

KONCEPT ZAJEDNIČKIH VODITELJA I OBRADA OSOBNIH PODATAKA U SEKUNDARNE SVRHE PREMA OPĆOJ UREDBI O ZAŠTITI PODATAKA (EU) 2016/679

Izv. prof. dr. sc. Hrvoje Lisičar*

Izv. prof. dr. sc. Marko Jurić**

UDK: 342.738::061.1(4)EU

342.738:341.176(4)EU

DOI: 10.3935/zpfz.74.4.6

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: listopad 2024.

Iako je mogućnost sudjelovanja dvaju ili više subjekata u obradi osobnih podataka kao zajedničkih voditelja bila predviđena još u Direktivi 95/46/EZ, te unatoč tumačenjima Suda Europske unije koji u svojim presudama jasno upućuje na nužnost šire primjene navedenog koncepta, do donošenja Opće uredbe o zaštiti podataka, u praksi taj koncept nije u potpunosti zaživio. Tek nakon stupanja na snagu Opće uredbe, koja ima za cilj postizanje veće razine zaštite prava ispitanika te nameće odgovornim subjektima veću odgovornost za postupanje u obradi osobnih podataka, otvara se šira rasprava o primjeni koncepta zajedničkih voditelja. Cilj je ovog rada razmotriti bitne elemente u razgraničenju uloge zajedničkih voditelja i izvršitelja obrade, na temelju postojeće sudske prakse utvrditi koje je kriterije potrebno uzeti u obzir pri procjeni zajedničkog voditeljstva te konačno, na temelju dostupne literature, odluka nadzornih tijela i sudske prakse Suda Europske unije razmotriti koje su mogućnosti sekundarne uporabe osobnih podataka od strane jednog od voditelja obrade a koji je u svojstvu zajedničkog voditelja obrade sudjelovao u primarnoj obradi osobnih podataka.

Ključne riječi: Opća uredba o zaštiti podataka, GDPR, zaštita podataka, osobni podatci, zajednički voditelji, obrada u sekundarne svrhe, daljnja obrada

* Dr. sc. Hrvoje Lisičar, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; hrvoje.lisicar@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0009-0003-7566-3538

** Dr. sc. Marko Jurić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; marko.juric@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.id/0000-0001-8499-4193

1. UVODNO O KONCEPTU ZAJEDNIČKIH VODITELJA

U današnjem modernom informacijskom društvu koje je zasnovano na obradi podataka te u kojem posebice osobni podatci imaju iznimnu vrijednost, obrada osobnih podataka često je vrlo kompleksan zadatak. Ta kompleksnost obrade proizlazi ponajprije iz velike količine osobnih podataka koji su predmet obrade, ali i broja dionika koji sudjeluju u obradi osobnih podataka, počevši od njihova prikupljanja, bilježenja, pohrane, ponovne uporabe ili njihova prosljeđivanja drugim dionicima. Tako se slobodno može tvrditi da je današnja podatkovna ekonomija često zasnovana na zajedničkom djelovanju više odgovornih subjekata koji u većoj ili manjoj mjeri dijele odgovornost za zakonito upravljanje obradom osobnih podataka. Kada se razmatra razvoj zakonodavnog okvira za zaštitu osobnih podataka, izvorni tekst Konvencije za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka iz 1981. godine (dalje u tekstu: Konvencija 108)¹ koja je dugo vremena bila temelj za razvoj prava zaštite osobnih podataka u Europi, u svojoj prvoj verziji nije predviđao mogućnost zajedničkog djelovanja više subjekata kao voditelja obrade osobnih podataka. Članak 2 (d) Konvencije 108 definirao je voditelja zbirke kao fizičku ili pravnu osobu, tijelo javne vlasti, agenciju ili bilo koje drugo tijelo koje je nadležno prema nacionalnom pravu odlučiti koja bi trebala biti svrha automatizirane podatkovne zbirke, koje kategorije osobnih podataka treba pohraniti i koje operacije treba primijeniti na njih.

Sudjelovanje više subjekata kao zajedničkih voditelja u obradi osobnih podataka prepoznato je tek razvojem zakonodavnog okvira za zaštitu osobnih podataka u Europskoj uniji. Pritom je uzeta u obzir mogućnost da u obradi osobnih podataka sudjeluje više subjekata koji imaju moć odlučivanja o glavnim elementima obrade, a koji u obradi osobnih podataka sudjeluju na različite načine i u različitim stupnjevima obrade. Tako je na prijedlog Europskog parlamenta usvojen amandman koji je predviđao da više voditelja zbirke osobnih podataka sudjeluje u obradi osobnih podataka, te je prigodom donošenja Direktive o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (dalje u tekstu: Direktiva 95/46/EZ)² čl. 2 (d) “nadzornik”³ zbirke osobnih podataka definiran kao “fizička ili pravna osoba, javno tijelo,

¹ Konvencije za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka, ETS no. 108, Strasbourg, 28. I. 1981.

² Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka, SL L 281, 23.11.1995, p. 31–50.

³ Službeni prijevod Direktive 95/46/EZ pojam “controller” prevodi kao „nadzornik”, dok je pojam “processor” preveden kao “obrađivač”. Opća uredba u izvornom tekstu na engleskom jeziku nastavlja rabiti pojmove “controller” i “processor”, dok je

agencija ili bilo koje drugo tijelo koje samo ili zajedno s drugima utvrđuje svrhu i načine obrade osobnih podataka...”.

Iz navedene definicije može se jasno zaključiti da je Direktiva 95/46/EZ predviđala mogućnost da više voditelja zbirke osobnih podataka može djelovati zajedno u obradi osobnih podataka s ciljem utvrđivanja glavnih elemenata obrade osobnih podataka. Međutim, u praksi se ta mogućnost uvelike ignorirala te su voditelji zbirke osobnih podataka najčešće promatrani kao pojedinačni subjekti koji djeluju i snose odgovornost za obradu osobnih podataka samostalno. Glavni je razlog tomu to što su, osim samog navođenja mogućnosti zajedničkog djelovanja voditelja zbirke osobnih podataka u prethodno citiranoj odredbi Direktive 95/46/EZ, konkretna razrada i način primjene tog složenog koncepta zajedničkih voditelja u potpunosti izostali.

Na sličan način u svom Mišljenju o konceptima “nadzornika” (voditelja) i “obrađivača” (izvršitelja) (dalje u tekstu: Mišljenje 01/2010)⁴ o zajedničkom odlučivanju o bitnim elementima obrade i zajedničkom sudjelovanju više voditelja u obradi podataka svoju kritiku i razradu tog koncepta iznosi i Radna skupina osnovana po čl. 29. bivše Direktive 95/46/EZ (dalje u tekstu: WP29), koja navodi da u pogledu zajedničkog sudjelovanja više voditelja u obradi osobnih podataka treba uzeti u obzir da su moguće situacije u kojima svi voditelji obrade ne sudjeluju u istoj mjeri u odlučivanju ili ne snose jednaku odgovornost, već je prigodom utvrđivanja zajedničke kontrole potrebno uzeti u obzir “da se uloge i odgovornosti mogu lako dodijeliti, kako bi se osiguralo da složenost zajedničke kontrole ne rezultira neupotrebljivom raspodjelom odgovornosti koja bi ugrozila učinkovitost zakona o zaštiti podataka”.⁵ Nadalje se naglašava nužnost primjene suštinskog i funkcionalnog pristupa prigodom procjene zajedničkog sudjelovanja i kontrole više voditelja u obradi osobnih podataka.

Daljnijim razvojem zakonodavnog okvira Europske unije za zaštitu osobnih podataka te donošenjem Opće uredbe o zaštiti podataka (EU) 2016/679 (dalje u tekstu: Opća uredba)⁶ sama definicija voditelja obrade⁷ ostala je nepromijenjena

u službenom prijevodu Opće uredbe na hrvatski jezik pojam “controller” preveden kao “voditelj obrade” a pojam “processor” kao “izvršitelj obrade”.

⁴ Radna skupina osnovana po čl. 29., Mišljenje 01/2010 o konceptima “nadzornika” i “obrađivača” od 16. 2. 2010.

⁵ *Ibid.* Mišljenje 01/2010, str. 18.

⁶ 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) (Tekst značajan za EGP), SL L 119, 4. 5. 2016., str. 1 – 88.

⁷ Pojam “nadzornik zbirke osobnih podataka” koji se je prethodno koristio u hrvatskom prijevodu Direktive 95/46/EZ zamijenjen je u hrvatskom prijevodu Opće

u odnosu na definiciju iz Direktive 95/46/EZ, ali je djelovanje zajedničkih voditelja dodatno uređeno čl. 26. Opće uredbe. Navedenim člankom predviđa se da ako dvoje ili više voditelja obrade zajednički odrede svrhe i načine obrade, oni su zajednički voditelji obrade,⁸ s time da se u odnosu na Direktivu 95/47/EZ dodatno nameće obveza transparentnog uređivanja njihova odnosa, i to ponajprije u pogledu raspodjele odgovornosti za poštovanje obveza iz Opće uredbe te posebice u odnosu na ostvarivanje prava ispitanika i dužnosti voditelja u pogledu pružanja informacija iz čl. 13. i 14. Opće uredbe.⁹ Stavkom 2 istog članka nalaže se da prethodno spomenuti dogovor između zajedničkih voditelja obrade mora odražavati pojedinačne uloge i njihove odnose te da mora biti dostupan ispitaniku. Navedena odredba odraz je prethodno spomenuto stajališta WP29 zauzetog u Mišljenju 01/2010, koje ističe potrebu primjene suštinskog i funkcionalnog pristupa prigodom procjene zajedničkog sudjelovanja i kontrole više voditelja u obradi osobnih podataka. Konačno, st. 3 predmetnog članka uređuje da, neovisno o prethodno spomenutom dogovoru zajedničkih voditelja, ispitanik ima mogućnost ostvarivanja svojih prava zajamčenih Općom uredbom u vezi sa svakim voditeljem obrade, kao i protiv svakog od njih.

Iako je Općom uredbom dodatno uređen koncept zajedničkih voditelja, te je svoje stajalište o njegovoj daljnjoj primjeni iznio i Europski odbor za zaštitu podataka (dalje u tekstu: EOZP) u Smjernicama 07/2020 o pojmovima voditelja i izvršitelja obrade u Općoj uredbi o zaštiti podataka (dalje u tekstu: Smjernice 07/2020)¹⁰ a koje se uvelike oslanjaju na prethodno spomenuto Mišljenje 01/2010 ali i praksu Suda Europske unije (dalje u tekstu: SEU), koji je u nekoliko predmeta¹¹ odlučivao o međusobnim odnosima odgovornih subjekata i postojanju zajedničkog vođenja obrade osobnih podataka, neka su pitanja i dalje ostala otvorena te su podložna različitim tumačenjima. Pod time mislimo ponajprije na problem jasnog razgraničenja između voditelja i

uredbe pojmom “voditelj obrade” dok je u izvornim tekstovima u oba dokumenta koristi pojam “controller”.

⁸ Čl. 26. st. 1. Opće uredbe.

⁹ Čl. 13. i 14. Opće uredbe predstavljaju ostvarivanje načela transparentnosti te uređuju obvezu pružanja informacija ispitanicima.

¹⁰ Europski odbor za zaštitu podataka, Smjernice 07/2020 o pojmovima voditelja i izvršitelja obrade u Općoj uredbi o zaštiti podataka, verzija 2.0, usvojeno 7. srpnja 2021.

