

## POZNAJU LI GRAĐANI ZPPI I INSTITUCIJU POVJERENIKA?

### ZANIMLJIVOSTI IZ ANKETA

"Putem Zakona je moguć pristup i informacijama koje ne bi trebale biti javne"

TJV i dio KU

### FORMA OTVORENIH PITANJA U OKVIRU TELEFONSKE ANKETE (600 ISPITANIKA) UKAZALA JE NA:

- relativno nisku upoznatost građana sa zakonskim okvirom za pristup informacijama
- nerazlikovanje zahtjeva za pristup informacija od ostalih obraćanja tijelima javne vlasti
- vrlo nisku upoznatost građana s pravnom zaštitom koju im omogućava ZPPI
- vrlo nisku upoznatost građana s nazivom institucije "Povjerenik za informiranje".

### ZANIMLJIVOSTI IZ ANKETA

"TJV koja su to po ključu financiranja, ne mogu imati ne-javne informacije"

KU

## JE LI ZPPI PROŠAO TEST EVALUACIJE?

Temeljem rezultata provedenih istraživanja i analiza, Evaluacijski tim izradio je

### NALAZ VREDNOVANJA S PREPORUKAMA I TEZAMA ZA IZMJENE ZPPI-JA

#### OPĆA OCJENA

- ZPPI u najvećoj mogućoj mjeri udovoljava uobičajenim provedbenim standardima (jasnoća, jednostavnost u primjeni, jasne procedure postupanja)
- kvaliteta Zakona je u visokoj mjeri usuglašena sa uobičajenim (međunarodnim) standardima
- ZPPI predstavlja kvalitetnu normativnu osnovu za unificiranu primjenu njegovih odredbi
- javnost ima pozitivne stavove o postojanju zakonskog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

#### NAJVAŽNIJE PREPORUKE ZADRŽAVANJA POSTOJEĆIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

- nema dovoljnoga pravnog uporišta za uvrštavanje pojma javnog interesa u normativnu definiciju informacije
- nema potrebe za normativnom izmjenom pojma informacije (alt. mogućnost dodavanja negativnog određenja informacije) niti za dodatnim preciziranjem drugih važećih pojmova propisanih Zakonom
- standard da podnositelj zahtjeva nije dužan navesti razloge zbog kojih traži pristup informaciji u samoj je srži prava na pristup informacijama

- načelno nema potrebe za proširivanjem, niti za sužavanjem popisa relativnih ograničenja prava na pristup informacijama
- postojeći problemi u primjeni poslovne tajne kao relativnog ograničenja prava na pristup informaciji ne mogu biti pripisani manjkavostima u normativnom okviru, već nepravilnostima u primjeni tog okvira
- uređenje testa razmjernosti i javnog interesa udovoljava normativnim potrebama i realnim mogućnostima formuliranja s time povezanih odredbi Zakona
- postojeća regulacija zlouporabe prava je adekvatna
- model prisilnog izvršenja rješenja Povjerenika načelno je pravilan, uključujući novčano kažnjavanje odgovorne osobe u TJV, kao instrumenta prisilnog izvršenja
- novinari (mediji), kojima primjenom medijskog zakonodavstva pripada širi opseg informacija, ne trebaju biti predmetom dodatnog uređenja u Zakonu.

#### NAJVAŽNIJE PREPORUKE IZMJENA I DOPUNA POSTOJEĆIH ZAKONSKIH RJEŠENJA

- postojeću normativnu definiciju informacije dopuniti negativnim određenjem (što se ne smatra informacijom), budući da ni TJV ni korisnicima postojeća odredba o tome što se ne smatra zahtjevom za pristup informacijama nije dovoljno razumljiva
- djelomice redefinirati normativnu definiciju TJV, izostavljanjem onih djelatnosti koje se ne odnose na izvršavanje javnih ovlasti, odnosno na obavljanje javne službe te dijela gospodarskih djelatnosti koje se ostvaruju isključivo u kontekstu slobodne tržišne utakmice  
**Alternativno:** probleme vezane uz primjenu postojeće definicije TJV riješiti njihovim kategoriziranjem i uvođenjem dodatnih ograničenja pristupa informacijama u odnosu na gore navedeno
- sagledati mogućnost kategoriziranja TJV u pogledu opsega proaktivne objave na način da se dužnost proaktivne objave informacija prilagodi pojedinim kategorijama TJV
- normativno definirati pojam javnih sredstava što potpunijom primjeričnom definicijom
- 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

