

Zaštita osobnih podataka i sudska kontrola upravnih akata agencije za zaštitu osobnih podataka (Azop)

Đapić, Marija

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:199:164095>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-04-19**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
INTEGRIRANI PREDDIPLOMSKI I DIPLOMSKI PRAVNI STUDIJ

Marija Đapić

**ZAŠTITA OSOBNIH PODATAKA I SUDSKA KONTROLA UPRAVNIH
AKATA AGENCIJE ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA (AZOP)**

DIPLOMSKI RAD

Mentor:

prof. dr. sc. Jasna Omejec

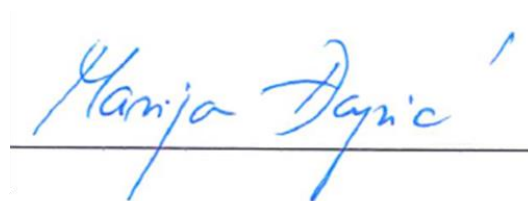
Zagreb, listopad 2022.

SADRŽAJ

Izjava o izvornosti.....	iii
Sažetak.....	iv
Summary.....	v
1. UVOD.....	1
2. RAZVOJ PRAVA NA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA	2
2.1. Odvajanje prava na zaštitu osobnih podataka od prava privatnosti.....	2
2.2. Opća uredba o zaštiti podataka.....	4
2.3. Zaštita osobnih podataka u Republici Hrvatskoj.....	7
3. AGENCIJA ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA	8
3.1. Općenito o Agenciji za zaštitu osobnih podataka	8
3.1.1. Agencija kao neovisno državno tijelo.....	10
3.1.2. Ovlasti Agencije kao neovisnog državnog tijela	13
3.2. Sustav upravnih novčanih kazni.....	14
3.3. Presjek stanja zaštite osobnih podataka prema godišnjim izvješćima Agencije	18
4. RJEŠAVANJE U POSTUPCIMA POVREDE PRAVA NA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA	20
4.1. Povreda osobnih podataka	20
4.2. Postupak ostvarivanja prava na zaštitu osobnih podataka pred Agencijom.....	22
5. SUDSKA KONTROLA UPRAVNIH AKATA AGENCIJE	28
5.1. Primjena Opće uredbе na sudbenu vlast.....	28
5.2. Značaj i pokretanje upravnog spora u predmetima zaštite osobnih podataka	31
5.3. Stranke u upravnom sporu u predmetima zaštite osobnih podataka.....	34
5.4. Postupanje suda po tužbi, mjesna nadležnost i odgovorni učinak tužbe	37
5.5. Temeljna obilježja upravnog spora u predmetima zaštite osobnih podataka i njegove posebnosti.....	38
5.6. Naknada štete u predmetima zaštite osobnih podataka.....	41
6. ZAKLJUČAK.....	44
LITERATURA.....	47

Izjava o izvornosti

Ja, Marija Đapić, 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.



SAŽETAK

ZAŠTITA OSOBNIH PODATAKA I SUDSKA KONTROLA UPRAVNIH AKATA AGENCIJE ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA (AZOP)

Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka – GDPR) izravno se primjenjuje u Republici Hrvatskoj i u svim ostalim državama članicama Europske unije od dana 25. svibnja 2018. godine, i to na način da je u cijelosti obvezujuća, uz mogućnost prilagodbe određenih dijelova Opće uredbe o zaštiti podataka nacionalnim zakonodavstvima. Opća uredba o zaštiti podataka donosi novi, obvezujući i snažniji sustav zaštite osobnih podataka pojedinaca, unutar kojega su uspostavljena stroga pravila upravljanja osobnim podacima, proširena su prava pojedinaca na zaštitu osobnih podataka te uvelike ojačane ovlasti nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka (u Republici Hrvatskoj nadzorno tijelo je Agencija za zaštitu osobnih podataka - AZOP), pri čemu se najviše ističe ovlast nadzornog tijela na izricanje upravne novčane kazne za kršenje odredaba Opće uredbe za zaštitu osobnih podataka.

U Republici Hrvatskoj postupak ostvarivanja prava na zaštitu osobnih podataka vodi se u povodu zahtjeva za utvrđivanje povrede prava na zaštitu osobnih podataka u jednostupanjskom postupku pred AZOP-om, na čije rješenje nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred upravnim sudom, kao svojevrsna sudska kontrola zakonitosti upravnih akata AZOP-a. S obzirom na uskraćivanje prava na žalbu protiv rješenja AZOP-a, upitna je stvarna učinkovitost prava pojedinaca na zaštitu osobnih podataka jer je iz prakse vidljivo da mnogi odustaju od daljnjeg konzumiranja ovog prava odnosno od pokretanja sudskog postupka koji je često dugotrajan, a u najvećem broju slučajeva rezultira ili odbijanjem tužbe ili vraćanjem predmeta AZOP-u na ponovni postupak ako sud nađe da je tužba osnovana.

Upravni spor u predmetima zaštite osobnih podataka ima određenih postupovnih posebnosti, po pitanju stranaka u postupku i njihovih pozicija, zastupanja stranaka te naknade štete, a koje su posebnosti analizirane u ovom radu.

Ključne riječi: zaštita osobnih podataka, GDPR, AZOP, upravne novčane kazne, zahtjev za utvrđivanje povrede prava, sudska kontrola upravnih akata, upravni spor

SUMMARY

PERSONAL DATA PROTECTION AND JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE ACTS OF THE PERSONAL DATA PROTECTION AGENCY (AZOP)

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of April 27, on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation - GDPR), is directly applicable in the Republic of Croatia and in all other member states of the European Union from May 25, 2018, in such a way that it is fully binding, with the possibility of adapting certain parts of the General Data Protection Regulation to national legislation. The General Data Protection Regulation introduces a new, binding and stronger system for the protection of personal data of natural persons, within which strict rules for managing personal data have been established, the rights of individuals to protect personal data have been expanded, and the powers of supervisory bodies for the protection of personal data have been greatly strengthened (in the Republic of Croatia, the supervisory body is the Personal data protection agency - AZOP), whereby the power of the supervisory authority to impose an administrative fine for any infringement of the General Data Protection Regulation is most prominent.

In the Republic of Croatia, the procedure for exercising the right to the protection of personal data is initiated by submitting a request to determine a violation of the right to the protection of personal data in a single-stage procedure before the AZOP, the decision of which is not subject to appeal, but it is allowed to file a lawsuit before the administrative court, as a kind of judicial control of the legality of administrative acts of the AZOP. Considering the denial of the right to appeal against the decision of the AZOP, the real effectiveness of the right of individuals to the protection of personal data is questionable because it is evident from practice that many give up the further exercise of this right, that is, the initiation of court proceedings, which are often long-lasting and, in most cases, it results in either by rejecting the lawsuit or returning the case to AZOP for re-procedure if the court finds that the lawsuit is founded.

Proceedings before the administrative court in personal data protection cases have certain procedural peculiarities regarding the parties in the proceedings and their positions, representation of the parties, and issues of compensation for damages, which are analysed in this paper.

Keywords: personal data protection, GDPR, AZOP, administrative fines, request to determine a violation of rights, judicial control of administrative acts, proceedings before the administrative court

1. UVOD

Pravo na zaštitu osobnih podataka jedno je od temeljnih prava svakog čovjeka te je utvrđeno, određeno i zajamčeno kako nacionalnim, tako i međunarodnim propisima. Njegova svrha prvenstveno se sastoji u zaštiti privatnog života, ali i ostalih ljudskih prava i temeljnih sloboda u prikupljanju, obradi i korištenju osobnih podataka. Pravo na zaštitu osobnih podataka pravo je zaštite legitimnih interesa pojedinca, a odnosi se na sprječavanje i sankcioniranje zlouporaba osobnih podataka.

Od 25. svibnja 2018. godine u svim državama članicama Europske unije izravno se primjenjuje Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (u daljnjem tekstu: Opća uredba),¹ koja predstavlja snažniji mehanizam zaštite osobnih podataka pojedinaca i njegova ostvarivanja u okviru prava pojedinaca, postrožena pravila obrade, preciznije definiranje protupravnog ponašanja, znatno ojačane ovlasti nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka, od kojih je najznačajnija ovlast izricanja upravne novčane kazne za kršenje odredaba Opće uredbe. Ključnu ulogu u nadziranju zaštite osobnih podataka, utvrđivanju povreda prava na zaštitu osobnih podataka i izricanju sankcija imaju nadzorna tijela koja su po svojoj prirodi javnopravna tijela. U Republici Hrvatskoj to je Agencija za zaštitu osobnih podataka (AZOP) koja u jednostupanjskom upravnom postupku donosi upravne akte kojima odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranaka u postupcima zaštite osobnih podataka. Stoga, okosnica ovog rada bit će usmjerena na analizu postupaka u kojima se rješavaju povrede prava na zaštitu osobnih podataka pred Agencijom za zaštitu osobnih podataka, kao i sudska kontrola takvih pojedinačnih upravnih akata u okviru upravnog spora, odnosno specifičnosti upravnog spora u predmetima zaštite osobnih podataka (tko su tužitelji/tuženici, tko ih može zastupati, odgovorni učinci tužbe, nadležnosti sudova, pitanje naknade štete prouzročene kršenjem pravila o zaštiti osobnih podataka predviđenih Općom uredbom koja se u principu može ostvariti samo u redovnom sudskom postupku protiv voditelja/izvršitelja obrade jer je u upravnom sporu tuženik u pravilu Agencija za zaštitu osobnih podataka).

¹ Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Tekst značajan za EGP), Službeni list Europske unije L 119/1 od 4. svibnja 2016. - HR, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32016R0679>.

Kako bi se detaljnije obradila okosnica ovog rada, važno je pozornost posvetiti i pravnom statusu Agencije za zaštitu osobnih podataka i njegovoj promjeni od stupanja na snagu Opće uredbe, s posebnim naglaskom na dodatne ovlasti dodijeljene Agenciji u vidu izricanja upravnih novčanih kazni.

Konačno, kako bi se jasnije predložili mogući problemi s kojima će se susretati upravni sudovi rješavajući konkretne slučajeve u predmetima zaštite osobnih podataka, važno je u ovom radu iznijeti i pregled pravne materije zaštite osobnih podataka, u smislu razvoja prava na zaštitu osobnih podataka, njegovu definiciju, specifičnosti, kao i opseg zaštite, posebno s obzirom na regulatorni okvir Opće uredbe.

2. RAZVOJ PRAVA NA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA

2.1. Odvajanje prava na zaštitu osobnih podataka od prava privatnosti

Pravo na zaštitu osobnih podataka kao samostalno i neovisno pravo relativno je nov pojam budući da se u pravnoj znanosti sve do druge polovine dvadesetog stoljeća ono uvijek povezivalo s drugim pravima, posebno pravom na privatnost.

Već na samim počecima postojanja međunarodnih organizacija poput Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe prepoznata je potreba za priznavanjem i zaštitom prava na privatnost kao ljudskog prava. Stoga je u članku 12. Opće deklaracije Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima od 10. prosinca 1948. godine propisano: "Nitko ne smije biti podvrgnut samovoljnom miješanju u njegov privatni život, obitelj, dom ili dopisivanje, niti napadima na njegovu čast i ugled. Svatko ima pravo na zakonsku zaštitu protiv takvog miješanja ili napada."

Također, u članku 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe, usvojene 4. studenog 1950. godine (u daljnjem tekstu: Konvencija),² uređuje se pravo na poštovanje četiriju područja osobne autonomije pojedinca, kako slijedi: „1. Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja. 2. Javna vlast neće se miješati u ostvarivanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i ako je u demokratskom društvu nužno radi interesa državne sigurnosti, javnog reda i mira, ili gospodarske dobrobiti zemlje, te radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“ Konvencija daje mogućnost da se fizičke osobe, nevladine organizacije i skupine

² Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine - Međunarodni ugovori broj 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 14/02, 1/06, 13/17.

pojedinaца, ako smatraju da im je neka država članica Vijeća Europe povrijedila njihova prava zaštićena Konvencijom, pred nacionalnim sudovima te države pozove na odredbe Konvencije, pa tako i na pravo na zaštitu osobnih podataka. Europski sud za ljudska prava (ESLJP), osnovan člankom 19. Konvencije, nadzire provedbu Konvencije u državama članicama Vijeća Europe.

Razvidno je iz gore navedenih izvora kako je svrha prvih propisa koji se odnose na zaštitu interesa privatnosti izbjegavanje neželjenog uznemiravanja pojedine osobe, pa time i izbjegavanje neželjenog otkrivanja podataka koji su povezani s privatnošću te osobe. Čak i Direktiva 95/46/EZ od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i slobodnom protoku takvih podataka (u daljnjem tekstu: Direktiva 95/46/EZ)³ koja je bila temeljni europski propis za zaštitu podataka sve do sredine 2018. godine, izričito u svom članku 1. stavku 1. određuje: „U skladu s ovom Direktivom, države članice štite temeljna prava i slobode fizičkih osoba, a posebno njihova prava na privatnost u vezi s obradom osobnih podataka.“ Bez obzira što je Direktiva 95/46/EZ donesena s dvama ciljevima, a to su zaštititi pravo na zaštitu podataka i zajamčiti slobodan protok osobnih podataka između država članica, jasno je da se pravo na zaštitu osobnih podataka dugo smatralo samo jednim od instrumenata za zaštitu prava na privatnost.

Članak 16. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) utvrđuje da svatko ima pravo na zaštitu svojih osobnih podataka. Dosljedno tome, svoju afirmaciju kao samostalno pravo, barem na normativnoj razini, u okviru prava Europske unije, pravo na zaštitu osobnih podataka dobilo je 2000. godine stupanjem na snagu Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).⁴ Članak 8. Povelje propisuje: „1. Svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se na njega ili nju odnose. 2. Takvi podaci moraju se obrađivati pošteno, u utvrđene svrhe i na temelju suglasnosti osobe o kojoj je riječ, ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi utvrđenoj zakonom. Svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili nju odnose i pravo na njihovo ispravljanje. 3. Poštovanje tih pravila podliježe nadzoru neovisnog tijela.“

Povelja je jasno razdvojila pravo na zaštitu osobnih podataka i pravo na privatnost (u članku 7. Povelje propisano je da „svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života,

³ Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i slobodnom protoku takvih podataka, Službeni list Europskih zajednica L 281/31 od 23. studenoga 1995.; Službeni list Europske unije 13/Sv. 7 - HR, str. 88-107.

⁴ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije C 202/389 od 7. lipnja 2016 - HR (2016/C 202/02).

doma i komuniciranja“) te je odredila pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno pravo Europske unije. Njezinim donošenjem smanjena je različitost tumačenja prava na privatnost i prava na zaštitu osobnih podataka u primjeni prava Europske unije.

Europski sudovi (Europski sud za ljudska prava i Sud Europske unije) imaju važnu ulogu u zaštiti prava na zaštitu osobnih podataka. Primjeri za to su predmet *S. i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva* iz 2008. godine, u kojem je Europski sud za ljudska prava, protivno argumentaciji Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, presudio da je čuvanje podataka, kao što su otisci prstiju, DNA i stanični uzorci osoba koji nisu osuđeni za kaznena djela, kršenje članka 8. Konvencije.⁵ Također, u nizu slučajeva koji su se ticali potencijalnog kršenja članaka 7. i 8. Povelje, primjerice zakonitosti pohranjivanja velike količine osobnih podataka od strane pružatelja telekomunikacijskih usluga, Sud Europske unije prepoznao je važnost činjenice da osobe čiji se podaci zadržavaju moraju imati jamstvo protiv zlouporabe njihovih osobnih podataka i nezakonitog pristupa njihovim podacima. Dapače, Sud Europske unije je presudom u spojenim predmetima *Digital Rights Ireland C-293/12 i Kärntner Landesregierung i dr. C-594/12*,⁶ a zbog širokog i osobito teškog miješanja pružatelja telekomunikacijskih usluga u temeljna prava iz članaka 7. i 8. Povelje, odlučio Direktivu 2006/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o zadržavanju podataka obrađenih u vezi s pružanjem javno dostupnih elektroničkih komunikacijskih usluga oglasiti nevaljanom.⁷

2.2. Opća uredba o zaštiti podataka

Praktično i svakodnevno ostvarivanje prava na zaštitu osobnih podataka zahtijeva da se pojedincu pruži odnosno omogući pravni okvir unutar kojega će on odlučivati o tome kada, kome, koliko i kako će priopćiti svoje osobne podatke. Pravni okvir zaštite koji se temeljio na Direktivi 95/46/EZ nije se pokazao dovoljno učinkovitim iz dvaju razloga. Prvo, direktive Europske unije kao takve nemaju izravnu primjenu u nacionalnim sustavima država članica te obvezuju države članice Europske unije samo u pogledu ciljeva koje treba postići, a prepuštaju državama da same biraju način implementacije direktiva u svoje nacionalne sustave. Stoga se

⁵ ESLJP, *S. i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda [VV], 4. 12. 2008., zahtjevi br. 30562/04, 30566/04, §§ 70-77.

⁶ Sud EU, spojeni predmeti C-293/12 i C-594/12, presuda (veliko vijeće) od 8. travnja 2014. u predmetu *Digital Rights Ireland Ltd protiv Minister for Communications, Marine and Natural Resources i dr. i Kärntner Landesregierung i dr.*

⁷ O razvoju međunarodnih instrumenata za zaštitu osobnih podataka u području informacijskih znanosti detaljnije Boban, Marija, *Zaštita osobnih podataka i nova EU uredba o zaštiti podataka*, *Bilten Hrvatskog društva za medicinsku informatiku* (Online), vol. 24, 2018., br. 1, str. 26-28.

u različitim državama članicama Europske unije razvio niz različitih sustava te su se stvorile različite razine zaštite osobnih podataka, što je uvelike onemogućavalo slobodan protok osobnih podataka. To je predstavljalo prepreku za pravnu sigurnost prilikom pružanja zaštite osobnih podataka. S ekonomske strane, to je predstavljalo i prepreku za jačanje zajedničkog europskog tržišta. Usporedno s tim, neumoljiv tehnološki razvoj donio je brojne nove izazove u zaštiti osobnih podataka, a opseg razmjene i prikupljanja podataka dramatično se povećao. Tehnologija je počela omogućavati gospodarskim subjektima, kao i državnim tijelima korištenje osobnih podataka u dosad neviđenim razmjerima, pri čemu su i pojedinci svoje podatke počeli sve više objavljivati javno i globalno. Stoga je Digitalna agenda Europe i općenito „Strategija Europa 2020“ prepoznala da je izgradnja povjerenja u internetsko okruženje ključna za gospodarski razvoj. Nedostatak povjerenja tjera potrošače da oklijevaju s internetskom kupnjom i usvajanjem novih tehnologija, što neminovno usporava razvoj inovativne uporabe novih tehnologija. Iz navedenih razloga zaštita osobnih podataka dobila je središnju ulogu u Digitalnoj agendi Europa i općenito Strategiji Europa 2020.⁸

Nastavno na gore navedeno, Europska komisija u svom je priopćenju o „Sveobuhvatnom pristupu zaštiti osobnih podataka u Europskoj uniji“ zaključila da Europska unija treba sveobuhvatniju i koherentniju politiku o temeljnom pravu na zaštitu osobnih podataka. Također, Komisija je utvrdila kako trenutni okvir zaštite podataka što se tiče njegovih ciljeva i načela ostaje čvrst i dalje, međutim isti nije spriječio fragmentaciju načina na koji se zaštita osobnih podataka vodi u cijeloj Uniji, pravnu nesigurnost i raširenu percepciju javnosti da postoje značajni rizici osobito povezani s mrežnim aktivnostima. Zato je, kako se navodi u Priopćenju, došlo vrijeme za izgradnju jačeg i koherentnijeg okvira za zaštitu podataka u EU, potpomognutog snažnom provedbom koja će omogućiti razvoj digitalnog gospodarstva na cijelom unutarnjem tržištu, staviti pojedince u kontrolu nad vlastitim podacima te ojačati pravnu i praktičnu sigurnost za gospodarske subjekte i javna tijela.

