

Utjecaj opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR) na pravo na pristup informacijama

Vukojević, Anamarija

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:199:838235>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-05-14**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

KATEDRA ZA UPRAVNO PRAVO

Anamarija Vukojević

**UTJECAJ OPĆE UREDBE O ZAŠTITI PODATAKA (GDPR)
NA PRAVO NA PRISTUP INFORMACIJAMA**

Diplomski rad

Mentor: prof. dr. sc. Frane Staničić

Zagreb, rujan, 2022.

Sažetak

Ovaj rad je posvećen razgraničenju dvaju jednako važnih prava: prava na pristup informacijama te prava na zaštitu osobnih podataka. U prvom dijelu rada, prikazan je povijesni razvoj zaštite osobnih podataka, a poseban naglasak je stavljen na Opću uredbu o zaštiti podataka (GDPR), koja je jako aktualna u današnjem društvu jer je njome postignuta svrha harmonizacije europskog pravnog okvira zaštite osobnih podataka i usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom. Pravo na privatnost zauzima sve veću važnost u našim životima, a isto tako raste i svijest zainteresirane javnosti o njihovom pravu na pristup informacijama. S druge strane, prikazano je uređenje i razvoj prava na pristup informacijama na području Republike Hrvatske prema Zakonu o pravu na pristup informacijama. U drugom dijelu, opisan je postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, ograničenje prava na pristup informacijama, razrađene su obveze tijela javne vlasti, a posebna važnost dana je analizi testa javnog interesa. Razrađeni su i sljedeći instituti: Povjerenik za informiranje, Agencija za zaštitu osobnih podataka (dalje: AZOP) te Službenik za zaštitu osobnih podataka. Nadalje, analizirana je sudska praksa kojom se nastojalo razgraničiti ta dva naizgled suprotstavljena prava i približiti čitatelju čiji interes će prevladati, privatni ili javni. Zaključno, rad sadrži analizu godišnjeg izvješća o radu AZOP-a, izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama te osvrt na kvalitetu ostvarivanja tih prava u RH.

Ključne riječi: pravo na pristup informacijama, informacije, zaštita podataka, Opća uredba o zaštiti podataka, Zakon o pravu na pristup informacijama, AZOP

Abstract

This paper is dedicated to the demarcation of two equally important rights: the right to access information and the right to protect personal data. In the first part of the paper, the historical development of personal data protection is presented, and special emphasis is placed on the General Data Protection Regulation (GDPR), which is very relevant in today's society because it achieved the purpose of harmonizing the European legal framework for the protection of personal data and harmonizing the national legislation with the European acquis. The right to privacy is gaining more and more importance in our lives, and the awareness of the interested public about their right to access information is also growing. On the other hand, the organization and development of the right to access information in the territory of the Republic of Croatia according to the Act on the Right to Access Information is presented. In the second part, the procedure for exercising the right to access to information, the limitation of the right to access to information is described, the obligations of public authorities are elaborated, and special importance is given to the analysis of the public interest test. The following institutes were also developed: Information Commissioner, Data Protection Authority (hereinafter: DPA) and Personal Data Protection Officer. Furthermore, the judicial practice was analysed, which tried to demarcate these two rights and bring closer to the reader whose interest will prevail, private or public. In conclusion, the paper contains an analysis of the annual report on the work of DPA, a report on the implementation of the Act on the Right to Access Information, and a review of the quality of the exercise of these rights in the Republic of Croatia.

Keywords: the right to access information, information, data protection, GDPR, Act on the Right to Access Information, DPA

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. Razvoj zaštite podataka	2
2.1. Povijesni razvoj zaštite podataka u Republici Hrvatskoj	2
3. Opća uredba o zaštiti podataka	4
3.1. Uvod	4
3.2. Svrha Opće uredbе	4
4. Agencija za zaštitu osobnih podataka (AZOP).....	7
5. Službenik za zaštitu osobnih podataka.....	10
6. Pravo na pristup informacijama.....	10
6.1. Razvoj prava na pristup informacijama	10
6.2. Pravo na pristup informacijama kao ustavno pravo	13
6.2.1. Ograničenje prava	15
6.3. Osnovni pojmovi.....	17
6.4. Ostvarivanje prava na pristup informacijama	20
6.4.1. Objava informacija od strane tijela javne vlasti	20
6.4.2. Zahtjev za pristup informacijama	22
6.5. Rješavanje o zahtjevu.....	23
6.6. Pravna zaštita.....	25
6.7. Povjerenik za informiranje.....	27
6.8. Test razmjernosti i javnog interesa.....	28
7. Utjecaj zaštite podataka na pravo na pristup informacijama	30
7.1. Razgraničenje prava.....	31
7.2. Praktični primjeri.....	34
8. ZAKLJUČAK.....	38
LITERATURA	40

1. UVOD

Zaštita podataka i pravo na pristup informacijama u zadnjih par godina zauzimaju važno mjesto u životima današnjeg pojedinca. S razvojem novih tehnologija, zakonodavci su prisiljeni biti u korak s vremenom, stvarajući nove zakonske okvire te nastojeći osigurati adekvatnu zaštitu osobnih podataka u skladu s europskom pravnom stečevinom, poticati transparentnost djelovanja tijela javne vlasti te biti u korak sa svim trendovima i opasnostima kojima smo danas svjedoci. Pod pritiskom borbe protiv korupcije, mnoge vlade traže veću transparentnost. Objavljuju podatke o svom internom poslovanju, eksternaliziraju procese donošenja odluka, uspostavljaju digitalne linije za upite javnim službenicima i koriste druge oblike transparentnosti korištenjem digitalnih sredstava. U radu se nastoje objasniti i razgraničiti prava zaštite osobnih podataka prema Općoj uredbi o zaštiti osobnih podataka te pravo na pristup informacijama prema Zakonu o pravu na pristup informacijama.

Interes za zaštitu podataka u novije doba počeo je u zapadnoj Europi 70-ih godina prošloga stoljeća. Parlament zapadnonjemačke pokrajine Hessen 1970. godine prihvatio je prvi moderni Zakon o zaštiti podataka koji je poslužio kao osnova za donošenje sličnih zakona u drugim njemačkim državama i državama izvan Njemačke. Nakon toga Švedska je 1973. donijela Zakon o podacima (Datalagen) koji je zahtijevao da informacijski sustavi koji rukuju osobnim podacima imaju dopuštenje državnog tijela poznatog kao Odbor za inspekciju podataka. Savezna Republika Njemačka 1978. godine postala je druga država koja je donijela sveobuhvatan Zakon o zaštiti podataka kako bi zaštitila svoje građane od potencijalnih zlouporaba koje proizlaze iz automatske obrade osobnih podataka.¹

Pravo na pristup informacijama prepoznato je u demokratskim zemljama kao preduvjet transparentnosti i odgovornosti vlasti koji štiti građane od lošeg upravljanja i korupcije vlasti. Nakon Drugog svjetskog rata međunarodni dokumenti za zaštitu ljudskih prava uključuju pravo na pristup informacijama kao osnovu demokratskih društava.²

¹ Dešić, J., Brajković, L., Komparativna rješenja odnosa publiciteta zemljišnjih knjiga i zaštite osobnih podataka, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 2021., str. 330.

² Musa, A., Transparentnost - zašto i kako? u: Musa, A. (ur.), 5. Forum za javnu upravu - Transparentnost u javnom upravljanju, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku i Institut za javnu upravu, 2013., str. 14.

Pravo na pristup informacijama i s njime povezana transparentnost ne znači ujedno i maksimalnu dostupnost svih informacija, u svim okolnostima. Iako se krug informacija koje su dostupne javnosti, osobito objavom na internetu, sve više širi, pristup informacijama nije apsolutno, već relativno pravo, i ostvaruje se u mjeri i na način u kojima nije u suprotnosti s drugim pravima i legitimnim interesima, koji su nužni u demokratskom društvu. Uobičajeno se radi o privatnosti, gospodarskim interesima, nacionalnoj sigurnosti, integritetu institucija i slično.³

2. Razvoj zaštite podataka

2.1. Povijesni razvoj zaštite podataka u Republici Hrvatskoj

U pravu Republike Hrvatske zaštita osobnih podataka uživa status temeljnog ljudskog prava od donošenja Ustava iz 1990. godine.⁴

Članak 37. Ustava⁵ propisuje sljedeće: *Svakom se jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka. Bez privole ispitanika, osobni se podaci mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom. Zakonom se uređuje zaštita podataka te nadzor nad djelovanjem informatičkih sustava u Republici. Zabranjena je uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihovoga prikupljanja.*

2003. godine donesen je Zakon o zaštiti osobnih podataka⁶, koji je po prvi put uredio zaštitu osobnih podataka u Republici Hrvatskoj na zakonskoj razini. Njime je uspostavljeno posebno domaće tijelo zaduženo za nadzor nad zaštitom podataka na području Republike Hrvatske, odnosno, Agencija za zaštitu osobnih podataka (dalje: AZOP) koja je započela s radom 2004.

³ Povjerenik za informiranje, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Test razmjernosti i javnog interesa, Zagreb, 2017., str. 4.

⁴ Dragičević, D., Gumzej, N., Jurić, M., Katulić, T., Lisićar, H., Izmijenjeni sadržaj V. poglavlja "Pravna informatika i pravo informacijskih tehnologija, Zagreb, 2015." usklađen s Općom uredbom, Zagreb, 2018., str. 15-16. Cjeloviti članak dostupan u elektroničkom obliku: https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/FIN_Cjelovito_poglavlje_5_knjige_PIT%5B3%5D.pdf, pristupljeno: 11. rujna 2022.

⁵ Ustav RH, Narodne Novine (dalje: NN), br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

⁶ NN br. 103/03.

Pretežit utjecaj na razvoj domaćeg zakonodavnog okvira zaštite osobnih podataka imao je prvi temeljni akt EU-a u području opće zaštite osobnih podataka – Direktiva 95/46/EZ o zaštiti pojedinaca u pogledu obrade osobnih podataka i slobodnog kolanja takvih podataka (Opća Direktiva o zaštiti osobnih podataka, dalje u tekstu: Direktiva ZOP).⁷ Osim toga važno je istaknuti da je Republika Hrvatska 2003. godine potpisala Europsku konvenciju o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade osobnih podataka te istu ratificirala 2005. godine⁸ zajedno s Dodatnim protokolom u vezi nadzornih tijela i međunarodne razmjene podataka. Ta Konvencija sve do danas predstavlja jedini međunarodnopravno obvezujući instrument s objedinjenim temeljnim načelima zaštite osobnih podataka, a pristupaju joj i države koje nisu članice Vijeća Europe.⁹

Zaštita osobnih podataka kao jedno od temeljnih prava svakog čovjeka dobiva sve veću ulogu i na razini prava Europske unije. Lisabonski ugovor, koji je potpisan 2007., a stupio je na snagu u prosincu 2009. godine. Stupanjem na snagu, stvorio je uvjete za izmjene regulacije zaštite osobnih podataka na razini EU. Odredba članka 16. Ugovora o funkcioniranju EU (dalje: UFEU) jamči to pravo svakom pojedincu: *Svatko ima pravo na zaštitu svojih osobnih podataka*. Zaštita koja je bila zajamčena ovim aktima nije bila dovoljna u odnosu na brz razvoj tehnologije i nove izazove u vidu obrade osobnih podataka u novom, digitalnom i globaliziranom okruženju.

Daljnji razvoj pravne zaštite osobnih podataka uslijedio je donošenjem Uredbe 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. godine o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka (skraćeno: Opća uredba o zaštiti podataka, dalje u tekstu: Opća uredba).¹⁰ Direktiva ZOP je stavljen izvan snage njenim donošenjem. Važno je naglasiti razliku između ranije važeće Direktive ZOP te Opće uredbe, koja je u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama Europske unije, dakle i u Hrvatskoj, od 25. svibnja 2018. godine. Države članice su imale dužnost osigurati zakonodavni okvir odnosno provedbene zakone prema donesenoj Općoj uredbi. Stoga je u Hrvatskoj donesen Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka¹¹ kao nacionalni

⁷ Službeni list EU Sv. 13/4, izdanje na hrvatskom jeziku.

⁸ NN MU br. 4/05.

⁹ Dragičević, D., Gumzej, N., Jurić, M., Katulić, T., Lisićar, H., op. cit. (bilj. 1), str. 16.

¹⁰ Službeni list EU L 119.

¹¹ Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, NN br. 42/18.

provedbeni zakon u kojim su propisana i ona pitanja koja nisu obuhvaćena samom Općom uredbom. Potonji zakon je stavio izvan snage prijašnji Zakon o zaštiti osobnih podataka i relevantne podzakonske propise.

3. Opća uredba o zaštiti podataka

3.1. Uvod

Za usuglašavanje teksta novog uređenja zaštite osobnih podataka na području EU trebalo je četiri godine zakonodavnog postupka. Tako je postupak okončan donošenjem Uredbe 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka, odnosno Opće Uredbe.

Objavljena je početkom svibnja 2016. godine u Službenom listu Europske unije, a stupila je na snagu krajem svibnja, odnosno 25. svibnja 2016. godine. Budući da je rok za njezinu primjenu bio odgođen za dvije godine, tako se ona počela primjenjivati u svim državama članicama od 25. svibnja 2018. godine.¹² Od tog dana, Opća uredba je zamijenila do tada važeću Direktivu ZOP.

