



# **'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama'**

**Studija slučaja hrvatskog ESF projekta u okviru  
studije 'Procjena napretka ESF podrške javnoj  
upravi' (PAPA)**

## **EUROPSKA KOMISIJA**

Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje  
Uprava F — Investicije  
Jedinica F1: ESF i FEAD politika i propisi

*Kontakt: DG EMPL F1  
E-mail: EMPL-F1-UNIT@ec.europa.eu*

*European Commission  
B-1049 Brussels*

### **Provedba PPMI**

PPMI Group  
Gedimino av. 50  
LT-01110 Vilnius, Lithuania  
[www.ppmi.lt](http://www.ppmi.lt)

Kontakt:  
Dr. sc. Vitalis Nakrošis, ekspert za područje (Programski direktor u PPMI)  
[vitalis@ppmi.lt](mailto:vitalis@ppmi.lt)

### **Studiju slučaja napisao je prof. dr. sc. Ivan Koprić**

Posebni ugovor br. VC/2018/0771 u okviru višestrukog okvirnog ugovora br. VC/2017/0376 za pružanje usluga vezanih uz provedbu Smjernica za bolju regulaciju

# **'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama'**

**Studija slučaja hrvatskog ESF projekta u okviru  
studije 'Procjena napretka ESF podrške javnoj  
upravi' (PAPA)**

***Europe Direct je služba koja pomaže u pronalaženju  
odgovora na pitanja o Europskoj uniji.***

**Broj telefona (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* Informacije su besplatne kao i većina poziva (premda ih naplaćuju neki operateri, govornice ili hoteli).

#### **PRAVNA NAPOMENA**

Ovaj je dokument pripremljen za Europsku komisiju; ipak, on odražava samo stajališta autora, dok Komisija nije odgovorna za bilo kakvo korištenje u njemu sadržanih informacija.

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na Internetu (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Izdavački ured Europske unije, 2020.

© Europska unija, 2020.

Korištenje je dopušteno samo uz navođenje izvora.



## **SADRŽAJ**

---

Kontekst projekta .....	7
Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama .....	8
Uvod: kontekst projekta .....	8
Oblikovanje i provedba projekta financiranog iz ESF-a .....	10
Svrha projekta financiranog iz ESF-a .....	10
Provedba ESF projekta: glavni događaji .....	12
Zaključak: rezultati, naučene lekcije i uloga financijske potpore ESF-a za afirmaciju politike pristupa informacijama javnog sektora.....	17
Glavni rezultati .....	17
Naučene lekcije i faktori uspjeha .....	18
Uloga podrške ESF-a za afirmaciju politike pristupa informacijama javnog sektora u Hrvatskoj .....	20
Literatura .....	21

## **POPIS SLIKA**

---

Slika 1. Nova internetska stranica Ureda Povjerenika za informiranje.....	16
---	----

## KONTEKST PROJEKTA

### Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama

<b>Operativni program</b>	Projekt je sufinanciran u okviru prioritetne osi 'Dobro upravljanje' Operativnog programa 'Učinkoviti ljudski potencijali' iz Europskog socijalnog fonda za razdoblje 2014.-2020.
<b>Organizacija korisnik</b>	Ured Povjerenika za informiranje Republike Hrvatske
<b>Ciljane skupine</b>	Ključni dionici pristupa informacijama – tijela javne vlasti (njihovi službenici za informiranje) i korisnici prava (udruge, mediji, građani).
<b>Trajanje projekta</b>	01.10.2017. – 30.09.2018.
<b>Proračun</b>	EUR 80.000 (ESF udio EUR 68.000)
<b>Voditelj projekta (e-mail adresa)</b>	Anamarija Musa, prijašnja Povjerenica za informiranje Republike Hrvatske, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, ppi@pristupinfo.hr, amusa@pravo.hr
<b>Partneri</b>	Nema
<b>Internetska stranica projekta/ organizacije</b>	<a href="https://www.pristupinfo.hr/projekti/europski-socijalni-fond/">https://www.pristupinfo.hr/projekti/europski-socijalni-fond/</a> <a href="https://www.pristupinfo.hr/?lang=en">https://www.pristupinfo.hr/?lang=en</a>

Ovaj studija slučaja je pripremljena kao dio projekta 'Procjena napretka ESF podrške javnoj upravi', kojeg je naručila Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje Europske komisije. Svrha projekta je prezentirati određene slučajeve reforme javne uprave i inicijativa jačanja kapaciteta, kao i pokazati ulogu financijske podrške javnoj upravi putem Europskog socijalnog fonda, radi podnošenja računa javnosti. U ovom se izvještaju nastoji ispričati priču o projektu '**Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama**'. U izvještaju se govori o kontekstu i svrsi projekta; karakteristikama tima koji ga je proveo; glavnim izazovima i poteškoćama s kojima se projektni tim suočio tijekom provedbe; ključnim aktivnostima u pojedinim fazama provedbe; rezultatima i učincima projekta; kao i o lekcijama naučenima o sufinanciranju od strane Europskog socijalnog fonda.

## JAČANJE KAPACITETA TIJELA JAVNE VLASTI, UDRUGA, MEDIJA I GRAĐANA ZA PROVEDBU ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

---

### Uvod: kontekst projekta

Anamarija Musa je bila voditelj projekta financiranog od strane Europskog socijalnog fonda **'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama'**, koji se provodio između 1. listopada 2017. i 30. rujna 2018., tijekom zadnje faze njezinog mandata kao prve Povjerenice za informiranje Republike Hrvatske (PI). Za vrijeme njezinog mandata od 2013. do 2018. gđa. Musa i Ured PI igrali su značajnu ulogu u procesu afirmacije politike transparentnosti. Aktivnosti Ureda PI učvrstile su i ojačale novu kulturu pristupa javnim informacijama u formi razmjene informacija i edukacije usmjerene na tehnička i pravna pitanja, javna upozorenja svim tijelima javne vlasti koja imaju obavezu davanja informacija, izvještavanje, itd. Provedba ESF projekta značajno je pridonijela uspostavi novih kulturoloških elemenata u hrvatskoj javnoj upravi. Kao rezultat ustavnopravnog, zakonskog i institucionalnog razvoja, Hrvatska je značajno unaprijedila svoje rangiranje na međunarodnim ljestvicama politike pristupa javnim informacijama. Tako je ocjena održivog upravljanja Zaklade Bertelsmann o pristupu vladinim informacijama sa 6 u 2014. narasla na 7 u 2016. te na 8 u 2017. i 2018., što je hrvatski rang među zemljama članicama EU pomaklo s 23. mjesta 2014. godine na 9. mjesto 2017. godine<sup>1</sup>.

Da bi se razumjelo izazove s kojima se suočavala prva Povjerenica za informiranje za vrijeme mandata te motive njezinog Ureda kad su se odlučili prijaviti za ESF financiranje potrebno je dati određene informacije o razvoju politike pristupa informacijama u Hrvatskoj. Prvi Zakon o pravu na pristup informacijama donijet je 2003. nakon nekoliko godina zalaganja policy zajednice<sup>2</sup>. Premda je donijet kao dio šireg seta antikorupcijskih mjera Zakon nije uspio uspostaviti učinkovite mehanizme i odgovarajući institucionalni aranžman koji bi osiguravao njegovu provedbu.

To je u daljnjem razdoblju dovelo do rasprave o tome osigurava li Ustav Republike Hrvatske pravo na pristup javnim informacijama, odnosno ako osigurava – kako. Jedno tumačenje bilo je da ustavno jamstvo važi samo za novinare (kao što je bilo izričito rečeno u članku 38. stavku 3. Ustava). Ipak, pravna je znanost tumačila ovo ustavno pravo u punom širem značenju, tvrdeći da se jamstvo prava na pristup informacijama odnosi na sve građane<sup>3</sup>.

