

Usklađenost objave podataka o isplatama iz proračuna jedinica lokalne samouprave s Općom uredbom o zaštiti podataka (GDPR)

Ožujak 2021.

Verzija dokumenta: 2.0

Dostupno javnosti na: www.transparentor.org

SAŽETAK:

Mnoge jedinice lokalne samouprave (JLS) nisu zadovoljne stanjem ekstremno visoke razine nepovjerenja građana u rad tijela javne vlasti. Takvo stanje onemogućuje konstruktivnu suradnju unutar lokalne zajednice na rješavanju nagomilanih društvenih i ekonomskih problema. Stoga se neke od njih odlučuju u potpunost otvoriti prema javnosti i objaviti sve isplate iz Gradskog proračuna kroz portal transparentnosti www.transparentor.org. Ovim elaboratom opisuju se pravne osnove za takav potez, koji se podaci objavljuju i s kojom svrhom, te se opisuju testovi razmjernosti između prava javnosti na uvid u gradske financije i prava pojedinaca na zaštitu osobnih podataka. Ovakva odluka važna je i u kontekstu trenutne ekonomske krize uzrokovane COVID-19 pandemijom, gdje je odgovorno trošenje javnih sredstava, kao i odgovorno upravljanje JLS-ovima, neophodno kako bi se što brže ostvario ekonomski oporavak.

Ova verzija elaborata nadogradnja je na prvu verziju izrađenu za potrebe Grada Bjelovara. Novi dodatni sadržaj povezan je i s mišljenjem AZOP-a o mogućnosti objave isplata iz proračuna Grada Dubrovnika. Također se u ovoj verziji razmatra i situacija kada komunalna tvrtka u vlasništvu JLS-a želi uvesti ovu razinu transparentnosti.

Sadržaj

1. Pozadina odluke o objavljivanju detaljnog popisa isplata iz proračuna JLS-a.....	4
1.1. Javna percepcija korupcije u Hrvatskoj.....	4
1.2. Pravna osnova za objavljivanje podataka.....	6
1.3. Ciljevi objavljivanja podataka.....	9
2. Opis podataka koji se objavljuju i njihova kategorizacija privatnosti.....	11
3. Testovi razmjernosti i javnog interesa.....	12
3.1. Kategorija 1.....	12
3.2. Kategorija 2.....	13
3.3. Kategorija 3.....	14
3.4. Kategorija 4.....	16
3.5. OIB fizičkih osoba	17
4. Pravila za daljnju obradu i zaštitne mjere	20
5. Osvrt na preporuke AZOP-a od 22. veljače 2019.	21
6. Osvrt na preporuke AZOP-a od 30. rujna 2020.	23
7. Potpuna transparentnost proračuna komunalnih tvrtki i ustanova u vlasništvu JLS-ova	27
Prilog 1:	30
Prilog 2:	36

1. Pozadina odluke o objavljivanju detaljnog popisa isplata iz proračuna JLS-a

1.1. Javna percepcija korupcije u Hrvatskoj

Eurobarometar istraživanje na temu korupcije¹ pokazalo je da je Hrvatska među najgorima u EU. Prvi smo po stavu građana o raširenosti korupcije u matičnoj državi – **čak 94% građana Hrvatske smatra da je korupcija vrlo raširena**. Pritom kao nositelje te korupcije građani ističu političare na svim razinama vlasti, te postupke dodjeljivanja poslova trošenjem proračuna tijela javne vlasti. U **postojanje korupcije na lokalnoj ili regionalnoj razini vlasti vjeruje 90% građana** Hrvatske, što je najviše u EU nakon Grčke s 91%.

Znanstveno istraživanje razine korupcije na lokalnoj razini u Hrvatskoj² jasno ukazuje na neetičko korištenje proračunskih sredstava za uske privatne ciljeve³: *„Logika političkog opstanka je ostanak na vlasti i ubiranje rente. Renta je puno širi pojam od pukog primanja mita. Prvenstveno se ostvaruje kroz poziciju moći i uključuje aktivnosti od kojih vladajući političar može ostvariti osobnu korist. Primjerice, mogućnost utjecaja na zapošljavanje (nepotizam i “kupovanje” glasova), pristup ključnim resursima i polugama vlasti (poput izmjena GUP-a, zakona, regulacija), dodjelu poslova i ugovora odabranim kvazipoduzetnicima i sl.“*

Ne iznenađuje stoga da je Hrvatska po indeksu percepcije korupcije⁴ kojeg mjeri Transparency International **pozicionirana već dugi niz godina između Saudijske Arabije i Kube**, dviju intrinzično nedemokratskih i netransparentnih sustava. Sve to ukazuje da službena **Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine**⁵ nije dovela do nikakvih značajnih učinaka. To ne iznenađuje kada se pogledaju mjere *Akcijskog*

¹ <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2176>

² <http://www.pse-journal.hr/upload/files/pse/2017/4/vukovic.pdf>

³ <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ekskluzivno-prvo-mjerenje-korupcije-u-gradovima-i-opcinama-korumpirani-politickari-lakse-osvajaju-izbore-sve-dok-ne-pretjeraju/5923694/>

⁴ <https://www.transparency.org/country/HRV>

⁵ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html

plana za 2017. i 2018. godinu⁶, te iznova i za 2019. i 2020. godinu⁷, na temu suzbijanja korupcije na razini lokalne i područne samouprave: sve preporuke bave se edukacijama i izradama smjernica i uputa, umjesto konkretnim mjerama koje bi prisilile lokalne čelnike i zaposlenike javnih tijela vlasti na odgovornije ponašanje. Jedini konkretni projekt koji se spominje je projekt „Otvoreni proračun“ Hrvatske zajednice županija⁸, koji **više svjedoči o tome koliko je slaba razina razumijevanja koncepta transparentnosti proračuna**. Kroz taj projekt županije prikazuju svoje proračune u **skupnim brojkama** po funkcijskoj klasifikaciji na prve dvije razine, što u biti **građanima ne omogućuje gotovo nikakav detaljniji uvid u proračun i njegovo trošenje**.

Konkretniji od toga je projekt⁹ Instituta za javne financije „Transparentnost lokalnih proračuna“, kroz koji se inzistira na javnom objavljivanju prijedloga proračuna, izglasanog, te izvršenog proračuna gradova i općina. Međutim, objavljeni proračuni objavljuju se uglavnom u obliku Excel tablica sastavljenih za potrebe godišnjih financijskih izvještaja prema Ministarstvu financija ili planiranja proračuna. Takvi izvještaji prosječnom građaninu su potpuno nerazumljivi, čak i nakon čitanja popratnih „Vodiča za građane“. Treba istaknuti da je Grad Bjelovar nedavno je objavio interaktivni povijesni prikaz proračuna¹⁰ do 4. razine ekonomske i funkcijske klasifikacije, vizualiziran desetak godina kroz povijest. Iako hvale vrijedan projekt, to i dalje nije dovoljno jer se trošenje javnog novca još uvijek prikazuje kroz grupiranje u zajedničke stavke, često izražene u milijunima kuna, čime se gubi ključna informacija – koliko, zašto i kome konkretno se distribuiraju sredstva iz proračuna.

Budući da smo društvo u kojem je javna percepcija korupcije na razini nedemokratskih zemalja, očito je da građani izostanak informacija kome se konkretno, koliko i zašto isplaćuje iz proračuna doživljavaju kao prikrivanje koruptivnih radnji. **U takvom ozračju, građani ne**

⁶ https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf

⁷

<https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Antikorupcija/Nacrt%20akcijskog%20plan%20za%20suzbijanje%20korupcije%20za%20razdoblje%20od%202019%20do%202020%20godine.pdf>

⁸ http://www.hrvzz.hr/otvoreni_proracun

⁹ <http://www.ijf.hr/transparentnost/>

¹⁰ <https://proracun.bjelovar.hr/town/>

vjeruju nikome, a pojam „otvorenosti“ tijela javne vlasti gubi smisao jer nema istinske transparentnosti.

Prekretnica u pristupu transparentnosti trošenja proračuna napravljena je 2019. godine kada je Grad Bjelovar počeo javno objavljivati sve pojedinačne isplate iz proračuna¹¹, bez obzira na iznos i svrhu, uključujući i bruto plaće svih zaposlenika. Tome se pridružila i općina Omišalj¹² početkom 2020. godine na isti način, ali i s dodatkom objava kopija svih potpisanih ugovora. Općina Primošten pridružila se u ožujku 2021.¹³

1.2. Pravna osnova za objavljivanje podataka

Neki JLS-ovi nisu zadovoljni takvim stanjem ekstremno visoke razine nepovjerenja građana u rad tijela javne vlasti. To predstavlja veliki problem svakoj općinskoj i gradskoj vlasti koja želi raditi transparentno i otvoreno. Bez povjerenja javnosti nije moguće imati konstruktivnu suradnju unutar lokalne zajednice na rješavanju nagomilanih društvenih i ekonomskih problema. **Stoga su potrebne radikalnije i konkretnije mjere koje pružaju istinsku i potpunu transparentnost rada lokalne vlasti na način da javnost ima uvid u svaku pojedinačnu transakciju iz lokalnog proračuna.** To podrazumijeva javni pristup podacima kome je, kada, koliko i zašto isplaćen neki iznos, bilo da se radi o pravnim bilo o fizičkim osobama (**uključujući i zaposlene u lokalnoj upravi, što se često želi izbjeći**). Dok se u razvijenim demokracijama takva transparentnost smatra standardom (npr. sve pojedinačne transakcije iz federalnog proračuna SAD-a od 1,5 bilijuna dolara dostupne su javnosti kroz interaktivnu Internet tražilicu¹⁴; slično i za isplate iz EU proračuna¹⁵), u Hrvatskoj nikada nije postojala niti su tijela javne vlasti razmatrale tu mogućnost.

Međutim, takva visoka razina transparentnosti je građanima garantirana samim Ustavom

¹¹ <https://transparentnost.bjelovar.hr/>

¹² <https://omisalj.transparentor.org/>

¹³ <https://primosten.transparentor.org/>

¹⁴ <https://www.usaspending.gov/#/search> (ako se pod Location odabere Croatia mogu se pronaći pojedinačne isplate u Hrvatsku)

¹⁵ http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

Republike Hrvatske¹⁶, koji u svom članku 38. stavak 4., kaže da se „*Jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti*“. Stoga, **javna vlast ne samo da ima moralnu, nego i zakonsku dužnost pružati informacije građanima o trošenju javnog novca.** Zakonska obaveza regulirana je kroz Zakonom o pravu na pristup informacijama¹⁷ (NN 25/13. i 85/15.) gdje se u članku 10. navodi da su „*tijela javne vlasti obavezna na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati: 7) podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti te podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta; 8) informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa.*“ Dodatno, u članku 16. stavak 3 navodi se da kao **tijelo javne vlasti može informacije o raspolaganju javnim sredstvima učiniti dostupnima javnosti i bez provođenja tzv. „testa razmjernosti“**, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak (takvi podaci definirani su Zakonom o tajnosti podataka¹⁸, NN 79/07 i 86/12, i JLS-ovu među podacima o isplatama iz proračuna u pravilu ne raspolažu takvom vrstom podataka).

