



**1806/16/EN
WP 239**

Mišljenje 02/2016 o objavi osobnih podataka za potrebe transparentnosti u javnom sektoru

Doneseno 8. lipnja 2016.

Ova radna skupina osnovana je na temelju članka 29. Direktive 95/46/EZ. To je neovisno europsko savjetodavno tijelo za zaštitu podataka i privatnosti. Njezine zadaće opisane su u članku 30. Direktive 95/46/EZ i članku 15. Direktive 2002/58/EZ.

Tajništvo djeluje u okviru Uprave C (Temeljna prava i građanstvo Unije) Europske komisije, Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača, B-1049 Bruxelles, Belgija, ured br. MO-59 02/013.

Internetska stranica: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_en.htm

1. UVOD

1.1. PODRUČJE PRIMJENE MIŠLJENJA

Ovo Mišljenje objašnjava kako primijeniti načela zaštite podataka na obradu i objavljivanje osobnih podataka za potrebe transparentnosti u javnom sektoru, osobito kada se to odnosi na mjere protiv korupcije te upravljanje i sprečavanje sukoba interesa¹. Ovim se Mišljenjem ne nastoji odgovoriti na to koje informacije trebaju biti dostupne pristupom javnim dokumentima / zakonodavstvom država članica EU-a o slobodi informiranja², ono ne ograničava dostupnost takvih javnih informacija u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i ne obuhvaća primjenu Uredbe br. 45/2001 i Uredbe br. 1049/2001,³ koje su primjenjive na institucije i tijela EU-a.

Općenito, moguće je da se od tijela javnog sektora zahtijeva da prikupljaju, bilježe i pohranjuju informacije o njihovim aktivnostima i njihovu osoblju te da učine te informacije javno dostupnima, obično preko službene internetske stranice. Ta vrsta obrade vjerojatno će uključivati obradu osobnih podataka, uključujući njihovo širenje u javnosti.

Ovo je Mišljenje upućeno nacionalnim zakonodavnim tijelima, nacionalnim vladama, uredima ili agencijama i drugim nadležnim institucijama („nadležne institucije”) u javnom sektoru koje se bave borbom protiv korupcije, mjerama za sprečavanje sukoba interesa i drugim obvezama u pogledu transparentnosti, kao i tijelima za zaštitu podataka. Njime se daju preporuke na temelju zajedničkog shvaćanja okvira zaštite podataka u kojemu se izvršava takva obrada. Točnije, ono obrađuje opću provedbu načela i vrijednosti Direktive 95/46/EZ⁴ i Opće uredbe o zaštiti podataka (dalje u tekstu GDPR).

Člancima 1. i 4. Direktive 95/46/EZ zahtijeva se da države članice štite temeljna prava i slobode fizičkih osoba, a posebno njihova prava na privatnost u vezi s obradom osobnih podataka. Države članice trebaju također osigurati da se obrada osobnih podataka u sklopu mjera protiv korupcije usmjerenih na upravljanje potencijalnim sukobima interesa i svim povezanim obvezama transparentnosti uređuje nacionalnim odredbama koje donose na temelju te direktive i u svjetlu GDPR-a.

¹ Za potrebe ovog Mišljenja „javni sektor” znači država, tijela regionalne ili lokalne vlasti, tijela kojima se upravlja na temelju javnog prava i udruženja koja je formiralo jedno ili više takvih tijela ili jedno ili više takvih tijela kojima se upravlja na temelju javnog prava, i time se ne dovode u pitanje definicije određene u zakonodavstvu država članica.

² Za informacije vidjeti Mišljenje 06/2013 o otvorenim podacima i informacijama javnog sektora („PSI”), koje je objavila radna skupina osnovana na temelju članka 29.

³ Uredba (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka i Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije.

⁴ Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka

1.2. SVRHA MIŠLJENJA

Cilj je ovog Mišljenja pružiti praktične smjernice, preporuke i primjere najbolje prakse zakonodavcima i nadležnim institucijama država članica o tome kako mogu osigurati poštovanje prava na zaštitu podataka dok istodobno drže u ravnoteži i zadovoljavaju legitiman javni interes u pogledu transparentnosti, gdje zakonodavne i političke inicijative o tim stvarima zahtijevaju širenje informacija koje se odnose na fizičku osobu. Pojam „transparentnost”⁵ povezan je s načelima otvorenosti, dobre administracije i dobrog upravljanja sadržanima u Ugovorima⁶ i Povelji Europske unije o temeljnim pravima („Povelja EU-a”)⁷.

Nepristranost, transparentnost i profesionalno ponašanje među subjektima javnog sektora prepoznati su kao ključni za osiguravanje izvrsnosti i kvalitete u izvršavanju mjerodavnih javnih funkcija. Treba postići ravnotežu između prava subjekata javnog sektora na zaštitu podataka⁸ s jedne strane i javnog interesa da ti pojedinci izvršavaju svoje dužnosti i odgovornosti na transparentan način s druge strane. Objavljivanje pojedinosti o privatnim interesima subjekata javnog sektora dio je niza mjera korištenih za upravljanje potencijalnim sukobima interesa i za povećanje odgovornosti i povjerenja javnosti. Dok se zakoni i propisi za upravljanje sukobima interesa razlikuju, ovim se mišljenjem savjetuje kako osigurati jednake razine zaštite podataka za subjekte javnog sektora u državama članicama.