- javnost rada (sjednice TJV): propisati rok objave dnevnog reda sjednica i obavijesti o vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad te precizirati da se odredba odnosi na službena tijela ovlaštena za donošenje obvezujućih odluka
- jasnije regulirati nadzorni mehanizam u odnosu na pristup informacijama koje sadrže klasificirane podatke (naročito u pogledu opsega nadzornih ovlasti Povjerenika)
- jedinstveno normirati sve vrste službenih tajni uređenih posebnim propisima (u koju pripada i sada izdvojena porezna tajna)
- prigovor povodom obavijesti dopuniti propisivanjem roka za izjavljivanje prigovora
- 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“
- odbacivanjem zahtjeva obuhvatiti i zahtjeve očito uvredljivog sadržaja  
**Alternativno:** očito uvredljiv sadržaj zahtjeva obuhvatiti uvođenjem odbijanja zahtjeva šikanozne naravi
- u odnosu na informacije iz spisa predmeta upravnog i sudskog postupka uskladiti postojeću odredbu s mjerodavnim postupovnim propisima i novijom sudskom praksom u smislu neprimjenjivosti Zakona
- institucionalizirati poslove službenika za informiranje, njihovim uklapanjem u ustrojstvenu shemu TJV i uvesti funkcionalnu zaštitu službenika za informiranje
- ovlastiti Povjerenika da podzakonski uredi vođenje službene evidencije ili registra službenika za informiranje
- ovisno o postojanju administrativnih i tehničkih kapaciteta, uvesti centralizirani elektronički upisnik predmeta zahtjeva za pristup informacijama.

...Evaluacijski tim je u izvještaju dao i nenormativne preporuke kojima se postiže bolja implementacija Zakona...

pristupinfo.hr



POVJERENIK  
ZA INFORMIRANJE  
Republika Hrvatska



Financira  
Europska unija  
NextGenerationEU

## Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. - 2026.

Ulaganje C2.6. R2 "Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama"



## NALAZ VREDNOVANJA UČINAKA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA



Financira  
Europska unija  
NextGenerationEU



POVJERENIK  
ZA INFORMIRANJE  
Republika Hrvatska

## O PROJEKTU

Zakonom o pravu na pristup informacijama (dalje: ZPPI ili Zakon) štiti se, prati i promiče pravo na pristup informacijama, osiguravaju se preduvjeti za transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti i društva u cjelini te jača povjerenje građana i pravnih osoba u institucije.

S obzirom na velik broj adresata na koje se odnosi, od donošenja Zakona do danas nekoliko su puta uređivani temeljni pojmovi ključni za opseg i način ostvarivanja prava i obuhvaćenih obveznika njegove primjene – definicije informacije i tijela javne vlasti, odredbe vezane uz proaktivnu objavu i javnost rada, savjetovanje s javnošću, ograničenja ostvarivanja prava na pristup informacijama, zlouporaba prava te mehanizmi sankcioniranja.

20 godina pravno uređenog pristupa informacijama i 10 godina institucije Povjerenika za informiranje prilika je da tijela javne vlasti (TJV) i korisnici ocjene jesu li primjenom instituta Zakona postignuti očekivani učinci i napredak u ostvarivanju prava na pristup informacijama.

U tu svrhu, Povjerenik za informiranje je inicirao provedbu projekta **Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama** koji ima za cilj, kroz vrednovanje učinaka Zakona od strane nezavisnog tima stručnjaka (Evaluacijski tim), utvrditi mogućnosti za unaprjeđenje pojedinih zakonskih rješenja za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

## SADRŽAJ EVALUACIJE

### ZADAĆE EVALUACIJSKOG TIMA

**Sveobuhvatna analiza** – ključnih instituta, temeljena na anketi TJV i korisničkim udrugama (KU)

**Komparativna analiza** – normativnog uređenja najvažnijih instituta u 5 odabranih država, uz usporedni osvrt na rješenja koja sadrži ZPPI

**Anketiranje građana** – korisnika Zakona o upoznatosti sa zakonskim okvirom ostvarivanja prava na pristup informacijama

### ŠTO SE EVALUACIJOM ŽELJELO POSTIĆI?

- istražiti jesu li normativni okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama u cjelini i njegovi ključni instituti postigli željeni/očekivani učinak
- utvrditi ima li prostora za poboljšanja u smislu veće preciznosti zakonskih odredbi i jačanja učinkovitosti ostvarivanja prava na pristup informacijama
- ukazati na moguće redefiniranje obveznika u primjeni Zakona i rekategorizaciju obveza TJV
- definirati teze za moguća unaprjeđenja normativnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama.