Test razmjernosti i javnog interesa je analiza kroz koju tijelo javne vlasti argumentira da kod objavljivanja podatka nije prevladao neki od zaštićenih interesa (kako je navedeno u članku 16. stavak 2 citiranog Zakona), te da javni interesa prevladava nad potrebom zaštite prava na ograničenje. Iako je već spomenuto da u slučaju objave isplata iz proračuna test razmjernosti nije potreban, ipak se otvara pitanje je li neki od podataka ulazi u domenu osobnog podatka zaštićenog kroz Opću uredbu o zaštiti podataka¹⁹ (Uredba (EU) 2016/679; u daljnjem tekstu GDPR).

Treba naglasiti da GDPR već u svom uvodu, u stavku 4, ističe da „*pravo na zaštitu osobnih podataka nije apsolutno pravo; mora ga se razmatrati u vezi s njegovom funkcijom u*

¹⁶ <http://sabor.hr/hr/o-saboru/vazniji-propisi/ustav-republike-hrvatske-narodne-novine-broj-561990-1351997-81998-1132000>

¹⁷ <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/>

¹⁸ <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+tajnosti+podataka&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=HR>

društvu te ga treba ujednačiti s drugim temeljnim pravima u skladu s načelom proporcionalnosti“. Štoviše, u uvodnom stavku 154. kaže se: „Ovom se Uredbom omogućuje uzimanje u obzir načela javnog pristupa službenim dokumentima kada se primjenjuje ova Uredba. Može se smatrati da je javni pristup službenim dokumentima u javnom interesu. Tijelo javne vlasti ili javno tijelo trebalo bi imati mogućnost javno objaviti osobne podatke iz dokumenata koje takvo tijelo javne vlasti ili javno tijelo posjeduje ako je ta objava predviđena pravom Unije ili pravom države članice koje se primjenjuje na to tijelo javne vlasti ili javno tijelo“. **To znači da zbog GDPR-a javnost ne smije biti uskraćena za informaciju poput identiteta osoba zaposlenih u javnom sektoru i koliko su te osobe plaćene, ali se mora paziti na zaštitu osobnih podataka tih osoba** (npr. dijagnoza bolesti u slučaju uzimanja bolovanja je osobni podatak koji samo u rijetkim situacijama može biti od javnog interesa). Drugim riječima, **GDPR se ne može koristiti kao argument za prikrivanje pojedinačnih isplata iz proračuna, bilo pravnim bilo fizičkim osobama.**

Zakonom o pravu na pristup informacijama navodi se i da naprosto objaviti neki podatak nije dovoljno (članak 28. stavak 1): „U svrhu poticanja i olakšavanja ponovne uporabe informacija tijela javne vlasti dužna su na lako pretraživ način objaviti informacije dostupne za ponovnu uporabu, zajedno s metapodacima, u strojno čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima“. Time se opisuje koje zahtjeve takva objava mora ispuniti:

- „Lako pretraživ način“: ako ovo nije ostvareno, građanima nije omogućeno doći do svih relevantnih podataka potrebnih za uočavanje korupcije. Na primjer, prepreke se postavljaju na način da su podaci razbacani u mnoštvo zasebnih nepovezanih tablica, da pristup bude „zaštićen“ koracima kod pregleda podataka kojima se onemogućava pretraživanje ili se podaci naplaćuju (npr. po pretraživanju, što vodi ogromnim iznosima ako se želi pretražiti čitava baza) ili ne postoji sučelje za pristup kroz vanjske aplikacije za strojno pretraživanje.
- „Dostupni za ponovnu uporabu“: ako se kod davanja pristupa podacima traži da se oni ne smiju dalje obrađivati, tada se gubi smisao njihovog objavljivanja.
- „Zajedno s metapodacima“: dostupni podaci su često nejasni, prikazani van konteksta ili

bez opisa što točno predstavljaju. Takvi dodatni podaci zovu se metapodaci i njihovim uskraćivanjem mogu se objavljeni podaci pretvoriti u isprazne brojke.

- „U strojno čitljivom i otvorenom obliku“: glavnina korupcije skriva se u masi podataka, gdje se jedino kroz računalnu analizu može uočiti sumnja u nepravilnosti u rad tijela javne vlasti. Ako se do podataka može doći samo kroz ručno prekucavanje, onda nitko neće moći prikupiti sve relevantne podatke.
- „U skladu s otvorenim standardima“: danas postoji niz besplatnih standarda kako se podaci objavljuju, što je dovelo do pojave raznih lako dostupnih alata koji takve podatke mogu učitati i analizirati. Odstupanje od otvorenih standarda ograničava korištenje podacima jer otežava njihovu analizu ili prisiljava građane da koriste specifične alate koji se naplaćuju.

1.3. Ciljevi objavljivanja podataka

Zbog svega opisanog, **JLS-ovi se mogu odlučiti na podizanje transparentnosti do razine koja je do sada (ožujak 2021.) uvedena samo u Bjelovaru, Omišlju i Primoštenu, a sve u cilju podizanja kvalitete rada svoje uprave i jačanja povjerenja građana**, čime bi se potaknula i kvalitetnija suradnja građana i njihove lokalne vlasti. Objavljivanjem svih pojedinačnih isplata iz lokalnog proračuna, na način kako propisuje Zakon o pravu na pristup informacijama, JLS-ovi imaju za cilj slijedeće:

- **Doseći razinu transparentnosti kakva se očekuje od tijela javne vlasti u razvijenim demokracijama**, pritom imajući na umu otežavajuću okolnost ekstremno niske razine povjerenja građana Hrvatske u rad lokalnih samouprava. Takva situacija iziskuje veće napore za transparentnošću nego u zemljama gdje građani iskazuju veće povjerenje u sposobnost države da sankcionira koruptivno ponašanje.
- **Spriječiti mogućnosti za stranačko kadroviranje, nepotizam i zapošljavanje u lokalnoj upravi radi „kupovanja“ izbornih glasova**. Stranačka ili rodbinska

povezanost s političarima na vlasti ne mora biti prepreka za zapošljavanje, ali ne smije biti kriterij kod odabira kandidata. Građani imaju pravo znati tko je zaposlen i na kakvim plaćama, a na političarima na vlasti je zadatak da dokažu kako je, iako formalno zakonit, postupak zapošljavanja bio uistinu vođen kriterijem kvalitete.

- **Spriječiti dodjeljivanje poslova, donacija i drugih vrsta isplata iz proračuna po kriterijima političke ili rodbinske povezanosti sa zaposlenima u lokalnoj upravi ili političarima na vlasti.** Ovo je jedan od temeljnih koruptivnih kanala pomoću kojeg političari na vlasti „kupuju“ izbore. Takve isplate lako je prikriti kroz skupne brojke u financijskim izvještajima, a građani trenutno nemaju načina da prate trošenje na razini pojedinačnih isplata.
- **Spriječiti neprimjereno trošenje proračunskih sredstava (npr. na ručkove, automobile, namještaj, reprezentaciju, itd.).** Iako u ukupnoj sumi proračuna takve stavke nisu nužno velike, građani su na takvo trošenje izuzetno osjetljivi jer su svjesni da se radi o trošenju koje bi trebalo biti usklađeno s realnim uvjetima života u lokanoj sredini. Isto tako, takva trošenja mogu biti ne samo preskupa, nego i nepotrebna ili pak korištena za privatne svrhe.
- **Potaknuti građane na aktivniju suradnju s lokalnom upravom na rješavanju problema lokalne zajednice.** Građanski aktivizam može preobraziti lokalnu zajednicu, ali takav aktivizam teško je potaknuti ako se građani osjećaju prevarenima ili iskorištenima za političke ciljeve. Jedino kroz svoj potpuno transparentan rad lokalne uprava može očekivati da će građani iskazati svoje povjerenje kroz veću participaciju u aktivnostima koje organizira Grad ili koje potaknu sami građani. **JLS-ovi koji se odlučuju za ovakvu transparentnost nemaju razloga prikrivati isplate iz proračuna, i ovim potezom žele pokazati javnosti da javnim sredstvima raspolažu odgovorno i u najboljoj namjeri.**

Naravno, ne smatramo da je detaljna objava proračunskih transakcija dovoljna za ostvarivanje svih tih ciljeva, ali smatramo da je takva objava neophodna. U nastavku

opisujemo koje konkretne podatke o trošenjima javnog novca objavljujemo, te zašto bi njihovo prikrivanje, posebice kroz stav kako se do tih informacija ne smije zbog zaštite podataka, štetilo javnom interesu.

Na kraju iznosimo i razloge zbog kojih nismo slijedili neke od prijedloga koje je Grad Bjelovar zaprimio od Agencije za zaštitu osobnih podataka (AZOP) u njihovom dopisu od 22. veljače 2019. (vidi Prilog 1), kao ni prijedloge koje je AZOP iznio Gradu Dubrovniku u dopisu od 30. rujna 2020. (vidi Prilog 2).

2. Opis podataka koji se objavljuju i njihova kategorizacija

privatnosti

Podaci koje objavljujemo sastoje se od identifikatora fizičke ili pravne osobe (OIB, ime i prezime ili naziv tvrtke), opisu isplate (datum, iznos, svrha isplate), te analitičkih podataka (poštanski broj, naziv općine ili grada, računovodstveni klasifikacijski brojevi). Radi lakšeg

Tablica 1: Popis informacija o isplatama iz proračuna koji se objavljuju (u zagradama uz DA/NE je navedena kategorija podatka po razini mogućih prigovora oko GDPR-a)

podatak	Pravne osobe (tvrtke, udruge, ustanove, itd.	Fizička osoba: obrt, OPG, ugovori o djelu, autorski ugovori, itd.	Fizička osoba: zaposleni, primatelji nagrada, donacija, itd.
OIB	DA(1)	DA (2)	DA (3)
Ime i Prezime/Naziv tvrtke	DA(1)	DA(2)	DA(3)
Adresa (ulica, mjesto)	NE(4)	NE(4)	NE(4)
Poštanski broj	DA(1)	DA (1)	DA (1)
Naziv općine ili grada	DA(1)	DA (1)	DA (1)
Datum isplate	DA(1)	DA(1)	DA(1)
Iznos isplate	DA(1)	DA(1)	DA(1)
Opis/svrha isplate	DA(1)	DA(1)	DA(1)
Ekonomska klasifikacija pod kojom se vodi isplata (RAZINA 1, 2, 3, 4)	DA(1)	DA(1)	DA(1)
Funkcijska klasifikacija pod kojom se vodi isplata (RAZINA 1, 2, 3 (razdjel), 4)	DA(1)	DA(1)	DA(1)
Komentar (opisuje razloge ako je podatak mijenjan i kada ili ako postoji neka druga važna meta-informacija)	DA(1)	DA(1)	DA(1)

praćenja daljnjeg opisa GDPR kategorizacije i popratnih testova razmjernosti, primatelje isplata grupirali smo u tri skupine: pravne osobe, fizičke osobe koje su imale poslovni odnos s JLS-om (OPG-ovi, obrti, ugovori o djelu, itd.), te fizičke osobe koje su zaposlene u lokalnoj upravi ili su primale isplate iz proračuna po nekoj drugoj svrsi osim poslovnoj (donacije, pomoći, nagrade, itd.). Svaki objavljeni podatak ima pridruženu GDPR kategoriju – mjerilo koliko je interes javnosti prevladavajući u odnosu na pravo na zaštitu privatnosti (od 1 = GDPR se ne primjenjuje ili nema relevantnu težinu, do 4 = podatak se ne objavljuje). Sve opisane informacije sažete su u Tablici 1.

