

# Kolačići - analiza pravnog okvira i hrvatskih web stranica

---

Gubić, Luka

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:274347>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-07**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU**

**KATEDRA ZA PRAVO INFORMACIJSKIH TEHNOLOGIJA I  
INFORMATIKU**

**KOLAČIĆI – ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I HRVATSKIH  
WEB STRANICA**

**LUKA GUBIĆ**

**DIPLOMSKI RAD**

**MENTORICA: IZV. PROF. DR. SC. NINA GUMZEJ**

**U ZAGREBU, 2023.**

### Izjava o izvornosti

Ja, Luka Gubić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima od onih navedenih u radu.

Luka Gubić  
(potpis studenta)

# SADRŽAJ

1.	<b>Uvod</b> .....	1
2.	<b>Europski i hrvatski pravni okvir</b> .....	4
	2.1. <i>Direktiva o e-privatnosti</i> .....	4
	2.1.1. Odnos <i>Direktive o e-privatnosti</i> i <i>Opće uredbe o zaštiti podataka</i> .....	5
	2.1.2. Valjanost privole.....	8
	2.1.3. Iznimke od privole.....	12
	2.1.4. Kategorizacija kolačića.....	15
	2.2. <b>Domaći pravni okvir i aktivnosti regulatornih tijela</b> .....	16
	2.2.1. <i>Zakon o elektroničkim komunikacijama</i> .....	16
	2.2.2. Aktivnosti Agencije za zaštitu osobnih podataka.....	18
	2.2.3. Aktivnosti Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti .....	19
3.	<b>Analiza kolačića na domaćim web stranicama</b> .....	21
	3.1. <b>Količina i vrsta kolačića u upotrebi</b> .....	21
	3.2. <b>Praksa domaćih web stranica</b> .....	27
	3.3. <b>Osvrt na rezultate istraživanja</b> .....	32
4.	<b>Budućnost regulacije kolačića</b> .....	35
	4.1. <i>Uredba o e-privatnosti</i> .....	35
	4.1.1. Odnos s <i>Općom uredbom o zaštiti podataka</i> .....	36
	4.1.2. Predložena regulacija kolačića .....	36
	4.2. <b>Ostala rješenja i aktualnosti</b> .....	42
5.	<b>Zaključak</b> .....	49

## Sažetak // Abstract

Ovim radom pregledava se europski i hrvatski pravni okvir relevantan za uređenje kolačića. Konkretno, analiziraju se odredbe *Direktive o e-privatnosti* glede privole u vezi s *Općom uredbom o zaštiti podataka*. Posebno se detaljno proučavaju kriteriji valjane privole za pohranu kolačića, kao i iznimke kad za pohranu nije potrebna privola. S ciljem razjašnjenja tih kriterija, proučavaju se stajališta Europskog odbora za zaštitu podataka i praksa Suda Europske unije. Također, analizira se nacionalna implementacija *Direktive o e-privatnosti* kroz *Zakon o elektroničkim komunikacijama*, kao i aktivnosti Agencije za zaštitu osobnih podataka i Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti. U nastavku rada provodi se istraživanje kolačića na najpopularnijim hrvatskim web stranicama. Prikupljeni podaci uspoređuju se s prijašnjim hrvatskim i globalnim istraživanjima. Nadalje, istraživanjem se obuhvaćaju obavijesti za kolačiće i politike privatnosti pojedinih domaćih web stranica. Pritom se posebno izdvajaju slučajevi web stranica koje nisu u skladu s važećim propisima i praksom. Konačno, analiziraju se odredbe prijedloga *Uredbe o e-privatnosti* te se izlažu pozitivne i negativne strane predloženih rješenja. Osim prijedloga *Uredbe o e-privatnosti*, izlažu se i druge novosti koja će utjecati na uporabu kolačića u budućnosti.

//

This paper examines the European and Croatian legal framework relevant for the regulation of cookies. Specifically, an analysis of the provisions of the *ePrivacy Directive* regarding consent related to the *General Data Protection Regulation* is conducted. The criteria of valid consent for cookies are examined in particular detail, as well as exemptions when consent is not required. In order to clarify these criteria, the stances of the European Data Protection Board are explained, as well as the case law of the Court of Justice of the European Union. Moreover, an analysis is conducted regarding the national implementation of the *ePrivacy Directive* through the *Electronic Communications Act*, as well as the activities of the Croatian regulatory bodies. Subsequently, a study regarding cookies is carried out on the most popular Croatian websites. The collected data is compared with previous domestic and global studies. Furthermore, the conducted research examines cookie banners and privacy policies on select domestic websites. Specifically, examples of websites that are not in accordance with the legal framework are shown. Finally, the provisions of the proposal for the *ePrivacy Regulation* are analysed. Both positive and negative aspects of the proposed regulation are considered. In addition to *ePrivacy Regulation* proposal, other solutions are presented that will affect the way cookies are utilized in the future.

# 1. Uvod

Prilikom korištenja internetom, istovremeno šaljemo i primamo informacije na svojim uređajima.<sup>1</sup> Među takvim informacijama nalaze se i „kolačići“ (engl. *cookies*) koji se na naše uređaje pohranjuju u obliku tekstualne datoteke.<sup>2</sup> Sustav kolačića i sami naziv osmislio je 1994. godine Lou Montulli.<sup>3</sup> Nakon što je kolačić pohranjen na uređaj, informacije koje on sadrži vraćaju se na server kojem smo pristupili prilikom posjete web stranici.<sup>4</sup>

Skupni naziv za uređaje na koje se mogu pohranjivati informacije (npr. tvrdi disk računala) jest terminalna oprema. Ona čini dio korisnikova privatnog života te zajedno s pohranjenim informacijama pripada korisniku.<sup>5</sup> Podaci koji su pohranjeni na terminalnu opremu često su osobne i osjetljive naravi, stoga ih je potrebno adekvatno zaštititi pravnim propisima.<sup>6</sup>

Izvorna svrha kolačića bila je obavijestiti server o ponovnoj posjeti korisnika web stranici kojoj je prethodno pristupio. Radilo se o postupku koji je osmišljen u korist posjetitelja web stranice, kako bi mogao brže i jednostavnije pristupiti željenom sadržaju.<sup>7</sup> Popularni primjer kolačića osmišljenih u korist korisnika su kolačići koji prilikom web shoppinga pohranjuju informacije o proizvodima koje je korisnik spremio u „košaricu“ (engl. *Shopping Cart*).

Međutim, izvorna svrha kolačića s vremenom je proširena. Količina i vrsta podataka koji se prikupljaju preko kolačića su znatno povećani u odnosu na prošlost. Podatke putem ove tehnologije danas mogu prikupljati i „treće strane“ (engl. *third-party*) i potom ih dijeliti između

---

<sup>1</sup> Gralla, Preston, *How the Internet Works*, Que Publishing, Indianapolis, 2006., str. 8.

<sup>2</sup> Dragičević, Dražen; Gumzej, Nina, *Privatnost i zaštita osobnih podataka u digitalnom okruženju*, 2018., [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/FIN\\_Cjelovito\\_poglavlje\\_5\\_knjige\\_PIT%5B3%5D.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/FIN_Cjelovito_poglavlje_5_knjige_PIT%5B3%5D.pdf), str. 9.

<sup>3</sup> LaCroix, Kenneth; Loo, Yin L.; Choi, Young B., *Cookies and Sessions: A Study of What They Are, How They Work and How They Can Be Stolen*, u: 2017 International Conference on Software Security and Assurance (ICSSA), 2017., str. 20-24., na str. 20.

<sup>4</sup> Cahn, Aaron; Alfeld, Scott; Barford, Paul; Muthukrishnan, S., *An Empirical Study of Web Cookies*, u: Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web; WWW '16; International World Wide Web Conferences Steering Committee: Republic and Canton of Geneva, CHE, 2016., str. 891-901., na str. 891.

<sup>5</sup> Uvodna izjava 24. Direktive 2002/58/EZ o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (*Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama*), SL L 201, 31.7.2002., str. 37-47. - izdanje na hrvatskom jeziku: 13/Sv. 52, str. 111-121.; uvodna izjava 65-66. *Direktive 2009/136/EZ o pravima građana u kontekstu novog regulatornog okvira u elektroničkim komunikacijama*, SL L 337, 18.12.2009., str. 11-36. - izdanje na hrvatskom jeziku: 13/Sv. 52, str. 224-249

<sup>6</sup> Gumzej, Nina, *Zaštita podataka u elektroničkim komunikacijama*, 2011. (doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu), t. V. 6. v.

<sup>7</sup> Hormozi, Amir M., *Cookies and Privacy*, u: Information Systems Security, 2005., 13/6, str. 51-59., na str. 51.

više web stranica.<sup>8</sup> Operatori koriste prikupljene podatke za marketing i stvaranje opsežnih baza podataka o korisnicima web stranica.

Osim toga, podaci sadržani na terminalnoj opremi mogu biti ugroženi slijedom nedopuštenih aktivnosti trećih strana, zbog čega je korisnicima nužno pružiti zaštitu predviđenu *Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*.<sup>9</sup> Nedopuštene aktivnosti mogu proizlaziti iz špijunskog softvera (engl. *spyware*), mrežnih grešaka (engl. *web bugs*), skrivenih identifikatora i drugih metoda kojima se pristupa korisnikovim informacijama bez njegova znanja.<sup>10</sup>

S obzirom na te okolnosti, prilikom korištenja internetom dovedena je u pitanje zaštita prava na privatnost građana. Osviještenost o potrebi za regulacijom tehnologije kolačića kroz desetljeća je dovela do postupnog razvoja propisa i prakse na području Europske unije. Postoji posebna potreba za uređenjem pravilnog načina pohrane kolačića na terminalnu opremu korisnika, kao i obrade podataka koji su sadržani u kolačićima, a koji se odnose na korisnika. U tom je smislu također potrebno razmotriti i transparentnost glede svrha u koju se prikupljaju podaci o korisnicima web stranica prilikom upotrebe kolačića i sličnih tehnologija.

Ovim je radom učinjen pregled regulacije kolačića u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj. Istaknute su relevantne odredbe važećih propisa, kao i smjernice i mišljenja nadležnih tijela. Posebno su analizirani propisani zahtjevi glede valjanosti privole i iznimki kad za kolačiće nije potrebna privola. Radi pojašnjenja tih kriterija, provedena je također analiza stajališta Suda Europske unije glede upotrebe kolačića, kao i rješenja, odnosno aktivnosti nacionalnih nadzornih tijela.

Za potrebe rada, također je provedeno istraživanje kolačića na hrvatskim web stranicama u srpnju 2023. godine. Na temelju prikupljenih podataka, obavljena je statistička analiza količine i vrsta kolačića na najpopularnijim hrvatskim web stranicama. Također su prikazani primjeri loše

---

<sup>8</sup> Roesner, Franziska; Kohno, Tadayoshi; Wetherall, David, *Detecting and Defending Against {Third-Party} Tracking on the Web*; 2012., <https://www.usenix.org/system/files/conference/nsdi12/nsdi12-final17.pdf>, str. 1.

<sup>9</sup> Vidi čl. 8. st. 1. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

<sup>10</sup> *Direktiva o e-privatnosti*, op. cit., uvodna izjava 24.

prakse na domaćim web stranicama, gdje operatori nisu pravilno proveli svoje dužnosti u skladu s važećim propisima.

Konačno, pregledan je prijedlog budućeg europskog propisa za regulaciju kolačića na području Europske unije. Pritom je pojašnjeno zašto postoji potreba za novim pravnim uređenjem i kako će ono utjecati na uporabu kolačića od strane operatora i korisnika web stranica. Učinjen je poseban osvrt na moderna tehnička rješenja za sustav privole kolačića, kao i načine usklađivanja interesa poslužitelja web stranica s jedne strane, a korisnika s druge strane. Osim prijedloga novog propisa, izložena su i ostala rješenja i novosti koje će u budućnosti utjecati na uporabu kolačića na području Europske unije.