¹¹ SEU, C-210/16, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH, presuda od 5. lipnja 2018., EU:C:2018:388; SEU, C-25/17, Tietosuojavaltuutettu, presuda od 10. srpnja 2018., EU:C:2018:551; SEU, C-40/17, Fashion ID GmbH & Co. KG v Verbraucherzentrale NRW eV, presuda od 29. srpnja 2019., EU:C:2019:629.

izvršitelja u obradi osobnih podataka, što je problem koji je odavno prisutan u pravnom okviru Europske unije za zaštitu podataka.¹² Iako i Mišljenje 01/2010 i Smjernice 07/2020 upućuju na primjenu suštinskog i funkcionalnog pristupa, u praksi je čest slučaj da se zbog izrazite kompleksnosti obrade osobnih podataka te velikog broja odgovornih subjekata koji sudjeluju na različitim razinama u pojedinim postupcima obrade teško utvrditi jasno razgraničenje između onih subjekata koji imaju ulogu zajedničkih voditelja obrade i onih koji djeluju u svojstvu izvršitelja obrade.¹³

Nadalje, ostavljeno je otvorenim pitanje utvrđivanja jasnih kriterija koje je potrebno uzeti u obzir prigodom procjene djeluju li neki subjekti kao zajednički voditelji. Naime, iako je od svojih začetaka zakonodavni okvir za zaštitu osobnih podataka bio temeljen na širokim i fleksibilnim konceptima, što je u određenoj mjeri i poželjno, kao primjerice u svrhu postizanja tehnološke neutralnosti propisa, kada je riječ o jasnom utvrđivanju odgovornosti za usklađenost postupanja sa zakonodavnim okvirom i tko je podložan sankcijama za protupravno ponašanje, širina i fleksibilnost koncepata nikako nisu poželjni.¹⁴

Kao treće otvoreno pitanje možemo istaknuti sadržaj akta koji ima za cilj na transparentan način urediti odgovornosti za poštovanje obveza Opće uredbe između zajedničkih voditelja.

Konačno, pitanje koje se u praksi u posljednje vrijeme često postavlja jest mogućnost sekundarne uporabe osobnih podataka od strane jednog od voditelja obrade osobnih podataka, a koji u primarnoj obradi osobnih podataka sudjeluje kao zajednički voditelj s drugima. Cilj je ovog rada razmotriti trenutačno stajalište regulatornih tijela i SEU-a u pogledu navedenih otvorenih pitanja te na temelju dosadašnjih odluka utvrditi osnovne smjernice u primjeni Opće uredbe kada je riječ o konceptu zajedničkih voditelja.

2. RAZGRANIČENJE ULOGE ZAJEDNIČKIH VODITELJA I IZVRŠITELJA OBRADJE

Prije same analize elemenata koji su ključni za razgraničenje uloge odgovornih subjekata koji sudjeluju u obradi osobnih podataka, ovdje je u skladu sa Smjericama 07/2010 nužno istaknuti da su pojmovi voditelja (pa tako i

¹² V. Millard, C.; Kuner, C.; Cate, F. H.; Lynskey, O.; Loideain, N. N.; Svantesson, D. B., *At this rate, everyone will be [joint] controller of personal data!*, *International Data Privacy Law*, 9(4), str. 217 – 219.

¹³ V. SEU, C-210/16, EU:C:2018:388.

¹⁴ Cf. Millard, C., *et. al.*, *op.cit.* bilj. 12, str. 217 – 218.

zajedničkih voditelja) i izvršitelja obrade funkcionalni pojmovi koji imaju za cilj dodijeliti odgovornost subjektima prema njihovoj stvarnoj ulozi u obradi osobnih podataka. To podrazumijeva da uloga pojedinog odgovornog subjekta u obradi kao voditelja ili izvršitelja obrade odgovara njihovoj pravoj funkciji u obradi osobnih podataka te nije ovisna o tome na koji je način označen ili imenovan u određenom ugovoru ili drugom aktu.¹⁵ Tako je utvrđeno i praksom SEU-a u predmetu C-25/17¹⁶ gdje se jasno utvrđuje da svaki subjekt koji na bilo koji način utječe na obradu osobnih podataka zbog vlastitih interesa ima ulogu voditelja obrade. Također, u istom predmetu nezavisni odvjetnik Mengozzi u svom mišljenju u točki 68. utvrđuje da bi pretjerani formalizam omogućio lako zaobilaznje odredbi Direktive 95/46 i da se stoga valja osloniti o činjeničnu, a ne o formalnu analizu kako bi se ocijenilo ima li neki subjekt stvarnu ulogu u određivanju svrhe i sredstava obrade.¹⁷ Iz toga proizlazi da čak i ako je pojedinom odgovornom subjektu formalno dodijeljena određena (pogrešna) uloga u obradi osobnih podataka, u kontekstu ispunjavanja obveza prema Općoj uredbi, potrebno je promatrati njihovu stvarnu ulogu u obradi osobnih podataka te činjenice koje upućuju na odgovornost za usklađenje sa zahtjevima Opće uredbe.¹⁸

Važnost jasnog razgraničenja uloge zajedničkog voditelja i izvršitelja obrade ima izravne implikacije na postupanje s osobnim podacima u obradi. Naime, izvršitelj obrađuje osobne podatke isključivo u ime voditelja obrade. Takvo je djelovanje šire objasnio EOZP u Smjernicama 07/2020 koje kazuju da postupanje “u ime” označava služenje tuđem interesu i podrazumijeva pravni pojam “delegiranja”.¹⁹ To znači da izvršitelj obrade provodi obradu i postupa isključivo prema uputama voditelja obrade, barem u odnosu na svrhu obrade i ključna sredstava obrade, što podrazumijeva odluke o pitanjima kao što su vrsta podataka koji se obrađuju, trajanje pohrane, primatelje i kategorije ispitanika.²⁰ Zakonitost obrade prema čl. 6. proizlazi isključivo iz aktivnosti voditelja obrade, što znači da izvršitelj obrade nije ovlašten utvrđivati pravne temelje za obradu, ne smije obrađivati podatke različito od uputa voditelja obrade te ujedno mora djelovati u skladu s pravnom osnovom koju je utvrdio voditelj. Izvršitelj obrade pritom može imati određeni stupanj slobodnog odlučivanja samo kada je riječ o sredstvima

¹⁵ Cf. EOZP, Smjernice 07/2020, str. 9.

¹⁶ SEU, C-25/17, EU:C:2018:551, t. 43., 44., 70.

¹⁷ SEU, C-25/17, Tietosuojavaltuutettu, mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija od 1. veljače 2018., EU:C:2018:57, t. 68.

¹⁸ Cf. Lisičar, H., *Načelo odgovornosti i odgovarajuće i učinkovite mjere prema Općoj uredbi o zaštiti podataka*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 74, br. 2, 2024., str. 223.

¹⁹ EOZP, Smjernice 07/2020, str. 26.

²⁰ *Ibid.*, str 26.

koja nisu ključna, kao što su najprikladnija tehnička i organizacijska sredstva za obradu koja se vrši u ime voditelja.

Djelovanje “u ime” voditelja obrade također podrazumijeva da izvršitelj obrade ne smije izvršiti obradu u svoju svrhu (ili za svoje interese), a kada bi tako postupio, to bi predstavljalo izravno kršenje čl. 28. st. 10. Opće uredbe te može biti podložan izricanju kazne zbog postupanja mimo naloga voditelja obrade. Navedeno jasno upućuje na to da izvršitelj obrade osobnih podataka ima “pomoćnu funkciju koja je specifično usmjerena na sam postupak obrade osobnih podataka”.²¹ Pritom je važno istaknuti široki obuhvat definicije pojma “obrade” osobnih podataka. Kako pojam obrade obuhvaća gotovo sve radnje koje je moguće obavljati na osobnim podacima – prikupljanje, prijenos, pohranu, organizaciju, prilagodbu, uvid i sve ostalo navedeno u čl. 4. t. 2. Opće uredbe, moguće je da se izvršitelju obrade povjeri samo neki od zadataka (pojedina faza) u postupku obrade te nije nužno da sudjeluje u svim procesima obrade osobnih podataka. U tim je slučajevima vjerojatno da se na mikrorazini različite obrade u lancu čine nepovezanim jer svaka od njih može imati različitu svrhu. Međutim, potrebno je svakako provjeriti ne bi li se na makrorazini ove obrade trebale smatrati “skupom operacija” koje teže zajedničkoj svrsi ili rabe zajednički definirana sredstva pa se u tom slučaju odgovorni subjekt ne bi smatrao izvršiteljem, već zajedničkim voditeljem.²²

U skladu s time jasno je da u kompleksnoj obradi osobnih podataka različiti subjekti mogu sudjelovati u različitim fazama postupka obrade kako bi se učinkovitije raspodijelili zadatci te je u tom slučaju vrlo teško razgraničiti pojedine uloge involviranih subjekata.²³ Stoga je za određivanje uloge subjekta u slojevitim obradama osobnih podataka njihovu ulogu potrebno razmatrati individualno u odnosu na pojedine postupke obrade, kao što su prikupljanje, bilježenje, organizacija, prijenos itd., za razliku od slučaja kada postoji ugovorno utvrđen odnos za cjelovitu obradu osobnih podataka od strane izvršitelja. Iz tog razloga potrebno je uzeti u obzir postojanje jasne hijerarhijske strukture između subjekata. Ona zahtijeva da izvršitelj tijekom cijelog trajanja obrade osobnih podataka postupi isključivo prema uputama voditelja obrade te ima izrazito ograničeno djelovanje (može eventualno odlučivati o najučinkovitijim tehničkim mjerama provođenja obrade). Ako neki subjekt koji sudjeluje u obradi nije vezan

²¹ BeckOK DatenschutzR/Spoerr, 48. Ed. 1.2.2024, DS-GVO Art. 26 Rn. 18-23 (AG Mannheim, presuda od 11.9.2019), C. H. Beck, München, 2024.

²² WP29, Mišljenje 01/2010, str. 20.

²³ Cf. Tristan, R., *The Concept of Joint Control under the Data Protection Law Enforcement Directive 2016/680 in Contrast to the GDPR*, Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law, vol. 11, br. 3, 2020., str. 242.

takvom hijerarhijskom strukturom te ima određenu mogućnost samostalnog odlučivanja u postupcima obrade, njega se ne može smatrati izvršiteljem obrade. Kao primjer možemo se osvrnuti na praksu nadzornih tijela i sudova u Saveznoj Republici Njemačkoj koji su u nekoliko različitih slučajeva tumačili razgraničenje između odgovornih subjekata na temelju Opće uredbe.