Sastoji se od 99 članaka te ukupno 173 dodatna obrazloženja. Općom Uredbom se nastojalo u što većoj mjeri ujednačiti zaštitu osobnih podataka na području EU i tako osigurati veću razinu pravne sigurnosti kod obrade osobnih podataka te što kvalitetniju provedbu ostvarivanja prava ispitanika odnosno osoba čiji su osobni podaci predmet tih obrada. Postrožena je odgovornost onih koji osobne podatke ispitanika obrađuju, ovlasti nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka, u konkretnom slučaju, Agencije za zaštitu osobnih podataka (dalje: AZOP), osnažene su.

3.2. Svrha Opće uredbe

Zbog brzog tehnološkog razvoja i globalizacije pojavili su se novi izazovi u zaštiti osobnih podataka. Opseg prikupljanja i razmjene osobnih podataka značajno se povećava. Tehnologijom se privatnim društvima i tijelima javne vlasti omogućuje uporaba osobnih podataka u dosada nedosegnutom opsegu radi ostvarenja njihovih djelatnosti. Pojedinci svoje

¹² Čl. 99. Opće Uredbe

osobne informacije sve više čine dostupnima javno i globalno. Tehnologija je preobrazila i gospodarstvo i društveni život te bi trebala dalje olakšavati slobodan protok osobnih podataka u Uniji i prijenos trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, osiguravajući pri tome visoku razinu zaštite osobnih podataka. Za takav razvoj potreban je čvrst i usklađeniji okvir za zaštitu podataka u Uniji koji se temelji na odlučnoj provedbi s obzirom na važnost stvaranja povjerenja koje će omogućiti razvoj digitalne ekonomije na čitavom unutarnjem tržištu. Pojedinci bi trebali imati nadzor nad vlastitim osobnim podacima. Pravnu i praktičnu sigurnost pojedinaca, gospodarskih subjekata i tijela javne vlasti trebalo bi poboljšati.¹³

3.2.1. Osnovni pojmovi

Pravo na privatnost predstavlja elementarno čovjekovo pravo, kako međunarodno, tako i ustavno pravo javno-pravnog značaja te osobno pravo civilno-pravnog značaja kao jedan od nezamjenjivih elemenata čovjekovog postojanja koji štiti čovjeka od prekomjernog posezanja državne vlasti, javnosti i drugih pojedinaca u pojedinčevu odlučujuću duševnu, prostornu i informacijsku privatnost. Postoji mišljenje da je u području prava na privatnost prvenstveno riječ o osobi i nematerijalnim vrijednostima koje predstavljaju činjenice sadržane u osobnim podacima. Zaštitom podataka od neodgovarajuće uporabe, štiti se u konačnici subjekt podataka, tj. osoba. Dakle, samo razgraničenje pojmova temelji se na činjenici da se ne radi o povredi podataka u klasičnom smislu već o povredi osobe.¹⁴

Ipak, za potrebe razmatranja zaštite osobnih podataka, kao "temeljnih sastavnica" osobe, u definiranoj pravnoj regulativi, nacionalnom zakonodavstvu RH uvriježeno se koristi termin privatnost koji do kraja veže vrijednosti iz osobnih podataka za nematerijalnu bit svakog pojedinca – svake osobe. Upravo ta veza između najrazličitijih značajki koje određuju neku osobu i same osobe te njihov mogući utjecaj na osobni život, nameće potrebu da, i ovakvo pravo osobe za zaštitom ugrožavaju zlonamjernom uporabom ovakvih činjenica, nazovemo pravom na privatnost.¹⁵

¹³ Razlog 6. i 7. Opće Uredbe

¹⁴ Boban, M., Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom društvu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 3/2012, str. 582.

¹⁵ Ibid., str. 584.

Prema Općoj uredbi, osobni podaci su svi podaci koji se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi. Razlika prema prije važećoj Direktivi ZOP su neke izmjene kod identifikatora na temelju kojih je moguće identificirati ispitanika. Identitet pojedinca se može utvrditi izravno ili neizravno, uz pomoć identifikatora, kao što su npr. ime, podaci o lokaciji, identifikacijski broj ili uz pomoć jednog ili više čimbenika koji su svojstveni za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet pojedinca.¹⁶

Kada govorimo o privatnosti osobe, kao temeljnom ljudskom pravu, privatnost se prvenstveno dijeli na: prostornu privatnost, informacijsku privatnost i komunikacijsku privatnost. Prostorna privatnost odnosi se na dom i drugi prostor u kojem osoba vodi život zasebno od drugih. Svakom građaninu se jamči poštovanje i pravna zaštita njegovog osobnog i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti prema Ustavu RH. Samim time, prostorna privatnost omogućava pojedincu, bilo da se radi o obiteljskom domu ili čak samo o stolu na radnome mjestu, poštivanje prava na vlastiti prostor, odnosno vlastitu domenu obitavanja. Prostorna privatnost predstavlja, dakle, fizičku domenu pojedinca koja nije ništa manje važna od informacijske i komunikacijske privatnosti jer ujedinjene zajedno omogućavaju pojedincu uvjete za rast i razvoj vlastite ličnosti. Sam termin informacijska privatnost objedinjuje pravne vrijednosti zaštite prava pojedinca pod zajednički nazivnik pod paskom razvoja informacijskih tehnologija. Dakle, označava onaj aspekt privatnosti koji se odnosi na prikupljanje podataka o osobi, upravljanje tim podacima i njihovo korištenje. Odnosi se na osobne podatke koji zahtijevaju privolu osobe za njihovo korištenje od strane trećih osoba. Sam čin povrede osobnih podataka ulazak je u domenu privatnosti, ali šteta koja je nanesena tiče se osobe i stoga je vrijednost koju treba zaštititi privatnost.¹⁷

Načela zaštite podataka trebala bi se primjenjivati na sve informacije koje se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi. Osobne podatke koji su pseudonimizirani, a koji bi se mogli pripisati nekom pojedincu uporabom dodatnih informacija trebalo bi smatrati informacijama o pojedincu čiji se identitet može utvrditi. Kako bi se odredilo može li se identitet pojedinca utvrditi, trebalo bi uzeti u obzir sva sredstva, poput primjerice selekcije, koja voditelj obrade ili bilo koja druga osoba mogu po svemu sudeći upotrijebiti u svrhu izravnog ili

¹⁶ Čl. 4. t.1. Opće uredbe

¹⁷ Boban, M., op.cit. bilj (13), str. 584.-586.

neizravnog utvrđivanja identiteta pojedinca. Kako bi se utvrdilo je li po svemu sudeći izgledno da se upotrebljavaju sredstva za utvrđivanje identiteta pojedinca, trebalo bi uzeti u obzir sve objektivne čimbenike, kao što su troškovi i vrijeme potrebno za utvrđivanje identiteta, uzimajući u obzir i tehnologiju dostupnu u vrijeme obrade i tehnološki razvoj. Načela zaštite podataka stoga se ne bi trebala primjenjivati na anonimne informacije, odnosno informacije koje se ne odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi ili na osobne podatke koji su učinjeni anonimnima na način da se identitet ispitanika ne može ili više ne može utvrditi. Ova se Uredba stoga ne odnosi na obradu takvih anonimnih informacija, među ostalim za statističke ili istraživačke svrhe.¹⁸ Dakle, u samom uvodu Opće uredbe pojašnjeni su razlozi njenog donošenja, pa se tako kod određivanja može li se identitet utvrditi trebaju uzeti u obzir sva sredstva njegovog utvrđivanja kako izravnog, tako i neizravnog, za koja je izgledno da ih voditelj obrade ili neka druga osoba može upotrijebiti.

4. Agencija za zaštitu osobnih podataka (AZOP)

AZOP je pravna osoba s javnim ovlastima, koja je osnovana 2004. godine, ranije važećim Zakonom o zaštiti osobnih podataka.

Određene agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima osnovane su posebnim zakonima kao pravne osobe s javnim ovlastima ili druge pravne osobe. Posebnim zakonima o osnivanju agencija i pravnih osoba s javnim ovlastima su propisana tijela upravljanja, njihov djelokrug poslova i opći način rada koji se razrađuje u statutima, poslovnicima, pravilnicima ili odlukama o radu tijela. Slijedom navedenog, javnost ima pravo biti obaviještena o radu agencija i drugih samostalnih pravnih osoba s javnim ovlastima, naročito ako se sredstva za njihov rad osiguravaju u državnom proračunu ili putem javnih davanja.¹⁹

Navedeno znači da agencije i druge pravne osobe s javnim ovlastima trebaju sukladno članku 10. stavku 1. točki 10. i članku 12. ZPPI pravovremeno objavljivati dnevne redove sjednica tijela upravljanja, obavijesti o vremenu održavanja sjednica, obavijest o mogućnosti

¹⁸ Razlog 26. Opće uredbe

¹⁹ Povjerenik za informiranje, Javnost rada tijela javne vlasti, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2017., str. 13.

neposrednog uvida (prisustvovanja) sjednici kao i o broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid, zatim zaključke sa sjednica i službene dokumente usvojene na sjednicama te informacije o radu navedenih tijela upravljanja (putem statuta, pravilnika, poslovnika ili odluka o radu tih tijela). Navedene informacije potrebno je i sistematizirano objaviti na internetskoj stranici kako bi javnost imala uvida u rad tijela kroz dulje vremensko razdoblje.²⁰

4.1. Struktura AZOP-a

Putem javnog poziva za dostavu kandidatura, Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH imenuje ravnatelja, koji je na čelu Agencije te njegovog zamjenika. Nije im dozvoljeno obavljati poslove službenika za zaštitu podataka za nekog drugog voditelja ili izvršitelja obrade, također to ne smiju činiti ni ostali službenici AZOP-a.

AZOP je prema Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka dužan podnijeti godišnje izvješće o radu Hrvatskome saboru najkasnije do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu. U odredbi članka 17. Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka²¹, propisan je sljedeći obvezatan sadržaj godišnjeg izvješća: *broj upita ispitanika i broj pritužbi, broj rješenja donesenih po pritužbi ispitanika i po službenoj dužnosti, uključujući broj provedenih nadzornih aktivnosti, broj zaprimljenih izvješća voditelja obrade o povredi osobnih podataka iz članka 33. Opće uredbe o zaštiti podataka i o nadzornim aktivnostima provedenima povodom takvih izvješća, broj provedenih prethodnih savjetovanja sukladno članku 36. Opće uredbe, broj postupanja u vezi s kodeksom ponašanja i certificiranjem sukladno člancima 40.-43. Opće uredbe o zaštiti podataka, broj odobrenih ugovornih klauzula i odredaba administrativnih dogovora, broj i vrstu utvrđenih povreda, izdanih upozorenja, službenih opomena i izrečenih upravnih novčanih kazni i drugih vrsta mjesta, broj i opis međunarodnih ugovora, zakonskih i podzakonskih akata na koje je dao mišljenje u vezi s područjem zaštite osobnih podataka, uz naznaku kada je mišljenje dano na zahtjev nadležnog tijela, a kada po službenoj dužnosti, opis aktivnosti u okviru Europskog odbora za zaštitu podataka i drugih krovnih organizacija iz područja zaštite osobnih podataka, opis aktivnosti*

²⁰ Ibid., str. 13.

²¹ Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, NN 42/2018-805

suradnje s državnim i drugim tijelima u Republici Hrvatskoj, opis aktivnosti osvjedočavanja pojedinaca, voditelja obrade, izvršitelja obrade i drugih ciljanih skupina, analizu i ocjenu ostvarivanja prava na zaštitu osobnih podataka. Godišnje izvješće objavljuje se na mrežnim stranicama Agencije.

Jedna od glavnih zadaća AZOP-a je nadzor nad provedbom Opće uredbe i Zakona o provedbi Opće uredbe. U slučaju njihove povrede, AZOP je također ovlašten i na pokretanje, pa tako i na sudjelovanje u raznim postupcima, kao npr. kaznenim, prekršajnim, upravnim i drugim sudskim i izvensudskim postupcima. Ovlašten je izrađivati stručna mišljenja iz područja zaštite osobnih podataka, koja možemo pronaći na mrežnim stranicama AZOP-a²². Prema izvješću Povjerenika za informiranje, iz prosinca 2021., u 58,73 % žalbi Povjerenik za informiranje je utvrdio da su se tijela javne vlasti pogrešno pozivala na osobne podatke kao zakonsko ograničenje. Zanimljiv slučaj, koji je bio i medijski popraćen, a vezan je uz Državne nekretnine i pogrešno pozivanje na zaštitu osobnih podataka. Naime, novinari su zatražili popis državnih službenika koji duguju za režije i najam državnih stanova, koje zapravo i koriste. U odgovoru Agencije istaknuto je kako pravo na zaštitu osobnih podataka nije apsolutno pravo. Tu je istaknuta važnost načela proporcionalnosti. Tako se pravo na zaštitu osobnih podataka treba razmatrati u vezi s njegovom funkcijom u društvu te ga se ujednačiti s drugim temeljnim pravima, kao npr. pravom na pristup informacijama, u skladu s načelom proporcionalnosti. Međutim, pravo na pristup informacijama prema odredbi članka 15. Zakona o pravu na pristup informacijama, moguće je također ograničiti. I tako u stavku 2. točke 4. istog Zakona, propisano je da je pristup informaciji moguće ograničiti u slučaju kada je informacijama zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, pa tako u ovom slučaju, Opće Uredbe. Tijelo javne vlasti, u ovom konkretnom slučaju, Državne nekretnine, koje je sukladno odredbi članka 5. Zakona, tijelo javne vlasti, odnosno pravna osoba čiji je osnivač RH, nakon primitka takvog zahtjeva za pristup informaciji, sukladno odredbi članka 16. stavcima 1. i 2. Zakona, dužno je provesti test razmjernosti i javnog interesa te utvrditi prevladava li u konkretnom slučaju potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom. Zaključno,

²² Izrađuje ih na pisani zahtjev fizičkih ili pravnih osoba. Vid više: <https://azop.hr/misljenja/>, pristupljeno: 2. kolovoza 2022. godine

glede objave imena državnih dužnosnika, prevladao je javni interes te Državne nekretnine nisu imale pravo uskratiti objavu njihovih imena, pogrešno se pozivajući na Opću uredbu.