2. PRAVNI OKVIR

Člankom 7. Povelje EU-a određuje se da svatko ima pravo na poštovanje njegova ili njezina privatnog i obiteljskog života, doma i komunikacija. Dodatno, člankom 8. Povelje određuje se, među ostalim, da svatko ima pravo na zaštitu osobnih podataka koji se tiču njega ili nje. Osobni podaci moraju se obrađivati pošteno za određene namjene i na temelju suglasnosti dotične osobe ili neke druge legitimne osnove određene zakonom. Isto tako, u članku 8. Europske konvencije o ljudskim pravima (dalje u tekstu ECHR) navodi se da svatko ima pravo na poštovanje njegova privatnog i obiteljskog života, njegova doma i njegove korespondencije te da neće biti uplitanja javnih tijela vlasti u izvršavanje tog prava, osim u skladu sa zakonom i koliko je nužno u demokratskom društvu u interesima nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti ili gospodarske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

Člankom 7. Direktive 95/46/EZ određuju se kriteriji kako bi se obrada podataka učinila legitimnom te osnovna načela obrade osobnih podataka (članak 6. Direktive 95/46/EZ). U uvodnim izjavama GDPR-a navodi se da Direktiva 2003/98/EZ Europskog parlamenta i

⁵ Ovaj navod ne dovodi u pitanje posebne definicije navedene u nacionalnom zakonodavstvu i politikama i daje se isključivo radi boljeg razumijevanja ovog mišljenja.

⁶ Vidjeti članke 10. i 11. Ugovora o Europskoj uniji i članke 15. i 298. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁷ Vidjeti članak 41. Povelje EU-a.

⁸ Pravo na zaštitu podataka mora se tumačiti kao prava koja jamči Direktiva o zaštiti podataka i GDPR.

Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora ostavlja nedirnutom i ni na koji način ne utječe na razinu zaštite pojedinaca u pogledu obrade osobnih podataka na temelju odredbi nacionalnog prava i prava Unije.

U skladu s člankom 10. ECHR-a, svatko ima pravo na slobodu izražavanja. U ECHR-u je, u nekoliko prigoda, prepoznato da to pravo uključuje „pravo javnosti da bude pravilno obaviještena” i „pravo na primanje informacija” u slučajevima koji se ne odnose samo na medije ili profesionalne novinare⁹.

U svjetlu navedenih odredbi, preporučuje se da se sljedeća načela razmotre pri obradi osobnih podataka u kontekstu mjera protiv sukoba interesa i povezane transparentnosti.

3. NAČELA OBRADE OSOBNIH PODATAKA

Člankom 6. Direktive 95/46/EZ utvrđuje se da osobni podaci moraju biti:

- obrađeni pošteno i zakonito;
- prikupljeni s točno utvrđenom, nedvosmislenom i zakonitom namjenom i ne dodatno obrađeni na način koji je nespojiv s tom namjenom;
- odgovarajući, bitni i ne preopsežni u odnosu na svrhu u koju se prikupljaju i/ili dalje obrađuju;
- točni i, ako je to potrebno, ažurirani;
- pohranjeni u obliku koji dopušta identifikaciju osoba čiji se podaci obrađuju ne dulje nego što je potrebno s obzirom na svrhu zbog koje su podaci prikupljeni ili zbog koje se dalje obrađuju.

Navedeni uvjeti u skladu su s ekvivalentnim odredbama GDPR-a.

⁹ Ipak, donedavno je ECtHR navodio da sloboda primanja informacija, zajamčena člankom 10., ne može biti tumačena na takav način da nameće državi pozitivnu obvezu širenja informacija ili objavljivanja informacija javnosti (vidjeti predmete *Leander protiv Švedske* (1987.), *Gaskin protiv Ujedinjene Kraljevine* (1989.), *Guerra protiv Italije* (1998.) i *Širbu protiv Moldove* (2004.)). Samo u dvama nedavnim predmetima čini se da je Sud napredovao prema širokom tumačenju pojma slobode informiranja (vidjeti odluku iz 2006. o dopuštenosti zahtjeva u predmetu *Sdruženi Jihočeské Matky protiv Češke Republike* i odluku iz 2009. u predmetu *Társaság a Szabadságjogokért protiv Mađarske*).

3.1. POŠTENA I ZAKONITA OBRADA

Zakonska osnova za obradu osobnih podataka u kontekstu mjera protiv sukoba interesa može se pronaći u članku 7. točki (c) Direktive 95/46/EZ¹⁰. Ona određuje da se osobni podaci mogu obraditi ako je obrada nužna za postizanje usklađenosti s pravnom obvezom kojoj podliježe nadzornik. U ovom kontekstu, obrada mora biti određena zakonom¹¹. Uvođenje općih i sveobuhvatnih odredbi treba izbjegavati tako da nadzornik ne bi imao neopravdanu razinu mogućnosti diskrecijskog odlučivanja o tome kako postići usklađenost s tom pravnom obvezom¹².

U tim okolnostima, zakonodavci imaju dužnost osigurati da zakonske obveze dovedu u ravnotežu različite uključene interese. Zaista, zakonodavstvo treba biti u skladu s pravom na poštovanje privatnog i obiteljskog života i na zaštitu osobnih podataka u skladu s člankom 8. ECHR-a i člancima 7. i 8. Povelje EU-a¹³. To implicira da zakonska obveza obrade osobnih podataka treba biti nužna i proporcionalna legitimnim ciljevima i usklađena s načelom o ograničenju svrhe.