## REZULTATI ANKETNOG ISTRAŽIVANJA

Evaluacijski tim je proveo istraživanje o koristima, slabostima i primjenjivosti ključnih instituta i odredbi Zakona. Anketni upitnici upućeni TJV i korisničkim udrugama, prilagođeni njihovim ulogama u primjeni Zakona, ukazuju na podudarna, ali i dijametralno suprotna stajališta.

### ZANIMLJIVOSTI IZ ANKETA

*"Primjenom Zakona obuhvatiti i druga tijela od javnog značaja: javne bilježnike, političke stranke, vjerske zajednice..."*

TJV i KU



### NA ŠTO SU UKAZALI ODGOVORI IZ ANKETNIH UPITNIKA?

	TJV	KU
1. definicija informacije je jasna i primjenjiva	✓	✓
2. treba definirati pojam javnog interesa	✓	✓
3. tijelima javne vlasti treba omogućiti dokazivanje nepostojanja javnog interesa	✓	✓
4. treba definirati pojam raspolaganja javnim sredstvima	✓	✓
5. definicija TJV je jasna i precizna	✓	✓
<b>dodatno:</b>		
• treba obuhvatiti i druga TJV od javnog značaja/korisnike javnih sredstava	✓	✓
• vezati primjenu Zakona samo uz javnu ovlast/javnu službu/javna sredstva	✓	✗
• treba štititi tržišni položaj trgovačkih društava koja se dijelom financiraju iz javnih sredstava	✓	✗
6. proaktivna objava važna je za transparentnost TJV	✓	✓
<b>dodatno:</b>		
• nije u potpunosti primjenjiva na sva TJV	✓	✗
• odrediti minimalni set obveznih podataka za različite kategorije TJV	✓	✗
7. treba propisati iznimke od obveze provedbe savjetovanja s javnošću	✓	✗
<b>dodatno:</b>		
• precizirati rokove savjetovanja	✓	✓
• jasno propisati razloge za skraćivanje rokova	✓	✓
• propisati rok za objavu izvješća (prije usvajanja akta)	✓	✓
8. odredba o javnosti rada prisustvovanjem na sjednicama primjenjiva je:	✓	✓
• za predstavnička tijela	✓	✓
• za upravljačka tijela TJV	✗	✓
9. ograničenja prava na pristup su jasno propisana	✓	✓
• treba ih proširiti izvan propisanog ograničenja	✓	✗
10. zlouporabu prava treba jasnije propisati	✓	✓
• korisnik može zlouporabiti pravo	✓	✗
• TJV mogu zlouporabiti ovlasti iskorištavanjem procesnih mogućnosti	✓	✓
11. nejasno je kada se primjenjuje ZPPI, a kada posebni propis	✓	✓

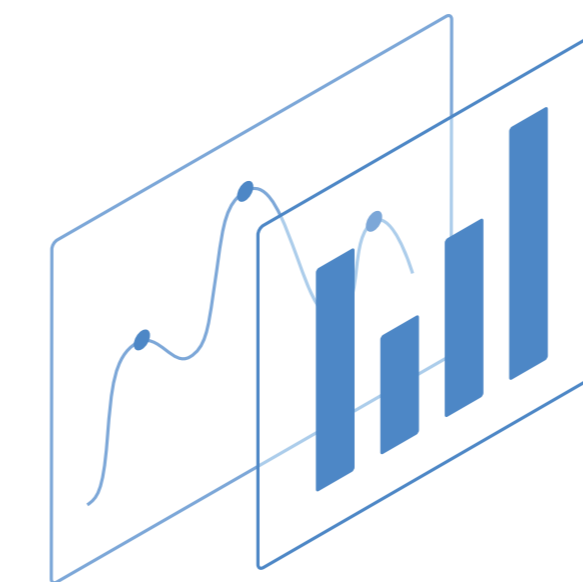
## NAJVAŽNIJI POKAZATELJI DUBINSKE ANALIZE

Dubinska analiza bila je usmjerena na način primjene ključnih odredbi Zakona od strane TJV kao prvostupajskih tijela, Povjerenika za informiranje kao drugostupajskog tijela i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.

