotriti da pojam javnih sredstava bude zasebno normativno definiran u okviru pojmovnika u članku 5. ZPPI-ja, imajući na umu da se definicija javnih sredstava u istraživanju pokazala jednom od najproblematičnijih točaka u primjeni ZPPI-ja.

Teško je pri tome izbjeći da *definicija bude primjerična* (tj. teško je definirati zatvoreni krug elemenata takve definicije). Ipak, više primjeričnih elemenata u definiciji olakšava interpretaciju tog pojma u praksi (i u pogledu otvorenog dijela definicije, *a neki od elemenata mogu biti izrijekom isključeni iz definicije, što bi također doprinijelo pravnoj sigurnosti*). U novije je vrijeme zabilježena nestabilnost u sudskoj praksi o tomu smatraju li se obvezne komorske i sl. članarine javnim sredstvima, pa (i) *ova dvojba može biti razriješena zakonskom odredbom*. U slučaju preciznijeg definiranja, svrhovito bi bilo obuhvatiti i jamstva koja mogu teretiti proračunska sredstva, kao i sredstva ostvarena korištenjem javne imovine (u dijelu u kojem već nisu obuhvaćena proračunskim sredstvima).

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA

4. Proaktivna objava informacija

ZAKLJUČAK

Proaktivna objava informacija razumijeva više vrsta javnog predstavljanja informacija u posjedu TJV općoj javnosti, bez posebnih (pojedinačnih) zahtjeva za pristup informacijama. Proaktivna objava trebala bi biti primaran način ostvarivanja prava na pristup informacijama, dopunjen reaktivnim segmentom ostvarivanja toga prava, koji se ostvaruje u postupcima povodom pojedinačnih zahtjeva korisnika za pristup informaciji. Proaktivna objava omogućuje pristup informacijama bitno većem krugu korisnika, povećava transparentnost rada TJV, te smanjuje potrebu za podnošenje pojedinačnih zahtjeva za pristup informaciji i za korištenje drugih oblika pojedinačne komunikacije građana i pravnih osoba s TJV.

Razmjerno široka definicija TJV nužno posljedi velikim razlikama u sadržaju djelatnosti između TJV. Zbog toga očekivanima ocjenjujemo i anketne pokazatelje o znatnim razlikama između TJV u pogledu stajališta o (ne)primjenjivosti pojedinih propisanih sadržaja proaktivne objave na djelatnost konkretnog TJV.

Nedvojbeno je da, u članku 10. stavku 1. ZPPI-ja, sve točke nisu primjenjive na djelatnost svih TJV. Ne vjerujemo da bi došlo do pogoršanja discipline u provedbi proaktivne objave kada bi se u tekstu ZPPI-ja izričito naznačilo da se dužnost objave odnosi na vrste informacija iz članka 10. stavka 1. toga Zakona koje nastaju u okviru djelatnosti konkretnog TJV. Uz to, pojam strojne čitljivosti vezan je samo na neke vrste dokumenata, a sada je kategorički propisan u odnosu na sve dokumente iz članka 10. stavka 1. ZPPI-ja. Također, postoje situacije u kojima TJV nema tehničke mogućnosti ispuniti dužnosti vezane uz proaktivnu objavu. Svrhovito je propisati da, u tom slučaju, dužnost proaktivne objave za TJV izvršava osnivač TJV.

TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA

Veći stupanj prilagodbe uređenja proaktivnih obveza TJV bitnim obilježjima njihova djelokruga moguće je postići, primjerice, odabirom jedne od sljedećih varijanti:

- 1) kategoriziranjem TJV, prema kriteriju vrsta informacija koja nastaju u okviru njihove djelatnosti, uz propisivanje koja kategorija TJV potpada pod koji opseg proaktivne objave (ova inačica može se pokazati nomotehnički vrlo zahtjevnom)
- 2) izostavljanjem dijela točaka iz članka 10. stavka 1. ZPPI-ja, uz reguliranje njihove materije u drugim odredbama ZPPI-ja (npr. t. 3. u okviru čl. 11., t. 5. u okviru uređenja ponovne uporabe informacija, i sl.).

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
5. Savjetovanje s javnošću (čl.11.st.3.)
ZAKLJUČAK
TJV dala su vrlo šarolike odgovore u vezi primjene ovoga članka (samo povremeno to provode, nije primjenjivo na njihovu djelatnost, potreba hitnog donošenja propisa itd).
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
Umjesto postojeće odredbe članka 11. stavka 3. ZPPI-ja, prema kojoj je savjetovanje s javnošću potrebno provesti „u pravilu “u trajanju od 30 dana (osim kada se savjetovanje provodi u postupku procjene učinaka propisa), <i>prikladnije bi bilo taksativno propisati slučajeve u kojima savjetovanje može trajati kraće, uz određivanje najkraće dopuštenog trajanja savjetovanja</i> . Pri navedenom taksativnom propisivanju potrebno je izbjegavati općenite formulacije (poput žurnosti, hitnosti i sl.). Prikladniji su kriteriji poput osnove u posebnom zakonu, rokova za usklađenje s europskim zakonodavstvom, isključivo tehničkih usklađenja s višim propisima i sl. <i>Predlažemo i da u stavku 4. toga članka bude propisan rok za dostavu izvješća o savjetovanju</i> .
Dio materije savjetovanja s javnošću može zakonskom odredbom biti prepušten razrađujućem podzakonskom uređenju. Držimo da bi prikladnije za to bilo ovlastiti Povjerenika za informiranje, nego nadležno ministarstvo.