Institucije se također mogu pozvati na članak 7. točku (e) Direktive 95/46/EZ kao osnovu za obradu osobnih podataka u tom kontekstu. Pri određivanju je li postupak obrade u skladu s člankom 7. točkom (e) i imajući na umu različite interese koji su u pitanju, institucije se trebaju uvjeriti da vrijedi sljedeće:

-aktivnost obrade je zadatak koji se izvršava u javnom interesu ili se provodi u okviru izvršavanja službene dužnosti¹⁴;

¹⁰ Radi detaljnije analize vidjeti Mišljenje 06/2014 o pojmu legitimnih interesa nadzornika podataka na temelju članka 7. Direktive 95/46/EZ, WP217. U nekim zemljama može biti moguće pozvati se na članak 7. točku (f) kao osnovu za obradu ove vrste osobnih podataka.

¹¹ U Mišljenju 6/2014 radna skupina prema članku 29. potvrdila je kako, da bi se članak 7. točka (c) primjenjivao, obveza mora biti nametnuta zakonom koji mora ispuniti mjerodavne uvjete kako bi ta obveza bila valjana i obvezujuća. U tom pogledu, radna skupina prema članku 29. primijetila je kako „zakonodavstvo može u nekim slučajevima postaviti samo opći cilj, dok se specifične obveze nameću na različitoj razini, primjerice bilo u podzakonskim aktima ili obvezujućim odlukama javnog tijela vlasti u konkretnom slučaju”. U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 41. GDPR-a pojašnjava se da: „Ako se ovom Uredbom upućuje na pravnu osnovu ili zakonodavnu mjeru, to ne znači nužno da parlament mora donijeti zakonodavni akt, ne dovodeći u pitanje zahtjeve u skladu s ustavnim poretkom dotične države članice.” Vidjeti također članak 6. stavak 3. GDPR-a.

¹² Ibidem

¹³ Vidjeti Sud Europske unije 20. svibnja 2003., *Rundfunk*, spojeni predmeti C-465/00, C-138/01 i C-139/01 i 9. studenoga 2010., *Volker und Markus Schecke*, spojeni predmeti C-92/09 i C-93/09

¹⁴ Kako je WP 29 naglasila u Mišljenju 6/2014, javni zadatak ili službena dužnost treba se temeljiti na odredbi zakona ili proistjecati iz nje. Vidjeti odjeljak III. stavak 2.5, kao i uvodnu izjavu 41. i članak 6. stavak 3. GDPR-a.

- postupak obrade je nužan za izvršavanje tog zadatka ili za izvršavanje te dužnosti (npr. takvi postupci moraju biti prikladni za postizanje namjeravanog cilja i ne smiju prelaziti ono što je nužno za njegovo postizanje).

PRIMJER: Indeksacija¹⁵ osobnih podataka osigurana na platformi transparentnosti, kako bi se građanima omogućilo da je pretražuju, smatrala bi se nužnom radnjom. Indeksacija podataka o identitetu za vanjski pretraživač ne bi se smatrala nužnom, sama po sebi, za postizanje svrhe transparentnosti.

3.2. NAČELA PROPORCIONALNOSTI, SMANJENJA KOLIČINE PODATAKA I KVALITETE PODATAKA

Kako bi se ta načela primijenila, prije svega je nužno odrediti glavne svrhe obrade podataka. Primjerice, inicijative transparentnosti mogu biti namijenjene poticanju raširenog poznavanja odluka i aktivnosti vlade i njezinih upravnih tijela, čime se nude osnovni uvidi u njihove procese, rad i osoblje. To pak omogućava javnosti da joj vlade budu odgovorne u pogledu načina na koji izvršavaju zadatke i upravljaju javnim resursima, čime se promiču učinkovitost i djelotvornost. Mjere obrađene ovim Mišljenjem usmjerene su na sprečavanje, otkrivanje i sankcioniranje sukoba interesa, s namjerom izbjegavanja utjecaja privatnih interesa na izvršavanje javnih dužnosti i jačanja integriteta, objektivnosti i nepristranosti subjekata javnog sektora te izgradnje povjerenja građana u vladu.

PRIMJER: Uloga je nadležnih institucija odrediti vrijednost imovine koju je subjekt javnog sektora imao na početku i na kraju svog mandata te ustanoviti na koji je način ta imovina financirana. Kako bi se to postiglo, može biti nužno prikupiti informacije o supružnicima i srođnicima i njihovoj imovini. Ipak, ne slijedi nužno da je primjereno ili proporcionalno učiniti sve ove informacije javno dostupnima na internetu. Svako uplitanje u privatni život pojedinca treba biti nužno i proporcionalno legitimnom cilju obrade.

3.2.1. PROPORCIONALNOST

Načelo proporcionalnosti treba poštovati tijekom svake aktivnosti obrade i posebno u fazi prikupljanja i svakog naknadnog objavljivanja.

Sud Europske unije (dalje u tekstu ECJ) istaknuo je važnost proporcionalnog pristupa obradi osobnih podataka u nekoliko predmeta. U navedenim spojenim predmetima C-465/00, C-138/01 i C-139/01, ECJ je pristupio ovom problemu postavivši pitanje „*je li navođenje imena dotičnih osoba u pogledu primljenog prihoda proporcionalno legitimnom cilju koji se nastoji postići i čine li se razlozi na koje se poziv pred Sudom kako bi se opravdalo takvo objavljivanje bitnima i dovoljnima*” (točka 86.) te je naglasio kako nadležni nacionalni sudovi trebaju „*utvrditi je li takav publicitet i nužan i proporcionalan cilju (...), i posebice ispitati nije li takav cilj bilo moguće postići na jednako učinkovit način prenošenjem informacija o imenima isključivo nadzornim tijelima*” (točka 88.). Nadalje, ECJ je postavio pitanje jesu li

¹⁵ Definicija indeksacije:

alternativni načini postizanja legitimnog cilja, kod kojih je bilo vjerojatno da će u manjoj mjeri utjecati na privatnost dotičnih pojedinaca, bili izvedivi¹⁶.

