

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Mišljenje 3/2015

Velika prilika za Europu

Preporuke EDPS-a o mogućnostima EU-a u pogledu reforme zaštite podataka



28. srpnja 2015.

Tri glavne institucije EU-a, Europski parlament, Vijeće i Europska komisija, 24. lipnja 2015. započele su pregovore u vezi sa suodlučivanjem o predloženoj Općoj uredbi o zaštiti podataka (dalje u tekstu: GDPR), tj. postupak poznat kao neformalni „trijalog“¹. Osnovu za trijalog čine prijedlog Komisije iz siječnja 2012., zakonodavna rezolucija Parlamenta od 12. ožujka 2014. i opći pristup Vijeća usvojen 15. lipnja 2015². Tri institucije obvezuju se postupati prema GDPR-u kao dijelu šireg paketa reformi u području zaštite podataka koji uključuje predloženu direktivu za policijske i pravosudne djelatnosti. Proces bi trebao biti zaključen krajem 2015. te će vjerojatno omogućiti formalno donošenje oba instrumenta početkom 2016., nakon čega će uslijediti dvogodišnje prijelazno razdoblje.³

Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS) neovisna je institucija EU-a. Nadzornik nije dio trijaloga, ali je odgovoran na temelju članka 41. stavka 2. Uredbe 45/2001 „U vezi s obradom osobnih podataka... osigurati da institucije i tijela Zajednice poštuju temeljna prava i slobode fizičkih osoba, a posebno njihovo pravo na privatnost“, i „...za savjetovanje institucija i tijela Zajednice te subjekata podataka o svim pitanjima koja se tiču obrade osobnih podataka“. Nadzornik i pomoćnik nadzornika imenovani su u prosincu 2014. s posebnom dužnošću da budu konstruktivniji i proaktivniji, te su u ožujku 2015. objavili petogodišnju strategiju u kojoj navode kako namjeravaju izvršiti tu dužnost, te da su odgovorni za izvršavanje iste⁴.

Ovo je mišljenje prva ključna točka u EDPS-ovoj strategiji. Nadovezujući se na razgovore s institucijama EU-a, državama članicama, predstavnicima civilnog društva, industrije i ostalim dionicima, cilj je našeg savjeta pomoći sudionicima u trijalogu da postignu pravi konsenzus na vrijeme. U dva dijela ovog mišljenja upućuje se na GDPR:

- u EDPS-ovoj viziji pravila o zaštiti podataka orijentiranih na budućnost s ilustrativnim primjerima naših preporuka i
- prilogu („Prilog Mišljenju 3/2015: Usporedna tablica tekstova GDPR-a s preporukom EDPS-a“) koji sadrži tablicu od četiri stupca za usporedbu, članak po članak, teksta GDPR-a kako ga je donijela Komisija, Parlament i Vijeće, uz preporuku EDPS-a.

Mišljenje je objavljeno na našoj internetskoj stranici i putem mobilne aplikacije. Mišljenje će se dopuniti na jesen 2015. preporukama za uvodne izjave uz GDPR i, nakon što Vijeće usvoji svoje opće stajalište, za direktivu o zaštiti podataka koja se primjenjuje na policijske i pravosudne djelatnosti.

EDPS-ovo sveobuhvatno mišljenje o predloženom paketu reformi Komisije iz ožujka 2012. ostaje na snazi. Međutim, tri godine kasnije morali smo ažurirati svoj savjet o izravnijoj suradnji s pozicijama suzakonodavaca i dati neke posebne preporuke. ⁵Kao i mišljenje iz 2012., ovo mišljenje u skladu je s mišljenjima i izjavama Radne skupine iz članka 29., uključujući „Dodatak“ o „osnovnim temama u pogledu trijaloga“ donesen 18. lipnja, kojemu je EDPS pridonio kao punopravni član Radne skupine⁶.

Rijetka prilika: Zašto je ova reforma tako važna

EU je u posljednjoj fazi maratonskog procesa reforme propisa o osobnim podacima. Opća uredba o zaštiti podataka potencijalno će još desetljećima utjecati na sve pojedince u EU-u, na sve organizacije u EU-u koje obrađuju osobne podatke te organizacije izvan EU-a koje obrađuju osobne podatke o pojedincima u EU-u⁷. Sada je vrijeme za zaštitu temeljnih prava i sloboda pojedinaca u budućem društvu temeljenom na podacima.

Učinkovita zaštita podataka osnažuje pojedinca i potiče odgovorno postupanje poduzeća i javnih tijela. U ovom području zakoni su kompleksni i tehnički, zahtijevaju stručne savjete, osobito savjete neovisnih nadležnih tijela za zaštitu podataka koja razumiju izazove usklađenosti. GDPR će vjerojatno biti jedan od najdužih u zbirci propisa Unije, tako da sada EU mora nastojati biti selektivan, usredotočiti se na odredbe koje su doista potrebne i izbjeći pojedinosti koje kao neželjena posljedica mogu neopravdano ometati buduće tehnologije. Tekstovi svake institucije zagovaraju jasnoću i razumljivost u obradi osobnih podataka: tako GDPR mora biti ono što zagovara, tj. što sažetiji i razumljiviji.