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
6. Javnost rada (sjednice TJV)
ZAKLJUČAK
Sadašnja odredba pokazuje određene manjkavosti (nejasnoće) u primjeni (TJV različito tumače sadržaj) i potrebno je intervenirati u postojeću odredbu.
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
Korisnim smatramo propisati rok objave podataka iz članka 12. stavka 1. ZPPI-ja. Korisno bi bilo precizirati i da je riječ o službenim tijelima ovlaštenima za donošenje obvezujućih odluka, jer službena mogu biti i druga radna i slična tijela savjetodavnog ili kolegijalnog karaktera.

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
7. Ograničenja prava na pristup informacijama te provedba testa razmjernosti i javnog interesa
ZAKLJUČAK
Zbiljski doseg svakog prava ponajprije ovisi o propisanim ograničenjima ostvarivanja konkretnog prava. To vrijedi i za pravo na pristup informacijama. Zbog toga je uređenje ograničenja pristupa informaciji (tj. iznimaka od općeg uređenja načelne dostupnosti informacija u posjedu TJV) od ključne važnosti za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Ograničenja su mjerodavna kako u pogledu reaktivnog segmenta ostvarivanja prava na pristup informacijama (tj. odlučivanja o pojedinačnim zahtjevima za pristup informacijama), tako i pri provedbi proaktivnih mjera.

Važnost reguliranja ograničenja prava na pristup informacijama u prvom se redu odnosi na relativna ograničenja pristupa informaciji (čl. 15. st. 2.-4. ZPPI-ja), te na s time povezanu provedbu testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. ZPPI-ja).

TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA

Rezultati istraživanja ne ukazuju na potrebu proširivanja, niti sužavanja popisa relativnih ograničenja prava na pristup informacijama sadržan u članku 15. ZPPI-ja. Dodatnu pažnju treba posvetiti ulozi institucije Povjerenika prilikom jednoobrazne primjene ovoga članka.

ALTERNATIVNO:

7a. Uvođenje novih ograničenja pristupa informacijama

ZAKLJUČAK

Preporuku pod ovim rednim brojem treba smatrati alternativnim prijedlogom preporukama pod rednim brojevima 1. i 2. Drugim riječima, ovu preporuku se treba smatrati alternativnim načinom dodatnog zakonskog uređenja šire problematike pristupa informacijama koji se ne tiču obavljanja javne funkcije. Naspram vezivanja statusa TJV isključivo uz obavljanje javne funkcije, ovdje se kao način zaštite osjetljivih informacija predlaže uvođenje novih ograničenja prava na pristup informacijama. Vezivanje statusa TJV uz obavljanje neke javne funkcije imalo bi, de facto, pravni učinak nove iznimke u primjeni Zakona. Prednost ove alternativne opcije jest u tome što se izbjegava stvaranje nove iznimke u primjeni Zakona, što je bitno jer su zabilježene ozbiljne poteškoće upravo u primjeni zakonskih odredbi kojima se uređuju iznimke od primjene ZPPI-ja.

Također, ovaj model ne predviđa sužavanje opsega Zakona (bilo da se radi o djelomičnoj primjeni zakona na neke TJV – samo u odnosu na obavljanje javne funkcije, ili, pak, o potpunom isključenju nekih osoba iz kruga obveznika zakona). Naime, moguće je pretpostaviti povećanje političkih troškova provedbe zakonodavnih izmjena ukoliko one budu uključivale sužavanje opsega Zakona, i to u prvom redu zbog protivljenja korisničkih organizacija. Na ovakav zaključak upućuje analiza rezultata upitnika B u kojem se organizacije izričito protive ovakvom i sličnim prijedlozima, jako su skeptični prema njima, ili pak predviđaju zloupotrebu takvih zakonodavnih izmjena. Također, ovaj model se čini pogodnijim za hrvatski kontekst, točnije demokratsku političku kulturu, ako uzmemo korisnim širenje principa dobrog upravljanja i na djelatnosti TJV nepovezane s obnašanjem javne funkcije.

TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA

Predlaže se uvođenje jednog ili više novih ograničenja kojim bi se ograničio pristup osjetljivim informacijama u posjedu TJV kojima je dodijeljena neka javna funkcija, a ne tiču se obavljanje te javne funkcije. U odnosu na istaknuti prijedlog kategorizacije tijela javne, također se predlaže da se pravo primjene ovog ograničenja ne daje TJV u sferi uprave, ali isto tako – niti svim kategorijama TJV koje su izvan sfere uprave, već samo nekim. Dodatno tome, moguće je uz poslovnu tajnu, uvesti i ograničenje zbog zaštite komercijalnih interesa poslovnog subjekta, čime bi se dodatno zaštitile osjetljive informacije u posjedu TJV koji se ne tiču javnih funkcija.

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
8. Poslovna tajna
ZAKLJUČAK
Poslovna tajna regulirana je i na području javnog prava (VIII. dijelom Zakona o zaštiti tajnosti podataka, čl. 19.-26.), i na području privatnog prava (Zakonom o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti). Općim aktom ne može se odrediti da se svi podaci koji se odnose na poslovanje pravne osobe smatraju poslovnom tajnom, niti se poslovnom tajnom mogu odrediti podaci čije priopćavanje nije razložno protivno interesima te pravne osobe. Poslovnom tajnom ne mogu se odrediti podaci koji su od značenja za poslovno povezivanje pravnih osoba niti podaci koji se odnose na zaštićeno tehničko unapređenje, otkriće ili pronalazak. U kontekstu primjene ZPPI-ja, poslovnu tajnu, po prirodi stvari, mogu odrediti samo TJV koji obavljaju gospodarsku djelatnost.
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
Mišljenja smo da očito postojeći problemi u primjeni poslovne tajne kao relativnog ograničenja prava na pristup informaciji ne mogu biti pripisani manjkavostima u normativnom okviru, već u primjeni tog okvira, bez obzira na to je li u pojedinom slučaju riječ o nedovoljnom poznavanju tog okvira, i/ili o pokušaju širenja poslovne tajnosti u javnom sektoru izvan za to propisanih okvira