Konačno, dana 27. travnja 2016. godine Europski Parlament i Vijeće potpisali su Uredbu (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba). Opća uredba primjenjuje se od 25. svibnja 2018. godine. U cijelosti je obvezujuća te se izravno primjenjuje u svim državama članicama. Opća uredba odnosi se na

⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation) /* COM/2012/011 final - 2012/0011 (COD) */, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu>.

obradu osobnih podataka u okviru aktivnosti poslovnog nastana voditelja⁹ ili izvršitelja obrade¹⁰, neovisno o tome obavlja li se obrada u Uniji ili ne. Osim toga, Opća uredba primjenjuje se i na obradu osobnih podataka ispitanika u Uniji koju obavlja voditelj ili izvršitelj obrade koji nema poslovni nastan u Uniji, ako su aktivnosti obrade povezane s ponudom robe ili usluga ispitanicima u Uniji ili praćenjem ponašanja ispitanika dokle god se njihovo ponašanje odvija unutar Unije. Iz pravila o teritorijalnom području primjene Opće uredbe, ali i iz činjenice njezine izravne primjene u državama članicama, zaključuje se da su jedni od glavnih ciljeva Opće uredbe omogućiti građanima Europske unije bolju kontrolu nad njihovim osobnim podacima te modernizirati i objediniti pravila zahvaljujući kojima poduzeća mogu smanjiti formalnosti i birokraciju te iskoristiti prednosti snažnijeg povjerenja potrošača. U tom kontekstu, Opća uredba ojačava postojeća prava ispitanika¹¹ te uvodi nova. U poglavlju III Opće uredbe iscrpno su obrazložena prava ispitanika, kao što su pravo ispitanika na pristup kojim se ispitanicima omogućava lakši pristup njihovim podacima, uključujući pružanje više informacija o tome kako se ti podaci obrađuju i jamčenje da su te informacije dostupne na jasan i razumljiv način; pravo na ispravak i na brisanje u slučaju kada ispitanik više ne želi da se njegovi podaci obrađuju i kad ne postoji zakonski razlog za zadržavanje podataka; novoustanovljeno pravo na prenosivost podataka čime se olakšava prijenos podataka između davatelja usluga; pravo na ograničenje obrade te pravo pojedinca da sazna za povredu osobnih podataka. Drugim riječima, Opća uredba propisuje obvezu poduzećima i organizacijama da moraju pojedince odmah obavijestiti o ozbiljnim povredama osobnih podataka, a moraju obavijestiti i nadzorno tijelo.

Nedvojbeno je da je ubrzan tehnološki razvoj i promjena načina obrade osobnih podataka u smislu digitalizacije, potaknula europskog zakonodavca da preispita pravne okvire Europske unije kojima se osigurava zaštita privatnosti i osobnih podataka te da donese pravni dokument neposredne primjene, kojim će, u jednu ruku osigurati slobodan protok osobnih podataka unutar

⁹ „Voditelj obrade” znači fizička ili pravna osoba, tijelo javne vlasti, agencija ili drugo tijelo koje samo ili zajedno s drugima određuje svrhe i sredstva obrade osobnih podataka; Opća uredba (v. bilj. 1), članak 4. stavak 1. točka 7.

¹⁰ „Izvršitelj obrade” znači fizička ili pravna osoba, tijelo javne vlasti, agencija ili drugo tijelo koje obrađuje osobne podatke u ime voditelja obrade; *Ibid.*, članak 4. stavak 1. točka 8.

¹¹ „Ispitanik” je pojedinac čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi. Pojedinac čiji se identitet može utvrditi jest osoba koja se može identificirati izravno ili neizravno, osobito uz pomoć identifikatora kao što su ime, identifikacijski broj, podaci o lokaciji, mrežni identifikator ili uz pomoć jednog ili više čimbenika svojstvenih za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet tog pojedinca. *Ibid.*, članak 4. stavak 1. točka 1.

Unije između država članica, a u drugu ruku, sa slobodnim protokom podataka uskladiti zaštitu temeljnih prava i sloboda pojedinaca u vezi s obradom njihovih podataka.

2.3. Zaštita osobnih podataka u Republici Hrvatskoj

U Hrvatskoj, pravo na zaštitu osobnih podataka zajamčeno je člankom 37. Ustava Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ustav RH)¹² koji propisuje da se svakom jamči sigurnost i tajnost osobnih podataka te da se bez privole ispitanika, osobni podaci mogu prikupljati, obrađivati i koristiti samo uz uvjete određene zakonom. Također se utvrđuje kako se zakonom uređuje zaštita podataka te nadzor nad djelovanjem informatičkih sustava u državi i da je zabranjena uporaba osobnih podataka suprotna utvrđenoj svrsi njihovog prikupljanja. Zanimljivo je kako je Ustav RH već u svom izvornom tekstu iz 1990. propisao i zajamčio pravo na zaštitu osobnih podataka, u identičnom sadržaju kako glasi i danas. Detaljnija zakonska razrada odredbe članka 37. Ustava RH uslijedila je donošenjem Zakona o zaštiti osobnih podataka iz 2003.,¹³ kojim se osnovala i Agencija za zaštitu osobnih podataka (u daljnjem tekstu: Agencija ili AZOP), čija je zadaća obavljanje nadzora nad obradom osobnih podataka. Zakonodavni okvir kojim je regulirano područje zaštite osobnih podataka u Republici Hrvatskoj do 25. svibnja 2018. godine, a koji je ujedno bio i pravni okvir za rad Agencije, uključivao je Zakon o zaštiti osobnih podataka, Uredbu o načinu vođenja i obrascu evidencije o zbirkama osobnih podataka,¹⁴ Uredbu o načinu pohranjivanja i posebnim mjerama tehničke zaštite posebnih kategorija osobnih podataka¹⁵ te Direktivu 95/46/EZ.

Stavljanjem u primjenu Opće uredbe i donošenjem Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka iz 2018. (u daljnjem tekstu: Zakon o provedbi Opće uredbe),¹⁶ prethodno navedeni Zakon o zaštiti osobnih podataka, uredbe Vlade i Direktiva 95/46/EZ prestali su važiti.

Danas, u Republici Hrvatskoj, zakonodavni okvir zaštite osobnih podataka u osnovi čine Opća uredba, Zakon o provedbi Opće uredbe, Direktiva (EU) 2016/680,¹⁷ Zakon o zaštiti fizičkih

¹² Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14 - odluka USRH.

¹³ Zakon o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine broj 103/03, 118/06, 41/08, 130/11. Službeni pročišćeni tekst Zakona objavljen je u Narodnim novinama broj 106/12.

¹⁴ Uredba o načinu vođenja i obrascu evidencije o zbirkama osobnih podataka, Narodne novine broj 104/04.

¹⁵ Uredba o načinu pohranjivanja i posebnim mjerama tehničke zaštite posebnih kategorija osobnih podataka, Narodne novine broj 139/04.

¹⁶ Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine broj 42/18.

¹⁷ Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, Službeni list Europske unije L 119/89 od 4. svibnja 2016. - HR, str. 89-131.

osoba u vezi s obradom i razmjenom osobnih podataka u svrhe sprječavanja, istraživanja, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija¹⁸ te ostali domaći, europski i međunarodni propisi koji reguliraju određena područja zaštite ili obrade osobnih podataka. Pri tome, primjena tih propisa odnosi se na sve vrste obrade osobnih podataka te se proteže kroz gotovo sva područja i sfere djelovanja i rada fizičkih i pravnih osoba kao voditelja obrade, izvršitelja obrade ili trećih strana koji u svakodnevnom radu i obavljanju svojih poslova i zadaća raspolažu sa osobnim podacima u različite svrhe. Upravo iz tih razloga područje zaštite osobnih podataka ne obuhvaća samo propise o zaštiti podataka nego se proteže i na primjenu svih posebnih propisa/zakona koji uređuju pojedino pravno područje, primjerice: javni sektor odnosno djelovanje tijela javne vlasti, financijski sektor, sektor telekomunikacija, sektor zdravstva, sektor znanosti i obrazovanja, sektor marketinga kao i svih drugih područja u kojima priroda poslova iziskuje obradu osobnih podataka.¹⁹ Ključna promjena, koju je primjena Opće uredbe donijela u Republiku Hrvatsku, jest osviještenost samih ispitanika, pojedinaca, o njihovim pravima i načinu njihova ostvarenja. Broj predmeta i zahtjeva vezanih uz ostvarivanje prava na zaštitu osobnih podataka postavljenih pred Agenciju od primjene Opće uredbe povećao se višestruko u odnosu na razdoblje prije 25. svibnja 2018. godine, a točni podaci bit će izneseni u daljnjim poglavljima ovog rada. Budući da to nije slučaj samo u Hrvatskoj, nego u svakoj državi članici EU, jasno je kako je europski zakonodavac uspio u svojoj namjeri i dobro prepoznao područje u kojem se pojedincima često krše ili ugrožavaju prava. U svakom slučaju, nova i široka regulativa u području zaštite osobnih podataka donijela je mnoge promjene i izazove s kojima su se morali suočiti, i još se suočavaju, svi koji obrađuju osobne podatke, ali i Agencija zbog ukupnog opsega poslova i zadaća koji su uslijedili punom primjenom Opće uredbe.

3. AGENCIJA ZA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA

3.1. Općenito o Agenciji za zaštitu osobnih podataka

U Republici Hrvatskoj kao nadzorno tijelo za zaštitu osobnih podataka uspostavljena je Agencija za zaštitu osobnih podataka (Agencija ili AZOP) koja je do 25. svibnja 2018. godine svoje uporište u radu temeljila na, do tada važećem, zakonodavnom okviru proizašlom iz

¹⁸ Zakon o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom i razmjenom osobnih podataka u svrhe sprječavanja, istraživanja, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, Narodne novine broj 68/18.

¹⁹ Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2018. godine, Zagreb, ožujak 2019., str. 21., https://azop.hr/wp-content/uploads/2020/12/izvjesce_azop_2018.pdf.

Zakona o zaštiti osobnih podataka iz 2003. Tim je Zakonom prvi put u Republici Hrvatskoj uređeno pitanje zaštite osobnih podataka. Agencija je s radom započela 2004. godine.

Agencija je, u okviru Zakona o zaštiti osobnih podataka, imala bitno manje nadzorne ovlasti no što ih ima danas na temelju Opće uredbe i Zakona o provedbi Opće uredbe. U vrijeme važenja Zakona o zaštiti podataka, Agencija je nadzirala provođenje zaštite osobnih podataka, ukazivala na uočene zlouporabe prikupljanja osobnih podataka, rješavala zahtjeve za utvrđivanje povrede prava zajamčenih Zakonom o zaštiti osobnih podataka, pratila uređenje zaštite osobnih podataka u drugim zemljama te davala savjete, mišljenja i preporuke za unaprjeđenje zaštite osobnih podataka. U slučaju da je prilikom obavljanja nadzora utvrdila da su povrijeđene odredbe Zakona o zaštiti osobnih podataka, Agencija je imala pravo upozoriti ili opomenuti voditelja zbirke osobnih podataka, primatelja i izvršitelja obrade na nezakonitosti u obradi te rješenjem narediti da se nepravilnosti uklone u određenom roku, privremeno zabraniti prikupljanje, obradu i korištenje osobnih podataka koji se obrađuju suprotno zakonu, narediti brisanje osobnih podataka prikupljenih bez pravne osnove te izreći slične sankcije, ali bez ovlasti izricanja upravnih novčanih kazni.²⁰

Kako stoji u Izvješću Agencije, izvještajno razdoblje koje je obuhvaćalo 2018. godinu, kao prijelomnu, bilo je specifično zbog primjene različitih pravnih izvora u području zaštite osobnih podataka (osim pravnih izvora iz područja zaštite osobnih podataka, Agencija je dužna primjenjivati i druge propise kao *lex specialis* jer svi oni predstavljaju jednu od zakonitih osnova za obradu osobnih podataka); ukupnog opsega poslova koji su uslijedili punom primjenom Opće uredbe; zahtjeva za jednoobraznim postupanjem svih nacionalnih nadzornih tijela u području zaštite osobnih podataka kojim se pruža garancija fizičkim osobama za ujednačenim stupnjem zaštite prava u odnosu na zaštitu osobnih podataka; promjene u pravnoj regulativi koje su uslijedile zbog izravne primjene Opće uredbe; značajnog porasta zaprimljenih predmeta u kojima su zatražena postupanja Agencije i tumačenje propisa te održavanja brojnih edukacija za voditelje i izvršitelje obrade.²¹

²⁰ Usp. i Pušić, Marija, Vulje, Igor, Uloga Agencije za zaštitu osobnih podataka kao nadzornog tijela u provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Bilten Hrvatskog društva za medicinsku informatiku (Online), vol. 24, 2018., br. 1, str. 42.

²¹ Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2018. godine (bilj. 19), str. 8.

3.1.1. Agencija kao neovisno državno tijelo

Danom stupanja na snagu Zakona o provedbi Opće uredbe (25. svibnja 2018.) Agencija za zaštitu osobnih podataka, osnovana Zakonom o zaštiti osobnih podataka iz 2003. kao pravna osoba s javnim ovlastima, postala je državno tijelo te je nastavila s radom pod istim nazivom.²²

U članku 4. stavku 2. Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka je propisano: „(2) Agencija je neovisno državno tijelo. Agencija je u svom radu samostalna i neovisna i za svoj rad odgovara Hrvatskome saboru.“

Agencija je, dakle, 2018. godine transformirana iz pravne osobe s javnim ovlastima u neovisno državno tijelo koje nadzire provedbu Opće uredbe i obavlja poslove u okviru djelokruga i nadležnosti utvrđenih Zakonom o provedbi Opće uredbe.

Slijedom navedenog, ocjena zakonitosti općih akata Agencije više se ne bi trebala provoditi u objektivnom upravnom sporu pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske na temelju Zakona o upravnim sporovima²³ jer Agencija više nije pravna osoba s javnim ovlastima. Kako je Agencija Zakonom o provedbi Opće uredbe promijenila pravni status te postala neovisno državno tijelo, moglo bi se zaključiti da za nadzor nad ustavnošću i zakonitošću njezinih općih akata treba biti nadležan Ustavni sud Republike Hrvatske. Naime, u rješenju broj: U-II-5157/2005 i dr. 5. ožujka 2012. Ustavni sud odredio je razliku između općih akata i „drugih propisa“ u smislu članka 125. alineje 2. Ustava RH prema formalnom kriteriju, to jest prema donositelju općeg akta/propisa, kako slijedi: „3. Uvažavajući zakonsko određenje općih akata iz članka 3. stavka 2. ZUS-a, pod 'drugim propisom', u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. ... 'Drugim propisima' u smislu članka 125. alineje 2. Ustava ne smatraju se eksterni i interni opći akti koje donose tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, druge pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu u smislu članka 3. stavka 2. ZUS-a. Kontrola njihove

²² Zakon o provedbi Opće uredbe, članak 52. stavak 1. (dio IX. Prijelazne i završne odredbe).

²³ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 20/10, 143/12, 152/114, 94/16, 110/21.

zakonitosti u nadležnosti je Visokog upravnog suda Republike Hrvatske“ (točka 3. obrazloženja rješenja broj: U-II-5157/2005 i dr.).²⁴

Unatoč tim jasnim mjerilima, prema kojima bi nadzor nad općim aktima Agencije morao biti u nadležnosti Ustavnog suda (jer je Agencija državno tijelo, a ne pravna osoba s javnom ovlašću), praksa Ustavnog suda pokazuje da bi Ustavni sud mogao odlučiti i drugačije, to jest ne prihvatiti nadležnost za ocjenu ustavnosti i zakonitosti općih akata Agencije. Na to upućuje odluka Ustavnog suda broj: U-III-2352/2019 od 26. listopada 2021., u kojoj je Ustavni sud utvrdio da je nadzor nad općim aktom Povjerenika za informiranje - koji je također „neovisno državno tijelo“²⁵ (što je usporedivo sa statusom Agencije) - u nadležnosti Visokog upravnog suda, a ne Ustavnog suda. Riječ je o općem aktu Povjerenika za informiranje pod nazivom „Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije“ iz 2014.²⁶ Ustavni sud je u odluci utvrdio: „Pogrešno je ... stajalište Visokog upravnog suda prema kojem neovisno državno tijelo, poput Povjerenika za informiranje, nema status pravne osobe koja ima javnu ovlast i da zbog toga zakonitost njihovih općih akata nije u nadležnosti Visokog upravnog suda“ (točka 15. obrazloženja odluke).

Čini se da nije potrebno posebno obrazlagati pogrešnost citiranog stajališta Ustavnog suda jer je ona očita. Ustavni sud je državno tijelo pogrešno poistovijetio s pravnom osobom koja ima javne ovlasti, u cijelosti ignorirajući činjenicu da nijedno državno tijelo (organ) nije pravna osoba, odnosno da su sva državna tijela samo „organi“ (bez pravne osobnosti) jedne pravne osobe - Republike Hrvatske. Osim toga, govoriti o tome da državno tijelo ima javne ovlasti znači negirati činjenicu da državno tijelo ima izvorne ovlasti nositelja državne vlasti (*iura imperii*), što znači da se njemu zakonom nije potrebno davati posebne javne ovlasti kao što se daju pravnim osobama - nedržavnim subjektima u smislu članka 114. stavka 2 Ustava RH. Hoće li Ustavni sud ponoviti istu pogrešku, koju je učinio s općim aktima Povjerenika za informiranje kao neovisnog državnog tijela, i s općim aktima Agencije kao neovisnog državnog tijela (primjerice, usporediv opći akt, koji je Agencija donijela 2020. godine, su „Kriteriji za obročnu

²⁴ O razlici između „drugih propisa“ i „općih akata“ detaljnije Staničić, Frane, Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-6111/2013 – jurisdikcijski voluntarizam?, *Sveske za javno pravo*, Fondacija Centar za javno pravo - CJP, vol. 9, 2018., br. 31, str. 90-100.

²⁵ Članak 5. točka 23. Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine broj 25/13, 85/15, 69/22) propisuje: „Povjerenik za informiranje“ (u daljnjem tekstu: Povjerenik) je neovisno državno tijelo za zaštitu prava na pristup informacijama i ponovne uporabe informacija“.

²⁶ „Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije, Narodne novine broj 12/14. i 15/14.

otplatu i uvjeti za raskid obročne otplate upravne novčane kazne Agencije za zaštitu osobnih podataka²⁷), ostaje da se vidi.