3. Testovi razmjernosti i javnog interesa

3.1. Kategorija 1

Pod kategoriju 1 spadaju podaci o pravnim osobama, te podaci opće analitičke svrhe koji ne ugrožavaju privatnost zbog svoje općenitosti (poštanski broj, naziv općine ili grada, ekonomska i funkcijska klasifikacija isplate po općenitim kodovima po kojima se kasnije rade financijski izvještaji o izvršenju proračuna). Budući da GDPR uredba u uvodnom stavku 14 navodi da se Uredba ne primjenjuje na pravne osobe, nije upitno da se podaci o pravnoj osobi mogu objaviti. **Ovdje želimo naglasiti kako su osobni podaci (ime i prezime, OIB, privatna adresa) vlasnika, osnivača, osoba ovlaštenih za zastupanje, članova upravnog i nadzornog odbora pravnih osoba javno dostupni** kroz Sudski registar²⁰ ili Registar udruga²¹ (ili drugih relevantnih registara). To znači da objavom isplata pravnim osobama omogućujemo građanima da kroz javno dostupne registre provjeravaju postoji li sumnja u rodbinsku, poslovnu ili političku poveznicu između pravne osobe koja je primila financijska sredstva iz proračuna JLS-a i zaposlenika u lokalnoj upravi ili političara na vlasti. Kako bi se ta poveznica mogla testirati, građani moraju imati i jedinstvene identifikatore (OIB, ime i prezime) zaposlenika u lokalnoj upravi, što je detaljnije objašnjeno u daljnjem tekstu pod stavkom „Kategorija 3“.

²⁰ <https://sudreg.pravosudje.hr/registar/f?p=150:1>

²¹ <https://uprava.gov.hr/registar-udruga/826>

3.2. Kategorija 2

Podaci u kategoriji 2 zapravo su iste prirode kao i pod kategorijom 1, jer se radi o poslovnim subjektima koji su primali isplate iz proračune putem nekog poslovnog odnosa s JLS-om, ali su ovdje OIB i ime i prezime vezani uz fizičku osobu. To su situacije poput OPG-ova ili obrta (koji OIB i ime vlasnika koriste u javnoj domeni kroz svoje poslovanje, te ih stoga imaju ispisane na ispostavljenim računima, etiketama svojih proizvoda, u pripadnim registrima OPG-ova ili obrta, itd.), i poslova odrađenih kroz ugovor o djelu ili autorskom djelu (gdje se OIB i ime i prezime navode u ugovoru). U engleskoj inačici GDPR uredbe u uvodnom stavku 14 i ovakve osobe spadaju pod engleski izraz „legal persons“, a ne samo pravne osobe, jer se radi o obavljanju poslovnih aktivnosti. Međutim, radi jasnoće, ovdje navodimo razloge zašto prevladava interes javnosti ukoliko postoji sumnja u opravdanost objavljivanja tih podataka.

Kada bi se spriječilo objavljivanje ovih podataka, došlo bi do slijedećih neodrživih situacija:

- Javnost bi bila zakinuta za podatak kojim fizičkim osobama je JLS i koliko isplatio za obavljene radove. Skrivanje tih informacija iza GDPR-a **otvorilo bi mogućnost da se poveća razina korupcije** jer bi koruptivne radnje kroz isplate OPG-ovima ili obrtima ili ugovorima o djelu dobile zakonsku zaštitu od direktnog uvida javnosti, što olakšava pogodovanja u transferima sredstava iz proračuna. To nije bila intencija zakonodavca, i u suprotnosti je sa Zakonom o pravu na pristup informacijama.
- Budući da pravne osobe ne bi imale zaštitu od uvida javnosti, **došlo bi do neravnopravne tržišne utakmice**: u poslovanju s JLS-om pravne osobe moraju pregovarati uz uvid javnosti, dok fizičke osobe u poslovnim odnosima s JLS-om mogu zauzeti povoljniji pregovarački stav jer su zaštićene od uvida javnosti.
- Budući da su OIB i ime vlasnika, osnivača i drugih osoba povezanih s pravnim osobama dostupni javnosti kroz javne registre, te osobe bi bile izložene interesu javnosti, dok bi fizičke osobe koje posluju s JLS-om bile zaštićene. **Ne postoji zakonska osnova da se pravo na zaštitu osobnih podataka fizičkih osoba koje posluju s JLS-om primjenjuje selektivno.**

3.3. Kategorija 3

Pod ovu kategoriju svrstavamo imena i OIB fizičkih osoba koje su primale sredstva iz proračuna, ali po osnovama koje nisu poslovni odnosi. Tu spadaju zaposleni u lokalnoj upravi, putni nalozi, primatelji donacija, nagrada, pomoći, itd. **To je skupina korisnika proračuna koja je u fokusu interesa javnosti zbog sumnji u pogodovanja kod zapošljavanja, napredovanja zaposlenih po stranačkoj ili rodbinskoj pripadnosti ili „kupovanja“ glasova neopravdanim dodjeljivanjem proračunskih sredstava po raznim osnovama.** Kod objavljivanja identiteta osoba važno je objaviti i OIB zajedno s imenom, kako s jedne strane ne bi došlo do zamjene identiteta osoba koje slučajnošću imaju isto ime, a nemaju veze s proračunom JLS-a, a s druge strane kako bi javnost imala jedinstveni identifikator pomoću kojeg mogu ispitati svoje sumnje u korupciju. Dodatna argumentacija o objavi OIB-a fizičkih osoba navedena je u poglavlju 3.5 u daljnjem tekstu.

Ovdje je važno napomenuti da se ne slažemo s procjenom AZOP-a (vidi Prilog 1) kako je *„u svrhu transparentnosti trošenja sredstava iz gradskog proračuna dovoljne iste prikazivati u ukupno utrošenom/isplaćenom iznosu po pojedinim stavkama tijela javne vlasti“*. Prvi razlog je taj da podatak na koji javnost ima pravo uvida (mora onda i biti dostupan javnosti na lagan i jednostavan način. **Nije na gradskoj upravi da donosi umjesto građana odluku što je to „dovoljna“ razina transparentnosti, nego ima obavezu takve podatke objaviti, a građani imaju slobodu te podatke pogledati ili ignorirati.** A drugi razlog je vezan uz samu esenciju borbe protiv korupcije, jer **kroz ukupne stavke javnost nema uvid u:**

- moguća rodbinska ili politička pogodovanja gradonačelnika ili osoba u gradskoj upravi u procesu zapošljavanja,
- iznose samih plaća, koje javnost ima pravo procjenjivati etički prihvatljivima ili ne,
- moguća rodbinska ili politička pogodovanja kod isplata iz proračuna po stavkama koje bi trebale biti vođene javnim interesom ili socijalnim kriterijima,
- moguće vremenske korelacije između isplata iz proračuna pojedincima i vremena održavanja izbora (ili drugih politički važnih događaja), što bi bio indikator moguće

„kupnje glasova“.

Desetljeća nagomilanih afera i skandala u radu lokalnih samouprava u Republici Hrvatskoj, bilo kroz pogodovanje u zapošljavanju i neosnovanim isplatama radi osobne financijske koristi, bilo kroz „kupnju glasova“, svjedoči kako bi svako izbjegavanje pružanja detaljnih informacija o trošenju proračuna JLS-ova vodilo sumnji građana u postojanje korupcije i nepotizma. Jer identitet zaposlenih u lokalnoj upravi nije tajan, tj. ne predstavlja klasificirani podatak po Zakonu o tajnosti podataka, te stoga nije jasno zašto bi se podatak tko je zaposlen u lokalnoj upravi i koliko je plaćen za taj posao prikrio od javnosti.

Takav stav zauzela je i Povjerenica za informiranje u svojem rješenju od 6. veljače 2017. (KLASA: UP/II-008-07/15-01/521, URBROJ: 401-01/04-17-02) gdje navodi kako „smatra da, iako se radi o osobnim podacima, preteže javni interes za dobivanjem podataka“ kada se radi o bruto plaćama zaposlenika Grada. Također smatra da **„javnost ima pravo biti upoznata s imenom i prezimenom osobe čiji se rad financira iz javnih sredstava“, te da je to pravo iznad zakonskih stavki koje predviđaju zaštitu osobnih podataka fizičkih osoba.** Napominje i da za takvu objavu **nije potrebna izričita privola svakog zaposlenika**, jer bi to bilo suprotno načelu transparentnosti djelovanja tijela javne vlasti (te uz to navodi da odgovor Agencije za zaštitu osobnih podataka, KLASA: 004-02/15-01/513, URBROJ: 567-02/10-15-02 od 19. listopada 2015. godine, u kojem se zauzima suprotan stav, nije od utjecaja).

Uz to, takav stav oko bruto plaća zaposlenika zauzeo je i Visoki upravni sud u presudi od 13. travnja 2016. (Poslovni broj: UsII-2/16-8) gdje donosi odluku u kojoj je „zaključeno da iznos bruto plaće zaposlenika u tijelima javne vlasti predstavlja podatak o raspolaganju javnim sredstvima te prema članku 16. stavku 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, dostupan je javnosti bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa“.

Treba imati na umu da kad bi došlo do odluke **da se identitet i/ili plaća zaposlenih u tijelu javne vlasti ne smije objaviti jer se radi o privatnosti pojedinca, stvorili bi se uvjeti za povećanje razine korupcije jer bi se time:**

- svako rodbinsko ili političko zapošljavanje ili napredovanje ili uvođenje dodataka na

plaću moglo prikriti od javnosti pod izlikom zaštite privatnosti, što nikako ne može biti intencija zakonodavca kod uvođenja GDPR uredbe,

- moglo koristiti putne naloge za privatne svrhe, bez straha od mogućeg razotkrivanja takve prakse,
- onemogućilo javnosti da provjerava je li neki poslovni odnos između JLS-a i pravne ili fizičke osobe povezan s nekim od zaposlenika lokalne uprave, što bi ohrabrilo pojedince da kroz pružanje povlaštenih informacija namještaju poslove rodbini, prijateljima, stranačkim kolegama ili pojedincima čiju političku podršku se želi „kupiti“.