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
9. Osobni podaci
ZAKLJUČAK
Primarni izvori prava na području zaštite osobnih podataka jesu Opća uredba o zaštiti podataka i Zakon o provedbi Opće uredbе o zaštiti podataka. Tijela javne vlasti među najvećim su obrađivačima osobnih podataka. Zbog toga u praksi nužno dolazi do situacija u kojima je potrebno razriješiti koliziju između regulacije zaštite osobnih podataka (koja polazi od toga da su ti podaci načelno nedostupni, uz izričito propisane iznimke) i regulacije prava na pristup informacijama javnog sektora (koja polazi od obratnog pristupa, prema kojem su dostupne sve informacije u posjedu tijela TJV, osim informacija za koje je to izričito propisano). U svakom postupku povodom zahtjeva za pristup informaciji u posjedu TJV koja sadržava (i) osobne podatke, ponaosob se, primjenom testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. ZPPI-ja), prema okolnostima konkretnog slučaja, utvrđuje treba li omogućiti pristup zatraženoj informaciji. Pristup osobnom podatku bez provedbe testa omogućen je u slučaju iz članka 16. stavka 3. ZPPI-a (informacija o raspolaganju javnim sredstvima koja se odnosi na osobno ime).
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
Ne smatramo da je sadržaj ZPPI-ja realno moguće dodatno precizirati na način koji bi općenito (neovisno o okolnostima konkretnog slučaja) olakšao uravnoteživanje između prava na pristup informacijama i prava na zaštitu osobnih podataka. Odnos između dvaju propisa, odnosno dviju skupina propisa – ovdje: između ZPPI-ja i propisa kojima je uređena zaštita osobnih podataka, u pravilu primarno podliježe pravnoj interpretaciji u konkretnim predmetima.

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
10. Klasificirani podaci
ZAKLJUČAK
<p>Dio podataka koji se štite radi zaštite javnog interesa klasificira se stupnjem tajnosti i naziva se klasificiranim podacima. Glavni pravni izvor na ovom je području Zakon o tajnosti podataka. Klasificiranim podacima ne mogu se nazivati podaci na području privatne tajnosti (poslovna tajna, profesionalna tajna), ali ni dio tajnih podataka koji se, na temelju drugih propisa, štite radi zaštite javnog interesa. U odnosu na druge tajne podatke, ZPPI izdvaja klasificirane podatke u pogledu iznimke od dostupnosti dijela podataka o raspolaganju javnim sredstvima bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. st. 3. ZPPI-ja).</p> <p>U kontekstu relativnog ograničenja prava na pristup informacijama (čl. 15. st. 2. t. 1. ZPPI-ja), sadržaj ZPPI-ja u osnovi ne tretira klasificirane podatke drukčije od, primjerice, poslovne, profesionalne ili porezne tajne, odnosno informacije zaštićene propisima kojima je uređeno pravo intelektualnog vlasništva. S druge strane, sudska praksa odriče ovlast žalbenog tijela i suda da, pri provedbi testa razmjernosti i javnog interesa, omogući pristup klasificiranoj informaciji, smatrajući da ta ovlast, prema Zakonu o tajnosti podataka, pripada samo vlasniku klasificiranog podatka.</p>
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
<p>U okviru ZPPI-ja bilo bi korisno jasnije regulirati nadzorni mehanizam u odnosu na pristup informaciji koja sadržava klasificirani podatak. Orijehtacijski, jedna od mogućih varijanti jest ograničiti nadzorne ovlasti žalbenog tijela u pogledu dvaju najviših stupnjeva tajnosti podataka na provjeru je li riječ o informaciji koja je u vrijeme podnošenja zahtjeva klasificirana nekim od tih stupnjeva tajnosti (bez provedbe testa), uz cjelovitu provedbu testa u odnosu na informacije klasificirane nižim stupnjevima tajnosti.</p>

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
11. Službena tajna
ZAKLJUČAK
<p>Posebni (sektorski) zakoni uređuju različite vrste službene tajne, tj. podataka čija se tajnost čuva radi pravilnog izvršavanja službenih zadaća, ali nije riječ o klasificiranim podacima. Ne postoji „krovni“ zakon kojim bi bila uređena službena tajnost, već je ta vrsta tajni uređena u dijelu posebnih zakona.</p> <p>U svjetlu relativnih ograničenja prava na pristup informaciji, sada je na području službene tajnosti izriječom spomenuta samo porezna tajna (čl. 15. st. 2. t. 3. ZPPI-ja). U pogledu ostalih službenih tajni u obzir može doći primjena opće supsidijarne odredbe članka 15. stavka 2. točke 7. ZPPI-ja („u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom“).</p>
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
<p>Svrhovitim smatramo odredbom članka 15. stavka 2. točke 3. ZPPI-ja objedinjeno obuhvatiti sve vrste službene tajne, bilo općom formulacijom, bilo izričitim navođenjem najzastupljenijih vrsta službene tajne uz dodatak koji općenito obuhvaća ostale vrste službene tajne</p>

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
12. Provedba testa razmjernosti i javnog interesa.
ZAKLJUČAK
Iskustva s provedbom testa razmjernosti i javnog interesa ima većina TJV. Većina njih koristi Smjernice za provedbu testa razmjernosti i javnog interesa, što ih je izdao Povjerenik za informiranje. U praksi, kao najsloženiji dio provedbe testa pokazao se onaj u kojem se utvrđuje prevladava li u konkretnom slučaju potreba ograničenja pristupa ili javni interes.
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
Ne smatramo realno izvedivim odredbama ZPPI-ja dodatno općenito urediti provedbu testa razmjernosti i javnog interesa. Problemi koji se javljaju u praksi, i koju su svojstveni primjeni testova (odvagivanja) u različitim područjima prava, izviru ponajprije iz posebnosti konkretnog slučaja, a ne iz sadržaja pravnih normi kojima je uređena provedbe testa. Prikladnim držimo izmijeniti normativni naziv ovog testa. <i>Dovoljno je nazvati ga testom razmjernosti (javni interes tek je jedan od elemenata tog testa).</i>

