

Smjernice



Smjernice 09/2020 o relevantnom i obrazloženom prigovoru u okviru Uredbe 2016/679

Verzija 2.0

Donesene 9. ožujka 2021.

Translations proofread by EDPB Members.
This language version has not yet been proofread.

Tablica verzija

Verzija 1.0	8. listopada 2020.	Donošenje Smjernica za javno savjetovanje
Verzija 2.0	9. ožujka 2021.	Donošenje Smjernica nakon javnog savjetovanja

Sadržaj

1	OPĆENITE INFORMACIJE	4
2	UVJETI ZA „RELEVANTAN I OBRAZLOŽEN“ PRIGOVOR.....	6
2.1	„Relevantan“	6
2.2	„Obrazložen“	7
3	SADRŽAJ PRIGOVORA.....	8
3.1	Postojanje kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka i/ili neusklađenosti predviđenog djelovanja s Općom uredbom o zaštiti podataka.....	8
3.1.1	Postojanje kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka	8
3.1.2	Usklađenost djelovanja predviđenog nacrtom odluke u vezi s voditeljem obrade ili izvršiteljem obrade s Općom uredbom o zaštiti podataka	10
3.2	Važnost rizika koje predstavlja nacrt odluke u pogledu temeljnih prava i sloboda ispitanika i, ako je primjenjivo, slobodnog protoka osobnih podataka unutar Unije	11
3.2.1	Značenje „važnosti rizika“	11
3.2.2	Rizici za temeljna prava i slobode ispitanika	11
3.2.3	Rizici za slobodan protok osobnih podataka unutar Unije.....	12

Europski odbor za zaštitu podataka,

uzimajući u obzir članak 70. stavak 1. točku (e) Uredbe (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 (dalje u tekstu „Opća uredba o zaštiti podataka“),

uzimajući u obzir Sporazum o EGP-u, posebno njegov Prilog XI. i Protokol 37., kako su izmijenjeni Odlukom Zajedničkog odbora EGP-a br. 154/2018 od 6. srpnja 2018.¹,

uzimajući u obzir članke 12. i 22. svojeg Poslovnika,

DONIO JE SLJEDEĆE SMJERNICE

1 OPĆENITE INFORMACIJE

1. U okviru mehanizma suradnje utvrđenog u Općoj uredbi o zaštiti podataka nadzorna tijela dužna su „razmjenjivati sve bitne informacije” i surađivati „kako bi se nastojao postići konsenzus”². Ta obveza suradnje odnosi se na sve faze postupka, od početka predmeta i tijekom cijelog procesa donošenja odluka. Stoga je krajnji cilj cijelog postupka utvrđenog u članku 60. Opće uredbe o zaštiti podataka postizanje sporazuma o ishodu predmeta. Člankom 65. Opće uredbe o zaštiti podataka ovlast za donošenje obvezujućih odluka dodjeljuje se Europskom odboru za zaštitu podataka u situacijama u kojima se ne postigne konsenzus među nadzornim tijelima. Međutim, razmjenom informacija i savjetovanjem između vodećeg nadzornog tijela i predmetnih nadzornih tijela često se omogućava postizanje dogovora u ranim fazama predmeta.
2. U skladu s člankom 60. stavcima 3. i 4. Opće uredbe o zaštiti podataka vodeće nadzorno tijelo mora podnijeti nacrt odluke predmetnim nadzornim tijelima, koja zatim mogu podnijeti relevantan i obrazložen prigovor u određenom roku (četiri tjedna)³. Nakon primitka relevantnog i obrazloženog prigovora vodeće nadzorno tijelo ima dvije mogućnosti za postupanje. Ako taj relevantan i obrazložen prigovor ne uzme u obzir ili smatra da nije obrazložen ili relevantan, predmet predaje Odboru u okviru mehanizma konzistentnosti. Međutim, ako vodeće nadzorno tijelo uzme u obzir prigovor i izda revidirani nacrt odluke, predmetna nadzorna tijela mogu podnijeti relevantan i obrazložen prigovor na revidirani nacrt odluke u roku od dva tjedna.
3. Ako vodeće nadzorno tijelo ne uzme u obzir prigovor ili ako ga odbije jer nije relevantan ili obrazložen te preda predmet Odboru u skladu s člankom 65. stavkom 1. točkom (a) Opće uredbe o zaštiti podataka, Odbor postaje odgovoran za donošenje obvezujuće odluke o tome je li prigovor „relevantan i obrazložen” te, ako jest, o svim pitanjima koja su predmet prigovora.
4. Zbog tog je koncept „relevantnog i obrazloženog prigovora” jedan od najvažnijih elemenata koji ukazuju na nepostojanje konsenzusa između vodećeg nadzornog tijela i predmetnih nadzornih tijela.

¹ Upućivanja na „države članice” u ovom dokumentu treba tumačiti kao upućivanja na „države članice EGP-a”.

² Uredba 2016/679, dalje u tekstu „Opća uredba o zaštiti podataka”, članak 60. stavak 1.

³ Predmetna nadzorna tijela mogu povući prethodno podnesene prigovore.

Cilj je ovog dokumenta pružiti smjernice o tom konceptu i postići zajednički dogovor o značenju pojmova „relevantan i obrazložen”, među ostalim i o tome što bi se trebalo razmotriti pri procjeni toga pokazuje li prigovor „jasno [...] važnost rizika koje predstavlja nacrt odluke” (članak 4. stavak 24. Opće uredbe o zaštiti podataka).