## 2. Europski i hrvatski pravni okvir

### 2.1. Direktiva o e-privatnosti

U srpnju 2002. godine na području Europske unije na snagu je stupila *Direktiva o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o e-privatnosti)*<sup>11</sup>, koja je osmišljena kako bi se mogla učinkovito nositi s izazovima interneta i novijih tehnologija u području zaštite osobnih podataka i prava na privatnost u elektroničkom komunikacijskom sektoru.<sup>12</sup> Dio navedenih izazova predstavljalo je i učestalo i nerijetko netransparentno korištenje kolačića u praksi. Temeljna odredba koja regulira njihovo korištenje sadržana je u čl. 5. st. 3. *Direktive o e-privatnosti*:

*„Države članice osiguravaju da je pohranjivanje podataka ili uspostavljanje pristupa već pohranjenim podacima na terminalnoj opremi pretplatnika ili korisnika, dozvoljeno samo pod uvjetom da je dotični pretplatnik ili korisnik dao svoj pristanak,<sup>13</sup> nakon što je iscrpno i razumljivo, u skladu s Direktivom 95/46/EZ, između ostalog obaviješten o namjeni postupka obrade. Navedeno ne sprečava nikakav oblik tehničke pohrane ili pristupa samo u svrhu izvršavanja prijenosa komunikacije putem elektroničke komunikacijske mreže ili ako je to strogo potrebno, kako bi operator usluge informacijskog društva mogao pružiti uslugu koju je izričito zatražio pretplatnik ili korisnik.“*

---

<sup>11</sup> Ona je do danas mijenjana *Direktivom 2009/136/EZ*, op. cit.,; ispravkom *Direktive 2009/136/EZ*, SL L 74, 16.3.2018., str. 11.

<sup>12</sup> Louveaux, Sophie; Pérez Asinari, María. V., *New European Directive 2002/58 on the Processing of Personal Data and the Protection of Privacy in the Electronic Communications Sector - Some Initial remarks*, u: *Computer and Telecommunications Law Review*, 2003., 9/5, str. 133-138., na str. 133. Za povijesni pregled, odnosno razvoj regulacije prema današnjoj Direktivi o e-privatnosti u odnosu na raniju direktivu, a kojom su se na razini prava EU-a prvi put utvrdila pravila u vezi s obradom osobnih podataka i zaštitom privatnosti u telekomunikacijskom sektoru (*Direktiva 97/66/EZ o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u telekomunikacijskom sektoru - Directive 97/66/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the telecommunications sector*, SL L 24, 30.1.1998, str. 1-8.), vidi: Gumzej, op. cit., V t. 1.

<sup>13</sup> Iako se u citiranom službenom prijevodu Direktive na hrvatski jezik koristi pojam „pristanak“, radi se ovdje o pojmu „privole“ u smislu propisa o zaštiti osobnih podataka, koji će se u tom kontekstu dalje koristiti te analizirati u nastavku rada. Isto vrijedi i za prevedeni pojam „namjene postupka obrade“, koji u kontekstu propisa o zaštiti osobnih podataka u skladu s engleskim prijevodom („purposes of the processing“) točnije označava „svrhu obrade“ osobnih podataka.

Iako u navedenoj operativnoj odredbi *Direktiva o e-privatnosti* zbog tehnološke neutralnosti izričito ne spominje kolačiće<sup>14</sup>, njezin sadržaj jasno obuhvaća sve bitne elemente koji čine njihov sustav. Naime, upravo se kolačićima pohranjuju podaci na terminalnu opremu korisnika, a kasnije se tim podacima pristupa od strane operatora. Neutralnost pri imenovanju konkretne tehnologije izvršena je s namjerom da se istovremeno obuhvate sve vrste tehnologija koje sadrže slične elemente.<sup>15</sup> Na taj način izbjegnuta je zakonska praznina koja bi nastala uslijed razvoja novih i srodnih tehnologija.

Prema posljednjoj izmjeni Direktive o e-privatnosti 2009. godine<sup>16</sup> je najvažnija novost koja je tad uvedena obvezna prethodna privola korisnika da se na njegovoj terminalnoj opremi pohranjuju i dijele podaci (tj. za instalaciju kolačića i njihovo korištenje). Kako bi dana privola bila valjana, mora joj prethoditi obavijest, za koju je obvezno da bude iscrpna i lako razumljiva prosječnom korisniku. S obzirom na to da *Direktiva o e-privatnosti* upućuje na *Direktivu o zaštiti podataka*<sup>17</sup>, pri tumačenju pojmova poput privole i obavijesti prije davanja privole nužno se ispituju uvjeti za isto, koji su propisani u općem EU okviru za zaštitu osobnih podataka.

#### 2.1.1. Odnos *Direktive o e-privatnosti* i *Opće uredbe o zaštiti podataka*

Na pitanja zaštite osobnih podataka u elektroničkom komunikacijskom sektoru *Direktiva o e-privatnosti* primjenjuje se kao *lex specialis* u odnosu na opći EU okvir zaštite osobnih podataka<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Međutim, na njih upućuju uvodna izjava 25. *Direktive o e-privatnosti* i uvodna izjava 66. *Direktive 2009/136/EZ*.

<sup>15</sup> Louveaux; Asinari, op. cit., str. 134-135.

<sup>16</sup> Vidi čl. 2. st. 5. *Direktive 2009/136/EZ*.

<sup>17</sup> *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. – izdanje na hrvatskom jeziku: 13/Sv. 007, str. 88-107. kako je izmijenjena Uredbom br. 1882/2003 od 29.9.2003. o prilagodbi odredbi u vezi s odborima koji pomažu Komisiji u obavljanju njezinih provedbenih ovlasti predviđenih aktima koji podliježu postupku iz članka 251. Ugovora o EZ-u, s Odlukom Vijeća 1999/468/EZ, SL L 284/1, 31.10.2003. – izdanje na hrvatskom jeziku: 01/Sv.16, str. 96-148.

<sup>18</sup> Gumzej, op. cit., t. III. 1. i.; vidi osobito uvodnu izjavu 10. *Direktive o e-privatnosti* te čl. 1. st. 2. u vezi s čl. 1. st. 1. ove direktive.

(*Direktivu o zaštiti podataka*,<sup>19</sup> odnosno današnju *Opću uredbu o zaštiti podataka*).<sup>20</sup> *Direktiva o e-privatnosti* nizom svojih odredbi upućuje na opći okvir zaštite osobnih podataka te tako između ostalog izričito utvrđuje da definicija privole odgovara značenju privole iz *Direktive o zaštiti podataka*.<sup>21</sup>

*Direktivu o zaštiti podataka* 2018. je godine zamijenila *Uredba o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka (Opća uredba o zaštiti podataka)*, koja utvrđuje kako upućivanja na Direktivu koja je stavljena izvan snage valja tumačiti kao upućivanje na *Opću uredbu o zaštiti podataka*.<sup>22</sup> U situacijama koje spadaju istovremeno u nadležnost *Direktive o e-privatnosti* i *Opće uredbe o zaštiti podataka*, Direktiva se primjenjuje na način da precizira i dopunjava načela Uredbe prilikom obrade osobnih podataka do kojih dolazi putem elektroničkih komunikacija.<sup>23</sup>

Zaštita koja je *Direktivom o e-privatnosti* pružena korisnicima odnosi se na sve informacije koje se pohranjuju na njihovu terminalnu opremu.<sup>24</sup> Drugim riječima, nije važno radi li se o osobnim ili neosobnim podacima. S druge strane, *Opća uredba o zaštiti podataka* usmjerena je na zaštitu osobnih podataka. Zbog toga je nastalo pitanje kako tumačiti privolu kada se pohranjuju ili pregledavaju neosobni podaci na terminalnoj opremi korisnika.

Glede toga, Sud Europske unije utvrdio je u predmetu br. C-637/17 kako upućivanje *Direktive o e-privatnosti* na privolu iz *Direktive o zaštiti podataka*, odnosno danas *Opće uredbe o zaštiti*

---

<sup>19</sup> *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. – izdanje na hrvatskom jeziku: 13/Sv. 007, str. 88-107. kako je izmijenjena Uredbom br. 1882/2003 od 29.9.2003. o prilagodbi odredbi u vezi s odborima koji pomažu Komisiji u obavljanju njezinih provedbenih ovlasti predviđenih aktima koji podliježu postupku iz članka 251. Ugovora o EZ-u, s Odlukom Vijeća 1999/468/EZ, SL L 284/1, 31.10.2003. – izdanje na hrvatskom jeziku: 01/Sv.16, str. 96-148.

<sup>20</sup> *Uredba 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 (Opća uredba o zaštiti podataka)*, SL L 119, 4.5.2016., str. 1-88.; uz ispravak *Opće uredbe o zaštiti podataka*, SL L 127, 23.5.2018., str. 2-13.

<sup>21</sup> *Direktiva o e-privatnosti*, op. cit., čl. 2. (f)

<sup>22</sup> *Opća uredba o zaštiti podataka*, op. cit., čl. 94.

<sup>23</sup> Europski odbor za zaštitu podataka, *Mišljenje 5/2019 o povezanosti Direktive o e-privatnosti i Opće uredbe o zaštiti podataka, posebice u vezi s nadležnosti, zadaćama i ovlastima tijela za zaštitu podataka*, 12.3.2019, par. 20.

<sup>24</sup> *Direktiva o e-privatnosti*, op. cit., uvodna izjava 24.

podataka ne treba tumačiti različito ovisno o tome radi li se o obradi osobnih ili neosobnih podataka.<sup>25</sup> Tako se i pitanje privole kod kolačića tumači u skladu s navedenom Uredbom.

Povezanost *Direktive o e-privatnosti* s *Direktivom o zaštiti podataka* i *Općom uredbom o zaštiti podataka* posebno je važna zbog aktivnosti neovisnog savjetodavnog tijela pod nazivom Radna skupina za zaštitu pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka (Radna skupina iz čl. 29.),<sup>26</sup> odnosno danas Europskog odbora za zaštitu podataka. Radna skupina iz čl. 29. više ne postoji, no njena je aktivnost kroz izrađena mišljenja postavila temelje za pravna tumačenja u vezi kolačića koja se koriste i danas. Donošenjem *Opće uredbe o zaštiti podataka* osnovan je Europski odbor za zaštitu podataka, koji je preuzeo ulogu Radne skupine iz čl. 29.<sup>27</sup> Njegove se zadaće sastoje od pružanja smjernica za ispravnu primjenu *Opće uredbe o zaštiti podataka* i drugih propisa koji se tiču zaštite osobnih podataka, izrade mišljenja i prijedloga novih propisa, kao i donošenja odluka u sporovima među nadzornim tijelima država Europske unije.<sup>28</sup>

Mišljenjima i smjericama Radne skupine iz čl. 29. i Europskog odbora za zaštitu podataka pobliže se tumače pojmovi od ključne važnosti za regulaciju kolačića. Tako je Radna skupina iz čl. 29. izradila *Smjernice o privoli u skladu s Uredbom 2016/679 (Smjernice o privoli)*, unutar kojih se razmatraju elementi koji čine valjanu privolu. Pritom treba istaknuti da zahtjevi za privolu u skladu s *Općom uredbom o zaštiti podataka* ne predstavljaju za operatore dodatnu obvezu pored one iz *Direktive o e-privatnosti*, već čine preduvjete za zakonitu obradu podataka.<sup>29</sup>

Europski odbor za zaštitu podataka usvojio je stajališta Radne skupine iz čl. 29. iznesena u *Smjericama o privoli*. Štoviše, 2020. godine izradio je ažuriranu verziju tog dokumenta, koja ostaje većinom nepromijenjena, a pritom donosi dodatna pojašnjenja glede privole u pojedinim situacijama.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Sud Europske unije, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. protiv Planet49 GmbH*, predmet C-673/17, par. 66-71.

<sup>26</sup> Radna skupina iz čl. 29. osnovana je *Direktivom o zaštiti podataka*. U njenu je nadležnost ulazilo ispitivanje primjene propisa na nacionalnoj razini i savjetovanje Europske komisije. Od posebne je važnosti bila ovlast Radne skupine iz čl. 29. da daje mišljenja o pravilima ponašanja na području Europske unije u kontekstu obrade osobnih podataka. *Direktiva o zaštiti podataka*, op. cit., čl. 29-30.

<sup>27</sup> *Opća uredba o zaštiti podataka*, op. cit., čl. 94.

<sup>28</sup> *Ibid.*, čl. 65. i čl. 70.

<sup>29</sup> Europski odbor za zaštitu podataka, *Smjernice 5/2020 o privoli na temelju Uredbe 2016/679*, 04.5.2020., par. 7.

<sup>30</sup> *Ibid.*, predgovor, str. 4.

### 2.1.2. Valjanost privole

*Općom uredbom o zaštiti podataka* propisano je kako privola mora biti učinjena dobrovoljno, posebno, informirano i nedvosmisleno u obliku izjave ili jasne potvrdne radnje za pristanak na obradu osobnih podataka.<sup>31</sup> Navedeni zahtjevi moraju biti kumulativno ispunjeni kako bi se učinjena privola mogla smatrati valjanom.