Kako bi se to pitanje razriješilo, među ustavnim amandmanima 2010. bilo je i jamstvo prava na pristup informacijama za sve građane u novom stavku 4. članka 38.<sup>4</sup> Takve su promjene bile moguće jer u to doba praktično nije bilo političkog aktera ili političara spremnog javno oponirati izraženim javnim zahtjevima za transparentnost vlasti. Povoljna je okolnost bila i ta da je politička kriza koincidirala s posljednjom fazom hrvatskih pristupnih pregovora s EU.

---

<sup>1</sup> U 2018. Hrvatska je doduše, premda je zadržala ocjenu pristupa vladinim informacijama 8 kao i 2017., ipak pala s devetog na deseto mjesto među zemljama članicama EU. Cf. [https://www.sgi-network.org/2018/Democracy/Quality\\_of\\_Democracy/Access\\_to\\_Information](https://www.sgi-network.org/2018/Democracy/Quality_of_Democracy/Access_to_Information) (pristupljeno: 19. kolovoza 2019.).

<sup>2</sup> Rajko, A. (2000), Osobni podaci, tajni podaci i pristup novinara informacijama. *Hrvatska javna uprava* 2(4): 719-735. Rajko, A. (2003), The Right of Access to Public Sector Information and Its Limitations in a Democratic Society. U: I. Koprić (ed.), *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law & Konrad Adenauer Stiftung, str. 429-476.

<sup>3</sup> Smerdel, B. (2007), Ustavna osnova prava javnosti na informaciju. *Informator* 55(5527): 1-3.

<sup>4</sup> Rajko, A. (2008), Izričito ustavno normiranje prava na pristup informacijama. *Informator* 56(5646): 13.



Pojavila se ideja da pravo na pristup informacijama treba biti poduprto prikladnim institucionalnim rješenjem. Zato je novelom Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2011. prijašnje zakonodavno rješenje značajno ojačano. Među ostalim novim mjerama, Agencija za zaštitu osobnih podataka određena je žalbenim tijelom u materiji prava na pristup informacijama. Međutim, Agencija nije imala dovoljno organizacijskog i personalnog kapaciteta ispuniti tu novu ulogu te je imala poteškoća u uspostavi ravnoteže među zadacima zaštite osobnih podataka i pristupa informacijama.

Novi Zakon o pravu na pristup informacijama usvojen 2013. donio je niz značajnih poboljšanja. Proširio je krug tijela javne vlasti koja su obavezna osigurati pristup svojim informacijama. Osim toga novi je Zakon poboljšao uređenje 'testa javnog interesa i razmjernosti'<sup>5</sup> u usporedbi s prijašnjim uređenjem osiguravajući tako širi i lakši pristup informacijama. Ojačana je obaveza tijela javne vlasti da proaktivno objavljuju informacije; postupovne odredbe su unaprijeđene; predviđena je uspostava povjerenika za informiranje kao žalbene instance s inspeksijskim ovlastima i ovlastima prekršajnog kažnjavanja. Uređenje ponovne upotrebe informacija je usklađeno s Direktivom EU o ponovnoj upotrebi informacija (PSI Direktiva iz 2003.)<sup>6</sup> Napokon je Zakonom o izmjenama i dopunama tog Zakona donijetima 2015. godine osigurana puna transpozicija PSI Direktive u tekstu kako je noveliran 2013.<sup>7</sup>

Premda je pravo na pristup informacijama bilo uređeno još od donošenja prvog Zakona 2003. godine nezavisna institucionalna potpora ostvarenju tog novog instrumenta transparentnosti nije postojala do 2011. Pravno se uređenje oslanjalo na žalbu čelniku onog istog tijela od kojeg je informacija bila tražena te na tužbu Upravnom sudu ako bi žalba bila neuspješna. Posebni Odjel za zaštitu prava na pristup informacijama unutar Agencije za zaštitu podataka bio je utemeljen tek 2011. Odjel je imao ograničeni kapacitet i bio je pod utjecajem već uspostavljene kulture te Agencije, obilježenom formalističkom zaštitom osobnih podataka, a ne željom da se u svrhu osiguranja transparentnosti objavljuju informacije javnog sektora u interesu javnosti.

Dvije godine kasnije, krajem listopada 2013. godine, osnovan je Ured Povjerenika za informiranje, a gospođa Musa, prva Povjerenica za informiranje koju je imenovao Hrvatski sabor, bila je zadužena za početak njegovog rada. Ona nije bila slobodna u odabiru novog osoblja, jer je Ured bio dužan preuzeti četiri službenika Agencije za zaštitu osobnih podataka, u skladu s prijelaznim odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2013. Slab personalni kapacitet bio je među ograničavajućim faktorima djelovanja Ureda tijekom 2014. i 2015. godine. Zapošljavanje novih službenika počelo je tek 2016. te se nastavilo kasnijih godina. U 2019. u Uredu je bilo zaposleno 15 službenika, što je gotovo četiri puta više nego na početku rada Ureda<sup>8</sup>.

Uz ograničene ljudske resurse Ured PI je bio suočen s iznimno malim proračunom tijekom prve godine funkcioniranja (2014.). Štoviše, tadašnja Vlada (2011.-2016.) imala je namjeru smanjiti proračun Ureda PI u razdoblju 2015.-2017. u skladu sa svojim mjerama štednje. Planirano smanjenje proračuna izazvalo je prvu ozbiljnu krizu u djelovanju Ureda. Gđa. Musa je izjavila da se osjeća prevareno, jer je privremeno prekinula sveučilišnu karijeru radi preuzimanja dužnosti Povjerenice, ali joj se onda pokušalo onemogućiti učinkovito obavljanje te dužnosti zbog

---

<sup>5</sup> Ovaj test je važno pravno sredstvo za ograničavanje mogućnosti da tijela javne vlasti arbitrarno onemoguće pristup informacijama. Zakon iz 2013. propisuje da je taj test 'procjena razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje te omogućavanje pristupa informaciji ako prevladava javni interes' (članak 5. točka 7.), usporedi: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_02\\_25\\_403.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_02_25_403.html), (pristupljeno: 29. kolovoza 2019.).

<sup>6</sup> Rajko, A. (2014), Novi Zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja. *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu* 51(2): 415-427.

<sup>7</sup> Musa, A. (2016), Europska regulacija ponovne uporabe informacija. *Sveske za javno pravo* 7(24): 76-85.

<sup>8</sup> Cf. <https://www.pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/organizacijski-ustroj/?lang=en> (pristupljeno: 29. kolovoza 2019.).

pomanjkanja sredstava za rad. Čak i prije najave smanjenja proračuna, Uredu PI je manjkalo ljudskih resursa i opreme nužne za praćenje i nadzor oko 6.000 tijela javne vlasti<sup>9</sup>.

Premda je gđa. Musa stvarala potporu javnosti za svoj rad putem medija situacija se nije značajnije promijenila kad je u pitanju proračun za 2015. Sredstva predviđena za aktivnosti Ureda PI nisu bila dovoljna za poboljšanja koja je gospođa Musa planirala ostvariti do kraja svojeg mandata. Proračun Ureda PI je ostao nepromijenjen 2015. godine u odnosu na 2014. (oko 250.000 eura). Tek je nakon promjene vlasti proračun Ureda PI porastao na 310.000 eura u 2016., 416.000 u 2017., odnosno 490.000 eura u 2018. godini. Stalni porast proračuna Ureda PI bio je odobran od tri različite vlade, pokazujući rastuću važnost Ureda PI u tom razdoblju.

