

Gordana Muraja, magistra prava, odvjetnik

Obrada osobnih podataka u tijelima javne vlasti

Da bi bila zakonita obrada podataka koja se odvija u skladu s pravnim obvezama voditelja obrade ili obrada potrebna za izvršavanje zadaća koje se obavljaju u javnom interesu ili radi izvršavanja službenih ovlasti treba se temeljiti na pravu Unije ili pravu države članice.

Tijela javne vlasti

Iako se Opća uredba o zaštiti podataka¹ (dalje Uredba) izravno primjenjuje u svim državama članicama Europske Unije, zbog razlika u pravnim sustavima država članica Uredba ne definira pojam "tijelo javne vlasti". Iz uvodne napomene 31. jasno je da Uredba prepoznaje da se tijelima javne vlasti osobni podatci otkrivaju u skladu s pravnom obvezom izvršavanja njihovih službenih zadaća te da se radi o tijelima "poput poreznih i carinskih tijela, jedinica za financijsku istragu, neovisnih upravnih tijela ili tijela za financijska tržišta, odgovorna za reguliranje i nadzor tržišta vrijednosnih papira".

Zakon o provedbi Opće uredbе o zaštiti podataka² je u 2. stavku članka 3. utvrdio da su tijela javne vlasti u smislu ovoga Zakona, dakle za primjenu u Republici Hrvatskoj, "tijela državne uprave i druga državna tijela, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave".

Pravni temelj za obradu podataka

Poslovi državne uprave, kako to utvrđuje članak 1. Zakona o sustavu državne uprave³, uređuju se zakonom, a temeljem članka 2. istog Zakona pojedini od tih poslova posebnim se zakonom mogu povjeriti tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JL(R)S). Nadležnost svakog konkretnog tijela javne vlasti također se utvrđuje zakonom, konkretno Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave⁴ te brojnim podzakonskim aktima. Nadležnost jedinica lokalne (regionalne) samouprave (dalje JL(R)S) utvrđena je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁵.

Daljnjom razradom poslovi koje tijela javne vlasti obavljaju unutar pojedinih upravnih područja utvrđena su posebnim propisima. Za primjer uzmimo komunalno gospodarstvo koje uređuje posebni zakon, Zakon o komunalnom gospodarstvu⁶ (dalje: ZKG). Njime su komunalne djelatnosti utvrđene kao javna služba, a usluge koje se pružaju u obavljanju tih djelatnosti

¹ CELEX: 32016R0679; SL L 119, 4.5.2016.

² Narodne novine, br. 42/2018.

³ Narodne novine, br. 150/11, Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3845/2006 i U-I-5348/2012 od 23. siječnja 2013. (NN 012/2013), 93/16, 104/16.

⁴ Narodne novine, br. 098/16., 104/16. i 116/18.

⁵ Narodne novine, br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17.

⁶ Narodne novine, br. 68/18

djelatnostima od općeg interesa. ZKG istovremeno JL(R)S nalaže organizaciju obavljanja tih djelatnosti i postavlja pravni temelj za njihovo uređenje i obavljanje. Posebni propisi često utvrđuju i obvezu korisnika na korištenje upravo usluga čije je obavljanje organiziralo tijelo javne vlasti te prava i obveze korisnika prilikom korištenja tih usluga. Slijedi da tijela javne vlasti za svaku obradu podataka moraju imati uporište u propisu koji tu obradu uređuje.

Zakovitost obrade

Pravni temelj za obradu podataka koju obavljaju radi ispunjavanja svojih obveza tijela javne vlasti nalaze u članku 6. stavku 1. točki c) Opće uredbe: obrada podataka je zakonita kad je obrada *nužna radi poštovanja pravnih obveza voditelja obrade*. Zato tijela javne vlasti mogu u svim slučajevima obrađivati osobne podatke i bez posebne privole ispitanika jer svi slučajevi u kojima te podatke obrađuju služe tome da ispitanici ispune svoje zakonske obveze.

Zbog istog razloga pri izvršavanju svojih zadaća tijelo javne vlasti ne može koristiti ni legitimni interes. Izričitom odredbom članka 6. stavka 2. Uredbe koji propisuje da se dio Uredbe koji se odnosi na obradu nužnu za ostvarivanje legitimnih interesa voditelja obrade ne odnosi na obradu koju provode tijela javne vlasti ona su isključena od korištenja legitimnog interesa kao temelja obrade.