Parlament i Vijeće kao suzakonodavci odgovorni su za utvrđenje konačnog zakonskog teksta, uz pomoć Komisije, kao inicijatora zakonodavstva i čuvara ugovora. EDPS nije dio pregovora u okviru „trijaloga”, ali smo zakonski nadležni ponuditi savjet te to učiniti proaktivno u skladu s ovlastima dodijeljenima nadzorniku i pomoćniku nadzornika prilikom imenovanja te s EDPS-ovom nedavnom strategijom. Ovo se mišljenje oslanja na više od deset godina iskustva u nadzoru usklađenosti u području zaštite podataka i davanju savjeta u vezi s politikom kako bi se institucije vodilo k ishodu koji će služiti interesima pojedinca.

Zakonodavstvo je umijeće mogućeg. Svaka ponuđena mogućnost, u obliku odgovarajućih tekstova koje preferira Komisija, Parlament i Vijeće, sadrži mnoge vrijedne odredbe, ali se svaka može poboljšati. Po našem mišljenju, ishod neće biti savršen, ali namjeravamo podržati institucije u postizanju najboljih mogućih rezultata. To je razlog zašto naše preporuke ostaju u granicama triju tekstova. Vodimo se trima trajnim problemima:

- osiguravanjem povoljnijeg položaja građana,
- pravilima koja će funkcionirati u praksi,
- pravilima koja će trajati čitavu generaciju.

Ovo je mišljenje oživotvorenje transparentnosti i odgovornosti, dvojnih načela koja su možda najznačajnija novina GDPR-a. Proces trijaloga stavlja se pod veći nadzor nego ikad prije. Naše su preporuke javne te pozivamo sve institucije EU-a da iskoriste inicijativu i da pokažu svojim primjerom, tako da ova zakonodavna reforma bude rezultat transparentnog procesa, a ne tajnog kompromisa.

EU treba novi sporazum o zaštiti podataka, novo poglavlje. Ostatak svijeta pažljivo promatra. Kvaliteta novog zakona i njegovo međusobno djelovanje s globalnim pravnim sustavima i trendovima od najveće je važnosti. Ovim Mišljenjem EDPS pokazuje svoju

spremnost i raspoloživost da pomogne osigurati da EU iskoristi ovu povijesnu priliku na najbolji mogući način.

I. SADRŽAJ

1	Povoljniji položaj građana.....	1
1.	DEFINICIJE: BUDIMO JASNI U POGLEDU TOGA ŠTO SU OSOBNI PODACI	1
2.	SVE OBRADJE PODATAKA MORAJU BITI / ZAKONITE / OPRAVDANE	1
3.	NEOVISNIJI, AUTORITATIVNIJI NADZOR	2
2	Pravila koja će funkcionirati u praksi.....	2
1.	UČINKOVITE ZAŠTITNE MJERE, A NE PROCEDURE	2
2.	BOLJA RAVNOTEŽA IZMEĐU JAVNOG INTERESA I ZAŠTITE OSOBNIH PODATAKA	3
3.	POVJERENJE U I OVLAŠTENJE NADZORNIH TIJELA	3
3	Propisi koji će trajati čitavu generaciju.....	3
1.	ODGOVORNA POSLOVNA PRAKSA I INOVATIVNI INŽENJERING	4
2.	OVLAŠTENI POJEDINCI	4
3.	PROPISI PRIMJENJIVI I U BUDUĆNOSTI	4
4	Nedovršen posao	4
5	Odlučujući trenutak za digitalna prava u Europi i izvan nje	5
	Napomene	6

1 Povoljniji položaj građana

Propisima EU-a uvijek se nastojalo olakšati protoke podataka, kako unutar EU-a tako i s trgovinskim partnerima, no s najvećom brigom za prava i slobodu pojedinca. Internet je omogućio dosad nezabilježenu razinu povezivanja, samoizražavanja i mogućnosti za pružanje vrijednosti tvrtkama i potrošačima. Ipak, privatnost je Europljanima važnije nego ikada. Prema ispitivanju Eurobarometra o zaštiti podataka u lipnju 2015.⁸, više od šest od deset građana ne vjeruje internetskim tvrtkama, a dvije trećine zabrinute su što nemaju potpunu kontrolu nad informacijama koje dostavljaju putem interneta.

Reformirani okvir treba održavati i, gdje je to moguće, podizati standarde u korist pojedinca. Paket reformi u području zaštite podataka najprije je predložen kao sredstvo za „jačanje prava na zaštitu privatnosti na internetu” osiguravajući da ljudi budu „bolje informirani o svojim pravima i imaju veću kontrolu nad svojim informacijama”⁹. Predstavnici organizacija civilnog društva pisali su Europskoj komisiji u travnju 2015. kako bi pozvali institucije da ostanu dosljedne tim namjerama¹⁰.

