

TESTOVI URAVNOTEŽIVANJA INTERESA U HRVATSKOM INFORMACIJSKOM UPRAVNOM PRAVU

Dr. sc. Alen Rajko*

UDK 35.072.7(497.5)

<https://doi.org/10.30925/zpfsr.45.1.11>

Ur: 10. studenoga 2023.

Pr.: 19. siječnja 2024.

Pregledni rad

Sažetak

Hrvatskim zakonodavstvom na područjima prava na pristup informacijama, zaštite osobnih podataka, zaštite tajnih podataka, arhiva i medijskog prava uređeni su različiti oblici testova uravnoteživanja interesa. Testovi su povezani s: relativnim ograničenjem prava na pristup informacijama; zakonitosti obrade osobnih podataka i pravom na zaborav; iznimnom mogućnosti pristupa klasificiranim podatcima; pojedinim elementima pristupa javnom arhivskom gradivu te zaštitom privatnosti u medijima. U radu su teorijski i normativno analizirana i međusobno uspoređena bitna obilježja navedenih testova, njihove svrhe, odnosi između njih te pravni postupci u kojima se primjenjuju. Razmotreno je i ishodište testova u načelu razmjernosti, zakonodavni pristupi uređenju testova, ustavnopravni kontekst pojedinih testova te njihov odnos s upravnom diskrecijom. Navedeni testovi uređuju se zakonom ili propisom nadzакonske snage. Primjenjuju se individualizirano, u skladu s okolnostima konkretnoga slučaja. Svrha im je uravnotežiti vrijednosti i interese koji se štite nedostupnošću informacije s javnim interesom njihove dostupnosti. Normativno se uređuju kao samostojeći testovi ili kao testovi komplementarni samostojećim testovima. Uz rijetke iznimke, primjenjuju se u upravnom postupku, uz sudsku zaštitu u upravnome sporu.

Ključne riječi: *test uravnoteživanja; načelo razmjernosti; informacijsko upravno pravo.*

1. UVOD

Neki od oblika testova uravnoteživanja interesa prisutan je u hrvatskom zakonodavstvu na svih pet glavnih područja informacijskog upravnog prava: pravu na pristup informacijama javnog sektora, zaštiti osobnih podataka, zaštiti tajnih podataka, arhivskoj djelatnosti te upravnompravnom segmentu medijskoga prava. U ovome radu teorijski i normativno raščlanit će se i usporediti bitna obilježja

* Dr. sc. Alen Rajko, sudac Upravnog suda u Rijeci; alen.rajko@usri.pravosudje.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2770-3761>.

navedenih testova, njihove funkcije, međusobni odnos te pravni postupci u kojima se primjenjuju.

Glavni izvori prava obuhvaćeni analizom jesu:

- Zakon o pravu na pristup informacijama¹ (u daljnjem tekstu: ZPPI)
- Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka)² (u daljnjem tekstu: Opća uredba)
- Zakon o tajnosti podataka³ (u daljnjem tekstu: ZTP) te dio Zakona o zaštiti tajnosti podataka (u daljnjem tekstu: ZZTP) koji je ostao na snazi stupanjem na snagu ZTP-a⁴
- Zakon o arhivskom gradivu i arhivima⁵ (u daljnjem tekstu: ZAGA) te
- Zakon o medijima.⁶

Ustavnu materiju čine pravo na pristup informacijama javnog sektora, zaštita osobnih podataka te zaštita privatnosti. Neizravno, mjerodavna katkada može biti i ustavna sloboda znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva. Navedena su ustavna prava istoga ranga.⁷

Testovi uravnoteživanja interesa svoje ishodište imaju u ustavnom i konvencijskom načelu razmjernosti (proporcionalnosti). Važnost načela razmjernosti ponajprije dolazi do izražaja pri ograničavanju temeljnih prava i sloboda. Prema čl. 16. st. 2. Ustava Republike Hrvatske,⁸ svako ograničenje slobode i prava mora biti

1 Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22.

2 Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL 119, 04.05.2016.

U hrvatskome pravnom poretku mjerodavan je i Zakon o provedbi Opće uredbе o zaštiti podataka, Narodne novine, br. 42/18. (u daljnjem tekstu: Zakon o provedbi Opće uredbе). Tim su Zakonom uređena pitanja koja je europski zakonodavac Općom uredbom prepustio legislativnoj razradi u državama članicama Europske unije.

3 Zakon o tajnosti podataka, Narodne novine, br. 79/07. 86/12.

4 Zakon o zaštiti tajnosti podataka, Narodne novine, br. 108/96., 79/87. Na snazi su ostale glave VIII. i IX. ZZTP-a (v. prijelaznu odredbu čl. 34. ZTP-a).

5 Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, Narodne novine, br. 61/18., 98/19., 114/22.

6 Zakon o medijima, Narodne novine, br. 59/04., 84/11., 81/13., 114/22. Posebnim su zakonima uređeni, primjerice, elektronički mediji, Hrvatska radiotelevizija te Hrvatska izvještajna novinska agencija.

7 Usp. odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-5408/2008 od 4. travnja 2012., u pogledu načelno jednakoga ranga ustavnog prava na poštovanje i pravnu zaštitu osobnoga i obiteljskog života, dostojanstva, ugleda i časti te ustavnog prava na slobodu mišljenja izražavanja misli.

Na području upravnog sudovanja istaknuto je, primjerice: „U odnosu na tužiteljevo upućivanje na propise kojima je uređena zaštita osobnih podataka valja reći da pravo na zaštitu osobnih podataka, kao ni pravo na pristup informacijama nisu apsolutna prava, već je riječ o pravima koja su podložna ograničenjima“. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-40/19-8 od 9. svibnja 2019.

8 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 59/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 5/14.

razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u konkretnom slučaju. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁹ izričito ne regulira načelo razmjernosti, ali je, u skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava, razmjernost bitan kriterij utvrđivanja je li došlo do povrede konvencijskih prava. Kod, tzv. kvalificiranih prava to je redovito u vezi s testom nužnosti u demokratskom društvu.¹⁰ U Povelji Europske unije o temeljnim pravima,¹¹ uz odredbe o razmjernosti kaznenih djela i kazni (čl. 49.), načelo razmjernosti ugrađeno je i u odredbe o opsegu i tumačenju prava i načela te je čl. 52. st. 1. propisano da svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Pritom su, podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.¹²

Tehnika primjene testa uravnoteživanja interesa temelji se na ocjenjivanju razmjernosti u užem smislu (lat. *stricto sensu*), tj. na uspostavljanju odgovarajuće ravnoteže „između tereta i ograničenja prava i pravnih interesa koje stranka određenom mjerom trpi te koristi koju javna zajednica ima od poduzimanja takve mjere.¹³ Stoga, važući privatni interes stranke i javni interes zajednice javnopravno tijelo treba utvrditi jesu li subjektivna prava stranke u konkretnome slučaju pretjerano opterećena u usporedbi s objektivnim ciljem koji se postiže“.¹⁴ Prema Keršiću, odvagivanje je jedna od metoda s pomoću koje je moguće riješiti sukobe između normi, nerješivih primjenom pravila za rješavanje antinomija. Ta je tehnika suočena i

-
- 9 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97.
- 10 Kvalificirana prava povezana su s testom zakonitosti i zahtjevom da miješanje javne vlasti u konvencijska prava bude u skladu s legitimnim ciljem, razmjerno i nužno u demokratskom društvu, tj. nametnuto samo u slučaju prijeke društvene potrebe. Jasna Omejec, „Praksa Europskog suda za ljudska prava primjenjiva u upravnom sporu“ (prvi dio, nastavna prezentacija, Zagreb: Pravosudna akademija, 2019.), slajd 30.
- Kvalificirana su prava uređena čl. 8., 9., 10. i 11. Konvencije te čl. 2. Protokola 4 uz Konvenciju. Te se odredbe odnose na pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, slobodu mišljenja, savjeti i vjeroispovijedi, slobodu izražavanja, slobodu okupljanja i udruživanja, te na slobodu kretanja.
- 11 Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 07. 06. 2016.
- 12 I Sud Europske unije razvio je vlastitu praksu vezanu za primjenu načela razmjernosti. Više o tome v. na primjer u: Inga Vezmar Barlek, „Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Europske unije“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 1 (2017): 673-688.
- Još ranije, čl. 29. st. 2. Opće deklaracije o ljudskim pravima (UN 1948) određeno je da u korištenju svojih prava i sloboda svatko može biti podvrgnut samo onim ograničenjima koja su utvrđena zakonom, isključivo radi osiguranja potrebnog priznanja i poštovanja prava i sloboda drugih te radi ispunjenja pravednih zahtjeva morala, javnog reda i općeg blagostanja u demokratskom društvu.
- 13 Ovaj stadij ispitivanja povrede prava uobičajeno slijedi nakon testa zakonitosti, utvrđivanja legitimnog cilja te testova prikladnosti i nužnosti u demokratskom društvu.
- 14 Dario Đerđa, „Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 1 (2016): 193. O razvoju načela razmjernosti v.: Đerđa, „Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka“, 177-178.

s kritikama, uključujući problematičnost ideje „težine“.¹⁵

Svrha je rada ne samo analizirati test pretežnosti interesa uklopljen u jedno od uvedeno navedenih pet glavnih područja informacijskog upravnog prava, već i raščlaniti međusobne odnose tih testova. Ni jedno od tih područja ne može se, naime, promatrati izolirano. Pritom prava adresata normi na spomenutim područjima, kao ni smisao niti svrha propisa kojima su ona uređena, ne mogu biti zbiljski ostvareni bez poimanja važnosti i pravilne primjene konkretnih testova. Važnost njihove pravilne primjene u kontekstu ostvarivanja načela razmjernosti ovoj temi pridodaju dimenziju ostvarivanja temeljnih prava.