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
13. Zloupotreba prava na pristup informacijama
ZAKLJUČAK
U kontekstu odnosa između korisnika prava na pristup informacijama i TJV, zloupotreba je moguća na objema stranama (zloupotreba ovlasti na strani TJV, odnosno zloupotreba prava na strani korisnika). Obje strane vezane su načelom međusobnog poštovanja i suradnje (čl. 9.a ZPPI-ja). Mjerodavna je i odredba o cilju ZPPI-ja (čl. 3. toga Zakona), što se nadovezuje na normu članka 38. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske. Tri su glavne štetne posljedice zloupotrebe prava od strane korisnika: <ul style="list-style-type: none">- otežava redovit rad TJV- otežava (prije svega usporava) ostvarivanje prava na pristup informacijama drugih korisnika- javnu percepciju prava na pristup informacijama djelomice veže uz slučajeve kojima se očito ne ostvaruju smisao i svrha toga prava, što može negativno utjecati na poimanje važnosti toga prava.
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
Rezultati istraživanja ne upućuju na potrebu dopune primjericnog dijela definicije u članku 23. stavku 6. ZPPI-ja (tj. teksta što slijedi nakon riječi „a osobito kada“). Nedvojbenim smatramo da do zloupotrebe prava na pristup informacijama može doći bez obzira na to kojoj vrsti informacija se traži pristup. U novije vrijeme postoji praksa Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske prema kojoj zloupotrebe prava nema kada se zatražena informacija tiče raspolaganja javnim sredstvima. Bez obzira na to što je, odlučujući o izvanrednome pravnom lijeku, Vrhovni sud Republike Hrvatske potvrdio konkretne odluke Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske, Vrhovni sud jasno je <i>pritom ukazao na potrebu konkretiziranog odlučivanja o (ne)postojanju zloupotrebe u svakome slučaju ponaosob.</i>

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
14. Prigovor povodom obavijesti
ZAKLJUČAK
Drugom novelom ZPPI-ja u odnosu na izdavanje obavijesti uvedena je zaštita putem izjavljivanja prigovora, primjenom Zakona o općem upravnom postupku (čl. 23. st. 3. ZPPI-ja). Dio TJV očekuje poteškoće u primjeni ove odredbe zbog nepostojanja fiksnog roka u kome se može izjaviti prigovor.
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
Predlažemo da se, radi osiguranja dovoljne razine pravne sigurnosti u primjeni članka 23. stavka 3. ZPPI-ja, u ZPPI izriekom uvrsti solucija sadržana u dokumentu Povjerenika za informiranje, pod naslovom "Obavijest korisniku kojom ne ostvaruje pravo na informaciju temeljem odredbi ZPPI-ja", <i>treba sadržavati uputu o pravnom lijeku odnosno mogućnost izjavljivanja prigovora čelniku tijela javne vlasti u roku od osam dana.</i>

8.2.2. Zaključci i preporuke temeljem ankete za građane i komparativne analize instituta

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
15. Promjena nazivlja / zakonske terminologije
ZAKLJUČAK
Termini „Povjerenik za informiranje“ i „službenik za informiranje“ ocijenjeni su kao nedovoljno precizni od strane samih službenika (Ureda povjerenika za informiranje i onih TJV), upravo na temelju vlastitog iskustva. Zabilježeno je da se građani Uredu povjerenika obraćaju kao svojevrsnom besplatnom općem informacijskom servisu za građane, pa i za informacije u potpunosti nevezane uz rad tijela javne vlasti. Slično tome, službenicima za informiranje se obraćaju građani koji traže podršku za korisnike/klijente ili im se pak dostavljaju medijski upiti. Navedeni anegdotalni dokazi idu u prilog ocjeni kako su trenutno korišteni termini neprecizni. Pored ovih nalaza proizašlih iz analize popunjenih upitnika i provedenih intervjua, anketa o upoznatosti građana s pravnim okvirom za ostvarivanje prava na pristup informacijama također podržavaju prijedlog promjene imena institucije. Naime, niti jedan, od preko 600 ispitanika, nije dao točan odgovor na otvoreno pitanje (op.a. bez ponuđenih odgovora) o imenu institucije koja štiti pravo građana na pristup informacija. Točan odgovor nije dan, iako je - preko 75% ispitanika upoznato s postojanjem zakona, skoro polovica izabrala točan opis sustava za pristup informacijama, oko 8% podnijela zahtjev za pristupom informacijama. Nalazi upućuju na zaključak da ime institucije nije zaživjelo među korisnicima te bi štete, koje se i inače vežu uz promjenu imena TJV, bile izrazito malene.
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
Predlaže se izmjena nazivlja „Povjerenik za informiranje“ u „Povjerenik za pristup informacijama“ te „službenik za informiranje“ u „službenik za pristup informacijama“. Također se predlaže promjena „test razmjernosti i javnog interesa“ u „test razmjernosti“.