Zaključno, novouspostavljeni Ured PI se tijekom prvih par godina svojeg funkcioniranja suočavao s od vlade nametnutim ograničenjima u pogledu osoblja i proračuna. U okviru tih ograničenja, Ured je pokušavao savladati renitentnu upravu nesklonu dati pravodobnu informaciju korisnicima prava, educirati građane i predstavnike organizacija o učinkovitom korištenju prava na pristup informacijama te pridonijeti novoj kulturi transparentnosti u Hrvatskoj. Nedostatak potrebnih proračunskih sredstava bio je odlučujući moment za prijavu za vanjsko financiranje. Kao što je gđa. Musa objasnila tijekom intervjua, 'Naš glavni motiv za prijavu projekta za ESF financiranje bio je da povećamo financijska sredstava Ureda Povjerenika kako bismo mogli značajno povećati kapacitet tijela javne vlasti, građana, organizacija civilnog društva i medija za učinkovitu primjenu ustavnog prava na pristup informacijama.'

## **Oblikovanje i provedba projekta financiranog iz ESF-a**

### ***Svrha projekta financiranog iz ESF-a***

Sve od početka djelovanja potkraj 2013. Ured PI je imao potrebu privući novac iz izvora koji su bili izvan državnog proračuna Republike Hrvatske, nakon što je tadašnja vlada najavila politiku štednje i namjeru smanjivanja javnih troškova u nadolazećim godinama. Između 2013. i 2015. godine Povjerenica za informiranje je pokušavala dobiti odobrenje jednog 'Twinning Light' projekta vrijednog oko 250.000 eura u kojem bi Hrvatska bila korisnikom pomoći, ali se prema gđi. Musa u skoro dvije godine postupak 'nije pomaknuo dalje od inicijalne faze te sam odustala od prijedloga'. Gđa. Anamarija Musa se požalila na nešto što je opisala kao 'gomilu nerazumnih preduvjeta postavljenih od hrvatskih tijela nadležnih za EU fondove i inzistiranje na njima na vrlo rigidan način neovisno o specifičnosti situacije i potrebama Ureda Povjerenice za informiranje'. Pored toga, ona je tijekom intervjua rekla da je tada smatrala da takav projekt u uvjetima malog kapaciteta Ureda PI ne bi mogao postići potrebni učinak.

Prva tehnička pomoć Uredu PI je došla od strane inicijative OECD-Sigma 2014. godine u obliku analize naslovljene 'Poslovna tajna i pristup informacijama'. Financijsku i stručnu pomoć dalo je i Veleposlanstvo Velike Britanije kroz projekt 'Jačanje kapaciteta Povjerenika za informiranje'<sup>10</sup>. Suradnja s Francuskim institutom i Veleposlanstvom Francuske počela je 2016. godine.<sup>11</sup>

'Tada smo, štoviše, odlučili pripremiti naš prvi ESF projekt paralelno s radom na mnoštvu drugih zadataka,' dodala je gospođa Musa. 'Na temelju uočenih potreba opredijelili smo se za mali

---

<sup>9</sup> „Osjećam se prevareno“, intervju Anamarije Musa. Dostupno na: <https://www.h-alter.org/vijesti/osjecam-se-prevareno> (pristupljeno: 19. lipnja 2019.).

<sup>10</sup> Između 2014. i 2016. godine kroz projekt je osigurana financijska pomoć od 29.000 eura. Projekt je omogućio izradu internetske stranice Ureda PI na hrvatskom i engleskom jeziku; organizaciju dviju konferencija; izradu registra tijela javne vlasti koja su obveznici Zakona o pravu na pristup informacijama; izradu studije o unaprijeđenju inspeksijskog nadzora; izradu e-priručnika te izradu web aplikacija 'Tražilica odluka i mišljenja Povjerenika za informiranje i Visokog upravnog suda – TOM' i 'Popis tijela javne vlasti u otvorenom obliku'.

<sup>11</sup> Suradnja je rezultirala petodnevnom Akademijom otvorenih podataka održanom 2016. godine.

projekt u skladu s našim financijskim mogućnostima, imajući na umu da 15% ukupnog iznosa projekta treba pokriti hrvatski državni proračun. Zato smo predložili dvogodišnji projekt koji je omogućio razdiobu našeg nacionalnog financijskog opterećenja na dva manja dijela.'

Pretjerani formalizam i birokratizacija bila je jedna od prvih poteškoća s kojima se morao suočiti Ured PI od početka pripreme projekta. Kao što je objasnila gđa. Musa, postupak pripreme projekta bio je izrazito birokratiziran i nefleksibilan. 'Trebali smo priložiti detaljni financijski plan uz našu prijavu projekta, u kojem smo i najmanje troškove trebali precizno odrediti, kao na primjer koliko kilometara iznosi put u Split, točan iznos cestarine i cijene hotelskog smještaja, itd.,' kaže gđa. Musa. 'Odstupanja ili fleksibilnost u pogledu aktivnosti ili financija nisu bile dopuštene. U određenim je slučajevima moj Ured morao iz svojih sredstava platiti za neke manje dodatne troškove koji su nastali tijekom provedbe projektnih aktivnosti samo zato jer nisu bili izrijekom spomenuti u financijskoj dokumentaciji projekta.'

Ured PI je još prije utvrdio kako tadašnja inačica internetske stranice nema dovoljni kapacitet učinkovito služiti izvršavanju novih nadležnosti Ureda. Bila je pomalo staromodna kako tehnički tako i u pogledu sadržaja. Ta je stara verzija doduše sadržavala neke nove elemente koji su, međutim, samo bili dodani na staru platformu. Povjerenica za informiranje je uočila i druge probleme, izazove i nedostatke u provedbi pravnog okvira prava na pristup informacijama. Primjerice, privatni konzultanti koji su nudili edukaciju službenika za informiranje i drugih zainteresiranih često su davali netočne informacije o sadržaju propisa; korisnici prava nisu bili informirani o mogućnostima traženja informacija ili o postupku njihovog traženja; otvoreni podaci nisu bili dovoljno potencirani kao važno pitanje; itd. Dodatni izazovi ustanovljeni tijekom provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama uključivali su: ogromni broj tijela javne vlasti (gotovo 6.000) koji su obveznici prava; iznimno česte promjene službenika za informiranje u tijelima javne vlasti koja su zadužena provoditi Zakon; složenost pojedinih odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama; nepostojanje svijesti kod korisnika o pravu na pristup informacijama i nepostojanje vještina potrebnih za ostvarenje tog prava; nedostatan kapacitet velike većine tijela javne vlasti za učinkovitu primjenu Zakona (cf. Predstavljanje rezultata operacije, 2018.). Svi ovi problemi, izazovi i nedostaci usmjerili su Ured PI prilikom odabira glavnih ciljeva projekta i projektnih aktivnosti.

Aktivnosti u okviru projekta financiranog iz ESF-a bile su usmjerene na jačanje kapaciteta Ureda PI ali i kapaciteta ostalih dionika i korisnika prava na pristup informacijama, tj. trebale su 'doprinijeti jačanju kapaciteta ključnih dionika prava na pristup informacijama – tijela javne vlasti te korisnika – udruga, medija, građana – da što efikasnije primjenjuju i koriste Zakon o pravu na pristup informacijama i na taj način doprinose transparentnom, otvorenom i odzivnom radu vlasti i javne uprave u Republici Hrvatskoj'<sup>12</sup>.

Projekt je obuhvaćao sljedeće aktivnosti: a) izrada edukacijskih i promotivnih online video i audio materijala za tijela javne vlasti i korisnike prava; b) pokretanje nove internetske stranice s dodatnim mogućnostima i funkcionalnostima; c) međunarodna konferencija; d) priprema različitih publikacija; e) edukacijski program koji se sastojao od radionica i webinarata za službenike za informiranje i korisnike prava; i f) aktivnosti promidžbe i vidljivosti projekta.