Među razmotrenim propisima na području informacijskog upravnog prava, riječ „test“ izrijeком se spominje samo u ZPPI-ju („test razmjernosti i javnog interesa“). No i analizirane odredbe ostalih propisa u biti čine neki oblik testa. Fokus je ovoga rada upravo na tim testovima, uz njihovu kontekstualizaciju u okviru konkretnog propisa, bez dodatne analize s time neizravno povezane materije odnosnog propisa. U nastavku rada raščlanit će se regulacija svakog od pet spomenutih propisa, horizontalno će se razmotriti postupovni kontekst primjene testova, uz zaključno usustavljanje rezultata analize.

2. PRISTUP INFORMACIJAMA JAVNOG SEKTORA

Člankom 38. st. 4. Ustava Republike Hrvatske zajamčeno je pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu koja se propisuju zakonom.

U teorijskoj tipologiji temeljnih pitanja prava na pristup informacijama (npr. Rossi i Vinagre e Silva), ograničenja prava ulaze u doseg pitanja koje vrste dokumenata i u kojem opsegu mogu biti zatražene od tijela javne vlasti.¹⁶ Iz nastavka izlaganja proizlazi da pod to pitanje potpada i test razmjernosti i javnog interesa.

Ustavno pravo na pristup informacijama razrađeno je ponajprije odredbama ZPPI-ja.¹⁷ Prema normativnoj definiciji iz čl. 5. t. 7. toga zakona, test razmjernosti i javnog interesa procjena je razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje te omogućavanje pristupa informaciji ako

15 Marin Keršić, „Problem 'težina' sukobljenih ustavnih načela u analizi proporcionalnosti (odvagivanju)“, *Pravni vjesnik* 38, br. 3-4 (2002): 86-87 te 99-100. Sud odvagivanjem uspostavlja aksiološku hijerarhiju između sukobljenih načela u konkretnom slučaju, ne uspostavljavajući „ravnotežu“ između sukobljenih prava, već primjenom jednoga i neprimjenom drugoga sukobljenog načela, dok „težina“ norme predstavlja vrijednosni sud kojim se uspostavlja aksiološka hijerarhija. Keršić, „Problem 'težina'“, 101-103.

16 Temeljna pitanja koja se odnose na širinu pristupa informacijama jesu: (1) tko je ovlašten tražiti dokumente; (2) od kojih tijela dokumenti mogu biti zatraženi te (3) koje vrste dokumenata i u kojem opsegu mogu biti zatražene. Pitanja koja se odnose na dubinu pristupa tiču se minimalne i maksimalne razine sudske zaštite. Leonor Rossi i Patricia Vinagre e Silva, *Public Access to Documents in the EU* (Oxford i Portland: Hart Publishing, 2017.), 6-7.

17 Obuhvat tijela javne vlasti definiran je čl. 5. t. 2. ZPPI-ja.

prevladava javni interes.¹⁸

Riječ je, dakle, o institutu usko povezanom s ograničenjem prava na pristup informacijama, i to ona relativna, uređena čl. 15. st. 2. ZPPI-ja.¹⁹ Test se ne provodi u odnosu na apsolutno ograničenje pristupa iz st. 1. navedenoga članka (pristup informacijama koje se tiču svih postupaka koje vode nadležna tijela u prethodnom i kaznenom postupku tijekom njihova trajanja).²⁰ Ne provodi se ni u slučajevima u kojima odlučivanje tijela javne vlasti o zahtjevu za pristup informacijama ne dođe do etape utvrđivanja podliježe li zatražena informacija nekom od propisanih ograničenja,²¹ niti u slučaju iz čl. 16. st. 3. ZPPI-a (informacije o raspolaganju javnim sredstvima koje se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, osim ako je informacija klasificirani podatak). Test se provodi u kontekstu, tzv. reaktivnoga segmenta ostvarivanja prava na pristup informacijama, tj. rješavanja pojedinačnih

18 Test razmjernosti i javnog interesa dodatno je uređen čl. 16. ZPPI-ja, koji glasi:

„(1) Tijelo javne vlasti nadležno za postupanje po zahtjevu za pristup informaciji iz članka 15. stavka 2. točke 2., 3., 4., 5., 6. i 7. i stavaka 3. i 4. ovog Zakona, dužno je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa. Vlasnik informacije iz članka 15. stavka 2. točke 1. ovog Zakona, po prethodno pribavljenom mišljenju Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, dužan je, prije donošenja odluke, provesti test razmjernosti i javnog interesa.

(2) Kod provođenja testa razmjernosti i javnog interesa tijelo javne vlasti dužno je utvrditi da li se pristup informaciji može ograničiti radi zaštite nekog od zaštićenih interesa iz članka 15. stavka 2., 3. i 4. ovog Zakona, 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. Ako prevladava javni interes u odnosu na štetu po zaštićene interese, informacija će se učiniti dostupnom.

(3) Informacije o raspolaganju javnim sredstvima koje se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava dostupne su javnosti i bez provođenja testa razmjernosti i javnog interesa iz stavka 1. ovoga članka, osim ako informacija predstavlja klasificirani podatak“.

19 Članak 15. st. 2. ZPPI-ja glasi:

„Tijela javne vlasti mogu ograničiti pristup informaciji:

1) ako je informacija klasificirana stupnjem tajnosti, sukladno zakonu kojim se uređuje tajnost podataka;

2) ako je informacija poslovna ili profesionalna tajna, sukladno zakonu;

3) ako je informacija porezna tajna, sukladno zakonu;

4) ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje područje zaštite osobnih podataka;

5) ako je informacija zaštićena propisima kojima se uređuje pravo intelektualnog vlasništva, osim u slučaju izričitoga pisanog pristanka nositelja prava;

6) ako je pristup informaciji ograničen sukladno međunarodnim ugovorima ili se radi o informaciji nastaloj u postupku sklapanja ili pristupanja međunarodnim ugovorima ili pregovora s drugim državama ili međunarodnim organizacijama, do završetka postupka, ili se radi o informaciji nastaloj u području održavanja diplomatskih odnosa;

7) u ostalim slučajevima utvrđenim zakonom“.

20 Ovo ne treba poistovjećivati s, tzv. curenjem informacija iz kaznenih istraga. Do toga curenja ne dolazi primjenom ZPPI-ja, nego najčešće neformalnim metodama.

21 Primjerice, kada tijelo javne vlasti utvrdi (oznake mjerodavnih odredaba odnose se na ZPPI): da se u konkretnom slučaju ne primjenjuju odredbe ZPPI-ja (čl. 1. st. 1.-3.); da nije riječ o informaciji, u smislu toga zakona (čl. 5. t. 3.); da se podnesak ne smatra zahtjevom za pristup informacijama (čl. 18. st. 5.) te da je informacija javno objavljena (čl. 23. st. 1. t. 3.). Sistematizacija odluka o zahtjevu za pristup informacijama sadržana je u čl. 23. ZPPI-ja.

zahtjeva za pristup informaciji.²² Uravnoteživanje je potrebno jer se propisanim ograničenjima pristupa informaciji štite druge pravom priznate vrijednosti, dobra i prava i privatna (osobni podatci, intelektualno vlasništvo, legitimni poslovni interesi), i ona povezana s javnim interesom²³ (npr. klasificirani i drugi tajni podatci, međunarodni odnosi). Prema Đerđi, ovaj test „trebao bi predstavljati procjenu razmjernosti između razloga za omogućavanje pristupa informaciji i razloga za ograničenje. Drugim riječima on bi trebao dovesti do ispravnoga zaključka treba li informacija u nekim propisanim slučajevima biti stavljena na raspolaganje javnosti, jer je to u javnome interesu. (...) No, unatoč razrađenom postupku testiranja razmjernosti, valja naglasiti kako je ovaj Zakon postupak testiranja specifično prilagodio primjeni načela razmjernosti u uskom upravnom području te ga je teško poopćiti i na druga upravna područja.“²⁴

Način provedbe testa dodatno je preciziran, tzv. mekim pravom. Povjerenik za informiranje izdao je Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama – test razmjernosti i javnog interesa. Prema njima, test se provodi u tri koraka: 1. identificiranje zaštićene informacije (potpada li zatražena informacija ili njezin dio, pod neko od zakonom definiranih relativnih ograničenja propisanih čl. 15. st. 2., 3. i 4. ZPPI-ja); 2. utvrđivanje povrede za zaštićeni interes (vjerojatnost da u konkretnom slučaju omogućavanje pristupa informaciji stvarno i ozbiljno povrijedi interes zaštićen relativnim ograničenjem) te 3. vaganje razloga potrebe zaštićenog interesa i javnog interesa da se informacija učini dostupnom (utvrđivanjem javnog interesa te balansiranjem interesa i odluka).²⁵

22 Vežano za, tzv. proaktivne mjere ostvarivanja prava na pristup informacijama (čl. 10.-12. ZPPI-ja), u čl. 10. st. 2. toga zakona propisano je da se odredbe navedenoga članka, kojim je uređeno obvezno objavljivanje informacija na mrežnim stranicama tijela javne vlasti, ne primjenjuju na informacije za koje postoje ograničenja prava na pristup prema odredbama ZPPI-ja.