Nadzorno tijelo za zaštitu osobnih podataka u Bavarskoj (*Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht*) o razgraničenju uloga voditelja i izvršitelja obrade, tj. tumačenju čl. 4. t. 8. Opće uredbe (pojma izvršitelja obrade), govori da se obrada na temelju naloga u smislu zakonodavnog okvira o zaštiti osobnih podataka događa samo u slučajevima kada tijelo po nalogu drugog tijela primarno obrađuje osobne podatke. Naručivanje profesionalnih usluga druge vrste, tj. usluga koje nisu usredotočene na obradu podataka ili kojima obrada podataka nije glavni fokus ne predstavlja težišnu komponentu, tj. ne predstavlja obradu na temelju naloga u smislu zakonodavnog okvira za zaštitu osobnih podataka.²⁴ U istom dokumentu bavarsko nadzorno tijelo navodi i primjere koga se može smatrati izvršiteljem obrade, a koga ne može, pa tako među ostalim navodi da se izvršiteljem obrade ne mogu smatrati posrednici u osiguranju/financiranju i posrednici u okviru ugovora s krajnjim kupcima, već ih se ima smatrati voditeljima obrade.²⁵

Na sličan način razgraničenje uloge voditelja (zajedničkih voditelja) i izvršitelja tumači i sud u Mannheimu (*Amtsgerichts Mannheim*)²⁶ koji je u predmetu br. 1733/19 razmatrao uloge predstavničkog vijeća suvlasnika nekretnine i upravitelja nekretnine koji je angažiran kao izvršitelj te je zaključio da usluge upravitelja nekretnine izlaze izvan okvira pružanja usluge obrade osobnih podataka i njegove uloge kao izvršitelja obrade. Naime, sud u obrazloženju odluke navodi da, iako predstavničko vijeće suvlasnika primarno odlučuje o svrsi i sredstvima obrade osobnih podataka kada povjerava posao upravitelju nekretnine, sam upravitelj nekretnine potom utvrđuje svrhu i sredstva prikupljanja i obrade osobnih podataka. U sklopu svog poslovanja upravitelj prikuplja i obrađuje osobne podatke od predstavničkog vijeća i od samih suvlasnika kao što su imena i adrese suvlasnika, ali prikuplja i obrađuje podatke o potrošnji u svrhu izdavanja računa, podatke o korisnicima prostora te podatke trećih strana

²⁴ Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht, Was ist Auftragsverarbeitung und was nicht? od 20. 7. 2018, https://www.lida.bayern.de/media/FAQ_Abgrenzung_Auftragsverarbeitung.pdf (27. 7. 2024.).

²⁵ *Ibid.*, str. 2.

²⁶ AG Mannheim, presuda od 11. 9. 2019, broj 5 C 1733/19, WEG, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=AG%20Mannheim&Datum=11.09.2019&Aktenzeichen=5%20C%201733%2F19> (15. 8. 2024.).

koje pružaju usluge vezane uz održavanje nekretnine. Stajalište suda je da kontinuirane aktivnosti koje poduzima upravitelj nekretnine izlaze izvan okvira isključivog pružanja usluge obrade osobnih podataka, a budući da je upravitelj nekretnine angažiran na temelju inicijative predstavničkog vijeća suvlasnika, oba se tijela imaju smatrati zajedničkim voditeljima obrade.

Navedeni primjeri jasno upućuju na to koje je elemente u obradi osobnih podataka potrebno uzeti u obzir kada se želi utvrditi jasno razgraničenje između uloge izvršitelja obrade osobnih podataka od djelovanja odgovornih subjekata kao zajedničkih voditelja.

3. POJAM “ZAJEDNIŠTVA” I KRITERIJ PROCJENE ZAJEDNIČKOG VODITELJSTVA U OBRADI OSOBNIH PODATAKA

Opća uredba u čl. 26. st. 1. navodi da ako dvoje ili više voditelja obrade zajednički odrede svrhe i načine obrade, oni su zajednički voditelji obrade. Kada se tumači pojam zajedničkih voditelja, potrebno je uzeti u obzir i odredbu čl. 4. st. 1. t. 7. Opće uredbе koja definira voditelja obrade kao fizičku ili pravnu osobu, tijelo javne vlasti, agenciju ili drugo tijelo koje samo ili zajedno s drugima određuje svrhe i sredstva obrade osobnih podataka. Razmatrajući obje odredbe, može se zaključiti da, iako postoje terminološke razlike (zajednički voditelj – voditelj koji zajedno s drugima određuje) čl. 26. st. 1. zapravo predstavlja sadržajno ponavljanje i razradu definicije pojma “voditelj obrade”. Također, to upućuje na to da je svaki zajednički voditelj obrade ujedno i voditelj obrade, s razlikom da je odluku oko ključnih elemenata obrade (svrhe i sredstava) donio zajednički s drugim subjektom. Objе definicije predviđaju među ostalim suradnju više subjekata u odlučivanju pri čemu je “zajedničko odlučivanje” o svrsi i sredstvima ključni element kako bi se nekog smatralo zajedničkim voditeljima obrade. Taj kriterij “zajedničkog odlučivanja” služi razlikovanju zajedničkih voditelja od izvršitelja obrade ili samostalnih voditelja koji sudjeluju u obradi.

Ovdje je potrebno istaknuti da pojam “zajedništva” ne podrazumijeva potpunu jednakost i razmjernost odluka svih uključenih strana u donošenje odluke o svrsi i sredstvima, već ga je potrebno tumačiti u smislu izostanka samostalnosti u odlučivanju (odlučuje se zajedno s nekim drugim). Stoga se jasno može zaključiti da su dopušteni različiti oblici sudjelovanja u odlučivanju – u većoj ili manjoj mjeri, oko utvrđivanja svrhe i sredstava obrade. Pritom je čak moguća situacija postojanja zajedničkih voditelja obrade u kojoj nemaju svi pristup osobnom podatcima koji su predmet obrade.²⁷ Zajedničko odlučivanje također

²⁷ V. C-25/17, EU:C:2018:551, t. 75; C-210/16, EU:C:2018:388, t. 38; C-40/17, EU:C:2019:629, t. 82.

ne mora biti kontinuirano tijekom cijelog trajanja obrade, nego je ograničeno na postupke u kojima zajednički voditelji obrade donose stvarnu zajedničku odluku te na koje imaju stvaran utjecaj.²⁸

Važno je istaknuti da se “zajedničko odlučivanje”, tj. koncept zajedničkih voditelja ne odnosi na slučajeve kada jedan od subjekata ima slučajan ili neznatan utjecaj na proces odlučivanja. Potrebna je svjesna i namjerna suradnja u postupku obrade.²⁹ Tako primjerice ako dva samostalna voditelja obrađuju osobne podatke putem istog informacijskog sustava, to ne podrazumijeva automatski da se mogu smatrati zajedničkim voditeljima obrade osim u slučaju ako su oba zajednički donijeli odluku o svrsi i korištenju predmetnog sustava ili ako jedan voditelj predloži drugom voditelju da se koristi navedenim sustavom a ovaj to prihvati. Isto se odnosi i na obrade osobnih podataka u slučajevima razmjene podataka između dva voditelja u slučajevima kada nisu zajednički utvrdili svrhu i sredstva.³⁰

U pogledu određivanje svrhe, kod zajedničkih je voditelja važno da svaki od voditelja uključenih u obradu želi ostvariti svoju svrhu koja može biti zajednička s jednim ili više voditelja obrade. Također, mogući su slučajevi u kojima zajednički voditelji žele ostvariti različite svrhe, ali djeluju zajednički u njihovu ostvarenju. Takvo je stajalište zauzeo i nezavisni odvjetnik Bobek u mišljenju u predmetu C-40/17 Fashion ID,³¹ koji navodi da integriranje “Like” gumba na mrežnu stranicu društva Fashion ID ima marketinšku svrhu dok za Facebook ista radnja ima za svrhu ostvarivanje komercijalne dobiti prikupljanjem podataka korisnika. Iako je ovdje riječ o dvije različite svrhe, nezavisni odvjetnik Bobek navodi da u predmetnom slučaju postoji komplementarnost svrha, tj. iako svrhe nisu istovjetne, postoji zajednička svrha: komercijalna svrha i ona koja se tiče promidžbe za oba subjekta koji su inicirali obradu osobnih podataka.³² Iako se navedeno mišljenje o komplementarnosti svrhe može smatrati apstraktnim te previše širokim, te je takav pristup u znanstvenoj literaturi često kritiziran, SEU je u svojoj presudi u predmetu C-40/17 prihvatio stajalište nezavisnog odvjetnika Bobeka o zajedničkom utvrđivanju svrhe i sredstava. Tako je SEU u navedenom predmetu zauzeo stajalište da u tim okolnostima i podložno provjerama koje u

²⁸ V. C-40/17, EU:C:2019:629, t. 82.

²⁹ BeckOK DatenschutzR/Spoerr, 48th Ed. 1. 2. 2024, GDPR Art. 26 Rn. 24-34, C. H. Beck, München, 2024.

³⁰ *Ibid.*

³¹ SEU, C-40/17, Fashion ID GmbH & Co. KG v Verbraucherzentrale NRW e.V., mišljenje Nezavisnog odvjetnika Bobeka od 19. prosinca 2018., EU:C:2018:1039.

³² *Ibid.*, t. 105.

tom pogledu mora provesti sud koji je uputio zahtjev treba smatrati da društva Facebook Ireland i Fashion ID zajedno utvrđuju načine provođenja postupaka prikupljanja i otkrivanja prijenosom osobnih podataka posjetitelja internetske stranice društva Fashion ID.³³ Nadalje, SEU svoje stajalište obrazlaže i u t. 80 istog predmeta na način da u odnosu na svrhu navedenih postupaka obrade osobnih podataka društvo Fashion ID, koristeći Facebookov gumb “Like” na svojoj mrežnoj stranici, optimizira promidžbu svojih proizvoda te ih čini vidljivim na Facebookovoj stranici, čime ostvaruje komercijalnu prednost koja se sastoji u povećanoj promidžbi svojih proizvoda, te je time implicitno pristalo na prikupljanje i otkrivanje prijenosom osobnih podataka posjetitelja stranice društva Fashion ID. S obzirom na to da su navedeni postupci izvršeni u gospodarskom interesu društva Fashion ID i Facebooka, koji s tim podacima raspolaže u vlastite poslovne svrhe, otkrivanje prijenosom osobnih podataka predstavlja protučinidbu za prednost danu društvu Fashion ID.³⁴ Na temelju navedenog Sud u t. 81 utvrđuje da se u takvim okolnostima može smatrati, podložno provjerama koje mora provesti sud koji je uputio zahtjev, da društva Fashion ID i Facebook Ireland zajedno utvrđuju svrhu postupaka prikupljanja i otkrivanja prijenosom osobnih podataka o kojima je riječ u glavnom postupku.³⁵

Gotovo identično široko tumačenje zajedničkog određivanja svrhe SEU daje u presudi u predmetu C-25/17, gdje navodi da je cilj širokog definiranja pojma “voditelja obrade” osigurati učinkovitu i potpunu zaštitu osoba čiji se podatci obrađuju, pri čemu postojanje zajedničke odgovornosti ne znači nužno jednaku odgovornost različitih subjekata uključenih u obradu osobnih podataka. Naprotiv, ti subjekti mogu biti uključeni u tu obradu u različitim fazama i stupnjevima, tako da razinu odgovornosti svakog od njih valja procjenjivati vodeći računa o svim relevantnim okolnostima predmetnog slučaja.³⁶ Tako SEU kazuje da je očito da prikupljanje osobnih podataka osoba kojima se pristupa i njihova naknadna obrada služe ostvarenju cilja širenja vjere zajednice Jehovinih svjedoka te, dakle, članovi propovjednici te zajednice to prikupljanje i naknadnu obradu provode radi ostvarenja svrha te zajednice. Usto, ne samo da zajednica Jehovinih svjedoka ima općenita saznanja o činjenici provođenja takvih obrada radi širenja njezine vjere nego ona i organizira i koordinira aktivnost propovijedanja svojih članova, među ostalim raspodjelom područja aktivnosti različitih

³³ SEU, C-40/17, EU:C:2019:629, t. 79.

³⁴ *Ibid.*, t. 80.

³⁵ *Ibid.*, t. 81.