Slijedom navedenog, a zbog činjenice da je Agenciji primjenom Opće uredbe i donošenjem Zakona o provedbi Opće uredbe izmijenjen pravni status (kao što je rečeno, Agencija je iz statusa pravne osobe s javnim ovlastima 2018. godine prešla u status neovisnog državnog tijela te je time postala specifični dio državnog aparata), ovaj se rad ne bavi analizom sustava nezavisnih regulatora u Republici Hrvatskoj, koji u u sebi objedinjuju regulatorne, egzekutivne, upravne i sudbene funkcije, predstavljajući tako „inovaciju koja zadire u temeljna načela državnog ustrojstva i zakonodavne djelatnosti ... i ne uklapaju se u ustavni i pravni poredak“.²⁸ Naime, Staničić navodi „da su u hrvatskoj pravnoj literaturi postavljeni neki ključni kriteriji koje pravna osoba mora zadovoljavati, da bi se smatrala regulatornom agencijom, a oni su: 1. da je riječ o pravnoj osobi s javnim ovlastima izvan sustava državne uprave, 2. da ima ovlast donošenja podzakonskih propisa i vođenja pojedinačnih upravnih postupaka te 3. da protiv pojedinačne odluke regulatorne agencije žalba nije dopuštena. Tim kriterijima dodaju se još dva, od kojih je jedan obvezatan - da su osnovane zakonom, i drugi je fakultativan - da za svoj rad odgovaraju zakonodavnoj vlasti.“²⁹ Sukladno navedenim kriterijima, Agencija za zaštitu osobnih podataka ne ubraja se u regulatorne agencije već zbog toga što od 2018. godine nije pravna osoba s javnom ovlašću. Međutim i na nju se mogu odgovarajuće primijeniti preporuke iznesene u pravnoj literaturi, osobito ona u vezi s uređenjem sustava nadzora nad zakonitošću rada neovisnih agencija, na način da bi bilo potrebno uvesti mogućnost žalbe na pojedinačne odluke agencija.³⁰

²⁷ Kriteriji za obročnu otplatu i uvjeti za raskid obročne otplate upravne novčane kazne Agencije za zaštitu osobnih podataka, Narodne novine broj 5/20. Ti se kriteriji razmatraju u odjeljku 3.2. ovoga rada pod nazivom „Sustav upravnih novčanih kazni“.

²⁸ Smerdel, Branko, Nezavisni regulatori: o potrebi racionalizacije sustava, Informator, instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, Zagreb, br. 6075 od 26. svibnja 2012., str. 1-2.; Smerdel, Branko, Nezavisni regulatori i vladavina prava - hrvatska praksa u svjetlu američkog iskustva, u: Barbić, Jakša i Giunio, Miljenko (ur.), Zbornik 50. jubilarnog susreta pravnika: Opatija '12, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb: Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2012.

²⁹ Staničić, Frane, Kontrola nad radom regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Informator, tjednik za pravna i ekonomska pitanja, Zagreb, br. 6477 od 3. srpnja 2017., str. 2. Usp. i Staničić, Frane, Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, ResearchGate, 2. ožujka 2020., str. 4-6., <https://www.researchgate.net/publication/339617693>.

³⁰ Staničić, Frane, Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Pravo u gospodarstvu, časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2010., br. 5, str. 1374. Usp. i Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, ur. Ivan Koprić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013.

3.1.2. Ovlasti Agencije kao neovisnog državnog tijela

Agencija je neovisno državno tijelo s nadzornim, savjetodavnim, korektivnim i istražnim ovlastima za područje zaštite osobnih podataka u Republici Hrvatskoj.³¹ Temeljna je zadaća Agencije pratiti i nadzirati primjenu Opće uredbe i Zakona o provedbi Opće uredbe. U članku 4. stavku 1. Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka je propisano: „(1) Nadzorno tijelo u smislu odredbe članka 51. Opće uredbe o zaštiti podataka je Agencija za zaštitu osobnih podataka (u daljnjem tekstu: Agencija).“ Članak 51. Opće uredbe o zaštiti podataka, na koju se poziva citirana zakonska odredba, glasi: „Svaka država članica osigurava da je jedno ili više neovisnih tijela javne vlasti odgovorno za praćenje primjene ove Uredbe kako bi se zaštitila temeljna prava i slobode pojedinaca u pogledu obrade i olakšao slobodan protok osobnih podataka unutar Unije („nadzorno tijelo”)“.

Ostale ovlasti Agencije na temelju relevantnih propisa o zaštiti osobnih podataka dijele se na: savjetodavne, korektivne i istražne.³²

U savjetodavne ovlasti, među ostalim, pripada savjetovanje Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske i drugih institucija te tijela javne vlasti u pitanjima zakonodavnih i administrativnih mjera koje se odnose na obradu i postupanje s osobnim podacima, izdavanje mišljenja i odobravanje nacrtu kodeksa ponašanja, donošenje standardnih klauzula o zaštiti podataka, odobravanje korporativnih pravila, promicanje javne svijesti o pravilima koja se odnose na obradu osobnu podataka.

U sklopu istražnih ovlasti, Agencija provodi istrage u obliku revizije zaštite podataka, ima pravo privremeno ili trajno ograničiti ili zabraniti obradu, ishoditi pristup svim potrebnim podacima i informacijama, prostorijama voditelja ili izvršitelja obrade, opremi i sredstvima za obradu podataka, oduzeti ili zapečatiti potrebne sustave pohrane i opremu za vrijeme provođenja nadzornih aktivnosti.

Agencija je dužna surađivati i s nadzornim tijelima drugih država članica EU-a u cilju osiguranja konzistentnosti primjene i provedbe Uredbe te sudjelovati u radu Europskog odbora za zaštitu podataka³³ i pratiti razvoj u onoj mjeri u kojoj on utječe na zaštitu osobnih podataka,

³¹ Usp. članak 52. stavak 1. Zakona o provedbi Opće uredbe (dio IX. Prijelazne i završne odredbe).

³² Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2018. godine (bilj. 19), str. 6.

³³ Europski odbor za zaštitu podataka tijelo je Unije osnovano člankom 68. Opće uredbe. Odbor ima pravnu osobnost i promatra se kao nasljednik Radne skupine iz članka 29., koja je osnovana Direktivom o zaštiti podataka kako bi savjetovala Komisiju o svim mjerama EU-a koje utječu na prava pojedinaca u pogledu obrade osobnih

a osobito razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija te komercijalnih praksi. Također, Općom uredbom uvedena su izričita pravila o obveznoj međusobnoj pomoći između tijela nadležnih za zaštitu osobnih podataka, kao i mehanizmi koji propisuju ujednačeno postupanje više država članica, pri čemu se određuje i način postupanja prilikom rješavanja slučaja s međunarodnim elementima.

Ključna novina zbog koje je donošenje Opće uredbe izazvalo iznimno velik interes javnosti upravo je povezana s proširenjem korektivnih ovlasti Agencije u smislu jačanja sankcijskog sustava. Stoga, Agencija, osim što utvrđuje povrede, izdaje opomene i upozorenja, ima ovlast i narediti voditelju ili izvršitelju obrade poštovanje zahtjeva ispitanika, obavješćivanje ispitanika o povredi osobnih podataka, ispravljanje ili brisanje osobnih podataka, suspenziju protoka podataka. Konačno, Agencija ima pravo izdati upravnu novčanu kaznu uz ostale korektivne mjere ili umjesto mjera, ovisno o okolnostima svakog pojedinog slučaja.

3.2. Sustav upravnih novčanih kazni

Ciljevi donošenja Opće uredbe su prije svega postojana i visoka razina zaštite pojedinaca u vezi s obradom njihovih osobnih podataka, ali i ujednačavanje razine te zaštite na način da ona bude jednaka u svim državama članicama, uključujući usklađivanje njihovih sankcijskih sustava. U skladu s tim ciljevima, u članku 83. Opće uredbe iscrpno se uređuje sustav upravnih novčanih kazni, odnosno propisuje koja se kršenja sankcioniraju, koja je gornja granica novčane kazne te koji su kriteriji za određivanje upravnih novčanih kazni, čemu se treba posvetiti dužna pozornost pri izricanju kazne te koja je svrha takvog kažnjavanja. U stavku 9. članka 83. Opće uredbe propisano je sljedeće: ako pravnom sustavom države članice nisu predviđene upravne novčane kazne, članak 83. Opće uredbe može se primjenjivati na način da postupak određivanja novčane kazne pokreće nadležno nadzorno tijelo, a izriču je nadležni nacionalni sudovi osiguravajući pritom da su ta pravna sredstva učinkovita i imaju istovrijedan učinak kao i upravne novčane kazne koje izriču nadzorna tijela.³⁴

podataka i privatnosti, promicala ujednačenu primjenu Direktive te Komisiji pružala stručna mišljenja o pitanjima povezanim sa zaštitom podataka. Odbor čine voditelji nadzornih tijela iz svake države članice.

³⁴ U recitalu (uvodnoj izjavi) 151. Opće uredbe (v. bilj. 1) konstatirano je kako u pravnim sustavima Danske i Estonije nisu dopuštene upravne novčane kazne kako ih navodi Opća uredba Pravila za upravne novčane kazne mogu se primjenjivati na način da u Danskoj nadležni nacionalni sudovi izriču novčanu kaznu kao kaznenu sankciju, a da u Estoniji nadzorno tijelo izriče novčanu kaznu u okviru prekršajnog postupka, pod uvjetom da takva primjena pravila u tim državama članicama ima istovrijedan učinak kao i upravne novčane kazne koje izriču nadzorna tijela. U svakom slučaju te kazne trebale bi biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.

Hrvatski je zakonodavac u članku 44. Zakona o provedbi Opće uredbe propisao da Agencija izriče upravne novčane kazne za povrede odredaba tog Zakona i Opće uredbe, da se one izriču odlukom kojom se utvrđuje iznos i način uplate upravne novčane kazne te da protiv te odluke nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Izricanje upravnih novčanih kazni, sukladno članku 83. Opće uredbe treba biti učinkovito, proporcionalno i odvraćajuće, a novčana kazna može se izreći uz korektivne mjere koje predviđa Opća uredba ili umjesto tih mjera, ovisno o okolnostima slučaja, pri čemu se treba voditi računa o prirodi, težini i trajanju kršenja, ima li kršenje obilježje namjere ili nepažnje, radnjama koje je voditelj ili izvršitelj obrade poduzeo kako bi ublažio posljedice kršenja, prijašnjim kršenjima voditelja obrade i ostalome.³⁵ Prema Zakonu o provedbi Opće uredbe, ako se upravne novčane kazne izriču uz korektivne mjere, odluka o upravnoj novčanoj kazni donosi se po pravomoćnosti rješenja kojom je izrečena mjera.

Ako su upravne novčane kazne izrečene fizičkim osobama, odnosno osobama koje nisu poduzetnici, u obzir bi se prilikom razmatranja trebala uzeti i opća razina dohotka u državi članici, a u slučaju lakšeg kršenja i ukoliko bi novčana kazna nerazmjerno opteretila fizičku osobu, umjesto novčane kazne može se izdati upozorenje. U tom kontekstu, Agencija je 2020. godine donijela podzakonski akt naziva „Kriteriji za obročnu otplatu i uvjeti za raskid obročne otplate upravne novčane kazne Agencije za zaštitu osobnih“³⁶ kojima je propisala kriterije i pretpostavke za odobravanje obročne otplate kazne fizičkim i pravnim osobama. Sukladno tim kriterijima, Agencija prilikom razmatranja zahtjeva za obročnu otplatu podnositelja fizičke osobe uzima u obzir visinu dohotka, imovno stanje podnositelja, činjenicu da je podnositelj korisnik prava na zajamčenu minimalnu naknadu u skladu s propisima o socijalnoj skrbi, ili da je korisnik prava na pomoć za uzdržavanje iz sustava socijalne skrbi. Međutim, kršenja odredbi Opće uredbe od strane poduzetnika mogu za posljedicu imati vrlo visoke novčane sankcije. Konkretnije, za određena kršenja mogu se izreći kazne niže razine koje iznose do 10 milijuna eura ili 2% svjetskog godišnjeg prihoda za prethodnu godinu, ovisno o tome što je veće, dok se za kršenja koja se odnose, između ostalog, na osnovna načela obrade, prava ispitanika i prijenosa osobnih podataka u treću zemlju mogu izreći i kazne do 20 milijuna eura ili u slučaju poduzetnika do 4% ukupnog godišnjeg prometa na svjetskoj razini za prethodnu financijsku godinu, ovisno što je veće.³⁷ Uz to, prema Općoj uredbi, upravne novčane kazne mogu se izreći

³⁵ Opća uredba (v. bilj. 1), članak 83. stavak 2. točke a) do h).

³⁶ V. bilj. 28.

³⁷ Opća uredba (v. bilj. 1), članak 83. stavak 4. i 5.

i trgovačkim društvima koja posluju na području Europske unije bez obzira gdje su registrirana, što prema prijašnjoj regulativi nije bio slučaj. Prema Izvješću međunarodnog pravnog društva DLA Piper objavljenog 18. siječnja 2022. godine,³⁸ nadzorna tijela za zaštitu podataka diljem Europe izrekla su novčane kazne u ukupnom iznosu od gotovo 1,1 milijardu eura, i to u razdoblju od 28. siječnja 2021. godine, dakle u nepunih godinu dana. Ovaj iznos odnosi se na države članice Europske unije uključujući Norvešku, Island te Lihtenštajn, a sedam je puta veći u odnosu na ukupni iznos izrečenih kazni za razdoblje od siječnja 2020. godine do siječnja 2021. godine.

Nadalje, najveća upravna novčana kazna je ona koju je Luksemburška nacionalna komisija za zaštitu osobnih podataka izrekla američkom online trgovcu, u iznosu od čak 746 milijuna eura, što je najveća kazna za kršenje Opće uredbe do sada te je četrnaest puta viša od prethodne najveće kazne koju je u prosincu 2020. godine francusko nadzorno tijelo (CNIL) izreklo društvu Google LLC u iznosu od 60 milijuna eura i društvu Google Ireland u iznosu od 40 milijuna eura, i to zbog postavljanja reklamnih „kolačića“ na računala korisnika bez njihovog prethodnog pristanka i bez pružanja odgovarajućih podataka o istima.

U svakom slučaju, prema navedenom istraživanju DLA Piper-a, vodeća mjesta na tablici ukupno izrečenih kazni zauzimaju Luksemburg i Irska, države koje su na tim mjestima zamijenile, do tada vodeće, Italiju i Njemačku.³⁹

U Republici Hrvatskoj, Agencija je 2020. godine svojim rješenjem izrekla prvu novčanu upravnu kaznu i to jednoj banci zbog povrede članka 15. stavka 3. Opće uredbe, točnije zbog odbijanja dostave osobnih podataka ispitanicima/građanima/klijentima banke. Prije donošenja tog rješenja, Agencija je donijela 34 rješenja u kojima je banci naložena dostava dokumentacije, odnosno kopije osobnih podataka svim ispitanicima koji su to zatražili. Budući da banka nije postupila po potonjim rješenjima te je time uskratila ispitanicima pravo na dostavu kopija osobnih podataka, Agencija je odlučila provesti postupak po službenoj dužnosti te izreći novčanu kaznu, pri čemu je u obzir uzeta kao otegotna okolnost da se radi o teškoj povredi kršenja prava ispitanika za čije je kršenje propisana kazna do 20 milijuna eura te da je riječ o širokom krugu ispitanika zahtjevima kojih banka nije udovoljila, njih više od 2.500. Također je utvrđeno da je banka u kršenju odredaba Opće uredbe

³⁸ DLA Piper GDPR fines and data breach survey: January 2022. A report produced by DLA Piper's cybersecurity and data protection team, by: Ross McKean, Ewa Kurowska-Tober, Heidi Waem, 18 January 2022, <https://www.dlapiper.com/en/europe/insights/publications/2022/1/dla-piper-gdpr-fines-and-data-breach-survey-2022/>.

³⁹ *Ibid.*

postupala svjesno i s namjerom te da nije ni na koji način uložila napor za ublažavanjem posljedica tog kršenja.⁴⁰

Sukladno recitalu (uvodnoj izjavi) 148. Opće uredbe, nadzorno tijelo pri izricanju upravne novčane kazne posebnu pozornost treba posvetiti naravi, ozbiljnosti i trajanju kršenja, namjeri kršenja, mjerama poduzetim za ublažavanje pretrpljene štete, stupnju odgovornosti ili svim relevantnim prethodnim kršenjima, načinu na koji je nadzorno tijelo doznalo za kršenje, usklađenosti s mjerama naloženima protiv voditelja obrade ili izvršitelja obrade, pridržavanju kodeksa ponašanja te svakom drugom otegotnom ili olakotnom čimbeniku. Propisivanje sankcija, uključujući upravne novčane kazne, trebalo bi podlijegati odgovarajućim postupovnim zaštitnim mjerama u skladu s općim načelima prava Unije i Poveljom, uključujući i učinkovitu sudsku zaštitu i pravilno postupanje.

Određivanje visine upravne novčane kazne je primjer odlučivanja po slobodnoj ocjeni Agencije. Budući da protiv rješenja Agencije o izricanju upravne novčane kazne nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor, i sam sustav upravnih novčanih kazni u nadležnosti je upravnog sudstva. Članak 4. stavak 2. Zakona o upravnim sporovima propisuje da se upravni spor ne može voditi o pravilnosti pojedinačne odluke donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela, ali se može voditi o zakonitosti takve odluke, granicama ovlasti i svrsi radi koje je ovlast dana. Sukladno tome, upravni sudovi nisu ovlašteni sami riješiti stvar donošenjem reformacijske (meritorne) presude kada je tuženik (Agencija) rješavao po slobodnoj (diskrecijskoj) ocjeni o visini upravne novčane kazne. Sud će ispitivati zakonitost rješenja Agencije te granice ovlasti i svrha radi koje je ovlast dana, sve u svjetlu recitala (uvodne izjave) 148. Opće uredbe. Rajko u tom smislu ističe: „Generalno, sudska praksa kod ocjene zakonitosti upravnih akata donesenih primjenom slobodne ocjene pokazuje da je iznimno rijetko sporan zakonski temelj i granice za slobodnu ocjenu, već se u sporovima najčešće razmatra svrhovitost konkretne primjene slobodne ocjene. Na ovome području, upravni sud nije ovlašten sam riješiti stvar na način da izrekne (odredi) drugi iznos upravne novčane kazne, ali može ocijeniti da iznos izrečene kazne nije u skladu sa svrhom kažnjavanja, te (u tom dijelu ili šire) poništiti osporavanu odluku i predmet vratiti tuženiku na ponovni postupak. Ovakva odluka indirektno ograničava primjenu diskrecije od strane tuženika u ponovnom postupku. Primjerice, ako je sud ranije izrečenu kaznu ocijenio prestrogom u kontekstu svrhe diskrecijske ovlasti, u ponovnom

⁴⁰ AZOP, Rješenje kojim se izriče upravno novčana kazna zbog odbijanja dostave osobnih podataka ispitanicima, <https://azop.hr/rjesenje-kojim-se-izrice-upravno-novcana-kazna-zbog-odbijanja-dostave-osobnih-podataka-ispitanicima/>.

postupku ne može biti izrečena jednaka ili stroža upravna novčana kazna. Za utvrđivanje svrhe izricanja kazne u svakom pojedinom slučaju u obzir je potrebno uzeti elemente i kriterije propisane u članku 83. stavak 1. i 2. Opće uredbe, kao i s time povezani sadržaj uvodne izjave br. 148 uz Opću uredbu. U dijelu odlučivanja koji podliježe primjeni slobodne ocjene, ova vrsta predmeta prikladna je za okončanje upravnog spora sklapanjem sudske nagodbe (članak 89. ZUS-a).“⁴¹

3.3. Presjek stanja zaštite osobnih podataka prema godišnjim izvješćima Agencije

Kao što je u poglavlju 3.1. ovog rada već naznačeno, broj predmeta koji je Agencija zaprimila nakon što je 25. svibnja 2018. godine stupio na snagu Zakon o provedbi Opće uredbe višestruko je veći od broja zaprimljenih predmeta prije tog datuma. Prema izvještajnom razdoblju za 2018. godinu, od siječnja do kraja prosinca 2018. godine Agencija je evidentirala 4.901 novozaprimljeni predmet (podatak ne uključuje predmete prenesene iz 2017. godine), što je bilo 257% više zaprimljenih predmeta u odnosu na prethodnu 2017. godinu. Od zaprimljenih 4.901 predmeta, njih 79% odnosilo se na područje zaštite osobnih podataka propisano Općom uredbom, od kojih je najveći broj pristigao nakon 25. svibnja 2018. godine. Zaprimljeni predmeti pretežno su se odnosili na postupanja u javnom i državnom sektoru (državna i javna/lokalna uprava), financijskom sektoru, sektoru zdravstva, sektoru znanosti i obrazovanja, telekomunikacijskom sektoru te sektoru marketinga, kao i na obradu osobnih podataka na Internetu i društvenim mrežama, obradu osobnih podataka videonadzornim sustavom te obradu OIB-a i preslike osobnih dokumenata. Ipak, najveći broj zaprimljenih predmeta u 2018. godini, njih 3.464, odnosio se na neupravna postupanja Agencije, odnosno na zaprimljene zahtjeve za pravna mišljenja i upite. To je razumljivo jer se Opća uredba - složena i tada još nepoznata regulativa - te godine počela izravno primjenjivati, a za sobom je povlačila ozbiljne sankcije u slučaju njezine neprimjene ili kršenja.