23 Prema praksi Suda Europske unije, javni interes mora biti razumno prihvatljiv i ne samo hipotetski te ga treba konkretizirati (Presuda od 1. srpnja 2008., *Kingdom of Sweden i Maurizio Turco protiv Council*, C-39/05 P i C-52/05, EU:C:2008:374 - cit. prema: Vežmar Barlek, „Primjena načela razmjernosti“, 682.). Također, „nije dovoljno samo pozvati se na postojanje javnog interesa, bez jasnog izražavanja o kojem konkretno interesu se radi. U domaćem sustavu ovo bi trebala primjenjivati ne samo javnopravna tijela, nego i upravni sudovi, jer je jedino tako moguće ispitati pravilnost provođenja testa razmjernosti i pravilno ga provesti. Osim toga nužni okvir koji služi za postizanje zadanog cilja u javnom interesu trebao bi također biti jasn i precizno definiran, kako bi se omogućila učinkovita kontrola zakonitosti poduzete mjere“. Vežmar Barlek, „Primjena načela razmjernosti“, 682-683.

24 Đerđa, „Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka“, 184.

25 *Povjerenik za informiranje, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama – Test razmjernosti i javnog interesa*, pristup 2. studenoga 2023., <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/06/Smjernice-Test-razmjernosti-i-javnog-interesa.pdf?x57830>.

Jedini hrvatski sud stvarno nadležan za rješavanje upravnih sporova na području pristupa informacijama jest Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Pretraživanjem dostupne prakse toga Suda nismo naišli na sadržaj povezan sa samom provedbom testa. Većina prakse Suda odnosi se na primjenu čl. 16. st. 3. ZPPI-ja, tj. na materiju raspolaganja javnim sredstvima. Povezano s tim donesen je i jedan zaključak o pravnom shvaćanju sjednice sudaca (od 6. lipnja 2022.), prema kojem sredstva Hrvatske odvjetničke komore nisu javna sredstva te je prije donošenja odluke o zahtjevu za pristup informacijama o raspolaganju tim sredstvima potrebno

Kada, slijedom rezultata provedbe testa, tijelo javne vlasti utvrdi da je potrebno omogućiti pristup informaciji, o tome donosi rješenje. To je iznimka od općeg pravila po kojem se o zahtjevu za pristup informacijama ne donosi rješenje kada se korisniku omogućuje pristup traženoj informaciji (usp. čl. 23. st. 1. t. 1. ZPPI-ja s čl. 23. st. 4. toga zakona).²⁶

Položaj testa razmjernosti i javnog interesa u cjelini hrvatskoga temeljnog koncepta prava na pristup informacijama može se usustaviti na sljedeći način:

- informacije javnog sektora u pravilu su dostupne, osim ako je konkretna informacija obuhvaćena nekim od izričito propisanih ograničenja pristupa
- ta ograničenja mogu biti apsolutna i relativna
- ako se zahtjev odnosi na relativno ograničenje, provodi se test razmjernosti i javnog interesa, koji ima učinak samo u konkretnom slučaju²⁷ te
- informacija koja podliježe relativnom ograničenju pristupa dostupna je bez provedbe testa ako se tiče javnih sredstava koja se odnose na osobno ime ili naziv, iznos i namjenu sredstava, osim ako je informacija klasificirani podatak.²⁸

Tri su glavne funkcije testa razmjernosti i javnog interesa. Prvo, test ublažava restriktivnost relativnih ograničenja pristupa informacijama. Drugo, dužnost provedbe testa prijeći da tijelo javne vlasti omogući pristup načelno nedostupnoj informaciji bez odgovarajućeg odvagivanja. Usporedbe radi, tijelo može na zahtjev korisnika omogućiti pristup informaciji i kada to nije dužno učiniti (npr. jer tražena informacija ne udovoljava definiciji informacije prema ZPPI-ju, jer se određeni zahtjev ne smatra zahtjevom za pristup informaciji i sl.). No, na takvo postupanje *in favorem* korisnika tijelo nije ovlašteno kada informacija podliježe nekom od relativnih ograničenja pristupa, bez prethodnog odvagivanja prevladava li u odnosnom slučaju potreba zaštite vrijednosti zbog koje je informacija nedostupna ili javni interes da se

provesti test razmjernosti i javnog interesa.

26 O izazovima s kojima se tijela javne vlasti suočavaju pri provedbi testa, ali i o dvojbenosti samog naziva „test razmjernosti i javnog interesa“, v. npr. u sljedećim dijelovima Izvještaja o vrednovanju učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama: 3.1.2.6. (pit. 3-5); 3.3.2.1.3.; 4.2.1. (pit. 17); 4.3.4.7.; 4.3.7.3.; 8.2.1.12.; 8.2.2.; 8.3.1.5.; 8.3.2.12. *Povjerenik za informiranje, Izvještaj o vrednovanju učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama, pristup 3. studenoga 2023.*, <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2023/06/Izvjestaj-o-vrednovanju-ucinaka-ZPPI-FINAL-za-web.pdf?x57830>.

27 „(...) test razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. ZPPI-ja) ima obilježja „iznimke od iznimke“ (određena vrsta informacija iznimno nije dostupna na zahtjev, ali primjenom testa iznimno može postati dostupna). Test omogućuje da se, kada rezultati provedbe testa na to upućuju, korisniku omogući pristup načelno nedostupnoj informaciji, ali samo u kontekstu konkretnog slučaja.“ Alen Rajko, „Zakon o pravu na pristup informacijama - specifični pravni instituti i ograničenja pristupa“, u: *Povjerenik za informiranje - Izbor odluka 2013.-2023.*, ur. Slavica Banić (Zagreb: Informator, 2023.), 35.

Navedeni članak daje osnovni osvrt i na druge posebne institute uređene odredbama ZPPI-ja, poput pojmova informacije i tijela javne vlasti, specifične regulacije aktivne legitimacije, zasebnih vrsta akata koji se donose u povodu zahtjeva za pristup informaciji, zloupotrebe prava i pojma javnih sredstava.

28 Više o klasificiranim podacima, v. u 4. dijelu ovoga rada.

informacija učini dostupnom. Treće, pravilnom provedbom testa u konkretnom se slučaju ujedno ostvaruje šire, ustavno i konvencijsko načelo razmjernosti.

3. ZAŠTITA OSOBNIH PODATAKA

Za razliku od temeljnog pristupa prava na pristup informacijama javnog sektora, koje su u pravilu dostupne uz propisivanje iznimaka od tog pravila, pravo na zaštitu osobnih podataka polazi od načelne nedostupnosti osobnih podataka, uz izričito propisivanje pretpostavki za njihovu obradu i dostupnost.²⁹ Uravnoteživanje interesa predviđeno je trima odredbama, odnosno skupinama odredaba Opće uredbe.³⁰

Prvo, u okviru regulacije pretpostavki za zakonitost obrade osobnih podataka, propisano je da je obrada zakonita, između ostalog, ako je nužna za potrebe legitimnih interesa voditelja obrade ili treće strane, osim ako su od tih interesa jači interesi ili temeljna prava i slobode ispitanika koji zahtijevaju zaštitu osobnih podataka, osobito ako je ispitanik dijete (čl. 6. st. 1. t. (f) Opće uredbe). No, propisano je i da se ta odredba ne odnosi na obradu koju provode tijela javne vlasti pri izvršavanju svojih zadaća.

S tim je povezana uvodna izjava 47 uz Opću uredbu. Ključni dijelovi uvodne izjave za ovu analizu glase:

„(47) Legitimni interesi voditelja obrade, među ostalim onih interesa voditelja obrade kojem se osobni podaci mogu otkriti ili treće strane, mogu predstavljati pravnu osnovu za obradu pod uvjetom da interesi ili temeljna prava i slobode ispitanika nemaju prednost, uzimajući u obzir razumna očekivanja ispitanika koja se temelje na njihovom odnosu s voditeljem obrade. (...) Interesi i temeljna prava ispitanika posebno bi mogli nadvladati interes voditelja obrade ako se osobni podaci obrađuju u okolnostima u kojima ispitanici razumno ne očekuju daljnju obradu. Budući da je zakonodavac dužan zakonski odrediti pravnu osnovu za obradu osobnih podataka koju provode tijela javne vlasti, ta pravna osnova ne bi se smjela primjenjivati na obradu koju provode tijela javne vlasti pri izvršavanju svojih zadaća. Obrada osobnih podataka koja je nužna u svrhe sprečavanja prijave također predstavlja legitiman interes dotičnog voditelja obrade podataka. Može se smatrati da postoji legitiman interes kod obrade osobnih podataka provedene za potrebe izravnog marketinga“.

29 Regulacija zaštite osobnih podataka odnosi se na podatke živućih fizičkih osoba. Podatci preminulih fizičkih osoba i podatci pravnih osoba štite se propisima na drugim pravnim područjima.

30 Uravnoteživanje interesa bilo je propisano i prijašnjom regulacijom zaštite osobnih podataka, npr. u pogledu ograničavanja opsega ograničavanja prava ispitanika. Prema čl. 23. st. 1. Zakona o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine, br. 103/03., 118/06., 41/08., 130/11., 106/12., 42/18., obveze i prava utvrđena odredbama čl. 9. i 19. toga zakona mogu se ograničiti na način i pod uvjetima utvrđenim posebnim zakonima ako je to potrebno radi zaštite sigurnosti države; obrane; javne sigurnosti; prevencije, istrage, otkrivanja i gonjenja počinitelja kaznenih djela ili povreda etičkih pravila za određene profesije; zaštite važnoga gospodarskog ili financijskog interesa države (uključujući novčana, proračunska i porezna pitanja) te zaštite ispitanika ili prava i sloboda drugih, u opsegu koji je nužan za ostvarivanje svrhe radi koje je ograničenje određeno.