Štoviše, u točki 74. navedenih spojenih predmeta C-92/09 i C-93/09, ECJ je jasno naveo kako je „*uvriježena praksa da načelo proporcionalnosti, koje je jedno od općih načela prava Europske unije, zahtijeva da mjere koje se provode kao akti Europske unije budu prikladne za postizanje željenog cilja te da ne premašuju ono što je nužno za njegovo postizanje*” (Predmet C-58/08 Vodafone i drugi [2010.] ECR I-0000, točka 51. i navedena sudska praksa).

Države članice trebaju pažljivo razmotriti opseg pojedinaca obuhvaćenih mjerama koje se tiču sukoba interesa i transparentnosti. Pri odlučivanju čiji će podaci biti obrađeni, države članice mogu odabrati izraditi bitne objektivne kriterije, kao što su javne ovlasti pojedinca, sposobnost trošenja ili dodjeljivanja javnog novca, plaća, trajanje mandata, primljene povlastice itd., imajući na umu da obrada ne treba premašivati ono što je „*nužno za postizanje legitimnih ciljeva, uzimajući u obzir posebice uplitanje u prava zajamčena člancima 7. i 8. Povelje koje je posljedica takvog objavljivanja*”¹⁷.

Objava informacija na internetu kojom se otkrivaju nebitni aspekti privatnog života pojedinca nije opravdana u svjetlu načela pravičnosti i proporcionalnosti.

❖ Implementacija proporcionalnosti:

➤ *Razlike između prikupljanja i objavljivanja podataka na internetu*

Mjere koje se odnose na sukob interesa općenito obuhvaćaju dvije glavne aktivnosti obrade: isključivo nejavnu obradu osobnih podataka unutar nadležnih institucija i objavljivanje određenih podataka na internetu. Bitnim pravnim odredbama treba se izričito odrediti koji su pojedinci obvezni podnijeti izvješća nadležnim institucijama. Njima se također treba naznačiti koje osobne podatke ta izvješća trebaju sadržavati i koje osobne podatke treba proaktivno objavljivati. Ovim se Mišljenjem ne pokušava odrediti koje bi osobne podatke nadležne institucije koje se bave mjerama protiv sukoba interesa trebale prikupljati i ne nastoji odrediti koje bi informacije trebalo podijeliti na internetu. Ipak, prikladno je istaknuti da bi, kada se odlučuje hoće li se informacije učiniti javno dostupnima na internetu, nadležne institucije uvijek trebale imati na umu posljedice takvog postupka. Neki prikupljeni osobni podaci mogu predstavljati privatne informacije o subjektima javnog sektora i posljedično njihova objava na internetu može imati ozbiljne posljedice na njihove privatne živote i prava zaštite podataka. Bitno je i primijetiti da ono što je od interesa javnosti nije jednako onome što je od javnog interesa.

¹⁶ U razmatranom kontekstu, ECJ je izričito postavio pitanje ne bi li „*bilo dovoljno obavijestiti opću javnost samo o primicima i drugim financijskim pogodnostima*”. Vidjeti točku 88. odluke Suda u predmetu *Rundfunk*, spojeni predmeti C-465/00 i C-138/01.

¹⁷ Sud Europske unije u presudi u spojenim predmetima *Volker und Markus Schecke GbR* (C-92/09) i *Hartmut Eifert* (C-93/09) protiv *Land Hessen*, točke 79. i 80.

Općenito, količina osobnih podataka objavljenih na internetu vjerojatno će biti više ograničena od onoga što je podneseno nadležnim institucijama jer će proaktivna objava nekih informacija vjerojatno biti neprikladna s obzirom na vjerojatan utjecaj objave na osobe čiji se podaci obrađuju. Štoviše, neke od informacija koje ne podliježu proaktivnom objavljivanju mogu biti objavljene ako se zakonodavstvo o pristupu informacijama primjenjuje u skladu sa zakonom i/ili drugim mjerodavnim zakonodavstvom ili sudskom odlukom kojom se zahtijeva njihovo objavljivanje. Pri odlučivanju je li nužno pribavljanje i/ili objavljivanje osobnih podataka subjekata javnog sektora, također treba uzeti u obzir jesu li se radnje i/ili transakcije subjekata javnog sektora (financijske, ugovorne ili druge) dogodile prije nego što su oni stupili na dužnost, dok su oni bili privatne osobe bez javnog mandata. Nadležne institucije ništa ne sprečava u prikupljanju tih podataka na ovoj osnovi, posebno u situacijama kada su se dogodile sumnjive aktivnosti. Ipak, automatsko objavljivanje na internetu svih aktivnosti/transakcija subjekata javnog sektora prije nego što su stupili na dužnost, uz mogućnost pretraživanja prema imenu i uključujući sve pojedinosti bez razlikovanja na temelju prirode, vrste i opsega takvih podataka, može premašivati ono što je nužno za postizanje legitimnog cilja.

Pri razmatranju objavljivanja osobnih podataka na internetu, nužno je razmotriti potencijalne rizike takve objave. Kada se predviđa rutinska ili opsežna objava, čvrsto se preporučuje procjena utjecaja na privatnost. Trebali bi se također razmotriti alternativni načini pružanja nekih osobnih pojedinosti, primjerice u sažetku ili u zbirnom obliku, gdje pojedince nije moguće identificirati.

Prikladno je i razmotriti mogu li priroda i opseg osobnih podataka koji se objavljuju predstavljati i druge rizike osim onih koji se odnose na zaštitu podataka. Primjerice, objavljivanje osobnih podataka povezanih s ekonomskom situacijom osoba čiji se podaci obrađuju može ih učiniti ranjivima za kriminalce. To ne isključuje objavljivanje tih podataka nadležnim institucijama zaduženima za prikupljanje i obradu tih podataka.