Bilo je planirano da se u razdoblju od 12 mjeseci u okviru projekta realiziraju različite aktivnosti usmjerene na povećanje transparentnosti i otvorenosti javnog upravljanja, uključujući edukaciju najmanje 150 službenika. Projekt je financiran u okviru prioritetne osi 'Dobro upravljanje' hrvatskog Operativnog programa 'Učinkoviti ljudski potencijali'; tematski cilj (TO) 11, 'Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovita javna uprava'.

---

<sup>12</sup> 'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama', službeni tekst o projektu na internetskoj stranici Ureda PI, <https://www.pristupinfo.hr/djelokrug/projekti/europski-socijalni-fond/>, (pristupljeno: 21. lipnja 2019.).

Projekt je vezan uz ostvarenje specifičnog cilja 4.1., 'Povećanje djelotvornosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima'. Proračun projekta iznosio je oko 80.000 eura (udio financiran iz ESF-a je bio 85% odnosno oko 68.000 eura). Ukupni proračun ovog projekta bio je nešto manji od 0,27% od ukupnog iznosa predviđenog za TO 11 u Hrvatskoj (225.031.699 eura) u proračunskom razdoblju 2014.-2020.

Gospođa Volmut, savjetnica<sup>13</sup> u Uredu PI i koordinatorica projekta istakla je činjenicu da je 'bilo planirano da se mnoštvo projektnih aktivnosti provede u kratkom razdoblju s prilično ograničenim proračunom'. Prema gđi. Volmut, izrazito mali proračun izazvao je čuđenje ljudi iz različitih ministarstava, projektnih korisnika i konzultantskih tvrtki u ovom području. Ipak, tim koji je provodio projekt uspio je postići značajne rezultate.

Voditeljica projektnog tima bila je gospođa Anamarija Musa, izvanredna profesorica Upravne znanosti, u to vrijeme Povjerenica za informiranje Republike Hrvatske. Ona je vodila aktivnosti te bila osobito zainteresirana za izradu video materijala i publikacija, proširenje međunarodne suradnje i ostvarenje vidljivosti projekta. Na dužnost je bila izabrana od strane Hrvatskog sabora kao nezavisna kandidatkinja iz akademske zajednice. U prethodnoj ulozi kao docentica Upravne znanosti na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu gđa. Musa je već imala ugled kao zagovornica reforme javne uprave te politike transparentnosti i otvorenosti. Bila je zamjenica člana Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast Republike Hrvatske od 2012. s dobrom suradnjom s nevladinim udrugama. Kao Povjerenica imala je zadatak uspostaviti Ured Povjerenika te provoditi novi, ambiciozni pravni okvir prava na pristup informacijama. U vrijeme intervjua za ovu studiju više nije bila na dužnosti Povjerenice za informiranje Republike Hrvatske jer joj je petogodišnji mandat završio 24. listopada 2018. godine.

Koordinatorica projektnog tima bila je gđa. Ina Volmut, savjetnica u Uredu PI s bogatim iskustvom u javnoj upravi. Za financijska pitanja te oblikovanje i provedbu edukacijskih aktivnosti bila je zadužena Dubravka Bevandić, prijašnja voditeljica Službe za zaštitu prava na pristup informacijama. Marko Kovačić, prijašnji voditelj Službe za promociju i edukacije i prijašnji pomoćnik ministra u Ministarstvu uprave bavio se izradom nove internetske stranice i određenim edukacijskim aktivnostima. Hrvoje Vindakijević i Marija Bošković, savjetnici u Uredu PI, uglavnom su bili usmjereni na pripreme i provedbu edukacija. Daniel Herak, iskusni inspektor-savjetnik u Uredu, sudjelovao je u izradi priručnika o otvorenim podacima te tekstova za internetsku stranicu. Tanja Dvorski i Lucija Jadrijević su, kao nešto manje iskusne službenice iz Ureda, također radile na edukacijama i u pripremi publikacija.

Gospođa Musa je pohvalila uključenost i posvećenost svih članova tima tijekom pripreme i provedbe projektnih aktivnosti i osiguravanju njihove povezanosti. Objasnila je prilagodljivost timske strukture ističući da su zbog kratkog trajanja projekta i ograničenog kapaciteta Ureda PI članovi tima morali preuzeti višestruke zadatke, povrh njihovih uobičajenih odgovornosti. Prema iskazu iz njezinog intervjua, neki od segmenata projektnih aktivnosti bili su povjereni ljudima izvan Ureda PI, iz Hrvatske i inozemstva, kao što su sveučilišni profesori (Josip Kregar, Neven Vrčec, Margaret Kwoka, Polonca Kovač, Lana Ofak, Marko Jurić) i drugi vanjski eksperti (Helen DArbyshire, Zoran Luša).

### ***Provedba ESF projekta: glavni događaji***

Projekt koji se financirao iz ESF-a nije započeo kako je planirano, zbog kašnjenja u pripremi Akcijskog plana provedbe Strategije razvoja javne uprave. Izvorno je plan bio, objašnjava gđa. Musa, 'započeti s tehničkom pripremom projekta tijekom druge polovine 2015. te s početnom

---

<sup>13</sup> Usporedi listu sadašnjih službenika zaposlenih u Uredu PI, <https://www.pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/organizacijski-ustroj/>, (pristupljeno: 21. kolovoza 2019.).

fazom projekta u drugoj četvrtini 2016. godine.' Međutim, zakašnjelo donošenje Akcijskog plana koji je bio prihvatljiv Europskoj komisiji tek krajem 2016. godine spriječilo je pravovremeni početak projekta. Kao jednu od zapreka, tim navodi i predugi period evaluacije prijavljenog ESF projekta. Prema gospođi Musa, 'hrvatskim upravnim tijelima (Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU i Hrvatskom zavodu za zapošljavanje) trebali su mjeseci za provjeru svake riječi u našem opsežnom prijedlogu projekta i priloženim financijskim planovima. [...] Zbog toga smo s provedbom projekta započeli 1. listopada 2017. bez da smo potpisali ugovor s Ministarstvom rada i mirovinskog sustava kao nadležnim tijelom. Riskirali smo i počeli provoditi financijski manje zahtjevne aktivnosti kako bi se projekt završio prije isteka mog mandata, oslonivši se na pravila koja dopuštaju da se s određenim projektnim aktivnostima započne i prije potpisivanja ugovora.'

Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, kao upravljačko tijelo hrvatskog Operativnog programa 'Učinkoviti ljudski potencijali' za Europski socijalni fond u razdoblju 2014.–2020., odobrilo je projekt 6. veljače 2018. godine. Ugovor o projektu konačno je potpisan 19. ožujka 2018., gotovo šest mjeseci nakon stvarnog početka projekta.

Projekt je službeno započeo konferencijom održanom u Zagrebu 11. travnja 2018. na kojoj je bilo 38 sudionika. O sadržaju projekta i njegovoj važnosti govorili su predstavnici Europske komisije u Hrvatskoj, Posredničkog tijela razine 2<sup>14</sup> te Povjerenica za informiranje, gđa. Musa. Poslije predstavljanja projekta uslijedila je rasprava čiji je cilj bio ukazati na izazove u ovom području. Sudjelovali su službenici za informiranje Ministarstva rada i Ministarstva turizma, predstavnici dvije nevladine organizacije te tri eksperta iz provedbenog i nadzornog tijela. Zaključili su da je riječ o sljedećim izazovima:

- Svijest javnosti i interes građana za pravo na pristup informacijama nisu na željenoj razini.
- Ministri i drugi čelnici tijela javne vlasti nisu u dovoljnoj mjeri obaviješteni o velikom broju pitanja i zahtjeva o pravu na pristup informacijama upućenima njihovim tijelima, što pokazuje lošu unutarnju komunikaciju i koordinaciju u tijelima javne vlasti.
- Postoji potreba za daljnjom edukacijom, poboljšanjem rukovanja otvorenim podacima i razmjenom znanja i iskustava.