5. „Relevantan i obrazložen prigovor” definiran je u članku 4. stavku 24. Opće uredbe o zaštiti podataka kao „prigovor na nacrt odluke kao i na to je li došlo do kršenja ove Uredbe, ili je li djelovanje predviđeno u vezi s voditeljem obrade ili izvršiteljem obrade u skladu s ovom Uredbom, koji jasno pokazuje važnost rizika koje predstavlja nacrt odluke u pogledu temeljnih prava i sloboda ispitanika i, ako je primjenjivo, slobodnog protoka osobnih podataka unutar Unije”.
6. Taj koncept služi kao **prag** u situacijama u kojima predmetna nadzorna tijela žele uložiti prigovori na (revidirani) nacrt odluke koju vodeće nadzorno tijelo namjerava donijeti na temelju članka 60. Opće uredbe o zaštiti podataka. S obzirom na to da neznanje o tome „što predstavlja relevantan i obrazložen prigovor” potencijalno može uzrokovati nesporazume i nedosljednu primjenu kod nadzornih tijela, zakonodavac Unije predložio je da bi Europski odbor za zaštitu podataka trebao izdati smjernice o tom konceptu (kraj uvodne izjave 124. Opće uredbe o zaštiti podataka).
7. Kako bi se prešao prag određen člankom 4. stavkom 24. Opće uredbe o zaštiti podataka, u podnesku predmetnog nadzornog tijela u načelu bi trebalo biti izričito navedeno kako pojedini prigovor ispunjava svaki element definicije. Stoga je **cilj prigovora prvenstveno istaknuti kako i zašto, prema mišljenju predmetnog nadzornog tijela, nacrt odluke ne rješava situaciju kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka na odgovarajući način i/ili ne predviđa odgovarajuće djelovanje u pogledu voditelja obrade ili izvršitelja obrade s obzirom na pokazivanje rizika koje bi taj nacrt odluke, ako se ne promijeni, predstavljao u pogledu prava i sloboda ispitanika i, ako je primjenjivo, slobodnog protoka osobnih podataka u Uniji**. U prigovoru predmetnog nadzornog tijela trebao bi se navesti svaki dio nacrta odluke za koji se smatra da je manjkav, pogrešan ili ne sadržava neke potrebne elemente, i to upućivanjem na konkretne članke/stavke ili drugim jasnim naznakama uz obrazloženje toga zašto se ta pitanja smatraju „relevantnima” u skladu s uputama u nastavku. Cilj prijedlogâ izmjena u prigovoru trebao bi biti ispravak tih potencijalnih pogrešaka.
8. Naime, **na razinu preciznosti prigovora i temeljitost njemu priložene analize mogu utjecati razina preciznosti sadržaja nacrta odluke i razina uključenosti predmetnog nadzornog tijela** u postupak izrade nacrta odluke vodećeg nadzornog tijela. Stoga se standard „relevantnog i obrazloženog prigovora” temelji na pretpostavci da je vodeće nadzorno tijelo ispunilo svoju obvezu razmjene svih bitnih informacija⁴, što predmetnim nadzornim tijelima omogućava da dobro razumiju predmet te podnesu utemeljen i dobro obrazložen prigovor. Zbog toga bi trebalo imati na umu i da bi se za svaku pravno obvezujuću mjeru nadzornog tijela trebalo „navoditi razloge za tu mjeru” (vidjeti uvodnu izjavu 129. Opće uredbe o zaštiti podataka). Stoga se razina uključenosti predmetnog nadzornog tijela u postupak izrade nacrta odluke vodećeg nadzornog tijela, ako dovede do nedovoljnog saznanja o svim aspektima predmeta, može smatrati elementom za fleksibilnije utvrđivanje razine preciznosti relevantnog i obrazloženog prigovora.
9. Europski odbor za zaštitu podataka najprije želi naglasiti da bi sva uključena nadzorna tijela (vodeće nadzorno tijelo i predmetna nadzorna tijela) trebala biti usmjerena na uklanjanje nedostataka u postupku postizanja konsenzusa kako bi se izradio sporazuman nacrt odluke. Iako Europski odbor za zaštitu podataka priznaje da podnošenje prigovora nije najpoželjnije sredstvo za nadoknadu nedovoljne razine suradnje u prethodnim fazama jedinstvenog postupka, priznaje i da je ta mogućnost

⁴ U skladu s člankom 60. stavkom 1. Opće uredbe o zaštiti podataka.

dostupna predmetnim nadzornim tijelima. To bi bilo i posljednje sredstvo za ispravak (navodnih) nedostataka u pogledu uključenosti predmetnih nadzornih tijela u postupak vodećeg nadzornog tijela u kojem se trebao donijeti nacrt odluke utemeljen na konsenzusu, među ostalim u pogledu pravnih razloga i opsega istraga koje je vodeće nadzorno tijelo provelo u vezi s predmetom.