#### a) *Dobrovoljnost*

U svrhu ostvarenja zahtjeva dobrovoljnosti, potrebno je korisniku pri odlučivanju o privoli pružiti stvarno pravo izbora bez straha da će u slučaju uskrate privole trpjeti negativne posljedice.<sup>32</sup> Osim toga, nije dobrovoljno dana ona privola koja je vezana uz uvjete prihvaćanja usluge ili ugovora kad takva privola nije nužna za njihovo izvršenje.<sup>33</sup> Stoga privola za kolačiće koju je korisnik dao jer bi mu u suprotnom bio uskraćen pristup web stranici ne može biti smatrana valjanom. Zahtjev dobrovoljnosti ne ostvaruje ni privola za kolačiće koju je nemoguće naknadno povući ili bi povlačenje uzrokovalo negativne posljedice za korisnika.<sup>34</sup>

Nadalje, kada se davanje privole za kolačiće omogući jednostavno, npr. jednim klikom miša u sklopu obavijesti za kolačiće, jednako se jednostavno mora omogućiti i povlačenje privole.<sup>35</sup> S ovime je u vezi posebno važno istaknuti odluke francuskog nadzornog tijela za zaštitu podataka (CNIL) iz 2021. godine protiv Google-a i Facebook-a (danas Meta) u kojima se CNIL poziva na odredbe o dobrovoljnosti privole iz nacionalnih propisa, koje tumači u kontekstu *Direktive o e-privatnosti* i *Opće uredbe o zaštiti podataka*.<sup>36</sup>

CNIL je, naime utvrdio nevaljanom raniju praksu Google-a i YouTube-a, prema kojoj se putem skočnog prozora korisnicima omogućilo davanje privole za različite vrste kolačića jednim klikom

---

<sup>31</sup> *Opća uredba o zaštiti podataka*, op. cit., čl. 4. st. 11.

<sup>32</sup> *Smjernice 5/2020 o privoli na temelju Uredbe 2016/679*, op. cit., par. 13; *Opća uredba o zaštiti podataka*, op. cit., uvodna izjava 42. S ovime u vezi vidi i čl. 7. st. 4. *Opće uredbe o zaštiti podataka*, prema kojem se kod procjene je li privola bila dobrovoljna u najvećoj mogućoj mjeri uzima u obzir je li, među ostalim, izvršenje ugovora, uključujući pružanje usluge, uvjetovano privolom za obradu osobnih podataka koja nije nužna za izvršenje tog ugovora.

<sup>33</sup> *Opća uredba o zaštiti podataka*, op. cit., čl. 7. st. 4.

<sup>34</sup> *Smjernice 5/2020 o privoli na temelju Uredbe 2016/679*, op. cit., par. 39-41. i par. 46-47.

<sup>35</sup> *Ibid.*, par. 114. Prema *Općoj uredbi o zaštiti podataka*, povlačenje privole mora biti jednako lako za korisnika kao i njezino dobivanje. *Opća uredba o zaštiti podataka*, op. cit., čl. 7. st. 3.

<sup>36</sup> Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, *Deliberation of the restricted committee No. SAN-2021-023 of 31 December 2021 concerning GOOGLE LLC and GOOGLE IRELAND LIMITED*, 2021., [https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/deliberation\\_of\\_the\\_restricted\\_committee\\_no\\_san-2021-023\\_of\\_31\\_december\\_2021\\_concerning\\_google\\_llc\\_and\\_google\\_ireland\\_limited.pdf](https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/deliberation_of_the_restricted_committee_no_san-2021-023_of_31_december_2021_concerning_google_llc_and_google_ireland_limited.pdf), par. 117.

miša, dok je za odbijanje kolačića bilo potrebno barem pet klikova.<sup>37</sup> Na Facebook-u je za istu stvar bilo potrebno učiniti tri klika i pritom pročitati veliku količinu teksta. Na taj način korisnike se odvrćalo od odbijanja kolačića.<sup>38</sup>

S obzirom na neusklađenost ispitanih web stranica s propisima, CNIL je izrekao kaznu od 150 milijuna eura Google-u, a 60 milijuna eura Facebook-u, te naložio usklađivanje web stranica. Slijedom navedenog, danas je na Google-u i Facebook-u moguće odbiti kolačiće jednim klikom.<sup>39</sup>

### Slika 1. – Usklađenost stranice Google s obvezom da se kolačiće može odbiti jednim klikom

#### Prije prelaska na Google

Kolačiće i podatke koristimo za sljedeće:

- ✂ pružanje i održavanje Googleovih usluga
- ⚠ praćenje prekida rada i zaštitu od neželjenog sadržaja, prijevvara i zloupotrebe
- 📊 mjerenje angažmana publike i prikupljanje statističkih podataka o web-lokacijama da bismo razumjeli kako se upotrebljavaju naše usluge i da bismo poboljšali kvalitetu tih usluga.

Ako odaberete Prihvati sve, kolačiće i podatke koristit ćemo i za sljedeće:

- 🚀 razvoj i poboljšanje novih usluga
- 📊 isporuku oglasa i mjerenje njihove učinkovitosti
- ★ prikazivanje prilagođenog sadržaja, ovisno o vašim postavkama
- 📊 prikazivanje prilagođenih oglasa, ovisno o vašim postavkama.

Ako odaberete Odbij sve, nećemo upotrebljavati kolačiće u te dodatne svrhe.

Na neprilagođeni sadržaj utječu čimbenici kao što su sadržaj koji trenutno gledate, aktivnost u vašoj aktivnoj sesiji pretraživanja i vaša lokacija. Na neprilagođene oglase utječe sadržaj koji trenutno gledate i vaša opća lokacija. Prilagođeni sadržaj i oglasi mogu uključivati i relevantnije rezultate, preporuke i prilagođene oglase na temelju prethodne aktivnosti u pregledniku, primjerice prethodnih pretraživanja na Googleu. Kolačiće i podatke upotrebljavamo i kako bismo prilagodili dobnu primjerenost doživljaja, ako je to relevantno.

Odaberite Više opcija da biste vidjeli dodatne informacije, uključujući pojedinosti o upravljanju postavkama privatnosti. Možete posjetiti i [g.co/privacytools](https://www.google.com/ads/preferences) kad god želite.

Odbij sve

Prihvati sve

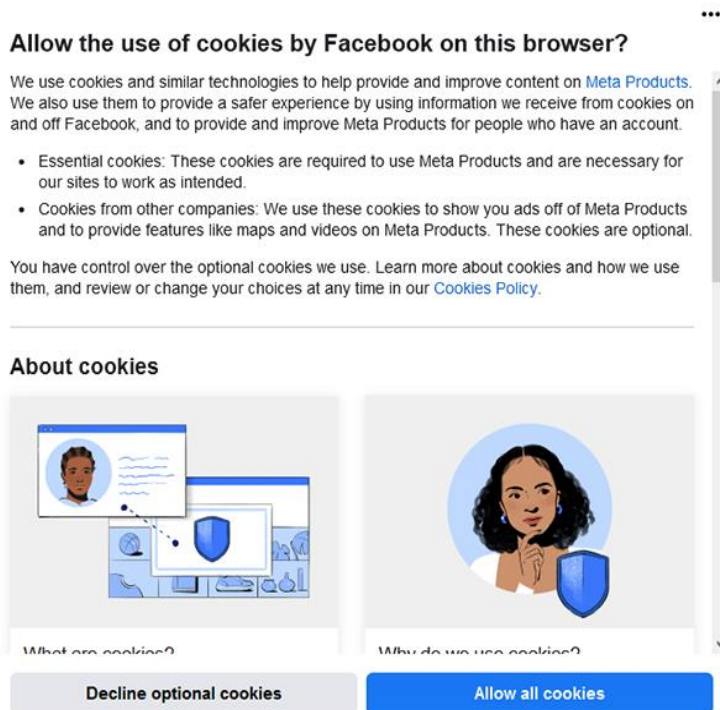
[Više opcija](#)

<sup>37</sup> Ibid., par. 123.

<sup>38</sup> Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, *Deliberation of the restricted committee No. SAN-2021-024 of 31 December 2021 concerning FACEBOOK IRELAND LIMITED*, 2021., [https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/deliberation\\_of\\_the\\_restricted\\_committee\\_no\\_san-2021-024\\_of\\_31\\_december\\_2021\\_concerning\\_facebook\\_ireland\\_limited.pdf](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/deliberation_of_the_restricted_committee_no_san-2021-024_of_31_december_2021_concerning_facebook_ireland_limited.pdf), par. 109-110.

<sup>39</sup> Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, *Délibération de la formation restreinte n°SAN-2023-12 du 13 juillet 2023 relative à l'injonction prononcée à l'encontre des sociétés GOOGLE LLC et GOOGLE IRELAND LIMITED par la délibération no SAN-2021-023 du 31 décembre 2021*, 2023., <https://www.legifrance.gouv.fr/cnil/id/CNILTEXT000047905718>, par. 8-9.; vidi također Sliku 1. i 2.

*Slika 2. – Usklađenost stranice Facebook s obvezom da se kolačiće može odbiti jednim klikom*



## b) Posebnost

Posebnost dane privole odnosi se na zahtjev da korisnik bude obaviješten o specifičnoj, odnosno posebnoj svrsi obrade podataka.<sup>40</sup> Važno je napomenuti kako korisnik ne može dati dobrovoljnu privolu ako nije obaviješten o svrsi obrade, stoga su zahtjevi dobrovoljnosti i posebnosti usko povezani. Nakon što je korisnik obaviješten o zakonitoj svrsi u koju će se obrađivati njegovi podaci, nije dopušteno naknadno odstupanje od te namjene. Ovakvo uređenje postoji jer bi u suprotnom korisnici bili izloženi riziku od obrade podataka na nepredviđen način.<sup>41</sup>

Zahtjev posebnosti dodatno dolazi do izražaja u slučajevima gdje postoji više svrha u koje se obrađuju podaci. Naime, u takvim slučajevima korisnik mora imati pravo izbora glede svake pojedine svrhe u koju će se obrađivati njegovi podaci.<sup>42</sup> Drugim riječima, odgovor zahtjevu posebnosti u ovakvim je slučajevima granularnost, odnosno razdvajanje svrha i traženje privole za

<sup>40</sup> *Opća uredba o zaštiti podataka*, op. cit., čl. 5. st. 1. t. (b)

<sup>41</sup> *Smjernice 5/2020 o privoli na temelju Uredbe 2016/679*, op. cit., par. 55-56.

<sup>42</sup> *Ibid.*, par. 57-61. Privola bi trebala obuhvatiti sve aktivnosti obrade koje se obavljaju u istu svrhu ili svrhe. Kada obrada ima višestruke svrhe, privolu bi trebalo dati za sve njih. *Opća uredba o zaštiti podataka*, op. cit., uvodna izjava 32.; vidi i čl. 7. st. 2. *Opće uredbe o zaštiti podataka*.

svaku od tih svrha.<sup>43</sup> Zato je nužno korisnika obavijestiti u koju se svrhu koriste kolačići na konkretnoj web stranici. Budući da web stranica u pravilu sadrži kolačiće koji se koriste u različite svrhe, također je obvezno tom prilikom pružiti korisniku izbor glede privole pojedinih vrsta kolačića.

c) *Informiranost*

Zahtjev obavještavanja tj. informiranosti nužan je za ostvarenje transparentnosti kao jednog od temeljnih načela iz čl. 5. *Opće uredbe o zaštiti podataka*. Kako bi se dana privola smatrala informiranom, potrebno je ispuniti nekoliko elemenata. Korisnika je obvezno poučiti o identitetu voditelja obrade podataka, svim svrhama obrade i vrstama podataka koji će se prikupljati. Također se korisnika mora obavijestiti o mogućnosti da povuče danu privolu, a prema potrebi i o upotrebi podataka za automatizirano donošenje odluka te mogućih rizika pri prijenosu podataka.<sup>44</sup> Kako bi obavijest u kontekstu kolačića bila potpuna, Sud Europske unije u predmetu br. C-673/17 zaključio je kako je obvezno korisnika obavijestiti i o tome *imaju li treće osobe pristup kolačićima*, kao i o *trajanju postavljenih kolačića*.<sup>45</sup>

Oblik u kojem je potrebno dati obavijest nije propisan, no kada se privola daje elektroničkim putem, zahtjev načelno mora biti jasan i kratak. Pritom je potrebno koristiti se jednostavnim jezikom kako bi obavijest bila razumljiva prosječnoj osobi, a nije dopušteno korištenje pretjerano dugih obavijesti ili prekomjerne pravne terminologije. Osim toga, privola koja se traži elektroničkim putem mora biti zatražena u obliku zahtjeva koji je odvojen i prepoznatljiv, a ne tek dio uvjeta za pružanje usluge.<sup>46</sup> U tom smislu, ako nije ispunjen zahtjev informiranosti, također je nemoguće utvrditi da je ispunjen zahtjev dobrovoljnosti.

d) *Nedvosmislenost*

Konačno, kako bi privola bila učinjena nedvosmisleno, korisnik mora izričito poduzeti radnju s namjerom da pristane na obradu podataka. Šutnja ili propust ne smatraju se aktivnim izborom korisnika, kao ni nastavak korištenja usluge. Također, nije dopušteno zahtijevati privolu za obradu podataka istom radnjom kojom se prihvaća ugovor ili prihvaćanje općih uvjeta usluge. Načelno,

---

<sup>43</sup> Ibid., par. 42-44.

