

EUROPSKI NADZORNIK ZAŠTITE PODATAKA

Sažetak Mišljenja Europskog nadzornika za zaštitu podataka o nacrtu odluke o primjerenosti zaštite privatnosti između EU-a i SAD-a

(Cjeloviti tekst ovog mišljenja dostupan je na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku na portalu Europskog nadzornika za zaštitu podataka www.edps.europa.eu)

(2016/C 257/05)

Protoci podataka su globalni. EU je obavezan ugovorima i Poveljom Europske unije o temeljnim pravima koji štite sve pojedince u EU-u. EU je dužan poduzeti sve potrebne korake kako bi osigurao poštivanje prava na privatnost i na zaštitu osobnih podataka u svim postupcima obrade, uključujući prijenose.

Od otkrivanja nadzornih aktivnosti 2013. godine, EU i njegov strateški partner SAD nastojali su definirati novi skup standarda, na temelju sustava samocertifikacije, za prijenos osobnih podataka poslanih iz EU-a u SAD u komercijalne svrhe. Poput nacionalnih tijela za zaštitu podataka u EU-u, EDPS u doba globalnog, trenutačnog i nepredvidivog protoka podataka prepoznaje vrijednost održivog pravnog okvira za komercijalne prijenose podataka između EU-a i SAD-a, što predstavlja najveće trgovinsko partnerstvo na svijetu. Međutim, taj okvir mora u potpunosti odražavati zajedničke demokratske i individualne vrijednosti temeljene na pravima, koje su sa strane EU-a izražene u Lisabonskom ugovoru i Povelji o temeljnim pravima i s američke strane u američkom Ustavu.

Nacrt „Zaštite privatnosti” može biti korak u pravom smjeru, ali kako je trenutačno formuliran, po našem mišljenju ne uključuje adekvatno sve odgovarajuće zaštitne mjere za zaštitu europskih prava pojedinca na privatnost i zaštitu podataka, također s obzirom na sudsku zaštitu. Potrebna su značajna poboljšanja ako Europska komisija želi donijeti odluku o primjerenosti. Konkretno, EU bi trebao dobiti dodatna jamstva u smislu nužnosti i razmjernosti, umjesto legitimizacije rutinskog pristupa prenesenim podacima od strane američkih tijela na temelju kriterija koji imaju pravnu osnovu u zemlji primateljici, ali kao takvi ne i u EU-u, kako je potvrđeno ugovorima, odlukama EU-a i ustavnim tradicijama koje su zajedničke državama članicama.

Osim toga, u doba visoke hiperpovezanosti i distribuiranih mreža, samoreguliranje u privatnim organizacijama, kao i izjave i obveze javnih dužnosnika mogu kratkoročno igrati ulogu, dok dugoročno ne bi bili dovoljni da se zaštite prava i interesi pojedinaca i potpuno zadovolje potrebe globaliziranog digitalnog svijeta u kojem mnoge zemlje imaju propise o zaštiti podataka.

Stoga je u transatlantskom dijalogu dobrodošlo dugoročno rješenje kako bi se u obvezujućem saveznom zakonu propisalo da barem osnovna načela prava budu jasno i sažeto utvrđena, kao što je slučaj s ostalim zemljama izvan EU-a koje su bile „striktno ocijenjene” da pružaju odgovarajuću razinu zaštite; što je Sud EU-a u svojoj presudi u predmetu Schrems izrazio kao „u načelu istovjetno” standardima koji se primjenjuju prema zakonu EU-a, a što prema Radnoj skupini iz članka 29. znači da sadrži „bit temeljnih načela” zaštite podataka.

Pozitivno ocjenjujemo povećanu transparentnost koju su američka tijela pokazala u pogledu uporabe iznimke od načela „Zaštite privatnosti” za potrebe provedbe zakona, nacionalne sigurnosti i javnog interesa.

Međutim, iako je Odluka o „sigurnoj luci” iz 2000. formalno tretirala pristup nacionalnoj sigurnosti kao iznimku, pozornost koju su tijela za provedbu zakona i obavještajna služba u nacrtu odluke o „Zaštiti privatnosti” posvetili pristupu, filtriranju i analizi osobnih podataka prenesenih u komercijalne svrhe pokazuje da iznimka može postati pravilo. Konkretno, EDPS iz nacrta odluke i njezinih priloga primjećuje da, neovisno o najnovijim trendovima prelaska s neselektivnog nadzora na općoj razini na usmjerenije i selektivnije pristupe, razmjernog signalnog obavještavanja i opseg podataka prenesenih iz EU-a koji podliježu mogućem prikupljanju i uporabi čim se prenesu, a posebno kada su u tranzitu, još uvijek može biti visok, a time i doveden u pitanje.