10. Općom uredbom o zaštiti podataka od predmetnog nadzornog tijela zahtijeva se da opravda svoje mišljenje o nacrtu odluke vodećeg nadzornog tijela tako da podnese prigovor koji je „relevantan” i „obrazložen”. Važno je imati na umu da se ta dva zahtjeva „obrazloženosti” i „relevantnosti” smatraju **kumulativnima**, odnosno da je potrebno ispuniti oba zahtjeva⁵. Stoga se člankom 60. stavkom 4. od vodećeg nadzornog tijela zahtijeva da preda predmet na rješavanje u sklopu mehanizma konzistentnosti Europskog odbora za zaštitu podataka ako smatra da prigovor ne ispunjava barem jedan od tih dvaju elementa⁶.
11. Europski odbor za zaštitu podataka preporučuje nadzornim tijelima da podnose prigovore i razmjenjuju informacije putem informacijskog i komunikacijskog sustava uspostavljenog za razmjenu informacija među nadzornim tijelima⁷. Trebalo bi jasno označiti o čemu je riječ s pomoću posebnih funkcija i alata koji su tome namijenjeni.

2 UVJETI ZA „RELEVANTAN I OBRAZLOŽEN” PRIGOVOR

2.1 „Relevantan”

12. Kako bi se prigovor smatrao „relevantnim”, mora postojati **izravna poveznica između prigovora i sadržaja predmetnog nacrta odluke**⁸. Konkretnije, prigovor se mora **odnositi na kršenje Opće uredbe o zaštiti podataka ili usklađenost djelovanja predviđenog u vezi s voditeljem obrade ili izvršiteljem obrade s Općom uredbom o zaštiti podataka**.
13. Stoga podneseni prigovor ispunjava kriterij „relevantnosti” ako bi, da se uzme u obzir, podrazumijevao promjenu koja bi dovela do **drukčijeg zaključka** o tome radi li se o kršenju Opće uredbe o zaštiti podataka ili o tome je li djelovanje predviđeno u vezi s voditeljem obrade ili izvršiteljem obrade, koje je predložilo vodeće nadzorno tijelo, u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka. Uvijek mora postojati poveznica između sadržaja prigovora i potencijalnog drukčijeg zaključka kako je obrazloženo u nastavku. Iako se u prigovoru može iskazati neslaganje u pogledu obaju elemenata, samo je jedan dovoljan za ispunjavanje uvjeta za relevantan prigovor.
14. Prigovor bi se trebao smatrati relevantnim samo ako je povezan s određenim pravnim i činjeničnim sadržajem nacrta odluke vodećeg nadzornog tijela. Apstraktna ili općenita pitanja ili primjedbe ne mogu se smatrati relevantnima u tom kontekstu. Relevantnima se isto tako ne bi trebala smatrati manja neslaganja oko formulacije ili pravnih razloga koja nisu povezana s mogućim postojanjem kršenja, kao ni s usklađenosti djelovanja predviđenog u vezi s voditeljem obrade ili izvršiteljem obrade s Općom uredbom o zaštiti podataka.
15. Razlozi zbog kojih je vodeće nadzorno tijelo donijelo zaključke u nacrtu odluke mogu biti predmet prigovora, ali samo ako su povezani sa zaključkom o tome radi li se o kršenju ili je li kršenje Opće uredbe

⁵ Vidjeti tekst članka 60. stavka 4. Opće uredbe o zaštiti podataka.

⁶ U skladu s člankom 60. stavkom 4. Opće uredbe o zaštiti podataka vodeće nadzorno tijelo predmet predaje na rješavanje u sklopu mehanizma konzistentnosti iz članka 63. i ako relevantan i obrazložen prigovor ne uzme u obzir.

⁷ Vidjeti Poslovnik Europskog odbora za zaštitu podataka.

⁸ U Oxfordskom rječniku engleskog jezika „relevantno” se definira kao „nešto što utječe na predmetno pitanje ili je s njim povezano; nešto što je usko povezano s temom ili predmetom; nešto što je značajno za određeno pitanje” („relevantan, prid.” *OED Online*, Oxford University Press, lipanj 2020., www.oed.com/view/Entry/161893. Pristup 24. srpnja 2020.).

o zaštiti podataka ispravno utvrđeno ili ako su povezani s usklađenosti predviđenog djelovanja s Općom uredbom o zaštiti podataka te ako je prijedren cjelokupan prag iz članka 4. stavka 24. kako je opisano u ovom dokumentu.

2.2 „Obrazložen”