³⁶ SEU, C-25/17, EU:C:2018:551, t. 66.

propovjednika.³⁷ Stoga je očito da zajednica Jehovinih svjedoka, organizirajući, koordinirajući i potičući aktivnost propovijedanja svojih članova radi širenja svoje vjere, sudjeluje zajedno sa svojim članovima propovjednicima u utvrđivanju svrhe i načina obrade osobnih podataka osoba kojima se pristupa.³⁸

Isto stajalište širokog tumačenja zajedničkog određivanja svrhe i njezine komplementarnosti kao preuvjeta za određivanje zajedničkog voditeljstva zauzima i Europski nadzornik za zaštitu podataka u Smjernicama o pojmovima voditelja obrade, izvršitelja obrade i zajedničkih voditelja obrade na temelju Uredbe 2018/1725 (dalje u tekstu: Smjernice Europskog nadzornika)³⁹ kada navodi da pojam zajedničkog odlučivanja treba razumijevati kao bilo koju situaciju u kojoj svaki pojedini voditelj ima mogućnost/pravo odlučivati o svrsi i ključnim elementima obrade, što podrazumijeva i da je svaki voditelj prije stupanja u dogovor s drugom stranom bio upoznat s općenitom svrhom i sredstvima. Kako bi se utvrdilo da postoji zajedničko voditeljstvo, samo po sebi je dovoljno da sve stranke postignu takav dogovor. Sumarno, dovoljno je da postoji opća razina komplementarnosti i jedinstva svrhe ako je ona zajedno sa sredstvima posljedica zajedničkog odlučivanja.⁴⁰

Kada je riječ o odlučivanju o sredstvima obrade, nameće se pitanje je li nužno da subjekti zajednički odlučuju o svrsi i sredstvima obrade kumulativno ili je dovoljno da odluče samo o svrsi obrade ili samo o sredstvima obrade, a kako bi se mogli smatrati zajedničkim voditeljima, te u kojoj mjeri odlučivanje o sredstvima mora biti uravnoteženo.

Po pitanju nužnosti kumulativnog ispunjavanja oba uvjeta u određivanju svrhe i sredstva, WP29 u svom mišljenju o konceptu voditelja i izvršitelja u Mišljenju 01/2010 zauzima stajalište da nije nužno kumulativno ispunjavanje oba uvjeta, već je dovoljno da subjekti zajednički odluče o svrsi ili o ključnim elementima sredstava. S obzirom na to da involviranost pojedinog subjekta u postupak odlučivanja može varirati te da odlučivanje o sredstvima – kada je riječ o ključnim sredstvima – može imati utjecaj i na samu svrhu obrade, smatra se da uvjet o kumulativnom određivanju svrhe i sredstava ne mora nužno biti

³⁷ *Ibid.*, t. 71.

³⁸ *Ibid.*, t. 73.

³⁹ Europski nadzornik za zaštitu podataka, EDPS Guidelines on the concepts of controller, processor and joint controllership under Regulation (EU) 2018/1725, od 7. studenoga 2019., https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-11-07_edps_guidelines_on_controller_processor_and_jc_reg_2018_1725_en.pdf (10. 8. 2024.).

⁴⁰ *Ibid.*, str. 23.

ispunjen kako bi se subjekte smatralo zajedničkim voditeljima.⁴¹ S druge strane, praksa SEU-a i nacionalnih sudova te neovisnih nadzornih tijela⁴² u tumačenju odredbi koje se odnose na zajedničke voditelje zauzima stajalište da oba uvjeta, zajedničko određivanje svrhe i zajedničko odlučivanje o sredstvima obrade, moraju biti ispunjena kumulativno te predstavljaju nužni element u određivanju subjekata zajedničkim voditeljima. Takvo tumačenje iznosi i nezavisni odvjetnik Bobek u mišljenju u predmetu C-40/17 a koje u tekstu presude prihvaća i SEU kada navodi da, kako bi se dvije osobe (ili više njih) smatralo zajedničkim voditeljima, među njima mora postojati jedinstvo svrhe i načina obrade osobnih podataka.⁴³ U protivnome, a kako u istom mišljenju navodi nezavisni odvjetnik Bobek, ako se odgovornost, bez potkrijepljenog objašnjenja, pripíše nekomu tko nije imao kontrolu nad ishodom, takvo će se pripisivanje odgovornosti obično smatrati nerazumnim ili nepravednim.⁴⁴

Jednako tako u predmetu C-683/21 nezavisni odvjetnik Emiliou u svom mišljenju⁴⁵ smatra da je Sud u svojim prethodnim odlukama naveo da postojanje zajedničkog vođenja obrade ne znači nužno jednaku odgovornost ili sudjelovanje različitih uključenih osoba ili subjekata. Naprotiv, zajednički voditelji obrade mogu biti uključeni u obradu u različitim fazama, tako da razinu odgovornosti svakog od njih valja procjenjivati vodeći računa o svim relevantnim okolnostima svakog pojedinog slučaja (kao primjerice u predmetu C210/16). Osim toga, u slučaju postojanja zajedničke odgovornosti više subjekata za istu obradu ne zahtijeva se da svaki od njih ima pristup osobnim podacima o kojima je riječ (kao primjerice u predmetu C-25/17). Važno je, međutim, da oni zajednički sudjeluju u određivanju svrha i sredstava obrade.⁴⁶ U tom pogledu nezavisni odvjetnik napominje da, kao što se to navodi u Smjernicama 07/2020, takvo zajedničko sudjelovanje može postojati u različitim oblicima. Ono može proizlaziti iz zajedničke odluke koju donose dva subjekta ili više njih ili biti rezultat usklađenih odluka tih subjekata. Kada je to slučaj, važno je samo da se odluke međusobno

⁴¹ Cf. WP29, Mišljenje 01/2010, str. 14 i str. 19.

⁴² Cf. Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder, Datenschutzkonferenz, *Gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche*, Art. 26 DS-GV, preuzeto iz BeckOK DatenschutzR/Spoerr, 48th Ed. 1. 2. 2024, GDPR Art. 26 Rn. 35-42, München, 2024.

⁴³ SEU, C-40/17, EU:C:2018:1039, mišljenje nezavisnog odvjetnika Bobeka, t. 100.

⁴⁴ *Ibid.*, t. 91; Cf. Millard, C., *et. al.*, *op.cit.* bilj. 13, str. 219.

⁴⁵ SEU, C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos v Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, mišljenje nezavisnog odvjetnika Nicholasa Emilioua od 4. svibnja 2023., EU:C:2023:376.

⁴⁶ SEU, C-683/21, EU:C:2023:376, mišljenje nezavisnog odvjetnika Emilioua, t. 37.

nadopunjuju i da su neophodne za to da bi se obrada odvijala na takav način da imaju konkretan učinak na određivanje svrha i sredstava obrade, što u biti znači da obrada ne bi bila moguća bez sudjelovanja objiju strana.⁴⁷ Ovdje je važno istaknuti mogućnost da jedan od subjekata predloži sredstva koja će se rabiti za pojedine faze obrade, a ostali ih prihvate (kao što je to u predmetu C-40/17 i "Like" gumba tvrtke Facebook), što se može također smatrati zajedničkom odlukom u pogledu sredstava.

Iz navedenog stajališta nezavisnog odvjetnika Emilioua, ali i iz prethodno citiranih presuda, jasno se može zaključiti da za postojanje zajedničkog voditeljstva nije nužno da zajednički voditelji imaju jednaku odgovornost u obradi osobnih podataka ili da zajednički sudjeluju u svim fazama obrade, tako da razinu odgovornosti svakog pojedinog subjekta treba procjenjivati u odnosu na pojedine postupke obrade. Moguće je (i često se u praksi i događa) da dva ili više subjekata zajednički djeluju primjerice samo u prikupljanju, pohrani ili davanju informacija ispitanicima, dok ostale faze obrade osobnih podataka svaki od njih izvršava samostalno. Takvo tumačenje daje i SEU u više predmeta, a posebice u prethodno citiranim predmetima C-40/17, C-25/17 i C-683/21.

Kada je utvrđeno da u obradi sudjeluje više subjekata kao zajednički voditelji obrade, svaki od subjekata dužan je ispuniti sve zahtjeve koje Opća uredba nameće voditeljima obrade za svoj dio odgovornosti. Također, nužno je formalno utvrditi jasnu i transparentu raspodjelu odgovornosti između zajedničkih voditelja, što je moguće učiniti i putem obvezujućeg pravnog akta na način da se u akt uključe svi ključni elementi koje propisuje Opća uredba, što se jasno navodi i u Smjernicama Europskog nadzornika za zaštitu podataka o konceptu voditelja, izvršitelja i zajedničkih voditelja na temelju Uredbe 2018/1725.⁴⁸

Iz svega prethodno navedenoga vezano uz mogućnost utvrđenja nalaze li se subjekti koji sudjeluju u obradi osobnih podataka u ulozi zajedničkih voditelja moguće je sumarno istaknuti nekoliko ključnih zaključaka. Prvo, zajedničko odlučivanje (voditeljstvo) ne podrazumijeva jednaku raspodjelu odgovornosti u cijelom postupku obrade osobnih podataka. Kao drugi zaključak možemo iznijeti da određene svrhe obrade osobnih podataka pojedinih subjekata koji sudjeluju u obradi osobnih podataka ne moraju biti identične. Nadalje, kada se utvrđuje je li riječ o zajedničkom utvrđivanju svrhe, potrebno je promatrati cijelu obradu na širi način te uzeti u obzir i moguću komplementarnost određenih svrha. Pritom je važno voditi računa o tome da ne postoji jasna hijerarhijska struktura među subjektima koji sudjeluju u obradi. Također, nije nužno da svi

⁴⁷ SEU, C-683/21, EU:C:2023:376, mišljenje nezavisnog odvjetnika Emilioua, t. 38.

⁴⁸ Smjernice Europskog nadzornika, *op.cit.* bilj. 38., str. 28.

subjekti koji sudjeluju u obradi imaju kontinuirani pristup osobnim podacima koji su predmet obrade. Istodobno, uloga zajedničkih voditelja može se primjenjivati i na pojedine postupke u obradi osobnih podataka te nije nužno da se primjenjuje na postupak obrade osobnih podataka u cijelosti, ali je važno istaknuti da u slučaju zajedničkog voditeljstva svi subjekti koji imaju moć odlučivanja moraju donijeti odluku o svrsi i o sredstvima obrade kumulativno. Kada promatramo zajedničko odlučivanje o sredstvima obrade, dovoljno je da jedan subjekt predloži, a ostali prihvate koja će se sredstva obrade rabiti u pojedinim postupcima obrade. Konačno, iz prethodno navedene prakse SEU-a možemo zaključiti da ako je u obradi angažiran drugi subjekt bez namjere da se isključivo bavi obradom osobnih podataka, već je obrada dio pružanja neke druge usluge u kojoj on sam ima mogućnost odrediti svrhu i sredstva, taj angažirani subjekt nema ulogu izvršitelja, nego se nalazi u ulozi voditelja ili zajedničkog voditelja.

Ovdje je također važno istaknuti da zajednički voditelji u pogledu ispunjavanja obveza koje nameće Opća uredba imaju pojedinačno iste obveze kao da su samostalni voditelji dok je između zajedničkih voditelja potrebno na jasan i transparentan način utvrditi raspodjelu odgovornosti u obradi osobnih podataka, čime se bavimo u sljedećem poglavlju.