Iako se te prakse također mogu odnositi na obavještajne podatke u drugim zemljama i premda pozdravljamo transparentnost američkih tijela u pogledu ove nove stvarnosti, trenutačni nacrt odluke može dati legitimnost toj rutini. Stoga potičemo Europsku komisiju da pošalje jači signal: s obzirom na obveze koje EU mora ispuniti na temelju Lisabonskog

ugovora, pristup i uporaba podataka prenesenih u komercijalne svrhe od strane javnih tijela, uključujući kada su u tranzitu, treba se odvijati u iznimnim okolnostima i kada je to neophodno u određene svrhe od javnog interesa.

U odredbama za prijenose u komercijalne svrhe od kontrolora se ne bi trebalo očekivati da stalno mijenjaju modele usklađivanja. No ipak je nacrt odluke utemeljen na postojećem pravnom okviru EU-a, koji će biti zamijenjen Uredbom (EU) 2016/679 (Opća uredba o zaštiti podataka) u svibnju 2018., manje od godinu dana nakon pune provedbe „Zaštite privatnosti” od strane kontrolora. GDPR stvara i jača obveze kontrolora koje izlaze iz okvira devet načela razvijenih u „Zaštiti privatnosti”. Bez obzira na konačne izmjene nacrtu, preporučamo Europskoj komisiji da sveobuhvatno procijeni buduće perspektive od svog prvog izvješća, kako bi se pravovremeno utvrdili relevantni koraci za dugoročnija rješenja koja će zamijeniti „Zaštitu privatnosti”, ako postoje, s čvršćim i stabilnijim zakonskim okvirima za jačanje transatlantskih odnosa.

EDPS stoga izdaje posebne preporuke o „Zaštiti privatnosti”.

I. Uvod

Dana 6. listopada 2015. godine Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU-a) poništio je ⁽¹⁾ Odluku o primjerenosti zaštite prema načelima „sigurne luke” ⁽²⁾. Europska komisija postigla je politički dogovor sa SAD-om 2. veljače 2016. o novom okviru za prijenos osobnih podataka pod nazivom „Zaštita privatnosti između EU-a i SAD-a” (u daljnjem tekstu: „Zaštita privatnosti”). Dana 29. veljače Europska komisija javno je objavila nacrt odluke o primjerenosti ovog novog okvira (u daljnjem tekstu: nacrt odluke) ⁽³⁾ i njegovih sedam priloga, uključujući načela „Zaštite privatnosti” i pisane izjave i obveze američkih dužnosnika i tijela. EDPS je primio nacrt odluke radi savjetovanja 18. ožujka ove godine.

EDPS je u brojnim slučajevima izrazio svoje stajalište o prijenosima osobnih podataka između EU i SAD-a ⁽⁴⁾ i doprinio Radnoj skupini iz članka 29. (u daljnjem tekstu: WP29) Mišljenje o nacrtima odluka kao član te skupine ⁽⁵⁾. WP29 je izrazio ozbiljnu zabrinutost i zatražio od Europske komisije da pronade rješenja da se ista otkloni. Članovi WP29 očekuju da će se pružiti sva pojašnjenja koja se traže u Mišljenju ⁽⁶⁾. Dana 16. ožujka 27 neprofitnih organizacija uputilo je svoje kritike na nacrt Odluke u pismu upućenom vlastima EU-a i SAD-a ⁽⁷⁾. Dana 26. svibnja Europski parlament donio je rezoluciju o transatlantskom protoku podataka ⁽⁸⁾ kojom poziva Komisiju da pregovara o daljnjim poboljšanjima dogovora o „Zaštiti privatnosti” s američkom upravom u svjetlu njezinih trenutačnih nedostataka ⁽⁹⁾.

Kao nezavisni savjetnik zakonodavcima EU-a na temelju Uredbe (EZ) br. 45/2001, EDPS sada izdaje preporuke strankama uključenim u proces, posebice Komisiji. Namjena je tog savjeta da bude i principijelan i pragmatičan, u smislu aktivnog pomaganja EU-u da postigne svoje ciljeve odgovarajućim mjerama. On nadopunjuje i ističe neke, ali ne sve, preporuke u Mišljenju WP29.

⁽¹⁾ Predmet C-362/14, Maximilian Schrems protiv Povjerenika za zaštitu podataka, 6. listopada 2015. (u daljnjem tekstu: „Schrems”).

⁽²⁾ Odluka Komisije 2000/520/EZ od 26. srpnja 2000. sukladno s Direktivom 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o primjerenosti zaštite koju pružaju načela privatnosti „sigurne luke” i uz njih vezana često postavljana pitanja koje je izdalo Ministarstvo trgovine SAD-a (priopćena pod brojem dokumenta C(2000) 2441) (SL L 215, str. 7.).