8.2.3. Dodatni zaključci i preporuke

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
1. Sistematiziranje negativnih odluka o zahtjevu
ZAKLJUČAK
Primjena odredbe članka 23.st. 5. i 6. ukazuje na potrebu dodatnog pojašnjenja.
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
<p>Nadalje, predlažemo djelomice izmijeniti sistematizaciju negativnih odluka povodom zahtjeva za pristup informaciji, sadržanu u članku 23. stavcima 5.-6. Smatramo da bi u režimu odbacivanja zahtjeva, pored postojećih razloga iz stavka 5. toga članka 79 te iz članka 20. stavka 2. ZPPI-ja, trebali biti i sljedeći slučajevi:</p> <ul style="list-style-type: none">- zahtjev očito uvredljivog sadržaja- zahtjev za pristup informaciji koja se ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ZPPI-ja (sada je to u režimu odbijanja zahtjeva – čl. 23. st. 6. t. 3. ZPPI-ja). <p>U pogledu potonje vrste zahtjeva, odbacivanje je više u skladu s općom upravno postupovnom koncepcijom (npr. odbacivanje zahtjeva jer ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka, prema čl. 41. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku). Tek kada je riječ o informaciji koja ulazi u normativni doseg ZPPI-ja, postoje pretpostavke za meritorno odlučivanje o zahtjevu. To ne umanjuje stupanj pravne zaštite korisnika, jer je i protiv rješenja o odbacivanju zahtjeva dopušteno izjaviti žalbu Povjereniku za informiranje.</p> <p>Potrebno je razmotriti reguliranje postupanja po očito uvredljivom zahtjevu. Prikladno je propisati da će očito uvredljiv zahtjev biti odbačen. To nije zapreka da korisnik podnese novi, uredan zahtjev. Istodobno, očito uvredljiv podnesak nije posve usporediv s podneskom koji je neuredan zbog manjkavosti njegova sadržaja. Zbog toga nije nužno propisati da će očito podnositelj očito uvredljivog zahtjeva, prije odbacivanja, biti pozvan na uređenje zahtjeva. Alternativno predloženom odbacivanju zahtjeva očito uvredljivog sadržaja, može se po uzoru na vrlo bliski slovenski zakon uvesti odbijanje zahtjeva očito šikanozne naravi. Ovime je moguće obuhvatiti i zahtjeve se podnose s ciljem ometanja, stvaranja uznemirnosti i/ili zabrinutosti. Navedenim zakonskim izmjenama se daje veća pravna težina subjektivnoj percepciji zahtjeva od strane službenika za informiranje, zbog čega možemo pretpostaviti da bi postojala nesigurnost u ispravnost tumačenja i primjene ove zakonske odredbe, barem u početnoj fazi njene primjene. Budući da je izgledno kako bi se konačno tumačenje ove odredbe odredilo sudskom praksom, potrebno je razmisliti o opravdanosti i korisnosti ovakve zakonske intervencije.</p> <p>U slučaju zadržavanja postojeće odredbe članka 18. stavka 5. ZPPI-ja, procesno je svrhovito propisati odbacivanje zahtjeva, umjesto upućivanja obavijesti.</p>

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
2. Informacije sadržane u spisima predmeta u na zakonu utemeljenim postupcima
ZAKLJUČAK
Praksa Visokoga upravnog suda Republike Hrvatske i Vrhovnog suda Republike Hrvatske ne ide u prilog gramatičkom tumačenju članka 1. stavka 3. ZPPI-ja, prema kojem bi se odredbe ZPPI-ja beziznimno primjenjivale i na uvid trećih osoba u spise sudskih i upravnih postupaka. Takvo bi tumačenje, naime, obesmisliilo postojeću regulaciju uvida u spis predmeta sadržanu u postupovnim zakonima i drugim propisima kojima su uređeni sudski postupci i upravni postupak, stavljajući neopravdano treće osobe u položaj jednak stranačkome, a ponekad i u položaj povoljniji od stranačkoga. Pritom ZPPI ne može biti sagledavan izolirano od cjeline pravnog poretka.
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
Radi usklađenja sa sudskom praksom te osiguranja konzistentnosti pravnog poretka, predlažemo dvojno uređenje ove materije. Nema zapreke da postojeća ili slična formulacija bude zadržana u odnosu na zakonom uređene postupke koji nisu upravni ni sudski postupak, tj. u „drugim na zakonu utemeljenim postupcima“. Riječ je, primjerice, o postupcima u predstavničkim tijelima i druge procedure odlučivanja unutar TJV koji nemaju obilježja upravnog ni sudskog postupka. Podsjećamo na to da se većina upravne aktivnosti odvija izvan upravnog postupka, kao i na to da većina akata koje donosi uprava nisu upravni akti. Uz to, politička tijela, ni većina pravnih osoba koje ulaze u krug TJV prema ZPPI-ju, ne odlučuju u upravnom, niti u sudskom postupku. Što se tiče „klasičnih“ pravnih postupaka (sudskih postupaka i upravnog postupka), uređenje ZPPI-ja ne bi trebalo, izravno ni neizravno, derogirati odredbe procesnih zakona kojima je uređena odnosna vrsta postupka. Kao jedan od orijentira može poslužiti formulacija sadržana u prijašnjem Zakonu o pravu na pristup informacijama.

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
3. Pristup novinara informacijama TJV (odnos između ZPPI-ja i medijskog prava)
ZAKLJUČAK
Ustav Republike Hrvatske, uz opće odredbe o jamstvu slobode mišljenja i izražavanja misli te o pravu na pristup informacijama javnog sektora (čl. 38. st. 1., 2. i 4.), sadržava i posebnu „novinarsku odredbu“ (čl. 38. st. 3.), kojom je zabranjena cenzura, uz priznavanje prava novinara na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji. Informacije TJV su medijima (novinarima) dostupne ne samo primjenom ZPPI-ja, već i na temelju Zakona o medijima, kao posebnog zakona. Naročito je važan članak 6. Zakona o medijima, kojima je uređena dostupnost javnim informacijama. Na temelju članka 6. Zakona o medijima novinarima pripada širi i manje formalan pristup informacijama nego na osnovi ZPPI-ja. To je ujedno odraz posebne društvene uloge koja medijima pripada u demokratskoj pravnoj državi. Zbog toga novinari, na temelju posebnog (medijskog) zakonodavstva, trebaju imati pristup širem krugu informacija u odnosu na (ostale) korisnike prava na pristup informacijama, podnositelje predstavki i dr. U praksi, podnošenje zahtjeva na temelju ZPPI-ja novinaru može biti koristan kada novinar ne uspijeva doći do zatražene informacije iz članka 5. točke 3. ZPPI-ja (tj. do postojećeg,