4. ODREĐIVANJE ODGOVORNOSTI IZMEĐU ZAJEDNIČKIH VODITELJA

U skladu s čl. 26. st. 1. zajednički voditelji prema Općoj uredbi imaju izričitu obvezu na transparentan način međusobno urediti svoje odgovornosti za poštovanje obveza iz Opće uredbe. Ovdje je riječ o novom obliku obveznog uređivanja pravnih odnosa između dva ili više voditelja obrade koji se u pravu zaštite osobnih podataka prvi put izravno uređuje Općom uredbom.⁴⁹ Suprotno od izriječkom navedenih obveza u Općoj uredbi u pogledu uređivanja odnosa između voditelja i izvršitelja, ovdje se u općenitoj formi nameće obveza postizanja transparentnog dogovora između dva ili više voditelja obrade u svrhu bolje zaštite prava ispitanika. S obzirom na takvu formulaciju odredbe čl. 26. Opće uredbe može se postaviti pitanje u kakvoj formi predmetni dogovor mora biti te koji su njegovi bitni elementi. Logično je zaključiti da, s obzirom na različite kompleksne odnose koji se mogu javiti u obradi osobnih podataka između zajedničkih voditelja, u samoj Općoj uredbi nije bilo moguće iznijeti definitivan popis bitnih sastojaka koje bi taj dogovor uključivao, već se naglasak stavlja

⁴⁹ Colcelli, V., *Joint Controller Agreement under GDPR*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series, vol. 3, 2019., str. 1031.

na odnos i transparentnost prema ispitanicima. Takvo stajalište reflektirano je i u samoj razmatranoj odredbi koja naglašava obvezu implementacije načela transparentnosti, osobito s obzirom na ostvarivanje prava ispitanika koja su im zajamčena Općom uredbom te dužnosti u pogledu pružanja informacija ispitanicima koje proizlaze iz čl. 13. i 14. Opće uredbe.

S obzirom na navedene obveze te uzimajući u obzir pravnu sigurnost, iako to Općom uredbom ne nalaže oblik (forma) dogovora, jasno se može zaključiti da se prednost treba dati pisanom obliku sporazuma obvezujućeg karaktera kao što je ugovor ili neki drugi pravno obvezujući akt. Navedeno je i preporuka EOZP-a u Smjernicama 07/2020⁵⁰ koji takvo stajalište obrazlaže svrhom lakšeg dokazivanja transparentnosti i postupanja u skladu s načelom odgovornosti. Također, u slučajevima kada jedan od zajedničkih voditelja ne postupuje u skladu s dogovorom, obvezujući pravni akt omogućava ostalim voditeljima obrade da od njega zahtijevaju odgovornost te postupanje u skladu s obvezujućim aktom. U svakom slučaju, dogovor mora biti jasan i razumljiv, što je posebice važno u odnosu na ispitanike koji prema čl. 26. st. 2 imaju pravo uvida u bit dogovora između zajedničkih voditelja.⁵¹

Jedan od bitnih sastojaka obvezujućeg pravnog akta, a kao što je to prethodno spomenuto, jest dogovor između zajedničkih voditelja oko jasne raspodjele uloga u obradi osobnih podataka vodeći računa osobito o mogućnostima ostvarivanja prava ispitanika te pružanja informacija u skladu s načelom transparentnosti. Kako bi to bilo moguće, potrebno je jasno utvrditi predmet i svrhu obrade osobnih podataka, vrste obrade osobnih podataka te kategoriju ispitanika. Bitno je istaknuti da u skladu s čl. 26. st. 3. Opće uredbe, neovisno o uvjetima dogovora, ispitanici mogu ostvarivati svoja prava u vezi sa svakim od zajedničkih voditelja obrade, kao i protiv svakog od njih.⁵² Osim navedenog izričitog zahtjeva, u dogovor između zajedničkih voditelja preporučljivo je u skladu sa Smjernicama 07/2020⁵³ uključiti i neke druge sastojke koji se odnose na obradu osobnih podataka a u svrhu postupanja u skladu s načelom odgovornosti i postizanja bolje zaštite prava ispitanika. To se ponajprije odnosi na jasan dogovor oko provedbe svih načela zaštite osobnih podataka prema čl. 5. Opće uredbe. Nadalje, važno je jasno utvrditi pravnu osnovu za obradu osobnih podataka, što ne isključuje mogućnost da se različiti zajednički voditelji koriste različitim pravnim osnovama za različite osobne podatke ili postupke

⁵⁰ EOZP, Smjernice 07/2020, str. 46.

⁵¹ Čl. 26. st. 2. Opće uredbe.

⁵² Čl. 26. st. 3. Opće uredbe.

⁵³ V. EZOP, Smjernice 07/2020, str. 44.

obrade. Kao i kada je riječ o uređivanju odnosa s izvršiteljima, preporučljivo je utvrditi sve potrebne sigurnosne mjere koje je potrebno poduzeti u obradi koja je predmet dogovora, kao i odgovornosti u odnosu na izvješćivanje o povredama te prema potrebi obvezu provedbe procjene učinka na zaštitu podataka. Osim navedenih elemenata moguće je dogovorno utvrditi i način odabira izvršitelja obrade osobnih podataka, te eventualnu obvezu traženja prethodne suglasnosti od ostalih zajedničkih voditelja, kao i uvjete prenošenja osobnih podataka u treće zemlje, način i uvjete prestanka zajedničkog sudjelovanja u obradi osobnih podataka te posljedično postupanje (brisanje, prijenos ili zadržavanje) osobnih podataka kod jednog od voditelja obrade,⁵⁴ minimalne uvjete koje je potrebno zadovoljiti kod implementacije tehničkih i organizacijskih mjera, te konačno mogućnost i uvjete sekundarne uporabe osobnih podataka, a čime se bavimo više u sljedećem poglavlju.

5. PITANJE OBRADJE OSOBNIH PODATAKA U SEKUNDARNE SVRHE

Okrećemo se sad pitanju mogućnosti obrade osobnih podataka u sekundarne svrhe, odnosno obrade za svrhe različite od onih koje su utvrđene na početku procesa obrade osobnih podataka. Pitanje je utječe li, i u kojoj mjeri, uloga u kojoj se nalazi pojedini subjekt na dopuštenost daljnje obrade osobnih podataka u njegove vlastite sekundarne svrhe.

Svaki subjekt koji sudjeluje u obradi osobnih podataka može to činiti u statusu voditelja obrade, jednog od zajedničkih voditelja obrade ili izvršitelja obrade osobnih podataka. Prethodno smo objasnili koje kriterije je potrebno uzeti u obzir u pojedinom procesu obrade prigodom razgraničenja voditelja obrade (zajedničkih voditelja) i izvršitelja obrade.

U slučaju kada neki subjekt djeluje kao izvršitelj obrade podataka, dopuštenost obrade osobnih podataka u sekundarne svrhe prikupljenih u tijeku prvotne obrade je u potpunosti isključena. Nekoliko je razloga kojima se može poduprijeti takvo stajalište. Prvo i najvažnije, izvršitelj obrade ne određuje svrhu obrade osobnih podataka, nego to čini voditelj obrade. Budući da ne može odrediti svrhu obrade podataka, izvršitelj obrade logično ne može ni rabiti podatke u bilo koju vlastitu svrhu. Ako se to pak dogodi, izvršitelj obrade se samom takvom radnjom pretvara u samostalnog voditelja obrade, pri čemu istodobno povrijeđuje Opću uredbu. Kao što je to prethodno navedeno, to jasno slijedi iz njezina čl. 28. st. 10., gdje se navodi da "ako izvršitelj obrade krši ovu Uredbu utvrđivanjem

⁵⁴ Cf. Colcelli, V., *op.cit.* bilj. 49, str. 1039.

svrhe i načine obrade podataka, izvršitelj obrade smatra se voditeljem obrade u pogledu te obrade”. Sve navedeno potvrdio je EOZP u svojim Smjernicama 07/2020 gdje se navodi da “djelovanje ‘u ime’ također znači da izvršitelj obrade ne smije izvršiti obradu u svoju svrhu (svoje svrhe)”.⁵⁵ Budući da on izvorno ne obrađuje podatke ni u kakve vlastite svrhe (primarna uporaba podataka), izvršitelj obrade nije ih ovlašten obrađivati ni u sekundarne vlastite svrhe.

U onim slučajevima kad je odgovorni subjekt u položaju samostalnog voditelja obrade, za dopuštenost obrade podataka u sekundarne svrhe primjenjuju se bez posebnosti odgovarajuća pravila iz Opće uredbe (vidi dalje u tekstu).

Preostaje razmotriti postoje li ikakve specifičnosti u pogledu dopuštenosti obrade osobnih podataka u sekundarne svrhe u slučaju kada je odgovorni subjekt u položaju jednog od zajedničkih voditelja obrade. SEU do sada nije dao odgovor na ovo pitanje, niti su, prema dostupnim informacijama, u tijeku postupci u kojima bi se o tome odlučivalo. S druge strane, u Smjernicama 07/2020 EOZP je u iznimno kratkoj formi, bez opširnijeg obrazlaganja, iznio stajalište iz kojeg se može zaključiti da mogućnost obrade podataka u sekundarne svrhe koji se obrađuju u kontekstu zajedničkog voditeljstva, u samostalne sekundarne svrhe jednog od tih zajedničkih voditelja, načelno nije ograničena ni uvjetovana, osim ako je takvo ograničenje ili uvjet posebno ugovoren. Naime, EOZP smatra da je, kad je riječ o sporazumu kojim međusobno uređuju svoje odgovornosti u kontekstu zajedničkog voditeljstva, potrebno razlikovati bitne i nuzgredne sastojke tog sporazuma. U tom kontekstu, među nuzgrednim sastojcima, navodi da sporazum može uključivati “ostale teme koje bi se mogle razmotriti ovisno o predmetnoj obradi i namjeri strana uključuju, primjerice, ograničenja protiv toga da jedan od zajedničkih voditelja obrade upotrebljava osobne podatke u drugu svrhu”.⁵⁶ *A contrario*, slijedi da Opća uredba načelno ne ograničava zajedničke voditelje obrade da rabe u svoje vlastite sekundarne svrhe one podatke koji su izvorno prikupljeni u zajedničke svrhe. Da bi se takvo ograničenje primjenjivalo, ono mora biti dogovoreno od strane zajedničkih voditelja.

Prethodno opisano stajalište EOZP-a razumno je i u skladu s Općom uredbom. Ovo stoga što obrada u sekundarne svrhe od strane jednog od zajedničkih voditelja obrade, u njegove vlastite svrhe, u pravilu neće imati učinke na drugog zajedničkog voditelja obrade. Nadalje, za takvu obradu prvi zajednički voditelj postaje samostalni voditelj, pa posljedično samostalno preuzima i sve odgovornosti za usklađenost s odredbama Opće uredbe. Posljedično, i u nedostatku suprotne prakse, smatramo da se odgovorni subjekt koji obrađuje osobne

⁵⁵ Smjernice 07/2020, str 26.

⁵⁶ Smjernice 07/2020, str. 45.

podatke u sekundarnu svrhu može razumno pouzdati u prethodno izneseno stajalište EOZP-a te smatrati da u slučaju zajedničkog voditeljstva nije potrebno dopuštenje drugog zajedničkog voditelja za tu obradu podataka u vlastite sekundarne svrhe, osim ako je sporazumom između zajedničkih voditelja predviđeno takvo ograničenje.