⁽³⁾ Provedbena odluka Komisije XXX sukladno s Direktivom 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o primjerenosti zaštite koju pruža Zaštita privatnosti između EU-a i SAD-a, dostupna na: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/files/privacy-shield-adequacy-decision_en.pdf.

⁽⁴⁾ Vidjeti Mišljenje Europskog nadzornika za zaštitu podataka o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o „ponovnoj uspostavi povjerenja u protoku podataka između EU-a i SAD-a” i o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o „funkcioniranju ‚sigurne luke’ iz perspektive građana EU-a i poduzeća s poslovnim nastanom u Europskoj uniji”, 20. veljače 2014. godine te o EDPS-ovom podnesku na saslušanju Suda EU-a u predmetu Schrems, dostupno na: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Court/2015/15-03-24_EDPS_Pleading_Schrems_vs_Data_Commissioner_EN.pdf

⁽⁵⁾ Radna skupina iz članka 29. u Mišljenju 1/2016 o odluci o primjerenosti „Zaštite privatnosti” između EU-a i SAD-a, (WP 238), dostupno na: http://ec.europa.eu/jus.tice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2016/wp238_en.pdf

⁽⁶⁾ Također pogledajte ključni govor britanskog povjerenika za informacije Christophera Grahama na IAPP-ovoj Europskoj konferenciji o intenzivnoj zaštiti podataka 2016. u Londonu. Govor (videozapis) dostupan na: <https://iapp.org/news/video/iapp-europe-data-protection-intensive-2016-christopher-graham-keynote/>

⁽⁷⁾ Pismo Radnoj skupini iz članka 29. i drugim institucijama koju su potpisali nevladina organizacija „Pristupite sada” i još 26 nevladinih organizacija.

⁽⁸⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 26. svibnja 2016. o transatlantskom protoku podataka (2016/2727(RSP)).

⁽⁹⁾ *Idem*, stavak 14.

Nacrt odluke prikazuje niz poboljšanja u odnosu na Odluku o „sigurnoj luci”, posebno s obzirom na načela za obradu podataka u komercijalne svrhe. Što se tiče pristupa javnih tijela podacima prenesenim na temelju „Zaštite privatnosti”, također pozdravljamo prvo uključivanje Ministarstva pravosuđa, Ministarstva vanjskih poslova i Ureda direktora nacionalne obavještajne agencije u pregovore. Međutim, napredak u odnosu na prethodnu Odluku o „sigurnoj luci” sam po sebi nije dovoljan. Ispravno mjerilo nije prethodno poništena odluka s obzirom na to da se odluka o primjerenosti treba temeljiti na trenutnom pravnom okviru EU-a (konkretno, sama Direktiva, članak 16. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kao i članci 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, prema tumačenju Suda Europske unije). Članak 45. Opće uredbe EU-a o zaštiti podataka (u daljnjem tekstu: „GDPR”) ⁽¹⁾ osigurat će nove zahtjeve za prijenose podataka na temelju odluke o primjerenosti.

Prošle je godine Sud EU-a potvrdio da je prag za ocjenu primjerenosti „ključna istovjetnost” i zatražio strogo ocjenjivanje tog visokog standarda ⁽²⁾. Primjerenost ne zahtijeva usvajanje okvira koji je istovjetan onome koji postoji u EU-u ali, gledano kao cjelina, „Zaštita privatnosti” i američki pravni poredak treba obuhvatiti sve ključne elemente europskog okvira za zaštitu podataka. To zahtijeva i opću ocjenu pravnog poretka i pregled najvažnijih elemenata okvira EU-a za zaštitu podataka ⁽³⁾. Pretpostavljamo da se ocjena treba biti izvršiti u globalnom smislu, iako treba poštovati bit tih elemenata. Štoviše, zbog Ugovora i Povelje morat će se razmotriti posebni elementi poput neovisnog nadzora i pravne zaštite.

U tom je pogledu EDPS svjestan da mnoge organizacije na obje strane Atlantika čekaju ishod te odluke o primjerenosti. Međutim, posljedice novog poništenja od strane Suda EU-a u smislu pravne nesigurnosti za ispitanike i tereta, posebno za mala i srednja poduzeća, mogu biti velike. Nadalje, ako se donese nacrt odluke te ga Suda EU-a naknadno poništi, svaki novi aranžman o primjerenosti trebao bi se dogovoriti u okviru GDPR-a. Stoga preporučamo pristup usmjeren na budućnost, s obzirom na predstojeći datum pune primjene GDPR-a dvije godine od sada.