Pritom je nužno imati na umu i ostale alternativne pretpostavke zakonitosti obrade, propisane čl. 6. st. 1. točkama (a) do (e) Opće uredbe.³¹ Naime, legitimni interesi voditelja obrade ili treće strane neodređeniji su pojam u odnosu na pojmove obuhvaćene točkama (a) do (e). Stoga je kao protuteža spomenutim legitimnim interesima propisano utvrđivanje postoje li jači interesi ili temeljna prava i slobode ispitanika koji zahtijevaju zaštitu osobnih podataka, osobito ako je ispitanik dijete. Ta protuteža, ipak, nije primjenjiva kada je obrada nužna za izvršavanje zadaće od javnog interesa ili pri izvršavanju službene ovlasti voditelja obrade, tj. pri obradi u javnopravnom kontekstu.

Drugo područje uravnoteživanja u tekstu Opće uredbe tiče se uže, specifičnije materije prava na brisanje („prava na zaborav“), kao jednog od prava ispitanika uređenih Poglavljem III. Opće uredbe.³² Riječ je o jednoj od alternativnih pretpostavki za ishođenje brisanja osobnih podataka. Prema čl. 17. st. 1. t. (c) Opće uredbe, ispitanik ima pravo od voditelja obrade ishoditi brisanje osobnih podataka koji se na njega odnose bez nepotrebnog odgađanja. Voditelj obrade je obvezan obrisati osobne podatke bez nepotrebnog odgađanja, ako ispitanik uloži prigovor na obradu u skladu s čl. 21. st. 1. te ne postoje jači legitimni razlozi za obradu ili ispitanik uloži prigovor na obradu u skladu s čl. 21. st. 2. Opće uredbe.

Cjelinu s navedenim čine uvodne izjave 65 i 66 uz Opću uredbu. Iz uvodne izjave 65 za potrebe ovog razmatranja izdvajamo sljedeće:

„(65) Ispitanik bi trebao imati pravo na ispravak osobnih podataka koji se na njega odnose te „pravo na zaborav“ ako zadržavanje takvih podataka krši ovu Uredbu ili pravo Unije ili pravo države članice koje se primjenjuje na voditelja obrade. Ispitanici bi osobito trebali imati pravo da se njihovi osobni podaci brišu i više ne obrađuju ako ti osobni podaci više nisu potrebni s obzirom na svrhu u koju su prikupljeni ili na druge načine obrađivani, ako su ispitanici povukli svoju privolu ili ako daju prigovor na obradu osobnih podataka koji se odnose na njih ili ako obrada njihovih osobnih podataka na druge načine nije u skladu s ovom Uredbom. (...) No daljnja pohrana osobnih podataka trebala bi biti zakonita ako je nužna za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja i na slobodu informiranja, radi poštovanja pravnih obveza, za izvršavanje zadaće od javnog interesa ili izvršavanje službene ovlasti voditelja obrade, na temelju javnog interesa u području javnog zdravlja, u

31 Navedene odredbe glase:

„1. Obrada je 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“.

32 „Pravo na zaborav“ nije apsolutno, već mora biti uravnoteženo s drugim temeljnim pravima, kao što su sloboda izražavanja i medija. Sud Europske unije, Veliko vijeće, presuda od 13. svibnja 2014., *Google Spain SL i Google Inc. protiv Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) i Mario Costeja González*, C-131/12, EU:C:2014:317.

svrhe arhiviranja od javnog interesa, u svrhe znanstvenih ili povijesnih istraživanja, u statističke svrhe ili za postavljanje, ostvarivanje ili obranu pravnih zahtjeva“.

Unutar alternativne pretpostavke za brisanje osobnih podataka povezane s ulaganjem prigovora na obradu podataka po općoj osnovi iz čl. 21. st. 1. Opće uredbe, utvrđivanje (ne)postojanja jačih legitimnih interesa za obradu čini dodatnu kumulativnu pretpostavku. Međutim, to odvagivanje nije predviđeno pri ulaganju prigovora na temelju čl. 21. st. 2. Opće uredbe, koja se odnosi na obradu podataka za potrebe izravnog marketinga.³³

Treći, sveobuhvatniji mehanizam usklađivanja (uravnoteživanja, pomirivanja) interesa uređen je poglavljem IX. Opće uredbe, pod naslovom *Odredbe u vezi s posebnim situacijama obrade* (čl. 85.-91., uz pripadajuće uvodne izjave 153-165). Odnosi se na obradu osobnih podataka prema: slobodi izražavanja i informiranja; javnog pristupa službenim dokumentima; obradi nacionalnog identifikacijskog broja; zaposlenju; arhiviranju u javnom interesu, u svrhe znanstvenog ili povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe; obvezama tajnosti te postojećim (zatečenim) pravilima o zaštiti podataka crkava i vjerskih udruženja. Usklađujuće odredbe Opće uredbe najčešće imaju komplementarne norme u odredbama nacionalnoga zakonodavstva kojima su uređena navedena područja.

Za ovo razmatranje ponajprije je bitno usklađivanje odredaba Opće uredbe s hrvatskim zakonodavstvom u materijama:

- slobode izražavanja i informiranja, čl. 37. Ustava Republike Hrvatske, Zakon o medijima
- javnog pristupa službenim dokumentima, tj. u hrvatskom zakonodavnom kontekstu prava na pristup informacijama, u pogledu osobnih podataka sadržanih u informacijama javnog sektora, ponajprije relativno ograničenje pristupa informacijama iz čl. 15. st. 2. točke 4. ZPPI-ja,³⁴ ali i iznimka od provedbe testa iz čl. 16. st. 3. toga zakona
- arhivske, znanstvene i statističke djelatnosti, jamstvo slobode znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva iz čl. 69. Ustava Republike Hrvatske, odredbe o zaštiti osobnih podataka sadržane, primjerice, u ZAGA-i³⁵,

33 Čl. 21. st. 1. i 2. Opće uredbe glase:

„1. Ispitanik ima pravo na temelju svoje posebne situacije u svakom trenutku uložiti prigovor na obradu osobnih podataka koji se odnose na njega, u skladu s čl. 6. st. 1. t. (e) ili (f), uključujući izradu profila koja se temelji na tim odredbama. Voditelj obrade više ne smije obrađivati osobne podatke osim ako voditelj obrade dokaže da postoje uvjerljivi legitimni razlozi za obradu koji nadilaze interese, prava i slobode ispitanika ili radi postavljanja, ostvarivanja ili obrane pravnih zahtjeva.

2. Ako se osobni podaci obrađuju za potrebe izravnog marketinga, ispitanik u svakom trenutku ima pravo uložiti prigovor na obradu osobnih podataka koji se odnose na njega za potrebe takvog marketinga, što uključuje izradu profila u mjeri koja je povezana s takvim izravnim marketingom“.

34 O mogućoj problematičnosti formulacije čl. 15. st. 2. t. 4. ZPPI-ja v.: Ivan Šprajc, „O mogućoj neustavnosti u Zakonu o pravu na pristup informacijama“, *Informator* br. 6807 (2023): 8-9.

35 V. opće odredbe o dostupnosti gradiva koje sadržava osobne podatke (čl. 19. ZAGA-e) te posebne odredbe o dostupnosti gradiva nastalog do 30. svibnja 1990. (čl. 20. ZAGA-e).

Zakonu o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti³⁶ te Zakonu o službenoj statistici³⁷ i

- obvezama tajnosti, uređenje klasificiranih podataka (ZTP-om), privatne tajnosti, tj. poslovne i profesionalne tajne (u čl. 19.-27. ZZTP-a) te raznih vrsta službene tajne kada je riječ o podacima koji nisu i klasificirani.³⁸

Iz dosadašnje raščlambe testova propisanih Općom uredbom proizlazi da se u prvonavedenom testu (čl. 6. st. 1. t. f) interesi ili temeljna prava i slobode ispitanika mogu ograničiti legitimne interese voditelja obrade ili treće strane. U drugom testu (čl. 17. st. 1. t. c), legitimni razlozi za obradu osobnih podataka mogu ograničiti pravo na brisanje („pravo na zaborav“). Odredbe poglavlja IX. Opće uredbe nemaju, pak, same po sebi izravna obilježja testa uravnoteživanja, ali je njihova svrha usmjerena na usklađivanje s mjerodavnim dijelovima domaćega zakonodavstva, a dio toga zakonodavstva propisuje provedbu odgovarajućih testova (primjerice test razmjernosti i javnog interesa pri odlučivanju o zahtjevu za pristup informaciji tijela javne vlasti koja obuhvaća i osobne podatke).³⁹

4. ZAŠTITA TAJNOSTI PODATAKA

Pojam tajnih podataka obuhvaća klasificirane podatke (uređene ZTP-om⁴⁰), poslovnu tajnu (čl. 19.-26. ZZTP-a, uz odredbe Zakona o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti⁴¹), profesionalnu tajnu (čl. 27. ZZTP-a, uz mjerodavan sektorski zakon)⁴² te razne oblike službene tajne uređene posebnim zakonima – poreznu tajnu, inspeksijsku tajnu, tajne izrijeком označene službenom tajnom i dr.⁴³ Zaštitom klasificiranih podataka i službenih tajni štiti se neki oblik javnog interesa. Poslovnom i profesionalnom tajnom štite se privatni podatci fizičkih i pravnih osoba koje je pravno utemeljeno učiniti nedostupnima, pri čemu

36 Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.