5.1. Opća pravila o obradi osobnih podataka u sekundarne svrhe

U skladu s načelom ograničenja svrhe iz čl. 5. st. 1 (b) Opće uredbe, osobni podatci moraju biti “prikupljeni u posebne, izričite i zakonite svrhe te se dalje ne smiju obrađivati na način koji nije u skladu s tim svrhama”. Iz načela ograničenja svrhe jasno slijedi da je voditelj obrade vezan svrhom zbog koje su podatci prikupljeni, kad je riječ o daljnjim obradama tih podataka. Međutim, pitanje do koje granice seže ta vezanost izvor je znatnih pravnih dvojbi i nesigurnosti, što predstavlja rizik za sve voditelje obrada osobnih podataka. Opisat ćemo stoga ukratko pravno uređenje i dvojbe koje se postavljaju u vezi s načelom ograničenja svrhe i mogućim odstupanjima od njega.

5.1.1. Primarne svrhe obrade osobnih podataka

Voditelj obrade inicijalno podatke prikuplja i obrađuje ih u određenu svrhu. Ta svrha određuje se prije prikupljanja podataka, odnosno najkasnije u trenutku njihova prikupljanja.⁵⁷ Tu svrhu u nastavku nazivamo primarnom (prvotnom, početnom). Pritom nije relevantno jesu li podatci prikupljeni od samog ispitanika ili su dobiveni iz nekog drugog izvora. Izvor podataka relevantan je samo u pogledu sadržaja i trenutka davanja obavijesti ispitaniku u skladu s pravilima o transparentnosti.⁵⁸ Ono što jest važno je da svaka primarna svrha obrade mora imati svoj pravni temelj iz čl. 6. st. 1. t. a Opće uredbe, te da u odnosu na nju moraju biti dosljedno primijenjena načela obrade osobnih podataka iz čl. 5. Opće uredbe.

Primarna svrha ne mora biti samo jedna. Naime, ništa ne priječi, i u praksi se često događa, da voditelj obrade definira u trenutku prikupljanja podataka da će se podacima koristiti za više različitih svrha. Ono što je važno jest da je ispitanik o svim tim svrhama i drugim aspektima obrade pravodobno obaviješten, što se postiže pravilima o transparentnosti, u skladu s čl. 13. i 14. Opće uredbe.

⁵⁷ Uvodna izjava br. 39 Opće uredbe.

⁵⁸ Čl. 13. i 14. Opće uredbe.

5.1.2. *Daljnje (sekundarne) svrhe obrade osobnih podataka*

U praksi se često javlja potreba da voditelj obrade, osim obrade osobnih podataka u svrhe koje su određene prije prikupljanja podataka (primarne svrhe), obrađuje podatke i u neke daljnje (sekundarne) svrhe. Kako je SEU objasnio u predmetu C-77/21, pitanje usklađenosti obrade u sekundarne svrhe postavlja se samo u slučaju kada svrhe daljnje obrade nisu jednake svrhama prvotnog prikupljanja.⁵⁹

Primjerice, u kontekstu poslovanja voditelja obrade, sam voditelj obrade može imati interes koristiti se podacima ispitanika koje je prikupio u svrhu inicijalnog pružanja usluge, a koji se tiču urednog izvršavanja obveza ispitanika, za procjenu sposobnosti ispitanika da izvrši druge svoje obveze. U takvim slučajevima govorimo o uporabi podataka u daljnje svrhe, odnosno u svrhe različite od svrhe u koju su podatci izvorno prikupljeni. U nastavku takve svrhe nazivamo sekundarnima. Pitanje je u kojim je slučajevima i pod kojim uvjetima voditelj obrade ovlašten obrađivati podatke koje ima pod svojom kontrolom, u sekundarne svrhe.

U skladu s čl. 6. st. 4. Opće uredbe, prva je mogućnost koja stoji na raspolaganju voditelju obrade koji se želi koristiti podacima kojima raspolaže u neku sekundarnu svrhu zatražiti i dobiti privolu ispitanika za takvu daljnju obradu. Druga je mogućnost, također u skladu s čl. 6. st. 4. Opće uredbe, da se voditelj obrade koristi takvim podacima u sekundarnu svrhu kad se takvo korištenje temelji na pravu Unije ili države članice koje predstavlja nužnu i razmjernu mjeru u demokratskom društvu za zaštitu ciljeva iz čl. 23. st. 1. Opće uredbe.

Ako za obradu osobnih podataka u sekundarnu svrhu postoji privola ispitanika ili je takva obrada dopuštena pravom Unije ili države članice, voditelj obrade ovlašten je koristiti se podacima u sekundarnu svrhu bez ispunjavanja bilo kakvih daljnjih uvjeta u pogledu odnosa primarne i sekundarne svrhe. U tom se slučaju ne primjenjuje ograničenje iz čl. 5. st. 1. t. b Opće uredbe prema kojemu se osobni podatci ne mogu rabiti za svrhe koje "nisu u skladu" s primarnima. Navedeno jasno slijedi iz uvodne izjave br. 50 Opće uredbe, gdje se navodi da "ako je ispitanik dao privolu ili se obrada temelji na pravu Unije ili pravu države članice koje čini potrebnu i razmjernu mjeru u demokratskom društvu posebno za zaštitu važnih ciljeva od općeg javnog interesa, voditelju obrade trebalo bi dopustiti daljnju obradu osobnih podataka neovisno o usklađenosti svrha". Navedeno stajalište zauzima i SEU u predmetu C-268/21.⁶⁰

⁵⁹ SEU, C-77/21, Digi Távközlési és Szolgáltató Kft. v Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, presuda od 20. listopada 2022., EU:C:2022:805, t. 34.

⁶⁰ SEU, C-268/2, Norra Stockholm Bygg AB v Per Nycander AB, presuda od 2. ožujka 2023., EU:C:2023:145, t. 33.

Isto tako, pitanje usklađenosti svrha ne postavlja se u slučajevima kad se sekundarna obrada vrši u svrhe arhiviranja u javnom interesu, u svrhe znanstvenog ili povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe, budući da se na temelju neoborive presumpcije iz čl. 5. st. 1. t. b Opće uredbe navedene svrhe uvijek smatraju sukladnima s primarnima.

Dalje se može postaviti pitanje što se događa ako voditelj obrade pak nema privolu ispitanika, i nije ovlašten obrađivati podatke u sekundarnu svrhu na temelju prava Unije ili države članice, i nije riječ o obradi podataka u svrhe arhiviranja u javnom interesu, u svrhe znanstvenog ili povijesnog istraživanja ili u statističke svrhe. U tom slučaju, voditelj obrade može ispitati je li sekundarna svrha usklađena ili kompatibilna s primarnom. Ako je to slučaj, obrada podataka će načelno biti dopuštena.

Koncept sekundarne usklađene svrhe nije definiran Općom uredbom, ali jasno proizlazi iz njezina čl. 5. st. 1. t. b i čl. 6. st. 4. Kako je prethodno rečeno, načelo ograničenja svrhe propisuje da osobni podatci moraju biti “prikupljeni u posebne, izričite i zakonite svrhe te se dalje ne smiju obrađivati na način koji nije u skladu s tim svrhama”. Na postojanje usklađenih svrha upućuje ograničenje da se podatci ne smiju dalje obrađivati na način koji “nije u skladu” sa svrhama zbog kojih su prikupljeni. U izvornom tekstu Opće uredbe na engleskom jeziku, koji je jasniji od prijevoda na hrvatski, rabi se sintagma “*not further processed in a manner that is incompatible with those purposes*”.⁶¹ Drugim riječima, svrha usklađena s primarnom je ona svrha koja je “u skladu” (*compatible*) s njome. Kriteriji koji se uzimaju u obzir pri određivanju je li neka svrha usklađena s primarnom uređeni su u čl. 6. st. 4. Opće uredbe. Kako je SEU objasnio u predmetu C-77/21 “ti kriteriji odražavaju nužnost konkretne, logične i dovoljno bliske veze između svrha prvotnog prikupljanja osobnih podataka i daljnje obrade tih podataka te omogućuju da se osigura da daljnja obrada ne odstupa od legitimnih očekivanja (ispitanika) u pogledu daljnje uporabe njihovih podataka”, uz istodobno omogućavanje “određene fleksibilnosti u korist voditelja obrade u upravljanju tim podacima”.⁶²

Analiza samih kriterija koji se primjenjuju za utvrđivanje kompatibilnosti svrhe izlazila bi izvan okvira ovog rada. Iako su ti kriteriji otvoreni različitim interpretacijama, njihovom primjenom se ipak može doći do određenih zaključaka u pogledu usklađenosti svrha. Svedeno, jednako kao i kod testa legitimnog interesa, u osnovi je ovdje riječ o ocjeni koja se može dati samo u okolnostima svakog pojedinog slučaja. Ono na što je ovdje potrebno naglasiti

⁶¹ Čl. 5. st. 1 (b) Opće uredbe.

⁶² SEU, C-77/21, EU:C:2022:805, t. 36 – 37.

jest pitanje učinka usklađenosti svrhe. Drugim riječima, ako se zaključi da su svrhe usklađene, i dalje postoje različita mišljenja kakve to učinke izaziva na zakonitost obrade osobnih podataka. Pitanje oko kojeg postoje podijeljena mišljenja u pravnoj literaturi jest zahtijeva li usklađena svrha zaseban pravni temelj iz čl. 6. st. 1. Opće uredbe ili se za nju primjenjuje pravni temelj primarne svrhe. Prema jednoj skupini mišljenja, usklađena sekundarna svrha zahtijeva vlastiti pravni temelj koji može biti različit od pravnog temelja primarne svrhe.⁶³ Drugim riječima, iako su svrhe usklađene, one su ipak različite pa posljedično svaka treba imati vlastitu pravnu osnovu. To ne znači da se pravne osnove ne mogu preklapati, odnosno biti iste za primarnu i sekundarnu svrhu. Međutim, ovo je ishod koji se može, ali ne mora dogoditi. Ključno za ovu skupinu mišljenja jest to da voditelj obrade mora i za usklađene sekundarne svrhe analizirati i utvrditi koja je ispravna pravna osnova. U takvim se okolnostima postavlja pitanje koji bi onda uopće bio značaj utvrđivanja usklađenosti, ako je i uz nju potrebna zasebna pravna osnova. Odgovor leži u činjenici što neki predstavnici ove skupine mišljenja smatraju da, ako ne postoji privola za sekundarnu obradu ili se ona ne može temeljiti na pravu Unije ili države članice ili nije riječ o prethodno spomenutim obradama u statističke i slične svrhe, onda obrada podataka u sekundarnu neusklađenu svrhu više nije moguća.⁶⁴ O ovome će biti više riječi dalje u tekstu.

Prema drugoj skupini mišljenja, usklađena sekundarna svrha je toliko usko povezana s primarnom svrhom da je, iz perspektive načela ograničenja svrhe, riječ *de facto* o istoj svrsi. Posljedično, predstavnici ove skupine zauzimaju stajalište da ako je sekundarna svrha usklađena s primarnom, za nju nije potreban zasebna pravna osnova, nego se voditelj obrade oslanja na pravnu osnovu primarne svrhe.⁶⁵ To stajalište podupire i uvodna izjava br. 50. Opće uredbe, u kojoj se navodi da u slučaju usklađenosti svrha “nije potrebna pravna osnova zasebna od one kojom je dopušteno prikupljanje osobnih podataka”. Međutim, predstavnici prve skupine smatraju da je ova rečenica ostala u tekstu Opće

⁶³ Sartor, G., u: Spiecker gen. Dohmann, I. *et al.* (ur.), *General Data Protection Regulation: Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, London, 2023., str. 326; BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 48. Ed. 1. 5. 2024, DS-GVO Art. 6 Rn. 102-109, München, 2024.

