

Usklađenost objave podataka o isplatama iz proračuna Grada Bjelovara s Općom uredbom o zaštiti podataka (GDPR)



Grad Bjelovar

Svibanj 2019.

Verzija dokumenta: 1.0

Dostupno javnosti na: <https://proracun.bjelovar.hr>

SAŽETAK:

Grad Bjelovar nije zadovoljan 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 Grad odlučio u potpunost otvoriti prema javnosti i objaviti sve isplate iz Gradskog proračuna. 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.

1. Pozadina odluke o objavljivanju detaljnog popisa isplata iz proračuna Grada Bjelovara

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 plana za 2017. i 2018. godinu*⁶ na temu suzbijanja korupcije na razini lokalne i područne

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-politicari-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

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

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 županija⁷, 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 projekt⁸ 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“. Grad **Bjelovar je nedavno objavio interaktivni povjesni prikaz proračuna**⁹ do 4. razine ekonomske i funkcijske klasifikacije, vizualiziran desetak godina kroz povijest. **To je dosad nezabilježena razina vizualizacije izvršenja proračuna u Hrvatskoj**. 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 vjeruju nikome, a pojam „otvorenosti“ tijela javne vlasti gubi smisao jer nema istinske transparentnosti**.

⁷ http://www.hrvzz.hr/otvoreni_proracun

⁸ <http://www.ijf.hr/transparentnost/>

⁹ <https://proracun.bjelovar.hr/town/>

1.2. Pravna osnova za objavljivanje podataka

Grad Bjelovar nije zadovoljan 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). 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 tražilicu¹⁰; slično i za isplate iz EU proračuna¹¹), u Hrvatskoj nikada nije postojala niti su tijela javne vlasti razmatrale tu mogućnost.

Međutim, takva visoka razina transparentnosti je građanima garantirana samim Ustavom Republike Hrvatske¹², 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 informacijama¹³ (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,*

¹⁰ <https://www.usaspending.gov/#/search> (ako se pod Location odabere Croatia mogu se pronaći pojedinačne isplate u Hrvatsku)

¹¹ http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

¹² <http://sabor.hr/hr/o-saboru/vazniji-propisi/ustav-republike-hrvatske-narodne-novine-broj-561990-1351997-81998-1132000>

¹³ <https://www.pristupinfo.hr/pravni-okvir/>

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 podataka¹⁴, NN 79/07 i 86/12, i Grad Bjelovar među podacima o isplatama iz proračuna ne raspolaže takvom vrstom podataka).

Test razmjernosti 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 podataka¹⁵ (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 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).

¹⁴ <https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=Zakon+o+tajnosti+podataka&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=HR>

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, **Grad Bjelovar krenuo je u jedinstven poduhvat u Republici Hrvatskoj – podizanje transparentnosti do razine koja do sada nije uvedena niti u jednom tijelu javne vlasti, a sve u cilju podizanja kvalitete rada Gradske uprave i jačanja povjerenja građana**, čime bi se potaknula i kvalitetnija suradnja građana i njihove gradske vlasti. Objavljivanjem svih pojedinačnih isplata iz gradskog proračuna, na način kako propisuje Zakon o pravu na pristup informacijama, Grad Bjelovar ima 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 Gradskoj 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 Gradskoj 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 brojeke 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 Gradskom 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 Gradska uprava može očekivati da će građani iskazati svoje povjerenje kroz veću participaciju u aktivnostima koje organizira Grad ili koje potaknu sami građani. **Grad Bjelovar nema razloga prikrivati isplate iz proračuna, i ovim potezom želi pokazati javnosti da se javnim sredstvima raspolaže 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 smo zaprimili od Agencije za zaštitu osobnih podataka (AZOP) u njihovom dopisu od 22. veljače 2019. (vidi Prilog 1).

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

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)
Pošanski 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)

(poštanski broj, naziv općine ili grada, računovodstveni klasifikacijski brojevi). Radi lakšeg 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 Gradom (OPG-ovi, obrti, ugovori o djelu, itd.), te fizičke osobe koje su zaposlene u gradskoj 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 prevladavajuć 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 registar¹⁶ ili Registar udruga¹⁷ (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 Grada i zaposlenika u gradskoj upravi ili političara na vlasti. Kako bi se ta poveznica mogla testirati, građani moraju imati i jedinstvene identifikatore (OIB, ime i prezime) zaposlenika u gradskoj upravi, što je detaljnije objašnjeno u daljnjem tekstu pod stavkom „Kategorija 3“.