37 Zakon o službenoj statistici, Narodne novine, br. 25/20.

O obradi osobnih podataka u statističke svrhe v. i čl. 33. Zakona o provedbi Opće uredbe.

38 Više o materiji Poglavlja IX. Opće uredbe v. u: Alen Rajko, „Uskladujuće odredbe Opće uredbe za zaštitu podataka“, *Informator* br. 6802 (2023): 9-11.

Postupanje s klasificiranim podacima pri provedbi nadzora na području zaštite osobnih podataka uređeno je i čl. 36. Zakona o provedbi Opće uredbe.

39 Povezano s tim, u više je presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske naglašeno da sama činjenica da je nešto osobni podatak ne znači da taj podatak mora automatski biti i nedostupan, već je nužno provesti test razmjernosti i javnog interesa (npr. presuda toga Suda, U-zpz 10/2021-2 od 26. siječnja 2021.). Odvagivanjem koji osobni podatci zaposlenika u posjedu tijela javne vlasti (ne) trebaju biti dostupni bavio se i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, primjerice, u presudama UsII-516/19-5 od 27. veljače 2020. i UsII-270/20-6 od 30. listopada 2020.

40 Vrijednosti koje se štite klasificiranjem podataka propisane su čl. 6.-9. ZTP-a. Tiču se zaštite različitih vrsta javnog interesa.

41 Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti, Narodne novine, br. 30/18.

42 U profesionalne tajne ubrajaju se, primjerice, liječnička tajna, odvjetnička tajna, ispovjedna tajna i dr.

43 Primjeri sektorskih uređenja službene tajne dostupni su u izvoru u bilj. 38.

se poslovnom tajnom štite vlastiti podatci, dok se profesionalnom tajnom štite tuđi podatci.

Zasebna vrsta testa, koji se odnosi na razmjernost između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti propisanih ZTP-om, nalazi se u čl. 16. ZTP-a.⁴⁴ Ovaj se institut ne odnosi općenito na deklasifikaciju podataka, već je izrijeком povezan s ostvarivanjem prava na pristup informacijama. Prema čl. 2. podst. 5. ZTP-a, deklasifikacija podatka je postupak kojim se utvrđuje prestanak postojanja razloga zbog kojih je određeni podatak klasificiran odgovarajućim stupnjem tajnosti, nakon čega postaje neklasificirani s ograničenom primjenom samo u službene svrhe. Pritom, za deklasifikaciju podatka vlasnik podatka nije dužan tražiti prethodno mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, već je dostatno da o tome pisanim putem izvijeste sva tijela kojima je podatak bio dostavljen (čl. 14. st. 3. ZTP-a). Članak 16. toga zakona odnosi se kada postoji interes javnosti, pa je nužno ocijeniti razmjernost između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti propisanih ZTP-om, uz odlučivanje o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podatka. Članak 16. ZTP-a povezan je s provedbom testa razmjernosti i javnog interesa iz čl. 16. ZPPI-ja, vezano uz zahtjev korisnika za pristup klasificiranim informacijama (čl. 15. st. 2. t. 1. potonjeg Zakona). U odnosu na druge tajne podatke, ZPPI izdvaja klasificirane podatke u pogledu iznimke od dostupnosti dijela podataka o raspolaganju javnim sredstvima bez provedbe testa razmjernosti i javnog interesa (čl. 16. st. 3. ZPPI-ja). Pritom, test razmjernosti i javnog interesa u predmetima vezanima za klasificirane podatke ne provodi tijelo javne vlasti kojem je podnesen zahtjev za pristup informaciji, već ga provodi vlasnik informacije, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost (čl. 16. st. 1. ZPPI-ja, vezano uz čl. 16. ZTP-a), čije je mišljenje u ovoj vrsti predmeta u žalbenom stadiju upravnog postupka dužan pribaviti i povjerenik za informiranje (čl. 25. st. 4. ZPPI-ja).

Zakonodavac je, mišljenje je autora, logično, situaciju deklasifikacije kojom podatak postaje neklasificirani s ograničenom primjenom samo u službene svrhe uredio zasebno i različito u odnosu na situaciju u kojoj podatak može biti učinjen javnim, u smislu ostvarivanja prava na pristup informacijama na zahtjev korisnika. Pritom, za razliku od neklasificiranih podataka s ograničenom primjenom samo u službene svrhe, informaciju primljenu putem ZPPI-ja, korisnik koji raspolaže s njom sukladno sa zakonom ima je pravo i javno iznositi (čl. 9. ZPPI-ja).

44 Čl. 16. ZTP-a glasi:

„(1) Kad postoji interes javnosti, vlasnik podatka dužan je ocijeniti razmjernost između prava na pristup informacijama i zaštite vrijednosti propisanih u čl. 6., 7., 8. i 9. ovoga Zakona te odlučiti o zadržavanju stupnja tajnosti, promjeni stupnja tajnosti, deklasifikaciji ili oslobađanju od obveze čuvanja tajnosti podatka.

(2) Prije donošenja odluke iz st. 1. ovoga članka vlasnik podatka je dužan zatražiti mišljenje Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost.

(3) Vlasnik podatka dužan je o postupku iz st. 1. ovoga članka izvijestiti i druga nadležna tijela propisana zakonom“.

Općenito o položaju Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, v. čl. 30. ZTP-a i čl. 6.-12. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 79/06., 105/06.

Test iz čl. 16. ZTP-a nije, dakle, samostalan institut, već je komplementaran primjeni testa razmjernosti i javnog interesa prema ZPPI-ju, kada je zatražena informacija klasificirani podatak. U tim se slučajevima primjenjuju posebne odredbe o subjektu koji provodi test i o izuzimanju klasificiranih podataka iz dostupnosti dijela podataka o raspolaganju javnim sredstvima bez provedbe testa. Uz to, ZTP-om su posebno propisani mogući ishodi provedbe testa (zadržavanje stupnja tajnosti, promjena stupnja tajnosti, deklasifikacija ili oslobađanje od obveze čuvanja tajnosti podatka).

Vežano za ostale vrste tajnih podataka, test pretežnosti interesa normiran je i kaznenopravnim zakonodavstvom, uređenjem kaznenog djela protiv gospodarstva – odavanjem i neovlaštenim pribavljanjem poslova tajne (čl. 262. Kaznenog zakona⁴⁵). Prema st. 3. navedenoga članka, nema kaznenog djela ako je djelo iz st. 1. toga članka počinjeno u pretežno javnom interesu.

Uz izričito propisivanje utvrđivanja pretežnijeg interesa, poput onoga propisanog čl. 16. ZTP-a, u regulaciji tajnosti podataka pronalaze se primjeri koji neizravno obuhvaćaju tomu srodnu analizu, propisivanjem iznimki od obveze čuvanja tajnosti. Primjerice, čl. 25. ZZTP-a propisano je da se povredom čuvanja poslovne tajne neće smatrati priopćenje koje osoba upoznata s tajnim podatkom učini u prijavi kaznenog djela, privrednog prijestupa ili prekršaja nadležnom tijelu te ako priopći nadzornom tijelu radi ostvarivanja svojih prava iz radnog odnosa.⁴⁶ Također, u čl. 8. Zakona o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti propisane su iznimke od zaštite nositelja poslovne tajne pri nezakonitom pribavljanju, korištenju i otkrivanju poslovne tajne, u kontekstima: ostvarivanja prava na slobodu izražavanja, prava na pristup informacijama te slobode izvještavanja; otkrivanja nezakonitih aktivnosti u javnom interesu; dopuštenog otkrivanja tajne radnika svojim predstavnicima te zaštite legitimnih interesa priznatih posebnim propisima ili pravnom stečevinom Europske unije.

5. ARHIVSKA DJELATNOST

U regulaciji arhivske djelatnosti postoji odredba kojom se rokovi dostupnosti javnog arhivskog gradiva usklađuju s dvama drugim područjima informacijskog upravnog prava – s pravom na pristup informacijama te sa zaštitom tajnosti podataka. Ti su rokovi općenito uređeni čl. 18. st. 1.-4. ZAGA-e. Prema njima je javno arhivsko gradivo dostupno od njegova nastanka ako zakonom nije određeno drukčije (st. 1.). Javno arhivsko gradivo za koje je na temelju zakona utvrđeno ograničenje dostupnosti mogu koristiti samo ovlaštene osobe sukladno s propisima kojima je ograničena dostupnost gradiva (st. 2.). Javno arhivsko gradivo koje sadrži klasificirane i druge tajne podatke dostupno je po isteku roka od 40 godina od nastanka ako drugim zakonom nije određeno drukčije (st. 3.). S druge strane, javno

45 Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23.

46 Posrijedi je jedno od prvih normiranja zaštite prijavitelja nepravilnosti (tzv. zviždača) u hrvatskom zakonodavstvu.

arhivsko gradivo koje nije označeno stupnjem tajnosti sukladno s propisima kojima se uređuje tajnost podataka, a sadrži projektnu i tehničku dokumentaciju šticećenih i vojnih objekata, industrijskih postrojenja, infrastrukturnih objekata i sl. te podatke o prirodnim i strateškim bogatstvima od značenja za nacionalnu sigurnost Republike Hrvatske, a koje je predano u nadležni arhiv, dostupno je po isteku roka od 40 godina od nastanka (st. 4.).