Ipak, osiguravanje sigurnosti mreže i informacija koju provode tijela javne vlasti i jedinice za hitne računalne intervencije te jedinice za sigurnosne incidente može se zasnivati na legitimnom interesu, kako je opisano u uvodnoj napomeni 49., a potreba za takvim pristupom jasno slijedi i iz prirode takvih intervencija. Ipak, ta je iznimka navedena u uvodnim napomenama, a kako sama Uredba izričito isključuje mogućnost da tijelo javne vlasti kod obrade podataka koristi legitimni interes kao podlogu, i na ovu se situaciju odnosi zahtjev da svaka obrada podataka koju provodi tijelo javne vlasti ima utemeljenje u propisu.

Imenovanje službenika za zaštitu podataka

Tijela javne vlasti Uredba obvezuje na imenovanje službenika za zaštitu podataka u svakom slučaju u kojem tijelo javne vlasti provodi obradu, s time da su iz ovog pravila utvrđenog člankom 37. isključeni sudovi koji djeluju u okviru svoje sudske nadležnosti.

Nekoliko tijela javne vlasti mogu imenovati jednog službenika za zaštitu podataka, uzimajući u obzir njihovu organizacijsku strukturu i veličinu.

Zahtjevi za otkrivanje

Kad se usporede uvodne napomene u kojima se govori o obvezama tijela javne vlasti s odredbama Uredbe koje izravno obvezuju tijela javne vlasti, slijedi da načela koja su izražena u uvodnim napomenama nisu sva razrađena u konkretne odredbe.

Primjerice, kad tijelo javne vlasti provodi istragu, koja također mora biti utemeljena u zakonu, nadležno je zatražiti otkrivanje podataka. Uvodna napomena 31. za takav slučaj utvrđuje da zahtjevi za otkrivanje uvijek trebaju biti u pisanom obliku, obrazloženi i povremeni

te da se zahtjevi ne bi trebali odnositi na čitav sustav pohrane ili dovesti do međupovezanosti sustava pohrane.

Zbog primjene tehnologije mogućnosti povezivanja podataka sve su veće, a iz povezivanja različitih sustava za obradu podataka mogu proizaći spoznaje koje nijedan od tih sustava sam za sebe nema. Ako povezivanje podataka nema podlogu u propisu ono svakog ispitanika može dovesti u situaciju da se njegovi osobni podatci otkrivaju tijelima javne vlasti u nezakonitoj obradi.

Takvo povezivanje već je izvor podataka za obradu ako govorimo o istragama koje provode državna tijela u različitim područjima, primjerice radi otkrivanja kaznenih djela, poreznih utaja, pranja novca i financiranja terorizma, a područja u kojima se to može i krug ovlaštenja zapravo su svakim danom sve širi. S obzirom da ispitanicima takvo stanje stvari postaje sve više uobičajeno i da se na njega sve više navikavaju, neće biti neočekivano ako jednog dana bude zakonom propisano da tijela javne vlasti imaju mogućnost o ispitaniku saznati baš sve osobne podatke iz svih izvora. Jedino što država po uvodnim napomenama treba učiniti je takvu mogućnost urediti zakonom, što bi, barem u teoriji, trebalo jamčiti da i ispitanici / birači imaju mogućnost u zakonodavnom postupku utjecati na tekst zakona.

Pravo ispitanika na učinkoviti pravni lijek

S obzirom da su obrada i prava ispitanika prema tijelu javne vlasti propisani zakonom, položaj ispitanika je specifičan. Utemeljen je na propisu kojim je uređeno pojedino upravno područje koji propisuje i pravne lijekove koje ispitanik može koristiti, ali istovremeno mora biti u skladu s Uredbom koja u članku 79. propisuje da ispitanik ima pravo na učinkoviti pravni lijek ako smatra da su mu zbog obrade njegovih osobnih podataka protivno ovoj Uredbi prekršena prava koja mu jamči Uredba.

Kao što je više puta naglašeno, Uredbe je nadnacionalni propis koji se primjenjuje u svim članicama Europske Unije pa već samim takvim položajem obvezuje države članice da sve propise uskladi s Uredbom. Ovakvu obvezu nalaže i članak 79. jer i iz ove odredbe slijedi da pravo države članice ne može izaći iz okvira koji je postavila sama Uredba te da se zakonodavno uređenje određenih upravnih područja može ispitivati, odnosno osporavati i iz kuta usklađenosti s Uredbom.