16. Kako bi prigovor bio „obrazložen”⁹, mora uključivati objašnjenja i argumente o tome **zašto se predlaže izmjena odluke** (odnosno pravne/činjenične pogreške u nacrtu odluke vodećeg nadzornog tijela). Mora i pokazati **kako bi promjena dovela do drukčijeg zaključka** o tome radi li se o kršenju Opće uredbe o zaštiti podataka ili je li djelovanje predviđeno u vezi s voditeljem obrade ili izvršiteljem obrade u skladu s Općom uredbom o zaštiti podataka.
17. Predmetno nadzorno tijelo trebalo bi iznijeti utemeljene i potkrijepljene razloge za prigovor, posebno tako da obrazloži **pravne argumente** (na temelju prava Unije i/ili relevantnog nacionalnog prava, uključujući npr. zakonske odredbe, sudsku praksu, smjernice) ili **činjenične elemente** prema potrebi. Predmetno nadzorno tijelo trebalo bi navesti činjenice koje navodno dovode do drukčijeg zaključka o tome krši li voditelj obrade ili izvršitelj obrade Opću uredbu o zaštiti podataka ili o aspektu nacрта odluke koji je prema njegovu mišljenju manjkav/pogrešan.
18. Nadalje, prigovor je „obrazložen” u mjeri u kojoj može **jasno pokazati važnost rizika koje predstavlja nacrt odluke** kako je opisano u odjeljku 3.2. u nastavku. Zbog toga se u prigovoru moraju navesti argumenti ili opravdanja koji se odnose na posljedice donošenja odluke bez promjena predloženih u prigovoru te kako bi te posljedice predstavljale važan rizik za temeljna prava i slobode ispitanika i, ako je primjenjivo, za slobodan protok osobnih podataka unutar Unije.
19. Kako bi prigovor bio prikladno obrazložen, trebao bi sadržavati **dosljedno, jasno, precizno i detaljno objašnjenje razloga za prigovor**. Trebao bi uključivati jasno i precizno navedene **ključne elemente** na kojima je predmetno nadzorno tijelo temeljilo svoju ocjenu te **poveznicu između predviđenih posljedica nacрта odluke** (da se donese bez promjena) i **važnosti očekivanih rizika za temeljna prava i slobode ispitanika i, ako je primjenjivo, za slobodan protok osobnih podataka unutar Unije**. Osim toga, predmetno nadzorno tijelo trebalo bi **jasno navesti s kojim se dijelovima nacрта odluke ne slaže**. Ako je prigovor utemeljen na mišljenju da vodeće nadzorno tijelo nije u potpunosti istražilo činjenicu koja je važna za predmet ili na dodatnom kršenju Opće uredbe o zaštiti podataka, dovoljno je da predmetno nadzorno tijelo iznese svoje argumente na uvjerljiv i utemeljen način.
20. Predmetna nadzorna tijela moraju navesti sve informacije (činjenice, dokumente, pravne argumente) na koje se oslanjaju kako bi učinkovito iznijela svoje argumente. To je vrlo važno kako bi se ograničio opseg (potencijalnog) spora. To znači da bi **predmetno nadzorno tijelo u načelu trebalo nastojati da u jednom podnesku iznese relevantan i obrazložen prigovor** potkrijepljen činjeničnim i pravnim argumentima kako je prethodno opisano. Međutim, **predmetno nadzorno tijelo, u roku utvrđenom u članku 60. stavku 4. Opće uredbe o zaštiti podataka, može dostaviti dodatne informacije koje su povezane s podnesenim prigovorom i koje ga potkrjepljuju, imajući pritom na umu zahtjeve „relevantnosti i obrazloženosti”**.

Primjer 1.: predmetno nadzorno tijelo podnese službeni prigovor, ali nekoliko dana kasnije putem informacijskog i komunikacijskog sustava vodećem nadzornom tijelu dostavi dodatne informacije

⁹ U Oxfordskom rječniku engleskog jezika „obrazloženo” se definira kao „nešto čemu su svojstveni razlozi ili nešto što je utemeljeno na razlozima; temeljito proučeno” („obrazložen, prid. 2.” *OED Online*, Oxford University Press, lipanj 2020., www.oed.com/view/Entry/159078. Pristup 24. srpnja 2020.).

povezane s činjeničnim stanjem. Vodeće nadzorno tijelo može razmotriti te informacije samo ako su dostavljene u roku utvrđenom u članku 60. stavku 4. Opće uredbe o zaštiti podataka.

21. Dobra praksa bila bi po mogućnosti da se u prigovoru **predloži nova formulacija** koju bi vodeće nadzorno tijelo trebalo razmotriti i kojom se prema mišljenju predmetnog nadzornog tijela ispravljaju navodni nedostaci u nacrtu odluke. Time se prigovor može bolje objasniti u relevantnom kontekstu.

3 SADRŽAJ PRIGOVORA

22. Predmet prigovora može se odnositi na to je li došlo do kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka i/ili je li djelovanje predviđeno u vezi s voditeljem obrade ili izvršiteljem obrade u skladu s tom uredbom. Vrsta sadržaja ovisit će o predmetnom nacrtu odluke vodećeg nadzornog tijela i okolnostima predmeta.
23. Osim toga, prigovor predmetnog nadzornog tijela morat će jasno pokazati važnost rizika koje predstavlja nacrt odluke u pogledu temeljnih prava i sloboda ispitanika i, ako je primjenjivo, slobodnog protoka osobnih podataka unutar Unije. Postojanje kršenja i/ili neusklađenosti predviđenog djelovanja s Općom uredbom o zaštiti podataka trebalo bi se procijeniti s obzirom na to koliku opasnost nacrt odluke, ako se ne promijeni, predstavlja za prava i slobode ispitanika i, ako je relevantno, slobodni protok osobnih podataka.

3.1 Postojanje kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka i/ili neusklađenosti predviđenog djelovanja s Općom uredbom o zaštiti podataka

3.1.1 Postojanje kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka

24. U prvom se slučaju sadržaj prigovora odnosi na neslaganje predmetnog nadzornog tijela i vodećeg nadzornog tijela oko toga jesu li, s obzirom na činjenice, aktivnosti i postupci obrade koje provodi voditelj obrade ili izvršitelj obrade doveli do kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka te o kojim se točno kršenjima radi.
25. U tom kontekstu pojam „kršenje” trebao bi se tumačiti kao „kršenje određene odredbe Opće uredbe o zaštiti podataka”. Stoga prigovori predmetnog nadzornog tijela na nacrt odluke moraju biti opravdani i obrazloženi upućivanjem na dokaze i činjenice koje su razmijenili vodeće nadzorno tijelo i predmetna nadzorna tijela („bitne informacije” iz članka 60. Opće uredbe o zaštiti podataka). Ti zahtjevi trebali bi se odnositi na svako pojedinačno kršenje i odredbu.