Usklađujuća odredba sadržana je u st. 5. toga članka. Njome je propisano da se javno arhivsko gradivo može dati na korištenje prije isteka rokova iz st. 3. i 4. toga članka ako je na temelju zakona kojima se uređuje pravo na pristup informacijama i zaštita tajnosti podataka utvrđeno da javni interes, koji se ostvaruje dostupnošću podataka, preteže nad interesima koji se štite ili ako su prethodno poduzete mjere koje osiguravaju zaštitu javnih i privatnih interesa zbog kojih je utvrđeno ograničenje dostupnosti, odnosno koje onemogućuju uvid u klasificirane podatke.⁴⁷ Članak 18. st. 5. ZAGA-e ne odnosi se na dostupnost gradiva koje sadržava osobne podatke, što je uređeno čl. 19. i 20. toga zakona.

Slično kao što je to na području prava na pristup informacijama, temeljno je pravilo korištenja javnog arhivskog gradiva da je ono dostupno od njegova nastanka, ako zakonom nije drukčije propisano (čl. 18. st. 1. ZAGA-e). Test pretežnosti interesa primjenjuje se u odnosu na iznimke od toga općeg pravila koje se odnose na klasificirane i druge tajne podatke (čl. 18. st. 3. ZAGA-e) i na dio neklasificiranih podataka koje je potrebno štiti u javnom interesu (st. 4. toga članka). Test se ne primjenjuje u odnosu na rokove dostupnosti arhivskog gradiva koje sadržava osobne podatke. U tom se pogledu, uz posebne odredbe ZAGA-e, primjenjuju opće odredbe Opće uredbe.

6. ZAŠTITA PRIVATNOSTI PREMA MEDIJSKOM ZAKONODAVSTVU

Zakon o medijima obuhvaća elemente više grana prava – građanskog, upravnog, trgovačkog, radnog te prava tržišnog natjecanja. Upravnopravni segment medijskog prava ponajprije se odnosi na dostupnost javnim informacijama (čl. 6. Zakona o medijima), sagledanu u svjetlu slobode medija (čl. 3. i 4. toga zakona). Zbog njihove posebne uloge u demokratskoj državi utemeljenoj na vladavini prava, novinarima pripada poseban položaj u kontekstu ostvarivanja temeljnog prava na slobodu izražavanja. U odnosu na medijsku djelatnost primarno se primjenjuje Zakon o medijima, ali pristup informacijama javnog sektora novinarima pripada i na temelju ZPPI-ja.⁴⁸

47 Veza baratanja javnim arhivskim gradivom s pravom na pristup informacijama postoji i na postupovnoj razini (čl. 22. st. 6. i 7. ZAGA-e). Više o tome v. *infra*, u 7. dijelu rada.

O implikacijama korištenja javnog arhivskog gradiva na pravo na pristup informacijama te na zaštitu klasificiranih podataka, v. primjerice presudu ESLJP-a, Šeks protiv Hrvatske, br. zahtjeva 39325/20 od 3. veljače 2022.

48 Opseg tijela javne vlasti u čl. 6. Zakona o medijima djelomice se razlikuje od norme čl. 5. t. 2. ZPPI-ja. Uz to, pojam informacije iz čl. 6. Zakona o medijima širi je od pojma informacije prema čl. 5. t. 3. ZPPI-ja (kao postojeće materijalizirane informacije). Tako, primjerice, na

Snažna je i poveznica medijskog prava i prava privatnosti, uključujući s time djelomice preklapajuće područje zaštite osobnih podataka. Pravo na privatnost sadržajno je znatno šire od prava na zaštitu osobnih podataka. Istodobno, neki oblici povrede prava na zaštitu osobnih podataka ne čine ujedno i povredu prava na privatnost (zaštita osobnih podataka ne utječe uvijek na privatni život). U kontekstu zakonodavstva Europske unije i hrvatskog Ustava, pravo na privatnost i pravo na zaštitu osobnih podataka zasebna su prava (čl. 35. i čl. 37., vezano uz čl. 38. st. 5. Ustava Republike Hrvatske; čl. 7. i čl. 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima). S druge strane, konvencijsko pravo Vijeća Europe tretira zaštitu osobnih podataka u kontekstu zaštite prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života (čl. 8. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda).⁴⁹ Teorijski, privatnost kao temeljno ljudsko pravo Boban dijeli na prostornu privatnost (dom i drugi prostor zasebnog života), informacijsku privatnost (obrada osobnih podataka) i komunikacijsku privatnost (osobni zapisi, dopisivanje i drugi oblici komuniciranja).⁵⁰ Medijska djelatnost najčešće zadire u informacijsku, katkad i komunikacijsku privatnost, rijetko u onu prostornu.

Općenito, pravo na privatnost djeluje prema svima. Uz vertikalan odnos prema državnim tijelima, djeluje i horizontalno, prema trećim osobama⁵¹, uključujući medije.

Opće odredbe o zaštiti privatnosti obuhvaćene su u čl. 7. Zakona o medijima. Odredbama toga članka propisano je da svaka osoba ima pravo na zaštitu privatnosti, dostojanstva, ugleda i časti. Osoba koja obavlja javnu službu ili dužnost ima pravo na zaštitu privatnosti, osim ako su povezani s javnom službom ili dužnosti koju osoba obavlja. Osoba koja svojim izjavama, ponašanjem i drugim djelima u vezi s njezinim osobnim ili obiteljskim životom sama privlači pozornost javnosti, ne može zahtijevati

temelju Zakona o medijima može se tražiti pojašnjenje (odgovor na pitanje „zašto“), za što nema temelja prema ZPPI-ju. Vezano za pravnu zaštitu u pogledu (ne)dostupnosti informacija javnoga sektora, ZPPI sadržava formaliziranije mehanizme, ali su oni primjenjivi samo u njegovoj primjeni.

U pogledu pravnoga položaja novinara nužno je imati na umu i odredbe čl. 38. st. 2., 3. i 5. Ustava Republike Hrvatske.

49 Do dodatnih rizika za privatnost došlo je razvojem mrežnih medija. „Problem zaštite privatnosti za online medije prvenstveno proizlazi iz izmijenjenog odnosa između medija i korisnika, jer kod online medija komunikacija iz jednosmjernog – masmedijske prelazi u dvosmjernu – interaktivnu komunikaciju između medija i korisnika. (...) Osim promijenjenog odnosa između medija i korisnika, kod online medija na smanjenje privatnosti utječe i njihov gospodarski model. Online mediji moraju imati određen broj korisnika kako bi bili zanimljivi oglašivačima. Nadalje, ti mediji oglašivačima moraju ponuditi točno definiranu publiku. Zbog toga upotrebljavaju napredne tehnike za bilježenje ponašanja korisnika (...). Iz prethodnog je vidljivo da postoje dva temeljna aspekta privatnosti online medija: tajno i dobrovoljno prikupljanje podataka, kojima treba dodati i treći – pravni, jer je za cjelovito razmatranje problema zaštite privatnosti nužno uključiti njezine zakonske aspekte“. Mato Brautović, „Zaštita privatnosti kod hrvatskih online medija“, *MediAnali* 1, br. 1 (2007): 28-29.

50 Marija Boban, *Zaštita podataka i pravo na privatnost u informacijskom društvu* (Gospić: Veleučilište Nikola Tesla, 2019.), 7-9.

51 Boban, *Zaštita podataka i pravo na privatnost*, 5.

istu razinu zaštite privatnosti kao drugi građani.⁵²

Utvrđivanje prevladavajućeg interesa uređeno je čl. 8. Zakona o medijima. Prema toj odredbi, nema povrede prava na zaštitu privatnosti ako u pogledu informacije prevladava opravdani javni interes nad zaštitom privatnosti u odnosu na djelatnost novinara ili na informaciju.⁵³

Pri konkretiziranom odlučivanju prevladavajućeg interesa koristan može biti i Kodeks časti hrvatskih novinara.⁵⁴ Riječ o samoograničavajućem autonomnom aktu Hrvatskog novinarskog društva. Zaštite privatnosti i dostojanstva osoba tiču se, ponajprije, točke 6. te 13.-20. Kodeksa. Okolnost da je u odnosnom slučaju riječ o sadržaju u pogledu kojeg je sâm novinarski ceh postavio ograničenja pri izvještavanju može utjecati i na primjenu testa iz čl. 8. Zakona o medijima.⁵⁵

Test iz čl. 8. Zakona o medijima ipak se odnosi na građanskopravnu sferu, uz tek neizravnu vezu s upravnopravnom materijom dostupnosti javnih informacija iz čl. 6. toga zakona. K tomu, ne samo u pogledu primjene toga testa, već općenito u medijskim predmetima, Ustavni sud Republike Hrvatske još je 2014. upozorio na nužnost provedbe testa nužnosti i razmjernosti u sudskim sporovima, primjenom testa razvijenoga praksom Europskog suda za ljudska prava.⁵⁶ Korisne mogu biti i Smjernice Vijeća Europe o zaštiti privatnosti i medijima.⁵⁷

52 Zaštita privatnosti i dostojanstva građana normirana je i među medijskim načelima i obvezama. Na to se odnosi čl. 16. Zakona o medijima, koji glasi:

„(1) Mediji su dužni poštovati privatnost, dostojanstvo, ugled i čast građana, a osobito djece, mladeži i obitelji bez obzira na spol i spolno opredjeljenje. Zabranjuje se objavljivanje informacija kojima se otkriva identitet djeteta, ukoliko se time ugrožava dobrobit djeteta.

(2) Mediji su dužni poštovati pravo na zaštitu identiteta svjedoka i oštećenika kaznenih djela, i bez njihova znanja i pristanka ne smiju otkriti njihov identitet“.