Napominjemo kako isplate zaposlenicima navodimo u bruto mjesečnim iznosima, bez dodatnih detalja koji bi se potencijalno mogli interpretirati kao privatnost pojedinca.

Isto tako, sukladno članku 10. Zakona o pravu na pristup informacijama, JLS-ovi, kao tijela javne vlasti, obavezni su „*na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati: 8) informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa.*“ Stoga je i u ovom slučaju jasno kako javnost ima pravo znati kako, koliko i kome se dodjeljuju bespovratna sredstava iz proračuna, ali pritom se mora objaviti i OIB kako bi se spriječila zamjena identiteta na štetu tih osoba (iz istih razloga Republika Hrvatska javno objavljuje OIB fizičkih osoba bez izričite privole tih osoba u svim situacijama gdje prevladava interes javnosti).

3.4. Kategorija 4

Pod ovom kategorijom svrstavamo podatke koje ne objavljujemo jer:

- ih ne smatramo nužnim u ostvarivanju javnog interesa. Kao primjer navodimo adresu (ulica, kućni broj), gdje smatramo da objava adrese ne bi doprinijela novim elementom transparentnosti koji se ne može ostvariti već kroz objavu imena i OIB-a. **Želimo naglasiti da Republika Hrvatska nije zauzela takav stav kada su u pitanju adrese osnivača pravnih osoba, ili članovi njihovih uprava, nadzornih odbora i slično.** Svim tim fizičkim osobama Republika Hrvatska javno objavljuje kućnu adresu kroz

Sudski registar (napomena: zaštita u obliku CAPTCHA unosa služi samo radi detekcije je li registru pristupa čovjek ili stroj, tj. programi za automatsko pretraživanje). Isto tako, obrti i OPG-ovi moraju istaknuti javno i svoj OIB i svoju kućnu adresu na računima, etiketama svojih proizvoda, te u registrima. Mi ne smatramo da je objava adrese nužna u ovom slučaju, te je stoga svrstavamo u ovu kategoriju 4.

- su dio sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka u kojem bio objava podatka onemogućila učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne (trenutno nema takvog podatka u našoj bazi).

3.5. OIB fizičkih osoba

U našim objavama OIB se pojavljuje zajedno s imenom i prezimenom fizičkih osoba. Budući da se ne smatra tajnim, već povjerljivim osobnim podatkom²², kod isplata iz proračuna koristi se za potrebe jednoznačne identifikacije korisnika proračuna. U poglavlju 3.3 navode se razlozi zbog kojih se imena fizičkih osoba ne smiju objaviti bez OIB-a:

- **ime i prezime nije jedinstveni identifikator fizičke osobe, te stoga može doći do zamjene identiteta** gdje bi osobe istog imena i prezimena koje nemaju veze s isplatama iz proračuna JLS-a mogle imati neugodnosti kada ih se neopravdano poveže s nekom isplatom iz proračuna, te bi imale osnovu za tužiti JLS (pogotovo u situacijama kada neopravdano eskaliraju sumnje u korupciju zbog zamjene identiteta),
- smisao objavljivanja isplata iz proračuna je omogućiti javnosti da prati moguće poveznice između fizičkih osoba (npr. između zaposlenih u lokalnoj upravi i primatelja sredstava iz proračuna ili između javno eksponiranih osoba i isplata iz proračuna, itd.), **a to je nemoguće na nedvojben način ostvariti bez OIB-a** (gdje se OIB fizičkih osoba involviranih u osnivanje ili upravljanje pravnih osoba može pronaći u Sudskom registru).

Međutim, AZOP u svojoj preporuci (vidi Prilog 1) navodi kako objavljivanje OIB-a trebalo

²² <https://azop.hr/oib-upotreba/misljenje/oib-opceniti-odgovor>

izbjegavati jer „ime i prezime i OIB predstavlja potencijalnu opasnost za moguću zlouporabu i korištenje osobnih podataka u druge svrhe od one za koju su isti javno dostupni.“ **Takav stav iznenađuje, budući da se ime i prezime i OIB građana, fizičkih osoba, sustavno objavljuju od strane Republike Hrvatske (tj. nadležnih sudova)** u javnim registrima poput Sudskog registra (gdje su javno dostupni ime i prezime, OIB, i kućna adresa vlasnika, osnivača, osoba ovlaštenih za zastupanje, članova upravnog i nadzornog odbora, itd.) ili na e-oglasnoj ploči od strane sudova (oko čega se AZOP i službeno očitovao²³ i zauzeo stav da je to zakonito). Na taj način su javno objavljene stotine tisuća OIB-ova fizičkih osoba, **što je opravdano činjenicom da se radi o javnom interesu** (koji je onda i zakonski ugrađen u pravila rada državnih tijela koja vode takve javne registre). Dodajmo da su i OPG-ovi i obrti, iako vezani uz fizičku osobu, dužni navesti svoje ime i prezime, OIB i adresu na računima i etiketama svojih proizvoda, čime ih čine javno dostupnima. Treba primijetiti da bi sama objava imena i prezimena, bez OIB-a, u svim tim slučajevima dovela do ogromnog broja zamjena identiteta.

Zanimljivo je da je AZOP-ova preporuka oko objave OIB-a neusklađena sa stavom Porezne uprave koja je još 2010. godine, prilikom uvođenja OIB-a, javno obznanila²⁴ da OIB nije tajni podatak i **da znati nečiji OIB ne znači da se on može na bilo koji način zloupotrijebiti**. Upravo temeljem tog stava izrađen je prani okvir za objavu OIB-ova građana u raznim javnim registrima gdje prevladava interes javnosti. Stoga ovdje u cijelosti prenosimo objašnjenje Porezne uprave jer je relevantno i u našem kontekstu:

Smatra li se osobni identifikacijski broj tajnim podatkom?

Osobni identifikacijski broj nije tajni podatak. Osobni identifikacijski broj je nov, učinkovit „ključ“ za upis i automatsku razmjenu podataka između službenih evidencija te kao takav, on po sebi nije tajan podatak. Osobni identifikacijski broj bit će sadržan na identifikacijskim ispravama, na računima prema posebnim propisima, a koristit će se i u platnom prometu. Opisanim načinom korištenja

²³ <https://azop.hr/aktualno/detaljnije/objava-osobnih-podataka-na-e-oglasnoj-ploci-sudova>

²⁴ https://www.porezna-uprava.hr/HR_OIB/OIB_publikacije/OIB%20web.pdf

osobni identifikacijski broj bit će široko dostupan, pa nije i ne može biti tajan podatak. No, za razliku od jedinstvenoga matičnog broja građana osobni identifikacijski broj ne otkriva nikakve privatne informacije o osobi kojoj je dodijeljen, poput datuma i godine rođenja, spola ili nacionalnosti, čime se u potpunosti štiti privatnost osobe.

Može li u slučaju saznanja nečijeg osobnoga identifikacijskog broja doći do zloupotrebe podataka?

Osobni identifikacijski broj nije tajni podatak. Međutim, podaci kojima se može pristupiti putem osobnoga identifikacijskog broja, a koji su upisani u službene evidencije jesu tajni, ali oni su dostupni samo ovlaštenim osobama i to isključivo uz korištenje nekih dodatnih, strogo zaštićenih mehanizama i podataka. Znati nečiji osobni identifikacijski broj ne znači da se on može na bilo koji način zloupotrijebiti. Sve institucije će podatke upisivati putem osobnoga identifikacijskog broja i u skladu sa svojim propisima štiti ostale podatke upisane putem njega, a javnosti će omogućiti dostupnost samo onih podataka koji se ne smatraju tajnim podacima.

Iz ovog vidimo da je zakonodavac već kod uvođenja OIB-a jasno dao do znanja da se OIB ne može uskratiti ako postoji interes javnosti za njegovim korištenjem u svrhu jedinstvenog identificiranja fizičkih osoba i pretrage javno dostupnih baza podataka. Isto tako je već kod uvođenja objašnjeno da poznavanje OIB-a samo po sebi ne predstavlja rizik od zlouporabe išta više nego i poznavanje imena i prezimena osobe, budući da je OIB samo kodni broj za povezivanje različitih baza podataka koje imaju svoje zaštitne mehanizme za pristup podacima.

Zluporabe su, naravno, moguće, ali osim što Republika Hrvatska kroz praksu objave OIB-a fizičkih osoba pokazuje da je taj rizik zanemariv u usporedbi s javnim interesom, i sam AZOP je opisao u svom godišnjem izvještaju²⁵ kako zapravo dolazi do zlouporabe osobnih podataka, uključujući i OIB: kroz nesavjestan rad pružatelja usluga koji ne provode zakonom propisanu

²⁵ <https://azop.hr/images/dokumenti/217/godisnjeizvjesce.pdf>

identifikaciju osoba s kojima ulaze u poslovni odnos. Recimo, na primjeru sklapanja ugovora građana s teleoperaterima AZOP opisuje situacije u kojima pružatelj usluge nije poduzeo odgovarajuće zakonom propisane mjere nužne u svrhu utvrđivanja nedvojbenog identiteta osoba s kojima su sklapali ugovore radi pružanja usluga. Stoga je jasno kako samo poznavanje imena i prezimena i OIB-a nije dovoljna za zlouporabu, jer se niti jedna usluga ne temelji isključivo samo na tim podacima bez prisutnosti same fizičke osobe, već je potrebna dodatna razina prijave kojom se zaobilazi mjera utvrđivanja identiteta.

Iz svega navedenog proizlazi kako su i AZOP i Porezna uprava koja je i uvela OIB već zauzeli stav da OIB-a nije podatak dovoljno visoke kategorije privatnosti da bi nadvladao javni interes. To je razuman stav jer bi oduzimanje prava JLS-ovima da uz ime i prezime fizičkih osoba objavljuju i OIB, i time im se posljedično zabrani objava identiteta fizičkih osoba koje su primala sredstva iz proračuna JLS-a, **dovelo do ozbiljnih kršenja prava građana.** Za očekivati je da bi se takvom odlukom AZOP-a brzo okoristili svi koji su skloni koruptivnim radnjama, te bi ohrabreni pravnom zaštitom kroz GDPR mogli povećati razinu korupcije u svojim tijelima javne vlasti.