⁶⁴ Sartor, G., *ibid.*, str. 325.

⁶⁵ Rossnagel, A.; Richter, P., u: Spiecker gen. Dohmann, I. *et al.* (ur.), *General Data Protection Regulation: Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, London, 2023., str. 276 – 277; Kotschy, W., u: Kuner, C.; Bygrave, L. A.; Docksey, C.; Drechsler L., *The EU General Data Protection Regulation: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020., str. 341.

uredbe omaškom, u procesu usklađivanja pozicija koje su različite institucije imale tijekom postupka njezina donošenja, ili je tumače na način da znatno ograničavaju njezin učinak.⁶⁶

SEU do sad nije razmatrao ovo pitanje, tako da ne čudi da na nacionalnoj razini oko njega postoje suprotstavljena rješenja. Primjerice, 2019. godine ovo se pitanje razmatralo na konferenciji njemačkih nadzornih tijela te je zauzeto stajalište da se pri ocjeni usklađenosti svrhe treba zahtijevati da i usklađena sekundarna svrha ima vlastitu pravnu osnovu.⁶⁷ S druge je strane moguće skrenuti pozornost na nekoliko odluka belgijskog nadzornog tijela (Autorité de protection des données / Gegevensbeschermingsautoriteit, dalje u tekstu: APD/GBA) iz kojih slijedi da kad su primarna i sekundarna svrha usklađene, nije potrebna samostalna pravna osnova za sekundarnu svrhu.⁶⁸ Slično stajalište zauzelo je i Nizozemsko državno vijeće (Raad van State) kada je odlučivalo o pitanjima usklađenosti svrhe.⁶⁹

Prema našem mišljenju, prednost bi se trebala dati drugom gore navedenom tumačenju, prema kojem usklađena sekundarna svrha ne zahtijeva samostalnu pravnu osnovu, nego se za nju rabi pravna osnova primarne svrhe. Međutim, u svjetlu prethodno opisanih nedoumica u pravnoj praksi i teoriji, odgovorni subjekt koji rabi podatke u sekundarnu svrhu se nužno izvrgava određenom riziku ako postupa pod pretpostavkom da dodatna pravna osnova nije nužna. Također, mišljenja smo da je pitanje potrebe za dodatnom pravnom osnovom moguće vezati uz pitanje koliko široko se može tumačiti koncept usklađene svrhe, što je također podložno interpretacijama. Naime, iako se pitanje je li za

⁶⁶ Albrecht, J. P., *The EU's New Data Protection Law – How A Directive Evolved Into A Regulation*, Computer Law Review International, vol. 17, br. 2, 2016., str. 33-43, preuzeto iz: BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 48. Ed. 1. 5. 2024, DS-GVO Art. 6 Rn. 102-109.

⁶⁷ Datenschutzkonferenz, *Erfahrungsbericht der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder zur Anwendung der DS-GVO*, studeni 2019, https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/dskb/20191213_erfahrungsbericht_zur_anwendung_der_ds-gvo.pdf, t. 13. (14. 8. 2024.).

⁶⁸ Vidi odluke u predmetima APD/GBA 03/2021, [https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_\(Belgium\)_-_03/2021](https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_(Belgium)_-_03/2021); APD/GBA 46/2024, [https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_\(Belgium\)_-_46/2024](https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_(Belgium)_-_46/2024); APD/GBA 115/2022, [https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_\(Belgium\)_-_115/2022](https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_(Belgium)_-_115/2022); APD/GBA 125/2021, [https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_\(Belgium\)_-_125/2021](https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_(Belgium)_-_125/2021) (10.08.2024.).

⁶⁹ Raad van State u predmetu br. 202004638/1/A3, [https://gdprhub.eu/index.php?title=RvS_\(Netherlands\)_-_202004638/1/A3](https://gdprhub.eu/index.php?title=RvS_(Netherlands)_-_202004638/1/A3); Raad van State u predmetu br. – 201905347/1/A3, https://gdprhub.eu/index.php?title=RvS_-_201905347/1/A3 (10. 8. 2024.).

sekundarnu svrhu potrebna samostalna pravna osnova ili nije može definirati kao apstraktno i načelno, potrebno je ipak prepoznati da usklađena sekundarna svrha može biti više ili manje vezana uz primarnu. Ako su one usko vezane, logično je za pretpostaviti da će primarna pravna osnova moći opravdati i sekundarnu svrhu. No, ako se u praksi pokaže da je koncept usklađenosti moguće tumačiti relativno široko, onda se može pokazati da neka sekundarna usklađena svrha ipak može biti temeljena na drugoj pravnoj osnovi.

Konačno, pitanje je na koji način voditelj obrade (jedan od zajedničkih voditelja) treba postupiti u slučaju kad podatke želi obrađivati u neusklađenu sekundarnu svrhu (i pritom obradu ne može temeljiti na privoli ili pravu Unije odnosno države članice). Prema određenim autorima, takva obrada jednostavno nije dopuštena.⁷⁰

Takvo rješenje bi, međutim, bilo iznimno restriktivno, jer bi *de facto* zahtijevalo od voditelja obrade da u trenutku inicijalnog prikupljanja podataka predvidi i sve svoje eventualne buduće potrebe te definira odgovarajuće procese obrada podataka i za te svrhe. Makar je ovako nešto u teoriji poželjno, to je u praksi nemoguće ostvariti iz barem dva razloga. Prvo, u prirodi poslovnih aktivnosti je da se mijenjaju i razvijaju. Sustav zaštite osobnih podataka među ostalim ima za cilj osigurati da procesi obrada podataka prate poslovne aktivnosti i da se obrade osobnih podataka koje su nužne za poslovanje odvijaju na zakonit način. S druge strane, nije svrha Opće uredbe regulirati u kojem trenutku voditelj obrade može poduzimati određenu poslovnu aktivnost, niti je njezina svrha regulirati kako poduzetnik može upravljati svojim poslovanjem. Drugo, moguće je i u praksi se često događa, da voditelj obrade svojom omaškom ili u pretjeranom strahu od eventualne neusklađenosti s Općom uredbom, svrhe inicijalno definira pretjerano usko. U takvom slučaju zatvaranje mogućnosti daljnje obrade u neusklađene svrhe, odnosno omogućavanje obrade samo na temelju privole ispitanika, čini nam se kao pretjerani pravni formalizam. Drugim riječima, mišljenja smo da ako je voditelj obrade osobnih podataka ovlašten u trenutku prikupljanja podataka definirati da će se oni obrađivati u nekoliko različitih svrha (A, B, C) i ako bi sve tri te obrade bile zakonite, primjerice na temelju legitimnog interesa, onda bi trebalo biti moguće da voditelj obrade inicijalno započne s obradom u svrhe A i B, pa ako u nekom kasnijem trenutku utvrdi da mu je potrebna i obrada u svrhu C, da mu je ostavljena mogućnost zakonito dodati i navedenu svrhu C koja se temelji na istoj pravnoj osnovi.

Apsurdnost ograničavanja uporabe osobnih podataka samo na one svrhe koje su utvrđene na početku procesa obrade prepoznaju i drugi autori. Rješenje koje

⁷⁰ Kotschy, W., *op. cit.* u bilj. 65, str. 343.

se često predlaže za ovaj problem jest da voditelj obrade provede čitav postupak definiranja obrade od početka,⁷¹ uključujući i prikupljanje podataka.⁷² Drugim riječima, smatra se da voditelj obrade uvijek ima slobodu provesti postupak “od početka”, što uključuje i ponovno pribavljanje podataka.⁷³ U jednom od komentara se tako eksplicitno objašnjava da se voditelj obrade ne smije u sekundarnu neusklađenu svrhu koristiti podacima koje već ima u svom posjedu za primarnu svrhu, nego ih mora pribaviti ponovno. Drugim riječima, od voditelja se traži da ponovno prođe kroz sve tegobe pokretanja procesa obrade osobnih podataka.⁷⁴ Ovaj pristup se načelno može činiti razumnim, ali i njemu se može uputiti prigovor. Glavna zamjerka, po našem mišljenju, očituje se u zahtjevu za ponovnim prikupljanjem podataka koje voditelj obrade već ima u svom posjedu. Nejasno je, naime, čemu bi točno služio ovakav zahtjev, osim da dodatno oteža postupanje voditelju obrade, a da se istodobno time ne unaprjeđuju interesi ispitanika. Po našem mišljenju, ovo stoga što ispitanik po pravilima o transparentnosti (čl. 13. i 14. Opće uredbe) u svakom slučaju mora biti obaviješten o sekundarnoj obradi podataka, nakon čega ima protiv nje mogućnost koristiti se svim pravnim sredstvima koja bi imao i da je ta svrha utvrđena na početku obrade. Konačno, možemo utvrditi da, kad je riječ o korištenju podataka koje već ima u svom posjedu, u sekundarnu neusklađenu svrhu, pojedini voditelj obrade mora imati odgovarajuću pravnu osnovu iz čl. 6. st. 1. Opće uredbe te o tome mora transparentno obavijestiti ispitanike, primjenom pravila iz čl. 13. i 14. Opće uredbe. Ipak, dok pitanje uporabe podataka u sekundarne (usklađene i neusklađene) svrhe ne razriješi SEU, moguće je tvrditi u prilog bilo kojeg rješenja. U takvim okolnostima, kada je riječ o zajedničkim voditeljima te mogućnost obrade podataka u sekundarnu svrhu od strane jednog od voditelja obrade, taj voditelj obrade mora biti svjestan potencijalnog rizika koje obrada u sekundarne svrhe nosi sa sobom.

⁷¹ Simitis, S.; Hornung, G.; Spiecker I., *Datenschutzrecht DS-GVO mit BDSG Großkommentar*, Nomoskommentar, Baden-Baden, 2024., Rn. 96.

⁷² BeckOK DatenschutzR/Schantz, 48. Ed. 1. 11. 2021, DS-GVO Art. 5 Rn. 23; Kühling, J.; Buchner, B., *General Data Protection Regulation, Federal Data Protection Act: DS-GVO / BDSG*, C. H. Beck, München, 2024., Rn. 47, 185.

⁷³ Kühling, J.; Buchner, B., *General Data Protection Regulation, Federal Data Protection Act: DS-GVO / BDSG*, C. H. Beck, München, 2024, Rn. 185.