Primjer 2.: u nacrtu odluke navedeno je da je voditelj obrade prekršio članke 6., 7. i 14. Opće uredbe o zaštiti podataka. Predmetno nadzorno tijelo ne slaže se s time da je došlo do kršenja članka 7. i 14. te smatra da je došlo do dodatnog kršenja članka 13. te uredbe.

Primjer 3.: predmetno nadzorno tijelo smatra da vodeće nadzorno tijelo nije uzelo u obzir činjenicu da izuzeće kućanstava nije primjenjivo na određene postupke obrade koje provodi voditelj obrade i koji uključuju upotrebu nadzorne kamere (CCTV), stoga nije došlo do kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka. Kako bi opravdalo svoj prigovor, predmetno nadzorno tijelo poziva se na članak 2. stavak 2. točku (c) Opće uredbe o zaštiti podataka, Smjernice 3/2019 Europskog odbora za zaštitu podataka o obradi osobnih podataka s pomoću videouređaja i predmet Suda Europske unije C-212/13 Ryneš.

26. Prigovor na to je li došlo do kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka može uključivati i neslaganje oko zaključaka donesenih na temelju istrage. Na primjer, u prigovoru može biti navedeno da nalazi predstavljaju kršenje određene odredbe te uredbe koju vodeće nadzorno tijelo nije analiziralo u nacrtu odluke (i/ili uz one koje je u njoj analiziralo). Međutim, to je manje vjerojatno ako je prije izrade nacрта

odluke vodeće nadzorno tijelo ispunilo obvezu suradnje s predmetnim nadzornim tijelima i razmjene svih bitnih informacija u skladu s člankom 60. stavkom 1. Opće uredbe o zaštiti podataka.

27. U nekim okolnostima u prigovoru se mogu utvrditi i propusti u nacrtu odluke koji opravdavaju potrebu da vodeće nadzorno tijelo provede daljnju istragu. Na primjer, ako istraga koju je vodeće nadzorno tijelo provelo neopravdano ne obuhvati neka pitanja koja je postavio podnositelj pritužbe ili koja proizlaze iz kršenja koje je prijavilo predmetno nadzorno tijelo, može se podnijeti relevantan i obrazložen prigovor na temelju toga što vodeće nadzorno tijelo nije uspješno riješilo pritužbu niti zaštitilo prava ispitanika. Pritom treba razlikovati istrage na vlastitu inicijativu s jedne strane i istrage pokrenute zbog pritužbi ili izvješća predmetnih nadzornih tijela o potencijalnim kršenjima s druge strane. U postupcima koji se temelje na pritužbi ili kršenju koje je prijavilo predmetno nadzorno tijelo opseg postupka (odnosno aspekti obrade podataka koji su potencijalni predmet kršenja) trebao bi se utvrditi na temelju sadržaja pritužbe ili izvješća predmetnog nadzornog tijela: drugim riječima, trebao bi se utvrditi na temelju aspekata na koje se odnose pritužba ili izvješće. U istragama na vlastitu inicijativu vodeće nadzorno tijelo i predmetna nadzorna tijela trebali bi nastojati postići konsenzus u vezi s opsegom postupka (odnosno aspekata obrade podataka koji se istražuju) prije službenog početka postupka. Isto načelo primjenjuje se kad nadzorno tijelo koje rješava pritužbu ili izvješće drugog nadzornog tijela smatra da je potrebna i istraga na vlastitu inicijativu kako bi se riješili sustavni problemi usklađenosti koji nisu obuhvaćeni određenom pritužbom ili izvješćem.
28. Kako je prethodno navedeno, podnošenje prigovora trebalo bi se smatrati samo posljednjim sredstvom za ispravak navodno nedovoljne razine uključenosti predmetnih nadzornih tijela u prethodne faze postupka. U sustavu koji je zakonodavac osmislio predlaže se da bi nadležna nadzorna tijela trebala postići konsenzus o opsegu istrage u ranijoj fazi.
29. Predmet prigovora povezanog s postojanjem kršenja može biti i nepostojanje dostatnih činjenica ili dostatnog opisa predmeta ili nepostojanje ili nedostatnost procjene ili obrazloženja (zbog čega provedena procjena i izneseni dokazi dovoljno ne potkrepljuju zaključak vodećeg nadzornog tijela u nacrtu odluke, kako se zahtijeva člankom 58. Opće uredbe o zaštiti podataka). To je primjenjivo pod uvjetom da je prijeđen cjelokupni prag iz članka 4. stavka 24. Opće uredbe o zaštiti podataka i da je moguće da postoji poveznica između takve navodno nedostatne analize i utvrđivanja kršenja / predviđenog djelovanja.
30. Relevantnim i obrazloženim prigovorom mogu se otvoriti pitanja o postupovnim aspektima kad je riječ o situacijama u kojima je vodeće nadzorno tijelo navodno zanemarilo postupovne uvjete iz Opće uredbe o zaštiti podataka te je to utjecalo na zaključak u nacrtu odluke.