4. Pravila za daljnju obradu i zaštitne mjere

Sukladno članku 27. stavak 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, javnost (kao korisnik objavljenih podataka) „*ima pravo na ponovnu uporabu informacija u komercijalne ili nekomercijalne svrhe, u skladu s odredbama*“ navedenog Zakona. Transparentni JLS-ovi stoga ne ograničavaju daljnju uporabu objavljenih podataka, ali skreću pažnju korisnicima da se podaci ne smiju mijenjati (ako je došlo do promjena od strane JLS-a, razlozi takve korekcije objavljuju se zajedno s podatkom). Podaci se objavljuju na javno dostupnom serveru fizički odvojenom od interne mreže JLS-a, i to na način da su na serveru pohranjeni samo podaci koji se namijenjeni objavi. To znači da nije moguće kroz taj server doći do osobnih podataka koji bi ugrozili prava korisnika proračuna JLS-a jer takvi podaci tamo nisu ni pohranjeni. Uz to, postavljen je i sustav automatske dojava svake izmjene na datotekama baze podataka i popratnih programa na serveru, tako da neovlaštene promjene nije moguće izvesti bez da se

automatski ne alarmira osoba odgovorna za održavanje sustava.

Isto tako, JLS-ovi podatke objavljuju bez naknade za korištenje i ne traže kompenzaciju za daljnje korištenje ili obradu. Međutim, ako se podaci koriste u daljnjoj obradi ili objavi, potrebno je navesti JLS kao izvor podataka.

5. Osvrt na preporuke AZOP-a od 22. veljače 2019.

Predstavnici Grada Bjelovara održali su sastanak 20. veljače 2019. s predstavnicima AZOP-a na temu zaštite osobnih podataka prilikom objave isplata iz gradskog proračuna. Nastavno na taj sastanak, AZOP je 22. veljače 2019. Gradu Bjelovaru poslao preporuke na tu temu (kopija pisma dostupna u Prilogu 1). Preporuke su se pokazale vrlo korisnima, te su korištene i u pripremi ovog dokumenta. Međutim, ostalo je nejasno nekoliko stavki oko kojih je Grad Bjelovar smatrao da AZOP nisu dovoljno dobro informirali oko svrsishodnosti i potrebe objave podataka. Rezultat toga je da je Grad Bjelovar u tim situacijama zauzeo stav drugačiji od preporuka AZOP-a, te je očekivao da će se to razjasniti kroz daljnju komunikaciju s AZOP-om.

Prva nejasna stavka je slijedeća preporuka AZOP-a: *„Nadalje, u odnosu na činjenje javno dostupnim informacijama koje u sebi sadrže osobne podatke, a odnose se prvenstveno na korisnike gradskog proračuna koji kao građani ili zaposlenici ostvaruju neko osobno pravo npr. zaposlenici tijela javne vlasti koja primaju plaću i druge dodatke na plaću, korisnici socijalnih naknada po raznim osnovama, primatelji stipendija i drugih pomoći, isplate po sudskim sporovima i dr., smatramo da je u svrhu transparentnosti trošenja sredstava iz gradskog proračuna dovoljno iste prikazivati u ukupno utrošenom/isplaćenom iznosu po pojedinima stavkama tijela javne vlasti.“*

U poglavlju 3.3 opisujemo kako skupna objava nije dovoljna, tj. kako bi se **pridržavanjem ove preporuke AZOP-a stvorili preduvjeti za povećanje korupcije i nepotizma** (jer bi se stvorila formalna zaštita prikrivanju korupcije i nepotizma). A upravo je tema zapošljavanja i napredovanja (tj. novčana isplata po raznim oblicima) po stranačkoj i rodbinskoj vezi jedna od

najistaknutijih tema u javnom prostoru u Hrvatskoj kada se govori o korupciji. Uz to, naglašavamo kako identitet zaposlenih u gradskoj upravi nije tajan, tj. ne predstavlja klasificirani podatak po Zakonu o tajnosti podataka, te se **radno mjesto u gradskoj upravi ne može smatrati privatnošću pojedinca** niti predstavlja klasificirani podatak. Ista situacija je i s drugim fizičkim osobama koje primaju sredstva iz gradskog proračuna. Štoviše, Zakon o pravu na pristup informacijama navodi u članku 10. stavak 8. kako je Grad obavezan „na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati: 8) informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa“. Uz to, u poglavlju 3.3 navodimo i kako je Povjerenica za informiranje već zauzela stav da „**javnost ima pravo biti upoznata s imenom i prezimenom osobe čiji se rad financira iz javnih sredstava**“.

Druga nejasnoća u preporukama AZOP-a odnosi se na objavu OIB-a fizičkih osoba. Naime, u svom dopisu AZOP prvo ispravno navodi kako „*sa stajališta zaštite osobnih podataka svakako je potrebno nedvojbeno moći utvrditi identitet osobe kojoj su isplaćena sredstva te pri tome koristiti osim imena i prezimena bar još jedan identifikator*“. Razlog za takvu praksu leži u riziku zamjene identiteta, gdje ime i prezime nije jedinstven identifikator pa je realno za očekivati da bi javnost neku osobu pogrešno povezala s objavljenim podacima. Međutim, **AZOP nakon toga daje preporuku koja je kontradiktorna** s takvom svrhom objave dodatnog identifikatora, jer preporuča da se ne koristi OIB nego „*neki drugi nasumično izvedeni broj ili drugo prikladno obilježje specifično za svakog pojedinca*“. Ali **ako taj identifikator nije OIB onda će biti nemoguće spriječiti zamjenu identiteta s osobama koje nisu navedene u objavljenoj bazi isplata iz proračuna**. Preporuka AZOP-a spriječila bi jedino zamjene identiteta između osoba koje su spomenute u popisu primatelja isplata iz gradskog proračuna, ali ne i između tih osoba i onih koje s gradskim proračunom nemaju veze. U poglavlju 3.5 detaljnije argumentiramo razloge zašto je objava OIB-a neophodna, te kako je AZOP već zauzeo stav da javni interes prevladava nad rizikom od zlouporabe OIB-a.

Ukratko, **ako bi Gradu Bjelovaru bilo uskraćeno pravo da objavi OIB fizičkih osoba koje nisu u poslovnom odnosu s Gradom, došlo bi do neodrživih situacija**:

- 1) Bez objave OIB-a Grad bi posljedično bio onemogućen objaviti imena i prezimena fizičkih osoba jer je zakonski dužan zaštititi građane od zamjene identiteta. A takva situacija bi bila u direktnoj koliziji s nedvojbeno dokazanim pravom javnosti na informaciju o imenu i prezimenu osobe čiji se rad financira iz javnih sredstava.
- 2) Došlo bi do neopravdane neusklađenosti u razmjernosti prava javnosti i prava pojedinaca na zaštitu osobnih podataka kod fizičkih osoba koje su u poslovnom odnosu s Gradom i čiji OIB se stoga smije (i mora) objaviti, u odnosu na fizičke osobe koje primaju sredstva iz proračuna po drugim stavkama.
- 3) Došlo bi do neopravdane neusklađenosti u razmjernosti prava javnosti i prava pojedinaca na zaštitu osobnih podataka kod svih građana čiji OIB je bez njihove privole već objavila Republika Hrvatska, a čiji se rad ne financira iz javnih sredstava, u odnosu na građane čiji se rad financira iz javnih sredstava.

6. Osvrt na preporuke AZOP-a od 30. rujna 2020.

Grad Dubrovnik je u sklopu svojih planova za objavu svih isplata iz gradskog proračuna zatražio mišljenje AZOP-a. Odgovor AZOP je u Prilogu 2 ovog elaborata. Na žalost, u tom odgovori AZOP iznosi mišljenja koja u potpunosti ignoriraju činjenicu da su već upoznati s prvom verzijom ovog elaborata pripremljenog za Grad Bjelovar. Takav stav čini AZOP-ova mišljenja pravno irelevantnim, budući da su u svom odgovoru morali svoje preporuke i mišljenja argumentirati u kontekstu testa razmjernosti i javnog interesa opisanih u elaboratu. Umjesto toga, AZOP je odlučio da će ostati pri svojem mišljenju od 22. veljače 2019. koje smo već u prethodnom poglavlju 5 opisali kao neodrživim, a da pritom ne samo da nije oborio test razmjernosti i javnog interesa iz elaborata Bjelovara, nego uopće nije ni spomenuo da takav test postoji. Takav pristup je u suprotnosti s temeljnom zadaćom AZOP-a, a to je da argumentirano analiziraju prezentirane im testove razmjernosti i javnog interesa, što je ovaj puta izostalo iz nepoznatog razloga.

Kako bi dodano pomogli u razumijevanju neodrživosti AZOP-ovih preporuka i mišljenja, ovdje ćemo se još jednom osvrnuti na stavove koja je AZOP naglasio u ovom novom pismu:

1. AZOP smatra da stavku poput troška zaposlenika tijela javne vlasti koji primaju plaću treba prikazati kao skupnu stavku, umjesto da se pojedinačno objavi tko je zaposlen i na koliku bruto plaću. AZOP ističe da nije neophodno navoditi identitet tih osoba da bi bio zadovoljen interes javnosti, već da je skupna stavka dovoljna.
2. AZOP upozorava da se mora primijeniti načelo objave minimalne količine podataka kako ne bi došlo do nepotrebnog povećanja rizika od mogućih zlouporaba podataka. Time opravdava svoj stav da se fizičkim osobama koje nisu u poslovnom odnosu s Gradom ne smije objaviti OIB. Stoga AZOP predlaže da se izmisli neki drugi broj ili da se prikazuju samo prve tri i zadnje tri znamenke OIB-a (pritom se pozivajući na mišljenje Povjerenika za informiranje koji smatra da OIB predstavlja rizik od zlouporabe).

Točka 1 već je objašnjena u poglavlju 3.3, ali vrijedi ponoviti da postoji čak i presuda Visokog upravnog suda od 13. travnja 2016. (Poslovni broj: UsII-2/16-8) u kojoj se zaključuje da „iznos bruto plaće zaposlenika u tijelima javne vlasti predstavlja podatak o raspolaganju javnim sredstvima te prema članku 16. stavku 3. Zakona o pravu na pristup informacijama, dostupan je javnosti bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa“. Uostalom, i Povjerenik za informiranje upozorava²⁶ da *„kada je riječ o raspolaganju javnim sredstvima, određene informacije o zaposlenicima tijela javne vlasti se smatraju informacijama od javnog interesa, jer dužnosnici, službenici i zaposlenici tijela javne vlasti obavljaju poslove koji se financiraju javnim sredstvima. Drugim riječima, podaci koji se odnose na neku fizičku osobu, a tiču se raspolaganja javnim sredstvima (naziv radnog mjesta, kontakti radnog mjesta, bruto plaća, koeficijent i osnovica plaće, potrebna stručna sprema, ime i prezime te konkretna stručna sprema te osobe) ne mogu se smatrati zaštićenim osobnim podacima u smislu Opće uredbe*

²⁶ <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/10/FINAL-PI-AI-4-2020-Primorsko-goranska-zupanija-rujan-2020..docx?x58018>

o zaštiti podataka, nego je riječ o javnim podacima u skladu s odredbama ZPPI-ja.“

Ukratko, javni interes za informacijom tko je zaposlen u tijelima javne vlasti je nedvojbjen. Ti zaposlenici imaju pristup raznim povlaštenim informacijama, plaćeni su javnim sredstvima, dok u svakodnevnom poslu moraju radi u interesu svih građana, pa se očekuje da su zaposleni po sposobnosti i stručnosti, a ne kroz koruptivne procese. U ovoj ekonomskoj krizi, kada ljudi ostaju bez posla i mnogima je ugrožena egzistencija, taj interes javnost za odgovornim trošenjem javnih sredstava i odgovornim zapošljavanjem raste. Stoga je važno obratiti pažnju i na slijedeći **Argumentum ad absurdum koji proizlazi iz AZOP-ovih uputa: vlasnik OPG-a koji Gradu proda za neki domjenak svoj proizvod od 100 kuna podložen je uvidu javnosti u svoj OIB i ime i prezime (jer to mora pisati i na izdanom računu), dok osoba zaposlena na bruto godišnju plaću od 150,000 kn bi bila zaštićena od pogleda javnosti.** Takav postupak bio bi direktni signal korumpiranim pojedincima da su zaštićeni i da mogu slobodno zapošljavati i trošiti bez ikakve javne odgovornosti.