Većina projektnih aktivnosti za korisnike počela je u prosincu 2017. godine, kada je održana prva skupina edukacijskih aktivnosti (radionice i webinar). Specifikacija potreba za daljnjim razvojem utvrđena u godišnjim izvješćima Povjerenice za informiranje koja je usvojio Hrvatski sabor poslužila je kao orijentacija projektnom timu pri odlučivanju o strukturi edukacijskih aktivnosti. Tim je odlučio organizirati ne samo webinare, već i radionice, tijekom kojih se mogu razviti opširnije rasprave kako bi se od sudionika dobile povratne informacije o problemima, potrebama i instrumentima jačanja kulture transparentnosti u hrvatskoj javnoj upravi.

Uzevši u obzir mali proračun Ureda PI te činjenicu da su edukacijske aktivnosti započele prije službenog potpisivanja ugovora o projektu zbog čega se novac iz ESF-a zapravo još nije mogao koristiti, projektni je tim smatrao da nabava edukacijskih aktivnosti od vanjskih pružatelja usluga nije moguća. Zbog toga su se za organizaciju edukacija odlučili osloniti na vlastite stručnjake iz

---

<sup>14</sup> Za ulogu posredničkih tijela, vidi Uredbu (EU) broj 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EC) broj 1083/2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=LV>, (pristupljeno: 21. kolovoza 2019.).

Ureda PI. Do kraja projektnog razdoblja na taj je način održano 10 webinarâ i 11 radionica s 482 sudionika.

Izmeđâ prosinca 2017. i rujna 2018. godine projektni je tim takoder organizirao pet radionica za sluŹbenike za informiranje o pravilnoj provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama. U istom razdoblju održano je i pet webinarâ za sluŹbenike za informiranje, i to 'Postupanje sa zahtjevima za pristup informacijama', 'Ponovna upotreba podataka i otvoreni podaci', 'Proaktivna objava informacija', 'Osobni podaci – kako postupati po zahtjevu za pristup informacijama' i 'Savjetovanje s javnošću'. Gđa. Musa procjenjuje da je u ovoj edukaciji sudjelovalo izmeđâ 5 i 10 posto od ukupno oko 5.500 imenovanih sluŹbenika za informiranje u Hrvatskoj.

U istom je razdoblju održano šest radionica za korisnike prava na pristup informacijama (građane, udruge i medije) o tome kako ostvariti pravo na pristup informacijama, i to dvije u Zagrebu te po jedna u Splitu, Rijeci, Osijeku i Dubrovniku. Održano je i pet webinarâ za korisnike o njihovom pravu na pristup informacijama. Usprkos orijentaciji ovog ESF financiranog projekta na širenje informacija i edukaciju udruga, medija i građana o njihovom pravu na pristup informacijama odaziv korisnika tog prava u odnosu na broj poslanih pozivnica bio je relativno slab. Na regionalnim radionicama sudjelovalo je 217 sudionika (54 u Zagrebu, 29 u Splitu, 39 u Rijeci, 52 u Osijeku i 43 u Dubrovniku), dok je dodatnih 265 korisnika sudjelovalo u webinarima.

Dva dodatna izazova u vezi ovog projekta financiranog iz ESF-a spomenuo je g. Zdenko Holenko. On je bio iskusni sluŹbenik za informiranje koji je obavljao poslove voditelja SluŹbe za opću upravu u Uredu državne uprave u Primorsko-goranskoj Źupaniji u Rijeci kao svoju redovitu duŹnost u državnoj sluŹbi<sup>15</sup>. U okviru ovog ESF projekta sudjelovao je na regionalnoj radionici u Rijeci te na međunarodnoj konferenciji održanoj u Zagrebu. Prva napomena koju je spomenuo g. Holenko je da što je manji projekt to je teŹe planirati edukacijske aktivnosti prilagođene potrebama korisnika. Pored toga, premda ne poriče korisnost jednostranih edukacijskih aktivnosti on smatra da su radionice mogle biti iskorištene za skupljanje iskustava upravnih praktičara kako bi se pripremile promjene propisa i institucionalna poboljšanja. Na kraju se ponovno pokazalo da je veličina projekta diktirana već spomenutim okolnostima ograničila mogućnosti prihvaćanja takvih poboljšanja u provedbi projekta.

Prikupljanje podataka o sudionicima edukacija bio je dodatni veliki problem koji je prouzročio značajni administrativni teret Uredu PI. Sudionici (državni i lokalni sluŹbenici, građani te predstavnici medijskih kuća i udruga) trebali su u za to određeni sluŹbeni obrazac unijeti svoje osobne podatke te dati odobrenje za njihovo korištenje u bazi podataka o projektu. Ured PI pokušavao je riješiti taj problem šaljući ponovljene podsjetnike sudionicima da popune obrasce. Dodatni izazov je bio unijeti detalje o sudionicima u za to određenu aplikaciju. Pritom se kao korisnike projekta nije moglo prijaviti one sudionike koji nisu unijeli sve potrebne podatke. Taj je problem bio opisan i u sluŹbenom Izvješćaju o projektu koji je podnesen nakon što je projekt završen. Kao rezultat tih poteškoća Ured PI je odustao od daljnjeg unošenja podataka o korisnicima projekta iz javne uprave nakon što je dokumentirano sudjelovanje oko 150 njih, premda su u edukacijskim aktivnostima projekta zapravo sudjelovala 482 sudionika, kao što je i objavljeno na završnoj konferenciji projekta.

Tijekom kasnije faze provedbe projekta online je postavljeno pet edukacijskih videa namijenjenih sluŹbenicima za informiranje kao i tri videa namijenjena građanima i drugim korisnicima<sup>16</sup>. Ti

---

<sup>15</sup> Obavljanje poslova u vezi prava na pristup informacijama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama obično je dodatna obaveza za imenovane sluŹbenike za informiranje. Oni se na svojim radnim mjestima u tijelima javne vlasti obično bave drugim upravnim i rukovodećim zadacima, ali su osim toga još imenovani obavljati poslove sluŹbenika za informiranje.

<sup>16</sup> Video materijali namijenjeni tijelima javne vlasti i njihovim sluŹbenicima su: 'Proaktivna objava informacija'; 'Postupanje sa zahtjevima za pristup informacijama'; 'Savjetovanje s javnošću'; 'Test razmjernosti i javnog interesa' i 'Transparentnost i otvorenost javne vlasti'. Video materijali namijenjeni korisnicima prava su: 'Pristup informacijama za

kratki filmovi daju gledateljima informacije o njihovim pravima i obavezama te postupovnim koracima za njihovo ostvarenje, kako bi pojasnili važnost transparentnosti u javnom upravljanju. U 2018. je snimljen i promotivni televizijski film namijenjen korisnicima prava na pristup informacijama. Ukupno je na internetsku stranicu i YouTube kanal Ureda PI postavljeno oko 40 minuta video materijala proizvedenog za televiziju. U javnoj nabavi usluge snimanja tih videa od strane vanjskih pružatelja projektni se tim suočio s jednim od najozbiljnijih izazova povezanih s visokim troškovima vanjskih (privatnih) specijalista za javnu nabavu. Kako objašnjava gđa. Musa, 'postojao je iznimno velik administrativni i financijski teret postupka javne nabave za video i audio materijale, koji je iznosio više od 50 posto ukupnog proračuna za pripremu tih filmova, jer su samo certificirani specijalisti za javnu nabavu mogli pripremiti oglas za javnu nabavu'. U to vrijeme u Uredu PI nije bilo zaposlenog službenika koji bi bio specijaliziran za javnu nabavu i certificiran za pripremu dokumenata javne nabave. Projektni je tim ipak uspio riješiti ovaj problem, i to tako što je angažirao certificirane specijaliste iz tijela državne uprave.