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 Gradom, 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

¹⁶ <https://sudreg.pravosudje.hr/registar/f?p=150:1>

¹⁷ <https://uprava.gov.hr/registar-udruga/826>

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 grad 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 Gradom pravne osobe moraju pregovarati uz uvid javnosti, dok fizičke osobe u poslovnim odnosima s Gradom 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 Gradom bile zaštićene. **Ne postoji zakonska osnova da se pravo na zaštitu osobnih podataka fizičkih osoba koje posluju s Gradom 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 gradskoj 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 Grada Bjelovara, 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 gradskog proračuna vodilo sumnji građana u postojanje korupcije i nepotizma. Jer identitet zaposlenih u gradskoj upravi nije tajan, tj. ne predstavlja klasificirani podatak po Zakonu o tajnosti podataka, te stoga nije jasno zašto bi se podatak tko radi u gradskoj 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 Grada i pravne ili fizičke osobe povezan s nekim od zaposlenika gradske 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, Grad Bjelovar, kao tijelo javne vlasti, obavezan je „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 dodjeluju bespovratna sredstva 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 objavujemo jer:

- ih ne smatramo nužnim u ostvarivanju javnog interesa. Kao primjer navodimo adresu (ulica, kućni broj), gdje smatramo da objava adrese ne bi doprinjela 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 podatkom¹⁸, 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 gradskog proračuna mogle imati neugodnosti kada ih se neopravdano poveže s nekom isplatom iz proračuna, te bi imale osnovu za tužiti Grad (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 gradskoj 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 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 očitovao¹⁹ i zauzeo stav da je**

¹⁸ <https://azop.hr/oib-upotreba/misljenje/oib-opceniti-odgovor>

¹⁹ <https://azop.hr/aktualno/detaljnije/objava-osobnih-podataka-na-e-oglasnoj-ploci-sudova>

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 aresu na računima i etiketama svojih proizvoda, čime ih čine javno dostupnima. Treba primjetiti da bi sama objava imena i prezimena, bez OIB-a, u svim tim slučajevima dovela do ogromnog broja zamjena identiteta.

Zloporabe 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 izvještaju²⁰ kako zapravo dolazi do zlouporabe osobnih podataka, uključujući i OIB: kroz nesavjestan rad pružatelja usluga koji ne provode zakonom propisanu 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 je AZOP već zauzeo stav da OIB-a nije podatak dovoljno visoke kategorije privatnosti da bi nadvladao javni interes. To je razuman stav jer bi oduzimanje prava Gradu Bjelovaru da uz ime i prezime fizičkih osoba objavljuje i OIB, ili da uopće objavi identitet fizičkih osoba koje su primale sredstva iz gradskog proračuna, **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.

²⁰ <https://azop.hr/images/dokumenti/217/godisnjeizvjesce.pdf>

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. Grad Bjelovar stoga ne ograničava daljnju uporabu objavljenih podataka, ali skreće pažnju korisnicima da se podaci ne smiju mijenjati (ako je došlo do promjena od strane Grada, razlozi takve korekcije objavljuju se zajedno s podatkom). Podaci se objavljuju na serveru Grada Bjelovara na način da su na serveru pohranjeni samo podaci koji se namjenjeni objavi. To znači da nije moguće kroz taj server doći do osobnih podataka koji bi ugrozili prava korisnika gradskog proračuna 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, Grad podatke objavljuje bez naknade za korištenje i ne traži kompenzaciju za daljnje korištenje ili obradu. Međutim, ako se podaci koriste u daljnjoj obradi ili objavi, potrebno je navesti Grad Bjelovar 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 smatramo da AZOP nismo dovoljno dobro informirali oko svrsishodnosti i potrebe objave podataka. Rezultat toga je da smo u tim situacijama zauzeli stav drugačiji od preporuka AZOP-a, te očekujemo 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 sredstava 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 svaog 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.

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 stavljaju 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 nedvojnog 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.