U kategoriji upravnih postupaka, Agencija je zaprimila 383 zahtjeva za utvrđivanje povrede prava (pritužbe), što je u odnosu na 2017. godinu predstavljalo porast od 176%. Podneseni zahtjevi za utvrđivanje povrede prava građana također su se u velikom dijelu odnosili na telekomunikacijski sektor, financijski sektor, agencije za naplatu potraživanja, sektor znanosti i obrazovanja, zdravstveni sektor, javnu upravu, medije, Internet i društvene mreže, marketing,

⁴¹ Rajko, Alen, Neke posebnosti upravnih sporova u predmetima zaštite osobnih podataka, IUS-INFO, 11. studenoga 2020., <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/neke-posebnosti-upravnih-sporova-u-predmetima-zastite-osobnih-podataka>.

radne odnose, videonadzor i dr. Najveći broj usvojenih zahtjeva odnosio se na obradu osobnih podataka u svrhu sklapanja pretplatničkih ugovora s teleoperatorima i obradu osobnih podataka videonadzorom. Tijekom 2018. godine pokrenuto je 18 upravnih sporova od strane stranaka nezadovoljnih rješenjem Agencije, što je činilo 13,5% ukupnog broja izdanih rješenja.

Ovaj detaljni pregled bavi se statističkim presjekom prijelazne, 2018. godine, u kojoj je Opća uredba ušla u punu primjenu u Republici Hrvatskoj. Bilo je očekivano da će u narednim izvještajnim periodima doći do stagnacije u broju zaprimljenih predmeta i zahtjevima za pokretanje upravnog postupka. To potvrđuju statistički podaci iz godišnjih izvješća Agencije za 2019., 2020. te 2021. godinu.⁴²

Kao što je prethodno rečeno, u 2018. godini broj zaprimljenih predmeta bio je 4.901. U 2019. godini on je pao na 4.009, u 2020. dodatno se spustio na 3.094, da bi u 2021. godini opet pokazao rastući trend: zaprimljeno je 3.269 predmeta.

Što se tiče broja pokrenutih upravnih postupaka pred Agencijom, oni iz godine u godinu bilježe lagani pad, tako da su u 2018. godini pokrenuta 383 upravna postupka, a u 2021. njih 214.

Ipak, iznesene brojke daju nam pregled stanja samo s jednog aspekta, a njihov lagani padajući trend nipošto ne bi trebalo tumačiti na način da je pao interes za ovo područje ili da se kršenja odredbi Opće uredbe neće kažnjavati, posebno uzevši u obzir da je Agencija u 2021. godini izrekla četiri novčane upravne kazne, od kojih najmanja iznosi 25.000,00 kuna, a najveća 487.500,00 kuna. Također, Agencija je na svojim mrežnim stranicama u ožujku 2022. godine objavila da je izrekla dvije upravne novčane kazne, i to jednu od 940.000,00 kuna voditelju obrade odnosno društvu iz područja energetskog sektora zbog nedostavljanja snimki videonadzornih kamera na zahtjev ispitanika te jednu u iznosu od 675.000,00 kuna zbog nepoduzimanja odgovarajućih mjera sigurnosti obrade osobnih podataka od strane trgovačkog lanca kao voditelja obrade, što je dovelo do neovlaštene obrade osobnih podataka ispitanika njihovom javnom objavom na društvenim mrežama i u medijima.⁴³ Prema tome, istodobno s laganim trendom pada broja zaprimljenih predmeta, bilježi se trend rasta iznosa upravnih novčanih kazni koje Agencija izriče zbog nepoštovanja Opće uredbe. Te će novčane kazne tek biti predmetom izvještavanja za period od 1. siječnja do 31. prosinca 2022. godine.

⁴² Sva godišnjih izvješća Agencije (od 2011. do 2021.) dostupna su na <https://azop.hr/godisnja-izvjesca-o-radu/>. Svi statistički podaci navedeni u ovom poglavlju (3.3.) preuzeti su iz tih godišnjih izvješća.

⁴³ AZOP, <https://azop.hr/izrecene-upravne-novcane-kazne-u-ukupnom-iznosu-od-1-6-milijuna-kuna/>.

4. RJEŠAVANJE U POSTUPCIMA POVREDE PRAVA NA ZAŠTITU OSOBNIH PODATAKA

4.1. Povreda osobnih podataka

Pojam povrede osobnih podataka pravno je definiran u Općoj Uredbi kao “kršenje sigurnosti koje dovodi do slučajnog ili nezakonitog uništenja, gubitka, izmjene, neovlaštenog otkrivanja ili pristupa osobnim podacima koji su preneseni, pohranjeni ili na drugi način obrađivani”, pri čemu „obrada” znači „svaki postupak ili skup postupaka koji se obavljaju na osobnim podacima ili na skupovima osobnih podataka, bilo automatiziranim bilo neautomatiziranim sredstvima kao što su prikupljanje, bilježenje, organizacija, strukturiranje, pohrana, prilagodba ili izmjena, pronalaženje, obavljanje uvida, uporaba, otkrivanje prijenosom, širenjem ili stavljanjem na raspolaganje na drugi način, usklađivanje ili kombiniranje, ograničavanje, brisanje ili uništavanje” takvih podataka od strane voditelja ili izvršitelja obrade.⁴⁴ Da bi gore opisani postupci obrade bili zakoniti, moraju imati barem jedan pravni temelj propisan člankom 6. Opće uredbe, koji nosi naziv „Zakonitost obrade”. Pravni temelji su polazišna točka za ocjenu zakonitosti obrade te ujedno predstavljaju, izuzev dane privole, uvjete pod kojima je dopušteno ograničiti pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno ljudsko pravo. Drugim riječima, kada je obrada osobnih podataka sukladna s pravom, kada je cilj zbog kojeg se provodi obrada legitiman te kada je obrada nužna, osobni podaci se smiju obrađivati. U članku 6. točkama (b) do (f) Opće uredbe za svaki pravni temelj, osim privole (točka (a)), stoji da je obrada zakonita samo ako je ispunjen uvjet *nužnosti*, kako slijedi: (b) obrada je nužna za izvršavanje ugovora u kojem je ispitanik stranka ili kako bi se poduzele radnje na zahtjev ispitanika prije sklapanja ugovora; (c) obrada je nužna radi poštovanja pravnih obveza voditelja obrade; (d) obrada je nužna kako bi se zaštitili ključni interesi ispitanika ili druge fizičke osobe; (e) obrada je nužna za izvršavanje zadaće od javnog interesa ili pri izvršavanju službene ovlasti voditelja obrade; (f) obrada je nužna za potrebe legitimnih interesa voditelja obrade ili treće strane, osim kada su od tih interesa jači interesi ili temeljna prava i slobode ispitanika koji zahtijevaju zaštitu osobnih podataka, osobito ako je ispitanik dijete.

Dok se kod privole ispitanika neće primjenjivati test nužnosti, u ostalim pravnim temeljima potrebno je ocijeniti je li obrada osobnih podataka nužna za tu svrhu odnosno može li se svrha postići i bez tih podataka. Prilikom interpretacije, odnosno testiranja nužnosti, valja uzeti u obzir da nužnost ima drugačije značenje u privatnopravnim odnosima od onih u javnopravnom

⁴⁴ Opća uredba (v. bilj. 1), članak 4. točke 2. i 12.

segmentu. Dok se u javnom sektoru zahtijeva stroga nužnost (kada prikupljaju osobne podatke, tijela javne vlasti u pravilu trebaju ostati striktno u zakonskim okvirima), u privatnopravnim odnosima nužnost se testira fleksibilnije jer se temelji na privoli ispitanika ili na legitimnom interesu.⁴⁵ Pojam nužnosti ne može imati različito značenje u različitim državama članicama. Pojam nužnosti ima samostalno i neovisno značenje u pravu Unije i mora se tumačiti na način koji u potpunosti odražava ciljeve direktive, odnosno osobni podaci trebali bi se obrađivati samo ako se svrha obrade razumno ne bi mogla postići drugim ciljevima.⁴⁶

Uzevši u obzir broj subjekata koji obrađuju osobne podatke, količinu obrađivanih podataka, vrijeme u kojem svaka informacija, pa i osobni podatak predstavlja vrijednu valutu, načine obrađivanja, brz tehnološki razvoj, činjenicu da se svako postupanje s osobnim podacima smatra obradom koja podliježe pravilima Opće uredbe, nedvojbeno možemo zaključiti kako su neslućene mogućnosti kojima se prava pojedinaca vezana uz zaštitu osobnih podataka lako mogu povrijediti ili čak zloupotrijebiti.

Korištenje osobnih podataka u marketinške svrhe za što nije dana privola, čuvanje osobnih podataka kojima je, sukladno važećim propisima, istekao rok čuvanja, nezakonit prijenos osobnih podataka, nezakonit video nadzor, neovlašteno prosljeđivanje osobnih podataka radnika bez pravnog temelja, objava osobnih podataka u medijima, objava osobnih podataka na oglasnoj ploči stambene zgrade, dostava medicinske dokumentacije neovlaštenim osobama, obrada osobnih podataka postavljanjem videonadzornog sustava u zajedničkim prostorijama višestambenih zgrada bez valjanog pravnog temelja, netočno vođenje osobnih podataka o korisnicima usluga u ovršnim postupcima u svrhu naplate usluga tj. obrada tuđeg OIB-a ili broja identifikacijskog dokumenta kod osoba istog imena i prezimena koji dovodi do netočne identifikacije dužnika i zamjene identiteta osoba, davanje na korištenje osobnih podataka drugim korisnicima bez pravne osnove kao što je primjerice dostava OIB-a suvlasnika potencijalnim upraviteljima zgrade, nepoduzimanje odgovarajućih mjera zaštite osobnih podataka koje banke vode o svojim klijentima od neovlaštenog pristupa i uporabe, zatim zlouporabe osobnih podataka s ciljem nanošenja štete kao što je krađa ili namjerna zamjena identiteta, samo su neki od oblika povrede prava povezanih sa zaštitom osobnih podataka.

⁴⁵ Jurić, Marko, Opća uredba o zaštiti podataka: novine i izazovi. Tribine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, 221. tribina, Zagreb, 25. travnja 2018., str. 7. <https://www.pravo.unizg.hr/images/50018592/221%20Juric%20travanj.pdf>.

⁴⁶ Opća uredba (v. bilj. 1), recital (uvodna izjava) 39.

Složenost ovog osjetljivog pravnog područja, kao i novine koje nam je donijela nova Opća uredba, suočavaju i Agenciju za zaštitu osobnih podataka, ali i hrvatsko upravno sudstvo s novim interpretacijskim izazovima prilikom formiranja sudske prakse. Pred Agencijom za zaštitu osobnih podataka uspostavljen je postupak ostvarivanja prava na zaštitu osobnih podataka koji treba omogućiti zaštitu svakom pojedincu koji smatra da su njegova prava na zaštitu osobnih podataka povrijeđena ili ugrožena. Ne dovodeći u pitanje pokretanje postupka za zaštitu osobnih podataka pred Agencijom, ispitanik ima, sukladno članku 79. Opće uredbe pravo na učinkovit pravni lijek protiv voditelja ili izvršitelja obrade ako smatra da su mu zbog obrade njegovih osobnih podataka protivno Općoj uredbi prekršena njegova prava, što znači da se ispitanik izravno može obratiti sudu i to u onoj državi članici u kojoj voditelj ili izvršitelj obrade ima poslovni nastan. Osim toga, takvi se postupci mogu voditi pred sudovima države članice u kojoj ispitanik ima uobičajeno boravište, osim ako je voditelj obrade ili izvršitelj obrade tijelo javne vlasti neke države članice koje djeluje izvršavajući svoje javne ovlasti.

4.2. Postupak ostvarivanja prava na zaštitu osobnih podataka pred Agencijom

Sukladno članku 34. Zakona o provedbi Opće uredbe, a na temelju članka 77. Opće uredbe, svatko tko smatra da mu je povrijeđeno neko pravo zajamčeno tim Zakonom i Općom uredbom, može Agenciji podnijeti zahtjev za utvrđivanje povrede prava (prema terminologiji Opće Uredbe, riječ je o „pravu na pritužbu nadzornom tijelu“). Sama činjenica uspostavljanja posebnog postupka kojim osoba može zaštititi svoje pravo na zaštitu osobnih podataka pokazuje njegovu važnost. Ona upućuje i na to da inspekcijski nadzor koji Agencija provodi nad voditeljima i izvršiteljima obrade nije dovoljan da bi se osigurala zakonita obrada osobnih podataka i, što je ključno, učinkovito osvještava sve subjekte koji obrađuju osobne podatke na važnost zakonitog postupanja prilikom obrade osobnih podataka, pod prijetnjom puno strožih i konkretnijih sankcija no što je to bilo predviđeno prethodnim Zakonom o zaštiti osobnih podataka.

Opća uredba značajno je proširila ovlasti Agencije u smislu istražnih i korektivnih ovlasti, što je detaljnije razloženo u odjeljku 3.1.2. Ozbiljniji pristup ovoj temi, kao posljedica donošenja Opće uredbe, razvidan je i u presjeku stanja zaštite osobnih podataka prema godišnjim izvješćima Agencije prije i nakon stupanja na snagu Opće uredbe (poglavlje 3.3.).

Bez obzira na važnost ovog postupka i potrebu da se isti što jasnije zakonski definira, Zakon o provedbi Opće uredbe taj je postupak uredio tek s dva članka. Na temelju članka 77. stavka 1.

Opće uredbe („Ne dovodeći u pitanje druga upravna ili sudska pravna sredstva, svaki ispitanik ima pravo podnijeti pritužbu nadzornom tijelu, osobito u državi članici u kojoj ima uobičajeno boravište, u kojoj je njegovo radno mjesto ili mjesto navodnog kršenja, ako ispitanik smatra da obrada osobnih podataka koja se odnosi na njega krši ovu Uredbu“), hrvatski zakonodavac je člankom 34. Zakona o provedbi Opće uredbe propisao ovlaštenike prava na zaštitu osobnih podataka, nadležnost tijela za vođenje postupka i njegovo rješavanje, način pokretanja postupka, oblik i pravnu prirodu odluke o zaštiti osobnih prava, pravni lijek koji nezadovoljna stranka može koristiti protiv takve odluke te slučajeve u kojima se može tražiti odgoda izvršenja odluke do nastupa njezine pravomoćnosti.

Prema članku 34. stavku 1. Zakona o provedbi Opće uredbe, ovlaštenik prava na zaštitu osobnih podataka svaka je osoba koja smatra da joj je povrijeđeno neko pravo zajamčeno Zakonom o provedbi Opće uredbe i Općom uredbom, odnosno svaki pojedinac čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi izravno ili neizravno, osobito uz pomoć identifikatora kao što su ime, identifikacijski broj, podaci o lokaciji, mrežni identifikator ili uz pomoć jednog ili više čimbenika svojstvenih za fizički, fiziološki, genetski, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet tog pojedinca.⁴⁷ Budući da „podnošenje pritužbe nadzornom tijelu“, odnosno u kontekstu Zakona o provedbi Opće uredbe „podnošenje zahtjeva za utvrđivanje povrede prava“, prema pravnoj prirodi odgovara pokretanju upravnog postupka, važno je razložiti definiciju ovlaštenika prava na zaštitu jer je jedna od pretpostavki za vođenje upravnog postupka i utvrđivanje stranačke legitimacije osobe koja podnosi zahtjev. Pojedinac je u duhu Opće uredbe svaka živa fizička osoba, dok umrle osobe načelno ne uživaju zaštitu osobnih podataka, iako je moguće posebnim propisima zaštititi i podatke umrlih osoba.⁴⁸ Ukoliko se osobni podaci umrle osobe tiču nasljednih bolesti, oni postaju i osobni podaci njezinih živućih potomaka pa stoga podliježu propisima o zaštiti osobnih podataka. Opća uredba ne propisuje eksplicitno zaštitu osobnih podataka nerođene djece niti je posebno isključuje. To područje ostaje za sada otvoreno za buduća tumačenja. Nije naodmet napomenuti da se o ovome pitanju raspravljalo i puno prije donošenja Opće uredbe u okviru Vijeća Europe, koje je izdalo Preporuku br. R (97) 5 o zaštiti medicinskih podataka u kojoj je, između ostalog, preporučeno da se medicinski podaci nerođene djece smatraju i uživaju istu zaštitu kao i medicinski podaci maloljetne osobe.⁴⁹

⁴⁷ Usp. i članak 4. točku 1. Opće uredbe (v. bilj. 1) u kojoj su definirani “osobni podaci”.

⁴⁸ Opća uredba (v. bilj. 1), recital (uvodna izjava) 27.

⁴⁹ Council of Europe, Recommendation No. R (97) 5 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Medical data, adopted by the Committee of Ministers on 13 February 1997 at the 584th meeting of the Ministers' Deputies, 4.5 *Unborn children*, <https://rm.coe.int/cmrec-97-5-on-the-protection-of-medical-data/1680a43b64>.

Nadalje, iz navedene definicije ovlaštenika prava na zaštitu osobnih podataka proizlazi da doslovno svaka informacija koja se odnosi na pojedinca čiji je identitet utvrđen ili se može utvrditi predstavlja osobni podatak. Prema tumačenju Radne skupine iz članka 29.,⁵⁰ informacija se odnosi na pojedinca kada se obrađuje s ciljem da se na bilo koji način utječe na status ili ponašanje pojedinca, odnosno kada obrada informacije može imati utjecaj na prava i interese pojedinca. Radna skupina iz članka 29. navodi i neke primjere informacija koje ispunjavaju sadržajni element, iz čega je razvidno kako se mnogobrojne informacije mogu tretirati kao osobni podaci koji se odnose na pojedinca, od onih očitih (to su, primjerice, rezultati medicinske analize koji se jasno odnose na pacijenta, ali je to i kod ugrađen u identifikacijski dokument jer je riječ o informaciji koja se odnosi na određenu osobu te je zaštićena kao osobni podatak), pa sve do informacija koje primarno za svrhu imaju, primjerice, optimizaciju učinkovitosti usluge, ali u njihovoj obradi postaju i osobni podaci koji se odnose na pojedinca (primjerice, satelitske lokacije za određivanje položaja dostupnih taksija).