### ZANIMLJIVOSTI IZ ANKETA

*"TJV mogu iskorištavanjem procesnih mogućnosti zlorabiti svoje ovlasti"*

TJV i KU



### ZANIMLJIVOSTI IZ ANKETA

*"Ne možemo proaktivno objaviti informacije koje naplaćujemo kao uslugu"*

TJV

### REZULTATI DUBINSKE ANALIZE UKAZALI SU NA POTREBU:

- promjene normativne definicije informacije – postojećoj definiciji pridružiti negativno obilježje informacije (što se ne smatra informacijom)
- promjene normativne definicije TJV – kategoriziranje TJV prema obvezama, uz mogućnost razmatranja dodatnog preciziranja definicije TJV
- definiranja pojma javnih sredstava
- preciziranja obveze proaktivne objave po različitim kategorijama TJV
- preciziranja odredbi o provedbi savjetovanja s javnošću, uz mogućnost uređenja podzakonskim aktom
- izmjene odredbe o prisustvovanju javnosti sjednicama upravljačkih tijela TJV zbog njezine neprimjenjivosti
- zaštite legitimnih poslovnih interesa (primarno trgovačkih društava) kao razloga za ograničenje prava na pristup informacijama
- objedinjene pravne regulacije svih službenih tajni uređenih posebnim propisima.

## KOMPARATIVNA ANALIZA ODABRANIH INSTITUTA

Komparativnom analizom bile su obuhvaćene tri države u bližem susjedstvu Hrvatske, koje imaju sličnu upravljačku tradiciju i administrativno naslijeđe – **Italija, Austrija, Slovenija** te dvije države koje imaju posve različit povijesni razvoj državne administracije i pravnog sustava – **Velika Britanija i Finska**.

Institut	Italija	Austrija	Slovenija	Velika Britanija	Finska
<b>Informacija (s aspekta javnog interesa)</b>	Kriterij javnog interesa nije uključen u definiciju	Kriterij javnog interesa nije uključen u definiciju	Kriterij javnog interesa nije uključen u definiciju	Kriterij javnog interesa nije uključen u definiciju	Kriterij javnog interesa nije uključen u definiciju
<b>TJV (u odnosu na „javne“ i „nejavne“ poslove)</b>	Obuhvaća sve osobe javnog i privatnog prava koje imaju javnu ovlast ili javnu funkciju, s tim da se obveze tvrtki u javnom vlasništvu vezane uz javnu ovlast	Obuhvaća isključivo tijela federacije i lokalne samouprave	Obuhvaćeni su svi nositelji javnih funkcija i pružatelji javnih usluga (i subjekti privatnog prava)	Uključuje i osobe privatnog prava na koje su prenesene javne ovlasti po odluci glavnog državnog tajnika	Uključuje i tvrtke institucije, zaklade i fizičke osobe, ali samo vezano uz javnu ovlast
<b>Ograničenja prava na pristup (razlike u odnosu na ZPPI)</b>	Usporediva ograničenja, uz ograničenje zbog zaštite ekonomskih i poslovnih interesa	-/-	Usporediva ograničenja, uz ograničenje zbog zaštite ekonomskih i poslovnih interesa	Usporediva ograničenja, uz ograničenje zbog zaštite ekonomskih i poslovnih interesa	Usporediva ograničenja, Zakonom regulirani i klasificirani podaci
<b>Zlouporaba prava</b>	-/-	Odbijanje šikanoznih zahtjeva	Odbijanje funkcionalno povezanih i šikanoznih zahtjeva	Odbijanje šikanoznih zahtjeva (u odnosu na već ranije dobivene iste ili slične informacije)	-/-
<b>Sankcije</b>	Interni mehanizmi sankcioniranja	-/-	Prekršajne sankcije i za propuste u proaktivnoj objavi	Prekršajne sankcije za oštećenje/brisanje informacija	Prekršajne sankcije

### RJEŠENJA KOMPARATIVNOG PRIKAZA KAO SMJEROKAZ ZA ZPPI?

- postojeće zakonske definicije TJV i informacije su zadovoljavajuće i sukladne europskim standardima
- potrebno je razmotriti mogućnost kategorizacije TJV prema opsegu obveza
- trebalo bi preispitati i mogućnost uvođenja novih ograničenja vezanih za pristup informacijama koje se ne odnose na dodijeljene javne funkcije ili ovlasti, kao i ograničenja za pristup informacijama čija bi objava naštetila tržišnoj poziciji ili poslovnim interesima poslovnog subjekta koji je tijelo javne vlasti
- uz navedeno, trebalo bi raspraviti potrebu uvođenja prava TJV na odbijanje šikanoznih zahtjeva korisnika.