Primjer 4.: nadzorno tijelo države članice YY nadležno je vodeće nadzorno tijelo za prekograničnu obradu koju provodi voditelj obrade CC s poslovnim nastanom u državi članici YY. U skladu s člankom 56. stavcima 2. i 3. Opće uredbe o zaštiti podataka nadležno nadzorno tijelo države članice XX obavješćuje vodeće nadzorno tijelo (YY) da je nadzornom tijelu države članice XX podnesena pritužba koja se odnosi na pitanje koje znatno utječe samo na ispitanike u državi XX. Vodeće nadzorno tijelo odlučuje riješiti predmet.

Nadzorno tijelo države članice XX odlučuje vodećem nadzornom tijelu dostaviti nacrt za odluku u skladu s člankom 56. stavkom 4. Opće uredbe o zaštiti podataka. Vodeće nadzorno tijelo priprema nacrt odluke u skladu s člankom 60. stavkom 3. te uredbe i dostavlja ga predmetnom nadzornom tijelu. Nadzorno tijelo države članice XX smatra da vodeće nadzorno tijelo nije ispunilo svoju obvezu iz članka 56. stavka 4. Opće uredbe o zaštiti podataka da u što većoj mjeri uzme u obzir nacrt nadzornog

tijela države članice XX pri pripremi nacrtu odluke jer nije navelo razloge za odstupanje od nacrtu za odluku koji je dostavilo nadzorno tijelo države članice XX.

Zatim nadzorno tijelo države članice XX podnosi relevantan i obrazložen prigovor u kojem navodi argumente za drukčiji zaključak koji bi se donio u nacrtu odluke da je vodeće nadzorno tijelo uzelo u obzir njegov nacrt za odluku, i to u pogledu utvrđivanja kršenja ili određivanja predviđenog djelovanja u pogledu voditelja obrade te radi izbjegavanja pokazanih rizika za temeljna prava i slobode ispitanika i, ako je primjenjivo, slobodan protok osobnih podataka unutar Unije.

31. Prigovor na temelju članka 60. stavka 4. i članka 65. stavka 1. točke (a) Opće uredbe o zaštiti podataka ne dovodi u pitanje odredbu članka 65. stavka 1. točke (b) te uredbe. Stoga neslaganje oko nadležnosti nadzornog tijela koje djeluje kao vodeće nadzorno tijelo za donošenje odluke u određenom predmetu nije obuhvaćeno područjem primjene članka 4. stavka 24. te uredbe te se ne bi trebalo izraziti u obliku prigovora na temelju članka 60. stavka 4. te uredbe. Europski odbor za zaštitu podataka smatra da se, za razliku od prigovora na temelju članka 60. stavka 4. Opće uredbe o zaštiti podataka, postupak na temelju članka 65. stavka 1. točke (b) te uredbe može primijeniti u svim fazama.

3.1.2 Usklađenost djelovanja predviđenog nacrtom odluke u vezi s voditeljem obrade ili izvršiteljem obrade s Općom uredbom o zaštiti podataka

32. U drugom scenariju sadržaj relevantnog i obrazloženog prigovora odnosi se na neslaganje u pogledu određene korektivne mjere koju je predložilo vodeće nadzorno tijelo ili drugog djelovanja predviđenog nacrtom odluke.
33. Konkretnije, u relevantnom i obrazloženom prigovoru trebalo bi se objasniti zašto djelovanje predviđeno nacrtom odluke nije usklađeno s Općom uredbom o zaštiti podataka. Zbog toga predmetno nadzorno tijelo mora jasno odrediti činjenične elemente i/ili pravne argumente na kojima se temelji drukčija procjena situacije, pri čemu navodi primjereno djelovanje koje bi vodeće nadzorno tijelo trebalo poduzeti i uključiti u konačnu odluku.

Primjer 5.: voditelj obrade trećoj je strani otkrio osjetljive medicinske podatke podnositelja pritužbe bez pravne osnove. U nacrtu odluke vodeće nadzorno tijelo predložilo je izdavanje službene opomene, a predmetno nadzorno tijelo navelo je činjenične elemente koji pokazuju da kod voditelja obrade postoje opširni i sustavni problemi povezani s usklađenosti s Općom uredbom o zaštiti podataka (na primjer, redovito otkriva podatke klijenata trećim stranama bez pravne osnove). Stoga predmetno nadzorno tijelo predlaže da se naredi usklađivanje postupaka obrade, privremena zabrana obrade podataka ili novčana kazna.

Primjer 6.: voditelj obrade objavio je ime, prezime i telefonske brojeve svih 100 000 klijenata na svojim internetskim stranicama zbog pogreške jednog zaposlenika. Ti osobni podaci bili su javno dostupni dva dana. S obzirom na to da je voditelj obrade vrlo brzo reagirao, prijavio pogrešku i o tome pojedinačno obavijestio sve klijente, vodeće nadzorno tijelo namjeravalo je izdati samo službenu opomenu. Međutim, jedno predmetno nadzorno tijelo smatra da je potrebna novčana kazna zbog velikog razmjera povrede podataka i mogućeg učinka/rizika u pogledu privatnog života klijenata.