<sup>44</sup> Ibid., par. 62-64.

<sup>45</sup> *Predmet C-673/17*, op. cit., par. 72-81.

<sup>46</sup> *Smjernice 5/2020 o privoli na temelju Uredbe 2016/679*, op. cit., par. 66-71.



zahtjev za izričitom potvrdnom radnjom potrebno je ispuniti kad god postoji potreba da se otkloni dvosmislenost, čak i u slučaju kad to uzrokuje ometanje usluga iz perspektive korisnika.<sup>47</sup> Drugim riječima, nije prihvatljivo otkloniti od korisnika mogućnost izbora u svrhu jednostavnije upotrebe usluge ili web stranice.

U kontekstu kolačića, upotrebom polja unaprijed označenih kvačicama nije moguće od korisnika dobiti valjanu privolu. Naime, Sud Europske unije u predmetu br. C-673/17 zaključio je kako se u tom slučaju radi o pasivnom, a ne aktivnom djelovanju pa nije ispunjen zahtjev za nedvosmislenošću.<sup>48</sup> Stoga, prikladan zahtjev za privolu kolačića učinjen je samo kad su sva ponuđena polja isprva prazna. Također, nije dopušteno obrađivati podatke temeljem propuštanja korisnika, npr. ako bi se nastavljanjem korištenja web stranice smatralo da korisnik pristaje na pohranu kolačića.<sup>49</sup>

### 2.1.3. Iznimke od privole

U određenim slučajevima, predviđeno je da se pohrana kolačića može učiniti bez privole korisnika. To proizlazi iz čl. 5. st. 3. *Direktive o e-privatnosti* kojim je propisano da zahtjevi glede privole korisnika ne utječu na mogućnost pohrane ili pristupa podacima u svrhu izvršavanja prijenosa komunikacije putem elektroničke komunikacijske mreže, ili u slučajevima kada je to strogo potrebno za pružanje zatražene usluge informacijskog društva.

Radna skupina iz čl. 29. potvrdila je kako u doseg navedene odredbe *Direktive o e-privatnosti* ulaze kolačići. Također je pojasnila na koji način ta okolnost utječe na uporabu kolačića i sličnih tehnologija. Povodom toga, pobliže su definirana dva zahtjeva koja moraju biti ispunjena kako bi iznimka od privole bila dopuštena. Zahtjevi ne moraju biti ispunjeni kumulativno, već je dovoljno da određeni kolačić ispunjava barem jedan od postavljenih zahtjeva. Stajališta Radne skupine iz čl. 29. glede dopuštenih iznimki od privole prihvaćena su od strane Europskog odbora za zaštitu podataka.<sup>50</sup>

Prvi zahtjev odnosi se na formulaciju iz *Direktive o e-privatnosti* da se pohrana ili pristup podacima mora koristiti „samo u svrhu“ prijenosa komunikacije putem elektroničke mreže (u

---

<sup>47</sup> Ibid., par. 75-84.

<sup>48</sup> *Predmet C-673/17*, op. cit., par. 44-65.

<sup>49</sup> *Opća uredba o zaštiti podataka*, op. cit., uvodna izjava 32.

<sup>50</sup> Europski odbor za zaštitu podataka, *Report of the work undertaken by the Cookie Banner Taskforce*, 17.1.2023., par. 30.

slučaju kolačića, putem interneta). Iznimka od privole stoga se ne odnosi na kolačiće koji pomažu, upravljaju ili ubrzavaju prijenos komunikacije, već se isključivo odnosi na kolačić bez kojeg komunikacija ne bi bila moguća.<sup>51</sup> Kolačić tu pretpostavku može ispuniti pogotovo ako se kroz njega usmjeravaju informacije preko mreže, razmjenjuju podatkovni paketi (engl. *data packets*) ili otkrivaju greške u prijenosu podataka.

Drugi zahtjev usmjeren je na situacije u kojima je iznimka od privole dopuštena jer je korisnik izričito zatražio određenu uslugu informacijskog društva. Kako se ta situacija ne bi zlorabila od strane operatora, pri ispitivanju njezina ispunjenja potrebno je primjenjivati visoki standard. Zbog tog se, uz izričiti zahtjev korisnika, mora raditi o kolačiću koji je strogo nužan za pružanje takve usluge.<sup>52</sup> Ocjena ovog zahtjeva ne vrši se na razini cjelokupne web stranice, već se razmatraju pojedine funkcije unutar nje koje korisnik izričito zatraži. Primjerice, ako je korisnik na web stranici pristupio komentarima, on je izričito zatražio tu uslugu. Kolačić koji je pritom pohranjen na njegovu terminalnu opremu podliježe iznimci od privole, no samo u slučaju da bez nje komentiranje ne bi funkcioniralo.<sup>53</sup>

Radna skupina iz čl. 29. u *Mišljenju 04/2012* posebno je istaknula pojedine vrste kolačića koji ispunjavaju postavljene zahtjeve kako bi se izuzela potreba za privolom korisnika. Tim je kolačićima zajedničko svojstvo da korisniku pružaju sigurnost pri korištenju web stranice ili funkciju koja je izričito potrebna za uslugu koju je korisnik zatražio. Oni se smatraju dopuštenim iznimkama samo ako se ne koriste u dodatne svrhe pored onih koje su izričito propisane. Radi se o nekoj od sljedećih svrha:

- 1) praćenje korisnikova unosa kod popunjavanja internetskih obrazaca (*kolačići za unos korisnika*)
- 2) identificiranje korisnika nakon što se prijavi na web stranicu (*kolačići za provjeru autentičnosti*)
- 3) otkrivanje ponovljenih neuspjelih pokušaja prijave na web stranicu (*sigurnosni kolačići usmjereni na korisnika*)

---

<sup>51</sup> Radna skupina iz čl. 29., *Opinion 04/2012 on Cookie Consent Exemption*, WP 194, 07.6.2012., str. 2.

<sup>52</sup> *Ibid.*, str. 3.

<sup>53</sup> *Ibid.*, str. 4.

- 4) pohrana tehničkih podataka potrebnih za reprodukciju video ili audio sadržaja (*sesijski kolačići za multimedijски sadržaj*)
- 5) preusmjeravanje komunikacije na web stranici na manje opterećeni server prema potrebi (*sesijski kolačići za raspoređivanje opterećenja*)
- 6) pohrana postavki korisničkog sučelja, npr. izbor jezika web stranice (*kolačići za prilagodbu korisničkog sučelja*)
- 7) podjela sadržaja web stranice s korisnikovim prijateljima na društvenoj mreži (*kolačići za dodatni sadržaj društvenih mreža*).<sup>54</sup>

S druge strane, Radna skupina iz čl. 29. posebno je istaknula tri vrste kolačića koji ne ispunjavaju zahtjeve za dopuštenom iznimkom od privole. Navedene vrste kolačića ne predstavljaju taksativan popis kolačića za koje je potrebna privola, već učestale primjere kolačića koji se mogu pronaći na mnogim web stranicama. Ti kolačići služe za jednu od idućih svrha:

- 1) praćenje korisnika putem dodataka za društvene mreže (*kolačići društvenih mreža za praćenje*)
- 2) pružanje oglasa od strane trećih osoba (*marketinški ili reklamni kolačići treće strane*)
- 3) prikupljanje analitičkih i statističkih podataka o web stranici (*analitički kolačići*).<sup>55</sup>

Kada je riječ o analitičkim kolačićima, Radna skupina smatra da je u budućoj izmjeni *Direktive o e-privatnosti* moguće razmotriti izuzimanje analitičkih kolačića prve strane od uvjeta prethodnog davanja privole korisnika, ukoliko su isti strogo ograničeni na statističke svrhe te pod uvjetom osiguravanja odgovarajućih zaštitnih mjera i jasnog obavještanja korisnika o istima.<sup>56</sup> Navedeno pitanje analizirat će se u kontekstu predviđenog rješenja Uredbe o e-privatnosti u točki 4.1.2. *infra*.

---

<sup>54</sup> Ibid., str. 6-9.

<sup>55</sup> Ibid., str. 9-11.

<sup>56</sup> Ibid., str. 10-11.

#### 2.1.4. Kategorizacija kolačića

Prilikom razmatranja primjenjuje li se u pojedinim situacijama pravilo na iznimku od privole, u praksi je na važnosti dobilo pitanje kategorizacije kolačića. Naime, kako bi se moglo ocijeniti je li kolačić strogo nužan za pristup web stranici ili usluzi u sklopu web stranice, potrebno je znati o kakvom je kolačiću uopće riječ. Slično se može reći i za situacije u kojima je obvezno da korisnik mora dati privolu, s obzirom na to da on mora biti informiran o svim svrhama u koje će se obrađivati podaci. Drugim riječima, korisnik mora pri pristupu web stranici znati o kakvim se kolačićima radi.

Najčešća podjela vrši se s obzirom na kolačiće prve strane (engl. *first party cookies*) i kolačiće treće strane (engl. *third party cookies*). Podacima pohranjenim putem kolačića prve strane pristupa isključivo operator, a kod kolačića treće strane uvid u podatke imaju i vanjski subjekti. U pravilu, kolačići treće strane ne smatraju se strogo nužnima te se ne može smatrati da ih je korisnik izričito zatražio korištenjem web stranice.<sup>57</sup> Međutim, to ne znači da je svaki kolačić prve strane strogo nužan, već je to svojstvo potrebno konkretno odmjeravati u svakom pojedinom slučaju.

Druga najčešća podjela kolačića čini se između trajnih kolačića (engl. *persistent cookies*) i sesijskih kolačića (engl. *session cookies*). Trajni kolačići ostaju pohranjeni na terminalnoj opremi korisnika do proteka roka određenog unutar samog kolačića.<sup>58</sup> S druge strane, sesijski kolačići uklanjaju se s terminalne opreme u trenutku zatvaranja internetskog preglednika.

Iako je načelno s obzirom na narav sesijskih kolačića opravdanije očekivati da će oni ostvariti mogućnost na pohranu bez privole u usporedbi s trajnim kolačićima, postoje i određene iznimke. Primjerice, kolačić koji sadrži podatke o tome što je kupac spremio u „košaricu” može ostati spremljen na računalu nekoliko sati nakon što je internetski preglednik zatvoren. Razumno je pretpostaviti da je funkciju tog trajnog kolačića korisnik izričito zatražio i očekivao pa za njega neće biti potrebna privola.<sup>59</sup>

Također, kolačiće je prema funkciji moguće podijeliti na tehničke (neophodne), funkcionalne, statističke i marketinške kolačiće. Tehnički kolačići su nužni za funkcionalnost cjelokupne web stranice ili neke od njenih važnih svrha, kao što je primjerice pohrana podataka o tome što je

---

<sup>57</sup> *Opinion 04/2012 on Cookie Consent Exemption*, op. cit., str. 5.

<sup>58</sup> Cahn; Alfeld; Barford; Muthukrishnan, op. cit., str. 892.

<sup>59</sup> *Opinion 04/2012 on Cookie Consent Exemption*, op. cit., str. 5.

korisnik spremio u košaricu prilikom kupovine. Nadalje, funkcionalni kolačići korisniku pružaju bolje iskustvo i personalizaciju, no bez njih je web stranicu i dalje moguće koristiti (npr. kolačić koji pamti odabrani jezik na web stranici). Statistički kolačići prikupljaju informacije o broju posjeta web stranici, u pravilu bez podataka kojima se može identificirati korisnika. Konačno, marketinški ili reklamni kolačići služe kako bi se saznali podaci koji služe pružanju oglasa usmjerenih na interese korisnika.<sup>60</sup>

U kontekstu kategorizacije kolačića, važno je još napomenuti kako jedan kolačić može ispunjavati više svrha (engl. *multipurpose cookies*). U većini situacija nije vjerojatno da će se takvi kolačići smatrati strogo nužnima pa je za njih u pravilu potrebno tražiti privolu korisnika. Zbog tog što jedan kolačić ispunjava više svrha nije potrebno privolu za njegovim korištenjem tražiti na više različitih mjesta na web stranici, već je dovoljno to učiniti jednim zahtjevom.<sup>61</sup> Pritom se obvezno korisnika mora potpuno informirati o svim svrhama obrade podataka kako bi mogao dati valjanu privolu.