Kao što je već navedeno, postupak ostvarivanja prava na zaštitu osobnih podataka je upravni postupak. On se, sukladno članku 34. stavku 1. Zakona o provedbi Opće uredbe, pokreće podnošenjem zahtjeva za utvrđivanje povrede prava Agenciji. Budući da Zakonom o provedbi Opće uredbe nije propisan način podnošenja zahtjeva za utvrđivanje povrede prava niti su propisana pravila vođenja postupka, kao ni sadržaj i način dostave odluke donesene u tom postupku, suspodijarno se primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku (ZUP).⁵¹ Prema tom Zakonu, stranka može zahtjev za pokretanje upravnog postupka podnijeti Agenciji neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik, poslati poštom ili dostaviti elektroničkim putem.⁵² Kako bi se po predmetnom zahtjevu moglo postupiti, trebaju biti ispunjene pretpostavke propisane člankom 71. stavkom 2. Zakona o općem upravnom postupku. Osim navedenih načina dostave zahtjeva za utvrđivanje povrede prava, Agencija za zaštitu osobnih podataka na svojim je mrežnim stranicama objavila online obrazac ispunjavanje kojeg se također smatra valjanim načinom podnošenja zahtjeva za utvrđivanje povrede prava⁵³. Online obrazac sadržava rubrike koje se trebaju ispuniti podacima o podnositelju (ime i prezime, adresa, OIB), njegovim kontakt podacima, opisom povrede prava na zaštitu osobnih podataka, informacijama o tome kada se povreda dogodila te je li se stranka obratila kojem drugom

⁵⁰ V. bilj. 34.

⁵¹ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09, 110/21.

⁵² *Ibid.*, članak 41. stavak 1.

⁵³ AZOP, Obrasci, <https://azop.hr/zahtjev-za-utvrdivanje-povrede-prava/>.

regulatornom ili drugom tijelu ili voditelju obrade, kao i rubriku za popis priloženih dokumenata.

Po podnošenju zahtjeva za utvrđivanja povrede prava, Agencija pristupa ispitivanju postoje li pretpostavke za vođenje upravnog postupka. Drugim riječima, činjenica podnošenja zahtjeva sama po sebi ne znači da je upravni postupak pokrenut, sve dok se ne utvrde sljedeće pretpostavke: da se radi o upravnoj stvari⁵⁴, da je osoba koja je podnijela zahtjev stranački legitimirana i da se o istoj stvari ranije već nije pravomoćno odlučilo.⁵⁵ Temeljna je jurisdikcijska pretpostavka da je Agencija nadležna za rješavanje te upravne stvari.

Ukoliko neka od pretpostavki za vođenje upravnog postupka nije ispunjena, Agencija će rješenjem odbaciti zahtjev. Prema godišnjem izvješću Agencije za 2021. godinu, Agencija je donijela pet rješenja kojima je zahtjev odbacila zbog nenadležnosti, ali istodobno nije donijela nijedno rješenje kojim je neki zahtjev odbacila zbog neispunjavanja gore navedenih postupovnih pretpostavki.⁵⁶ Istovjetna situacija zabilježena je i 2020. godine kada je Agencija odbacila ukupno sedam zahtjeva, ali sve također zbog nenadležnosti).⁵⁷ Agencija je 2021. godine donijela i 21 rješenje kojim je obustavila već pokrenuti postupak zbog nepostojanja daljnjih pretpostavki za vođenje postupka ili zbog odustanka stranaka.⁵⁸

Ukoliko je zahtjev valjan, nakon završetka prve faze Agencija pristupa drugoj fazi upravnog postupka u kojoj utvrđuje činjenice i okolnosti bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari, sukladno načelu materijalne istine.⁵⁹ Prema rješenjima objavljenim na mrežnim stranicama Agencije razvidno je kako Agencija činjenično stanje utvrđuje sukladno odredbama Zakona o općem upravnom postupku (Drugi dio, Glava II. Postupak rješavanja upravne stvari) i propisima o zaštiti osobnih podataka, a najčešće na temelju zatraženih očitovanja stranaka ili obavljanjem neposrednih nadzornih aktivnosti koje su odlučne za donošenje zakonitog rješenja. Prema Godišnjem izvješću Agencije za 2021., upravna postupanja Agencije usredotočena su

⁵⁴ Usp. članak 2. Zakona o općem upravnom postupku (bilj. 53).

⁵⁵ Kovač, Nina, Rješavanje u postupcima povrede prava na zaštitu osobnih podataka, Hrvatska pravna revija, vol. 19, 2019., br. 9, str. 9.

⁵⁶ Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2021., klasa: 023-03/22-01/01, urbroj: 567-01-22-02, Zagreb, 28. ožujka 2022., str. 39., https://azop.hr/wp-content/uploads/2022/07/GODISNJE_IZVJESCE_AZOP_2021.pdf.

⁵⁷ Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2020., klasa: 023-03/21-01/01, urbroj: 567-01-01-21-01, Zagreb, 30. ožujka 2021., str. 49., https://azop.hr/wp-content/uploads/2022/07/GODISNJE_IZVJESCE_AZOP_2020.pdf.

⁵⁸ Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2021., *loc. cit.* (bilj. 59).

⁵⁹ Usp. članak 8. Zakona o općem upravnom postupku (bilj. 53).

na utvrđivanje povrede prava na zaštitu osobnih podataka ovisno o okolnostima svakog pojedinog slučaja te se i odluke odnosno rješenja donose u odnosu na konkretan slučaj. Neovisno o tome je li upravni postupak pokrenut po zahtjevu za zaštitu prava ili po službenoj dužnosti, postoji obveza voditelja postupka ispitati sve okolnosti konkretnog slučaja odnosno provesti sve radnje kojima se utvrđuje potpuno i točno činjenično stanje koje je nužno za donošenje zakonite odluke.⁶⁰ Konkretnije, Agencija mora ispitati činjenično stanje kako bi utvrdila je li zahtjev ispitanika osnovan, odnosno je li voditelj ili izvršitelj obrade podataka zaista počinio radnju kojom je došlo do povrede prava zajamčene Općom uredbom ili Zakonom o provedbi Opće uredbe. Agencija u tu svrhu primjenjuje načela vođenja upravnog postupka, posebno načelo utvrđivanja materijalne istine, načelo zakonitosti, načelo savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, i dr. Agencija provodi ispitni postupak, te se koristi svim pogodnim dokaznim sredstvima predviđena Zakonom o općem upravnom postupku (Glava III. Dokazivanje), posebno traženjem očitovanja ispitanika, pribavljanjem isprava, obavljanjem očevida, a sve u svrhu utvrđivanja činjeničnog supstrata i donošenja zakonite odluke. Agencija, kao javnopravno tijelo, može koristiti i službene evidencije drugog javnopravnog tijela, a njih nije potrebno posebno dokazivati, kao ni općepoznate činjenice ili činjenice koje su poznate službenoj osobi i koje propis pretpostavlja. Međutim, za sve te činjenice dopušteno je dokazivanje njihova nepostojanja. Iako joj na raspolaganju stoji i usmena rasprava kao sredstvo dokazivanja, koja bi trebala biti određena u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima⁶¹, Agencija najčešće raspravu ne određuje, čime se strankama onemogućava saslušanje, što u konačnici može dovesti i do narušavanja načela materijalne istine. Sigurno je da bi se relevantne činjenice važne za donošenje meritorne odluke pravilnije utvrdile provjerom navoda stranaka, i to ne putem dostavljenih pisanih očitovanja, već zakazivanjem usmene javne rasprave te saslušanjem svih stranaka i svjedoka koje eventualno predloži neka od stranaka, a po potrebi i očevidom na licu mjesta. O reperkusijama izostanka usmene rasprave, u slučaju da stranka izjavi pravni lijek protiv rješenja Agencije, bit će govora kasnije u radu.

Jedan od specifikuma konkretnog upravnog postupka obveza je Agencije da, sukladno članku 77. stavku 2. Opće uredbe, u razumnom roku (od tri mjeseca) izvijesti ispitanika o napretku i ishodu njegove pritužbe. Isto tako, ukoliko slučaj zahtijeva dodatnu istragu ili koordinaciju s

⁶⁰ Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2021., *op. cit.* (bilj. 59), str. 38.

⁶¹ Članak 54. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku (bilj. 53).

drugim nadzornim tijelom, ispitaniku treba dati privremene informacije te ga obavijestiti o mogućnosti podnošenja pravnog lijeka protiv odluke nadzornog tijela.

U trećoj, odnosno posljednjoj fazi upravnog postupka, Agencija donosi rješenje, i to primjenom logičkog silogizma. Naime, rješavanje u upravnim stvarima (isto kao i suđenje) u materijalnom smislu sastoji se u svom prvom stadiju od utvrđivanja učina, u drugom od supsumpcije pod mjerodavnu pravnu normu i u trećem od primjene pravila ponašanja. Drugim riječima, pošto utvrdi činjenično stranje (učin), Agencija će na upravnu stvar primijeniti mjerodavni propis te će na podlozi mjerodavne pravne norme ili više njih donijeti rješenje, koje je po svojim pravnim svojstvima upravni akt.

Kao što je navedeno pod točkom 4.1 ovog rada., obrada osobnih podataka bit će zakonita samo ako je utemeljena na nekoj od taksativno propisanih svrha iz članka 6. stavka 1. Opće uredbe. Ako Agencija utvrdi da zahtjev podnositelja nije osnovan, odbija ga rješenjem. U slučaju osnovanosti zahtjeva, Agencija na raspolaganju ima niz korektivnih mjera i sankcija propisanih člankom 58. stavkom 2. Opće uredbe, u sklopu kojih utvrđuje povrede, izdaje upozorenja, izdaje službene opomene voditelju ili izvršitelju obrade ako se postupcima obrade krše odredbe Uredbe, naređuje voditelju ili izvršitelju obrade da poštuje zahtjeve ispitanika za ostvarivanje njihovih prava u skladu s Uredbom, naređuje voditelju ili izvršitelju obrade da postupke obrade uskladi s odredbama Uredbe, naređuje voditelju obrade da ispitanika obavijesti o povredi osobnih podataka, privremeno ili konačno ograničava ili zabranjuje obradu, naređuje ispravljanje ili brisanje osobnih podataka, i konačno, izriče upravnu novčanu kaznu uz gore navedene mjere ili umjesto njih.

Najpoznatiji i medijski najpopraćeniji slučajevi u Hrvatskoj pokazali su svu raznolikost mjera i sankcija koje Agencija ima na raspolaganju kada ocijeni određeni zahtjev osnovanim ili pak djeluje po službenoj dužnosti. U slučaju saborske zastupnice Ivane Ninčević-Lesardić, Agencija je njezin zahtjev za utvrđivanje povrede prava na zaštitu osobnih podataka ocijenila osnovanim te *utvrdila* kako je obradom osobnih podataka zainteresirane osobe od strane Kliničkog bolničkog centra Split došlo do povrede odredaba članka 6. stavka 1., članka 9. stavka 1, članka 25. stavka 2. i članka 32. Opće uredbe o zaštiti podataka, na način da je predstojnik Klinike za ženske bolesti i porode Kliničkog bolničkog centra Split putem medija iznio detalje o njezinom zdravstvenom stanju, točnije detaljan opis medicinskog zahvata koji je obavljen nad njom, a sve protivno prvotnoj svrsi u koju su prikupljeni njezini osobni podaci, odnosno bez postojanja uvjeta za zakonitu obradu (iznošenje) osobnih podataka i poduzimanje odgovarajućih tehničkih i organizacijskih mjera zaštite osobnih podataka. S druge strane,

Agencija je u ožujku 2020. godine donijela rješenje kojim je izrečena prva upravna novčana kazna za kršenje Opće uredbe jednoj od banaka u Hrvatskoj jer nije omogućila pravo na pristup podacima i dostavila preslike svih dokumenata na kojima se osobni podaci i nalaze. Tom rješenju Agencije prethodilo je više blažih korektivnih mjera, preciznije 34 prethodna upozorenja upućena banci kojima joj se nalaže dostava traženih podataka. Za postupak uvrđivanja povrede prava, koji je nakon toga uslijedio, a koji je Agencija provela po službenoj dužnosti, očito je postojao opravdan razlog uzevši u obzir obujam povrede, vremensko trajanje povrede te oblik povrede koji uključuje svjesno i namjerno kršenje prava ispitanika, odnosno klijenata predmetne banke.

Sva pravomoćna rješenja Agencija objavljuje na svojim mrežnim stranicama⁶² pri čemu se ista anonimiziraju ili pseudonimiziraju. Podaci o počinitelju objavljuju se bez anonimiziranja podataka ako je rješenjem utvrđena povreda osobnih podataka maloljetnika, ili posebnih kategorija podataka, ili automatiziranog pojedinačnog donošenja odluke, odnosno profiliranja, ako je povredu počinio voditelj obrade ili izvršitelj obrade koji je već bio prekršio odredbe Zakona ili Opće uredbe ili ako je u vezi s rješenjem donesena odluka o upravnoj novčanoj kazni u iznosu od najmanje 100.000,00 kuna koja je postala pravomoćna.

Budući da Agencija donosi rješenja u svojstvu samostalnog središnjeg državnog tijela nad kojim nijedno tijelo ne provodi bilo kakav oblik upravnog nadzora, protiv rješenja Agencije nije dopuštena žalba. Člankom 34. stavkom 4. Zakona o provedbi Opće uredbe propisano je da se protiv rješenja Agencije tužbom može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom.

5. SUDSKA KONTROLA UPRAVNIH AKATA AGENCIJE

5.1. Primjena Opće uredbe na sudbenu vlast

Od početka 21. stoljeća svjedočimo znatnom povećanju prikupljanja, obrade i razmjene osobnih podataka, kako od strane gospodarskih subjekata, tako i od strane javnopravnih tijela. Dok su podaci koje prikupljaju i obrađuju javnopravna tijela nužni za redovito funkcioniranje države (primjerice, podaci o vlasnicima zemljišta, vlasnicima cestovnih motornih vozila, državljanima i strancima na teritoriju Republike Hrvatske, podaci o biračima, poreznim obveznicima i sl.), trgovačka društva i ostali subjekti privatnog prava također prikupljaju niz podataka koji se

⁶² Usp. AZOP, <https://azop.hr/rjesenja/>.

odnose na pojedinca osobno te se najčešće koriste u gospodarske svrhe, pri čemu ti podaci često postaju i predmetom trgovačke razmjene.⁶³ Svrhe navedenih obrada, ovisno o tome radi li se o subjektima privatnog prava ili o javnopravnim tijelima, značajno se razlikuju, iz čega proizlaze i iznimke, odnosno izuzeća od primjene Opće uredbe.

Prije samog izlaganja o upravnosudskoj kontroli upravnih akata i postupanja Agencije, slijedi kratki osvrt na prikupljanje i obradu osobnih podataka od strane tijela sudbene i pravosudne vlasti.

Kad je riječ o prikupljanju i obradi osobnih podataka od strane sudova i neovisnih pravosudnih tijela, ključno je razlikovati obradu osobnih podataka kada sudovi djeluju u okviru svoje sudske nadležnosti, obavljajući svoju funkciju, od prikupljanja osobnih podataka prilikom obavljanja ostalih zadaća i aktivnosti.⁶⁴ „Iako se ova Uredba primjenjuje, među ostalim, na aktivnosti sudova i drugih pravosudnih tijela, u pravu Unije ili pravu države članice moglo bi se odrediti radnje i postupke obrade u vezi s obradom osobnih podataka koju obavljaju sudovi i druga pravosudna tijela. Nadležnost nadzornih tijela ne bi smjela obuhvaćati obradu osobnih podataka kada sudovi djeluju u sudbenom svojstvu kako bi se zaštitila neovisnost pravosuđa u obavljanju njegovih sudskih zadaća, među ostalim u donošenju odluka. Trebalo bi biti moguće povjeriti nadzor takvih radnji obrade podataka posebnim tijelima u okviru pravosudnog sustava države članice, koja bi posebno trebala osigurati sukladnost s pravilima ove Uredbe, promicati svijest djelatnika u pravosuđu s o njihovim obvezama na temelju ove Uredbe i rješavati pritužbe u vezi s takvom obradom osobnih podataka.“⁶⁵

Nastavno na navedeno, a u korelaciji s ovlastima nadzornog tijela za zaštitu osobnih podataka (AZOP), u članku 55. stavku 3. Opće uredbe propisano je: “Nadzorna tijela nisu nadležna nadzirati postupke obrade sudova kada obavljaju svoju sudbenu funkciju”.

Stoga se i Agencija oglasila nenadležnom u povodu učestalih upita medija i napisa koji se odnose na objavu osobnih podataka građana na web stranici e-oglasna.pravosudje.hr. AZOP u objavi ističe kako javna objava osobnih podataka fizičkih osoba od strane sudova putem e-oglasne ploče, a u svrhu dostave, predstavlja izvršenje službenih ovlasti sudova te poštovanje njihove pravne obveze u smislu članka 6. Opće uredbe (obrada je nužna radi poštovanja pravnih obveza voditelja obrade; obrada je nužna za izvršavanje zadaće od javnog interesa ili pri

⁶³ Kovač, *op.cit.* (bilj. 57), str. 5.

⁶⁴ Opća uredba (v. bilj. 1), recital (uvodna izjava) 97.

⁶⁵ *Ibid.*, recital (uvodna izjava) 20.

izvršavanju službene ovlasti voditelja obrade), a koja objava je detaljno propisana zakonima, Sudskim poslovníkom i Odlukom nadležnog ministra. Zaključno, AZOP se poziva na citirani recital (uvodnu izjavu) 20. Opće uredbe u kojoj je naglašeno da bi se takav nadzor trebao povjeriti posebnim tijelima u okviru pravosudnog sustava.⁶⁶

Budući da se opće odredbe Opće uredbe primjenjuju i na sudove, odnosno na aktivnosti sudova koje ne uključuju obavljanje sudske funkcije, tako se sud također nalazi u poziciji voditelja obrade, kao tijelo javne vlasti koje samo ili zajedno s drugima određuje svrhe i sredstva obrade osobnih podataka, te kao takvo, osim kada djeluje u okviru svoje sudske nadležnosti, imenuje i službenika za zaštitu osobnih podataka.

Na web stranici www.sudovi.hr, mogu se naći imena i prezimena imenovanih službenika za zaštitu osobnih podataka za svaki sud u Republici Hrvatskoj, kao i njihovi kontakt podaci te pravna osnova obrade osobnih podataka ispitanika, pri čemu izdvajamo: pravnu obvezu, suglasnost ispitanika, obavljanje zadaće od javnog interesa, izvršavanje službenih ovlasti.