Postojeća načela utvrđena u Povelji, primarnom propisu EU-a, treba primjenjivati dosljedno, dinamično i inovativno, tako da u praksi budu učinkovita za građanina. Reforma mora biti sveobuhvatna, iz čega proizlazi predanost paketu, ali budući da obrada podataka može biti obuhvaćena zasebnim pravnim instrumentima, mora biti jasno koje je njihovo točno područje primjene i kako funkcioniraju zajedno, bez praznina koje bi ugrozile zaštitne mjere¹¹.

Za EDPS-a, polazna točka jest dostojanstvo pojedinca koje nadilazi pitanja puke pravne usklađenosti¹². Naše preporuke temelje se na procjeni svakog članka GDPR-a, pojedinačno i kumulativno, sukladno tome hoće li to ojačati položaj pojedinca u odnosu na trenutačni okvir. Referentna točka jesu načela u središtu zaštite podataka, odnosno članak 8. Povelje o temeljnim pravima¹³.

1. Definicije: budimo jasni u pogledu toga što su osobni podaci

- Pojedinici bi trebali moći učinkovitije ostvariti svoja prava u odnosu na bilo koju informaciju koja ih može identificirati ili izdvojiti, čak i ako se informacija smatra „pseudonimiziranom”¹⁴.

2. Sve obrade podataka moraju biti i zakonite i opravdane

- Zahtjevi za sve obrade podataka koje trebaju biti ograničene na posebne svrhe i na pravnu osnovu jesu kumulativni, a ne alternativni. Preporučujemo izbjegavanje bilo kakvog objedinjavanja i time slabljenja tih načela. Umjesto toga, EU treba očuvati, pojednostaviti i operacionalizirati ustaljenu predodžbu da osobne podatke treba upotrebljavati samo na načine koji su sukladni prvotnoj svrsi za prikupljanje¹⁵.
- Pristanak je jedna od mogućih pravnih osnova za obradu, ali moramo spriječiti prisilna odgoaranja na pitanja u kojima nema smislenog izbora za pojedinca i gdje uopće nema potrebe za obradu podataka. Preporučujemo omogućavanje ljudima da daju široki ili uski pristanak, na primjer na klinička istraživanja, koji se poštuje i koji se može povući¹⁶.

- EDPS podržava dobra, inovativna rješenja za međunarodne prijenose osobnih podataka koji olakšavaju razmjenu podataka i poštuju zaštitu podataka i načela nadzora. Preporučujemo da se ne dopušta prijenos na temelju zakonitih interesa voditelja obrade zbog nedovoljne zaštite pojedinca niti bi EU trebao otvoriti širom vrata stranim tijelima trećih zemalja za izravni pristup podacima koji se nalaze u EU-u. Svaki zahtjev za prijenos koji su izdala tijela u trećoj zemlji trebalo bi priznati samo ako se njime poštuju norme utvrđene u ugovorima o uzajamnoj pravnoj pomoći, međunarodnim sporazumima ili drugim pravnim kanalima za međunarodnu suradnju¹⁷.

3. Neovisniji, autoritativniji nadzor

- Tijela za zaštitu podataka EU-a trebala bi biti spremna izvršavati svoje zadaće u trenutku stupanja na snagu GDPR-a, s tim da Europski odbor za zaštitu podataka bude u potpunosti funkcionalan čim Uredba postane primjenjiva¹⁸.
- Tijela trebaju biti u mogućnosti saslušati i razmotriti žalbe i zahtjeve koje su podnijeli pojedinci na koje se podaci odnose ili tijela, organizacije i udruge.
- Pojedinačno ostvarivanje prava zahtijeva djelotvoran sustav odgovornosti i naknade štete uzrokovane nezakonitom obradom podataka. S obzirom na jasne prepreke u dobivanju pravne zaštite u praksi, pojedinci bi trebali biti u mogućnosti da ih u sudskim postupcima zastupaju tijela, organizacije i udruge¹⁹.

2 Pravila koja će funkcionirati u praksi

Zaštitne mjere ne treba miješati s formalnostima. Pretjerano davanje detalja ili pokušaji mikroupravljanja poslovnim procesima dovodi do opasnosti od zastare u budućnosti. Ovdje možemo uzeti stranicu iz EU-ovog priručnika za tržišno natjecanje, gdje je relativno ograničeni skup propisa sekundarnog zakonodavstva strogo primijenjen i potiče kulturu odgovornosti i svijesti među poduzećima²⁰.

Svaki od triju tekstova zahtijeva veću jasnoću i jednostavnost od onih koji su odgovorni za obradu osobnih podataka²¹. Jednako tako, tehničke obveze moraju biti koncizne i lako razumljive ako ih voditelji obrade namjeravaju ispravno provesti²².

Postojeći postupci nisu nedodirljivi: cilj je naših preporuka prepoznati načine suzbijanja birokracije, umanjiti zahtjeve za dokumentacijom i nevažne formalnosti. Preporučujemo donošenje zakonodavstva samo kada je to doista potrebno. To daje manevarski prostor bilo za tvrtke, javna tijela ili nadležna tijela za zaštitu podataka: prostor koji mora biti ispunjen odgovornošću i vodstvom od strane nadležnog tijela za zaštitu podataka. Sve u svemu, prema našim preporukama tekst GDPR-a bio bi gotovo 30 % kraći od prosječne duljine teksta triju institucija²³.