## 2.2. Domaći pravni okvir i aktivnosti regulatornih tijela

### 2.2.1. Zakon o elektroničkim komunikacijama

*Direktiva o e-privatnosti* u domaće je zakonodavstvo prvi puta provedena kroz odredbe *Zakona o telekomunikacijama* 2003. godine (NN 122/03).<sup>62</sup> Relevantna odredba Direktive o kolačićima (čl. 5. st. 3.), koja je zadnje mijenjana 2009. godine,<sup>63</sup> implementirana je u čl. 43. st. 4. važećeg *Zakona o elektroničkim komunikacijama*,<sup>64</sup> na idući način:

*„Uporaba elektroničkih komunikacijskih mreža za pohranu podataka ili za pristup već pohranjenim podacima u terminalnoj opremi krajnjeg korisnika ili korisnika dopušteno je samo u*

---

<sup>60</sup> Agencija za zaštitu osobnih podataka, *Vodič za kolačiće (cookies) namijenjen mikro, malim i srednjim poduzetnicima*, 2022., <https://azop.hr/wp-content/uploads/2022/01/Vodic-za-kolacice.pdf>, str. 2-3.

<sup>61</sup> *Opinion 04/2012 on Cookie Consent Exemption*, op. cit., str. 6.

<sup>62</sup> Gumzej, op. cit., t. V. 1.

<sup>63</sup> *Direktiva 2009/136/EZ*, op. cit., čl. 2. st. 5.

<sup>64</sup> *Zakon o elektroničkim komunikacijama*, NN br. 76/22, čl. 2. st. 1. t. 2.

*slučaju kada je taj krajnji korisnik<sup>65</sup> ili korisnik<sup>66</sup> dao svoju privolu, nakon što je dobio jasnu i potpunu obavijest u skladu s propisima o zaštiti osobnih podataka, i to osobito o svrhama obrade podataka. Time se ne može spriječiti tehnička pohrana podataka ili pristup podacima isključivo u svrhu obavljanja prijenosa komunikacija putem elektroničke komunikacijske mreže, ili, ako je to nužno, radi pružanja usluga informacijskog društva na izričit zahtjev krajnjeg korisnika ili korisnika.“*

Iako je domaće rješenje u velikom dijelu istovjetno Direktivi prema izmjenama iz 2009. godine, do danas u odredbe Zakona nije provedena izmjena prema kojoj se propisuje jednak stupanj zaštite korisnika bez obzira na to ostvaruje li se pristup njegovoj terminalnoj opremi u sklopu elektroničke komunikacijske mreže ili ne. Drugim riječima, *Zakon o elektroničkim komunikacijama* i dalje propisuje zaštitu samo u slučaju pristupa korištenjem elektroničke komunikacijske mreže.<sup>67</sup>

Kada je riječ o sankcijama, valja istaknuti kako se povreda navedene odredbe smatra teškom povredom Zakona, za koju su predviđene prekršajne odredbe. Sankcionira se korištenje elektroničke komunikacijske mreže za pohranu podataka ili za pristup već pohranjenim podacima u terminalnoj opremi krajnjeg korisnika ili korisnika bez njegove privole, ili bez jasne i potpune obavijesti krajnjem korisniku ili korisniku u skladu s propisima o zaštiti osobnih podataka, i to osobito o svrhama obrade podataka.

Tako za navedeni prekršaj pravna osoba može biti kažnjena novčanom kaznom u iznosu od 13.270,00 do 132.720,00 eura, a odgovorna osoba u pravnoj osobi novčanom kaznom u iznosu od 2650,00 do 13.270,00 eura. Počini li prekršaj fizička osoba, kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 1320,00 do 6630,00 eura. Ukoliko je prekršaj počinjen iz koristoljublja kojim je ostvarena imovinska korist, odgovorna osoba u pravnoj osobi kaznit će se novčanom kaznom u

---

<sup>65</sup> Napomena: bilješka nije dio zakonskog teksta i unio ju je autor. Definicija krajnjeg korisnika sadržana je u Zakonu o elektroničkim komunikacijama, *ibid.*, čl. 5. st. 1. t. 34.: korisnik koji ne pruža javne elektroničke komunikacijske mreže ni javno dostupne elektroničke komunikacijske mreže.

<sup>66</sup> Napomena: bilješka nije dio zakonskog teksta i unio ju je autor. Definicija korisnika sadržana je u Zakonu o elektroničkim komunikacijama, *Ibid.*, čl. 5. st. 1. t. 33.; pravna ili fizička osoba koja se koristi javno dostupnom elektroničkom komunikacijskom uslugom ili zahtijeva tu uslugu.

<sup>67</sup> Dragičević; Gumzej, *op. cit.*, str. 77.

iznosu od 5300,00 do 26.540,00 eura, a fizička osoba novčanom kaznom u iznosu od 2650,00 do 13.270,00 eura.<sup>68</sup>

### 2.2.2. Aktivnosti Agencije za zaštitu osobnih podataka

U okviru ovlasti propisanih *Zakonom o elektroničkim komunikacijama*, za provedbu zaštite podataka i sigurnosti elektroničkih komunikacija po službenoj dužnosti ili na prijedlog zainteresirane stranke, osim Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (HAKOM-a) ovlaštena je i Agencija za zaštitu osobnih podataka (AZOP).<sup>69</sup> Stoga u sklopu svog rada AZOP surađuje s HAKOM-om kako bi se ostvarila zamišljena komplementarnost *Direktive o e-privatnosti* i *Opće uredbe o zaštiti podataka*.<sup>70</sup>

Aktivnosti AZOP-a u pogledu kolačića ponajviše su usmjerene na promicanje javne svijesti i edukaciju. U skladu s tim ciljem, 2022. godine izrađena je preporuka pod nazivom *Obrada osobnih podataka putem kolačića i pružanje informacija ispitanicima vezano za obradu podataka*. U sklopu preporuke, navedene su relevantne odredbe *Zakona o elektroničkim komunikacijama*, *Opće uredbe o zaštiti podataka*, stajališta Radne skupine iz čl. 29. i predmet br. C-673/17 Suda Europske unije. Cilj izrade dokumenta jest implementacija propisanih zahtjeva od strane operatora na web stranicama.<sup>71</sup> Konkretno, AZOP preporuke daje za slučajeve gdje upotrebom tehnologije kolačića dolazi do obrade osobnih podataka.

Preporukom AZOP-a načelno se prenose standardi tijela Europske unije glede privole i iznimki kad privola za kolačiće nije potrebna. Ova preporuka predstavlja objedinjen popis pravila za operatore hrvatskih web stranica kojih se oni moraju pridržavati, čime je donekle otklonjen problem fragmentiranosti propisa koji uređuju obradu podataka putem kolačića i sličnih tehnologija. Također, u sklopu ovog dokumenta AZOP je izričito doveo u vezu značenje privole iz *Zakona o elektroničkim komunikacijama* s definicijom koja proizlazi iz *Opće uredbe o zaštiti*

---

<sup>68</sup> *Zakon o elektroničkim komunikacijama*, op. cit., čl. 170. st. 1. t. 18.; čl. 170. st. 2-4.

<sup>69</sup> *Ibid.*, op. cit., čl. 51.

<sup>70</sup> Dragičević; Gumzej, op. cit., str. 70.

<sup>71</sup> Agencija za zaštitu osobnih podataka, *Obrada osobnih podataka putem kolačića i pružanje informacija ispitanicima vezano za obradu osobnih podataka*, 2022., <https://azop.hr/wp-content/uploads/2022/02/preporuka-cookies-1.pdf>.

podataka te utvrdio uvjet obavještanja korisnika sukladno čl. 13. *Opće uredbe o zaštiti podataka*.

S ciljem edukacije sastavljen je i *Vodič za kolačiće (cookies) namijenjen mikro, malim i srednjim poduzetnicima*. Taj je dokument izrađen u sklopu projekta Europske unije *Awareness raising campaign for SMEs (ARC)*, pri čemu AZOP ima svojstvo koordinatora projekta.<sup>72</sup> U sklopu vodiča, načelno su preuzete smjernice Radne skupine iz čl. 29. i Europskog odbora za zaštitu podataka. AZOP-ovim Vodičem kao kolačići koje je moguće postaviti bez privole izričito se ne navode kolačići za prilagodbu korisničkog sučelja, dok su sve ostale vrste kolačića istovjetne onima koje predlaže Radna skupina iz čl. 29. Ipak, kao primjer dopuštene iznimke u sklopu Vodiča navedeni su kolačići kojima se pohranjuje jezik ili dizajn web stranice, čime su zapravo obuhvaćeni kolačići za prilagodbu korisničkog sučelja.<sup>73</sup> Stoga ova razlika u praksi nije značajna.

### 2.2.3. Aktivnosti Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti

Za provedbu odredbi *Direktive o e-privatnosti* kako su one propisane u *Zakonu o elektroničkim komunikacijama* primarno je (ali ne isključivo) zadužena Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM). Ona nadzire operatore, donosi provedbene propise i druge odluke i potvrde kojima regulira tržište na području elektroničkih komunikacija. Kako bi utvrdila primjenjuje li se ispravno zakon, ovlaštena je vršiti inspekcijski nadzor kao i rješavati sporove između operatora i korisnika njihovih usluga. Ako za vrijeme inspekcijskog nadzora naiđe na nepravilnosti, rješenjem je ovlaštena odrediti odgovarajuću kaznu.<sup>74</sup>

Tako je glede kolačića proveden inspekcijski nadzor nakon prijave korisnika zbog navodnog nezakonitog postupanja trgovačkog društva temeljem *Zakona o elektroničkim komunikacijama* i *Opće uredbe o zaštiti podataka*. U svojem je rješenju iz 2019. godine inspektor utvrdio da navedeno društvo koristi elektroničke komunikacijske mreže za pohranu podataka i pristup pohranjenim podacima bez prethodne privole korisnika.<sup>75</sup> Naime, na web stranici trgovačkog društva bilo je navedeno kako korisnik korištenjem bilo koje poveznice prihvaća kolačiće, uz mogućnost odabira „*Prihvaćam*“ i „*Ne, želim saznati više*“. Prilikom ocjenjivanja valjanosti takve

---

<sup>72</sup> O Projektu *Awareness raising campaign for SMEs*, <https://arc-rec-project.eu/o-projektu/>, zadnji pristup 23.8.2023.

<sup>73</sup> *Vodič za kolačiće (cookies) namijenjen mikro, malim i srednjim poduzetnicima*, op. cit., str. 6-7.

<sup>74</sup> *Zakon o elektroničkim komunikacijama*, op. cit., čl. 16. i čl. 161-165.

<sup>75</sup> Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti, *rješenje UP/I-344-07/19-01/23*, 4.11.2019.



privole, inspektor HAKOM-a oslonio se na shvaćanje Suda Europske unije iz predmeta br. C-637/17.

Kako je u tom predmetu utvrđeno da privola za kolačiće mora biti aktivna i izričita, inspektor HAKOM-a zaključio je da je postupanje trgovačkog društva u konkretnom slučaju suprotno propisima. Naime, propust korisnika da na web stranici trgovačkog društva ne prihvati kolačiće ne smatra se nedvosmislenom privolom. Osim toga, u sklopu *Uvjeta korištenja* na web stranici nisu bili konkretno navedeni kolačići koji se pohranjuju i obrađuju, a također ni podaci o njihovom trajanju i svrsi. Iz tog razloga nije zadovoljen zahtjev posebnosti privole. Također, povodom prigovora trgovačkog društva kako nije prikupljalo osobne podatke, inspektor HAKOM-a pozvao se na stajalište Suda Europske unije kako to ne utječe na primjenu zahtjeva valjane privole koja proizlazi iz *Opće uredbe o zaštiti podataka*.

Zbog navedenih je povreda inspektor HAKOM-a naložio trgovačkom društvu da u roku od 30 dana jasno naznači vrstu kolačića, njihovo trajanje i svrhu te da ne pohranjuje te vrste kolačića bez označene privole korisnika. U slučaju propusta da se web stranica uskladi, rješenjem je propisana novčana kazna od 6636,00 eura uz mogućnost dodatne novčane kazne zbog daljnjeg neispunjenja obveze.

### 3. Analiza kolačića na domaćim web stranicama

#### 3.1. Količina i vrsta kolačića u upotrebi

Za potrebe ovog istraživanja prikupljeni su podaci o kolačićima koji se koriste na 55 najpopularnijih hrvatskih web stranica, pri čemu je kriterij popularnosti definiran kroz prosječan broj stvarnih dnevnih korisnika u lipnju 2023. godine.<sup>76</sup> Namjera je korištenja tog kriterija analizirati kolačiće, s kojima se hrvatski korisnici na internetu u stvarnosti najčešće susreću. Prikupljeni podaci između ostalog otkrivaju ukupan broj kolačića na ispitanim web stranicama, prosječan broj kolačića po stranici, broj i omjer kolačića prve strane i treće strane, kao i broj kolačića koji su postavljeni kao strogo nužni te njihov udio u ukupnom broju kolačića. U svrhu lakše preglednosti prikupljenih podataka, na kraju ove cjeline nalaze se grafikoni izrađeni s obzirom na navedene kriterije.<sup>77</sup> Prikupljanje podataka obavljeno je uz pomoć programa specijaliziranih za prikupljanje podataka s web stranica (engl. *Web crawlers*).<sup>78</sup> Sve su informacije ručno provjerene u svrhu vjerodostojnosti istraživanja. S obzirom na to da je rađena detaljna analiza, potrebno je istaknuti kako se prosječan korisnik ispitanih web stranica načelno neće susresti sa svim pronađenim kolačićima. Ipak, ova metoda istraživanja primijenjena je kako bi bilo moguće usporediti kolačiće na hrvatskim web stranicama sa svjetskim standardima.