Nacrt odluke ključan je za odnose između EU-a i SAD-a., u trenutku kada također podliježu trgovačkim i investicijskim pregovorima. Nadalje, većina elemenata razmotrenih u našem Mišljenju neizravno je važna i za „Zaštitu privatnosti” i za ostale alate za prijenos poput obvezujućih korporativnih pravila (u daljnjem tekstu: BCR) i standardnih ugovornih klauzula (u daljnjem tekstu: SCC). Također ima globalni značaj jer će ga mnoge treće zemlje pomno slijediti u odnosu na pozadinu donošenja novog europskog okvira za zaštitu podataka.

Stoga pozdravljamo opće rješenje za prijenose između EU-a i SAD-a pod uvjetom da je sveobuhvatno i dovoljno pouzdano. To zahtijeva robusna poboljšanja kako bi se osiguralo održivo dugoročno poštivanje naših temeljnih prava i sloboda. Ako se usvoji, nakon prve procjene od strane Europske komisije, odluka mora biti pravovremeno pregledana kako bi se utvrdili relevantni koraci za dugoročnija rješenja za zamjenu „Zaštite privatnosti” čvršćim i stabilnijim pravnim okvirom za jačanje transatlantskih odnosa.

EDPS iz nacrta odluke i njezinih priloga također primjećuje da će, neovisno o najnovijim trendovima prelaska s neselektivnog nadzora na općoj razini na usmjerenije i selektivnije pristupe, razmjer signalnog obavještavanja i opseg podataka prenesenih iz EU-a koji podliježu mogućem prikupljanju čim se prenesu a posebno kada su u tranzitu, vjerojatno još uvijek biti visok, a time i doveden u pitanje.

Iako se te prakse također mogu odnositi na obavještajne podatke u drugim zemljama, te iako pozdravljamo transparentnosti američkih tijela u pogledu ove nove stvarnosti, trenutni nacrt odluke može se tumačiti kao legitimizacija te rutine. To pitanje zahtijeva ozbiljan javni demokratski nadzor. Stoga potičemo Europsku komisiju da pošalje jači signal: s obzirom na obveze koje EU mora ispuniti na temelju Lisabonskog ugovora, pristup i uporaba podataka prenesenih u komercijalne svrhe od strane javnih tijela, uključujući kada su u tranzitu, treba se odvijati kao iznimka i kada je to neophodno u određene svrhe od javnog interesa.

Štoviše, napominjemo kako se čini da su ključne izjave koje su relevantne za privatne živote pojedinaca u EU-u detaljnije razrađene samo u dopisima unutar američkih tijela (na primjer, izjave koje se odnose na aktivnosti signalnog

⁽¹⁾ 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 L 119, 4.5.2016., str. 1.).

⁽²⁾ Schrems, stavak 71., 73., 74. i 96.

⁽³⁾ Taj je pristup već razmotren u jednom od najranijih dokumenata WP29 na temu prijenosa podataka (WP12: „Radni dokument o prijenosu osobnih podataka u treće zemlje: primjenjuju se članci 25. i 26. Direktive o zaštiti podataka EU”, 24. srpnja 1998.

obavještavanja preko transatlantskih kablova, ako postoje) ⁽¹⁾. Iako ne dovodimo u pitanje ovlast njihovih istaknutih autora i shvaćamo da će se, čim se objave u Službenom listu i Federalnom registru, te izjave smatrati „pisanim jamstvima” na temelju kojih je izvršena procjena EU-a, općenito napominjemo da važnost nekih od njih zaslužuje veću pravnu vrijednost.

Osim zakonodavne promjene i međunarodnih sporazuma ⁽²⁾, mogu se istražiti dodatna praktična rješenja. Cilj je našeg Mišljenja jest pružiti pragmatičan savjet u tom pogledu.

IV. Zaključak

EDPS pozdravlja napore koje su stranke uložile u pronalazak rješenja za prijenose osobnih podataka iz EU-a u SAD u komercijalne svrhe na temelju sustava samocertifikacije. Međutim, potrebna su robusna poboljšanja kako bi se postigao čvrst, dugoročno stabilan okvir.

Sastavljeno u Bruxellesu 30. svibnja 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Europski nadzornik za zaštitu podataka

⁽¹⁾ Pogledajte, na primjer, pojašnjenja u Prilogu VI.1. a) o tome da će se PPD28 primjenjivati na podatke koje američka obavještajna služba prikupi putem transatlantskih kablova.

⁽²⁾ Na saslušanju EUCJ-a u predmetu *Schrems*, Europski nadzornik za zaštitu podataka izjavio je sljedeće: „Jedino učinkovito rješenje je pregovaranje o međunarodnom sporazumu koji pruža odgovarajuću zaštitu od neselektivnog nadzora, uključujući obveze nadzora, transparentnosti, pravne zaštite i prava na zaštitu podataka”, EDPS-ov podnesak na saslušanju Suda od 24. ožujka 2015. u predmetu C-362/14 (*Schrems protiv Povjerenika za zaštitu podataka*).