Isto tako, kada se objavljuju informacije povezane s ugovornim i/ili sličnim odnosima subjekata javnog sektora, nadležne institucije trebale bi biti svjesne da određeni podaci mogu predstavljati tajnu (poslovnu, bankovnu, profesionalnu ili drugu). U tim slučajevima može biti nužno postići ravnotežu prava na zaštitu podataka, zaštite povjerljivosti i javnog interesa u pristupanju takvim informacijama.

PRIMJER: Osobne podatke o članovima kućanstva ili obitelji subjekta javnog sektora, kao što su imena, kontakti podaci, adrese itd., mogu prikupiti nadležne institucije kako bi izvršavale svoje dužnosti u tom području. Međutim, objavljivanje cjelokupnih informacija na internetu možda nije proporcionalno, iako bi svaki slučaj trebalo procijeniti zasebno.

➤ *Postupci obrade u pogledu različitih skupina predmetnih osoba*

Treba primijeniti selektivan pristup obradi osobnih podataka, praveći razliku između različitih skupina osoba, slučajeva i svrha te uzimajući u obzir specifične situacije u pogledu sadržaja osobnih pojedinosti koje se objavljuju. Treba se koristiti različitim metodama kojima se informacije čine dostupnima, ovisno o tome što je prikladno.

Pri ocjenjivanju treba li obrada uključivati javno širenje osobnih podataka objavom na internetu, u različitim situacijama treba postupati na različite načine. Nadležne institucije mogu uzeti u obzir opseg u kojemu su predmetna javna institucija ili subjekt javnog sektora izloženi riziku korupcije ili situacijama sukoba interesa; opseg njihovih aktivnosti ili zadataka koje trebaju izvršiti u javnom interesu i iznos javnih sredstava kojima ti pojedinci upravljaju. Općenito govoreći, može biti prikladno praviti razliku ovisno o hijerarhijskim odgovornostima i odgovornostima donošenja odluka između političara, viših subjekata javnog sektora ili drugih javnih osoba koje obnašaju funkcije koje uključuju političke odgovornosti; pojedinaca na „običnim upravljačkim položajima u javnom sektoru” koji nisu izabrani na njihove funkcije već samo izvršavaju funkcije izvršnog upravljanja i „običnih subjekata javnog sektora” koji nemaju vlastite odgovornosti u pogledu odlučivanja.

U tom pogledu, iako se za prvu skupinu širenje osobnih podataka preko internetske stranice dotične nadležne institucije može smatrati proporcionalnim, isto rješenje možda neće biti primjenjivo za drugu ili treću skupinu. Za drugu skupinu ime i funkcija mogu biti javno dostupni dok nikakvi osobni podaci o predstavnicima ne bi bili objavljivani automatizmom (čak ni isključivo u pogledu osobnih podataka o aktivnostima poduzetima u njihovom svojstvu subjekata javnog sektora ili u pogledu njihovih profesionalnih aktivnosti¹⁸). Time se ne dovodi u pitanje dostupnost tih podataka na temelju nacionalnih propisa o javnom pristupu dokumentima.

Uputno je razlikovati različite skupine subjekata javnog sektora, javne službenike i druge pojedince u skladu s ovim određenim zakonodavstvom, ovisno o navedenim kriterijima i kako bi se odredile različite razine obveza izvješćivanja nadležnih institucija, koje se temelje na takvim razlikama. Zakonodavac treba imati na umu tu razliku posebice u odnosu na sve obveze objavljivanja na internetu.

Taj bi pristup omogućio isporuku različitih količina i vrsta osobnih podataka ovisno o skupini pojedinaca i stoga bi pomogao osigurati zadovoljavanje uvjeta proporcionalnosti prema kojemu obrada osobnih podataka obuhvaća minimum koji je nužan za postizanje legitimne svrhe (otkrivanje i sankcioniranje sukoba interesa).

¹⁸ U tom pogledu, u spomenim predmetima *Rundfunk C-465/00* i *C-138/01*, ECJ upozorava na sudsku praksu ECHR-a o opsegu izraza „*privatan život*” navodeći da se on „*ne smije tumačiti restriktivno*” i da „*nema razloga načela kojim bi se opravdalo isključivanje aktivnosti profesionalne ... prirode iz pojma ,privatnog života*””. Vidjeti točku 79. odluke Suda.

PRIMJER: Objavljivanje osobnih podataka koji se odnose na izjave o sukobima interesa subjekata javnog sektora koji izvršavaju zadatke koji uključuju samo administrativnu odgovornost smatrano je neproporcionalnim u nekim primjerima, uzimajući u obzir da oni ne izvršavaju funkcije koje se popunjavaju izborima ili ministarske funkcije. Nasuprot tome, deponiranje tih dokumenata pri nadležnim nadzornim tijelima smatrano je opravdanim za potrebe jačanja časti i nepristranosti tih osoba i sprečavanje, otkrivanje i sankcioniranje situacija sukoba interesa¹⁹.

3.2.2. NAČELO SMANJENJA KOLIČINE PODATAKA

U pogledu načela smanjenja količine podataka, treba se provesti stroga procjena potrebe i razmjernosti obrađenih podataka (članak 6. Direktive 95/46/EZ i u odredbama GDPR-a). Moraju se jasno odrediti količina i vrsta obrađenih osobnih podataka. Kada osobne podatke treba obraditi, takvi podaci moraju biti primjereni, bitni i ne pretjerani za navedene svrhe, u skladu sa zakonom, i sve informacije koje nisu nužne za postizanje takvih svrha ne treba obrađivati ni na koji način. Obrada osobnih podataka, pri provedbi mjera koje se odnose na sukob interesa i transparentnost, treba biti usmjerena na i bitna za legitiman cilj kako bi se izbjegla nepotrebna obrada podataka. To će obradu vjerojatno učiniti učinkovitijom i djelotvornijom.