Tijekom 2018. godine u okviru projekta objavljeno je pet publikacija: dva priručnika, pod naslovom 'Otvoreni podaci za sve' (300 primjeraka) i 'Pravo na pristup informacijama – Vodič za medije i udruge' (250 primjeraka), kao i tri letka<sup>17</sup>. Također, u Zagrebu je 11. svibnja 2018. održana međunarodna konferencija pod naslovom 'Petnaest godina prava na pristup informacijama u Hrvatskoj' na kojoj je sudjelovalo oko 60 sudionika iz Hrvatske. Petnaest izlagača i panelista bilo je iz Albanije, Crne Gore, Hrvatske, Sjedinjenih Američkih Država, Sjeverne Makedonije, Slovenije i Škotske. Izlaganja su bila podijeljena u tri panela pod naslovom 'Pravo na pristup informacijama: pravo, zakoni i zaštita', 'Pristup informacija iz perspektive povjerenika za informiranje' i 'Pristup informacijama: izazovi i implikacije'.

Tijekom projekta je izrađena nova, na korisnike orijentirana internetska stranica, na hrvatskom i engleskom jeziku. Ona sadrži puno više sadržaja nego prethodna te ima niz dodatnih mogućnosti. Nova internetska stranica je prilagođena korisnicima s invaliditetom u skladu s Direktivom (EU) 2016/2102 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2016. o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora. Ona sadrži detaljne, na korisnike orijentirane informacije o sljedećim aspektima prava na pristup informacijama (Slika 1).

---

građane'; 'Pristup informacijama za medije i udruge' i 'Uloga prava na pristup informacijama u ostvarivanju transparentne i otvorene vlasti te suzbijanju korupcije'.

<sup>17</sup> Naslovi letaka su: 'Što je i kako djeluje povjerenik za informiranje'; 'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama' i 'Kako ostvariti pristup informacijama – Zakon o pravu na pristup informacijama ukratko za novinare, udruge i ostale korisnike'.

## Slika 1. Nova internetska stranica Ureda Povjerenika za informiranje

The screenshot shows the website of the Office of the Commissioner for Information, Republic of Croatia. The main banner features the logos of the European Union, the European Structural and Investment Funds, and the 'Effective Human Potential' (Učinkoviti ljudski potencijali) program. The project title is: „Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama“.

The sidebar on the right includes a search bar, font size adjusters, a 'MAPA WEBA' button, and a calendar for January 2020. Below the calendar are buttons for 'TRAŽILICA ODLUKA I MIŠLJENJA', 'POPIS TIJELA JAVNE VLASTI', 'PодноŠENJE GODIŠNJEG IZVJEŠĆA', and 'UPITNIK ZA'.

The main content area contains the following text:

U okviru projektnog financiranja Europskog socijalnog fonda, Prioritetne osi "Dobro upravljanje" Operativnog programa "Učinkoviti ljudski potencijali" pripremljen je projekt "jačanje kapaciteta tijela javne vlasti za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama", ukupne vrijednosti 599.922,0 HRK, s nacionalnim sufinanciranjem od 15%. S pripremom projekta započelo se u 2015. godini, a projekt se provodio od 1. listopada 2017. do 30. rujna 2018. Cilj je projekta doprinijeti jačanju kapaciteta ključnih dionika prava na pristup informacijama – tijela javne vlasti te korisnika – udruga, medija, građana – da što efikasnije primjenjuju i koriste Zakon o pravu na pristup informacijama i na taj način doprinose transparentnom, otvorenom i responsivnom radu vlasti i javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Internetska stranica sadrži informacije o Povjereniku za informiranje i njegovom uredu (organizacijska struktura, akti i odluke, planovi i izvješća, itd.); informacije o djelokrugu Ureda PI (drugostupanjski postupak, inspekcijski nadzor, praćenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, uključujući pretražive popise tijela javne vlasti u otvorenom formatu<sup>18</sup>, itd.), pravni okvir prava na pristup (zakoni i podzakonski te EU i međunarodni propisi, upute, smjernice i obrasci), dokumente i publikacije (izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama, priručnike, analitička izvješća, upitnik za samoprocjenu kao instrument kvalitete, itd.), informacije o projektima (Twinning Light projekt u Crnoj Gori, ESF projekt, bilateralna suradnja, itd.), arhivu vijesti, kontaktne informacije te informacije za medije.

Izvor: <https://www.pristupinfo.hr/>

Tijekom čitavog projektnog ciklusa, od planiranja do podnošenja izvještaja, projektni tim se suočavao s izazovima proizašlim iz kulture nepovjerenja kod tijela odgovornih za upravljanje EU fondovima u Republici Hrvatskoj. Drugim riječima, projektni je tim osjećao stav i implicitnu

<sup>18</sup> <https://tjv.pristupinfo.hr/> (pristupljeno: 21. lipnja 2019.).



pretpostavku da podnositelji projektnih prijedloga možda žele izbjeći pravila ili zloupotrijebiti novac iz EU fondova i državnog proračuna. Čini se čudnim da takvo nepovjerenje postoji čak i naspram neovisnih državnih tijela kao što je Povjerenica za informiranje, koju je izabrao Hrvatski sabor i koja je bila dobro poznata po svojem zalaganju za transparentnost i etičko postupanje u javnom sektoru. Kao što kaže gđa Musa: 'Znam da su pravila EU stroga, ali naša birokracija ih tumači još strože.'

Gospođe Musa i Volmut su istaknule da je iscrpljujuća i stresna provedba projekta ostavila traga na projektnom timu. Gđa. Musa objašnjava: 'Glavni izvor stresa bilo je ozbiljno kašnjenje početka projekta i vrlo kratko razdoblje između službenog početka i datuma završetka projekta. Za vrijeme tog kratkog razdoblja morali smo provesti najozbiljnije aktivnosti. [...] Projekt se oslanjao na osoblje Ureda PI bez angažiranja vanjskih eksperata osim kad je to bilo neizbježno. [...] Trebali smo završiti sve projektne aktivnosti do kraja mojeg mandata jer sam se pribojavala da određene aktivnosti kao što je izrada filmova i priručnika inače uopće ne bi bile provedene.' Gđa. Volmut je sažela svoje bojazni kazavši da je 'u planiranju novog ESF financiranih projekata važno učiti iz činjenice da smo mi planirali provesti brojne aktivnosti u vrlo kratkom projektnom razdoblju s vrlo ograničenim proračunom projekta'.

Usprkos tomu, projektni je tim prevladao prepreke i uspješno odgovorio na izazove čime je osigurao dovršenje projekta do isteka planiranog roka. Rezultati ovog ESF financiranog projekta bili su predstavljeni samo šest mjeseci poslije formalnog početka projekta na završnoj konferenciji održanoj u Zagrebu 22. listopada 2018. na kojoj je sudjelovalo 53 sudionika. Pored predstavnika medija i drugih dionika sudjelovali su g. Branko Baričević, voditelj Predstavništva Europske komisije u Republici Hrvatskoj, g. Ante Lončar, ravnatelj Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, gđa. Anamarija Musa, Povjerenica za informiranje Republike Hrvatske i gđa. Ina Volmut, savjetnica u Uredu PI.