53 Jedan od pritom relevantnih kriterija jest i okolnost da osoba o čijoj je privatnosti i dostojanstvu riječ obavlja javnu dužnost. Tako primjerice, stajalište da suci nisu imuni na kritiku i kontrolu, osim kod teških štetnih napada, izraženo je u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-458/2018 od 23. svibnja 2019.

Još o ustavnosudskoj praksi na ovom području, v. npr. u: Keršić, „Problem ‘težina’“, 93-99.

54 *Hrvatsko novinarsko društvo, Kodeks časti hrvatskih novinara*, pristup 6. studenoga 2023., <https://www.hnd.hr/kodeks-casti-hrvatskih-novinara>1.

55 Na primjeru otkrivanja identiteta maloljetne osobe medijskom objavom, u kontekstu građanskog (odštetnog) predmeta, v. npr. odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-2845/2011 od 5. svibnja 2016.

O podjednako osjetljivoj zaštiti privatnosti pacijenata pri medijskim obradama, v. na primjer: Gordana Vilović i Daria Krajina, „Privatnost, pravo pacijenta i mediji“, *MediAnali* 2, br. 4 (2008): 200-207.

56 Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1298/2012 od 15. listopada 2014. Dodatna analiza te odluke iznesena je u: Robert Peček, „Test nužnosti i razmjernosti u medijskim predmetima“, *Informator* br. 6328 (2014): 9-10.

57 *Council of Europe, Guidelines on Safeguarding Privacy in the Media*, pristup 5. studenoga 2023., <https://rm.coe.int/guidelines-on-safeguarding-privacy-in-the-media-additions-after-adopti/16808d05a0>.

7. PRAVNI POSTUPCI U KOJIMA SE PRIMJENJUJU TESTOVI URAVNOTEŽIVANJA INTERESA

Testovi razmotreni u dosadašnjem izlaganju primjenjuju se u različitim vrstama pravnih postupaka. Najvećim se dijelom primjenjuju na području upravnog postupovnog prava. Uz mjerodavni posebni zakon, temeljni su pravni izvori na tom području Zakon o općem upravnom postupku⁵⁸ i Zakon o upravnim sporovima.⁵⁹ Nekoliko je inačica primjene upravnog postupovnog prava u primjeni testova uravnoteživanja interesa.

U prvoj, obrada zahtjeva stranke od sâmog početka ima obilježja upravnog postupka. Upravni postupak pokreće se podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama (čl. 17.-25. ZPPI-ja) te podnošenjem zahtjeva za pristup javnom arhivskom građivu (čl. 22. ZAGA-e). Na oba područja u drugom stupnju upravnog postupka odlučuje Povjerenik za informiranje, dok je upravni spor jednostupanjski, pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Pravna zaštita u odnosu na primjenu čl. 16. ZTP-a pruža se u okviru konkretnoga predmeta prava na pristup informacijama. Provedba testa razmjernosti i javnog interesa relevantna je i za rok rješavanja zahtjeva za pristup informaciji (čl. 22. st. 1. t. 4. ZPPI-ja) te za odlučivanje o žalbi u upravnom postupku (čl. 25. st. 5. i 6. toga zakona). Pravilnost primjene testa iz čl. 18. stavka 5. ZAGA-e podliježe žalbenom i tužbenom osporavanju iz čl. 22. toga zakona.

Nadalje, na području zaštite osobnih podataka do pokretanja upravnog postupka ne dolazi već u etapi upućivanja podneska ispitanika ili treće osobe voditelju obrade, odnosno početka radnji koje samoinicijativno poduzima voditelj obrade, nego tek podnošenjem zahtjeva za utvrđivanje povrede prava Agenciji za zaštitu osobnih podataka, koja o njemu odlučuje u jednostupanjskom upravnom postupku (čl. 34. Zakona o provedbi Opće uredbe). Do naknadnoga pokretanja upravnog postupka dolazi i kada nadležni državni arhiv odbije zahtjev za prestanak tehničkih mjera zaštite osobnih podataka (čl. 19. st. 7. ZAGA-e). Taj je upravni postupak dvostupanjski, a o žalbi izjavljenoj protiv prvostupanjskog rješenja odlučuje Agencija za zaštitu osobnih podataka.⁶⁰

58 Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.

U predmetima u kojima je primjenjiv taj zakon, nužno je imati na umu i njegov čl. 6., kojim je uređeno načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa. Prva dva stavka toga članka tiču se donošenja oneroznih odluka, kojima se ograničava postojeće pravo stranke (st. 1.), ili se stranci nalaže kakva obveza (st. 2.). St. 3. odnosi se na sve vrste odluka, u svjetlu olakšavanja zaštite i ostvarivanja postupovnih i materijalnih prava. Čl. 6. ZUP-a može poslužiti pri primjeni testova kao dodatno, supsidijarno interpretacijsko sredstvo uz odredbe mjerodavnoga posebnog zakona.

59 Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.

Posebne odredbe o upravnom sporu sadržane su i u čl. 26. ZPPI-ja te u čl. 22. st. 7. ZAGA-e.

60 Dodajmo da su predstavljeni i drugi podnesci kojima podnositelj želi inicirati provedbu nekoga neupravnog postupka po službenoj dužnosti u režimu, tzv. obične predstavljenosti, o kojoj se ne odlučuje rješenjem. Takvi nadzorni postupci na području informacijskog upravnog prava uređeni su ponajprije sljedećim odredbama: čl. 41.-59. ZPPI-ja; čl. 36.-40. Zakona o provedbi

Naposljetku, građanskopravnoj zaštiti u parničnom postupku podliježe: naknada štete vezane za obradu osobnih podataka (čl. 82. Opće uredbe), građanskopravna zaštita vezana za nezakonito pribavljanje, korištenje i otkrivanje poslovnih tajni (čl. 7. te čl. 9.-22. Zakona o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti); odgovornost nakladnika za štetu te objavljivanje ispravaka i odgovora (čl. 21.- 23. i čl. 40.-58. Zakona o medijima). Uz navedene osnove za građanskopravnu zaštitu prema posebnim propisima, strankama je na raspolaganju i opća obveznopravna zaštita. U dijelu slučajeva ti postupci slijede nakon pravomoćnog okončanja mjerodavnog upravno-pravnog postupka, ako rezultat toga postupka daje podlogu i za obveznopravnu zaštitu.

8. ZAKLJUČAK

Malo je područja prava s takvim opsegom normiranja testova uravnoteživanja interesa kao što je to informacijsko upravno pravo. Testovi uravnoteživanja interesa svoje ishodište imaju u načelu razmjernosti (proporcionalnosti) i to u načelu razmjernosti u užem smislu. Neki oblik takvog testa uređen je u svih pet glavnih pravnih izvora hrvatskog informacijskog upravnog prava, tj. u ZPPI-ju, Općoj uredbi, ZTP-u, ZAGA-i te u Zakonu o medijima.

Obilježja samostalnih (izvornih) testova imaju testovi propisani ZPPI-jem, Općom uredbom i Zakonom o medijima. Riječ je ujedno o propisima na područjima sa zasebnim ustavnim i konvencijskim utemeljenjem (pravo na pristup informacijama javnog sektora, pravo na zaštitu osobnih podataka te pravo na zaštitu privatnosti). Test uređen ZTP-om čini cjelinu s testom razmjernosti i javnog interesa (ZPPI). I test uređen ZAGA-om upućuje na kontekst primjene ZPPI-ja.

Test razmjernosti i javnog interesa uređen ZPPI-jem omogućuje da načelno nedostupna informacija u povodu zahtjeva za pristup javne vlasti postane dostupna. Testovi uređeni Općom uredbom usmjereni su na ograničavanje obrade osobnih podataka radi zaštite legitimnih interesa voditelja obrade ili treće strane, odnosno na ograničavanje prava na brisanje („prava na zaborav“).⁶¹ Test propisan ZTP-om u osnovi je „podtest“ testa razmjernosti i javnog interesa reguliranog ZPPI-jem. Test reguliran ZAGA-om omogućuje odstupanje od načelne nedostupnosti dijela javnog arhivskog gradiva, kada to gradivo ne sadržava osobne podatke. Test uređen Zakonom o medijima daje podlogu za isključenje povrede privatnosti u pojedinim slučajevima.

Svim razmotrenim testovima zajednička je individualizacija primjene. Rezultati testa ovise o okolnostima konkretnog slučaja i na njih se ne može pozivati

Opće uredbe; čl. 30. ZTP-a; čl. 112. i 113. Zakona o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske; čl. 46. ZAGA-e.

Kako nije riječ o upravnim postupcima, ovdje nema temelja za izjavljivanje prigovora čl. 42. Zakona o općem upravnom postupku, niti neke od drugih vrsta prigovora uređenih tim Zakonom.

61 Pritom Opća uredba sadržava dodatne izričite odredbe o usklađivanju s posebnim situacijama obrade, povezanim s drugim područjima informacijskog upravnog prava (Poglavlje IX.).

pri rješavanju drugog slučaja.⁶² Zajednički im je i klasični odnos uravnoteživanja zaštićenih vrijednosti (javnih ili privatnih) i javnog interesa. K tomu, na području zaštite osobnih podataka postoje slučajevi u kojima nema faktora javnog interesa, već je posrijedi odnos između interesa ispitanika i interesa voditelja obrade ili treće osobe. Pravnom uređenju testova zajednička je i orijentacija zakonodavca da primjenjivačima pravnih normi ostave određen diskrecijski prostor pri odlučivanju. Nije riječ o primjeni diskrecijske ocjene (u smislu Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima),⁶³ ali i ovdje vrijedi općeniti, obrnuto razmjernan odnos između kogentnosti norme i prostora za primjenu različitih oblika načela razmjernosti.