⁷⁴ *Ibid.*

6. ZAKLJUČAK

U modernom informacijskom društvu, obrada osobnih podataka kompleksan je proces zbog velike količine podataka i mnogobrojnih sudionika. Koncept zajedničkih voditelja obrade podataka, koji dijele odgovornost, prepoznat je tek u razvoju zakonodavstva Europske unije donošenjem Direktive 95/46/EZ, iako i tada nedostaje jasna razrada tog koncepta. Opća uredba dodatno je uredila taj koncept, zahtijevajući transparentnost i jasnu raspodjelu odgovornosti među voditeljima. Ipak, izazovi u praksi ostaju, poput razgraničenja uloga voditelja i izvršitelja obrade, te potrebe za jasnim kriterijima i regulacijom sekundarne uporabe podataka. Iz razmatranja iznesenih u ovom radu može se jasno istaknuti važnost funkcionalne analize prigodom dodjeljivanja određene uloge odgovornim subjektima koji sudjeluju u obradi osobnih podataka a pritom je ključno voditi računa da je odgovornost nametnuta prema stvarnoj ulozi odgovornog subjekta, a ne korištenom nazivu ili dodijeljenoj ulozi u ugovoru ili drugom pravno obvezujućem aktu. Jasno razgraničenje između voditelja obrade i izvršitelja obrade temelji se na njihovoj ulozi u postupku – voditelj odlučuje o svrsi i sredstvima obrade, dok izvršitelj postupa isključivo po uputama voditelja. Sudska praksa SEU-a i smjernice nadzornih tijela, poput Smjernica 07/2020, naglašavaju nužnost procjene svakog subjekta zasebno, u skladu s njihovim stvarnim zadacima, kako bi se osigurala zakonitost obrade osobnih podataka. Pritom je potrebno uzeti u obzir mnogobrojne elemente u obradi osobnih podataka kada se želi jasno razgraničiti uloge izvršitelja obrade osobnih podataka od djelovanja odgovornih subjekata kao zajedničkih voditelja, a posebice elemente kao što su jasna hijerarhijska struktura, razina sudjelovanja u odlučivanju o svrsi i sredstvima obrade te djeluje li u pojedinim postupcima obrade osobnih podataka jedan od subjekata isključivo prema nalogu drugoga. Ključni element zajedničkog voditeljstva je “zajedničko odlučivanje” o svrsi i sredstvima obrade, ali ne mora nužno podrazumijevati i jednaku ulogu ili odgovornost svih uključenih. Zajedničko odlučivanje može varirati u intenzitetu i može biti ograničeno na specifične faze obrade. Također, zajednički voditelji mogu imati različite svrhe, koje mogu biti komplementarne, kao što je u radu prikazano razmatrajući odluke SEU-a. Također, SEU naglašava da postojanje zajedničkog voditeljstva ne znači jednaku odgovornost ili jednaku mogućnost pristupa podacima od strane svih subjekata, već se naglasak stavlja na utjecaj na donošenje odluka o obradi. Tako je prigodom procjene postojanja zajedničkog voditeljstva nužno uzeti u obzir mnogobrojne kriterije kao što su raspodjela odgovornosti, različitost svrha za obradu osobnih podataka, mogućnost pristupa osobnim podacima, kumulativnog donošenja odluke o ključnim elementima obrade, razina usluge koja se pruža obradom osobnih podataka te postojanje jasno usklađene suradnje između više voditelja obrade.

Kada razmatramo dopuštenost obrade podataka u sekundarne svrhe od strane jednog od voditelja u odnosu zajedničkih voditelja, možemo utvrditi da načelno ona nije ograničena, osim ako sporazum između njih ne predviđa drukčije, kao što to potvrđuju i Smjernice EOZP-a. Opća uredba nalaže da se osobni podatci prikupljaju za određene svrhe i da daljnja obrada mora biti u skladu s prvotnim svrhama. Sekundarna obrada podataka može biti dopuštena uz privolu ispitanika ili ako je propisana zakonom. Ako nema privole ili zakonske osnove, potrebno je procijeniti kompatibilnost sekundarne svrhe s primarnom svrhom kako bi se procijenila valjanost pravne osnove za obradu osobnih podataka. Pritom možemo istaknuti da u vezi s pravnom osnovom za sekundarnu svrhu postoje različita mišljenja: neki smatraju da je potreban zaseban pravni temelj, dok drugi smatraju da se može rabiti temelj primarne svrhe u slučajevima kada su svrhe kompatibilne. Iako se može zaključiti da sekundarne svrhe ne zahtijevaju uvijek zaseban pravni temelj, u nedostatku relevantnih tumačenja nadzornih tijela i SEU-a postoji pravna nesigurnost oko ovog pitanja te bi svaki voditelj obrade koji se nalazi u odnosu zajedničkog voditelja s drugim subjektima trebao pažljivo procijeniti svoje radnje vezane uz kompatibilnost svrhe i pravne osnove za obradu osobnih podataka kako bi izbjegao potencijalne rizike.

BIBLIOGRAFIJA

- Millard, C.; Kuner, C.; Cate, F. H.; Lynskey, O.; Loideain, N. N.; Svantesson, D. B., *At this rate, everyone will be [joint] controller of personal data!*, *International Data Privacy Law*, vol. 9, br. 4, str. 217 – 219. DOI: 10.1093/idpl/ipz027.
- Colcelli, V., *Joint Controller Agreement under GDPR*, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, vol. 3, 2019., DOI: 10.25234/eclic/9043.
- Albrecht, J. P., *The EU's New Data Protection Law – How A Directive Evolved Into A Regulation*, *Computer Law Review International*, vol. 17, br. 2, 2016., str. 33 – 43., DOI:10.9785/cr-2016-0202.
- Lisičar, H., *Načelo odgovornosti i odgovarajuće i učinkovite mjere prema Općoj uredbi o zaštiti podataka*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 74, br. 2, 2024., str. 217 – 253., DOI: 10.3935/zpfz.74.2.03.
- Tristan, R., *The Concept of Joint Control under the Data Protection Law Enforcement Directive 2016/680 in Contrast to the GDPR*, *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, vol. 11, br. 3, 2020., str. 242 – 251.
- BeckOK DatenschutzR/Spoerr, 48. Ed. 1.2.2024, DS-GVO Art. 26 Rn. 18-23, C. H. Beck, München, 2024.

- Spiecker gen. Dohmann, I.; Papakonstantinou, V.; Hornung, G.; De Hert, P., *General Data Protection Regulation: Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, London, 2023.
- BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 48. Ed. 1.5.2024, DS-GVO Art. 6 Rn. 102-109. C. H. Beck, München, 2024.
- Simitis, S.; Hornung, G.; Spiecker I., *Datenschutzrecht DS-GVO mit BDSG Großkommentar*, Nomoskommentar, Baden-Baden, 2024.
- Kuner, C.; Bygrave, L. A.; Docksey, C.; Drechsler, L., *The EU General Data Protection Regulation: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2020.
- Kühling, J.; Buchner, B., *General Data Protection Regulation, Federal Data Protection Act: DS-GVO / BDSG*, C. H. Beck, München, 2024.
- Radna skupina osnovana po čl. 29., Mišljenje o konceptu voditelja i izvršitelja 01/2010 od 16. 2. 2010.
- Europski odbor za zaštitu podataka, Smjernice 07/2020 o pojmovima voditelja i izvršitelja obrade u Općoj uredbi o zaštiti podataka, verzija 2.0, usvojeno 7. srpnja 2021.
- Europski nadzornik za zaštitu podataka, Smjernice o konceptu voditelja, izvršitelja i zajedničkih voditelja na temelju Uredbe 2018/1725 od 7. studenoga 2019.

IZVORI

- Konvencije za zaštitu osoba glede automatizirane obrade osobnih podataka, European Treaty Series – No. 108, Strasbourg, 28. I. 1981.
- Direktiva 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka, SL L 281, 23. 11. 1995., p. 31–50.
- 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) (Tekst značajan za EGP), SL L 119, 4. 5. 2016, str. 1 – 88.
- SEU, C-210/16, Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein v Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH, presuda od 5. lipnja 2018., EU:C:2018:388.
- SEU, C-25/17, Tietosuojavaltuutettu, presuda od 10. srpnja 2018., EU:C:2018:551.
- SEU, C-40/17, Fashion ID GmbH & Co. KG v Verbraucherzentrale NRW eV, presuda od 29. srpnja 2019., EU:C:2019:629.

- SEU, C-77/21, Digi Távközlési és Szolgáltató Kft. v Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság, presuda od 20. listopada 2022, EU:C:2022:805.
- SEU, C-268/2, Norra Stockholm Bygg AB v Per Nycander AB, presuda od 2. ožujka 2023, EU:C:2023:145.
- SEU, C-25/17, Tietosuojavaltuutettu, mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija od 1. veljače 2018., EU:C:2018:57.
- SEU, C-40/17, Fashion ID GmbH & Co. KG v Verbraucherzentrale NRW e.V., mišljenje nezavisnog odvjetnika Bobeka od 19. prosinca 2018., EU:C:2018:1039.
- SEU, C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos protiv Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija, mišljenje nezavisnog odvjetnika Nicholasa Emilioua od 4. svibnja 2023., EU:C:2023:376.
- Autorité de protection des données / Gegevensbeschermingsautoriteit u predmetima:
03/2021, [https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_\(Belgium\)_-_03/2021](https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_(Belgium)_-_03/2021).
46/2024, [https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_\(Belgium\)_-_46/2024](https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_(Belgium)_-_46/2024).
115/2022, [https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_\(Belgium\)_-_115/2022](https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_(Belgium)_-_115/2022).
125/2021, [https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_\(Belgium\)_-_125/2021](https://gdprhub.eu/index.php?title=APD/GBA_(Belgium)_-_125/2021).
- Raad van State u predmetu br. 202004638/1/A3, [https://gdprhub.eu/index.php?title=RvS_\(Netherlands\)_-_202004638/1/A3](https://gdprhub.eu/index.php?title=RvS_(Netherlands)_-_202004638/1/A3); Raad van State u predmetu br. – 201905347/1/A3, https://gdprhub.eu/index.php?title=RvS_--_201905347/1/A3 (10. 8. 2024.).
- Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht, Was ist Auftragsverarbeitung und was nicht? od 20. 7. 2018, https://www.lida.bayern.de/media/FAQ_Abgrenzung_Auftragsverarbeitung.pdf (27. 7. 2024.).
- Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder, Datenschutzkonferenz, Gemeinsam für die Verarbeitung Verantwortliche, Art. 26 DS-GV.
- AG Mannheim, presuda od 11. 9. 2019, broj 5 C 1733/19, WEG, <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=AG%20Mannheim&Datum=11.09.2019&Aktenzeichen=5%20C%201733%2F19> (15. 8. 2024.).
- Datenschutzkonferenz, Erfahrungsbericht der unabhängigen Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder zur Anwendung der DSGVO, studeni 2019., https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/dskb/20191213_erfahrungsbericht_zur_anwendung_der_ds-gvo.pdf, t. 13. (14. 8. 2024.).

Summary

Hrvoje Lisičar*

Marko Jurić**

**CONCEPT OF JOINT CONTROLLERS AND DATA PROCESSING
FOR SECONDARY PURPOSES ACCORDING TO THE GENERAL
DATA PROTECTION REGULATION (EU) 2016/679**

Although the possibility of participation of two or more subjects in the processing of personal data as joint controllers was already provided for in Directive 95/46/EC, and despite the interpretations of the Court of Justice of the European Union, which in its judgments clearly points to the necessity of a wider application of the above-mentioned concept, until the adoption of the General Data Protection Regulation (EU) 2016/679, in practice, this concept did not fully take root. Only after the entry into force of the General Data Protection Regulation, which aims to achieve a higher level of protection of data subjects' rights and imposes greater responsibility on the responsible entities for handling personal data, will a wider discussion on the application of the concept of joint controllers open. The aim of this paper is to consider the essential elements in the delimitation of the role of joint managers and processors, to determine, based on existing case law, which criteria need to be taken into account when assessing joint controllership, and finally, based on the available literature and judicial practice of supervisory bodies and the Court of Justice of the European Union, to consider the possibilities of secondary use of personal data by one of the controllers that participated in the primary data processing in the capacity of a joint controller.

Key words: General Data Protection Regulation, GDPR, data protection, personal data, joint controllers, secondary purpose

* Hrvoje Lisičar, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; hrvoje.lisicar@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.org/0009-0003-7566-3538

** Marko Jurić, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; marko.juric@pravo.unizg.hr; ORCID ID: orcid.id/0000-0001-8499-4193