Gđa. Musa je izrazila puno zadovoljstvo rezultatima projekta. Spomenula je da su projektni rezultati zajedno s indikatorima uspješnosti, uočenim problemima i reakcijama projektnog tima na izazove s kojima se tim suočio bili navedeni u službenom izvješću podnesenom nadležnom hrvatskom ESF upravljačkom tijelu krajem listopada 2018. godine. Jedna od predstavnica korisnika ovog projekta, gđa. Doris Šajn, koja je u vrijeme realizacije projekta obavljala dužnost službenika za informiranje Grada Rijeke spomenula je korisnost edukacijskih aktivnosti, nove internetske stranice i publikacija za praktičare te nastavila govoreći da je: 'potrebno još više edukacija, seminara i radionica s aktivnim sudjelovanjem službenika za informiranje iz različitih dijelova javne uprave'.

## **Zaključak: rezultati, naučene lekcije i uloga financijske potpore ESF-a za afirmaciju politike pristupa informacijama javnog sektora**

### ***Glavni rezultati***

ESF financirani projekt 'Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama' bio je prvi projekt proveden u okviru prioritetne osi 'Dobro upravljanje' hrvatskog Operativnog programa 'Učinkoviti ljudski potencijali' i sufinanciran iz Europskog socijalnog fonda u razdoblju 2014.-2020. Usprkos složenosti situacije u kojoj je Povjerenica za informiranje Republike Hrvatske započela svoj mandat te uzimajući u obzir poteškoće i izazove s kojima se suočavala tijekom dugačke pripreme projekta ovaj je projekt financiran iz ESF-a proveden uspješno te je postigao jasno vidljive, pozitivno vrednovane i održive rezultate. Sve planirane aktivnosti realizirane su tijekom razdoblja provedbe projekta, usprkos vrlo velikom zakašnjenju u odobravanju i službenom početku projekta.

Edukacijske aktivnosti (ukupno 21 radionica i webinar) su provedene; snimljeno je devet

edukacijskih i promotivnih videa; objavljeno je pet publikacija; pokrenuta je nova internetska stranica Ureda Povjerenika za informiranje; te je održana međunarodna konferencija. Te su aktivnosti ojačale kapacitet Ureda PI i drugih dionika potreban za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama. Oko tri četvrtine osoblja Ureda PI bilo je uspješno uključeno u projektne aktivnosti. Prema izjavi gđe. Musa, kod tijela javne vlasti čiji su službenici za informiranje sudjelovali u radionicama i webinarima odmah su primijećena poboljšanja u tretiranju zahtjeva za pristup informacijama. Novi i poboljšani edukacijski alati kreirani tijekom projekta, kao što su publikacije, filmovi i internetska stranica, mogu se koristiti bez ikakvih ograničenja, što znači da će se njihov učinak tijekom vremena stalno povećavati.

Projekt je tim uspješno prevladao većinu poteškoća s kojima je bio suočen, uključujući najveći problem – kako postići značajne korake u afirmaciji pristupa informacijama javnog sektora s malim projektnim proračunom. Snažno vodstvo, angažman vlastitog osoblja i razborita štedljivost pridonijeli su uspjehu projekta. Osoblje Ureda PI razvilo je svoje sposobnosti i vještine, uključujući one važne za provedbu ESF projekata, što će zasigurno biti jedna od prednosti u budućem radu Ureda. Mediji, udruge, građani i drugi zainteresirani subjekti koriste sve edukacijske materijale koji su postavljeni online, što pridonosi afirmaciji politike pristupa informacijama javnog sektora.

Osim provedbe projekta financiranog iz ESF-a o kojem je ovdje riječ, Ured PI je razvio bogatu međunarodnu suradnju, ostvarujući podršku kroz razne oblike tehničke i financijske pomoći, od inicijative OECD-Sigme (2014.), Britanskog veleposlanstva u Hrvatskoj (između 2014. i 2016.), Francuskog instituta (2016.) i Zaklade Konrad Adenauer (2016. – 2017.). Svi su ti aranžmani pridonijeli jačanju kapaciteta Ureda PI, zajedno s projektom financiranim iz ESF-a i izdašnjom financijskom podrškom iz hrvatskog državnog proračuna. Od početka funkcioniranja Ureda 2014. sa samo četiri službenika<sup>19</sup>, u narednih pet godina u Uredu je zaposleno dodatnih deset službenika. Uz to je oblikovana prikladna organizacijska struktura, osigurani su novi prostorni smještaj i oprema, tako da sada Ured ima ukupni kapacitet koji je skoro razmjern njegovim zadacima, nadležnostima i radnom opterećenju<sup>20</sup>.

Projekt financiran iz ESF-a i druge aktivnosti usmjerene na jačanje kapaciteta osposobili su hrvatsku Povjerenicu za informiranje za ostvarenje utjecaja na razvoj politike pristupa informacijama u susjednim zemljama. Tako je u kolovozu 2018. godine Povjerenica za informiranje započela šestomjesečni 'Twinning Light' projekt 'Jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama', koji se financira kroz EU IPA program<sup>21</sup>. Hrvatska kao zemlja članica EU kroz taj program pruža pomoć Crnoj Gori kao zemlji koja je u postupku pristupanja Uniji. Osim toga, gđa. Musa je vrlo aktivna u davanju stručne pomoći kroz TAIEX instrument te kroz druge oblike tehničke pomoći Albaniji, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji, Bosni i Hercegovini te Kosovu.

### ***Naučene lekcije i faktori uspjeha***

Ovaj ESF financirani projekt je projektnom timu i drugim akterima u ovom području omogućio otkrivanje nekoliko važnih lekcija. Prvo, kroz projekt su se pokazale slabosti postojećeg sustava upravljanja i praćenja korištenja ESF fondova u Hrvatskoj. Ove slabosti uključuju ograničene kapacitete upravljačkog (Ministarstvo rada i mirovinskog sustava) te posredničkog tijela (Hrvatski zavod za zapošljavanje), kao i njihovu sporost u radu, formalizam, slabu prilagodljivost i suradnju, birokratiziranost i kulturu nepovjerenja. Također, podnositelji projektnih prijedloga

---

<sup>19</sup> Usporedi 'Ured Povjerenice za informiranje na razini NGO-a s početka 90-ih?' <https://www.gong.hr/hr/dobrovladavina/pristup-informacijama/ured-povjerenice-za-informiranje-na-razini-ngo-a-s/>, (pristupljeno: 20. lipnja 2019.).

<sup>20</sup> Intervju s novim Povjerenikom za informiranje, dr. sc. Zoranom Pičuljanom, <https://www.vecernji.hr/premium/zoran-piculjan-povjereniku-treba-dati-ovlasti-za-kaznjavanje-1298911>, (pristupljeno: 20. lipnja 2019.).

<sup>21</sup> Instrument pretpristupne pomoći, usp. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/funding/ipa/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/), (pristupljeno: 20. kolovoza 2019.).

za financiranje iz ESF-a nemaju potrebne kompetencije i znanje o ESF financiranju i projektima. Kao što je rekla gđa. Musa, 'nitko od nas iz Ureda PI nije bio educiran za rad s EU fondovima te smo bili prisiljeni učiti tijekom projekta osjećajući pritom visoku razinu neizvjesnosti.'

Drugo, sljedeća važna lekcija naučena tijekom ovog projekta ističe da su potrebni veći napori da bi projekt ove vrste imao masovniji učinak na ljude koji koriste informacije javnog sektora. Kao što kaže gđa. Musa, 'prvi zadatak je motivirati i educirati potencijalne korisnike prava, medije, udruge i građane. Njihova inercija i neaktivnost je posebno urgentan problem.' Ograničeni učinak projekta na korisnike također je otkrio problem slabe komunikacije i promoviranja politike pristupa informacijama javnog sektora. Mnoge važne projektne aktivnosti bile su sabijene u kratko razdoblje između službenog početka projekta i završnog predstavljanja rezultata, što je dovelo do zanemarivanja promotivnih aktivnosti. Edukacijski materijali koji su postavljeni online nisu privukli posebno velik broj pregleda<sup>22</sup>. Na toj se osnovi zaključuje da budući napori zaslužuju puno jaču promotivnu kampanju.