Stoga se AZOP-ovo inzistiranje kako se javnost mora zadovoljiti samo uvidom u ukupne stavke potrošene na plaće zaposlenika ili drugih fizičkih osoba može okarakterizirati od strane javnosti kao neodgovornim ponašanjem tijela javne vlasti, i percipirati kao prikrivanje kriminala, korupcije i nepotizma kod zapošljavanja i određivanja visine plaća pojedincima.

I ovdje dolazimo do problema s točkom 2 stavova na kojima AZOP inzistira – zabranom objavljivanja OIB-a. Ime i prezime fizičkih osoba u kontekstu transparentnosti trošenja proračunskih sredstava ne smije se objavljivati bez OIB-a iz dva razloga: 1) rizik od zamjene identiteta, te 2) pravo javnosti da zna OIB uz ime i prezime. Ovo smo također već objasnili u poglavljima 3.3. i 3.5., ali vrijedi naglasiti neke ključne argumente.

Kao što i sam AZOP naglašava, mora se izbjeći rizik zamjene identiteta. Međutim, AZOP uporno inzistira da se tu misli na rizik zamjene identiteta između zaposlenih unutar Gradske Uprave. Stoga i predlaže da se izmisli neki broj koji će spriječiti zamjenu identiteta ako se objavljuje samo ime i prezime. Na tome AZOP inzistira čak i nakon što je u prvoj verziji elaborata za Grad Bjelovar jasno objašnjeno da se rizik odnosi na zamjenu identiteta između

zaposlenih u Gradu i građana koji nemaju veze s Gradom. Kada Grad objavi ime i prezime neke osobe koja je primila sredstva iz proračuna, mora objaviti i jedinstveni identifikator kojim će se spriječiti da javnost to ime i prezime ne poveže s nekom osobom koja se isto zove, a nije korisnik proračuna. Da bi se to postiglo, svi građani Republike Hrvatske moraju imati jedinstveni identifikator. Republika Hrvatska je za takve potrebe već uvela identifikator – zove se Osobni identifikacijski broj (OIB). Od 1.1.2011. godine, OIB je jedini važeći identifikator u pravnom sustavu Republike Hrvatske i koristiti se za povezivanje podataka u službenim evidencijama, u svakodnevnom radu i kod razmjene podataka između institucija. Prijedlog AZOP-a da se koriste prve tri i zadnje tri znamenke OIB-a je apsurdan – osim što to više ne garantira da se brojevi neće ponoviti, postavlja se i pitanje zašto AZOP nije takve savjete davao i u drugim slučajevima kada se složio s objavom OIB-a. Uostalom, postoji i jasan statistički razlog zašto se uvodio OIB s 10 slučajnih znamenki, i dodatnom zadnjom kontrolnom znamenkom.

OIB ima široku primjenu u svakodnevnom životu i otisnut je na osobnim iskaznicama, zdravstvenim iskaznicama, računima građanima za režije, a građani ga gotovo svakodnevno upisuju u razne formulare uz svoje ime. AZOP inzistira da je objava OIB-a toliko veliki rizik za zlouporabu da se ne smije objavljivati uz ime i prezime. Zašto se onda rutinski objavljuje mnoštvo OIB-ova posvuda u javnim registrima, poput zemljišnih knjiga i registra trgovačkog suda? Zašto se kandidatima na izbornim listama objavljuje i OIB? Zašto vlasnici obrta i OPG-ova moraju javno obznaniti svoj OIB kao fizičke osobe na izdanim računima i etiketama svojim proizvoda? **Odgovor je dala Porezna uprava još kod uvođenja OIB-a, gdje u svojoj brošuri o OIB-u kažu kako OIB nije tajni podatak, te da „znati nečiji osobni identifikacijski broj ne znači da se on može na bilo koji način zloupotrijebiti“.** Čitav citat dostupan je u poglavlju 3.5. i vrlo jasno objašnjava zašto država objavom OIB-ova ne podiže rizik zloporabe ništa više nego što je to objavljivanje samog imena i prezimena. Dakle, kada postoji javni interes za otkrivanjem nečijeg identiteta, tada se uz ime i prezime objavljuje i OIB kako ne bi došlo do zamjene identiteta. Ukratko, **OIB je „jedinstveno ime“ koje je dodijeljeno svakom građaninu kako bi ih se zaštitilo od rizika zamjene identiteta.** Time

se pomoću OIB-a mogu povezivati i podaci u raznim bazama podataka, što olakšava razmjenu informacija.

Ovdje dolazimo i do drugog razloga zašto se OIB mora objaviti – pravo građana da povezuju razne javne podatke koristeći OIB. U čitavoj ovoj analizi potrebno je imati na umu koji je glavni cilj objave svih isplata iz proračuna, tj. transparentnosti u trošenju proračuna – pravo javnosti da prati koriste li se javna sredstva odgovorno. **A to znači da je od javnog interesa da građani imaju pristup OIB-u kako bi mogli bez rizika zamjene identiteta povezivati razne javno objavljene podatke s onima koji se objavljuju o isplatama iz proračuna.** Tipičan primjer je provjera je li se netko od zaposlenih okoristio poslovima Grada oko kupovine ili prodaje nekretnina ili prenamjene urbanističkih planova. Oko toga se u Hrvatskoj odvijao već niz visoko-profiliranih koruptivnih skandala, a svodi se na korištenje povlaštenih informacija do kojih zaposleni u Gradskoj upravi mogu doći na razne načine. Stoga je u interesu javnosti da ima uvid u OIB-ove zaposlenih u Gradskoj upravi i tako utječe na njihovu odgovornost.

7. Potpuna transparentnost proračuna komunalnih tvrtki i ustanova u vlasništvu JLS-ova

Briga o komunalnim uslugama JLS-ova regulirana je kroz Zakon o komunalnom gospodarstvu²⁷. U članku 5. tog Zakona navodi se: *„Jedinice lokalne samouprave dužne su u donošenju i provođenju programa građenja komunalne infrastrukture i programa održavanja komunalne infrastrukture poštovati javni interes i omogućiti ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih interesa na način koji nije u suprotnosti i na štetu javnog interesa (načelo zaštite javnog interesa).“* Istim Zakonom definiraju se i pravni organizacijski oblici kroz koje JLS može realizirati uslugu obavljanja komunalnih djelatnosti, što uključuje i osnivanje trgovačkog društva ili ustanove u vlasništvu JLS-a.

²⁷ https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_07_68_1393.html

Stoga nedvojbeno postoji pravo javnosti na uvid u trošenje sredstava namijenjenih brizi o komunalnim uslugama. Uvid javnosti u proračun, planove i izvršenje proračuna usluga obavljanja komunalnih djelatnosti predviđeno je kroz izvješća koja se podnose zajedno s izvješćem gradonačelnika odnosno općinskog načelnika o izvršenju proračuna jedinica lokalne samouprave. Štoviše, u članku 122. navodi da će se kažnjavati trošenje „sredstva komunalnog doprinosa protivno njihovoj namjeni“, pri čemu je „odgovorna osoba gradonačelnik odnosno općinski načelnik“, dok članak 118. navodi da „nadzor nad provedbom ovoga Zakona provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva“.

Međutim, za razliku od jasno definiranih prava javnosti u uvid svih isplata iz proračuna JLS-ova, u slučaju trgovačkih društava ili ustanova koje su osnovane u svrhu obavljanja usluga komunalnih djelatnosti takvih detaljno propisanih prava nema, iako je, kao što vidimo, to pravo osigurano kroz Zakon o komunalnom gospodarstvu. **Problem nastaje iz razloga što obavljanje komunalnih usluga potencijalno zadire i u odnose s građanima koji su u domeni zaštite privatnosti.** Isto tako, nije jasno do koje razine su podaci o zaposlenima u ustanovi ili trgovačkom društvu osnovanom od strane JLS-a za obavljanje komunalnih djelatnosti podložni uvidu javnosti. Zapošljavanja se obavljaju kroz sustav javnih natječaja, međutim ovdje su upitni podaci o ukupnom trošku (bruto) plaće svakog zaposlenog.

Stoga se kod objave svih isplata ustanove ili trgovačkog društva osnovanih od strane JLS-ova ili podugovorene za potrebe obavljanja komunalnih djelatnosti vodimo slijedećim pravilima:

- Sve isplate prema pravnim osobama i fizičkim osobama u poslovnom odnosu ne spadaju pod GDPR zaštitu i javnost ima pravo uvida sukladno Zakon o komunalnom gospodarstvu. Tim Zakonom definiran je opseg djelatnosti komunalnih ustanova ili trgovačkih društava gdje je jasno da se ne radi o uslugama koje su u tržišnom natjecanju, nego isključivo kao organizacijski oblik pružanja javnih usluga. Stoga se informacije ne mogu uskratiti niti pozivanjem na poslovnu tajnu reguliranu Zakonom o

zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti²⁸.

- Javnost ima pravo pristupa podacima o identitetu i ukupnom trošku plaća svakog zaposlenog u upravnim ili nadzornim tijelima takvih ustanova i trgovačkih društava osnovanih od strane JLS-ova budući su to pozicije koje su podložne direktnom utjecaju gradonačelnika ili općinskih načelnika koji zastupaju JLS u procesu osnivanja i nadzora nad radom takve ustanove ili trgovačkog društva.
- Pravo pristupa javnosti identitetu i ukupnom trošku plaća svakog drugog zaposlenog radnika u takvoj ustanovi ili trgovačkom društvu nije u potpunosti razjašnjeno, te stoga takve podatke objavljujemo jedno ako je ustanova ili trgovačko društvo prikupilo suglasnost tih radnika sukladno GDPR uputama. Odgovornost za prikupljanje suglasnosti ja na ustanovi ili trgovačkom društvu koje zapošljava te radnike i ima pristup njihovom identitetu i odgovorno je za njihova prava, te smatramo da su suglasnosti prikupljena ukoliko su nam proslijeđeni takvi podaci.