1. Učinkovite zaštitne mjere, a ne procedure

- Dokumentacija treba biti sredstvo, a ne cilj usklađenosti; reforma se mora usredotočiti na rezultate. Preporučamo skalabilan pristup kojim se obveze voditelja obrade u vezi s dokumentacijom svode na jednu politiku o tome osigurati usklađenost s uredbom, uzimajući u obzir rizike, uz transparentno

prikazanu usklađenost, bilo za prijenose, ugovore s obrađivačima ili kršenje obavijesti²⁴.

- Na temelju izričitih kriterija procjene rizika i u skladu s našim iskustvom u nadzoru institucija EU-a, preporučamo slanje obavijesti o povredi podataka nadzornom tijelu i procjene utjecaja zaštite podataka samo ako su prava i slobode osoba čiji se podaci obrađuju ugroženi²⁵.
- Inicijative industrije, bilo kroz obvezujuća pravila koja se odnose na poduzeća ili žigove privatnosti, treba aktivno poticati²⁶.

2. Bolja ravnoteža između javnog interesa i zaštite osobnih podataka

- Pravila o zaštiti podataka ne smiju ometati povijesna, statistička i znanstvena istraživanja koja su zaista u javnom interesu. Oni koji su odgovorni moraju poduzeti potrebne mjere kako bi spriječili da se osobni podaci upotrebljavaju protiv interesa pojedinca, obraćajući posebnu pozornost na pravila koja uređuju osjetljive informacije u vezi s, primjerice, zdravljem²⁷.
- Istraživači i arhivisti trebaju biti u stanju pohraniti podatke koliko god je potrebno, poštujući te zaštitne mjere²⁸.

3. Povjerenje u i ovlaštenje nadzornih tijela

- Preporučujemo da se nadzornim tijelima dopusti da izdaju smjernice voditeljima obrade podataka i da razviju svoje vlastite interne poslovne u duhu pojednostavljene, lakše primjene GDPR-a od strane jednog jedinog nadzornog tijela (jedinstveno kontaktno mjesto (one-stop shop)) blisko građanima („blizina”).²⁹
- Tijela trebaju biti u mogućnosti utvrditi učinkovite, razmjerne i odvrćuće sanacijske i administrativne sankcije na temelju svih relevantnih okolnosti³⁰.

3 Propisi koji će trajati čitavu generaciju

Glavni stup sadašnjeg okvira, Direktiva 95/46/EZ, bila je model za daljnje zakonodavstvo u vezi s obradom podataka u EU-u i diljem svijeta te je čak i dala osnovu za formuliranje prava na zaštitu osobnih podataka u članku 8. Povelje o temeljnim pravima. Ova će reforma oblikovati obradu podataka za generaciju koja se ne sjeća života bez interneta. EU stoga mora u potpunosti razumjeti implikacije ovog akta na pojedince te njegovu održivost u okolnostima tehnološkog razvoja.

Posljednjih godina uočen je eksponencijalni porast generiranja, prikupljanja, analize i razmjene osobnih podataka, što je rezultat tehnoloških inovacija poput interneta stvari, računalstva u oblaku, velikih podataka i otvorenih podataka, čije iskorištavanje EU smatra bitnim za svoju konkurentnost³¹. Sudeći po dugovječnosti Direktive 95/46/EZ, razumno je očekivati sličan vremenski okvir do sljedeće velike revizije pravila o zaštiti podataka, koja će možda uslijediti tek krajem 2030-ih. Puno prije toga, može se očekivati da će tehnologije temeljene na podacima približiti umjetnoj inteligenciji, obradi prirodnog jezika i biometrijskim sustavima, čime se omogućuju primjene s mogućnošću strojnog učenja za naprednu inteligenciju.

Tim se tehnologijama dovode u pitanje načela zaštite podataka. Reforma okrenuta budućnosti stoga mora biti utemeljena na dostojanstvu pojedinca i mora biti vođena etikom. To mora ispraviti neravnotežu između inovacije u zaštiti osobnih podataka i iskorištavanju iste, čineći zaštitne mjere učinkovitim u našem digitaliziranom svijetu.

1. Odgovorna poslovna praksa i inovativni inženjering

- Reforma bi trebala preokrenuti nedavni trend tajnog praćenja i donošenje odluka na temelju profila skrivenih od pojedinaca. Problem nije ciljano oglašavanje ili praksa profiliranja, nego nedostatak smislenih informacija o algoritamskoj logici kojom se razvijaju ti profili i koja utječe na osobu čiji se podaci obrađuju³². Preporučujemo potpunu transparentnost voditelja obrade.
- Podupiremo uvođenje načela zaštite podataka u fazi dizajna i u zadanim postavkama kao sredstvo pokretanja rješenja utemeljenih na potrebama tržišta u digitalnoj ekonomiji. Preporučujemo jednostavniji tekst pri zahtijevanju da se prava i interesi pojedinca integriraju u razvoj proizvoda i zadane postavke³³.