Usprkos činjenici da službeno nije pokrenut nikakav nastavak ovog projekta, novi Povjerenik za informiranje, dr. sc. Zoran Pičuljan, izabran u Hrvatskom saboru u studenome 2018. godine, najavio je da će nastaviti ulagati napore za unaprijeđenjem provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama.<sup>23</sup> Komentar njegovih početnih nastojanja bit će moguće dati tek nakon što Ured PI podnese svoj godišnji izvještaj Hrvatskom saboru u proljeće 2020. godine. U Strateškom planu za razdoblje 2020. – 2022. nije planiran nikakvi novi projekt, ali postoje planovi o stalnom poboljšavanju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama, koji uključuju edukacijske, izvještajne i nadzorne aktivnosti, utemeljenje nove mreže službenika za informiranje te edukacijske i inspeksijske mjere za provedbu Zakona o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora. Tijekom 2019. godine nije se moglo zamijetiti neke ozbiljnije javne prigovore na funkcioniranje Ureda PI, što svjedoči da su rezultati ovog ESF projekta očuvani. Ipak, potrebno je uložiti više energije da bi se dodatno popravilo rangiranje Hrvatske na ljestvici pristupa informacijama javnog sektora u zemljama članicama EU.

Što se tiče kritičnih faktora uspjeha ovog ESF projekta njih se može naći u osobnim karakteristikama voditeljice projekta te u činjenici da je bila riječ o malom projektu. Gđa. Musa je u svojem intervjuu objasnila da nije spremna prihvaćati poraze što joj je dalo odlučnost u savladavanju svih poteškoća.

Dodatni faktor koji je pridonio uspjehu projekta ogleda se u činjenici da je Ured PI bio mali. Paralelno s pripremom, prihvaćanjem i provedbom ovog projekta financiranog iz ESF-a broj ljudi zaposlenih u Uredu PI je s četiri narastao na 15, dok je financijski kapacitet Ureda ostao nedovoljan da bi se uzeli u obzir veći projekti. Mali opseg ESF financiranog projekta olakšao je nadzor te zadržao očekivanja od projekta na razini nižoj od one koja bi možda bila da je projektini tim bio veći a projekt dobio puno više novca. Imajući u vidu rizik prouzročen ozbiljnim kašnjenjem s potpisom ugovora o projektu, u režimu strogih proračunskih ograničenja, mali opseg projekta omogućio je realizaciju određenih projektinih aktivnosti u prvoj fazi (između 1. listopada 2017. i 19. ožujka 2018.) dok novac predviđen projektom još nije bio ni dobiven.

Premda je mali opseg projekta olakšao njegovu provedbu, projektini tim je shvatio da bi za postizanje značajnijih učinaka bilo bolje da se proveo veći projekt financiran iz ESF-a.

U okviru takvog većeg projekta moglo bi se uzeti u obzir sugestije koje su dali korisnici projekta, kao što su g. Zdenko Holenko, gđa. Doris Šajn i g. Ivan Karalić. Prema g. Holenku, 'bilo bi bolje da su edukacijske aktivnosti bile obavezne i prilagođene određenom tipu tijela javne vlasti'. Gđa.

---

<sup>22</sup> Na primjer, na YouTube kanalu Ureda Povjerenika za informiranje samo su četiri pretplatnika. Svih devet filmova snimljenih tijekom projekta pregledani su ukupno 320 puta. Usporedi:

<https://www.youtube.com/channel/UCyJrZJTY5iDXwzwtKlhbhEg>, (pristupljeno: 20. kolovoza 2019.).

<sup>23</sup> Vidi fusnotu 21.

Doris Šajn također podupire takav prijedlog spominjući da 'sva tijela javne vlasti nemaju jednake teme, pitanja i probleme u primjeni Zakona o pravu na pristup informacijama'. G. Ivan Karalić iz Osječko-baranjske županije dodao je nekoliko prijedloga koje on smatra važnima, kao što su mogući angažman sudaca upravnih sudova kao predavača koji bi bili u stanju detaljno analizirati slučajeve te moguće angažiranje službenika za informiranje s bogatijim iskustvom kao predavača koji bi educirali kolege u manjim lokalnim jedinicama sa slabijim kapacitetima za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama.

### ***Uloga podrške ESF-a za afirmaciju politike pristupa informacijama javnog sektora u Hrvatskoj***

Premda je Ured Povjerenika za informiranje nastojao iskoristiti različite izvore tehničke i financijske potpore, ovaj projekt financiran iz ESF-a je značajno pridonio afirmaciji politike pristupa informacijama javnog sektora u Hrvatskoj. Prvo i najvažnije, on je ojačao kapacitet Ureda PI. Angažman Povjerenice za informiranje te drugog osoblja toga Ureda u aktivnostima u drugim zemljama pokazuje da je povećani kapacitet Ureda PI prepoznat i na razini Europske unije. Povrh toga, projekt je doveo do poboljšanja u radu tijela javne vlasti čiji su predstavnici sudjelovali u edukacijskim aktivnostima.

Projekt je skrenuo pažnju javnosti na značenje politike transparentnosti u javnom sektoru. Nakon uspostave Ureda PI i imenovanja prve Povjerenice za informiranje Hrvatska je popravila svoje rangiranje među zemljama članicama EU u pogledu pristupa informacijama od 23. mjesta 2014. godine (s ocjenom 6) do devetog mjesta 2017. godine (s ocjenom 8). U 2019. je ocjena ostala nepromijenjena. Značajniji napredak bit će osiguran širim korištenjem novih i poboljšanih edukacijskih alata nastalih tijekom projekta kao i upotrebom nove internetske stranice Ureda PI koja uključuje nove unaprijeđene funkcionalnosti kao što su bolja tražilica i nekoliko novih registara i dokumentacijskih baza.

## LITERATURA

---

Musa, A. (2016), Europska regulacija ponovne uporabe informacija. *Sveske za javno pravo* 7(24): 76-85.

Rajko, A. (2000), Osobni podaci, tajni podaci i pristup novinara informacijama. *Hrvatska javna uprava* 2(4): 719-735.

Rajko, A. (2003), The Right of Access to Public Sector Information and Its Limitations in a Democratic Society. In: I. Koprić (ed.), *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law & Konrad Adenauer Stiftung, pp. 429-476.

Rajko, A. (2008), Izričito ustavno normiranje prava na pristup informacijama [Explicit constitutional regulation of the right to public sector information]. *Informator* 56(5646): 13.

Rajko, A. (2014), Novi Zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja. *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu* 51(2): 415-427.

Smerdel, B. (2007), Ustavna osnova prava javnosti na informaciju. *Informator* 55(5527): 1-3.

## KAKO DOBITI EU PUBLIKACIJE

### Besplatne publikacije:

- jedna kopija:  
putem EU Knjižare (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jedne kopije ili poster/karte:  
od predstavništava EU u zemljama članicama ([http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm));  
od delegacija u zemljama koje nisu članice ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm));  
kontaktirajući službu Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_en.htm](http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)) ili  
telefonskim pozivom na broj 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni pozivi unutar čitave EU) (\*).

(\* ) Informacije su besplatne, a i većina telefonskih poziva (premda neki operateri, govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

### Publikacije koje se naplaćuju:

- putem EU Knjižare (<http://bookshop.europa.eu>).

### Pretpiate koje se naplaćuju:

- preko nekog od prodajnih agenata Izdavačkog ureda Europske unije ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_en.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm)).



■ Publications Office