materijaliziranog podataka u posjedu TJV), pa mu je potrebna pravna zaštita predviđena odredbama ZPPI-ja. No, takva zaštita primjenom ZPPI-ja nije predviđena kada novinar od TJV, pozivom na ZPPI, traži sadržaj koji se ne smatra informacijom u smislu članka 5. točke 3. ZPPI-ja (npr. kada traži izjavu, pojašnjenje i sl.), odnosno kada podnese zahtjev koji se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama, u smislu članka 18. stavka 5. ZPPI-ja.

TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA

Bez obzira na to što dio novinara ne poznaje (dovoljno) Zakon o medijima, ne smatramo da bi odnos između Zakona o medijima (kao primarnog izvora prava u odnosu na medije) i ZPPI-ja (koji je u tom pogledu supsidijaran propis) bilo svrhovito dodatno urediti u okviru ZPPI-ja. Ni pravopolitički ni nomotehnički, to objektivno nije materija ZPPI-ja, ali navedeno može biti obuhvaćeno raznim edukacijskim aktivnostima.

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA

4. Položaj službenika za informiranje

ZAKLJUČAK

U pogledu funkcionalne zaštite službenika za informiranje TJV, važeći ZPPI učinio je korak unatrag u odnosu na prijašnji ZPPI.

TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA

Predlažemo ponovno uvođenje odredbe o zaštiti službenika za informiranje u TJV, koja je bila propisana prijašnjim Zakonom o pravu na pristup informacijama (tzv. funkcionalna povlastica). Kao predložak za razmatranje može poslužiti članak 23. toga Zakona, pod naslovom „Isključenje odgovornosti službenika za informiranje“.

Korisnim bi se moglo pokazati ovlašćivanje Povjerenika za informiranje da podzakonski uredi vođenje službene evidencije ili registra službenika za informiranje.

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA

5. Javni poziv za izbor Povjerenika za informiranje

ZAKLJUČAK

Člankom 36. stavkom 3. ZPPI-ja nije uređena situacija u kojoj na javni poziv za izbor Povjerenika za informiranje pristigne samo jedna prijava.

TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA

Potrebno je dopuniti ZPPI, radi isključenja spomenute pravne praznine, te omogućavanja djelotvornog postupka izbora Povjerenika.

REDNI BROJ, SADRŽAJ ILI ČLANAK ZPPI O KOJEM SE RASPRAVLJA
6. Ostala upravno postupovna pitanja
ZAKLJUČAK
Istraživanja provedena u okviru Projekta obuhvatila su i pitanja uređenja zahtjeva za pristup informacijama, postupovnih rokova, prisilnog izvršenja rješenja Povjerenika za Informiranje, redosljeda radnji pri obradi zahtjeva za pristup informacijama, broju stupnjeva upravnog spora te uvođenje centraliziranog elektroničkog upisnika predmeta.
TEZE I PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJA ZAKONSKOG OKVIRA
<p>U pogledu pozivanja podnositelja zahtjeva za pristup informacijama na uređenje zahtjeva, situacija u kojoj dio TJV u praksi postupa povoljnije u odnosu na korisnike nego što je to propisano sâma po sebi ne upućuje na potrebu da ovom evaluacijom bude predložena izmjena važećih odredaba. Dok god se ne radi o tumačenju koje bi bilo strože od zakonskog teksta, ovo može biti razrađeno smjernicama Povjerenika za informiranje, i/ili njegovom, odnosno sudskom praksom.</p> <p>Ne nalazimo uporište za zaključak da bi postojeći rokovi propisani procesnim odredbama ZPPI-ja bili neprikladni.</p> <p>Obveznost izvršenja rješenja Povjerenika za informiranje drugom je novelom ZPPI-ja (novi čl. 25.a toga Zakona) uređena na načelno ispravan način i predstavlja normativni iskorak u odnosu na dotadašnju regulaciju. Podredno se primjenjuju opće odredbe o izvršenju rješenja u upravnom postupku (čl. 133.-149. Zakona o općem upravnom postupku). Zasad nisu detektirane teškoće koje bi mogle nastati primjenom članka 25.a ZPPI-ja.</p> <p>Nije neuobičajeno u postupovne propise, odnosno u postupovne odredbe materijalnih propisa, uvrstiti odredbe iz kojih proizlazi redosljed postupovnih radnji, pa to može biti razmotreno i u odnosu na ZPPI.</p> <p>U desetogodišnjem razdoblju primjene ZPPI-ja razvijena je opsežna te u znantnoj mjeri ustaljena upravna i upravnosudska praksa. To može biti jedan od argumenata za razmatranje odgovora na pitanje treba li i u ovoj vrsti predmeta primijeniti opće pravilo o dvostupanjskom upravnom sporu.</p> <p>Postupovnoj disciplini i djelotvornijem nadzoru mogao bi doprinijeti centralizirani elektronički upisnik predmeta po zahtjevima za pristup informacijama. No, s obzirom na brojnost TJV i razlike u administrativnom kapacitetu koje među njima postoje, takve solucije nije svrhovito razmatrati prije negoli se nadležna tijela uvjere da je takav zahvat tehnički, administrativno i kadrovski realno izvediv.</p>

8.3. ZAVRŠNA SAŽETA SISTEMATIZACIJA PREPORUKA

Zaključno, donosimo sažetu sistematizaciju dosad iznesenih preporuka. Dodatni materijal vezan uz svaku od preporuka dostupan je u referentnim dijelovima Izveštaja.