2. Ovlašteni pojedinci

- Prenosivost podataka jest poveznik u digitalnom okruženju s korisničkom kontrolom koju pojedinci uviđaju da im nedostaje. Preporučujemo dopuštanje izravnog prijenosa podataka s jednog na drugog voditelja obrade na zahtjev osobe na koju se podaci odnose i davanje prava osobama na koje se podaci odnose da dobiju kopiju podataka koje oni sami mogu prenijeti na drugog voditelja obrade³⁴.

3. Propisi primjenjivi i u budućnosti

- Preporučujemo izbjegavanje jezika i praksi koje mogu postati zastarjele ili sporne³⁵.

4 Nedovršen posao

Donošenje EU-ovog paketa reformi u području zaštite podataka koji je usmjeren na budućnost bit će impresivno, ali unatoč tome nepotpuno postignuće.

Sve su institucije suglasne da se načela GDPR-a trebaju dosljedno primjenjivati na institucije EU-a. Mi zagovaramo pravnu sigurnost i ujednačenost pravnog okvira, uz prihvaćanje jedinstvenosti javnog sektora EU-a i potrebu da se izbjegne bilo kakvo slabljenje trenutačne razine obveza (kao i potrebu da se osigura pravna i organizacijska osnova za EDPS). Komisija stoga treba iznijeti prijedlog sukladan GDPR-u za reviziju Uredbe 45/2001 što je prije moguće nakon završetka razgovora o GDPR-u, tako da se oba teksta mogu početi primjenjivati istodobno³⁶.

Drugo, jasno je da će se Direktiva 2002/58/EZ („Direktiva o privatnosti u području elektroničkih komunikacija“) morati izmijeniti. Što je još važnije, EU zahtijeva jasan okvir za povjerljivost komunikacija, što predstavlja sastavni element prava na privatnost, kojim se uređuju sve usluge koje omogućuju komunikaciju, a ne samo pružatelji javno dostupnih elektroničkih komunikacija. To se mora učiniti pravno sigurnim i usklađenim propisom koji predviđa najmanje iste standarde zaštite kao što

su oni iz Direktive o privatnosti u području elektroničkih komunikacija pod ravnopravnim tržišnim uvjetima.

Ovim se mišljenjem stoga preporučuje pozivanje na predanost ubrzanom donošenju prijedloga u ta dva područja u najkraćem mogućem roku.

5 Odlučujući trenutak za digitalna prava u Europi i izvan nje

Po prvi put u generaciji EU ima priliku modernizirati i uskladiti pravila o tome kako se postupa s osobnim podacima. Privatnost i zaštita podataka ne natječu se s ekonomskim rastom i međunarodnom trgovinom, niti s velikim uslugama i proizvodima - one su dio prijedloga kvalitete i vrijednosti. Kako Europsko vijeće naglašava, povjerenje je nužan preduvjet za inovativne proizvode i usluge koje se oslanjaju na obradu osobnih podataka.

Tijekom 1995. EU je bio pionir u području zaštite podataka. Sada više od 100 zemalja diljem svijeta ima zakone o zaštiti podataka, a manje od polovice njih su europske zemlje³⁷. Neovisno o tome, EU i dalje privlači posebnu pozornost zemalja koje razmišljaju o uspostavljanju ili revidiranju svojih zakonskih okvira. U vrijeme kada je povjerenje ljudi u tvrtke i vlade uzdrmano otkrićima o masovnom nadzoru i povredama podataka, to daje veliku odgovornost zakonodavcima EU-a za čije se odluke ove godine može očekivati da neće imati utjecaj izvan Europe.

Po mišljenju EDPS-a, tekstovi GDPR-a na pravom su putu, ali problemi ostaju, a neki od njih su vrlo ozbiljni. Uvijek postoji rizik u postupku suodlučivanja da dobronamjerni pregovarači ublaže određene odredbe u traženju političkog kompromisa. Međutim, to je drukčije kod reforme u području zaštite podataka jer se ovdje radi o temeljnim pravima i načinom na koji će se ona zaštititi kroz čitavu generaciju.

Na toj osnovi, ovo mišljenje nastoji pomoći glavnim institucijama EU-a u rješavanju problema. Ne želimo samo jača prava za pojedince na koje se podaci odnose i veću odgovornost za voditelja obrade; želimo olakšati inovativnost osiguravajući zakonski okvir koji je neutralan s obzirom na tehnologiju, ali pozitivan s obzirom na prednosti koje tehnologija može donijeti društvu.

S obzirom da su pregovori u završnoj fazi, nadamo se da će naše preporuke pomoći EU-u da stigne do cilja s reformom koja će služiti svojoj svrsi tijekom nadolazećih godina i desetljeća. To predstavlja novo poglavlje u području zaštite podataka s globalnom perspektivom, a EU pruža primjer ostalima.

U Bruxellesu 28. srpnja 2015.