5. Službenik za zaštitu osobnih podataka

Službenici za zaštitu podataka (dalje: SZP) osobe su koje pružaju savjete o sukladnosti s propisima o zaštiti podataka u organizacijama koje obavljaju obradu podataka. Oni su „temelj odgovornosti” jer pridonose sukladnosti te istovremeno djeluju kao posrednici između nadzornih tijela, ispitanika i organizacija koje ih imenuju. Prema Općoj uredbi, imenovanje službenika za zaštitu podataka obavezno je u trima posebnim slučajevima: kada obradu provodi tijelo javne vlasti ili javno tijelo, kada se osnovne djelatnosti voditelja ili izvršitelja obrade sastoje od postupaka obrade koji iziskuju redovito i sustavno praćenje ispitanika u velikoj mjeri ili kada se njihove osnovne djelatnosti sastoje od opsežne obrade posebnih kategorija podataka ili osobnih podataka u vezi s kaznenim osudama i kažnjivim djelima.²³

Bolnica i društvo za zdravstveno osiguranje tipični su primjeri voditelja obrade čije se aktivnosti sastoje od opsežne obrade posebnih kategorija osobnih podataka. Podaci koji otkrivaju informacije o zdravlju osoba čine posebne kategorije osobnih podataka prema pravu Vijeća Europe i EU-a te stoga zahtijevaju pojačanu zaštitu. Prema pravu EU-a, genetski i biometrijski podaci također se smatraju posebnim kategorijama. Ako zdravstvene ustanove i osiguravajuća društva obrađuju takve podatke u velikoj mjeri, na temelju Opće uredbe dužni su imenovati službenika za zaštitu podataka.²⁴

6. Pravo na pristup informacijama

6.1. Razvoj prava na pristup informacijama

Pravo na pristup informacijama prepoznato je u demokratskim zemljama kao preduvjet transparentnosti i odgovornosti vlasti koji štiti građane od lošeg upravljanja i korupcije vlasti. Nakon Drugog svjetskog rata međunarodni dokumenti za zaštitu ljudskih prava uključuju pravo na pristup informacijama kao osnovu demokratskih društava. Premda oni izrijeком ne

²³ Priručnik o europskom zakonodavstvu o zaštiti podataka, 2018., preuzeto s: https://www.echr.coe.int/documents/handbook_data_protection_hrv.pdf, (pristupljeno: 17. kolovoza, 2022.) str. 177.

²⁴ Ibid., str. 178.

propisuju pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, razvija se konsenzus da je to pravo obuhvaćeno pravom na slobodu izražavanja.²⁵

Od 2001. godine na snazi je Konvencija Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša. Međutim, ta Konvencija pravo na pristup informacijama uređuje samo u odnosu na informacije o okolišu. Stoga se prvim međunarodnim ugovorom kojim se eksplicite štiti pravo na pristup informacijama smatra Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima iz 2009. godine. Na razini Europske unije pravo na pristup dokumentima jedno je od temeljnih prava izričito uključenih u Povelju o temeljnim pravima Europske unije, ali odnosi se samo na dokumente institucija, tijela, ureda i agencija Unije, no ništa se ne spominje u toj odredbi o dokumentima tijela javne vlasti država članica.²⁶ Temeljem odredbe članka 42. Povelje o temeljnim pravima, pravo na pristup informacijama priznato je svim građanima Europske unije, kao jedno od temeljnih prava uređenih Poveljom.

Kao ključne međunarodne dokumente koje navode pravo na pristup treba spomenuti Rezoluciju UN-a iz 1946. te Opću deklaraciju UN-a o ljudskim pravima iz 1948. (NN – MU 143/09) koja u članku 19. naglašava slobodu traženja, primanja i širenja informacija. U Europi postoji nekoliko dokumenata o pristupu informacijama, od kojih je izuzetno važna Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljenim slobodama iz 1950. (NN – MU 18/97), koja u članku 10. određuje da svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Osim Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljenim slobodama, Vijeće Europe usvojilo je Konvenciju o pristupu službenim dokumentima.²⁷

²⁵ Ofak, L., Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava, Zbornik Pravnog fakulteta u Sveučilišta u Rijeci, Vol. 37. No. 2., 2016. str. 922.

²⁶ Ibid., str. 922.

²⁷ Musa, A., Bevandić, D., Primjena zakona o pravu na pristup informacijama, Priručnik za službenike za informiranje u tijelima javne vlasti, Zagreb, 2016., str.11.

Prvi Zakon o pravu na pristup informacijama²⁸ (dalje: ZPPI) u Republici Hrvatskoj donesen je 2003. godine, koji je izmijenjen 2011.²⁹ Ovaj zakon je jedan od važnijih antikorupcijskih zakona te se tako od Hrvatske zahtijevalo da prije ulaska u EU donese novi zakonski okvir, koji bi bio usklađen s novim suvremenim standardima. Hrvatski sabor je 2013. donio sadašnji zakon³⁰ koji je propisao odgovarajuće alate i instrumente za njegovu provedbu, pa tako je ustanovio instituciju Povjerenika za informiranje, kako bi štitio ustavno pravo građana na informacije, pratio kako se Zakon primjenjuje u praksi, upozoravao na propuste u njegovoj primjeni te u javnosti promicao pravo na pristup informacijama.

Osnovni tekst Zakona iz 2003. sadržavao je većinu ključnih elemenata regulacije prava na pristup informacijama uobičajeno prihvaćenih u suvremenim zakonodavstvima demokratskih zemalja, poput presumirane dostupnosti informacija javnog sektora uz negativnu enumeraciju uobičajenih razloga za ograničenje pristupa, te prava na pristup bez obveze dokazivanja interesa podnositelja zahtjeva za pristup. Taj je Zakon, ujedno, uređivao oba glavna načina ostvarivanja prava na pristup informaciji: putem odlučivanja o pojedinačnom zahtjevu za pristup, te putem tzv. aktivnih mjera, koje su tijela javne vlasti dužne poduzimati samoinicijativno, bez posebnog zahtjeva korisnika. Zakon je sadržavao posebne postupovne odredbe, uključujući definiranje službenika za informiranje pojedinog tijela javne vlasti kao službene osobe za prvostupanjsko odlučivanje o zahtjevu za pristup informacijama, dok su u preostalom dijelu primjenjivane procesne odredbe Zakona o općem upravnom postupku. U pogledu pravnih lijekova, žalbeno odlučivanje bilo je propisano izrazito decentralizirano, jer je žalbu rješavao čelnik nadležnog tijela javne vlasti, dok je sudska zaštita predviđena u okviru upravnog spora, s propisanom hitnošću njegova rješavanja.³¹

²⁸ NN 172/03.

²⁹ NN 77/11

³⁰ ZPPI, NN 25/2013

³¹ Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51., 2/2014., str.418.

6.2. Pravo na pristup informacijama kao ustavno pravo

Do lipnja 2010. godine pravo na pristup informacijama imali su samo novinari.

Promjenom Ustava Republike Hrvatske³² u katalog prava zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske izrijekom je uvršteno pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Intervencija je provedena u čl. 38. Ustava koji je do stupanja Promjene Ustava na snagu glasio: "Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli. Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito slobodu tiska i drugih sredstava priopćavanja, slobodu govora i javnog nastupa i slobodno osnivanje svih ustanova javnog priopćavanja. Zabranjuje se cenzura. Novinari imaju pravo na slobodu izvještavanja i pristupa informaciji. Jamči se pravo na ispravak svakomu komu je javnom viješću povrijeđeno Ustavom i zakonom utvrđeno pravo." Člankom 6. Promjene Ustava u čl. 38. Ustava dodan je novi st. 4. koji glasi: "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. Pritom je dotadašnji st. 4. postao st. 5."³³

Za ozbiljenje pojedinih ustavnih normi, kao i ustavnog koncepta demokratskoga političkog poretka u cijelosti, nužno je postojanje osviještene i informirane javnosti. Demokratski orijentirano političko vodstvo i demokratska svijest građanstva (*opinio constitutionis*) od ključnog su značenja za učvršćivanje i razvoj demokracije. Stoga na temelju ustavnih odredbi tumačenjem lako možemo izvesti zaključak da pravo javnosti da zna, a ne pravo vlasti da manipulira informacijama, čini dio temeljnoga ustavnog koncepta Republike Hrvatske. Nije moguće tumačiti da samo novinari imaju pravo znati. Baš obrnuto, to je jamstvo dano novinarima samo s ciljem jačanja njihova položaja kao posrednika u obavještavanju javnosti. Svako protivno tumačenje bilo bi u suprotnosti i s načelom zabrane diskriminacije iz čl. 14., jer bi »društveni položaj« činio temelj posebnih prava određenih kategorija građana.³⁴

³² NN 76/10.

³³ Rajko, A., Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske, Hrvatska javna uprava, god. 10., br.3., 2010., str. 630.

³⁴ Ibid., str. 631.

Ovim člankom uvodi se novi stavak u članak 38. Ustava, kojim pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti postaje ustavno pravo te se na taj način utvrđuje osnova za njegovu dosljednu zakonsku provedbu. Propisuje se i ustavna osnova za zakonska ograničenja prava na pristup informacijama koja moraju udovoljavati načelu razmjernosti ograničenja tako da ono bude razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju, u skladu s odredbom članka 16. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske. Iako su udruge civilnog društva, prigodom predlaganja odredbe, kao jedini kriterij ograničenja prava na pristup informacijama navele kriterij tajnosti, zakonska razrada ograničenja treba poštivati međunarodne dokumente, a posebice Konvenciju Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima koja u članku 3. propisuje: "Svaka država-stranka može ograničiti pravo pristupa službenim dokumentima. Ograničenja moraju biti izričito navedena zakonom, biti nužna u demokratskom društvu i razmjerna svrsi zaštite: nacionalne sigurnosti, obrane i međunarodnih odnosa; javne sigurnosti; prevencije, istrage i progona kaznenih djela; disciplinskih postupaka; inspekcije, kontrole i nadzora od strane javnih vlasti; privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa; komercijalnih i drugih ekonomskih interesa; ekonomske, monetarne i politike valutnog tečaja države; jednakosti stranaka u sudskim postupcima i učinkovitosti pravosuđa; okoliša; rasprave unutar ili između tijela javnih vlasti o nekom predmetu. Pristup informaciji sadržanoj u službenom dokumentu može se odbiti ako njezino otkrivanje može ili bi moglo naštetiti bilo kojem gore navedenom interesu, izuzev ako postoji jači javni interes za njezinim otkrivanjem."³⁵

Navedenu ustavnu odredbu potrebno je tumačiti tako da ustavno pravo na pristup informacijama podrazumijeva i najmanje sljedeće standarde: sadržajne – potpunost, ažurnost i točnost informacija kojima se pristup omogućuje; postupovne – dostupnost u propisanom/primjerenom roku te pod jednakim uvjetima za sve ovlaštenike prava na informaciju (jednakost adresata ustavne norme), za pristup informacijama nije potrebno dokazivati posebni pravni interes, naknada troškova pristupa mora biti ograničena na razinu koja ne ugrožava ostvarivanje ustavnog prava, tijela javne vlasti dužna su informacije važne za javnost objavljivati ne samo na zahtjev ovlaštenika već i samoinicijativno (uključujući

³⁵ Ibid., str. 636.

regulaciju sastanaka javnih tijela), učinkovit postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama, kao i nadzor nad tim postupkom.³⁶

Premda je ZPPI prihvaćen 2003., pravo na pristup informacijama kao temeljno pravo zajamčeno je tek promjenama Ustava 2010. na inicijativu udruga civilnog društva. Uvrštavanje prava na pristup informacijama u Ustav svakako je značajan napredak u demokratizaciji društva.³⁷

Ustavnim promjenama 2010. značajno je ojačan status pučkog pravobranitelja kao opunomoćenika Sabora za promicanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom, zakonima i međunarodnim pravnim aktima o ljudskim pravima i slobodama koje je prihvatila RH. Ustav mu daje imunitet kakav imaju zastupnici Hrvatskog sabora. Pučki pravobranitelj je samostalan i neovisan, on i njegovi zamjenici imaju imunitet, a zabranjen je svaki oblik utjecaja na njihov rad. Što se tiče pristupa informacijama, "pučki pravobranitelj ima pravo dobiti sve informacije i ima pravo uvida u sve podatke i dokumente tijela javnih vlasti u obavljanju zadaća iz svog djelokruga bez obzira na stupanj njihove tajnosti ili zaštićenosti" (članak 9. Zakona o pučkom pravobranitelju³⁸). On ima ovlast podnijeti prijedlog za poništenje i ukidanje rješenja javnopravnog tijela, kao i ovlast da podnese zahtjev za obnovu upravnog postupka. O uočenim povredama ljudskih prava i sloboda obavještava javnost.³⁹

6.2.1. Ograničenje prava

Reguliranjem ustavnog jamstva prava na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti bilo koje ograničenje tog prava podliježe tzv. trodijelnom testu iz čl. 16. Ustava (propisanost zakonom, razmjernost naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinom slučaju te potreba zaštite jednog od četiriju dobara – slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja). Druga rečenica novog stavka 4. članka 38. Ustava sadržava ponavljanje dvaju elemenata trodijelnog testa (razmjernost i zakonska propisanost). Međutim, u istoj je rečenici sadržan dodatni kriterij ograničenja prava na pristup informacijama, koji se

³⁶ Ibid., str. 645.