34. Kako je utvrđeno u posljednjoj rečenici članka 65. stavka 1. točke (a) Opće uredbe o zaštiti podataka, obvezujuća odluka Europskog odbora za zaštitu podataka odnosi se na sva pitanja koja su predmet prigovora, a posebno u slučaju kršenja. U uvodnoj izjavi 150. rečenici 5. Opće uredbe o zaštiti podataka navedeno je da se može primijeniti i mehanizam konzistentnosti radi promicanja konzistentne primjene upravnih novčanih kazni. Stoga je moguće u prigovoru osporavati elemente na temelju kojih je određena visina novčane kazne. Ako Europski odbor za zaštitu podataka u tom kontekstu u svojoj procjeni utvrdi nedostatke u razlozima za izricanje predmetne novčane kazne, vodećem nadzornom

tijelu naložit će se da ponovno procijeni novčanu kaznu i ispravi utvrđene nedostatke. Procjena Europskog odbora za zaštitu podataka u toj situaciji trebala bi se temeljiti na zajedničkim standardima koji proizlaze iz članka 83. stavaka 1. i 2. Opće uredbe o zaštiti podataka i Smjernica za izračun upravnih novčanih kazni.

Primjer 7.: predmetno nadzorno tijelo smatra da, uzimajući u obzir činjenično stanje, novčana kazna koju je vodeće nadzorno tijelo predvidjelo u nacrtu odluke nije učinkovita, proporcionalna ili odvratajuća, što je protivno zahtjevima iz članka 83. stavka 1. Opće uredbe o zaštiti podataka.

3.2 Važnost rizika koje predstavlja nacrt odluke u pogledu temeljnih prava i sloboda ispitanika i, ako je primjenjivo, slobodnog protoka osobnih podataka unutar Unije

3.2.1 Značenje „važnosti rizika“

35. Važno je imati na umu da je cilj djelovanja nadzornih tijela zaštita temeljnih prava i sloboda ispitanika te olakšavanje slobodnog protoka osobnih podataka unutar Unije (članak 4. stavak 24., članak 51. i uvodna izjava 123. Opće uredbe o zaštiti podataka).
36. **Predmetno nadzorno tijelo dužno je pokazati važnost rizika koje predstavlja nacrt odluke (na primjer, zbog mjera koje sadržava ili zbog izostanka korektivnih mjera itd.) za prava i slobode ispitanika i, ako je primjenjivo, slobodan protok osobnih podataka.** Mogućnost predmetnih nadzornih tijela da to pokažu ovisit će i o razini preciznosti samog nacrtu odluke i informacija koje je vodeće nadzorno tijelo prvotno dostavilo, kako je istaknuto u točki 8.
37. „Rizik“ se spominje u brojnim dijelovima Opće uredbe o zaštiti podataka, a u prethodnim smjernicama Europskog odbora za zaštitu podataka¹⁰ definiran je kao „scenarij koji opisuje događaj i njegove posljedice procijenjene s obzirom na ozbiljnost i vjerojatnost“. U članku 4. stavku 24. Opće uredbe o zaštiti podataka navedeno je da je potrebno pokazati „važnost“ rizika koje predstavlja nacrt odluke, odnosno pokazati učinke koje bi nacrt odluke imao na zaštićene vrijednosti. Predmetno nadzorno tijelo to treba učiniti tako da navede dostatne argumente kako bi izričito pokazalo da su ti rizici značajni i vjerojatni u pogledu temeljnih prava i sloboda ispitanika i, ako je primjenjivo, slobodnog protoka osobnih podataka unutar Unije. Pokazivanje važnosti rizikâ ne može se naslutiti iz pravnih i/ili činjeničnih argumenata koje je navelo predmetno nadzorno tijelo, nego se mora izričito utvrditi i objasniti u prigovoru.
38. Trebalo bi naglasiti da iako relevantan i obrazložen prigovor uvijek treba jasno pokazati važnost rizika koje predstavlja nacrt odluke u pogledu temeljnih prava i sloboda ispitanika (vidjeti odjeljak 3.2.2. u nastavku), pokazivanje rizikâ u pogledu slobodnog protoka osobnih podataka unutar Unije zahtijeva se samo „ako je primjenjivo“ (vidjeti odjeljak 3.2.3 u nastavku).

3.2.2 Rizici za temeljna prava i slobode ispitanika

39. Predmetno pitanje odnosi se na učinak koji bi cjelokupni nacrt odluke imao na temeljna prava i slobode ispitanika. To se može odnositi na zaključke vodećeg nadzornog tijela o tome je li voditelj obrade ili izvršitelj obrade prekršio Opću uredbu o zaštiti podataka i/ili na izricanje korektivnih mjera.
40. Pristup koji se primjenjuje pri procjeni rizika koji predstavlja nacrt odluke nije jednak pristupu koji voditelj obrade primjenjuje pri provedbi procjene učinka na zaštitu podataka kako bi utvrdio rizik namjeravanog postupka obrade. Predmet procjene potpuno je drukčiji: naime, radi se o učincima zaključaka vodećeg nadzornog tijela u nacrtu odluke o tome je li došlo do kršenja. Zaključci vodećeg

¹⁰ Vidjeti, na primjer, WP 248 rev.01 Smjernice o procjeni učinka na zaštitu podataka i utvrđivanje mogu li postupci obrade „vjerojatno prouzročiti visok rizik“ u smislu Uredbe 2016/67.

nadzornog tijela mogu uključivati određene mjere („predviđeno djelovanje“). Kako je prethodno navedeno, predmetno nadzorno tijelo pokazuje takve rizike uzimajući u obzir cjelokupni nacrt odluke.