1. PREPORUKE ZADRŽAVANJA POSTOJEĆIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

- 1.1. Nema dovoljnoga pravnog uporišta za uvrštavanje pojma javnog interesa u normativnu definiciju informacije. Postojeća definicija informacije, a time i doseg primjene ZPPI-ja, širi su solucije u kojoj bi u definiciju informacije bio uvršten i pojam javnog interesa.
- 1.2. Standard da podnositelj zahtjeva nije dužan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji u samoj je srži prava na pristup informacijama. Zbog toga nisu razmatrani prijedlozi koji bi taj standard doveli u pitanje.
- 1.3. Nema potrebe za proširivanje, niti za sužavanje popisa relativnih ograničenja prava na pristup informacijama (čl. 15. ZPPI-ja).
Alternativno: uvrstiti dodatno ograničenje pristupa kojim bi bio ograničen pristup osjetljivim informacijama u posjedu TJV koje obavljaju javnu ovlast ili javnu službu, a ne tiču se obavljanja te funkcije. Odnosi se na situacije koje nisu obuhvaćene postojećim ograničenjima (npr. poslovnom tajnošću), te podrazumijeva alternaciju za ograničavanja definicije TJV (v. preporuku 2.2.).
- 1.4. Postojeći problemi u primjeni poslovne tajne kao relativnog ograničenja prava na pristup informaciji ne mogu biti pripisani manjkavostima u normativnom okviru, već u primjeni tog okvira.
- 1.5. Važeće uređenje testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. ZPPI-ja) udovoljava normativnim potrebama i realnim mogućnostima formuliranja s time povezanih odredaba. Dio ranijih problema vezanih uz primjenu čl. 16. st. 3. ZPPI-ja riješen je drugom novelom Zakona (taksativnim propisivanjem informacija o raspolaganju javnim sredstvima koje su dostupne javnosti bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa).
- 1.6. Postojeća regulacija zlouporabe prava je adekvatna. Pravilna interpretacija čl. 23. st. 6. ZPPI-ja obuhvaća sve vrste informacija.
- 1.7. Novinari (mediji), kojima pripada širi pristup informacijama zbog njihove posebne uloge u demokratskom društvu, ne poznaju u dovoljnoj mjeri svoja dodatna prava na pristup informacijama primjenom medijskog zakonodavstva (ponajprije Zakona o medijima). No, to ne može biti popravljeno intervencijama u tekst ZPPI-ja (v. i preporuku 3.8.).
- 1.8. Istraživanje ne pokazuje da su postojeći rokovi propisani ZPPI-jem neprikladni.
- 1.9. Prošle godine (2022.) uveden model prisilnog izvršenja rješenja Povjerenika načelno je pravilan, uključujući novčano kažnjavanje odgovorne osobe TJV kao instrument prisilnog izvršenja.

Uz to, unatoč razumljivoj želji dijela anketiranih TJV za što preciznijim odredbama ZPPI-ja, na više je mjesta u Izveštaju ukazano na pravopolitičku nepotrebnost i/ili na nomotehničku nemogućnost dodatnog preciziranja pojedinih pojmova, a da to ne bude kontraproduktivno. Ukazano je i gdje je prikladno normiranje moguće postići primjenom tzv. mekog prava, koje je već u znatnoj mjeri razvijeno u praksi Povjerenika za informiranje (u skladu sa čl. 35. st. 3. ZPPI-ja)

2. PREPORUKE IZMJENA I DOPUNA POSTOJEĆIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

- 2.1. Postojeću normativnu definiciju informacije dopuniti negativnim dijelom (određenjem što se ne smatra informacijom – postojeći čl. 18. st. 5. ZPPI-ja).
Alternativno: u slučaju zadržavanja postojeće odredbe čl. 18. st. 5. ZPPI-ja, propisati odbacivanje zahtjeva, umjesto upućivanja obavijesti.
- 2.2. Djelomice redefinirati normativnu definiciju TJV, izostavljanjem segmenta djelatnosti što se ne odnosi na izvršavanje javnih ovlasti, odnosno na obavljanje javne službe, te dijela gospodarske djelatnosti koji se ostvaruje isključivo u kontekstu slobodne tržišne utakmice, uz propisivanje tereta dokazivanja da tijelo u konkretnom slučaju nema svojstvo TJV.
Alternativno: probleme vezane uz primjenu postojeće definicije TJV riješiti kategoriziranjem TJV i uvođenjem dodatnih ograničenja pristupa informacijama (v. i alternativnu preporuku pod 1.3.).
- 2.3. Dodatno precizirati normativnu definiciju TJV, u pogledu vremena u kojem se utvrđuje (ne)postojanje statusa TJV, preciziranja pojma „pretežito“, te isključivanja iz definicije pravnih osoba čiji je osnivač isključivo fizička osoba.
- 2.4. Kategorizirati TJV, prije svega u pogledu dužnosti proaktivne objave.
- 2.5. Normativno definirati pojam javnih sredstava, što potpunijom primjeričnom definicijom.
- 2.6. Dužnosti proaktivne objave informacija prilagoditi pojedinoj kategoriji TJV.
- 2.7. Taksativno propisati slučajeve u kojima savjetovanje s javnošću može trajati kraće od 30 dana, uz određivanje najkraće dopuštenog trajanja savjetovanja i roka za dostavu izvješća o savjetovanju, uz mogućnost prepuštanja uređenja dijela ove materije podzakonskom normiranju.
- 2.8. Javnost rada (sjednice TJV): propisati rok objave podataka iz čl. 12. st. 1. ZPPI-ja, te precizirati da se odredba odnosi na službena tijela ovlaštena za donošenje obvezujućih odluka.
- 2.9. Imajući na umu postojeću sudsku praksu, jasnije regulirati nadzorni mehanizam u odnosu na pristup informaciji koja sadržava klasificirani podatak (naročito u pogledu opsega nadzornih ovlasti Povjerenika).
- 2.10. Odredbom čl. 15. st. 2. t. 3. ZPPI-ja objedinjeno obuhvatiti sve vrste službene tajne (u koju pripada i sada izdvojena porezna tajna).
- 2.11. Prigovor povodom obavijesti: čl. 23. st. 3. ZPPI-ja dopuniti propisivanjem roka za izjavljivanje prigovora.
- 2.12. Naziv „Povjerenik za informiranje“ zamijeniti nazivom „Povjerenik za pristup informacijama“, naziv „službenik za informiranje“ zamijeniti nazivom „službenik za pristup informacijama“, a naziv „test razmjernosti i javnog interesa“ zamijeniti nazivom „test razmjernosti“.
- 2.13. Djelomično izmijeniti sistematizaciju negativnih odluka povodom zahtjeva za pristup informacijama (usklađivanje varijante odbijanja, odnosno odbacivanja zahtjeva s općom upravno postupovnom koncepcijom). Odbacivanjem zahtjeva obuhvatiti i zahtjeve očito uvredljivog sadržaja.
Alternativno: očito uvredljiv sadržaj zahtjeva obuhvatiti uvođenjem odbijanja zahtjeva šikanozne naravi.