Na 55 web stranica u srpnju 2023. godine pronađeno je ukupno 1548 kolačića. Iz tog podatka proizlazi da se na pojedinoj web stranici u prosjeku nalazi 28 kolačića. Taj se podatak podudara s istraživanjem hrvatskih web stranica iz 2013. godine gdje je u prosjeku jedna web stranica sadržavala 29 kolačića.<sup>79</sup> U usporedbi s tim, na globalnoj je razini u sklopu opsežnog istraživanja na 10.000 web stranica pronađeno prosječno 19 kolačića po jednoj web stranici.<sup>80</sup> Iako se istraživanje poduzeto u sklopu ovog rada s obzirom na broj ispitanih web stranica ne može smatrati

---

<sup>76</sup> *Popis hrvatskih web stranica prema prosječnom broju stvarnih dnevnih korisnika za lipanj 2023.*, <https://rating.gemius.com/hr/tree/8>, zadnji pristup 24.7.2023.

<sup>77</sup> Vidi *infra* Grafikon 1-7.

<sup>78</sup> Olston, Christopher; Najork, Marc, *Web Crawling*, u: *Foundations and Trends® in Information Retrieval*, 2010., 4/3, str 175-246., na str. 176-178.

<sup>79</sup> Gumzej, Nina; Grgić, Snježana, *ePrivacy Rules and Data Processing in Users' Terminal Equipment: a Croatian Experience*, u: *Proceedings of the 36th International Convention on Information & Communication Technology Electronics & Microelectronics (MIPRO)*, 2013., str. 1173-1179., na str. 1176.

<sup>80</sup> Cahn; Alfeld; Barford; Muthukrishnan, op. cit., str. 893.

opsežnim, ipak se može zaključiti kako najpopularnije hrvatske web stranice sadrže u prosjeku veći broj kolačića nego što je svjetski standard.

Nadalje, u sklopu istraživanja zabilježeno je 763 kolačića prve strane, a 785 kolačića treće strane.<sup>81</sup> Utvrđeni udio kolačića treće strane (50%) znatno je niži od hrvatskog istraživanja iz 2013. godine (76%), kao i od globalnog istraživanja (68%). Takav pad mogao bi se pripisati činjenici da web stranice sve više teže samostalnom prikupljanju podataka o korisnicima, umjesto da taj zadatak prepuštaju trećim subjektima. Radi se o pozitivnom trendu, s obzirom na to da je u prethodnim istraživanjima na globalnoj razini manje od 1% subjekata prikupljalo više od 75% podataka o korisnicima na internetu putem kolačića.<sup>82</sup> Decentralizacija baza podataka jamči korisnicima manju izloženost prekomjernom profiliranju preko različitih web stranica koje dijele kolačiće istih trećih strana.

Istraživanjem je također pronađeno 1334 trajnih kolačića. Omjer trajnih i sesijskih kolačića vrlo je sličan prethodno spominjanom istraživanju koje je provedeno na globalnoj razini.<sup>83</sup> Iako se radi o iznimno visokom udjelu u ukupnom broju kolačića, važno je napomenuti kako je velik broj ovih kolačića određen za brisanje već jednu minutu nakon zatvaranja web preglednika, čime ispunjavaju funkciju vrlo sličnu onoj sesijskih kolačića. S druge strane, posebno brine veliki broj trajnih kolačića koji su postavljeni na razdoblje dulje od godinu dana. Upitna je potreba za pohranom kolačića na terminalnu opremu korisnika na tako dugo razdoblje.

U nastavku istraživanja, zabilježeno je 156 kolačića koji su zadani kao strogo nužni.<sup>84</sup> S obzirom na ranije izlaganje o kriterijima koje kolačić mora ispuniti kako bi se smatrao strogo nužnim u skladu s propisima Europske unije,<sup>85</sup> važno je istaknuti kako se veliki udio ispitanih strogo nužnih kolačića odnosi na web analitiku. To saznanje u skladu je s prijašnjim istraživanjima na globalnoj razini. Takvi kolačići nisu neophodni za funkcioniranje web stranice pa bi ih bilo prikladno ispravno kategorizirati te tražiti privolu za njihovu pohranu na uređaje.

Nadalje, zabilježeno je 396 kolačića koji su usmjereni na prikupljanje podataka o korisnicima u svrhu ciljanog reklamiranja (engl. *targeting cookies*). Veliki udio ovakvih kolačića pronađen je

---

<sup>81</sup> Vidi *infra* Grafikon 2.

<sup>82</sup> Cahn; Alfeld; Barford; Muthukrishnan, op. cit., str. 897.

<sup>83</sup> Vidi *infra* Grafikon 3.

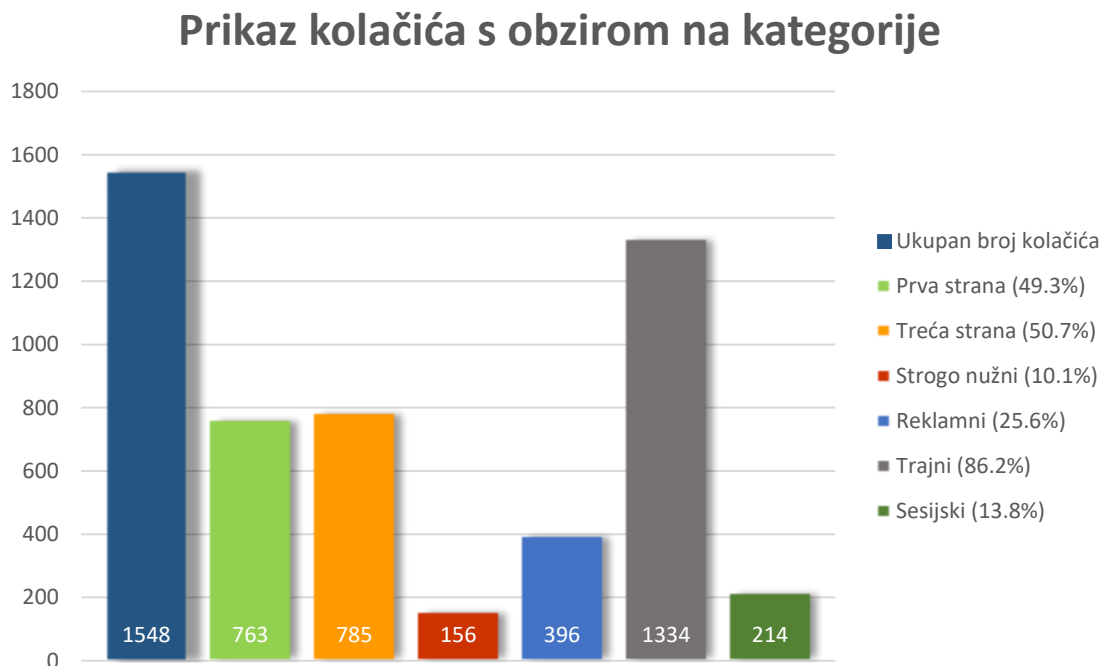
<sup>84</sup> Vidi *infra* Grafikon 4.

<sup>85</sup> Vidi *supra* pod. 2.1.3.

na web stranicama koje se bave izvještavanjem o novostima u Republici Hrvatskoj, što je u skladu s prethodnim hrvatskim istraživanjima.<sup>86</sup> S obzirom na visoku zastupljenost ovih kolačića na popularnim hrvatskim web stranicama, potrebno je primjenjivati povećani stupanj pozornosti prilikom razmatranja o davanju privole za kolačiće.<sup>87</sup>

Konačno, zapaženi su veliki rasponi u ukupnom broju kolačića i broju pojedinih vrsta kolačića prilikom individualne usporedbe. Web stranica s najmanjim brojem kolačića sadržavala je njih 5, dok je najviše zabilježenih kolačića bilo 140. Sličan se trend javlja i u broju kolačića treće strane, gdje je najviše njih bilo 130, dok neke web stranice nisu imale nijedan kolačić te vrste. U pojedinim slučajevima također nije zabilježen nijedan strogo nužni kolačić, kao ni reklamni kolačić, dok su s druge strane njihove maksimalne vrijednosti iznosile 8 i 62. Iz činjenice da su ove razlike prisutne načelno na web stranicama koje su usmjerene na iste vrste aktivnosti proizlazi da je primjenom dobre prakse moguće minimizirati broj kolačića koji zadiru u privatnost korisnika.

Grafikon 1.

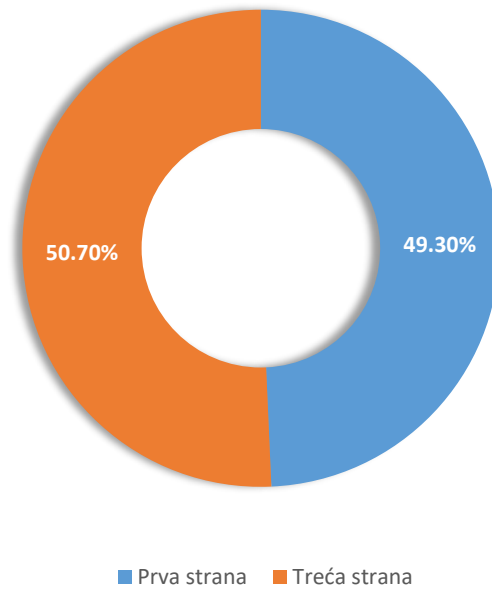


<sup>86</sup> Lisičar, Hrvoje; Katulić, Tihomir; Jurić, Marko, *Implementation of GDPR Transparency Principle in Personal Data Processing by Croatian Online News Sites*, u: MIPRO 2022 45th Jubilee International Convention on Information, Communication and Electronic Technology, 2022., str. 1264-1269., na str. 1267-1268.

<sup>87</sup> Vidi *infra* Grafikon 5.

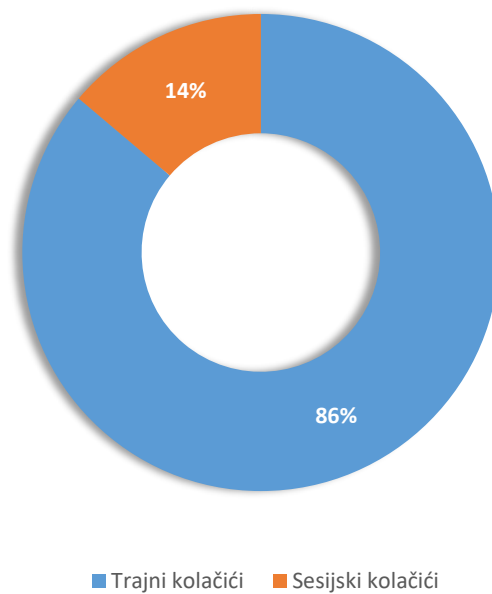
Grafikon 2.

### Omjer kolačića prve i treće strane



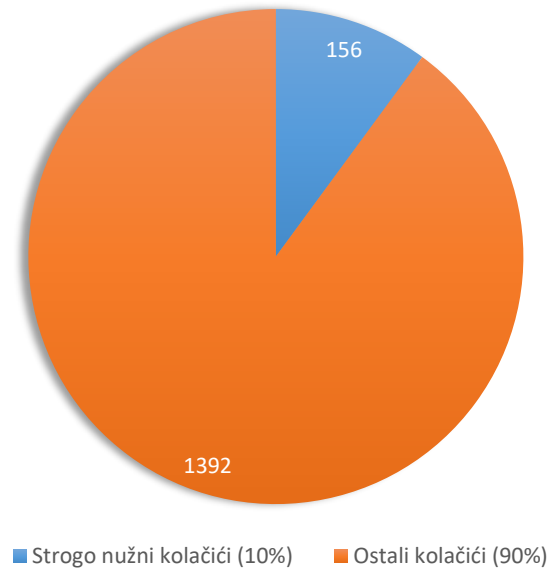
Grafikon 3.