41. U uvodnoj izjavi 129. Opće uredbe o zaštiti podataka obrazloženo je da bi se „[o]vlasti nadzornih tijela trebale [...] izvršavati u skladu s primjerenim postupovnim zaštitnim mjerama utvrđenima u pravu Unije i pravu države članice nepristrano, pošteno i u razumnom roku” i da bi „svaka [...] mjera trebala biti primjerena, nužna i proporcionalna s ciljem osiguranja sukladnosti s ovom Uredbom, uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinačnog slučaja, poštovanje prava svake osobe da se sasluša prije poduzimanja bilo koje pojedinačne mjere koja bi štetno utjecala na nju te izbjegavanje suvišnih troškova i prekomjernih neugodnosti za dotične osobe”.
42. Stoga se evaluacija rizika koje predstavlja nacrt odluke za temeljna prava i slobode ispitanika može odnositi, među ostalim, na prikladnost, nužnost i proporcionalnost mjera predviđenih (ili nepredviđenih) u tom nacrtu odluke na temelju nalaza povezanih s postojanjem kršenja i mogućih mjera za popravljjanje štete koje su predložili voditelj obrade ili izvršitelj obrade.
43. Osim toga, predmetni rizici mogu se odnositi na učinak nacrtu odluke na temeljna prava i slobode ispitanika čije osobne podatke voditelj obrade ili izvršitelj obrade obrađuje, ali i na učinak na prava i slobode ispitanika čije podatke on može obrađivati u budućnosti te na moguće smanjenje budućih kršenja Opće uredbe o zaštiti podataka ako je to potkrijepljeno činjeničnim stanjem.

Primjer 8.: vodeće nadzorno tijelo u nacrtu odluke zaključilo je da voditelj obrade nije prekršio načelo smanjenja količine podataka iz članka 5. stavka 1. točke (c) Opće uredbe o zaštiti podataka. Predmetno nadzorno tijelo u svojem prigovoru navodi činjenične elemente i pravne argumente kojima pokazuje da su aktivnosti obrade voditelja obrade doista dovele do kršenja članka 5. stavka 1. točke (c) Opće uredbe o zaštiti podataka te obrazlaže da bi se voditelju obrade trebala izdati službena opomena. Kako bi pokazalo važnost rizikâ za temeljna prava i slobode ispitanika, predmetno nadzorno tijelo navodi da bi se neizdavanjem službene opomene za kršenje temeljnog načela postavio opasan presedan jer se ne bi poslala poruka da je potrebno ispraviti aktivnosti obrade podataka te organizacije te bi se time ugrozili ispitanici čije osobne podatke obrađuje ili će obrađivati voditelj obrade.

3.2.3 Rizici za slobodan protok osobnih podataka unutar Unije

44. Ako se u prigovoru upućuje na te rizike, predmetno nadzorno tijelo morat će objasniti zašto smatra da je to „primjenjivo”. Osim toga, smatra se da prigovor koji pokazuje rizike za slobodan protok osobnih podataka, ali ne i za prava i slobode ispitanika, ne zadovoljava prag utvrđen člankom 4. stavkom 24. Opće uredbe o zaštiti podataka.
45. U Općoj uredbi o zaštiti podataka, kojom se nastoje uvesti usklađena pravila o zaštiti podataka u cijeloj Uniji i omogućiti slobodan protok osobnih podataka unutar Unije uz osiguravanje visoke razine zaštite temeljnih prava i sloboda fizičkih osoba, posebice njihovih prava na zaštitu vlastitih osobnih podataka, izričito je navedeno da treba izbjegavati ograničavanje ili zabranu slobodnog protoka osobnih podataka iz razloga povezanih sa zaštitom fizičkih osoba u pogledu obrade osobnih podataka¹¹.
46. Rizici za slobodan protok osobnih podataka unutar Unije mogu nastati kao posljedica bilo koje mjere, uključujući odluka nacionalnih nadzornih tijela, kojima se uvode neopravdana ograničenja u pogledu pohrane podataka (na primjer, odredbe kojima se voditelja obrade obvezuje na pohranu određenih informacija u određenoj državi članici) i/ili slobodnog protoka osobnih podataka među državama

¹¹ Opća uredba o zaštiti podataka, članak 1. stavak 3.

članicama (na primjer, suspenzijom protoka podataka ili privremenim ili trajnim ograničenjem, među ostalim zabranom obrade).

47. Slobodan protok osobnih podataka unutar Unije isto se tako može ugroziti postavljanjem očekivanja (ili nametanjem zahtjeva) u pogledu toga kako voditelji obrade ispunjavaju svoje obveze iz Opće uredbe o zaštiti podataka, konkretno tako da se radnje koje se očekuju od voditelja obrade povežu s određenom regijom Unije (na primjer, preko određenih zahtjeva u pogledu kvalifikacija).
48. Osim toga, slobodan protok osobnih podataka unutar Unije mogu otežati i nadzorna tijela neopravdanim donošenjem drukčijih odluka u jednakim ili sličnim situacijama (na primjer, u pogledu sektora ili vrste obrade) jer bi neujednačenost ugrozila ravnopravne uvjete u Uniji te bi nastale proturječne situacije, kao i rizik od biranja najpovoljnije jurisdikcije. U tom bi kontekstu trebalo uzeti u obzir nacionalne posebnosti dopuštene u okviru Opće uredbe o zaštiti podataka za određene sektore kao što su zdravstvena zaštita, novinarstvo ili arhiviranje.