- 2.14. Informacije sadržane u spisima predmeta na zakonu utemeljenih postupaka (čl. 1. st. 3. ZPPI-ja): zasebno urediti informacije sadržane u spisima upravnog i sudskog postupka, od informacija sadržanih u spisima predmeta ostalih na zakonu utemeljenih postupaka. Time bi regulacija primjenivosti ZPPI-ja u odnosu na spise predmeta upravnog i sudskog postupka bila usklađena s mjerodavnim postupovnim propisima, ali i snovijom sudskom praksom, budući da se cilj ZPPI-ja ne ostvaruje neizravnim derogiranjem odredaba zakona kojima su uređeni sudski postupci i upravni postupak.
- 2.15. Institucionalizirati poslove službenika za informiranje, njihovim uklapanjem u ustrojstvenu shemu TJV.
- 2.16. Ponovno uvesti funkcionalnu zaštitu službenika za informiranje (kao podloga za to mogu poslužiti odredbe prijašnjeg Zakona o pravu na pristup informacijama).
- 2.17. Ovlastiti Povjerenika da podzakonski uredi vođenje službene evidencije ili registra službenika za informiranje.
- 2.18. Urediti postupak kada se na javni poziv za izbor Povjerenika javi samo jedan kandidat.
- 2.19. Razmotriti propisivanje redoslijeda postupovnih radnji pri obradi zahtjeva za pristup informacijama.
- 2.20. Razmotriti treba li ovu materiju uvrstiti u opći postupovni režim dvostupanjskog upravnog spora.
- 2.21. Ako i kada za to budu omogućeni odgovarajući administrativni kapaciteti uvesti centralizirani elektronički upisnik predmeta zahtjeva za pristup informacijama.

3. OSTALE PREPORUKE

- 3.1. Periodično provoditi ankete građana s jednakim pitanjima, čime bi bila omogućena logitudinalna analiza i praćenje trendova.
- 3.2. Prilikom budućih kampanja i aktivnosti osvješćivanja javnosti, fokus staviti na pravo žalbe u slučaju uskrate informacija, pravo sudjelovanja u procesu donošenja odluka te na pravo na pristup informacijama kroz proaktivnu objavu informacija i druge pojedinačne elemente sustava ostvarivanja tog prava.
- 3.3. Kontinuirano provoditi evaluaciju učinaka prekršajnih odredaba i odredaba o prisilnom izvršenju rješenja Povjerenika, te moguće potrebe njihovih izmjena i dopuna.
- 3.4. Instituciji Povjerenika za informiranje davati punu institucionalnu, organizacijsku, funkcionalnu i normativnu podršku, radi harmoniziranja provedbe Zakona i afirmiranja načela pravne sigurnosti
- 3.5. Permanentno educirati sve obveznike primjene Zakona.
- 3.6. Najmanje jednom godišnje organizirati koordinacijske sastanke Ureda povjerenika za infomiranje s Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.
- 3.7. Permanentno upoznavati obveznike primjene Zakona, kao ostale zainteresirane dionike, o najnovijoj drugostupanjskoj upravnoj i sudskoj praksi.
- 3.8. Trajno educirati novinare o pravima pristupa javnim informacijama koja im pripadaju ne samo prema ZPPI-ju, već i prema Zakonu o medijima.

9. PRILOZI IZVJEŠTAJA

PRILOG 1 P1 - Upitnik A

PRILOG 2 P2 - Upitnik B

PRILOG 3 P3 - Popis 300 TJV za upitnik A

PRILOG 4 P4 - Popis Udruga za upitnik B

PRILOG 5 P5 - Popis TJV koje su dostavile podatke

PRILOG 6 P6 - A Zbirno rezultati

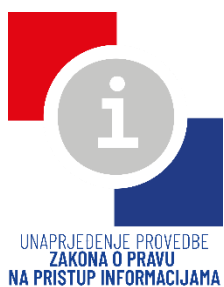
PRILOG 7 P7 - B Zbirno rezultati

PRILOG 8 P8 - C Zbirno rezultati

PRILOG 9 P9 - Administrativno opterećenje



Financira
Europska unija
NextGenerationEU



POVJERENIK ZA INFORMIRANJE
Trg žrtava fašizma 3
10000 Zagreb
Tel. +385 1 2099 100
E-mail: ppi@pristupinfo.hr
www.pristupinfo.hr