³⁷ Šurina, S., Dug put do prava na pristup informacijama u Hrvatskoj, Zagreb, 2012., str. 39.

³⁸ NN br. 76/12.

³⁹ Šurina, S., op. cit., str. 40.

ne primjenjuje na dopuštenost ograničenja drugih ustavnih sloboda i prava: nužnost u slobodnome i demokratskom društvu. Stoga svako ograničenje ustavnog prava na pristup informacijama javnog sektora podliježe četverodijelnom testu, tj. kumulativnom ispunjenju sljedećih pretpostavki: propisanost zakonom, razmjernost naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinom slučaju, potreba zaštite (barem) jednog od četiriju dobara – slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja te nužnost u slobodnome i demokratskom društvu.⁴⁰

Pa tako ZPPI u čl. 8. regulira obligatorna i fakultativna ograničenja (iznimke) prava na pristup informacijama javnog sektora, koje ne sadržava kriterij razmjernosti naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinom slučaju. Nadalje, Zakon o medijima u čl. 6. st. 5. propisuje kada se može uskratiti davanje informacija novinaru. Ni te odredbe ne sadržavaju kriterij razmjernosti naravi potrebe za ograničenjem u svakome pojedinom slučaju. U čl. 16. Zakona o tajnosti podataka uređena je ocjena razmjernosti između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti propisanih u člancima 6., 7., 8. i 9. Zakona o tajnosti podataka. Odredbe čl. 16. Zakona o tajnosti podataka, međutim, ne ispunjavaju u cijelosti standard kriterija razmjernosti iz čl. 38/4. Ustava.⁴¹

Kada pojedinom zakonskom odredbom za pristup informacijama javnog sektora nije propisan kriterij razmjernosti, potrebno je izravno primijeniti ustavne odredbe. Usklađenost pojedinih odredbi zakona, kojima su uređena ograničenja prava pristupa, s odredbama čl. 38/4. Ustava utvrđuje se u postupku pred Ustavnim sudom, uključujući mogućnost da u konkretnim pravnim postupcima bude primijenjen institut ekscepcije ilegalnosti.⁴²

⁴⁰ Rajko, A., op. cit., bilj (33), str. 637.

⁴¹ Ibid., str. 644.

⁴² Ibid., str. 637.

6.3. Osnovni pojmovi

Informacija je rezultat obrade, analize i organiziranja podataka na način koji dodaje znanje primatelju. Drugim riječima, to je prije svega kontekst u kojem su podaci uzeti. Informacija kao koncept ima mnoštvo značenja, od svakodnevnih pa sve do tehničkih uporaba.⁴³

Budući da se podatak i informacija nerijetko koriste kao sinonimi, važno je napraviti razliku između tih pojmova. Naime, definicija informacije glasi da su to podaci stavljeni u značenjski kontekst, dok je podatak izvan samog konteksta. Zakon o tajnosti podataka⁴⁴ definira podatak kao *"dokument, odnosno svaki napisani, umnoženi, nacrtani, slikovni, tiskani, snimljeni, fotografirani, magnetni, optički, elektronički ili bilo koji drugi zapis podatka, saznanje, mjera, postupak, predmet, usmeno priopćenje ili informacija, koja s obzirom na svoj sadržaj ima važnost povjerljivosti i cjelovitosti za svoga vlasnika"* (čl. 2. st. 1. t.1.). Ili drugim riječima, podatak je beskoristan sve dok ne prenosi neku informaciju. Prema definiciji informacija je skup znakova koji primatelju nešto znače, odnosno otkrivaju nešto novo. Informacija je pojam s mnogo značenja ovisno o samom kontekstu, ali je kao pravilo usko povezana s konceptima kao što su značenje, znanje, percepcija, instrukcija, komunikacija i razni mentalni procesi. Jednostavno rečeno, informacija je primljena i shvaćena poruka. Ali prije svega, ona je rezultat procesiranja, manipuliranja i organiziranja podataka na način da isti nadograđuju znanje osobe koja tu informaciju prima.⁴⁵

ZPPI-om definirani su sljedeći pojmovi. Korisnik prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija je svaka domaća ili strana fizička i pravna osoba, koja je ovlaštena podnijeti zahtjev za ostvarivanje prava na pristup informacijama ovlaštenom tijelu javne vlasti.

Tijela javne vlasti definirani su široko u ZPPI-u te obuhvaćaju: tijela državne uprave (npr. ministarstva), druga državna tijela (npr. Hrvatski sabor), jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (npr. općine, gradovi, županije), tijela s javnim ovlastima i tijela koja obavljaju javnu službu (Pravni fakultet, Centar za socijalnu skrb), pravosudna tijela (npr. sudovi, državna odvjetništva), trgovačka društva u većinskom javnom vlasništvu (Republike

⁴³ Boban, M., op. cit. bilj (13), str. 578-579.

⁴⁴ Zakon o tajnosti podataka, NN br. 79/07, 86/12.

⁴⁵ Boban, M., op. cit. bilj (13), str. 579.

Hrvatske i/ili županija, gradova, općina), druge pravne osobe koje se u cijelosti financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno iz javnih sredstava (npr. nameta, davanja). Pojam tijela javne vlasti može obuhvaćati i tijela koja uopće nemaju javne ovlasti, ali ključni kriteriji su sljedeći: rad u javnom interesu temeljem propisane ovlasti ili djelokruga, obavljanje javne službe (djelatnosti od interesa za RH, od općeg interesa za društvo), financiranje javnim sredstvima te činjenica da ih je osnovala država, županija, grad ili općina. Popis tijela javne vlasti, kojeg je sastavni dio Registar službenika za informiranje, dostupan je u obliku pretražive aplikacije⁴⁶. Na Popisu obveznika primjene Zakona se u trenutku obrade dostavljenih izvješća o provedbi ZPPI-a za 2021. (16. veljače 2022.) nalazilo 5.857 tijela.

Prema odredbi članka 5. stavka 3. ZPPI-a, 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.

Posebno je definiran pojam međunarodne informacije. Ona je ustupljena Hrvatskoj od neke strane države ili međunarodne organizacije.

Zakon uređuje i definira pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija koje posjeduju tijela javne vlasti. Pravo na pristup informacijama je pravo korisnika na traženje i dobivanje informacije, kao i obveza tijela javne vlasti omogućiti pristup traženoj informaciji, odnosno obveza objave informacije neovisno o postavljenom zahtjevu kada takvo objavljivanje proizlazi iz obveze određene zakonom ili drugim propisom.

S druge strane, ponovna uporaba informacija je uporaba u određene svrhe, npr. komercijalne ili nekomercijalne, drukčije od izvorne svrhe u okviru javnog posla za koji su te informacije izrađene. Međutim, razmjena informacija između tijela javne vlasti radi obavljanja poslova iz njihova djelokruga ne predstavlja ponovnu uporabu.

⁴⁶ <http://tjv.pristupinfo.hr/>, pristupljeno, 20. srpnja, 2022.

Pojam "transparentnost" uobičajeno se povezuje uz dostupnost i količinu informacija najširoj javnosti o nekom području društvenog djelovanja, odnosno o djelovanju određene institucije. U tom smislu, ona se može odmjeravati u odnosu na "tajnovitost", odnosno "tajnost". Transparentnost u sferi politike općenito znači da mediji i građani mogu stjecati spoznaje i informacije o djelovanju institucija vlasti potrebne za informirani izbor, kao i da postoji kontinuirani dijalog između građana i institucija vlasti. U sadržajnom smislu, ona podrazumijeva dostupnost informacija o odlukama, rješenjima, planovima, odnosno sadržaju rada nadležnih institucija.⁴⁷

Test razmjernosti i javnog interesa je test koji je potreban provesti pri odlučivanju o podnesenom zahtjevu za pristup informacijama. On je definiran kao procjena razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje pri čemu je pristup potrebno omogućiti uvijek kada prevlada javni interes.

Zakonom je definiran i vlasnik informacije, kao nadležnog tijela javne vlasti u Republici Hrvatskoj ili strane države (u slučaju međunarodne informacije), u okviru čijeg djelokruga je nastala informacija klasificirana stupnjem tajnosti odnosno okviru djelokruga međunarodne organizacije gdje je nastala međunarodna informacija.

Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske, definiran je kao na internetu javno dostupan alat koji korisnicima kroz puni tekst i/ili uređeni skup metapodataka omogućuje trajni pristup dokumentima pohranjenim u bazi elektroničkih dokumenata i/ili fizičkim zbirkama. I kao posljednji, Povjerenik za informiranje je neovisno državno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama.

Razvojem svijesti čovjeka i računalnim opismenjivanjem razvila se generacija ljudi koji su shvatili vrijednost informacije te ne prežu ni od čega kako bi tu informaciju i dobili. Područje "informacijske znatiželje" (vojno, političko, ekonomsko, industrijsko i drugo) svakodnevno se širi i poprima nesagledive razmjere.⁴⁸

U sljedećem poglavlju, bit će detaljnije razrađen sam postupak ostvarivanja prava na pristup informacijama.

⁴⁷ Boban, M., op.cit. (bilj. 13), str. 591.

⁴⁸ Ibid., str. 595.

6.4. Ostvarivanje prava na pristup informacijama

Pravo na pristup informacijama ostvaruje se na dva temeljna načina:

- omogućavanjem pristupa objavom informacija od strane tijela javne vlasti na internetskim stranicama (proaktivna objava informacija), portalima ili posebno ustrojenim skupovima podataka te
- podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama.⁴⁹

6.4.1. Objava informacija od strane tijela javne vlasti

Zakon u Glavi III. Uređuje obveze tijela javne vlasti iz kojih proizlaze prava za podnositelja zahtjeva. Od tijela javne vlasti zahtijeva se i aktivna, a ne samo reaktivna uloga. Slijedom toga, tijela javne vlasti dužna su objavljivati na internetskim stranicama zakone i propise iz svog područja rada, opće akte i odluke, nacрте zakona i drugih propisa radi javnog savjetovanja sa zainteresiranom javnosti (u pravilu 30 dana) nacрте zakona i podzakonskih propisa, proračun, itd. S istim ciljem, javna tijela dužna su javnost informirati o dnevnom redu zasjedanja ili sjednica te osigurati uvid u svoj rad osim ako postoje ograničenja u pogledu pristupa pojedinim informacijama. U svrhu ispunjenja tih obveza, tijela javne vlasti dužna su imenovati službenika za informiranje te voditi poseban službeni upisnik o zahtjevima i postupcima te odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija.⁵⁰ Službenik za informiranje ključna je osoba u postupku ostvarivanja prava na pristup i ponovnu uporabu informacija, putem rješavanja zahtjeva, proaktivne objave informacija i obavljanju drugih obveza iz ZPPI-a, samostalno ili u suradnji s drugim zaposlenicima u tijelu javne vlasti.⁵¹ Na mrežnoj stranici Povjerenika za informiranje⁵² nalazi se popis tijela javnih vlasti i njihovih službenika za informiranje.

⁴⁹ Povjerenik za informiranje, Pravo na pristup informacijama: vodič za medije i udruge, Zagreb, 2018., str. 7.

⁵⁰ Pedić, Ž., Pravo na zaštitu osobnih podataka nasuprot pravu na pristup informacijama u Europskoj uniji: doktorski rad, Zagreb, 2014., str. 182.

⁵¹ Povjerenik za informiranje, Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama: Priručnik za službenike za informiranje u tijelima javne vlasti, Zagreb, 2016., str. 12.

⁵² Vidi više na: [Tijela javne vlasti - povjerenik za informiranje \(pristupinfo.hr\)](https://www.povjerenik.hr/pristupinfo/hr), pristupljeno: 13. rujna, 2022.