Ključna obilježja testova uravnoteživanja interesa u hrvatskom informacijskom upravnom pravu možemo, dakle, usustaviti na sljedeći način:

- ishodište im je u načelu razmjernosti
- uređuju se zakonom ili propisom nadzakonske snage (npr. Općom uredbom)
- primjenjuju se individualizirano, u skladu s okolnostima konkretnog slučaja
- svrha im je uravnotežiti vrijednosti i interese koji se štite nedostupnošću informacije s javnim interesom njihove dostupnosti, a na području zaštite osobnih podataka uz to uravnotežiti suprotstavljene legitimne interese aktera uključenih u obradu osobnih podataka
- njihova primjena ne podrazumijeva primjenu slobodne (diskrecijske) ocjene u smislu propisa na području upravnog postupovnog prava, ali podrazumijeva prostor za odvagivanje i razmjernost u postupanju
- normativno se uređuju kao samostojeći testovi (ZPPI, Opća uredba, Zakon o medijima) ili kao testovi komplementarni samostojećim testovima (ZTP, ZAGA)
- uglavnom se primjenjuju u upravnom postupku (uz sudsku zaštitu u upravnom sporu), katkada uz stadij postupanja koji prethodi upravnom postupku, a rjeđe u građanskim predmetima u parničnom postupku
- zakonodavac ih potrebnima i korisnima smatra u raznim područjima informacijskog upravnog prava i u onima gdje je polazište načelna dostupnost informacija (pristup informacijama javnog sektora te pristup javnom arhivskom građivu) i u onima gdje je polazište načelna nedostupnost informacija (zaštita osobnih podataka, zaštita tajnih podataka te zaštita privatnosti).

Po prirodi stvari, pravilna primjena testova uravnoteživanja interesa može biti veliki izazov za primjenjivače pravnih normi. Stoga je to ujedno područje koje zahtijeva prikladne oblike stručnog usavršavanja, ažurne preglede upravne i sudske prakse te različite oblike, tzv. mekog prava.

62 To nije zapreka za sastavljanje pregleda prakse primjene testova i za konzultiranje načina primjene testa u srodnim slučajevima.

63 Slobodna (diskrecijska) ocjena podrazumijeva izbor neke od opcija u propisanom rasponu, dok primjena testa u konkretnom slučaju načelno može imati samo jedan pravilan ishod.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Boban, Marija. *Zaštita podataka i pravo na privatnost u informacijskom društvu*. Gospić: Veleučilište Nikola Tesla, 2019.
2. Brautović, Mato. „Zaštita privatnosti kod hrvatskih online medija“. *MediAnali* 1, br. 1 (2007): 27-44.
3. Đerđa, Dario. „Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 37, br. 1 (2016): 175-200.
4. Keršić, Marin. „Problem 'težina' sukobljenih ustavnih načela u analizi proporcionalnosti (odvagivanja)“. *Pravni vjesnik* 38, br. 3-4 (2002): 85-107.
5. Omejec, Jasna. „Praksa Europskog suda za ljudska prava primjenjiva u upravnom sporu“. Prvi dio (nastavna prezentacija). Zagreb: Pravosudna akademija, 2019.
6. Peček, Robert. „Test nužnosti i razmjernosti u medijskim predmetima“. *Informator* br. 6328 (2014): 9-10.
7. Rajko, Alen. „Uskladujuće odredbe Opće uredbe za zaštitu podataka“. *Informator* br. 6802 (2023): 9-11.
8. Rajko, Alen. „Zakon o pravu na pristup informacijama - specifični pravni instituti i ograničenja pristupa“. U: *Povjerenik za informiranje - Izbor odluka 2013.-2023.*, ur. Slavica Banić, 29-36. Zagreb: Informator, 2023.
9. Rossi, Leonor i Patricia Vinagre e Silva. *Public Access to Documents in the EU*. Oxford i Portland: Hart Publishing, 2017.
10. Šprajc, Ivan. „O mogućoj neustavnosti u Zakonu o pravu na pristup informacijama“. *Informator* br. 6807 (2023): 8-9.
11. Vezmar Barlek, Inga. „Primjena načela razmjernosti u praksi Suda Europske unije“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 38, br. 1 (2017): 673-688.
12. Vilović, Gordana i Daria Krajina. „Privatnost, pravo pacijenta i mediji“. *MediAnali* 2, br. 4 (2008): 200-207.

Pravni propisi:

1. Kazneni zakon, Narodne novine, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15., 101/17., 118/18., 126/19., 84/21., 114/22., 114/23.
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97.
3. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 202, 07. 06. 2016.
4. Rezolucija Opće skupštine UN-a kojom se usvaja Opća deklaracija o ljudskim pravima, 217 A (III) od 10. prosinca 1948.
5. Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka), SL 119, 04. 05. 2016.
6. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 59/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 5/14.
7. Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, Narodne novine, br. 61/18., 98/19., 114/22.
8. Zakon o medijima, Narodne novine, br. 59/04., 84/11., 81/13., 114/22.
9. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09., 110/21.
10. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13., 85/15., 69/22.
11. Zakon o provedbi Opće uredbe o zaštiti podataka, Narodne novine, br. 42/18.
12. Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 79/06., 105/06.
13. Zakon o službenoj statistici, Narodne novine, br. 25/20.

14. Zakon o tajnosti podataka, Narodne novine, br. 79/07., 86/12.
15. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17., 110/21.
16. Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, Narodne novine, br. 119/22.
17. Zakon o zaštiti neobjavljenih informacija s tržišnom vrijednosti, Narodne novine, br. 30/18.
18. Zakon o zaštiti osobnih podataka, Narodne novine, br. 103/03., 118/06., 41/08., 130/11., 106/12., 42/18.
19. Zakon o zaštiti tajnosti podataka, Narodne novine, br. 108/96., 79/07.

Sudska praksa:

1. ESLJP, Šeks protiv Hrvatske, br. zahtjeva 39325/20 od 3. veljače 2022.
2. Presuda od 1. srpnja 2008., *Kingdom of Sweden i Maurizio Turco protiv Council C-39/05 P i C-52/05*, EU:C:2008:374.
3. Presuda od 13. svibnja 2014., *Google Spain SL & Google Inc. protiv Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) & Mario Costeja González C-131/12*, EU:C:2014:317.
4. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-II-5408/2008 od 04. travnja 2012.
5. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-458/2018 od 23. svibnja 2019.
6. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1267/2015 od 21. studenoga 2017.
7. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1298/2012 od 15. listopada 2014.
8. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-2845/2011 od 05. svibnja 2016.
9. Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-4572/2018 od 10. ožujka 2020.
10. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-40/19-8 od 09. svibnja 2019.
11. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-270/20-6 od 30. listopada 2020.
12. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, UsII-516/19-5 od 27. veljače 2020.
13. Vrhovni sud Republike Hrvatske, U-zpz 10/2021-2 od 26. siječnja 2021.

Mrežne stranice:

1. *Council of Europe, Guidelines on Safeguarding Privacy in the Media*. Pristup 05. studenoga 2023. <https://rm.coe.int/guidelines-on-safeguarding-privacy-in-the-media-additions-after-adopti/16808d05a0>
2. *Hrvatsko novinarsko društvo, Kodeks časti hrvatskih novinara*. Pristup 06. studenoga 2023. <https://www.hnd.hr/kodeks-casti-hrvatskih-novinaral>
3. *Povjerenik za informiranje, Izvještaj o vrednovanju učinaka Zakona o pravu na pristup informacijama*. Pristup 03. studenoga 2023. <https://pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2023/06/Izvjestaj-o-vrednovanju-ucinaka-ZPPI-FINAL-za-web.pdf?x57830>
4. *Povjerenik za informiranje, Smjernice za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama - Test razmjernosti i javnog interesa*. Pristup 02. studenoga 2023. <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2020/06/Smjernice-Test-razmjernosti-i-javnog-interesa.pdf?x57830>

Alen Rajko*

Summary

INTEREST BALANCING TESTS IN CROATIAN INFORMATION ADMINISTRATIVE LAW

Croatian legislation in the areas of the right to access to information, protection of personal data, protection of secret data, archives, and media law regulates various forms of interest balancing tests. The tests are related to: relative restrictions on the right to access information; the legality of personal data processing and the right to be forgotten; exceptional access to classified data; certain elements of access to public archival materials; protection of privacy in the media. In the paper, the important characteristics of the mentioned tests, their purposes, the relationships between respective tests, and the legal procedures in which the tests are applied are theoretically and normatively analyzed and compared with each other. The origin of tests in the principle of proportionality, legislative approaches to regulating tests, the constitutional context of specific tests, and their relationship with administrative discretion are also considered. The mentioned tests are regulated by law or by regulation of supra-legal force. They are applied individually, in accordance with the circumstances of a specific case. Their purpose is to balance the values and interests protected by the unavailability of information with the public interest in its availability. Legislatively, they are regulated as stand-alone tests or as tests complementary to stand-alone tests. With rare exceptions, they apply in administrative procedure, with judicial protection in administrative disputes.

Keywords: *balancing test; principle of proportionality; information administrative law.*

* Alen Rajko, Ph.D., Judge of Administrative Court in Rijeka; alen.rajko@usri.pravosudje.hr.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2770-3761>.