Obrada i javni pristup službenim dokumentima

Od početka primjene Opće uredbe u mnogim se situacijama upravo objava podataka dovodi u pitanje. Objavljivanje osobnih podataka, koje se po Općoj uredbi naziva *otkrivanje* jedan je od oblika za koji članak 4. stavak 1. točka 2. Opće uredbe utvrđuje da se radi o obradi podataka. U svakom slučaju, da bi se podatak mogao objaviti on mora biti obrađen i na druge načine. Članak 86. Uredbe utvrđuje da tijelo javne vlasti može otkriti osobne podatke iz službenih dokumenata koje posjeduje u svrhu obavljanja zadaće u javnom interesu, u skladu s pravom Unije ili države članice kako bi se uskladio javni pristup službenim dokumentima s pravom na zaštitu osobnih podataka. Za ovakvo uređenje u hrvatskim propisima je nekoliko primjera.

Objava osobnih podataka čelnika tijela javne vlasti

Objavljivanje osobnih podataka o čelnicima tijela javne vlasti te podataka o njihovoj imovini dovodilo se također u pitanje s obzirom na zaštitu osobnih podataka.

Članak 10 stavak 1. točka 11. Zakona o pravu na pristup informacijama⁷ obvezuje tijela javne vlasti da na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljuju informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa⁸ posvetio je poseban dio obavješćavanju o imovinskom stanju dužnosnika te člankom 8. nameće obvezu podnošenja izvješća s podacima o dužnosti koju obavljaju profesionalno ili neprofesionalno, o ostalim dužnostima koje obnašaju, odnosno djelatnostima koje obavljaju, o djelatnosti koju su obavljali neposredno prije stupanja na dužnost i s podacima o svojoj imovini te imovini svoga bračnog ili izvanbračnog druga i malodobne djece. Ovdje se nedvojbeno radi o osobnim podacima no isti članak u stavku 10. navedenog Zakona izričito propisuje da se radi o javnim podacima koji se mogu objaviti bez suglasnosti dužnosnika, te da se dužnosnike ne primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje zaštita osobnih podataka.

Objava osobnih podataka poreznih dužnika

U javnosti je bilo i reakcija na objavu popisa poreznih dužnika na stranicama Porezne uprave.

Ova je objava utemeljena na članku 8. stavku 7. Općeg poreznog zakona⁹ koji utvrđuje da obveza čuvanja porezne tajne nije povrijeđena ako Porezna uprava bez pristanka poreznog obveznika na svojim mrežnim stranicama objavi popis dospjelih i neplaćenih dugova po osnovi nabrojanih vrsta poreza, a i sama Porezna uprava navodi ga na stranicama duznici.porezna-uprava.hr na kojima je objavila podatke o poreznim dužnicima. Dakle, objavljivanje podataka o poreznim dužnicima također je utemeljeno na članku 6, stavak 1. točku c) Uredbe.

Objava osobnih podataka prilikom otpisa dugovanja

Također je postavljeno pitanje može li JL(R)S u sklopu donošenja odluke o otpisu poreznih dugovanja temeljem Zakona o otpisu dugova fizičkim osobama¹⁰ objaviti osobne podataka osoba čiji će se porezni dugovi otpisati jer se predstavničkom tijelu predlaže odluka iz koje su vidljivi osobni podatci fizičkih osoba i fizičkih osoba koje obavljaju obrtničku djelatnost. Objava je pri tome neizravna jer su sjednici predstavničkog tijela prisutni i novinari koji će te podatke vjerojatno objaviti u člancima koji izvještavaju sa sjednice. Budući da se ovdje radi o osobnim podacima postavlja se pitanje vrijedi li u odnosu na sve navedene kategorije ispitanika ista pravila, odnosno može li netko treći od nadležnog tijela zatražiti dokaz o legitimnom

⁷ Narodne novine, broj 25/13.

⁸ Narodne novine, broj 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. i 57/15.

⁹ Narodne novine, broj 115/16

¹⁰ Narodne novine, broj 62/2018

interesu ili je potrebna privola samog dužnika kojem se dug otpisuje da se takav podatak učini dostupnim nekoj drugoj osobi?

Ovdje je posrijedi sukob načela javnosti i transparentnosti kod donošenja odluka predstavničkog tijela i načelo zakonitosti obrade pa treba provesti test razmjernosti, odnosno ova načela staviti u odnos i procijeniti koje je od njih u konkretnoj situaciji važnije. Zbog ostvarivanja javnosti rada koja je kroz različite propise osigurana upravo zato što predstavničko tijelo donosi odluke o korištenju javnog novca nema načina da predstavničko tijelo donese odluku o otpisu duga, a da pri tome u odgovarajućoj odluci ne navede i osobne podatke osobe čiji se dug otpisuje. No tu je najvažnije da predstavničko tijelo za donošenje takve odluke ima podlogu u Zakonu o otpisu duga fizičkim osobama pa je i ova obrada utemeljena na članku 6. stavku 1. točki c) Uredbe.

Copyright © Gordana Muraja 2019.