Giovanni BUTTARELLI

Europski nadzornik za zaštitu podataka

Dodatak

Dana 27. srpnja 2015. objavili smo (Mišljenje 3/2015 EDPS-a) svoj nacrt preporuka za operativne odredbe Opće uredbe za zaštitu podataka (u daljnjem tekstu: GDPR). Nakon razmatranja razloga koji se nalaze u pozadini članaka u trima inačicama za koje su se zalagale Komisija, Europski parlament, odnosno Vijeće, htjeli bismo, kao naš dodatni doprinos nastavku pregovora među sudionicima trijaloga, dati preporuke u vezi sa sadržajem uvodnih izjava uz GDPR.

Uvodne izjave u preambuli pravnog instrumenta EU-a važne su zbog toga što pojašnjavaju razloge svake pojedine odredbe. Iako nemaju samostalni pravni značaj, uvodne se izjave mogu upotrebljavati za tumačenje područja primjene materijalnih odredbi u tekstu. Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: CJEU) u nekoliko je navrata istaknuo kako su valjane uvodne izjave sudu potrebne za obavljanje funkcije tumačenja prava. Pri navođenju razloga koji su u podlozi pravnoga akta, potrebno ih je pažljivo razmotriti.

U skladu s tim, u ovim preporukama ponovno ističemo da je poštovanje ljudskoga dostojanstva potrebno potvrditi kao osnovu svake obrade osobnih podataka. GDPR bi trebao biti nacrt za etički pristup koji prihvaća društvene koristi tehnoloških promjena i inovacija istovremeno štiteći pojedince od nastanka štete i dajući im ovlasti da preuzmu kontrolu nad svojim podacima na internetu. Uvodne bi izjave trebale dati veći poticaj odgovornosti nadzornika, a nadzornim tijelima u okviru Europskog odbora za zaštitu podataka trebale bi dati prostor za davanje smjernica.

Nastavljamo zastupati izradu nacрта koji je u najvećoj mogućoj mjeri jasan, sažet i razumljiv. Naše bi preporuke trebale ukloniti iz uvodnih izjava i sve nepotrebne pojedinosti koje bi mogle ograničiti prilagodljivost budućim izazovima u vrijeme kada su brze promjene novo pravilo.

U Bruxellesu 9. listopada 2015.

Giovanni Buttarelli

Napomene

¹ Zajedničke deklaracije Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije „Zajednička izjava o praktičnim načinima provedbe postupka suodlučivanja” (članak 251. Ugovora o EZ-u) (2007/C 145/02), SL C 145, 30. 6. 2007.

² COM(2012) 11 konačna verzija; zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 12. ožujka 2014. o prijedlogu uredbe o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (Opća uredba o zaštiti podataka), P7_TA(2014)0212; Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (Opća uredba o zaštiti podataka) - Priprema općeg pristupa, dokument Vijeća 9565/15, 11.06.2015.

³ Dugi naziv glasi Prijedlog direktive o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u nadležnim tijelima u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenopravnih sankcija te o slobodnom kretanju takvih podataka, COM(2012) 10, završna verzija; zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 12. ožujka 2014. o prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u nadležnim tijelima u svrhu sprečavanja, istrage, otkrivanja i progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenopravnih sankcija te o slobodnom kretanju takvih podataka, P7_TA(2014)0219. O vremenskom okviru i području primjene trijaloga vidi zaključke Europskog vijeća od 25. do 26. lipnja 2015., EUCO 22/15; na plan za trijalog ukazano je na zajedničkoj konferenciji za tisak Parlamenta, Vijeća i Komisije <http://audiovisual.europarl.europa.eu/AssetDetail.aspx?id=690e8d8d-682d-4755-bfb6-a4c100eda4ed> [zadnji pristup 20. 7. 2015.] ali on nije službeno objavljen. GDPR stupa na snagu 20 dana od dana objave u Službenom listu i očekuje se da će se u potpunosti primjenjivati dvije godine nakon stupanja na snagu (članak 91.).

⁴ Obavijest o slobodnom radnom mjestu Europskog nadzornika za zaštitu podataka COM/2014/10354 (2014/C 163 A/02), SL C 163 A/6 28. 5. 2014. U EDPS-ovoj strategiji 2015.-2019. obećanje da će se „tražiti izvediva rješenja koja izbjegavaju birokraciju, ostaju fleksibilna za tehnološke inovacije i prekogranične protoke podataka te omogućuju pojedincima da učinkovitije ostvare svoja prava putem interneta ili izvan njega”; Vodeći primjer: EDPS-ova strategija 2015.-2019., ožujak 2015.

⁵ EDPS-ovo mišljenje o paketu reformi u području zaštite podataka, 7. 3. 2015.

⁶ Vidi prilog pismu Radne skupine iz članka 29. upućenom Věri Jourovoy, povjerenici za pravosuđe, zaštitu potrošača i ravnopravnost spolova, 17. 6. 2015.