### Omjer trajnih i sesijskih kolačića



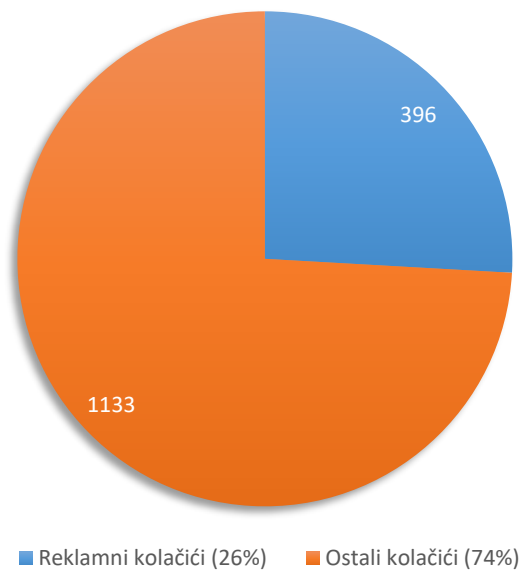
Grafikon 4.

### Udio strogo nužnih kolačića u ukupnom broju kolačića



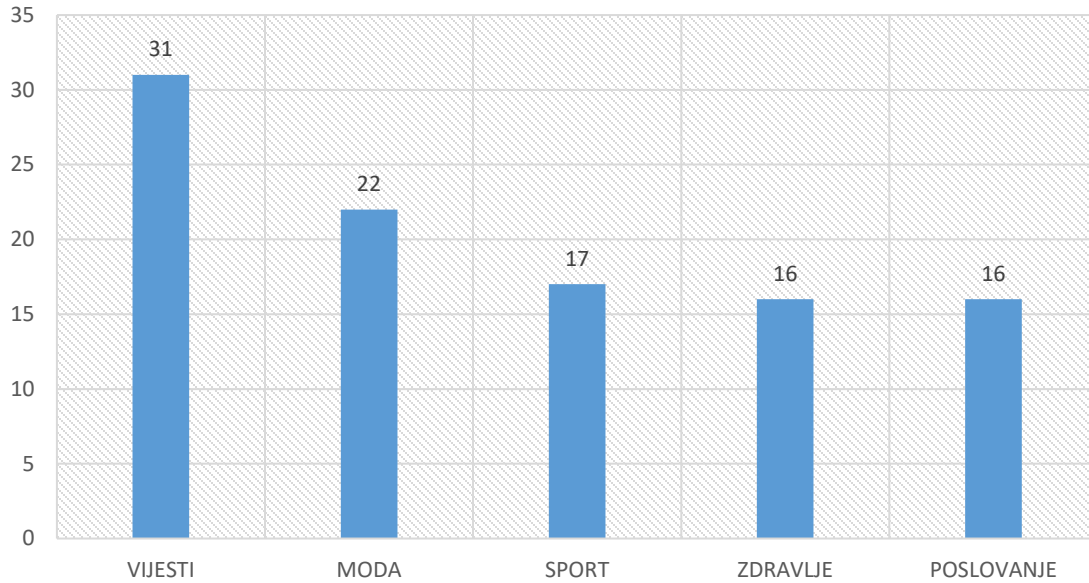
Grafikon 5.

### Udio reklamnih kolačića u ukupnom broju kolačića



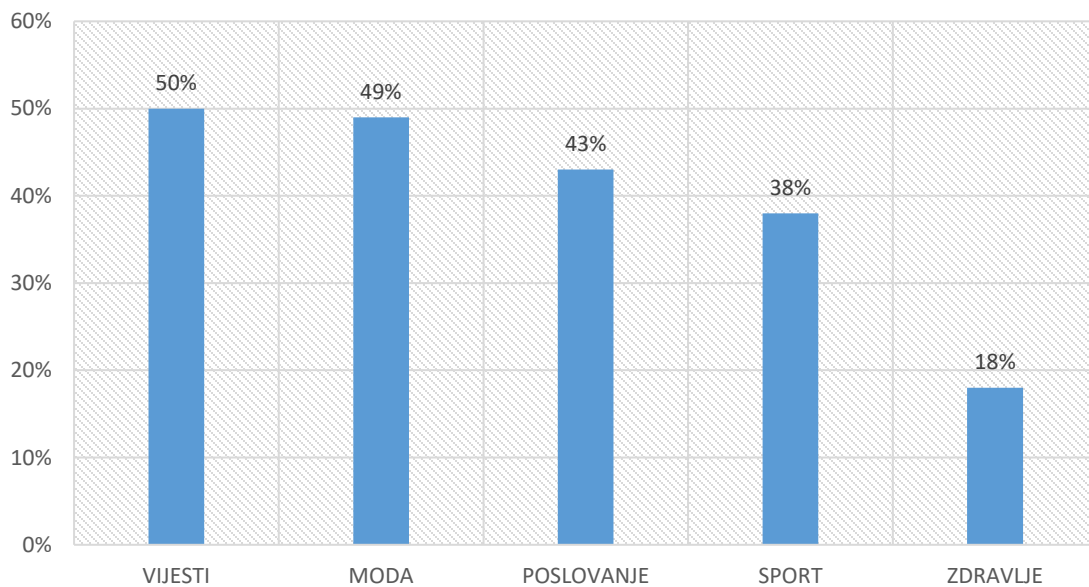
Grafikon 6.

### Prosječan broj kolačića prema kategoriji web stranice



Grafikon 7.

### Udio kolačića treće strane prema kategoriji web stranice



### 3.2. Praksa domaćih web stranica

Imajući u vidu relevantne izvore prava, za potrebe ovog rada izvršena je i analiza usklađenosti obavijesti za prozore najpopularnijih hrvatskih web stranica. Za potrebe ovog rada nazivi web stranica na prikazanim slikama su anonimizirani. Podaci su prikupljeni u srpnju 2023. godine, istovremeno kad je utvrđena količina i vrsta kolačića na ispitanim web stranicama.

Na prvome su mjestu dio loše domaće prakse slučajevi u kojima se korisnika obavještava o tome da se nastavkom korištenja web stranice slaže s korištenjem kolačića. Takvom obaviješću nemoguće je ispuniti zahtjeve koji su neophodni za valjanu privolu. Budući da korisnik nema sve propisane obavijesti a osobito u koju svrhu će se vršiti obrada podataka povezana s korištenjem kolačića, nije ispunjen zahtjev informiranosti. Osim toga, kada se od korisnika ne traži da se složi s takvom obaviješću, nije ispunjen niti zahtjev da on mora dati privolu izričitom radnjom. Vrijedi u ovom kontekstu ponovno istaknuti i stajalište Suda Europske unije da propuštanje u kontekstu kolačića ne može biti izjednačeno s privolom.<sup>88</sup>

*Slika 3. – Primjer web stranice gdje se nastavak korištenja stranice smatra suglasnošću*



U nastavku istraživanja, pronađen je veliki broj web stranica na kojima je znatno teže odbiti kolačiće u usporedbi s davanjem privole. Naime, od 55 najpopularnijih hrvatskih web stranica, tek njih 7 omogućilo je korisnicima odbijanje kolačićima jednim klikom. Radi se o „mračnom uzorku“

---

<sup>88</sup> Vidi *supra* 2.1.2.



(engl. *Dark pattern*) koji je usmjeren na to da primora korisnika na privolu za kolačiće kako bi uštedio vrijeme pri korištenju web stranice.<sup>89</sup>

*Slika 4. – Primjer web stranice na kojoj je potrebno otvoriti postavke za odbijanje kolačića*

#### Ova web-stranica koristi kolačiće

Vaša privatnost i osobni podaci su nam bitni. Upotrebavamo kolačiće i/ili identifikatore uređaja u svrhe kao što je mjerenje prometa odnosno u analitičke i statističke svrhe.

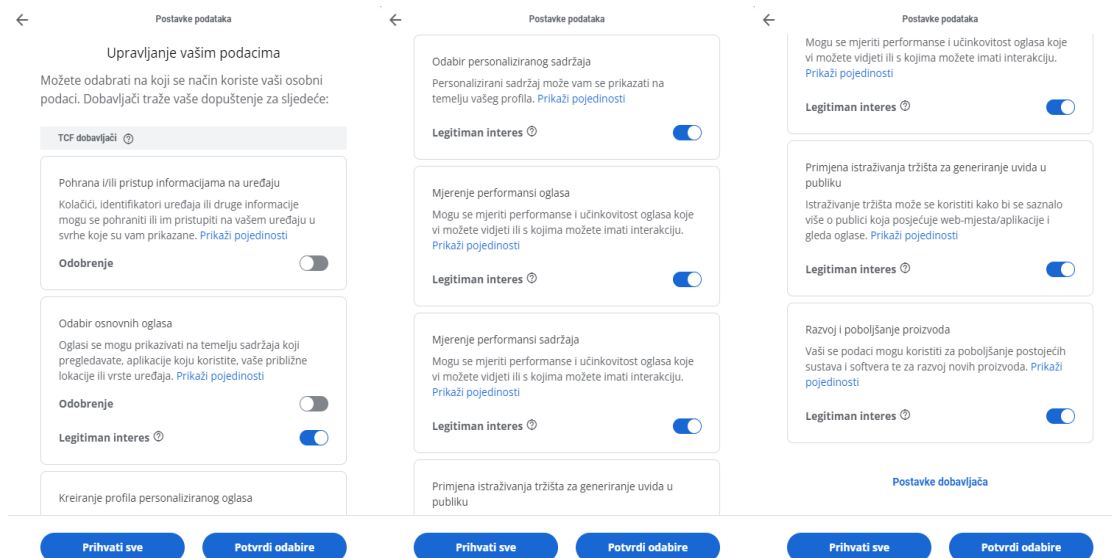
Više o našim Pravilima privatnosti pročitajte [ovdje](#).

Postavke o kolačićima možete obrisati. O svemu više pročitajte u [Pravilima o korištenju kolačića](#).

Svoje odabire možete u svakom trenutku promijeniti putem povratka na ovu web stranicu.



*Slika 5. - Isječak velike liste kolačića na web stranici bez mogućnosti odbijanja jednim klikom*



<sup>89</sup> Martini, Mario; Drews, Christian, *Making Choice Meaningful – Tackling Dark Patterns in Cookie and Consent Banners through European Data Privacy Law*, 2022., str. 8-9.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID4257979\\_code3977996.pdf?abstractid=4257979&mirid=1\\_](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID4257979_code3977996.pdf?abstractid=4257979&mirid=1_)

*Slika 6. - Primjer dobre prakse prema preporuci AZOP-a<sup>90</sup>*

Internet mjesto stavlja kolačiće, pristupa općim i neosjetljivim podacima s vašeg uređaja te ih upotrebljava kako bi poboljšalo proizvode Internet mjesta i prilagodilo oglase i druge sadržaje na Internet mjestu. Možete prihvatiti sve ili dio tih postupaka. Kako biste saznali više o kolačićima i načinu na koji Internet mjesto upotrebljava vaše podatke te pregledati svoje mogućnosti posjetite stranicu [pravila o zaštiti privatnosti](#)

**Primjena istraživanja tržišta radi generiranja uvida u publiku**

Istraživanje tržišta može se koristiti kako bi se saznalo više o publici koja posjećuje web lokacije / aplikacije i pregledava oglase.

**Mjerenje učinkovitosti sadržaja**

Moguće je mjerenje djelotvornosti i učinkovitosti sadržaja koji vidite ili s kojim vršite interakciju.

**Stvaranje profila prilagođenog sadržaja**

Moguće je načiniti profil o vama i vašim interesima kako bi vam se prikazivali upravo vama prilagođeni sadržaji.

**Stvaranje personaliziranog profila oglasa**

Profil može biti izrađen na temelju vaših interesa kako bi vam se prikazivale vama prilagođeni oglasi koji vas mogu zanimati."

U određenim je slučajevima loša praksa na domaćim web stranicama povezana s pogrešnom primjenom pravne osnove „*legitimnog interesa*“, koja je osnova za obradu osobnih podataka sukladno čl.6. st.1.(f) *Opće uredbe o zaštiti podataka*. Naime, korištenje navedene pravne osnove u sklopu obavijesti za kolačiće nije opravdano, s obzirom na to da se osnove za korištenje kolačića isključivo utvrđuju u ovome radu analiziranom odredbom *Zakona o elektroničkim komunikacijama* (sukladno čl. 5. st. 3. *Direktive o e-privatnosti*), koja ne obuhvaća pravnu osnovu legitimnog interesa. S time u vezi posebno treba istaknuti primjer osnove legitimnog interesa, koji bi služio kao zamjena za nevaljanu privolu, a na što je upozorio i Europski odbor za zaštitu podataka. Odbor je također ustvrdio da se osnova legitimnog interesa ne može koristiti kao osnova za obradu podataka putem kolačića (ili sličnih tehnologija) kada se oni koriste za praćenje korisnika i njegovih aktivnosti na web stranicama.<sup>91</sup> Tim karakteristikama načelno odgovaraju reklamni kolačići. Pored svega navedenog, ističe se kako nije dopušteno mijenjati pravne osnove, kao na primjer naknadnim pozivanjem na osnovu legitimnog interesa kada iz određenog razloga postoji pravna upitnost oko davanja privole. Drugim riječima, voditelj obrade dužan je unaprijed odrediti relevantnu pravnu osnovu za obradu podataka.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Agencija za zaštitu osobnih podataka, *Kampanja podizanja svijesti o zaštiti podataka za male i srednje poduzetnike*, <https://arc-rec-project.eu/wp-content/uploads/2022/01/Obavijesti-o-kolacicima-primjeri.pdf>, zadnji pristup 10.9.2023.