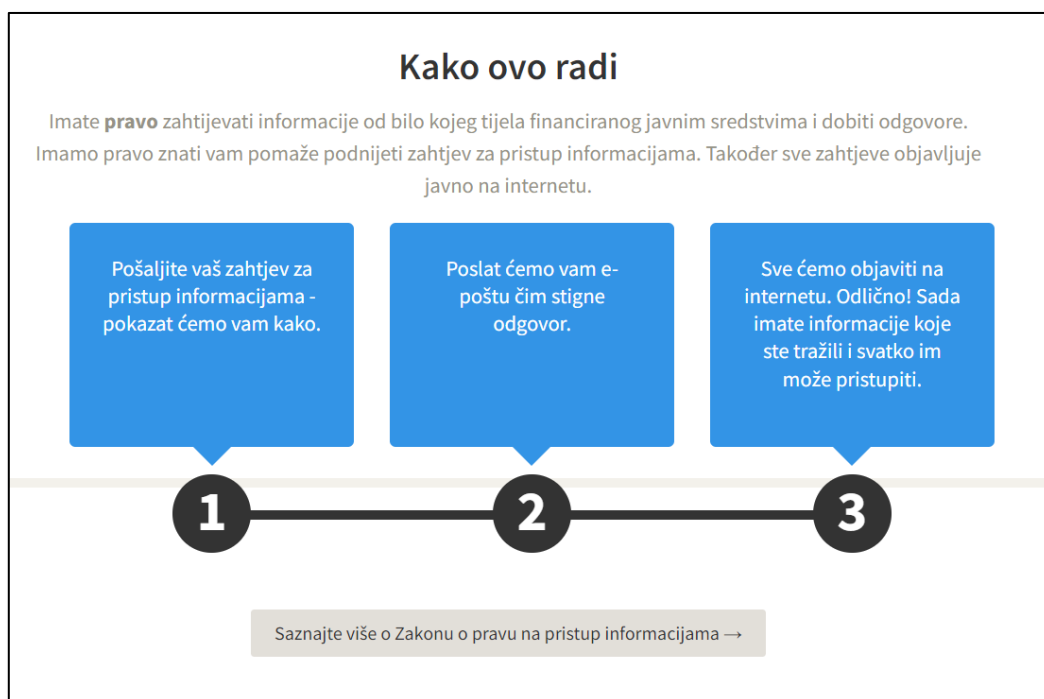
U sklopu funkcije praćenja provedbe ZPPI-a, Povjerenik za informiranje, kao neovisno tijelo analizira internetske stranice tijela javne vlasti kako bi utvrdio stupanj usklađenosti s njihovom obvezom proaktivne objave informacija na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, sukladno odredbi članka 10. stavka 1. Zakona, provedbe savjetovanja s javnošću, sukladno odredbi članka 11. Zakona te osiguranja javnosti rada, sukladno odredbi članka 12. Zakona. Uz sve navedeno, njegova je zadaća i štiti, pratiti i promicati pravo na pristup informacijama kao i ponovnu uporabu informacija.

Nadalje, Povjerenik je izdvojio Grad Zagreb kao primjer dobre prakse ispunjavanja obveza propisanih Zakonom glede proaktivne objave informacija o javnim uslugama, proračunskih dokumenata, dokumenata vezanih za postupke javne nabave te informacije o unutarnjem ustrojstvu i kontaktima na internetskim stranicama Grada Zagreba. Također su istaknuti i lako pretraživi službeni glasnici, akti gradonačelnika, objava skupova podataka na Portalu otvorenih podataka Grada Zagreba, kao i objava informacija vezanih za ostvarivanje javnosti rada kao ogledni primjer u načinu ispunjenja obveza objave informacija i usklađenosti s odredbama Zakona drugim jedinicama lokalne i područne (regionalne samouprave).⁵³

⁵³ Više o samom analitičkom izvješću na: <https://pristupinfo.hr/pracenje-internetske-stranice-grada-zagreba/>, pristupljeno: 30. srpnja, 2022.

6.4.2. Zahtjev za pristup informacijama

ZPPI predviđa više načina podnošenja zahtjeva, a korisnik ima mogućnost odlučiti na koji način želi podnijeti zahtjev (čl. 18. ZPPI). Tijelo javne vlasti nema pravo ne riješiti pojedini zahtjev koji bude podnesen usmenim ili pisanim putem, nego ga je dužno zaprimiti i riješiti neovisno o obliku podnošenja. Službena bilješka će se sastaviti ako zahtjev bude podnesen putem telefona ili usmeno. Smatrat će se da je podnesen pisani zahtjev ako je podnesen putem elektroničke komunikacije i u tom slučaju je potrebno potvrditi korisniku da mu je zahtjev zaprimljen (čl. 18. st. 2. ZPPI). Postoji mogućnost i podnošenja zahtjeva putem aplikacije, preko portala⁵⁴, ispunjanjem web obrasca i u ovo novije vrijeme i preko društvenih mreža ako ih tijelo javne vlasti koristi.



Slika 1.: Upute za podnošenje zahtjeva preko portala "Imam pravo znati"⁵⁵

Pisani zahtjev prema odredbi članka 18. ZPPI-a treba sadržavati: naziv i sjedište tijela javne vlasti kojem se zahtjev podnosi, podatke koji su važni za prepoznavanje tražene informacije, ime i prezime i adresu fizičke osobe podnositelja zahtjeva, tvrtku, odnosno naziv pravne osobe i njezino sjedište.

⁵⁴ Portal "Imam pravo znati", <https://imampravoznati.org/>, pristupljeno: 12. rujna, 2022.

⁵⁵ Slika preuzeta s portala Imam pravo znati, <https://imampravoznati.org/>, pristupljeno: 13. kolovoza, 2022.

6.5. Rješavanje o zahtjevu

Pri rješavanju zahtjeva o pravu na pristup informacijama, tijelo javne vlasti ne donosi rješenje o zahtjevu u sljedećim zakonom propisanim slučajevima⁵⁶:

- 1) kad korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji,
- 2) kad obavještava korisnika da je istu informaciju već dobio, a nije protekao rok od 90 dana od podnošenja prethodnog zahtjeva, pri čemu je dužno obavijestiti korisnika na koji način i kojim aktom mu je informacija već dostavljena
- 3) kad obavještava korisnika da je informacija javno objavljena, pri čemu je dužno obavijestiti korisnika gdje je informacija dostupna i kako se može do nje doći odnosno dostaviti mu poveznicu na informaciju objavljenu na internetskoj stranici
- 4) kad obavještava korisnika da mu je kao stranki u postupku dostupnost informacija iz sudskih, upravnih i drugih na zakonu utemeljenih postupaka propisom utvrđena,
- 5) kad obavještava korisnika da za informaciju postoji obveza zaštite odnosno čuvanja njezine tajnosti, sukladno članku 1. stavku 4. i 5. ZPPI-a,
- 6) kad obavještava korisnika da se podnesak ne smatra zahtjevom u smislu članka 18. stavka 5. ovoga Zakona, pri čemu je dužno uputiti korisnika na način ostvarivanja njegova traženja.

Propisana je dužnost javnog tijela da bez odgode obavijesti podnositelja zahtjeva pisanim putem o postojanju razloga koji su utvrđeni u gore navedenoj odredbi članka 23. st. 1. t. 2., 3., 4., 5. i 6. ZPPI-a. Novost prema posljednjim izmjenama ZPPI-a⁵⁷ je ta da na tu obavijest podnositelj zahtjeva ima pravo izjaviti prigovor. Na podnošenje i postupanje po prigovoru primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opći upravni postupak.

⁵⁶ Članak 23. ZPPI

⁵⁷ ZPPI, NN 69/22.

S druge strane, tijelo javne vlasti donosi rješenje kad korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji primjenom odredbi članka 16. stavka 1. ZPPI-a (u slučajevima kada mora provesti test razmjernosti).

Do odbacivanja zahtjeva će doći ako tijelo javne vlasti ne posjeduje informaciju ili pak nema saznanja gdje se informacija nalazi i tako donosi rješenje kojim odbacuje zahtjev.

Naposljetku, tijelo javne vlasti rješenjem će odbiti zahtjev: ako se ispune uvjeti propisani u članku 15. stavku 1. ZPPI-a (prethodni i kazneni postupak), ako se ispune uvjeti propisani u članku 15. stavcima 2., 3. i 4., a u vezi s člankom 16. stavkom 1. ovog Zakona (poslovna tajna, profesionalna tajna, porezna tajna, osobni podatak i proveo se test razmjernosti), ako utvrdi da nema osnove za dopunu ili ispravak dane informacije iz članka 24. ZPPI-a, ako se traži informacija koja se ne smatra informacijom u smislu članka 5. stavka 1. točke 3. ovog Zakona, ako jedan ili više međusobno povezanih podnositelja putem jednog ili više funkcionalno povezanih zahtjeva očito zloupotrebljava 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.

Na temelju zahtjeva za pristup informaciji tijelo javne vlasti će odlučiti najkasnije u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. U slučaju nepotpunog ili nerazumljivog zahtjeva tijelo javne vlasti će bez odgode pozvati podnositelja zahtjeva da ga ispravi u roku od pet dana od dana zaprimanja poziva za ispravak. Ako podnositelj zahtjeva ne ispravi zahtjev na odgovarajući način, a na temelju dostavljenog se ne može sa sigurnošću utvrditi o kojoj se traženoj informaciji radi, tijelo javne vlasti odbacit će zahtjev rješenjem.⁵⁸ Kada tijelo javne vlasti zaprimi zahtjev a glede tog zahtjeva ne posjeduje potrebnu informaciju, ali ima saznanja o tijelu koje je posjeduje, dužno je, bez odgode, a najkasnije u roku od 8 dana od zaprimanja zahtjeva, ustupiti zahtjev tome tijelu te obavijestiti podnositelja o ustupanju (članak 21. ZPPI). Isto vrijedi i kada zaprimi zahtjev za pristup informaciji koja je klasificirana stupnjem tajnosti, a nije njezin vlasnik te za pristup međunarodnoj informaciji. Iznimno, tijelo će postupiti po zaprimljenom zahtjevu za pristup međunarodnoj informaciji, ako je nedvojbeno vidljivo iz same informacije da je ona namijenjena neposrednoj objavi. Dakle, podneseni zahtjev se mora

⁵⁸ Članak 20. ZPPI

riješiti u roku od 15 dana. Ako je došlo do ustupanja zahtjeva zbog neposjedovanja informacije od strane tijela javne vlasti koje je zaprimilo zahtjev drugom tijelu, rok će se računati od dana kada je ustupljeni zahtjev primilo to drugo tijelo. Nije potrebno podnositi novi zahtjev nego će se zahtjev ustupiti tijelu koje ima tu informaciju.

ZPPI predviđa mogućnost produženja rokova za dodatnih 15 dana, računajući od dana kad je tijelo javne vlasti trebalo odlučiti o zahtjevu za pristup informaciji. To je moguće u sljedećim situacijama: ako se informacija mora tražiti izvan sjedišta tijela javne vlasti, ako se jednim zahtjevom traži veći broj različitih informacija, ako je to nužno da bi se osigurala potpunost i točnost tražene informacije, ako je dužno provesti test razmjernosti i javnog interesa, sukladno odredbama ovog Zakona. O produženju rokova tijelo javne vlasti će bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana, od dana zaprimanja urednog zahtjeva obavijestiti podnositelja zahtjeva i navesti razloge zbog kojih je taj rok produžen.⁵⁹

Ako korisnik smatra da informacija pružena na temelju zahtjeva nije točna ili potpuna, može zahtijevati njezin ispravak, odnosno dopunu u roku od 15 dana od dana dobivanja informacije. Tijelo javne vlasti obvezno je odlučiti o zahtjevu za dopunu, odnosno ispravak informacije u roku od 15 dana od dana zaprimanja zahtjeva, sukladno odredbama članka 23. ovog Zakona (rješavanje o zahtjevu).⁶⁰

6.6. Pravna zaštita

Izmjenama ZPPI-a unose se brojne novine u pogledu provedbe žalbenog postupka, čime je ojačana funkcija novog tijela nadležnoga za drugostupanjsko rješavanje žalbi prilikom ostvarivanja prava na pristup informacijama. Umjesto prije nadležnog AZOP-a oblasti (žalbene, savjetovane, nadzorne i prekršajne) su dodijeljene neovisnom državnom tijelu – povjereniku za informiranje.⁶¹

Žalba se može podnijeti Povjereniku za informiranje protiv rješenja tijela javne vlasti kojim se odbija ili odbacuje zahtjev za pristup informacijama. Rok za podnošenje žalbe je 15 dana od

⁵⁹ Članak 22. ZPPI

⁶⁰ Članak 24. ZPPI

⁶¹ Vajda Halak, Ž., Romić, D., i Tršinski, Z., Pravo na pristup informacijama javne uprave u Republici Hrvatskoj i postupak zaštite ostvarivanja tog prava, Mostariensia, 20(1-2), 2016., str. 231.

dana primitka rješenja. Ukoliko Vas je tijelo obavijestilo da je informacija javno objavljena, da ste informaciju već dobili, a nije prošlo 90 dana od prethodnog zahtjeva, da se na Vaš podnesak ne primjenjuje ZPPI ili da se ne smatra zahtjevom, a smatrate da u navedenim slučajevima to nije točno, možete podnijeti prigovor čelniku tijela javne vlasti, na rješenje čelnika tijela imat ćete pravo žalbe Povjereniku za informiranje. Povjerenik je dužan rješenje o žalbi donijeti i dostaviti stranki, putem prvostupanjskog tijela, najkasnije u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe. Kad Povjerenik u postupku rješavanja po žalbi treba ispitati pravilnost provedenog testa razmjernosti i javnog interesa, odnosno provesti test razmjernosti i javnog interesa, rješenje o žalbi dužan je donijeti i dostaviti stranci, putem prvostupanjskog tijela, najkasnije u roku od 60 dana od dana predaje uredne žalbe. S druge strane, kad Povjerenik, za informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. ZPPI-a (informacije klasificirane stupnjem tajnosti), traži mišljenje Ureda vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je rješenje donijeti i dostaviti stranki, putem prvostupanjskog tijela, najkasnije u roku od 90 dana od dana predaje uredne žalbe. Kad utvrdi da je žalba osnovana, Povjerenik će rješenjem naložiti tijelu javne vlasti da korisniku omogući pristup traženoj informaciji, odnosno da odluči o zahtjevu korisnika te odrediti primjeren rok u kojem je dužno to učiniti. Smatrat će se da je tijelo javne vlasti onemogućilo ili ograničilo pristup informacijama korisniku ako ne postupi po odluci Povjerenika ili to ne učini u roku koji je odredio Povjerenik.