Objavljivanje na internetu ne mora uvijek biti nužno za postizanje cilja obrade; u nekim slučajevima, pružanje osnovnih općih informacija o određenom području vlade ili izvješćivanje o pojedinostima odluka i aktivnosti javnog sektora u obliku pokazatelja učinka može biti dovoljno. Dublji i sveobuhvatniji podaci mogu biti podneseni nadležnim nadzornim tijelima, čime se omogućava, ako je to nužno, objavljivanje na internetu ili javna dostupnost tih podataka u skladu s nacionalnim pravilima o pristupu javnim dokumentima.

PRIMJER: Kada je nužno prikupiti i objaviti informacije o imovini pojedinaca povezanih sa subjektom javnog sektora (kao što su partneri, djeca i drugi članovi obitelji ili kućanstva) na internetu, treba razmotriti načelo smanjenja količine podataka, i to treba li objaviti informacije o imovini člana obitelji tako da ona bude raščlanjena ili ih treba ograničiti na ukupan iznos njezine vrijednosti. Treba također razmotriti opseg u kojemu je objavljivanje identiteta svih članova obitelji ili kućanstva nužno za postizanje cilja.

¹⁹ Vidjeti Conseil constitutionnel de la République Française, Décision n ° 2013-675 DC od 10.9.2013. u vezi s „Loi organique relative à la transparence de la vie publique” (Projet de loi the adopté 17 septembre 2013 - TA No. 209)

PRIMJER: Neka nacionalna pravila o transparentnosti određuju objavljivanje na internetu informacija o iznosu pojedinačnog prihoda i naknada koje su primile osobe koje obavljaju visokorangirane administrativne zadatke (primjerice, nositelji viših administrativnih funkcija). Općenito, za ispunjenje takvih obveza, u skladu s načelom smanjenja količine podataka, može biti dovoljno objaviti ukupan iznos novca koji su dotične osobe primile. Ipak, nije vjerojatno da će biti proporcionalno objaviti podatke kao što su porezni identifikacijski broj, cjelokupna financijska izvješća, detaljni podaci izvučeni iz poreznih prijava ili platnih lista pojedinaca, pojedinosti o bankama ili kućne adrese, osobni telefonski brojevi ili osobne adrese elektroničke pošte.

PRIMJER: Kada je riječ o objavljivanju financijskih podataka pojedinaca (tj. dugova, zajmova itd.) na internetu, preporučljivo je, na temelju načela smanjenja količine podataka, objaviti samo nužne i/ili osnovne informacije imajući na umu osjetljivost tih podataka i potencijalne rizike koji proizlaze iz takvih objava na internetu. Stoga je uputno zakonom odrediti pojedinosti o objavama pri objavljivanju financijskih podataka na internetu kako bi se izbjegle moguće zloporabe ili pretjerano objavljivanje tih podataka na internetu što može premašivati razumne i/ili legitimne ciljeve, istodobno uzimajući u obzir i javni interes.

❖ Vrsta podataka

Pri obrađivanju osobnih podataka u sklopu mjera koje se odnose na sukob interesa i transparentnost u javnom sektoru, jedna od svrha je utvrđivanje da su promjene u financijskom stanju subjekata javnog sektora legitimne. Općenito, svi podaci koji su prikupljeni i/ili objavljeni trebaju biti funkcionalni; primjerice, kako bi se otkrilo jesu li takvi pojedinci nezakonito stekli imovinu, prekršili neku mjeru protiv sukoba interesa ili počinili neka nezakonita ili nečasna djela. Nije prikladno prikupljati i dalje obrađivati osobne podatke koji nisu korisni za ocjenjivanje takvih kršenja i/ili otkrivanje nekog mogućeg prijestupa. Preporučena je izrada pravnih i praktičnih okvira koji se fokusiraju na postizanje legitimnog upravljanja sukoba interesa i povezane transparentnosti kako bi se spriječilo svaku nepotrebnu, nelegitimnu i nepoštenu obradu osobnih podataka.

PRIMJER: Poslovni odnosi zaključeni tijekom razdoblja obnašanja javne dužnosti mogu upućivati na nezakonito ponašanje i stoga mogu podlijegati dubljoj analizi nadležnih institucija. Prema tome, informacije mogu biti obrađivane ako su bitne za provjeru je li subjekt javnog sektora izravno ili neizravno (pomoću srodnika ili partnera) ostvario neprikladnu financijsku ili drugu dobit.

3.3. OBRADA POSEBNIH KATEGORIJA OSOBNIH PODATAKA (OSJETLJIVI PODACI)

Člankom 8. stavkom 1. Direktive 95/46/EZ utvrđuju se osobni podaci koji otkrivaju rasno ili etničko podrijetlo, politička mišljenja, vjerska ili filozofska uvjerenja, članstvo u sindikatima i podaci koji se odnose na zdravlje ili seksualni život kao posebne kategorije. GDPR proširuje te posebne kategorije osobnih podataka tako da one uključuju i genetičke podatke, biometrijske podatke namijenjene jedinstvenoj identifikaciji osobe i podatke o seksualnoj

orijentaciji. I Direktiva 95/46/EZ i GDPR određuju zabranu obrade takvih podataka kao općenito pravilo, navodeći nekoliko iznimaka kada takvi podaci mogu biti obrađivani.