Od svih odluka o imenovanju službenika za zaštitu osobnih podataka donesenih od strane sudova nakon stupanja na snagu Opće uredbe, napose od strane visokih sudova u Republici Hrvatskoj, uključujući Vrhovni sud Republike Hrvatske, a koje su javno dostupne na internetu, jedino je Visoki kazneni sud Republike Hrvatske svoju odluku o imenovanju službenika za zaštitu osobnih podataka, donesenu 1. veljače 2021. godine, utemeljio na pročišćenom tekstu nevažećeg Zakona o zaštiti osobnih podataka (uz oznaku „(Narodne novine broj 106/12)“.⁶⁷ Visoki kazneni sud nije uzeo u obzir odredbe Opće uredbe koje se odnose na opsežnu obradu posebnih kategorija osobnih podataka i podataka koji se odnose na kaznene osude i kažnjiva djela, a ni Zakon o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom i razmjenom osobnih podataka u svrhe sprječavanja, istraživanja, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija, kojim je u hrvatski zakonodavni sustav implementirana Direktiva (EU) 2016/680.⁶⁸

Zaključno, opseg prava i obveza propisanih Općom uredbom, koji se odnose na načela obrade osobnih podataka i prava ispitanika (na pristup, brisanje, ispravak, ograničenje obrade, prenosivost, prigovor), kao i na obavješćivanje ispitanika o povredi osobnih podataka, mogu se

⁶⁶ AZOP, Objava osobnih podataka na e-oglasnoj ploči sudova, <https://azop.hr/objava-osobnih-podataka-na-e-oglasnoj-ploci-sudova/>.

⁶⁷ Visoki kazneni sud Republike Hrvatske, Odluka o imenovanju službenika za zaštitu osobnih podataka, broj: 3 Su-22/2021 od 1. veljače 2021., <https://sudovi.hr/sites/default/files/dokumenti/2021-02/Slu%C5%BEbenik%20za%20za%C5%A1titu%20osobnih%20podataka.pdf>.

⁶⁸ V. bilj. 17 i 18.

na temelju prava Unije ili prava države članice ograničiti u svrhu zaštite neovisnosti pravosuđa i sudskih postupaka ako se takvim ograničenjem poštuje bit temeljnih prava i sloboda. Ta ograničenja predstavljaju nužnu i razmjernu mjeru u demokratskom društvu za zaštitu, između ostalog, neovisnosti pravosuđa i sudskih postupaka.

Sudovi u okviru obavljanja svoje sudske funkcije nisu vezani zabranom obrade posebnih kategorija osobnih podataka (onih koji otkrivaju rasno ili etničko podrijetlo, politička mišljenja, vjerska ili filozofska uvjerenja ili članstvo u sindikatu te obrade genetskih podataka, biometrijskih podataka u svrhu jedinstvene identifikacije pojedinca, podataka koji se odnose na zdravlje ili podataka o spolnom životu ili seksualnoj orijentaciji pojedinca), ukoliko je obrada nužna za uspostavu, ostvarivanje ili obranu pravnih zahtjeva ili kad god sudovi djeluju u sudbenom svojstvu. Posebno je to značajno upravo kod upravnosudske kontrole odluka javnopravnih tijela, kada sud mora temeljito ispitati i utvrditi činjenično stanje kako bi donio valjanu odluku o zakonitosti pojedinačnog upravnog akta. Pri tome sam upravni sud mora obrađivati osobne podatke čija je zaštita ujedno i predmet upravnog spora.

5.2. Značaj i pokretanje upravnog spora u predmetima zaštite osobnih podataka

Prvo treba naglasiti dugu europsku pravnu tradiciju prema kojoj je pravo na pravni lijek (pravno sredstvo) deklarirano kao temeljno ljudsko pravo te snažno zaštićeno člankom 13. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u 46 država članica Vijeća Europe) i člankom 47. Povelje (u 26 država članica Europske unije kad je riječ o pravu Europske unije). Dosljedno tome, i Opća uredba određuje da stranka u postupku koja želi osporiti pravno obvezujuću odluku nadzornog tijela može pokrenuti postupak pred sudom države članice u kojoj nadzorno tijelo ima poslovni nastan. Stranka može biti podnositelj zahtjeva za utvrđivanje povrede prava, ali i voditelj ili izvršitelj obrade, a pokretanjem postupka pred sudom osporavati se može svaka odluka nadzornog tijela koja je donesena u sklopu njegovih istražnih, korektivnih i autorizacijskih ovlasti, kao i odluke o odbacivanju ili odbijanju zahtjeva za utvrđenjem povrede prava. Isto tako, ispitanik ima pravo podnijeti tužbu upravnom sudu i ako nadzorno tijelo ne riješi njegov zahtjev ili ne izvijesti ispitanika u roku od tri mjeseca o napretku ili ishodu podnesenog zahtjeva. Međutim, stranka nema pravo na pravni lijek za mjere nadzornog tijela koje nisu pravno obvezujuće, kao što su mišljenja ili savjeti.⁶⁹

⁶⁹ Opća uredba (v. bilj. 1), recital (uvodna izjava) 143.

Sukladno tome, članak 78. Opće uredbe, koji nosi naziv „Pravo na učinkovit pravni lijek protiv nadzornog tijela“, propisuje: „1. Ne dovodeći u pitanje nijedan drugi upravni ili izvansudski pravni lijek, svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na učinkoviti pravni lijek protiv pravno obvezujuće odluke nekog nadzornog tijela koja se na nju odnosi. / 2. Ne dovodeći u pitanje nijedan drugi upravni ili izvansudski pravni lijek svaki ispitanik ima pravo na učinkoviti pravni lijek ako nadzorno tijelo nadležno na temelju članaka 55. i 56. ne riješi pritužbu ili ne izvršiti ispitanika u roku od tri mjeseca o napretku ili ishodu pritužbe podnesene na temelju članka 77. / 3. Postupci protiv nadzornog tijela vode se pred sudovima države članice u kojoj nadzorno tijelo ima poslovni nastan. / 4. Ako je pokrenut postupak protiv odluke nadzornog tijela kojoj je prethodilo mišljenje ili odluka Odbora u okviru mehanizma konzistentnosti, nadzorno tijelo prosljeđuje to mišljenje ili odluku sudu.“

Sukladno članku 34. Zakona o provedbi Opće uredbe, u Republici Hrvatskoj jedini način na koji se može osporiti pravno obvezujuća odluka nadzornog tijela, odnosno upravni akt (rješenje) Agencije, jest pokretanje upravnog spora pred nadležnim upravnim sudom. Upravni spor pokreće se tužbom kojom se zahtijeva poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke⁷⁰, odnosno rješenja Agencije. Upravni spor smatra se pokrenutim danom predaje tužbe nadležnom upravnom sudu,⁷¹ a sadržaj tužbe mora biti razumljiv i obvezno sadržavati naziv suda kojem se podnosi, osobni ime, odnosno naziv, OIB i adresu tužitelja, oznaku osporavane pojedinačne odluke, tužbeni zahtjev, opseg osporavanja pojedinačne odluke, razloge za pokretanje upravnog spora glede glavne stvari i sporednih traženja, činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev te potpis tužitelja.⁷² Tužba se podnosi upravnom sudu u roku od 30 dana od dana dostave osporavanog rješenja Agencije. Ako se tužba podnosi zato što Agencija nije postupila po zahtjevu za utvrđenje povrede prava u propisanom roku, rok za dostavu tužbe je osam dana nakon proteka propisanog roka.⁷³

Kao što je već navedeno, ako je upravni spor pokrenut protiv odluke Agencije kojoj je prethodilo mišljenje ili odluka Europskog odbora za zaštitu podataka u okviru mehanizma konzistentnosti, Agencija je to mišljenje ili odluku Odbora dužna proslijediti sudu.

Također, tijekom odvijanja upravnog spora, sud može na zahtjev ispitanika, nadzornog tijela, voditelja obrade ili izvršitelja obrade zatražiti od Suda Europske unije donošenje tzv. prethodne

⁷⁰ Zakon o upravnim sporovima, članak 22. stavak 2. točka 1.

⁷¹ *Ibid.*, članak 22. stavak 6.

⁷² *Ibid.*, članak 23. stavak 1.

⁷³ *Ibid.*, članak 24. stavci 1. i 2., s ostalim odgovarajućim pravilima.

odluke, odnosno objašnjenja o tumačenju i valjanosti akata institucija, tijela, ureda ili agencija Europske unije. Premda prethodna odluka ne predstavlja pravni lijek za podnositelja, ona ipak omogućuje domaćim sudovima primjenu pravilnog tumačenja prava Unije te pomaže pri ocjenjivanju zakonitosti pojedinačnih odluka javnopravnih tijela. Treba primijetiti da Visoki upravni sud Republike Hrvatske u svojim presudama obrazlaže i razloge zbog kojih smatra da nije potrebno uputiti zahtjev Sudu Europske unije. Tako je u presudi broj: Usž-132/21-2 od 7. travnja 2021. Visoki upravni sud utvrdio: „Primjenom doktrine *acte clair*, ovaj Sud smatra da nije obavezan uputiti zahtjev Sudu EU-a za prethodno tumačenje prava EU u smislu članka 267. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju EU-a, jer je pravilno tumačenje prava Europske Unije odnosno članka 4. Opće uredbe o zaštiti podataka od strane tuženika i upravnih sudova da se osobnim podatkom smatra i kreditna dokumentacija tako očito da ne ostavlja prostora nikakvoj razumnoj sumnji o načinu na koji treba odgovoriti na postavljeno pitanje te bi i sudovi drugih država članica i Sud Europske unije odlučili na isti način.“⁷⁴

U pravnom poretku Republike Hrvatske stranka nezadovoljna rješenjem Agencije nema pravo na žalbu, već samo pravo da tužbom pokrene upravni spor. Članak 34. stavak 4. Zakona o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka propisuje: „Protiv rješenja Agencije žalba nije dopuštena, ali se tužbom može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom.“ Takvo zakonodavno rješenje smatramo neprimjerenim i neprikladnim za ostvarenje svrha Opće uredbe u hrvatskim okvirima (iako ne i suprotnim članku 18. stavku 2. Ustava RH, koji izrijekom propisuje da pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenim zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita).

Nesporo je da sudski nadzor nad radom uprave, a osobito sudska kontrola upravnih akata kojima se odlučuje o zaštiti osobnih podataka, primarno imaju za cilj zaštitu prava građana, pri čemu preventivno sprječavaju i prekoračenje ovlasti izvršne i upravne vlasti na štetu građana.⁷⁵ Unatoč tome, treba uzeti u obzir da je postupak pred upravnim sudom dugotrajan, a rješenje Agencije konačno, pa time i izvršno. Stoga opisano zakonodavno rješenje otvara mogućnost da stranci bude nanesena velika šteta. Dosljedno tome, pravno uređenje kojim se ne dopušta žalba protiv odluke državnog ili drugog javnopravnog tijela (ovdje Agencije), već se stranku izravno

⁷⁴ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, presuda broj: Usž-132/21-2 od 7. travnja 2021., točka 12., IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRH2021UszB132A2>.

⁷⁵ Đerđa, Dario, Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 47, 2010., br. 1, str. 65.

upućuje na upravni spor, djeluje destimulativno na stranke koje često uopće ne podnose tužbu nadležnom upravnom sudu.⁷⁶

S druge strane, ako bi se ocijenilo da bi ustanovljavanje više (žalbene) instancije nad radom Agencije moglo imati utjecaja na njezinu neovisnost i samostalnost ili bi pak još više vremenski produljilo cjelokupni put pravne zaštite, zakonodavcu uvijek ostaje mogućnost da pravnu zaštitu protiv rješenja Agencije oblikuje po modelu koji je uveo za rješenja Povjerenika za informiranje. Naime, prema članku 26. stavku 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, protiv rješenja Povjerenika za informiranje žalba također nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor izravno pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske, pri čemu taj sud mora donijeti odluku o tužbi u roku od 90 dana. Tužba ima odgodni učinak ako je rješenjem omogućen pristup informaciji. Čini se da svi razlozi govore u prilog tome da bi opisani zakonodavni model pravne (sudske) zaštite na pristup informacijama bio prikladan i u području zaštite osobnih podataka.

Na vođenje upravnog spora u predmetima zaštite osobnih podataka primjenjuju se odredbe Zakona o upravnim sporovima, uz određene procesne posebnosti propisane odredbama Opće uredbe i Zakona o provedbi Opće uredbe. One, između ostalog, uključuju specifičan položaj zainteresirane stranke, proširene ovlasti zastupanja ispitanika (tužitelja), mjesnu nadležnost upravnih sudova, odgodni učinak tužbe te specijalne odredbe o naknadi štete. U nastavku rada naglasak se stavlja upravo na te specifičnosti upravnih sporova u predmetima zaštite osobnih podataka.

5.3. Stranke u upravnom sporu u predmetima zaštite osobnih podataka

Prema člancima 16. i 17. Zakona o upravnim sporovima, stranke u upravnom sporu su tužitelj, tuženik i zainteresirana osoba. Na strani tužitelja može biti više osoba, bilo fizičkih bilo pravnih, koje smatraju da su im prava ili pravni interesi povrijeđeni pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela, odnosno propuštanjem donošenja pojedinačne odluke. Na strani tuženika je javnopravno tijelo koje je donijelo ili propustilo donijeti pojedinačnu odluku.

U kontekstu zaštite osobnih podataka, tužitelj u upravnom sporu može biti ispitanik, pojedinac nezadovoljan rješenjem Agencije, ili pak voditelj ili izvršitelj obrade koji može biti pravna ili fizička osoba, a koja također smatra da su njegova prava povrijeđena rješenjem Agencije.

⁷⁶ Staničić, *op. cit.* (bilj. 31), str. 1366. i 1367.

Ključno je da tužitelj ima aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe jer će u suprotnom, ako pojedinačna odluka Agencije ne dira u njegova prava ili pravne interese, sud rješenjem odbaciti tužbu.

Tuženik u upravnom sporu u predmetima zaštite osobnih podataka uvijek je Agencija za zaštitu osobnih podataka koja je donijela osporavanu pojedinačnu odluku, odnosno rješenje u jednostupanjskom upravnom postupku.

Zainteresirane osobe sud će po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke pozvati da se uključe u spor, ukoliko bi poništavanje pojedinačne odluke, postupanje ili propuštanje postupanja Agencije povrijedilo pravo ili pravni interes tih zainteresiranih osoba. Sudeći prema sudskoj praksi, u predmetima zaštite osobnih podataka zainteresirana osoba često će biti ispitanik na strani tuženika (Agencije) čiji je zahtjev za utvrđenje povrede prava Agencija usvojila pa je upravni spor protiv Agencije podnio voditelj ili izvršitelj obrade.⁷⁷ Međutim, ispitanik ne bi mogao biti zainteresirana stranka u sporu radi ocjene zakonitosti odluke o izricanju upravne novčane kazne u zasebnome upravnom postupku, kada se upravna novčana kazna izriče uz korektivne mjere iz članka 58. stavka 2. Opće uredbe te se odluka o njoj donosi tek po pravomoćnosti rješenja kojom je izrečena korektivna mjera.⁷⁸ To stoga što je njegovo pravo obranjeno, a njegov pravni interes dostatno zaštićen pravomoćnošću odluke o izricanju korektivne mjere. U obrnutom slučaju, ako je ispitanik (čiji je zahtjev za utvrđenje povrede prava odbijen od strane Agencije) u poziciji tužitelja u upravnom sporu, kao zainteresirana osoba na strani Agencije može se pojaviti voditelj ili izvršitelj obrade.

Prema članku 19. stavku 2. Zakona o upravnim sporovima, zainteresirana osoba može biti i javnopravno tijelo koje smatra da sudska odluka može imati učinak na prava i pravne interese koje to javnopravno tijelo štiti na temelju zakona. Proizlazi da i voditelj ili izvršitelj obrade koji je ujedno javnopravno tijelo ili ima neka svojstva javnopravnog tijela može biti zainteresirana osoba, bez obzira što načelno nije nositelj prava koja se štite u pravnim postupcima.⁷⁹ Kada se razmatra pitanje može li voditelj/izvršitelj obrade kao javnopravno tijelo biti u poziciji

⁷⁷ Primjer je presuda Upravnog suda u Splitu broj: UsI 12/2019-9 od 29. ožujka 2019. (IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2019IB12A9>). U tom je predmetu tužitelj bio KBC Split kao voditelj obrade podataka, tuženik je bila Agencija, a zainteresirana osoba bila je ispitanik (pacijentica tužitelja) čiji zahtjev je Agencija ocijenila osnovanim. Drugi primjer je presuda Upravnog suda u Osijeku broj: UsI-624/2020-12 od 7. travnja 2021. (IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2020UsIB624A12>). U tom je predmetu tužiteljica bila fizička osoba D. B. G. iz E. (J.) nezadovoljna rješenjem Agencije (tuženika) kojim je zahtjev ispitanika (fizičke osobe S. M) ocijenjen osnovanim. Fizička osoba S. M. u upravnom sporu je imala status zainteresirane osobe.

⁷⁸ Rajko, *op. cit.* (bilj. 43), osobito uz autorovu bilješku 22.

⁷⁹ *Ibid.*, osobito uz autorovu bilješku 21.

zainteresirane treće osobe, treba razlučiti o kakvoj se povredi prava na zaštitu osobnih podataka radi, koja je kategorija ispitanika, je li ta povreda proizašla iz autoritativnog i jednostranog rješavanja upravnih stvari u upravnom postupku⁸⁰ ili, primjerice, iz pozicije voditelja/izvršitelja obrade kao poslodavca. U posljednjem slučaju ne bi trebalo biti zapreke da se javnopravno tijelo, u privatnopravnom svojstvu poslodavca, uključi u spor kao zainteresirana strana.

Jedna od specifičnosti upravnog spora u predmetima zaštite osobnih podataka jest i pitanje ovlasti zastupanja stranaka u postupku. Prema Zakonu o upravnom sporu, za zastupanje tužitelja i zainteresirane osobe ovlašten je zakonski zastupnik, zajednički predstavnik (ako u istom predmetu nastupaju zajednički dvoje ili više tuženika kao jedna stranka) i opunomoćenik, dok za tuženika radnje u sporu poduzima osoba određena propisima o unutarnjem ustrojstvu javnopravnog tijela, s tim da čelnik javnopravnog tijela može ovlastiti drugu službenu osobu javnopravnog tijela.

Člankom 80. Opće uredbe omogućuje se ispitanicima koji podnose zahtjev za utvrđenje povrede prava nadzornom tijelu ili pokreću upravni spor da ovlaste neprofitno tijelo, organizaciju ili udruženje da ih zastupa. Djelatnost tih neprofitnih tijela mora imati ciljeve od javnog interesa, određene u njihovom statutu, a sama tijela moraju biti aktivna u području zaštite osobnih podataka. Ona mogu podnositi zahtjeve za utvrđenje povrede prava ili pokretati upravni spor u ime ispitanika. Recital (uvodna izjava) 142. Opće uredbe propisuje: „Ako ispitanik smatra da su prekršena njegova prava iz ove Uredbe, trebao bi imati pravo ovlastiti neprofitno tijelo, organizaciju ili udruženje osnovano u skladu s pravom države članice, u čijem se statutu navode ciljevi od javnog interesa i koje je aktivno u području zaštite osobnih podataka, da nadzornom tijelu podnese pritužbu u njegovo ime, da ostvari pravo na pravni lijek u ime ispitanikâ ili da ostvari pravo na naknadu u ime ispitanikâ ako je to predviđeno pravom države članice. Država članica može predvidjeti da takvo tijelo, organizacija ili udruženje ima pravo, neovisno o mandatu ispitanika, podnijeti u toj državi članici pritužbu i imati pravo na učinkoviti pravni lijek ako ima razloga smatrati da je do kršenja prava ispitanika došlo zbog obrade osobnih podataka kojom se krši ova Uredba. Tom tijelu, organizaciji ili udruženju ne smije biti dopušteno tražiti naknadu u ime ispitanika neovisno o mandatu ispitanika.“

S druge strane, u članku 41. Zakona o provedbi Opće uredbe propisano je da „ispitanik ima pravo ovlastiti neprofitno tijelo, organizaciju ili udruženje koje je osnovano u skladu sa zakonom, a u čijem se statutu navode ciljevi od javnog interesa te je aktivno u području zaštite

⁸⁰ Zakon o općem upravnom postupku (bilj. 53), članak 1.

prava i sloboda ispitanika s obzirom na zaštitu njegovih osobnih podataka, da podnese pritužbu u njegovo ime i da u njegovo ime ostvaruje prava iz članka 77., 78. i 79. Opće uredbe o zaštiti podataka i pravo na naknadu iz članka 82. Opće uredbe o zaštiti podataka“. Proizlazi da se hrvatski zakonodavac opredijelio samo za mogućnost propisanu u prvoj rečenici recitala (uvodne izjave) 142. Opće uredbe. U svakom slučaju, to pravo zastupanja omogućuje pojedincima da iskoriste stručna znanja i organizacijske i financijske resurse takvih neprofitnih tijela i lakše ostvare svoja prava. Općom uredbom također se omogućuje da takva tijela podnose kolektivne zahtjeve u ime više ispitanika, čime se pridonosi funkcioniranju i učinkovitosti pravosudnog sustava jer se slični zahtjevi okupljaju i zajednički razmatraju.