Protiv rješenja Povjerenika žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Visoki upravni sud Republike Hrvatske mora donijeti odluku o tužbi u roku od 90 dana. Tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem omogućen pristup informaciji. Upravni spor protiv rješenja Povjerenika može pokrenuti i tijelo javne vlasti koje je donijelo prvostupanjsko rješenje. U postupku po tužbi, tijela javne vlasti dužna su Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske omogućiti uvid u informacije iz članka 15. stavka 2., 3. i 4. ovog Zakona, koje su predmet postupka.⁶²

Prema Izvješću o provedbi ZPPI-a za 2021. godinu, postupanje tijela javne vlasti u 31,99% postupaka po žalbi ocijenjeno kao zakonito i pravilno (32,02% u 2019.), dok je u 56,7% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo odluku koja nije bila u skladu s odredbama ZPPI-a te je rješenje poništeno, odnosno odluka izmijenjena. Ako se vratimo u razdoblje 2018. godine,

⁶² Članak 26. ZPPI.

podaci prema Izvješću o provedbi ZPPI-a bili su sljedeći: u 55,83% slučajeva tijelo javne vlasti donijelo je odluku koja nije u skladu s odredbama ZPPI-a. Posljedica neodgovaranja ili pak nepravodobnog odgovaranja na zahtjeve korisnika predstavlja ključni problem primjene ZPPI-a. Udio žalbi zbog šutnje uprave iznosilo je 48,02%, a nešto povoljniji rezultati su bili za proteklo razdoblje 2021. godine, pa tako se odnosu na ukupan broj žalbenih predmeta u rješavanju, na šutnju uprave odnosilo 562, odnosno 46,22%. Tijekom 2021. pred Povjerenikom se našao manji broj žalbi u odnosu na 2020., a također i manji broj upravnih sporova. Izgleda da je nekoliko posljednjih izvješća polučilo dobre rezultate kada su naglašavali problem izjavljivanja više žalbi od strane jednog žalitelja, a onda i tužbi u predmetima po postupcima jednog tužitelja i tako onemogućavali i usporavali kvalitetno postupanje Povjerenika za informiranje te nadležnih sudova.

6.7. Povjerenik za informiranje

Povjerenik za informiranje je neovisno tijelo kojeg bira Hrvatski sabor na razdoblje od pet godine. Zadaća mu je štititi, pratiti i promicati pravo na pristup informacijama i pravo na ponovnu uporabu informacija. U okviru svog djelokruga ne može biti pozvan na odgovornost, pritvoren ili kažnjen za izraženo mišljenje i poduzete radnje, osim ako se radi o kršenju zakona od strane Povjerenika koje predstavlja kazneno djelo. Taksativno su navedene njegove ovlasti u odredbi članka 35. ZPPI-a, pa tako obavlja poslove drugostupanjskog tijela u rješavanju žalbi o ostvarivanju prava na pristup informacijama i prava na ponovnu uporabu informacija; obavlja nadzor i provodi inspekcijski nadzor nad provedbom ovoga Zakona; prati provedbu ovoga Zakona i propisa kojima se uređuje pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija te izvješćuje javnost o njihovoj provedbi; predlaže tijelima javne vlasti poduzimanje mjera radi unapređivanja ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, uređenog ovim Zakonom; informira javnost o ostvarivanju prava korisnika na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija; predlaže mjere za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika za informiranje u tijelima javne vlasti i upoznavanje s njihovim obvezama u vezi s primjenom ovoga Zakona; inicira donošenje ili izmjene propisa radi provedbe i unapređenja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija; podnosi Hrvatskome saboru izvješće o provedbi ovoga Zakona i druga izvješća kad Hrvatski sabor to od njega zatraži, provodi izvršenje rješenja Povjerenika, sudjeluje u radu radnih tijela Hrvatskoga sabora i prisustvuje sjednicama Hrvatskoga sabora kad su na dnevnom redu pitanja iz njegova djelokruga; podnosi optužni prijedlog i izdaje prekršajni nalog za utvrđene prekršaje.

Povjerenik ima Ured povjerenika, kao stručnu službu. Za pojedina područja rada, u skladu s vrstom posla, u Uredu povjerenika ustrojavaju se unutarnje ustrojstvene jedinice. Na zaposlene u Uredu povjerenika primjenjuje se Zakon o državnim službenicima te mu je sjedište u Zagrebu. Sredstva za njihov rad osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske.

Povjerenik, sa svojim Uredom, prima žalbe i odlučuje je li tijelo javne vlasti postupilo ispravno kad je zainteresiranoj osobi uskratilo informaciju odnosno naređuje mu da se pobrine da taj zahtjev bude riješen, ako je žalba podnesena zbog tzv. šutnje uprave. Odluka Povjerenika ima pravnu snagu i tijelo javne vlasti ju ne može ignorirati. Nadalje, usmjerava tijela javne vlasti na pravilno postupanje kada ona nisu transparentna u mjeri ili na način koji propisuje ZPPI. Provodi inspekcijski nadzor nad tijelima javne vlasti, utvrđujući moguće povrede ZPPI-a i naređuje tijelu javne vlasti da uskladi svoje postupanje sa ZPPI-om. Prikuplja izvješća od tijela javne vlasti i izrađuje potom Izvješće koje podnosi Hrvatskom saboru svake godine do 31. ožujka. Može sankcionirati tijelo javne vlasti koje krši Zakon neposredno ili pokretanjem postupka pred prekršajnim sudom. Novina iz posljednjih izmjena ZZPI-a je i odredba članka 25., prema kojoj pravomoćna rješenja Povjerenika kojima se omogućava pristup informacijama i rješenja kojima se tijelu javne vlasti nalaže rješavanje zahtjeva za pristup informacijama su obvezujuća i izvršna. Izvršenje rješenja provodi Povjerenik, koji provodi donošenjem rješenja o izvršenju koje se osigurava izricanjem novčane kazne odgovornoj osobi tijela javne vlasti. Novčana kazna izvršava se obustavom od plaće odgovornoj osobi.

6.8. Test razmjernosti i javnog interesa

Načelo razmjernosti iz članka 16. Ustava RH određuje da se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje te da svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Riječ je o jednom od temeljnih pravnih načela Europske unije i, kako to jasno proizlazi iz Ustava Republike Hrvatske, dio je hrvatskog pravnog poretka. Test razmjernosti i javnog interesa predstavlja procjenu odnosa između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje toga prava, sa svrhom objektivizacije mogućnosti za pristup informaciji ako prevladava javni interes. Zakon ne razrađuje postupak provedbe testa razmjernosti javnog interesa, ali u članku 16. st. 2. propisuje da je kod provedbe testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno utvrditi može li se pristup informaciji ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavaka

2. i 3. ovog Zakona, zatim bi li, omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju, taj interes bio ozbiljno povrijeđen te prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes. Ako prevladavaju javni nad štetom za zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom.⁶³

Prema odredbi članka 15. ZPPI-a kategorije informacija koje se mogu ograničiti su sljedeće: one koje su vezane za postupke u prethodnom i kaznenom postupku, informacija koja je klasificirana stupnjem tajnosti, poslovna tajna, profesionalna tajna, porezna tajna, osobni podaci, intelektualno vlasništvo, međunarodni/diplomatski odnosi, pravo na pravični postupak te neometano provođenje nadzora. Tri su uvjeta za ograničenje prava na pristup informacijama. Prvenstveno ono mora biti propisano zakonom (načelo zakonitosti), kako bi se spriječila arbitrarna volja tijela javne vlasti te da bude osigurano da svako ograničenje ima svoje uporište u zakonu. Nadalje, ograničenje mora imati legitiman cilj (zaštita nekog interesa), npr: zaštita osobnih podataka, zaštita intelektualnog vlasništva. Posljednji uvjet za ograničenje je da ono mora biti razmjerno i nužno u demokratskom društvu kako bi se osigurao legitiman cilj zaštite nekog zaštićenog interesa, pa se tako treba provesti test razmjernosti i javnog interesa.

AZOP je izdao mišljenje vezano za zahtjev koji je bio upućen Fakultetu, glede dostave popisa diplomiranih inženjera u razdoblju od dvije godine od jednog trgovačkog društva, koji bi obuhvaćao ime i prezime, mjesto prebivališta i kontakt podatke osoba. Obrada osobnih podataka sukladno članku 5. Opće uredbe mora biti zakonita, poštena i transparentna, osobni podaci moraju biti prikupljeni u posebne, izričite i zakonite svrhe, primjereni, relevantni i ograničeni na ono što je nužno u odnosu na svrhe u koju se obrađuju, točni i prema potrebi ažurni. Obrada je zakonita ako postoji privola ispitanika za obradu njegovih osobnih podataka u jednu ili više posebnih svrha ili ako je obrada nužna radi poštovanja pravnih obveza voditelja obrade, odnosno obrada je zakonita ako su ispunjeni drugi taksativno navedeni pravni temelji za obradu osobnih podataka propisani Općom uredbom. ZPPI, kao poseban zakon, omogućuje pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup onim informacijama, koje su zaštićene zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, sukladno odredbi članka 15. ZPPI-a. U slučaju ograničenja prava tijela javne vlasti provode test razmjernosti i javnog interesa odnosno prije pružanja

⁶³ Orlić- Zaninović, Zaštita podataka prema novoj uredbi i zlouporaba prava na pristup informacijama, *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi: zbornik radova 6. savjetovanja*, Zagreb, 2018., str. 181.-182.

informacija odlučuju prevladava li privatan interes nad interesom javnosti u svakom pojedinom slučaju. Kod provođenja testa, tijelo javne vlasti dužno je utvrditi može li se pristup informaciji ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. ZPPI-a, odnosno bi li omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te prevladava li potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes za isto (članak 16. ZPPI). U odnosu na davanje osobnih podataka diplomiranih inženjera građevine, a iz upita nije razvidna svrha u koju se traže navedeni podaci, s aspekta zaštite osobnih podataka i mišljenja AZOP-a je kako se isti ne bi trebali dostavljati (činiti javno dostupnim). Prema tumačenju AZOP-a ove konkretne situacije, moguće je dostaviti statističke podatke, kao što je npr. ukupan broj diplomiranih inženjera u 2017. i 2018. godini. Voditelj obrade, ukoliko osobne podatke objavljuje na svojim web stranicama mora paziti kako na opseg objave podataka, tako i o vremenskom roku dostupnosti podataka. Sukladno odredbama članaka 5. i 17. Opće uredbe, osobni podaci mogu se koristiti samo u svrhu zbog koje su isti prikupljeni i dalje obrađivani te se protekom vremena i ostvarivanja svrhe zbog koje su isti obrađivani trebaju ukloniti s web stranice.

7. Utjecaj zaštite podataka na pravo na pristup informacijama

Zaštita podataka i pravo na pristup informacijama su dva temeljna prava koja su jednako vrijedna i zajamčena Ustavom, odredbama članaka 37. i 38.⁶⁴ Ova prava nisu apsolutna i treba ih promatrati u kontekstu njihove uloge u društvu te ujednačiti njihovu primjenu u skladu s prethodno spomenutim načelom razmjernosti i javnog interesa. Kako bi ih se znalo razlikovati, potrebno je ih znati definirati. Svi podaci koji se odnose na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi izravno ili neizravno čini pojam osobnog podatka. S druge strane, informacija je svaki podatak koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, koji je nastao u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti. Ona može sadržavati i osobni podatak.

⁶⁴ Svakom se jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka. Bez privole ispitanika, osobni se podaci mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom. S druge strane, 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.

7.1. Razgraničenje prava

Kod ovog prava, treba međutim razlučiti dvije podvrste zahtjeva za uvidom, odnosno, zahtjev za uvidom u svoje osobne podatke koji se nalaze kod javnih tijela, nasuprot traženju uvida u podatke kojima javno tijelo raspolaže općenito (javni dokumenti), pri čemu postoji mogućnost da takav, javni dokument, sadrži i osobne podatke pojedinih osoba. Ukoliko se radi o zahtjevu subjekta na kojeg se podaci odnose, takvi se zahtjevi, kada god je moguće, preusmjeravaju i rješavaju u okviru prava na zaštitu osobnih podataka.⁶⁵ Prema odredbi članka 12. Opće Uredbe, voditelj obrade poduzima odgovarajuće mjere kako bi se ispitaniku pružile sve informacije u vezi s obradom u sažetom, transparentnom, razumljivom i lako dostupnom obliku, uz uporabu jasnog i jednostavnog jezika, osobito za svaku informaciju koja je posebno namijenjena djetetu. Informacije se pružaju u pisanom obliku ili drugim sredstvima, među ostalim, ako je prikladno, elektroničkim putem. Ako to zatraži ispitanik, informacije se mogu pružiti usmenim putem, pod uvjetom da je drugim sredstvima utvrđen identitet ispitanika. Voditelj obrade ispitaniku na zahtjev pruža informacije o poduzetim radnjama iz članaka od 15. do 22. bez nepotrebnog odgađanja i u svakom slučaju u roku od mjesec dana od zaprimanja zahtjeva. Taj se rok može prema potrebi produljiti za dodatna dva mjeseca, uzimajući u obzir složenost i broj zahtjeva. Voditelj obrade obavještuje ispitanika o svakom takvom produljenju u roku od mjesec dana od zaprimanja zahtjeva, zajedno s razlozima odgađanja. Ako ispitanik podnese zahtjev elektroničkim putem, informacije se pružaju elektroničkim putem ako je to moguće, osim ako ispitanik zatraži drugačije. Ako voditelj obrade ne postupi po zahtjevu ispitanika, voditelj obrade bez odgađanja i najkasnije jedan mjesec od primitka zahtjeva izvještuje ispitanika o razlozima zbog kojih nije postupio i o mogućnosti podnošenja pritužbe nadzornom tijelu i traženja pravnog lijeka.