²⁸ <https://www.zakon.hr/z/1017/Zakon-o-za%C5%A1titi-neobjavljenih-informacija-s-tr%C5%BEi%C5%A1nom-vrijednosti>

Prilog 1:
PREPORUKE AZOP-A OD 22.02.2019.



**REPUBLIKA HRVATSKA
AGENCIJA ZA ZAŠTITU
OSOBNIH PODATAKA**

KLASA: 004-02/18-01/3240

URBROJ: 567-02/12-19-07

Zagreb, 22. veljače 2019.

Grad Bjelovar
Via e-mail: zvizi@bjelovar.hr

**PREDMET: Objava osobnih podataka putem aplikacije za vidljivost
proračuna**

- preporuka, daje se

Poštovani,

Agencija za zaštitu osobnih podataka zaprimila je Vaš upit vezano za javnu objavu osobnih podataka korisnika/dobavljača gradskog proračuna Grada Bjelovara, u kojemu navodite kako u svrhu „otvorenosti“ gradskih financija prema građanima želite objaviti tj. učiniti javno dostupne podatke subjekata s kojima Grad ima različite pravne odnose.

U svrhu sveobuhvatnih pružanja detaljnih informacija o samoj funkcionalnosti aplikacije za vidljivost proračuna kao i sadržaju osobnih podataka u istoj, dana 20. veljače 2019. godine održan je sastanak savjetodavnog karaktera predstavnika Grada Bjelovara i predstavnika Agencije za zaštitu osobnih podataka, a sve u svrhu pružanja potrebnih savjeta usklađenosti aplikacije sa zahtjevima iz Opće uredbe o zaštiti podataka te obvezama Grada Bjelovara u svojstvu voditelja obrade osobnih podataka.

Nastavno na navedenu obradu osobnih podataka fizičkih osoba kroz aplikaciju za vidljivost proračuna sukladno članku 57. stavak 1. točke d) Uredbe (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. godine o zaštiti pojedinca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46 EZ (dalje u tekstu: Opća uredba o zaštiti podataka) SL EU L119, navodimo sljedeće:

Prije svega ističemo kako se od 25. svibnja 2018., u svim državama članicama Europske unije, pa tako i u Republici Hrvatskoj, stupila na snagu Opća uredba o zaštiti podataka, a koja se izravno primjenjuje na sve koji obrađuju osobne podatke fizičkih osoba.

Uzimajući u obzir članak 4. Opće uredbe o zaštiti podataka Grad Bjelovar u konkretnom slučaju određuje svrhu i sredstva obrade osobnih podataka odnosno javnu dostupnost istih putem predmetne aplikacije te se smatra voditeljem obrade.

Nadalje vezano za obradu podataka pravnih subjekata navodimo kako je u uvodnoj izjavi (14) navedeno kako bi se zaštita koja se pruža ovom Uredbom u vezi s obradom osobnih podataka trebala odnositi na pojedince/fizičke osobe bez obzira na njihovu nacionalnost ili boravište. Ovom se Uredbom **ne obuhvaća obrada osobnih podataka koji se tiču pravnih osoba**, a osobito poduzetnika koji su ustanovljeni kao pravne osobe, uključujući ime i oblik pravne osobe i kontaktne podatke pravne osobe.

Sukladno članku 5. Opće uredbe o zaštiti podataka osobni podaci moraju biti: zakonito, pošteno i transparentno obrađivani s obzirom na ispitanika; prikupljeni u posebne, izričite i zakonite svrhe („ograničavanje svrhe“); primjereni, relevantni i ograničeni na ono što je nužno u odnosu na svrhe u koju se obrađuju („smanjenje količine podataka“). Također istim člankom propisano je kako osobni podaci moraju biti točni i prema potrebi ažurni, odnosno mora se poduzeti svaka razumna mjera radi osiguranja da se osobni podaci koji nisu točni, uzimajući u obzir svrhe u koje se obrađuju, bez odlaganja izbrišu ili isprave („točnost“).

Člankom 6. stavkom 1. Opće uredbe o zaštiti podataka propisano je da je obrada zakonita samo ako i u onoj mjeri u kojoj je ispunjeno najmanje jedno od sljedećega: (a) ispitanik je dao privolu za obradu svojih osobnih podataka u jednu ili više posebnih svrha; (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.

Budući da se u opisanom slučaju radi o trošenju sredstava iz državnog proračuna u primjeni je Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ broj 25/13, 85/15), kao poseban zakon, kojim se uređuje pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija koje posjeduju tijela javne vlasti. Člankom 10. citiranog Zakona, između ostalog, propisano je kako su tijela javne vlasti obvezna na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe.

Nadalje, člankom 15. stavkom 2. točkom 4. citiranog Zakona propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je ista zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, a prije objave osobnih podataka potrebno je sukladno članku 16. provesti test razmjernosti, odnosno utvrditi prevladava li pravo na zaštitu osobnih podataka ili javni interes za pristup informaciji. Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama ako postoje osnove

sumnje da bi njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne (članak 15. stavak 3. navedenog Zakona).

Isto tako, bitno je napomenuti da je tijelo javne vlasti (nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji) dužno prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa. Kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno je utvrditi da se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. navedenog Zakona, odnosno da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes za isto (članak 16. Zakona o pravu na pristup informacijama). Međutim, informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne su javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak (članak 16. Zakona o pravu na pristup informacijama).

Shodno Vašem upitu iz kojeg je razvidno da aplikaciju želite ustrojiti na način da ista u sebi sadrži i osobne podatke fizičkih osoba kojima su isplaćena određena sredstva iz gradskog proračuna potrebno je uzeti u obzir činjenicu da se sredstva isplaćuju po raznim osnovama bilo da su fizičke osobe dobavljači, korisnici državnih poticaja, subvencija ili pak građani kojima se isplaćuje socijalna naknada, stipendija, druge vrste pomoći i sl. Stoga je u konkretnom slučaju Grad Bjelovar kao voditelj obrade dužno primjenom načela „smanjenja količine podataka“ voditi brigu o opsegu osobnih podataka koji bi sukladno posebnom zakonu (Zakon o pravu na pristup informacijama) trebali biti javno dostupni.

U opisnom slučaju s aspekta pravnog okvira zaštite osobnih podataka bilo bi dopušteno u javnom interesu učiniti javno dostupnom informaciju, bez provođenja testa razmjernosti (sukladno članku 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama) u odnosu na fizičke osobe kojima su isplaćena sredstva za pružanje određene usluge, temeljem ugovorene ili propisane obveze ili ako osobe ostvaruju pravo na određenu naknadu u sklopu obavljanja svoje gospodarske djelatnosti (primjerice subvencije, poticaju koji se isplaćuju poljoprivrednicima, obrtnicima i sl.).

Nadalje, u odnosu na činjenje javno dostupnim informacijama koje u sebi sadrže osobne podatke, a odnose se prvenstveno na korisnike gradskog proračuna koji kao građani ili zaposlenici ostvaruju neko osobno pravo npr. zaposlenici tijela javne vlasti koja primaju plaću i druge dodatke na plaću, korisnici socijalnih naknada po raznim osnovama, primatelji stipendija i drugih pomoći, isplate po sudskim sporovima i dr., smatramo da je u svrhu transparentnosti trošenja sredstava iz gradskog proračuna dovoljno iste prikazivati u ukupno utrošenom/isplaćenom iznosu po pojedinim stavkama tijela javne vlasti. Naime, svrsishodno je i potrebno osigurati uvid u cjelinu utrošenih sredstava koji predstavljaju rashod u pojedinom proračunskom razredu, podskupini, odjeljku i dr., primjerice ukupan iznos isplaćenih plaća, doprinosa, božićnica, stipendija, socijalne pomoći i sl. bez navođenja imena i prezimena svakog korisnika. Tako primjerice navođenje imena svakog zaposlenika u javnom sektoru i sredstva koja su mu isplaćena po pojedinim stavkama za njegov rad više ne bi predstavljala nužnu informaciju kojoj je svrha transparentnost rada pojedinog tijela, već zadiranje u privatnost pojedinca.

U odnosu na isplate prema mogućim sudskim sporovima, a koji mogu također predstavljati osobna prava građana, preporuka je Agencije da se navedeni podaci daju samo u ukupnom iznosu, a ne po pojedinačnim osobama, kao što je navedeno za fizičke osobe korisnike prava odnosno zaposlene.

Osobito bitnim je potrebno napomenuti kako je voditelj obrade, u konkretnom slučaju Grad Bjelovar dužan primjenjivati načelo „smanjenje količine podataka“, odnosno voditi brigu o opsegu osobnih podataka koje će učiniti javno dostupnim uzimajući u obzir da osobni podaci moraju biti primjereni, relevantni i ograničeni na ono što je nužno u odnosu na svrhe u koje se obrađuju/javno objavljuju. Sa stajališta zaštite osobnih podataka svakako je potrebno nedvojbeno moći utvrditi identitet osobe kojoj su isplaćena sredstva te pri tome koristiti osim imena i prezimena bar još jedan identifikator.

Stupanjem na snagu Zakona o osobnom identifikacijskom broju i primjenom osobnog identifikacijskog broja isti počeo koristiti osim u službenim evidencijama javnopravnih tijela i u druge svrhe (u drugim posebnim postupcima i svakodnevnom životu) te je na taj način postao dostupan širem krugu osoba postavlja se pitanje da li pristup navedenoj aplikaciji putem OIB-a osigurava odgovarajuće mjere zaštite u odnosu na osobe koja obavljaju uvid u podatke sadržane u predmetnoj aplikaciji. Naime, sukladno članku 6. Zakona o osobnom identifikacijskom broju („Narodne novine“ broj 60/08) kao posebnog zakona, obveznici broja obvezni su koristiti dodijeljeni im osobni identifikacijski broj: na svim prijavama i ostalim podnescima kojima komuniciraju s korisnicima broja, na ispravama koje koriste u obavljanju poslova svoje djelatnosti (računima, potvrdama i sličnim ispravama) te u električkom poslovanju i poslovima platnoga prometa. Obveznici broja isto tako su obvezni koristiti osobni identifikacijski broj drugog obveznika broja: na računima prema posebnim propisima, u izvješćima, prijavama i obrascima na kojima se navode drugi obveznici broja, a koji se podnose ili dostavljaju korisnicima broja.