Nadalje, člankom 8. stavkom 5. Direktive 95/46/EZ utvrđuje se da se obrada podataka koji se odnose na kaznena djela, osuđujuće presude u kaznenim predmetima ili sigurnosne mjere može izvršavati samo pod nadzorom službenog tijela vlasti ili, ako nacionalno pravo pruža prikladne specifične mjere zaštite, na temelju izuzeća od te odredbe koje može odobriti država članica u skladu s nacionalnim odredbama koje pružaju prikladne specifične mjere zaštite. Slična je odredba također uključena u GDPR.

Uzimajući u obzir navedene odredbe, proaktivno objavljivanje takvih podataka treba biti iznimno, oslonjeno na specifičnu pravnu osnovu i uvijek uz uzimanje u obzir prikladne ravnoteže između zaštite privatnosti i legitimnog javnog interesa.

PRIMJER: Ako je to potrebno u procesu kandidature, može biti prihvatljivo objaviti informacije koje se odnose na izabrane pojedince koji predstavljaju političke stranke kojima bi se objavile njihove veze s nekim političkim ili sindikalnim skupinama.

3.4. RAZDOBLJA ČUVANJA PODATAKA

Razdoblje čuvanja osobnih podataka u obliku koji omogućava identifikaciju osoba čiji se podaci obrađuju treba biti određeno u skladu s legitimnim ciljevima zbog kojih se oni čuvaju. Podaci trebaju biti obrađeni samo za ono razdoblje koje je nužno za postizanje tih bitnih legitimnih ciljeva. Obrada unutar nadležnih institucija treba se razmatrati odvojeno od cilja objavljivanja osobnih podataka. Poželjno je da razdoblja čuvanja podataka budu jasno navedena te da također uključuju odredbe o dostupnosti na internetu.

Mogu se definirati različiti koraci: razdoblje za obradu podataka za glavnu svrhu, razdoblje za objavljivanje podataka i razdoblje za svako arhiviranje. Na različite podatke ili skupove podataka mogu se primjenjivati različita razdoblja.

3.5. TOČNOST PODATAKA

Osobni podaci trebaju biti točni i, prema potrebi, upotpunjeni. U skladu s člankom 6. Direktive 95/46/EZ, mora se poduzeti svaki razuman korak kako bi se osiguralo održavanje ažurnosti podataka uzimajući u obzir ciljeve zbog kojih su prikupljeni ili zbog kojih se dalje obrađuju. Štoviše, u svjetlu GDPR-a, subjekt javnog sektora ima pravo pribaviti od nadležnih institucija, bez neopravdanog odgađanja, ispravak svojih osobnih podataka koji su netočni ili više nisu ažurni. Isto tako, u članku 16. GDPR-a navodi se da, ovisno o ciljevima zbog kojih su podaci obrađivani, osobe čiji se podaci obrađuju imaju pravo pribaviti dopunu nepotpunih osobnih podataka, također pružanjem dopunske izjave.

Kada je zakonom zahtijevano da se određeni podaci objave na internetu, preporučuje se da, u svjetlu načela točnosti, nadležne institucije izrade jasan / jedinstven obrazac / deklaraciju ili više njih gdje su sadržani samo bitni podaci.

Preporučuje se također da nadležne institucije primijene odgovarajuće procedure za održavanje prikupljenih osobnih podataka točnima i ažurnima u skladu s člankom 6. Direktive 95/46/EZ i u svjetlu GDPR-a. Dobra je praksa naznačiti datum objave ili posljednjeg ažuriranja svakog objavljenog skupa podataka.

3.6. OGRANIČENJE SVRHE

Prikupljene podatke može se obrađivati samo u okviru navedenih svrha i za druge sukladne svrhe. Člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Direktive 95/46/EZ određuje se da osobni podaci moraju biti prikupljeni s točno utvrđenom, nedvosmislenom i zakonitom namjenom i ne dodatno obrađeni na način koji je nespojiv s tom namjenom.

Isto tako, u svjetlu GDPR-a, slična odredba navodi kako osobni podaci moraju biti prikupljeni s točno utvrđenom, nedvosmislenom i zakonitom namjenom i ne dodatno obrađeni na način koji je nespojiv s tom namjenom. Nastavak obrade osobnih podataka u svrhe arhiviranja u javnom interesu, u svrhe znanstvenog ili povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe ne smatra se nespojivim s početnom namjenom.

Vrijedi primijetiti da su određeni nadzornici podataka u nekim državama članicama EU-a dodali posebne informacije kako bi objasnili ograničenja ponovne uporabe objavljenih podataka. Zaista, kako je i radna skupina prema članku 29. istaknula u Mišljenju 06/2013 o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi, potencijalni korisnici prethodno objavljenih podataka morali bi postupiti u skladu sa zakonom o zaštiti podataka, kao nadzornici podataka, kada postupaju s osobnim podacima, osim ako su njihove aktivnosti obrade domaće naravi na temelju članka 3. Direktive 95/46/EZ.

Pri odlučivanju trebaju li osobni podaci biti globalno dostupni pomoću vanjskih pretraživača, prikladno je imati na umu svrhu široke dostupnosti tih informacija. Ako postoji globalni javni interes za dostupnost takvih podataka, osobito imajući na umu kategoriju osoba čiji se podaci obrađuju, takvo će širenje vjerojatno biti opravdano, pod uvjetom da se uzme u obzir svaki potencijalni utjecaj na prava i slobode osoba čiji se podaci obrađuju. Ipak, ako ne postoji globalni javni interes ili se takvo opće širenje smatra neprikladnim, može biti poželjnije staviti te podatke na raspolaganje pomoću internih pretraživača²⁰ ili drugih selektivnih mehanizama pristupa (primjerice uz prijavu korisnika ili „captcha” testa).