⁷ Materijalno i teritorijalno područje primjene GDPR-a teško je jezgrovito sažeti. Čini se da se institucije barem slažu oko toga da područje primjene obuhvaća organizacije osnovane u EU-u koje su odgovorne za obradu osobnih podataka, bilo u EU-u ili izvan njega, organizacije osnovane izvan EU-a koje obrađuje osobne podatke pojedinaca u EU-u tijekom nuđenja roba ili usluga ili praćenja pojedinca u EU-u. (Vidi članak 2. o materijalnom području primjene i članak 3. o teritorijalnom području primjene.)

⁸ Ostali rezultati pokazali su da je sedam od deset ispitanika zabrinuto što se njihovi podaci upotrebljavaju u druge svrhe od one za koju su prikupljeni, jedan od sedam ispitanika kaže da treba tražiti njihovo izričito odobrenje u svim slučajevima prije nego što se njihovi podaci prikupljaju i obrađuju, a dvije trećine misli da je važno biti u mogućnosti prenijeti osobne podatke sa starog pružatelja usluga na novi; Posebni Eurobarometar br. 431 o zaštiti podataka, lipanj 2015. Usporedni rezultati instituta Pew Research u 2014. pokazali su da 91 % Amerikanaca osjeća da je izgubilo kontrolu nad time kako tvrtke prikupljaju i upotrebljavaju osobne informacije, 80 % korisnika društvenih mreža zabrinuto je da treće strane poput oglašivača ili tvrtki dobiju njihove podatke, a 64 % ispitanika kaže da bi se vlada trebala više

potruditi oko reguliranja oglašivača; Panel ispitivanje privatnosti instituta Pew Research, siječanj 2014.

⁹ Komisija predlaže sveobuhvatnu reformu pravila o zaštiti podataka kako bi se povećala kontrola korisnika nad njihovim podacima i smanjili troškovi poslovanja.

¹⁰ Pismo NGO-a predsjedniku Junckeru, 21. 4. 2015. https://edri.org/files/DP_letter_Juncker_20150421.pdf i odgovor šefa kabineta potpredsjednika Timmermansa, 17. 7. 2015. https://edri.org/files/eudatap/Re_EC_EDRI-GDPR.pdf [pristupljeno 23. 7. 2015.]. EDPS se u svibnju 2015. sastao s predstavnicima nekoliko navedenih NGO-a kako bi razgovarali o pitanjima koja ih brinu; PRIOPĆENJE ZA TISAK EDPS/2015/04, 1. 6. 2015., Reforma zaštite podataka EU-a: EDPS se sastaje s međunarodnim skupinama za građanske slobode; cjelovit zapis razgovora dostupan je na EDPS-ovoj internetskoj stranici (https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS/Pressnews/Videos/GDPR_civil_soc).

¹¹ Članak 2. stavak 2. točka (e).

¹² Članak 1.

¹³ Članak 8. Povelje glasi [s dodanim naglaskom]

1. Svatko ima pravo na zaštitu svojih osobnih podataka.

*2. Takvi podaci moraju se **obrađivati pošteno** u za to **utvrđene svrhe, na temelju pristanka osobe o kojoj je riječ ili na nekoj drugoj legitimnoj osnovi, utvrđenoj zakonom**. Svatko ima pravo na pristup prikupljenim podacima koji se na njega ili nju odnose i **pravo na njihovo ispravljanje**.*

*3. Poštovanje tih pravila podliježe **nadzoru neovisnog tijela**.*

¹⁴ Članak 10. Osim ako i sve dok se uspostavi jasna i pravno obvezujuća definicija „pseudonimiziranih podataka” za razliku od „osobnih podataka”, ta vrsta podataka mora ostati u okviru pravila za zaštitu podataka.

¹⁵ Članak 6. stavak 2. i članak 6. stavak 4. S obzirom da je došlo do određene neizvjesnosti u vezi sa značenjem „spojivosti”, preporučujemo, nakon mišljenja Radne skupine iz članka 29. o ograničavanju svrhe, opće kriterije za procjenu je li obrada spojiva (vidi članak 5. stavak 2.).

¹⁶ Učinkovito funkcionalno odvajanje jedan je od načina osiguranja zakonite obrade u nedostatku pristanka, ali legitiman interes ne bi se trebao tumačiti preširoko. Bezuvjetno pravo na odustajanje također može biti primjerena alternativa u nekim situacijama. Procjena je li pristanak slobodno dan djelomično ovisi o tome (a) postoji li značajna neravnoteža između pojedinca na kojeg se odnose osobni podaci i voditelja obrade i (b) u slučajevima obrade na temelju članka 6. stavka 1. točke (b), je li izvršenje ugovora ili pružanje usluge uvjetovano pristankom na obradu podataka koja nije nužna u tu svrhu. (Vidi članak 7. stavak 4.) To odražava odredbu iz EU-ovog zakonodavstva o zaštiti potrošača: na temelju članka 3. stavka 1. Direktive 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, „Ugovorna odredba o kojoj se nisu vodili pojedinačni pregovori smatra se nepoštenom ako u suprotnosti s uvjetom o dobroj vjeri, na štetu potrošača prouzroči znatniju neravnotežu u pravima i obvezama stranaka, proizašlih iz ugovora.”