5.4. Postupanje suda po tužbi, mjesna nadležnost i odgovni učinak tužbe

Uzevši u obzir da se pokretanjem upravnog spora zapravo inicira upravnosudski nadzor nad zakonitošću rješenja Agencije, tužitelj bi trebao u svojoj tužbi detaljno navesti sve nezakonitosti na koje ukazuje te navesti sve činjenice i dokaze koje idu tome u prilog.

Nakon što sud zaprimi tužbu protiv Agencije, pristupa ispitivanju nadležnosti, urednosti tužbe te postojanju pretpostavki za vođenje spora. Ukoliko tužba ne sadržava propisane dijelove ili je nerazumljiva, sud poziva tužitelja da u određenom roku otkloni nedostatke tužbe. Ako tužitelj u ostavljenom roku ne postupi po uputi suda, odnosno ne otkloni nedostatke, sud rješenjem odbacuje tužbu kao neurednu, ako ne ocijeni da je osporavana pojedinačna odluka, odnosno rješenje Agencije ništavo, na što pazi po službenoj dužnosti. Sud također rješenjem odbacuje tužbu ako je ona podnesena nepravodobno, ako se pojedinačnom odlukom Agencije ne dira u pravo ili u pravni interes tužitelja, ako već postoji pravomoćna odluka donesena u upravnom sporu u istoj stvari, ako je tužba podnesena protiv postupovne odluke, te ako je tužba podnesena u stvari koja ne može biti predmet upravnog spora.

Prema recitalu (uvodnoj izjavi) 143. Opće uredbe, postupci protiv nadzornog tijela trebali bi se pokrenuti pred sudovima države članice u kojoj nadzorno tijelo ima poslovni nastan. S tim u vezi primjenjuje se opći kriterij mjesne nadležnosti propisan člankom 3. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima. Podredno se primjenjuje i članak 3. stavkom 2. Zakona o upravnim sporovima, prema kojem je mjesno nadležan upravni sud na području kojeg tužitelj ima prebivalište, odnosno sjedište, ili, ako tužitelj nema u Republici Hrvatskoj ni prebivalište ni boravište odnosno sjedište, mjesno nadležan je upravni sud na području kojeg javnopravno tijelo (tuženik) koje je donijelo odluku u jednostupanjskom upravnom postupku ima sjedište.

Hrvatski upravni sud može donijeti rješenje kojim će prekinuti upravni spor ako je postupak u vezi s istim predmetom u smislu procesuiranja od istog voditelja obrade ili izvršitelja obrade u tijeku na sudu u drugoj državi članici. U tom slučaju, svi nadležni sudovi osim suda pred kojim je prvo pokrenut postupak mogu suspendirati svoj postupak.⁸¹

Prema članku 26. Zakona o upravnim sporovima, tužba nema odgodni učinak osim ako je to zakonom propisano. Međutim, upravni sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu.

Članak 35. Zakona o provedbi Opće uredbe uređuje specifičnu situaciju odgode izvršenja, kako slijedi: (1) Ako je rješenjem naloženo brisanje ili drugo nepovratno uklanjanje osobnih podataka, nezadovoljna stranka može zatražiti od nadležnog upravnog suda odgodu izvršenja brisanja ili drugog nepovratnog uklanjanja osobnih podataka ako dokaže da bi nerazmjernim naporima ponovno prikupila osobne podatke čije se brisanje odnosno nepovratno uklanjanje traži. / (2) Ako nadležni upravni sud prihvati zahtjev iz stavka 1. ovoga članka, stranka kojoj je naloženo brisanje ili drugo nepovratno uklanjanje osobnih podataka dužna je blokirati svaku obradu spornih osobnih podataka, osim njihova čuvanja, do donošenja pravomoćne sudske odluke.“ Citirane odredbe Zakona o provedbi Opće uredbe povezane su s pravom na brisanje („pravo na zaborav“) ustanovljenim člankom 17. Opće uredbe, kojim su propisane i iznimke od udovoljavanja zahtjevu za ostvarivanje prava na brisanje u slučajevima kada je obrada nužna radi ostvarivanja prava na slobodu izražavanja i informiranja, radi poštovanja pravne obveze kojom se zahtijeva obrada u pravu Unije, zbog javnog interesa u području javnog zdravlja, u svrhe arhiviranja u javnom interesu, u svrhe znanstvenog ili povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe te radi postavljanja, ostvarivanja ili obrane pravnih zahtjeva.

5.5. Temeljna obilježja upravnog spora u predmetima zaštite osobnih podataka i njegove posebnosti

Kao što je već izneseno u poglavlju 4.2., Agencija rijetko donosi zaključke kojima se određuje usmena rasprava u sklopu upravnog postupka, unatoč tome što bi kroz usmenu raspravu stranke mogle neposredno suprotstaviti svoje pozicije, dopuniti svoje navode, izjasniti se o navodima

⁸¹ Opća uredba (v. bilj. 1), članak 81.

protivne strane i o svim drugim činjenicama i okolnostima koje su bitne za rješavanje upravne stvari.

Zakon o upravnim sporovima u članku 7. propisuje načelo usmene rasprave od kojeg je moguće odstupiti samo u slučajevima propisanim tim Zakonom. Unatoč tome, u slučaju podnošenja tužbe pred upravnim sudom, kao jedine vrste pravnog lijeka protiv pojedinačnih upravnih akata Agencije, stranke ponekad neće dobiti mogućnost da svoje navode iznesu u usmenoj raspravi. Staničić općenito navodi da upravni sudovi sporove u pravilu rješavaju na nejavnim sjednicama, što je pokazala sudska praksa.⁸² Upravni sudovi se pri tome najčešće pozivaju na članak 36. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima, prema kojem Sud presudom rješava spor bez rasprave ako tužitelj osporava samo primjenu prava, a činjenice su nesporne.

Ipak, treba primijetiti da su u praksi zabilježeni i upravni sporovi u predmetima zaštite osobnih podataka u kojima je provedena usmena rasprava. Primjeri su predmeti upravnih sudova u Rijeci i Osijeku navedeni u bilješci 81. ovog rada.

Sud u upravnom sporu ima ovlast samo ocijeniti je li pojedinačna odluka Agencije utemeljena na zakonu, ili u konkretnom slučaju Općoj uredbi, odnosno je li njome povrijeđeno neko zakonsko pravno pravilo ili nije. S obzirom na širinu nadzornih ovlasti, razlikuju se spor pune jurisdikcije i spor o zakonitosti. U sporu pune jurisdikcije, ako je tužba ocijenjena osnovanom, upravni sud, osim što poništava nezakonitu odluku javnopravnog tijela, ima ovlast sam riješiti upravnu stvar, odnosno presudom utvrditi, zasnovati, izmijeniti ili ukinuti neki pravni odnos, u kojem se slučaju upravni predmet ne vraća javnopravnom tijelu na ponovno rješavanje.⁸³ S druge strane, u sporu o zakonitosti ovlasti upravnog suda znatno su uže. Upravni sud može tužbeni zahtjev kojim se osporava rješenje Agencije odbiti ili, pak, usvojiti koristeći samo svoju kasatornu ovlast, u kojem slučaju poništava rješenje te predmet vraća javnopravnom tijelu (Agenciji) na ponovni postupak.⁸⁴ S tim u vezi treba spomenuti zanimljivu presudu Upravnog suda u Rijeci broj: 2 UsI-451/2020-8 od 3. srpnja 2020. godine, prema kojoj je rješenje Agencije poništeno, ali Sud nije vratio predmet na ponovni postupak, već je naložio Agenciji da upravnu stvar riješi dajući joj pritom i polazišnu točku za predmetno rješavanje u smjeru usvajanja tužiteljevog zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup osobnim podacima. Upravni sud u Rijeci obrazložio je svoju presudu kako slijedi: „Sud je poništio osporavano rješenje tuženika (čl. 58.

⁸² Staničić, *op.cit.* (bilj. 31), str. 1363.

⁸³ Đerda, Dario, Kryška David, Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako unaprijediti hrvatski upravni spor?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, 2018., br. 1, str. 109.

⁸⁴ *Ibid.*

st. 1. Zakona o upravnim sporovima ...). Sud je, ujedno, odlučio izrekom presude naložiti tuženiku da ovu upravnu stvar riješi polazeći od toga da tužitelj ima pravo pristupiti svojim osobnim podacima ... U pogledu netom navedenog predmet, dakle, nije vraćen na ponovni postupak, već je o tome odlučeno sudskom presudom. Naime, iz šire ovlasti upravnog suda da u cijelosti sam riješi stvar, proizlazi i njegova uža ovlast da to učini djelomice. Ovo je u skladu s razvojem prakse formuliranja izreka presuda upravnih sudova, na tragu solucija poznatih u usporednim upravnosudskim sustavima kontinentalnog pravnog kruga. Usto, vezivanje javnopravnih tijela ovovrsnim stajalištem Suda prikladnije je provesti reformacijskom negoli kasacijskom presudom (potonja vrsta presuda u pravilu ne podliježe žalbenom preispitivanju).“⁸⁵

Nadalje, kad određuje visinu upravne novčane kazne u predmetima zaštite osobnih podataka Agencija odlučuje po slobodnoj ocjeni. To je pitanje razmotreno u poglavlju 3.2. pa ga na ovom mjestu nije potrebno ponovo elaborirati.

Konačno, upravni sud može utvrditi i da je rješenje Agencije ništavo, u kojem slučaju će presudom usvojiti tužbeni zahtjev te rješenje Agencije oglasiti ništavim.

Upravni spor može se pokrenuti i tužbom kojom se zahtijeva donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku. Ako utvrdi da je tome tako, upravni sud presudom usvaja tužbeni zahtjev te Agenciji naređuje donošenje rješenja i za to mu određuje primjereni rok.⁸⁶ Konkretni zahtjev tužitelja za utvrđenje povrede prava ne može rezultirati sastavljanjem, primjerice, mišljenja ili izdavanjem drugih neupravnih akata Agencije, već isključivo rješenjem, to jest upravnim aktom. U presudi Upravnog suda u Rijeci broj: 2 UsI-1579/2019-5 od 13. siječnja 2020., a u povodu spora radi šutnje uprave, navedeno je da razlozi ekonomičnosti i svrhovitosti, na koje se pozvao tuženik (Agencija), ne mogu derogirati mjerodavni normativni okvir, odnosno odredbe Opće uredbe kojima je ispitaniku zajamčeno podnošenje zahtjeva za utvrđivanje povrede prava, a ni odredbe Zakona o provedbi Opće uredbe koje propisuju da je utvrđivanje povrede prava u stvarnoj nadležnosti Agencije za zaštitu osobnih podataka. Ukoliko i postoje zapreke za vođenje upravnog postupka, Sud smatra da je Agencija dužna donijeti rješenje kojim odbacuje zahtjev ispitanika za pokretanje upravnog postupka, umjesto da se poziva na svoja mišljenja, ranija rješenja tuženika i ranije presude upravnih sudova. U konkretnom sporu, nadležni upravni sud usvojio je tužbeni zahtjev te naložio Agenciji da u roku

⁸⁵ Presuda Upravnog suda u Rijeci broj: 2 UsI-451/2020-8 od 3. srpnja 2020., par. 12; IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2020UsIB451A8>.

⁸⁶ Zakon o upravnim sporovima, članak 58. stavci 2.i 3.

od 60 dana od dostave presude rješenjem odluči o zahtjevu tužitelja za utvrđivanje povrede prava.⁸⁷

5.6. Naknada štete u predmetima zaštite osobnih podataka

U pitanjima naknade štete u predmetima zaštite osobnih podataka primjenjuju se, kao *lex specialis*, odredbe članka 79. i članka 82. Opće uredbe, kojima se propisuje na koji način ispitanik može zaštititi svoja prava predviđena Općom uredbom, a za koja smatra da su mu prekršena postupanjem voditelja ili izvršitelja obrade, i to ne dovodeći u pitanje nijedan dostupan upravni ili izvansudski pravni lijek. Dakle, te odredbe Opće uredbe, uključujući i pitanje naknade štete, definiraju sudski spor između ispitanika i voditelja/izvršitelja obrade u povodu navodnog kršenja prava na zakonitu obradu osobnih podataka zajamčenih Općom uredbom. U poglavlju 4.1. već je rečeno da se člankom 79. Opće uredbe određuje ispitanikovo pravo na učinkovit pravni lijek protiv voditelja ili izvršitelja obrade ako smatra da su mu zbog obrade njegovih osobnih podataka protivno Općoj uredbi prekršena njegova prava iz te Uredbe. Dalje se propisuju pravila o sudbenosti: postupci protiv voditelja ili izvršitelja obrade vode se pred sudovima države članice u kojoj voditelj obrade ili izvršitelj obrade ima poslovni nastan. Takvi postupci mogu se voditi i pred sudovima države članice u kojoj ispitanik ima uobičajeno boravište, osim ako je voditelj obrade ili izvršitelj obrade tijelo javne vlasti neke države članice koje djeluje izvršavajući svoje javne ovlasti.

Ispitanik, ali i svaka osoba koja je pretrpjela štetu, ima pravo od voditelja ili izvršitelja obrade potraživati naknadu za nematerijalnu ili materijalnu štetu koja mu je nastala zbog kršenja Opće uredbe. Sudski postupak u povodu zahtjeva za naknadu štete vodi se pred sudovima koji su nadležni prema domaćem zakonodavstvu države članice, unutar normativnog okvira članka 79. stavka 2. Opće uredbe. To znači da se u Republici Hrvatskoj takvi postupci vode pred sudovima opće nadležnosti, premda Zakon o provedbi Opće uredbe to područje ne uređuje posebno (za razliku od Zakona o zaštiti osobnih podataka iz 2003., koji je važio do 25. svibnja 2018., u kojem je bilo izrijekom propisano da su za te postupke stvarno nadležni općinski sudovi⁸⁸).

⁸⁷ Presuda Upravnog suda u Rijeci broj: 2 UsI-1579/2019-5 od 13. siječnja 2020., IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2019UsIB1579A5>.

⁸⁸ Stavci 1. i 3. članka 26. Zakona o zaštiti osobnih podataka iz 2003. (v. bilj. 13) su glasili: „(1) Za štetu koja je ispitaniku nastala zbog obrade osobnih podataka protivno odredbama ovoga Zakona odgovara voditelj zbirke osobnih podataka, sukladno općim propisima o naknadi štete“; „(3) Pravo na naknadu štete iz stavka 1. i 2. ovoga članka ostvaruje se pred sudom opće nadležnosti.“

Bez obzira što Zakon o provedbi Opće uredbe ne predviđa posebne odredbe o stvarnoj nadležnosti sudova pred kojima će se voditi postupci za naknadu štete, ta je nadležnost određiva. Riječ je o izvanugovornoj odgovornosti za štetu pa stvarna nadležnost općinskih sudova proizlazi i iz članka 52. Zakona o parničnom postupku (u daljnjem tekstu: ZPP)⁸⁹ o mjesnoj nadležnosti suda u Republici Hrvatskoj za suđenje u sporovima o izvanugovornoj odgovornosti za štetu.⁹⁰ Prema odredbama ZPP-a, a primjenjujući ih na postupak za naknadu štete protiv voditelja ili izvršitelja obrade, mjesno je nadležan sud na čijem području tuženik ima prebivalište, odnosno registrirano sjedište. Osim toga, prema članku 52. ZPP-a, mjesno je nadležan i sud na čijem je području štetna radnja počinjena ili na čijem je području štetna posljedica nastupila.

Sažeto, zahtjev za naknadu štete prema voditelju ili izvršitelju obrade u Republici Hrvatskoj podnosi se redovnom sudu te se ostvaruje u parničnom postupku.

Bez obzira što je člankom 22. stavkom 4. Zakona o upravnim sporovima previđeno pravo tužitelja da uz glavni zahtjev tužbom može zahtijevati i povrat stvari te naknadu štete koju je počinio tuženik, razvidno je da se u Republici Hrvatskoj zahtjev za naknadu štete na temelju članka 82. Opće uredbe može podnijeti isključivo pred redovnim sudom s obzirom na to da u upravnom sporu tuženik nije voditelj ili izvršitelj obrade, već Agencija.

Iako su postupci po pritužbi nadzornim tijelima i sudski postupci za naknadu štete zbog navodnih kršenja odredbi Opće uredbe posve neovisni, u puno boljem je procesnom položaju onaj oštećenik koji raspolaže odlukom nadzornog tijela kojom je već utvrđeno postojanje povrede.⁹¹

U nastavku se ukratko analiziraju promjene koje je Opća uredba donijela u odnosu na Direktivu 95/46/EZ, a koje se u bitnom tiču preciznije definicije protupravnosti kao pretpostavke za odgovornost za štetu, proširenja kruga potencijalno odgovornih subjekata, proširenja kruga potencijalnih oštećenika zbog izravne primjene Opće uredbe te izričito propisanog prava na naknadu za neimovinsku štetu. Ta je analiza važna jer su nadzorna tijela (ovdje Agencija) u vođenju upravnog postupka dužna ispitati protupravnost ponašanja potencijalno odgovornih

⁸⁹ Zakon o parničnom postupku, Službeni list SFRJ broj 4/77, 36/77, 36/80, 6/80, 69/82, 43/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91; Narodne novine broj 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11 - službeni pročišćeni tekst, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22.

⁹⁰ Čizmić, Jozo, Boban Marija, Učinak nove EU Uredbe 2016/679 (GDPR) na zaštitu osobnih podataka u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, 2018., br. 1, str. 337-410.

⁹¹ Bukovac Puvača, M., Demark A., Pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno pravo i odgovornost za štetu zbog njegove povrede, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, 2019., br. 1, str. 302.

subjekata, pa čak u nekim slučajevima (primjerice, prilikom izricanja novčane upravne kazne) ocijeniti radi li se o kršenju koje ima obilježje namjere ili nepažnje. Važna je i zbog toga što zakonitost rješenja nadzornog tijela može biti ispitivana putem upravnog spora pa u konačnici može poslužiti boljem sagledavanju procesnog položaja tužitelja u sporu za naknadu štete,.