Danas se najveći broj zahtjeva u okviru prava na pristup informacijama upravo i odnosi na zahtjev osobe, subjekta podataka, za uvid u svoje osobne podatke. U slučaju pak traženja uvida u podatke/informacije kojima raspolažu javna tijela, a pri čemu se ne traži uvid u podatke koji se odnose na dotičnu osobu, takvim su zahtjevima javna tijela dužna udovoljiti kada god je to moguće, a osim te reaktivne obveze javnih tijela, ona moraju i aktivno djelovati na način da što je moguće veći opseg dokumenata koje produciraju i sama učine dostupnima (objavom na webu i sl.) i time promoviraju otvorenost i transparentnost. Pri tome moraju uvažavati svu osjetljivost

⁶⁵ Pedić Ž., op.cit., bilj. (32), str. 194.

zaštite osobnih podataka. Protočnost informacija između javnih tijela i građana, mora biti što je moguće slobodnija i življa jer "javnost ima pravo znati" što vlasti rade, s obzirom da javne informacije ne pripadaju javnim tijelima nego građanima.⁶⁶

Pristup informacijama u smislu ZPPI-a odnosi se na pristup javnim informacijama koje su u posjedu tijela javne vlasti i koje bi bile dostupne bilo kojoj domaćoj ili stranoj fizičkoj i pravnoj osobi te koje nisu vezane uz pojedinačne postupke pokrenute od strane fizičkih ili pravnih osoba. Građani se nerijetko obraćaju tijelu javne vlasti tražeći pristup informacijama o sebi/ili maloljetnom djetetu (primjerice: zaposlenici od poslodavca, stranke u postupcima po drugim propisima, traženjem izvadaka iz raznih službenih evidencija za sebe/dijete, traženjem podataka o djetetu od škola i vrtića i sl.). U slučajevima kada korisnik traži svoje osobne podatke ili je stranka u određenim postupcima kod tijela javne vlasti, tada uvid u te podatke ostvaruje prema posebnim propisima (primjerice Zakonu o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu, Općoj uredbi o zaštiti podataka – GDPR, Zakonu o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka).⁶⁷

Prema Zakonu o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu, Agencija za plaćanja vodi Upisnik obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava (skraćeno: OPG-ova) kao javnu službenu evidenciju u elektroničkom obliku koja sadržava vjerodostojne i ažurirane podatke o subjektima upisa, fizičkim osobama u organizacijskom obliku OPG-a za koje je upis u Upisnik OPG-ova propisan ovim Zakonom. Upisnik OPG-ova namijenjen je ostvarivanju načela pravne sigurnosti između države i pojedinca te pojedinca prema trećim osobama o činjenicama koje su predmetom upisa, a prema načelu javnosti pojedini podaci su javni.⁶⁸ Budući da je osiguran uvid u pojedine podatke prema posebnom propisu, daje se tako prednost Zakonu o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu nad ZPPI-om.

Iz obrazloženja presude Upravnog suda Republike Hrvatske⁶⁹ od 10. travnja 2008., o zahtjevu kojim se traži uvid ili razmatranje odnosno prepisivanje spisa upravnih tijela ili sudskog spisa ne odlučuje se primjenom odredaba ZPPI-a, već primjenom odredaba Zakona o općem

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ <https://pristupinfo.hr/trazenje-od-tjv-informacije-koja-se-odnosi-osobno-na-podnositelja-zahtjeva-ne-ostvaruje-se-putem-zppi-ja/>, pristupljeno: 17. kolovoza 2022.

⁶⁸ Članak 7. st. 1. i 8. st. 1. Zakona o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu, NN 29/18., 32/19.

⁶⁹ Us-11649/2007

upravnom postupku, odnosno Zakona o parničnom postupku. Iz sadržaja tužiteljičinih zahtjeva priloženih spisu predmeta jasno proizlazi da tužiteljica u stvari traži od nadležnih sudskih i upravnih tijela prijepise (preslike) konkretnih sudskih i upravnih spisa, u kojem slučaju niti ne dolazi do primjene ZPPI-a, jer se ne radi o pristupu informaciji kakvu ima u vidu citirani zakon.⁷⁰

ZPPI jasno propisuje mogućnosti ograničavanja prava na pristup informacijama te sve druge informacije moraju biti dostupne svima na jednak način. Stoga je odredbom članka 1. stavka 3. ZPPI-a propisano da se ne primjenjuje na stranke u sudskim, upravnim i drugim na zakonu utemeljenim postupcima, kojima je dostupnost informacija iz tih postupaka utvrđena propisom, o čemu je potrebno obavijestiti korisnika, sukladno članku 23. stavku 1. točki 4. ZPPI-a. Drugim riječima, ako bi podnositelj zahtjeva dobio zatraženu informaciju temeljem ZPPI-a, to bi značilo da na informaciji ne postoje ograničenja, odnosno da bi tu istu informaciju mogao dobiti bilo koji korisnik (načelo jednakosti), a to nadalje podrazumijeva slobodno raspolaganje informacijom – mogućnost neograničenog izlaganja javnosti. Ako je korisniku osigurana dostupnost traženih informacija po posebnom propisu, tada su prava korisnika kao stranke, šira nego prava korisnika po zahtjevu za pristup informacijama.⁷¹

Prema Općoj uredbi, ispitanik ima pravo dobiti od voditelja obrade potvrdu obrađuju li se osobni podaci koji se odnose na njega te ako se takvi osobni podaci obrađuju, pristup osobnim podacima i informacijama propisanim člankom 15. Opće uredbe. Dakle, ako osoba traži informaciju o sebi ili je stranka u određenom postupku i zainteresirana je za tijek postupka ili za uvid u spis, u tom slučaju se ne primjenjuje ZPPI, ako je dostupnost tih informacija stranci omogućena temeljem posebnih propisa. Pa tako u Zakonu o općem upravnom postupku (dalje: ZUP), stranke i druge osobe koje dokažu pravni interes imaju pravo obavijestiti se o tijeku upravnog postupka i razgledati spis predmeta te o svom trošku umnožiti akte iz spisa, osim zapisnika o vijećanju i glasovanju članova kolegijalnih tijela, nacрта rješenja i drugih akata koji su propisima označeni određenim stupnjem tajnosti ili ako je to protivno interesu stranke ili trećih osoba.⁷² S druge strane, ako je osoba zainteresirana za određenu informaciju vezanu za

⁷⁰ Rajko, A., Informacijsko upravno pravo (Pravo na pristup informacijama, zaštita osobnih i tajnih podataka), Zagreb, 2011., str. 160.

⁷¹ Op. cit. bilj. (39), pristupljeno: 17. kolovoza 2022.

⁷² Članak 84. Zakona o općem upravnom postupku, NN br. 47/09., 110/21.

neki postupak (npr. donesenu odluku), a ona pak nije stranka u postupku ili joj dostupnost informacije nije utvrđena posebnim propisom, ZPPI se u takvom slučaju primjenjuje.

7.2. Praktični primjeri

U sljedećim crtama bit će izneseni primjer zahtjeva upućenog Agenciji za zaštitu osobnih podataka.

Agencija je zaprimila zahtjeve za utvrđivanje povrede prava na zaštitu osobnih podataka u kojemu podnositelji zahtjeva navode kako su u članku na internetskom portalu jednog medija neovlašteno obavljani njihovi osobnih podaci – ime i prezime te honorar koji su stvarali za posao obavljen u sklopu projekta škola za život. U provedenom postupku, utvrđeno je da je za objavu osobnih podataka u sklopu članka postojala pravna osnova iz članka 6. Opće uredbe te da objavom navedenog opsega osobnih podataka nisu povrijeđena prava podnositelja zahtjeva. Odnosno navedena obrada nije bila prekomjerna, naročito uzimajući u obzir opseg objavljenih podataka te činjenicu da se u konkretnom slučaju radi o trošenju javnih sredstava za koje se zakonom podrazumijeva javni interes svih fizičkih i pravnih osoba da znaju na koji se način i u koju svrhu koriste javna sredstva. Utvrđeno je kako nema povrede prava na zaštitu osobnih podataka ako pogledu informacije prevladava javni interes nad zaštitom privatnosti u odnosu na djelatnost novinara ili na informaciju (čl. 8. Zakona o medijima), a upravo u ovom slučaju prevladava javni interes za informacijama jer je riječ o isplati sredstava vezano za rad u sklopu projekta "Podrška provedbi Cjelovite kulturne reforme" u kojemu je nositelj projekta Ministarstvo znanosti i obrazovanja, a koji sufinancira EU iz Europskog socijalnog fonda. Uzimajući u obzir načela obrade iz čl. 5. Opće uredbe, naročito načelo smanjenja količine podataka, potrebno je istaknuti kako je voditelj obrade obrađivao osobne podatke podnositelja zahtjeva u minimalnom opsegu (ime i prezime, trajanje, vrstu ugovora te ugovoreni iznos). Potrebno je naglasiti kako pravo na zaštitu osobnih podataka nije apsolutno pravo te se isto može obrađivati pod uvjetima koji su definirani posebnim propisima (Zakon o medijima i ZPPI). Stoga su zahtjevi za utvrđivanje povrede prava na zaštitu osobnih podataka odbijeni kao neosnovani.⁷³

⁷³ Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 01. siječnja do 31. prosinca 2021., Zagreb, 2022.

Prema izvješću AZOP-a, Agencija je u 2021. godini spomenuta više od 900 puta, od toga najviše na mreži 751 put. Budući da su posljednje tri godine obilježene pandemijom korona virusa, tako su i teme za koje je javnost bila najviše zainteresirana u protekloj godini bile sljedeće:

- Obrada osobnih podataka u kontekstu pandemije koronavirusa – traženje potvrde o cijepljenju radnika od strane poslodavca
- Uvođenje digitalne covid potvrde
- Upravne novčane kazne izvršitelju obrade od strane AZOP-a zbog propusta poduzimanja tehničkih i organizacijskih mjera
- Nadzor Agencije nad Ministarstvom zdravstva, kao voditeljem obrade platforme cijepise.hr

Godina	Ukupan broj medijskih upita	Tiskani mediji/portali	Televizija	Radio
2020.	67	44	19	4
2021.	66	41	21	4

Tablica 1.: Usporedba broja medijskih upita u 2020. i 2021. godini⁷⁴

U sljedećem primjeru bit će izložen predmet koji je došao pred Visoki upravni sud (dalje: Sud).

Hrvatska narodna banka (dalje: HNB) je središnja banka Republike Hrvatske te je u njenom isključivom vlasništvu, koju zastupa guverner. U ovom slučaju, tužitelj je tražio da mu se omogući uvid u e-mail komunikaciju guvernera s predstavnicima investicijskog fonda jer smatra da je interes javnosti da sazna pod kojim se okolnostima i zašto guverner susretao s predstavnicima spekulaturnog fonda. Prema mišljenju Suda, u javnom interesu je otkloniti

⁷⁴ Tablica preuzeta iz Godišnjeg izvješća AZOPA, 2022., str. 80.

svaku sumnju u moguće davanje povlaštenih informacija koje mogu određenu zainteresiranu stranu staviti u povoljniji pravnofinancijski položaj u odnosu na neki njegov financijski interes i financijsko poslovanje, a što tuženik (Povjerenik za informiranje) nije uzeo u obzir u ponovljenom postupku. HNB je odbio zahtjev tužitelja smatrajući da se radi o informaciji čija je tajnost, odnosno obveza, čuvanja označena kao službena odnosno poslovna tajna zaštićena u više zakona (Zakon o zaštiti tajnosti podataka, Zakon o HNB-u, Zakon o kreditnim institucijama), te da tražena informacija sadrži i osobne podatke zaštićene Općom uredbom o zaštiti podataka pri čemu se HNB pozvao na provedeni test razmjernosti i javnog interesa dokazujući da ne preteže interes javnosti za objavljivanjem odnosno davanjem traženih informacija. Tuženik (Povjerenik za informiranje) je poništio takvo rješenje kao nezakonito i vratio predmet na ponovno odlučivanje HNB-u uz sljedeću uputu: „U ponovnom postupku HNB je dužan pravilno i potpuno utvrditi činjenice i okolnosti slučaja te utvrditi je li zahtjev za pristup informacijama dovoljno razumljiv da bi se po zahtjevu moglo postupiti. Osim toga, HNB je obvezan utvrditi za koje se informacije ili dijelove informacija zahtjeva za pristup informacijama može odbiti ili može primijeniti zakonsko ograničenje o poslovnoj tajni, osobnim podacima, ograničenje iz posebnog zakona ili neko drugo zakonsko ograničenje te provesti test razmjernosti javnog interesa na način da pruži argumente zašto bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji zaštićeni interes bio ozbiljno povrijeđen te zašto ograničenje od pristupa preteže nad interesom javnosti da dobije informaciju, odnosno zašto bi uskraćivanjem pristupa bio povrijeđen javni interes za pristupom traženoj informaciji i ograničenja od pristupa informacijama. Razlozi moraju biti nedvosmisleni i dobro argumentirani, a tijelo javne vlasti također treba uzeti u obzir i mogućnost djelomičnog omogućavanja pristupa informaciji propisanog člankom 15. stavkom 5. ZPPI. HNB je u ponovnom postupku dužan razmotriti žaliteljev zahtjev za pristup informacijama, utvrditi sve činjenice koje su važne za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja te ih prikazati u spisima predmeta i potkrijepiti odgovarajućim dokazima te na temelju tako utvrđenog činjeničnog stanja riješiti ovu upravnu stvar.⁷⁵ Sud je utvrdio da nije bilo temelja za ograničavanjem prava na pristup informacijama. Svrha ZPPI-a je omogućiti i osigurati ostvarivanje ustavnog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti, sukladno odredbi članka 3. ZPPI-a.