¹⁷ Takva pravila uključuju odluke o primjerenosti za određene sektore i područja, povremene preglede odluka o primjerenosti i obvezujuća pravila koja se odnose na poduzeća. Vidi članke 40.-45.

¹⁸ Članak 73.

¹⁹ Članak 76. O poteškoćama u dobivanju pravne zaštite za povredu propisa o zaštiti podataka vidi Izvješće Agencije za temeljna prava o pristupu pravnim lijekovima za zaštitu podataka u državama članicama EU-a, 2013.

²⁰ Propisi EU-a stavljaju naglasak na samoprocjenu društava u pogledu usklađenosti s člankom 101. UFEU-a o zabrani sporazuma štetnih za tržišno natjecanje, dok dominantne tvrtke na tržištu imaju „posebnu odgovornost” za izbjegavanje bilo kakvih radnji koje bi mogle narušiti učinkovito tržišno natjecanje (stavak 9. Smjernica Komisije 2009/C 45/02); vidi Preliminarno mišljenje EDPS-a o privatnosti i konkurentnosti u vremenu velike količine podataka, 14. 3. 2014.

²¹ Ta tri teksta različito upućuju na „razumljiv način i oblik te na jasan i jednostavan jezik” (uvodna izjava (57), EP, članak 19., COM i Vijeće), koji je „jasan i nedvosmislen” (uvodna izjava (99), EP, članak 10.a EP-a) i davanje „jasnih i lako razumljivih informacija” (članak 10. EP-a, članak 11. EP-a), i informacije koje su „koncizne, transparentne, jasne i lako dostupne” (uvodna izjava (25), EP, COM i Vijeće; članak 11. EP-a).

²² Odredbe za delegirane akte u velikoj su mjeri uklonjene u verzijama Parlamenta i Vijeća. Vjerujemo da EU može ići dalje i prepustiti da se tim tehničkim stvarima bave stručna neovisna tijela.

²³ Prema našim preporukama tekst bi imao oko 20 000 riječi; prosječna duljina tekstova triju institucija iznosi oko 28 000 riječi.

²⁴ Članak 22.

²⁵ Članci 31. i 33.

²⁶ Članak 39.

²⁷ Članak 83. Istraživanje i arhiviranje samo po sebi ne predstavlja pravni temelj za obradu, zbog čega preporučamo brisanje članka 6. stavka 2.

²⁸ Članak 83.a.

²⁹ Radna skupina iz članka 29. opisala je viziju upravljanja, mehanizam dosljednosti i jedinstveno kontaktno mjesto (one-stop shop) temeljeno na povjerenju u neovisna nadležna tijela za zaštitu podataka (DPA) i formulirano u tri sloja:

- pojedinačni DPA koji je jak i potpuno obučen za rješavanje slučajeva u svojoj nadležnosti;
- učinkovita suradnja između DPA-a s jasnim vodstvom u prekograničnim slučajevima;
- Europski odbor za zaštitu podataka (EDPB) koji mora biti autonoman, s vlastitom pravnom osobnošću, opremljen dostatnim sredstvima, koji se sastoji od ravnopravnih DPA-a koji djeluju u duhu solidarnosti, s ovlašću donošenja obvezujućih odluka i kojeg podršku pruža tajništvo koje služi odboru putem zasjedanja.

³⁰ Preporučujemo i pojašnjenje nadležnosti nadzornih tijela i imenovanje vodećeg tijela u slučajevima transnacionalne obrade, uz očuvanje mogućnosti da nadzorna tijela obrađuju isključivo lokalne slučajeve. Preporučujemo pojednostavnjenu verziju mehanizma usklađenosti uz dodatno pojašnjenje kako prepoznati slučajeve u kojima se nadzorna tijela trebaju konzultirati s Europskim odborom za zaštitu podataka i u kojima će Odbor morati donijeti obvezujuću odluku kako bi se osigurala dosljedna primjena Uredbe.

³¹ Komunikacija Komisije o Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu, COM (2015) 192 konačna verzija; Zaključci Europskog vijeća iz lipnja 2015. godine, EUCO 22/15; Zaključci Vijeća o digitalnoj pretvorbi europske industrije, 8993/15.

³² Članak 14. stavak (h).

³³ Članak 23.

³⁴ Članak 18. Dodatno preporučujemo da, kako bi bilo učinkovito, pravo na prenosivost podataka mora imati širok raspon primjene, a ne se primjenjivati samo na postupke obrade koji upotrebljavaju podatke koje je pružila osoba na koju se podaci odnose.

³⁵ Preporučujemo, primjerice, izostavljanje pojmova kao što su „internetski”, „u pisanom obliku” i „informatičko društvo”.

³⁶ Jedna mogućnost, koju bismo preferirali, jest da se to učini odredbom u samom GDPR-u.

³⁷ Greenleaf, Graham, Global Data Privacy Laws 2015: 109 Countries, with European Laws Now a Minority (January 30, 2015); (2015) 133 Privacy Laws & Business International Report, February 2015; UNSW Law Research Paper No. 2015-21.