U konkretnom slučaju u svrhu poštivanja načela odgovornosti za usklađenost s odredbama Opće uredbe o zaštiti podataka Grad Bjelovar kao voditelj obrade dužan je poduzimati odgovarajuće mjere zaštite (tehničke i organizacijske) kako bi osigurao odgovarajuću razinu sigurnosti s obzirom na moguće rizike posebno rizike od slučajnog ili nezakonitog uništenja, gubitka, izmjene, neovlaštenog pristupa osobnim podacima koji su pohranjeni i na drugi način obrađivani (članak 32. Opće uredbe o zaštiti podataka). Sigurnost obrade se svakako prilikom uspostavljanja novih tehnologija i mehanizama obrade podataka reflektira i kroz tehničku i integriranu zaštitu (tzv. *Privacy by Design & Default*) koja uključuje zaštitne mjere u obradi kako bi se ispunili zahtjevi iz Opće uredbe i zaštitila prava pojedinaca čiji osobni podaci će biti javno dostupni.

Slijedom navedenog, Agencija za zaštitu osobnih podataka smatra da u odnosu na javnu dostupnost opsega osobnih podataka putem predmetne aplikacije radi zaštite od mogućih zlouporaba dopušteno je omogućiti pristup osobnim podacima isključivo u nužnom opsegu podataka koji je potreban u svrhu ispunjenja zakonom utvrđene svrhe.

Zaključno, sa stajališta zakonskog okvira o zaštiti osobnih podataka preporuka je Agencije da se omogući uvid/javna dostupnost samo u nužan opseg osobnih podataka korisnika proračuna koji bi omogućavao identifikaciju, osobito korisnika istog imena i prezimena. S obzirom da objava/dostupnost osobnih podataka u opsegu: ime i prezime i OIB predstavlja potencijalnu opasnost za moguću zlouporabu i korištenje osobnih podataka u druge svrhe od one za koju su isti javno dostupni, Agencija daje preporuku da se umjesto OIB-a kao nedvojbenog identifikatora koristi neki drugi nasumično izvedeni broj ili drugo prikladno obilježje specifično za svakog pojedinca.

U slučaju dodatnih pitanja i nejasnoća slobodno nam se obratite.

S poštovanjem,



Dostaviti:

1. Naslovu;
2. Pismohrana, ovdje.

Prilog 2:
PREPORUKE AZOP-A OD 30.09.2020.



**REPUBLIKA HRVATSKA
AGENCIJA ZA ZAŠTITU
OSOBNIH PODATAKA**

KLASA:004-02/18-01/3240

URBROJ: 567-02/10-20-11

Zagreb, 30. rujna 2020.

Grad Dubrovnik

Marilyn Milić

Via email: szop@dubrovnik.hr

**PREDMET:Grad Dubrovnik, obrada osobnih podataka
-odgovor, daje se**

Poštovana,

Ova Agencija je zaprimila Vaš upit vezano uz preporuku ove Agencije KLASA: 004-02/18-01/3240, URBROJ:567-02/12-19-07 od 22. veljače 2019, a sve vezano uz objavu osobnih podataka putem aplikacije za vidljivost proračuna/ transparentnost proračuna. U odnosu na Vaš upit navodimo da ostajemo u bitnome i dalje kod navedene preporuke ali dodatno pojašnjavamo sljedeće:

Budući da se u opisanom slučaju radi o trošenju sredstava iz lokalnog proračuna u primjeni je Zakon o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ broj 25/13, 85/15), kao poseban Zakon, kojim se uređuje pravo na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija koje posjeduju tijela javne vlasti. Člankom 10. citiranog Zakona, između ostalog, propisano je kako su tijela javne vlasti obvezna na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe.

Ograničenja prava na pristup informacijama regulirana su člankom 15. gore navedenog Zakona, između ostalog, stavkom 2. točkom 4. cit. Zakona propisano je da tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji ako je ista zaštićena zakonom kojim se uređuje područje zaštite osobnih podataka, a prije objave osobnih podataka potrebno je sukladno članku 16. provesti test razmjernosti, odnosno utvrditi prevladava li pravo na zaštitu osobnih podataka ili javni interes za pristup informaciji. Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informacijama ako postoje osnove sumnje da bi njezino objavljivanje onemogućilo učinkovito, neovisno i nepristrano vođenje sudskog, upravnog ili drugog pravno uređenog postupka, izvršenje sudske odluke ili kazne (članak 15. stavak 3. navedenog Zakona).

Isto tako, bitno je napomenuti da je tijelo javne vlasti (nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji) dužno prije donošenja odluke provesti test razmjernosti i javnog interesa. Kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno je utvrditi da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. navedenog Zakona, odnosno da li bi omogućavanjem pristupa traženoj informaciji u svakom pojedinom slučaju taj interes bio ozbiljno povrijeđen te da li prevladava potreba zaštite prava na ograničenje ili javni interes za isto (članak 16. Zakona o pravu na pristup informacijama). Međutim, informacije o raspolaganju javnim sredstvima dostupne su javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak (članak 16. Zakona o pravu na pristup informacijama).

U slučaju kada informacije sadrže osobne podatke ostvarivanje prava na pristup istima potrebno je ujednačiti s pravom na zaštitu osobnih podataka primjenom načela razmjernosti odnosno utvrditi pravičan balans u ostvarivanju tih dvaju ustavnih prava.

S aspekta pravnog okvira zaštite osobnih podataka bilo bi dopušteno u javnom interesu učiniti javno dostupnom informaciju, bez provođenja testa razmjernosti (sukladno članku 16. stavak 3. Zakona o pravu na pristup informacijama) u odnosu na fizičke osobe kojima su isplaćena sredstva za pružanje određene usluge, temeljem ugovorene ili propisane obveze ili ako osobe ostvaruju pravo na određenu naknadu u sklopu obavljanja svoje gospodarske djelatnosti (primjerice subvencije, poticaju koji se isplaćuju poljoprivrednicima, obrtnicima i sl.).

Nadalje, u odnosu na činjenje javno dostupnim informacijama koje u sebi sadrže osobne podatke, a odnose se prvenstveno na korisnike gradskog proračuna koji kao građani ili zaposlenici ostvaruju neko osobno pravo npr. zaposlenici tijela javne vlasti koja primaju plaću i druge dodatke na plaću, korisnici socijalnih naknada po raznim osnovama, primatelji stipendija i drugih pomoći, isplate po sudskim sporovima i dr., smatramo da je u svrhu transparentnosti trošenja sredstava iz gradskog proračuna dovoljno iste prikazivati u ukupno utrošenom/isplaćenom iznosu po pojedinim stavkama tijela javne vlasti (u odnosu s brojem korisnika na koje se ukupni iznosi odnose). Naime, svrsishodno je i potrebno osigurati uvid u cjelinu utrošenih sredstava koji predstavljaju rashod u pojedinom proračunskom razredu, podskupini, odjeljku i dr., primjerice ukupan iznos isplaćenih plaća, doprinosa, božićnica, stipendija, socijalne pomoći i sl. (s iskazanim odnosom prema broju korisnika /primatelja] pri čemu navođenje imena i prezimena svakog korisnika poimenice ne proizlazi kao neophodno.

Osobito bitno je napomenuti kako je voditelj obrade (u konkretnom slučaju grad koji objavljuje/obrađuje osobne podatke) dužan primjenjivati načelo „smanjenje količine podataka, na način kako je to regulirano Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016 i o stavljanju izvan snage Direktive 95/46 EZ (Opća uredba o zaštiti osobnih podataka) odnosno voditi brigu o opsegu osobnih podataka koje će učiniti javno dostupnim, uzimajući u obzir da osobni podaci moraju biti primjereni, relevantni i ograničeni na ono što je nužno u odnosu na svrhe u koje se obrađuju/javno objavljuju. Također, voditelj obrade dužan je voditi brigu o sigurnosti obrade, prilikom uspostavljanja novih sustava i/ili primjene novih tehnologija i mehanizama obrade podataka, a ista se reflektira kroz tehničku i integriranu zaštitu

koja uključuje zaštitne mjere u obradi kako bi se ispunili zahtjevi iz Opće uredbe i zaštitila prava pojedinaca čiji osobni podaci će biti javno dostupni. Primjena odgovarajućih mjera zaštite treba omogućiti pristup opsegu osobnih podataka koji je relevantan i nužan za ispunjenje utvrđene svrhe ali istovremeno i zaštitu od mogućih zlouporaba podataka posebice u vidu izbjegavanja nepotrebnog povećanja rizika koji se mogu izbjeći a pri tome bez utjecaja na ostvarivanje svrhe.

Nadalje vezano uz isplate iz proračuna tijela javne vlasti zaposlenicima tog tijela, navodimo da se članak 10. Zakona o pravu na pristup informacijama odnosi samo na proaktivnu objavu informacija o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt. Dakle prilikom objave osobnih podataka zaposlenika i vezano uz njih isplate iz lokalnog/gradskog proračuna potrebno je voditi brigu o opsegu osobnih podataka koji se objavljuju te iznaći odgovarajući pravni temelj za takvu objavu osobnih podataka što je i stav Povjerenika za informiranje obrazložen u mišljenju koje je dano ovoj Agenciji KLASA: 008-08/19-01/14, URBROJ:401-01/9-20-6 od 12. veljače 2020.

Dakle ova Agencija drži da javnu dostupnost opsega osobnih podataka putem aplikacije za transparentnost proračuna treba ograničiti na samo nužan opseg osobnih podataka te iste zaštititi od nepotrebnog povećanja rizika od mogućih zlouporaba, osobito u dijelu koji se odnosi na cjelovit podatak o OIB-u. Naime, Agencija smatra uputnim da se umjesto OIB-a kao nedvojbenog identifikatora koristi neki drugi identifikator ili da se primjerice isti iskazuje samo djelomično vidljivošću prve tri i zadnje tri znamenke no, sam Povjerenik za informiranje je eksplicitan glede objave OIB-a te isti u prethodno navedenom mišljenju jasno navodi cit: "U odnosu na objavu OIB-a fizičke osobe bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa, OIB nije nužan te se i bez njegove objave postiže svrha primjene Zakona. Stoga se s aspekta primjene ovog zakona ne predlaže niti korištenje drugog identifikatora, uz ime i prezime fizičke osobe i visinu isplate. Međutim nema zapreka da se, radi razlikovanja osobe istog osobnog imena, umjesto OIB-a koristi neki drugi identifikator, s ciljem sprečavanja prekomjerne obrade osobnih podataka i njihove moguće zlouporabe".

Zaključno s obzirom da je razvidno da predmetna tematika uključuje i primjenu drugih propisa prvenstveno Zakona o OIB-u i Zakona o pravu na pristup informacijama smatramo da je predmetnu tematiku potrebno sagledati sveobuhvatno i razmjerno te s drugim nadležnim tijelima u čijem su djelokrugu i nadležnosti predmetni propisi.

S poštovanjem,

1
ZAMJENIK RAVNATELJA
Igor Valje, dipl.krim.
AGENCIJA ZA ZAŠTITU
OSOBNIH PODATAKA
REPUBLIKA HRVATSKA

Dostaviti:

1. Naslovu
2. Pismohrana