⁷⁵ UsII-244/20-8

Sljedeći primjer odnosi se na pitanje treba li se pristup podacima o uspjehu tijekom studija omogućiti zainteresiranoj osobi prema ZPPI-u.

Tužitelj je 2018. podnio zahtjev za pristup informacijama Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu u kojem je tražio da mu se temeljem ZPPI-a omogući pristup podacima o uspjehu/ocjeni tijekom studija i broju pristupa ispitima određene studentice iz nastavnih predmeta trgovačko pravo, pravo društva, kazneno pravo i kazneno procesno pravo navodeći da su mu ti podaci potrebni u sudskom postupku pred Županijskim sudom u Zagrebu. Pravni fakultet donio je rješenje kojim je odbio zahtjev za pristup informacijama temeljem članka 23. stavka 5. točke 2. u svezi članka 15. stavka 2. točke 4. ZPPI-a i to iz razloga što je tražena informacija zaštićena zakonom kojim se uređuju područje zaštite osobnih podataka, jer prevladava potreba zaštite osobnih podataka u odnosu na javni interes. Člankom 15. stavkom 2. točkom 4. ZPPI-a propisano je da tijelo javne vlasti može ograničiti pristup informaciji ako je informacija zaštićena zakonom kojim se uređuju područja *zaštite osobnih podataka*⁷⁶. Člankom 16. stavkom 1. ZPPI-a propisano je da je tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke između ostalog i 4. ZPPI-a dužno prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa. Iz obrazloženja prvostupanjskog i osporenog rješenja proizlazi da je proveden test razmjernosti te je utvrđeno da bi otkrivanje osobnih podataka u konkretnom slučaju dovelo do povrede osobnih podataka neovlaštenim korištenjem od strane treće osobe u svrhu koja nije podudarna sa svrhom s kojom je tijelo javne vlasti prikupilo osobne podatke i moguće zloporabe tih podataka te prevlada potreba zaštite osobnih podataka u odnosu na javni interes. Dakle, test razmjernosti je proveden, te nije osnovan prigovor tužitelja da navedeni test nije proveden.⁷⁷ Sud isto tako nije utvrdio da prevladava javni interes za uvid u zatražene ocjene nad pravom na zaštitu osobnih podataka te tako prava tužitelja nisu bila povrijeđena nedopuštenim uvidom u ostvareni uspjeh studentice.

Još jedan slučaj objave podataka o građanima kojima raspolažu javna tijela u RH jest, objava registra branitelja. Zakonodavac je u prosincu 2012. godine unio nove odredbe u *Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji*⁷⁸, a priori odlučio

⁷⁶ Prema tada važećem Zakonu o zaštiti osobnih podataka, NN br. 103/03., 118/06., 41/08. i 130/11.; 106/12.

⁷⁷ UsII-194/18-6.

⁷⁸ NN 140/12.

da "javnost ima pravo znati" podatke o sudjelovanju osoba u Domovinskom ratu. Ovdje se također postavlja pitanje je li Agencija propustila pokretanje inicijative za propitivanje usklađenosti predmetne mjere s Ustavom te prolazi li takva mjera test proporcionalnosti. Točnije, postavlja se pitanje je li uistinu potrebno da svatko ima uvid u podatke o tome je li dotična fizička osoba sudjelovala u Domovinskom ratu i saznati broj dana provedenih u borbenom/neborbenom sektoru, mjesto i godinu rođenja te ime oca osobe da bi se "uveo red" u sustav korištenja braniteljskih prava. Stoga bi se uz pretpostavku da ovakva mjera nije uvedena u Zakon te da je pri odluci o potencijalnom činjenju podataka dostupnim potrebno primijeniti ZPPI i provesti test javnog interesa, postavilo pitanje prevladava li u ovom slučaju javni interes za uvidom (široke javnosti) u osobne podatke branitelja ili pak pravo na zaštitu njihovih osobnih podataka. Isto kao kod objave podataka poreznih dužnika, željeni učinak bi se postigao i mogućnošću uvida u ove podatke od strane relevantnih institucija i tijela koje odobravaju različite beneficije koje branitelji imaju temeljem zakona i drugih propisa, a koje im slijedom netočnih podataka o sudjelovanju u Domovinskom ratu mogu biti odobrene bez pravnog temelja. Javnom objavom postiže se mogućnost reakcije građana i prijave "lažnih" branitelja, odnosno, objavom registra, na određeni način se od strane institucija sustava traži pomoć građana u rješavanju pitanja korištenja nepripadajućih beneficija. Potpuno slobodna javna objava ovih podataka može dovesti do neželjenih posljedica poput dodatnih provjera pri prelasku državne granice, osobito kod putovanja u zemlje bivše Jugoslavije, diskriminacije prilikom zapošljavanja u nekoj od tih država i sl. Cilj koji se želi postići (sprječavanje zlouporaba), može se postići manje restriktivnim i rigidnim metodama, ovakav čin ne bi prošao niti test proporcionalnosti, točnije, njegov drugi stupanj, test nužnosti.⁷⁹

8. ZAKLJUČAK

Pravo na zaštitu osobnih podataka potrebno je ujednačiti s drugim temeljnim pravima u skladu s načelom razmjernosti jer ono nije apsolutno pravo. Privatnost, kao ni tajnost osobnih podataka ne mogu biti bezuvjetni i apsolutni bez postojanja mogućnosti uvida ili ograničenja što je propisano i samom Općom uredbom. Ono se može ograničiti zakonom kako bi se zaštitila prava drugih, a to pravo drugih je pravo na pristup informacijama koje se ostvaruje prema uvjetima propisanim ZPPI-om. U današnjem digitalnom društvu, protok informacija je sve brži, obrađuju se velike količine podataka te se odvijaju prijenosi podataka kako u zemlje Europskog

⁷⁹ Pedić Ž., op.cit., bilj. (32), str. 234.-235.

gospodarskog prostora tako i u treće zemlje. Vidimo da se Općom uredbom postigla svrha harmonizacije europskog pravnog okvira zaštite osobnih podataka i usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s europskom pravnom stečevinom.

Zbog jako tanke granice između prava na zaštitu osobnih podataka i prava zainteresiranih na pristup informacijama, vidimo da raste broj upita i svijesti građana o korištenju ustavnih prava. Proaktivna objava informacija na mrežnim stranicama javnih tijela, zahtjevi za pristup informacijama preko mrežnih stranica i web aplikacija također su plod razvoja novih tehnologija te modernizacije tijela javne vlasti. Mjesta napretku ima i kod postupanja javnih tijela pri rješavanju zahtjeva za pristup informacijama zainteresirane javnosti te sam postupak žalbe Povjereniku i postupak pred Visokim upravnim sudom, mogao bi biti brži i učinkovitiji te samim time rezultirati zadovoljstvom zainteresirane javnosti.

Građani modernih demokracija nisu samo konzumenti usluga javne uprave, već aktivni članovi s građanskim pravima i obvezama. Stoga se kod slobodnog pristupa informacijama javljaju kao aktivni tražitelji informacije – oni koji preuzimaju inicijativu. Podizanje kvalitete javne uprave koja se javlja kao nužna pretpostavka zadovoljstva građana njezinim radom zahtijeva aktivno građanstvo koje će biti kadro koristiti se različitim, formalnim i neformalnim mehanizmima pritiska (putem medija, građanskih inicijativa, peticija, javnih tribina, itd.) kako bi utjecalo na podizanje kvalitete javne uprave. Tome pridonosi i uspostavljanje sustava prava na pristup informacijama uvedenog u Hrvatskoj 2003.⁸⁰

⁸⁰ Tropina Godec, Ž., Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora, Hrvatska javna uprava, god. 9., br. 2., 2009., str. 326.

LITERATURA

1. Boban, M., Pravo na privatnosti i pravo na pristup informacijama u suvremenom informacijskom društvu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 3/2012.
2. Dešić, J., Brajković, L., Komparativna rješenja odnosa publiciteta zemljišnih knjiga i zaštite osobnih podataka, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 2021.
3. Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 01. siječnja do 31. prosinca 2021., Zagreb, 2022.
4. Musa, A., Transparentnost - zašto i kako? u: Musa, A. (ur.), V. Forum za javnu upravu - Transparentnost u javnom upravljanju, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku i Institut za javnu upravu, 2013.
5. Musa, A., Bevandić, D., Primjena zakona o pravu na pristup informacijama, Priručnik za službenike za informiranje u tijelima javne vlasti, Zagreb, 2016.
6. Ofak, L., Pravo na pristup informacijama kao pravo zaštićeno Europskom konvencijom i drugim međunarodnim ugovorima za zaštitu ljudskih prava, 2016.
7. Opća uredba o zaštiti osobnih podataka, Službeni list EU L 119.
8. Orlić- Zaninović, Zaštita podataka prema novoj uredbi i zlouporaba prava na pristup informacijama, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi: zbornik radova 6. savjetovanja, Zagreb, 2018.
9. Pedić, Ž., Pravo na zaštitu osobnih podataka nasuprot pravu na pristup informacijama u Europskoj uniji: doktorski rad, Zagreb, 2014.
10. Povjerenik za informiranje, Javnost rada tijela javne vlasti, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Zagreb, 2017.

11. Povjerenik za informiranje, Korak po korak: Ostvari svoje pravo na pristup informacijama, Zagreb, 2016.
12. Povjerenik za informiranje, Pravo na pristup informacijama: vodič za medije i udruge, Zagreb, 2018.
13. Povjerenik za informiranje, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, Test razmjernosti i javnog interesa, Zagreb, 2017.
14. Rajko, A., Implikacije uvrštavanja prava na pristup informacijama javnog sektora u Ustav Republike Hrvatske, Hrvatska javna uprava, god. 10., br.3., 2010.
15. Rajko, A., Informacijsko upravno pravo (Pravo na pristup informacijama, zaštita osobnih i tajnih podataka), Zagreb, 2011.
16. Rajko, A., Novi zakon o pravu na pristup informacijama – geneza i otvorena pitanja, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51., 2/2014.
17. Šurina, S., Dug put do prava na pristup informacijama u Hrvatskoj, Zagreb, 2012.
18. Tropina Godec, Ž., Informiranost građana i slobodan pristup informacijama javnog sektora, Hrvatska javna uprava, god. 9., br. 2., 2009.
19. Ustav RH, NN br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.
20. Vajda Halak, Ž., Romić, D., i Tršinski, Z., Pravo na pristup informacijama javne uprave u Republici Hrvatskoj i postupak zaštite ostvarivanja tog prava, Mostariensia, 20(1-2), 2016.
21. Zakon o obiteljskom poljoprivrednom gospodarstvu, NN 29/18, 32/19.
22. Zakon o općem upravnom postupku, NN br. 47/09., 110/21.

23. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN br. 25/2013, 85/2015, 69/2022.
24. Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, NN 42/18.
25. Zakon o pučkom pravobranitelju, NN 76/12.
26. Zakon o zaštiti osobnih podataka, NN br. 103/03., 118/06., 41/08. i 130/11., 106/12.

Internet izvori:

1. <http://tjv.pristupinfo.hr/> (pristupljeno: 20. srpnja, 2022.)
2. <https://pristupinfo.hr/pracenje-internetske-stranice-grada-zagreba/> (pristupljeno: 30. srpnja, 2022.)
3. <https://azop.hr/misljenja/> (pristupljeno: 2. kolovoza 2022.)
4. <https://imamopravoznati.org/> (13. kolovoza, 2022.)
5. <https://pristupinfo.hr/trazenje-od-tjv-informacije-koja-se-odnosi-osobno-na-podnositelja-zahtjeva-ne-ostvaruje-se-putem-zppi-ja/> (pristupljeno, 17. kolovoza 2022.)
6. Priručnik o europskom zakonodavstvu, preuzeto s:
https://www.echr.coe.int/documents/handbook_data_protection_hrv.pdf (pristupljeno: 17. kolovoza, 2022.)
7. [Tijela javne vlasti - povjerenik za informiranje \(pristupinfo.hr\)](http://tjela.javne.vlasti-povjerenik-za-informiranje-pristupinfo.hr), (pristupljeno: 13. rujna, 2022.)

Sudska praksa:

1. Presuda Visokog upravnog suda, UsII-244/20-8
2. Presuda Visokog upravnog suda, UsII-194/18-6
3. Presuda Upravnog suda, Us-11649/2007

Izjava o izvornosti

Ja, Anamarija Vukojević, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Anamarija Vukojević, v.r.

(potpis studenta)