Preporučeno je izričito definiranje ponovne uporabe podataka kao dopuštene ili zabranjene, a može biti uvjeti za ponovno korištenje trebaju tada biti navedeni²¹.

4. SIGURNOSNE MJERE

²⁰ U tu svrhu, posebna pravila pristupa mogu biti programirana u okviru svakog tekstualnog zapisa (npr. pomoću noindex/noarchive metaoznaka i robots.txt zapisa, konfigurirana u skladu s protokolom za isključivanje robota). Time se ne dovodi u pitanje korištenje svim alatima koji mogu olakšati preuzimanje informacija i dokumenata za širenje na službenoj internetskoj stranici javnog tijela.

²¹ Vidjeti Mišljenje WP207 radne skupine prema članku 29.

Nadležne institucije, kao nadzornici podataka, poduzet će odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere radi zaštite osobnih podataka, sprečavanja slučajnog gubitka ili uništenja, izmjene ili neovlaštenog objavljivanja ili pristupa i svih drugih nezakonitih oblika obrade. Mjere zaštite moraju odgovarati prirodi aktivnosti obrada koje provode nadležne institucije.

U tu svrhu treba primijeniti odgovarajuće mjere kako bi se smanjio rizik da će informacije i dokumenti koji su dostupni na internetu biti obrisani, izmijenjeni i/ili izvađeni iz njihova konteksta – primjerice, mogu se navesti pouzdani izvori iz kojih navedeni dokumenti mogu biti preuzeti; može se koristiti elektroničkim potpisima kako bi se osigurala autentičnost i cjelovitost dokumenata; u zapise postavljene na službenim internetskim stranicama mogu se umetnuti „podaci o kontekstu”, kao što su informacije o određivanju verzije, isteku valjanosti i zaduženom administrativnom tijelu.

5. PRAVA OSOBA ČIJI SE PODACI OBRADUJU

Kako bi se osigurala poštena obrada, radna skupina prema članku 29. preporučuje da nadležne institucije obavijeste sve one koji se iznova koriste podacima o njihovim obvezama u vezi s pravima osoba čiji se podaci obrađuju i načinu postupanja u skladu s njima.

Prije prikupljanja ikakvih osobnih podataka, nadležne institucije obavještavaju subjekt javnog sektora čiji se osobni podaci prikupljaju u skladu s člancima 10. i 11. Direktive 95/46/EZ. Pravo da budu obaviješteni može proistjecati iz odredbi mjerodavnog zakona o tome koji osobni podaci trebaju biti javni i stoga objavljeni bez prethodne suglasnosti subjekta javnog sektora.

Štoviše, osoba čiji se podaci obrađuju može pribaviti sljedeće informacije od nadležnih institucija, osim kada se primjenjuje iznimka iz Direktive 95/46/EZ:

- potvrdu obrađuju li se podaci koji se na nju odnose te podatak barem u vezi sa svrhom obrade, vrstom podataka te primateljima ili vrstama primatelja kojima se podaci otkrivaju,
- obavijest u razumljivom obliku o podacima koji se obrađuju te bilo koje podatke o njihovom izvoru,
- znanje o logici svake automatske obrade podataka koji se odnose na nju, barem u slučaju automatiziranih odluka.

U skladu s člankom 14. Direktive 95/46/EZ, osoba čiji se podaci obrađuju u nekim slučajevima²² ima pravo, u svakom trenutku, uložiti prigovor na obradu. Preporučeno je da nadzornik o prigovoru obavijesti sve koji se ponovno koriste takvim podacima²³.

²² U tom pogledu, treba spomenuti da se člankom 14. Direktive propisuje da se osoba čiji se podaci obrađuju može koristiti pravom na prigovor barem, među ostalim, u slučaju osnove navedene u članku 7. točki (e) Direktive. To znači da kada je daljnja obrada dopuštena ovisno o razumnoj i objektivnoj procjeni različitih bitnih prava i interesa, osoba čiji se podaci obrađuju još uvijek ima dodatnu mogućnost prigovoriti na osnovi koja se

To pravo na prigovor može biti ispušteno ili ograničeno zakonom, ovisno o namjeni. Primjerice, može dopuštati da osobe čiji se podaci obrađuju prigovore objavi na internetu pojedinih ili svih podataka koji se odnose na njih na temelju uvjerljivih legitimnih osnova koje se odnose na njihovu specifičnu situaciju, ali ne i na njihovu internu obradu (razlikuje se od širenja podataka koji se odnose na njih).

Isto tako, svaka osoba čiji se podaci obrađuju može pribaviti od nadležnih institucija ispravak, brisanje ili blokiranje podataka čija obrada nije u skladu s odredbama Direktive 95/46/EZ. Štoviše, treće osobe kojima su podaci objavljeni obavještavaju se o takvim ispravcima, brisanjima ili blokiranju osim ako je to nemoguće ili uključuje neproporcionalan napor.

Na temelju GDPR-a, osoba čiji se podaci obrađuju ima pravo na ispravak, brisanje i ograničenje, kao i pravo na ulaganje prigovora tijelu za zaštitu podataka.

odnosi na njegovu ili njezinu specifičnu situaciju. Vidjeti spomenuto Mišljenje br. 06/2014 radne skupine prema članku 29., odjeljak III. stavak 3.6.

²³ U Francuskoj to je obveza navedena u članku 97. dekreta nacionalnog zakona o zaštiti podataka.