Opća uredba detaljno je propisala pravne osnove i pravila obrade osobnih podataka, kako bi se u postupcima povodom utvrđenja povrede zaštite osobnih podataka moglo utvrditi radi li se o protupravnoj obradi ili ne. Međutim, svaka protupravna obrada ne mora nužno biti i uzrok štete za osobu čiji su se osobni podaci na takav način obrađivali. Prema definiciji iz članka 4. točke 12. Opće uredbe, protupravna obrada kao štetna radnja je povreda osobnih podataka u smislu kršenja sigurnosti koje dovodi do slučajnog ili nezakonitog uništenja, gubitka, izmjene, neovlaštenog otkrivanja ili pristupa osobnim podacima koji su preneseni, pohranjeni ili na drugi način obrađivani, te takva obrada kojima je oštećeniku prouzročena konkretna šteta.⁹²

Kad je riječ o subjektima odgovornosti za štetu, Direktiva 95/46/EZ je propisivala da je samo voditelj obrade mogao biti odgovoran za štetu učinjenu ispitanicima prilikom obrade osobnih podataka. Za razliku od toga, prema članku 3. stavku 1. Opće uredbe, štetnik može biti i voditelj i izvršitelj obrade koji ima poslovni nastan u Europskoj uniji, ili nema poslovni nastan u EU, ali nudi robu i usluge ispitanicima u Europskoj uniji. Prema članku 82. stavku 2. Opće uredbe, svaki voditelj obrade koji je uključen u obradu odgovoran je za štetu prouzročenu obradom kojom se krši Opća uredba, dok je izvršitelj obrade odgovoran za štetu prouzročenu obradom samo ako nije poštovao obveze iz Opće uredbe koje su posebno namijenjene izvršiteljima obrade ili je djelovao izvan zakonitih uputa voditelja obrade ili protivno njima.

S aspekta potencijalnih oštećenika, svaka osoba koja je pretrpjela materijalnu ili nematerijalnu štetu zbog kršenja Opće uredbe ima pravo na naknadu od voditelja obrade ili izvršitelja obrade za pretrpljenu štetu.⁹³ Navedena odredba priznaje to pravo i tzv. posrednim oštećenicima, a ne samo ispitanicima, pri čemu će se posebna pažnja morati posvetiti postojanju uzročne veze između štete naneseone toj trećoj osobi i povrede prava na zaštitu osobnih podataka. Kao primjer, u izvorima se navodi situacija u kojoj je oštećenik zbog protupravne obrade osobnih podataka ostao bez posla i zbog toga nije mogao izvršiti obvezu uzdržavanja pa se uzdržavana osoba navodi kao mogući posredni oštećenik koji bi mogao postaviti zahtjev za naknadu štete.⁹⁴

⁹² *Ibid*, str. 297.

⁹³ Opća uredba (v. bilj. 1), članak 82. stavak 1.

⁹⁴ Bukovac Puvača, Demark, *op. cit.* (bilj. 95), str. 300.

Vraćajući se na sam početak ovog rada, treba podsjetiti na to da se pravo na zaštitu osobnih podataka dugo smatralo samo jednim od instrumenata za zaštitu prava na privatnost. Bio je potreban dugi niz godina sudske prakse i zakonodavnih nastojanja da se pravo na zaštitu osobnih podataka i slobodan protok osobnih podataka između država članica jasno zajamči te osamostali od prava na privatnost. Međutim, po pitanju odgovornosti za neimovinsku štetu (Opća uredba je jasno utvrdila pravo na naknadu neimovinske štete u članku 82. stavku 1., što je još jedna razlika u odnosu na Direktivu 95/46/EZ koja nije precizirala vrste štete), zaštita osobnih podataka teško se može razdvojiti od prava na privatnost. Naime, prvo što se manifestira kao šteta prouzročena povredom osobnih podataka jest narušena privatnost pojedinca⁹⁵. Države članice EU nemaju jedinstven stav o tome što se smatra neimovinskom štetom i koje pretpostavke bi trebale biti ispunjene da se prizna pravo na naknadu neimovinske štete, budući da se po tom pitanju pravni sustavi država članica uvelike razlikuju. U Republici Hrvatskoj, prema članku 1046. Zakona o obveznim odnosima,⁹⁶ neimovinska šteta je povreda prava osobnosti, a prema članku 19. Zakona o obveznim odnosima pod pravima osobnosti razumijevaju se pravo na život, tjelesno i duševno zdravlje, ugled, čast, dostojanstvo, ime, privatnost osobnog i obiteljskog života, slobodu i dr. Neimovinske posljedice povrede prava na zaštitu osobnih podataka najčešće se manifestiraju kao povreda prava na privatnost osobnog i obiteljskog života, ali se mogu manifestirati i kao povrede nekog drugog prava osobnosti⁹⁷ od onih navedenih u članku 19. Zakona o obveznim odnosima ili sud može priznati i neko drugo pravo osobnosti koje nije navedeno u tom članku. U slučaju utvrđenja uzročne veze između protupravne obrade osobnih podataka i štete koju je osoba pretrpjela, sud dosuđuje pravičnu novčanu naknadu kao oblik popravljivanja neimovinske štete.

6. ZAKLJUČAK

Zbog brzog tehnološkog razvoja i globalizacije suočeni smo s velikim izazovima 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 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

⁹⁵ *Ibid.*, str. 303.

⁹⁶ Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine broj 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21.

⁹⁷ Bukovac Puvača, Demark, *op. cit.* (bilj. 95), str. 305.

u Uniji i prijenos trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, osiguravajući pri tome visoku razinu zaštite osobnih podataka. Za takav razvoj potreban je čvrst i usklađen 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.⁹⁸

Općom uredbom o zaštiti osobnih podataka Europska unija želi doprinijeti uspostavi područja slobode, sigurnosti i pravde te gospodarske unije, gospodarskom i socijalnom napretku, jačanju i približavanju gospodarstava na unutarnjem tržištu te dobrobiti pojedinaca.⁹⁹

Doista, primjena Opće uredbe u posljednjih četiri godine pokazala je koliko je njezino usvajanje bilo korisno. Ujedno je otkrila posebnosti i složenosti toga pravnog područja, kao i različite izvore i načine kršenja ili nepravilnog postupanja s osobnim podacima.

Opća uredba izazvala je velik interes javnosti i medija ne samo u Europskoj uniji i njezinim državama članicama, nego i planetarno. Zbog njezinih odredaba koje se primjenjuju i na voditelje obrade koji nemaju poslovni nastan na području Europske unije, ali nude usluge i robu ispitanicima koji se nalaze na tom području, nije pretjerano utvrditi da je Opća uredba utjecala na globalne odnose u poslovnom svijetu, jer je uspostavila pravni okvir zaštite osobnih podataka unutar kojeg voditelji obrade - i oni mali i oni najveći poput multinacionalnih kompanija - moraju poslovati usklađujući svaki segment svog poslovanja s Općom uredbom, uz izravnu i neposrednu prijetnju izricanja enormnih novčanih kazni u slučaju njezina kršenja.

Opća uredba time je znatno pridonijela osvješćivanju važnosti zaštite osobnih podataka, osobito unutar velikih kompanija, ali i među stanovništvom Europske unije, na što upućuje broj postupaka u predmetima zaštite osobnih podataka. I u narednim se godinama može očekivati sve veći stupanj globalne spoznaje o tome koliko je važno zaštititi svoje i poštovati tuđe osobne podatke.

S druge strane, primjena Opće uredbe i sam postupak ostvarivanja prava koji ta uredba jamči pokazao je, barem u hrvatskom pravnom uređenju, određene manjkavosti odnosno nedostatke. Oni su u ovom radu naznačeni. Sukladno tome, u predstojećem razdoblju posebna pažnja trebala bi se posvetiti sljedećim mjerama:

- unapređenju prakse voditelja i izvršitelja obrade osobnih podataka u skladu sa sljedećim temeljnim načelima zapisanima u recitalu (uvodnoj izjavi) 39. Opće uredbe:

⁹⁸ Opća uredba(v. bilj. 1), recitali (uvodne izjave) 6. i 7.

⁹⁹ *Ibid.*, recital (uvodna izjava) 2.

„Svaka obrada osobnih podataka trebala bi biti zakonita i poštena. Za pojedince bi trebalo biti transparentno kako se osobni podaci koji se odnose na njih prikupljaju, upotrebljavaju, daju na uvid ili na drugi način obrađuju, kao i do koje se mjere ti osobni podaci obrađuju ili će se obrađivati. Načelom transparentnosti traži se da svaka informacija i komunikacija u vezi s obradom tih osobnih podataka bude lako dostupna i razumljiva te da se upotrebljava jasan i jednostavan jezik. To se načelo osobito odnosi na informacije ispitaniku o identitetu voditelja obrade i svrhama obrade te daljnje informacije radi osiguravanja poštenosti i transparentnosti obrade s obzirom na pojedince o kojima je riječ i njihovo pravo da dobiju potvrdu i na obavijest o osobnim podacima koji se obrađuju, a koji se odnose na njih. Pojedinci bi trebali biti upoznati s rizicima, pravilima, zaštitnim mjerama i pravima u vezi s obradom osobnih podataka i načinom ostvarenja svojih prava u vezi s obradom. Osobito, određena svrha u koju se osobni podaci obrađuju trebala bi biti izrijekom navedena i opravdana te određena u vrijeme prikupljanja osobnih podataka. Osobni podaci trebali bi biti primjereni, bitni i ograničeni na ono što je nužno za svrhe u koje se podaci obrađuju. Zbog toga je osobito potrebno osigurati da je razdoblje u kojem se osobni podaci pohranjuju ograničeno na strogi minimum. Osobni podaci trebali bi se obrađivati samo ako se svrha obrade opravdano ne bi mogla postići drugim sredstvima. Radi osiguravanja da se osobni podaci ne drže duže nego što je nužno, voditelj obrade trebao bi odrediti rok za brisanje ili periodično preispitivanje. Trebalo bi poduzeti svaki razumno opravdani korak radi osiguravanja da se netočni osobni podaci isprave ili izbrišu. Osobne podatke trebalo bi obrađivati uz odgovarajuće poštovanje sigurnosti i povjerljivosti osobnih podataka, što obuhvaća i sprečavanje neovlaštenog pristupa osobnim podacima i opremi kojom se koristi pri obradi podataka ili njihove neovlaštene upotrebe.“;

- noveli Zakona o primjeni Opće uredbe u dijelu koji se odnosi na sustav pravne zaštite protiv pojedinačnih upravnih akata Agencije. U radu su naznačene dvije mogućnosti: ili uvođenje prava na žalbu protiv rješenja Agencije, ili prihvatanje modela upravnosudske zaštite po uzoru na onaj propisan člankom 26. Zakona o pravu na pristup informacijama (preferirani model);
- jačanju institucionalne neovisnosti Agencije, koja će utjecati i na percepciju javnosti u tom pitanju. Stabljenijem institucionalnom položaju Agencije svakako bi pridonijeli odgovori na otvorena pitanja vezana uz kontrolu njezinih općih akata. Stoga je potrebno što prije razjasniti koji je sud nadležan za kontrolu tih akata Agencije: Visoki upravni sud Republike Hrvatske ili pak Ustavni sud Republike Hrvatske.

Zaključno, smatram da bi provedba navedenih mjera bitno pridonijela unapređenju sustava zaštite osobnih podataka u Republici Hrvatskoj, tim više što sve te mjere oslikavaju ciljeve same Opće uredbe, među kojima je, u prvom redu, praktična zaštita osobnih podataka fizičkih osoba te stvaranje visoke i ujednačene razine zaštite podataka u Europskoj uniji, i to na način da je ta zaštita učinkovita i da je pojedinac može jednostavno i bez poteškoća ostvariti.

LITERATURA

Knjige i članci

Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, ur. Ivan Koprić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013.

Boban, Marija, Zaštita osobnih podataka i nova EU uredba o zaštiti podataka, Bilten Hrvatskog društva za medicinsku informatiku (Online), vol. 24, 2018., br. 1, str. 26-40.

Bukovac Puvača, M., Demark A., Pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno pravo i odgovornost za štetu zbog njegove povrede, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, 2019., br. 1, str. 287-315.

Čizmić, Jozo, Boban, Marija, Učinak nove EU Uredbe 2016/679 (GDPR) na zaštitu osobnih podataka u RH, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, 2018., br. 1, str. 377-410.

Derda, Dario, Kryška David, Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako unaprijediti hrvatski upravni spor?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, 2018., br. 1, str. 91-124.

Derda, Dario, Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 47, 2010., br. 1, str. 65-92.

Jurić, Marko, Opća uredba o zaštiti podataka: novine i izazovi. Tribine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, 221. tribina, Zagreb, 25. travnja 2018., <https://www.pravo.unizg.hr/images/50018592/221%20Juric%20travanj.pdf>

Kovač, Nina, Rješavanje u postupcima povrede prava na zaštitu osobnih podataka, Hrvatska pravna revija, vol. 19, 2019., br. 9, str. 5-12.

Pušić, Marija, Vulje, Igor, Uloga Agencije za zaštitu osobnih podataka kao nadzornog tijela u provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Bilten Hrvatskog društva za medicinsku informatiku (Online), vol. 24, 2018., br. 1, str. 41-43.

Rajko, Alen, Neke posebnosti upravnih sporova u predmetima zaštite osobnih podataka, IUS-INFO, 11. studenoga 2020., <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/neke-posebnosti-upravnih-sporova-u-predmetima-zastite-osobnih-podataka>

Smerdel, Branko, Nezavisni regulatori i vladavina prava - hrvatska praksa u svjetlu američkog iskustva, u: Barbić, Jakša i Giunio, Miljenko (ur.), Zbornik 50. jubilarnog susreta pravnika: Opatija '12, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb: Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2012.

Smerdel, Branko, Nezavisni regulatori: o potrebi racionalizacije sustava, Informator, instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja, Zagreb, br. 6075 od 26. svibnja 2012., str. 1-2.

Staničić, Frane, Aktualna pitanja ustroja i djelovanja regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, ResearchGate, 2. ožujka 2020., <https://www.researchgate.net/publication/339617693>

Staničić, Frane, Kontrola nad radom regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Informator, tjednik za pravna i ekonomska pitanja, Zagreb, br. 6477 od 3. srpnja 2017., str. 2-3. i 6.

Staničić, Frane, Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-6111/2013 – jurisdikcijski voluntarizam?, Sveske za javno pravo, Fondacija Centar za javno pravo - CJP, vol. 9, 2018., br. 31, str. 90-100.

Staničić, Frane, Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj, Pravo u gospodarstvu, časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2010., br. 5, str. 1341-1378.

Izvori prava

Council of Europe, Recommendation No. R (97) 5 of the Committee of Ministers to the Member States on the Protection of Medical data, adopted by the Committee of Ministers on 13 February 1997 at the 584th meeting of the Ministers' Deputies, <https://rm.coe.int/cmrec-97-5-on-the-protection-of-medical-data/1680a43b64>

Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, Službeni list Europske unije L 119/89 od 4. svibnja 2016. - HR, str. 89-131.

Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i slobodnom protoku takvih podataka, Službeni list Europskih zajednica L 281/31 od 23. studenoga 1995.; Službeni list Europske unije 13/Sv. 7 - HR, str. 88-107.

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine - Međunarodni ugovori broj 18/97, 6/99 - pročišćeni tekst, 14/02, 1/06, 13/17)

Kriteriji za obročnu otplatu i uvjeti za raskid obročne otplate upravne novčane kazne Agencije za zaštitu osobnih podataka, Narodne novine broj 5/2020

Kriteriji za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave informacije Povjerenika za informiranje Narodne novine broj 12/14, 15/14

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije C 202/389 od 7. lipnja 2016 - HR (2016/C 202/02)

Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Tekst značajan za EGP), Službeni list Europske unije L 119/1 od 4. svibnja 2016. - HR

Uredba o načinu pohranjivanja i posebnim mjerama tehničke zaštite posebnih kategorija osobnih podataka, Narodne novine broj 139/04.

Uredba o načinu vođenja i obrascu evidencije o zbirkama osobnih podataka, Narodne novine broj 104/04.

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine broj 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14 - odluka USRH broj: SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.

Zakon o obveznim odnosima, Narodne novine broj 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21

Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09, 110/21

Zakon o parničnom postupku, Službeni list SFRJ broj 4/77, 36/77, 36/80, 6/80, 69/82, 43/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91; Narodne novine broj 53/91, 91/92, 112/99, 129/00, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07, 96/08, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11 - službeni pročišćeni tekst, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22. Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine broj 42/18

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine broj 20/10, 143/12, 152/114, 94/16, 110/21

Zakon o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine broj 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12

Sudska praksa

ESLJP, *S. i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda [VV], 4. 12. 2008., zahtjevi br. 30562/04 30566/04, <https://hudoc.echr.coe.int>

Sud EU, spojeni predmeti C-293/12 i C-594/12 - presuda (veliko vijeće) od 8. travnja 2014. u predmetu Digital Rights Ireland Ltd protiv Minister for Communications, Marine and Natural Resources i dr. i Kärntner Landesregierung i dr (Celex broj: 62012CJ0293), <https://eur-lex.europa.eu> Upravni sud u Osijeku, presuda broj: 5 UsI 624/2020-12 od 7. travnja 2021., IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2020UsIB624A12>

Upravni sud u Rijeci, presuda broj: 2 UsI-1579/2019-5 od 13. siječnja 2020., IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2019UsIB1579A5>

Upravni sud u Rijeci, presuda broj: UsI-451/2020-8 od 3. srpnja 2020., IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2020UsIB451A8>

Upravni sud u Splitu, presuda broj: UsI-12/2019-9 od 29. ožujka 2019., IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRHN2019IB12A9>

USRH, rješenje broj: U-II-5157/2005 i dr. 5. ožujka 2012., Narodne novine broj 41/12

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, presuda broj: Usž-132/21-2 od 7. travnja 2021., IUS-INFO, <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/UpSRH2021UszB132A2>

Ostali izvori

DLA Piper GDPR fines and data breach survey: January 2022. A report produced by DLA Piper's cybersecurity and data protection team, <https://www.dlapiper.com/en/europe/insights/publications/2022/1/dla-piper-gdpr-fines-and-data-breach-survey-2022/>

Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2018. godine, Zagreb, ožujak 2019., https://azop.hr/wp-content/uploads/2020/12/izvjesce_azop_2018.pdf

Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2020., klasa: 023-03/21-01/01, urbroj: 567-01-01-21-01, Zagreb, 30. ožujka 2021., https://azop.hr/wp-content/uploads/2022/07/GODISNJE_IZVJESCE_AZOP_2020.pdf

Godišnje izvješće o radu Agencije za zaštitu osobnih podataka za razdoblje od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2021., klasa: 023-03/22-01/01, urbroj: 567-01-22-02, Zagreb, 28. ožujka 2022., https://azop.hr/wp-content/uploads/2022/07/GODISNJE_IZVJESCE_AZOP_2021.pdf

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation) /*COM/2012/011 final - 2012/0011 (COD)*/, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu>.

Visoki kazneni sud Republike Hrvatske, Odluka o imenovanju službenika za zaštitu osobnih podataka, broj: 3 Su-22/2021 od 1. veljače 2021.

Mrežni izvori

Agencija za zaštitu osobnih podataka, <https://azop.hr/>

<https://eur-lex.europa.eu/>

<https://www.dlapiper.com>

<https://www.iusinfo.hr/>

www.sudovi.hr

Radi izbjegavanja opterećenosti teksta podacima o datumu posljednjeg pristupa svakoj internetskoj stranici koja se u radu spominje, sve citirane adrese provjerene su 19. listopada 2022. Taj se datum ima smatrati datumom posljednjeg pristupa svakoj internetskoj stranici spomenutoj u ovom radu.