<sup>91</sup> Europski odbor za zaštitu podataka, *Smjernice 8/2020 o ciljanju korisnika društvenih medija*, 13.4.2021., par. 71-78.

<sup>92</sup> *Smjernice 5/2020 o privoli na temelju Uredbe 2016/679*, op. cit., par. 122-123.

*Slika 7. - Primjer kolačića koji je zadanim postavkama uključen temeljem legitimnog interesa unatoč uskrati privole na obavijesti za kolačiće*

Europski odbor za zaštitu podataka utvrdio je kako se u sklopu obavijesti za kolačiće pojedinih web stranica koriste zavaravajuće metode za dobivanje privole od korisnika. Operatori u takvim slučajevima koriste gumbе koji svojom bojom ili kontrastom dovode korisnika u zabludu.<sup>93</sup> Pritom se korisnike odvraća od opcija nepovoljnih za operatora ili ih se psihološki primorava da odaberu opciju koja je bojom i veličinom najistaknutija.<sup>94</sup> S obzirom na različite dizajne web stranica, varljivost obavijesti za kolačiće potrebno je ocjenjivati od slučaja do slučaja. Ipak, izričito je istaknut slučaj loše prakse gdje se uz gumb koji služi za privolu nudi i druga opcija (primjerice uskrata privole) u obliku gumba koji se kontrastom toliko slabo razlikuje od pozadine da je praktički nečitljiv za korisnike.<sup>95</sup>

*Slika 8. –Dvije web stranice koje se koriste zavaravajućim metodama za dobivanje privole<sup>96</sup>*

<sup>93</sup> Report of the work undertaken by the Cookie Banner Taskforce, op. cit., par. 15-17.

<sup>94</sup> Martini, Mario; Drews, Christian, op. cit., str. 7-8.

<sup>95</sup> Report of the work undertaken by the Cookie Banner Taskforce, op. cit., par 18-19.

<sup>96</sup> Najpopularnije hrvatske web stranice koje su ispitane povodom ovog rada nisu koristile zavaravajuće metode za dobivanje privole. Stoga, na Slici 8. i Slici 9. prikazane su druge domaće web stranice kao primjer loše prakse.




*Slika 9. – Web stranica koja ima smanjen kontrast gumba za dodatne informacije u odnosu na gumb za prihvaćanje kolačića*

Mi i naši partneri obrađujemo podatke kako slijedi:

Pohranjivanje i / ili pristup podacima na uređaju, Precizni geolokacijski podaci i identifikacija pregledavanjem uređaja, Prilagođeni oglasi i sadržaj, mjerenje oglasa i sadržaja, uvidi o publici, razvoj proizvoda



*Slika 10. – Web stranica koja ne koristi varljiv dizajn glede kontrasta i boje u obavijesti za kolačiće, a pritom i omogućuje odbijanje kolačića jednim klikom*

-  Personalizirani oglasi i sadržaj, mjerenje oglasa i sadržaja, uvidi u publiku i razvoj proizvoda
-  Pohrana i/ili pristup informacijama na uređaju
-  Saznajte više

Vaši osobni podaci će se obrađivati, a podatke s vašeg uređaja (kolačići, jedinstveni identifikatori i drugi podaci uređaja) mogu pohranjivati, pristupati im i dijeliti ih [dobavljači treće strane](#) ili ih može upotrijebiti ova web-lokacija ili aplikacija.

Neki dobavljači mogu obrađivati vaše osobne podatke na temelju legitimnog interesa. Ako se ne slažete s tim, u nastavku možete upravljati svojim opcijama. Potražite vezu pri dnu ove stranice ili u našim pravilima o privatnosti, u kojima možete povući pristanak.

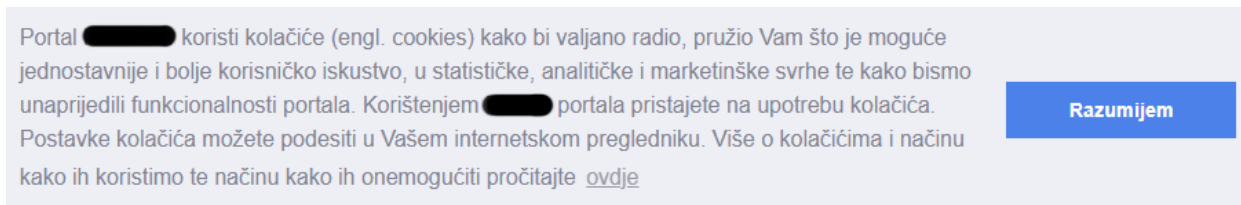


[Upravljaj opcijama](#)

Nadalje, pojedine web stranice upućuju korisnika na mogućnost odabira kolačića putem postavki web preglednika. Pritom takve web stranice često obavještavaju korisnika da nastavkom korištenja stranice pristaje na upotrebu kolačića, iako se uz nužne to odnosi na analitičke i reklamne kolačiće. Korištenjem takvih obavijesti nije moguće ostvariti zahtjev dobrovoljne privole kada se uzmu u obzir relevantne okolnosti. Naime, ranije je stajalište Radne skupine iz čl. 29. da zato što većina web preglednika prema zadanim postavkama omogućuje pohranu svih kolačića, postavkama web preglednika nije ispunjen zahtjev valjane privole.<sup>97</sup>

Stoga, u situacijama kada korisnik nije isključio u postavkama mogućnost pohrane kolačića, a ona se vrši samim pristupom web stranici, ne može se smatrati da je korisnik dao izričitu i jasnu radnju kojom daje privolu. Osim toga, vrijedi napomenuti kako u tom slučaju nije ispunjen niti zahtjev da odbijanje privole bude jednako jednostavno kao prihvaćanje kolačića. Zato je teško ustvrditi kako je trenutno upućivanjem na postavke web preglednika za isključivanje kolačića ispunjen zahtjev informiranosti korisnika, kao i zahtjev posebnosti privole.<sup>98</sup>

*Slika 11. - Primjer web stranice koja upućuje korisnika na isključenje kolačića putem postavki web preglednika nakon što su oni pohranjeni bez prethodne privole*



### 3.3. Osvrt na rezultate istraživanja

Obavljenim pregledom relevantne prakse na domaćim web stranicama, nameću se dva zaključka. S jedne strane, neizbježno je spomenuti kako je utvrđen veliki broj nepravilnosti koje predstavljaju povredu prava na privatnost korisnika i otežavaju informiranost pri davanju privole za korištenje kolačića. Kako bi se te nepravilnosti otklonile, osim edukacijske potrebna je i pojačana inspeksijska aktivnost od strane AZOP-a i HAKOM-a. Trenutno je javno dostupno tek jedno rješenje HAKOM-a, dok po mom najboljem saznanju AZOP nije javno objavio ijedno

<sup>97</sup> Radna skupina iz čl. 29., *Opinion 2/2010 on online behavioural advertising*, WP 171, 22.6.2010., str. 13-15.

<sup>98</sup> Za prijedlog budućeg rješenja glede postavki kolačića putem web preglednika, vidi *infra* pod. 4.1.2.1.

rješenje (ili mišljenje) glede web stranica neusklađenih sa hrvatskim i europskim propisima. Takvo je stanje nezadovoljavajuće te se može pretpostaviti, s obzirom na rezultate istraživanja koji su daleko od optimalnih, da bi već i sama objava mjera (npr. poduzimanja nadzornih aktivnosti) mogla predstavljati način za osiguravanje čim skorijeg usklađivanja relevantne prakse od strane većeg broja operatera web stranica. U konačnici, na navedeno ukazuje i ranije spomenuti slučaj u kojem je francuski CNIL propisao kaznu Google-u i Facebook-u, a čiju su promjenu prakse potom relativno brzo implementirali i brojni europski operatori web-stranica, uključujući pojedine operatore u Hrvatskoj.

Istraživanje je pokazalo i to da na ispitanim web stranicama nije prisutan dovoljan stupanj jasnoće u obavijestima za kolačiće. Naime, često nije dovoljno razjašnjeno trebaju li korisnici uopće dati privolu i za što ju točno daju, s obzirom na to da u obavijestima nisu dovoljno razdvojena pitanja pristupa terminalnoj opremi putem kolačića i daljnje obrade osobnih podataka. Takva praksa najčešće proizlazi iz obavijesti za kolačiće sastavljene uz pomoć sustava tvrtke IAB Europe, a govora o načinu na koji ju je potrebno uskladiti s važećim propisima bit će *infra*.<sup>99</sup>

Posebno je negativna okolnost što su kroz razdoblje istraživanja od šest mjeseci politike kolačića na prikazanim web stranicama neizmijenjene. Također, važno je napomenuti kako je od 55 ispitanih web stranica njih 25 propustilo korisnike obavijestiti o vremenskom razdoblju u kojem će kolačići biti pohranjeni na njihovu terminalnu opremu, dok je njih 8 propustilo odrediti posebne svrhe za koje će se koristiti kolačići. Podsjetnika radi, takva je praksa izričito protivna stajalištu Suda Europske unije iz predmeta br. C-637/17 te ju je nužno što prije uskladiti.<sup>100</sup>

Ipak, u politikama privatnosti i kolačića pojedinih web stranica postoji jasna namjera da se web stranice usklade s propisima Europske unije. Zbog opsežnih edukacijskih aktivnosti AZOP-a, moguće je kako će u budućnosti ta namjera biti kvalitetnije ostvarena. Osim toga, u odnosu na prethodna istraživanja na hrvatskim se web stranicama smanjio udio kolačića treće strane, što predstavlja pozitivan trend iz perspektive zaštite podataka korisnika.

U svakom slučaju, prisutan je problem u raspoznavanju relevantnih odredbi *Zakona o elektroničkim komunikacijama*, kao i *Opće uredbe o zaštiti podataka* te stajališta nadležnih tijela.

---

<sup>99</sup> Vidi pod. 4.2. c)

<sup>100</sup> Vidi *supra* pod. 2.1.2. c)

Iako nepoznavanje prava ne smije biti isprika za protupravno postupanje, neupitno je kako fragmentiranost pravnih izvora koji uređuju kolačiće otežava rad poslužiteljima web stranica. Stoga se na području Europske unije nastoji otkloniti takve probleme u budućnosti.<sup>101</sup>

U međuvremenu, upravitelji web stranica se radi otklanjanja problema mogu savjetovati s domaćim regulatorima, ali i informirati se iz drugih izvora. Tako postoje specijalizirani online alati koji upravitelja web stranice mogu obavijestiti o tome je li njegova politika kolačića trenutno u skladu s propisima.<sup>102</sup> U sklopu takvih usluga, moguće je također i na jednostavan način izraditi novu i prikladnu obavijest o kolačićima. Stoga je za očekivati kako će buduća istraživanja učinjena na hrvatskim web stranicama pokazivati pozitivnije rezultate nego što je to slučaj danas.

---

<sup>101</sup> Vidi *infra* pod. 4.1.

<sup>102</sup> Vidi npr. <https://www.onetrust.com/products/cookie-consent/>, zadnji pristup 30.7.2023.

## 4. Budućnost regulacije kolačića

### 4.1. Uredba o e-privatnosti

S obzirom na fragmentiranost pravnih izvora u području kolačića i pravnu neusklađenost koja proizlazi iz naravi *Direktive o e-privatnosti*, tijela Europske unije rade na novom rješenju. Tako je 2017. godine izrađen prijedlog *Uredbe o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama (Uredba o e-privatnosti)*, kojom bi se stavila izvan snage *Direktiva o e-privatnosti*. Prijedlog je prvotno izradila Europska komisija, međutim konačni tekst *Uredbe o e-privatnosti* bit će rezultat trostranih pregovora u kojima sudjeluju također Europski parlament i Vijeće Europske unije. Stoga je pri analizi *Uredbe o e-privatnosti* potrebno uzeti u obzir predložene odredbe sva tri sudionika pregovora.

Primaran razlog za izradu prijedloga je izravna primjena europskih uredbi u državama članicama Europske unije, čime se one razlikuju od europskih direktiva. Na taj se način može otkloniti pravna neusklađenost koja proizlazi iz različitih implementacija *Direktive o e-privatnosti* u pojedinim nacionalnim sustavima. Osim toga, izradom novog propisa moguće se prilagoditi aktualnim tehnologijama i situacijama koje nastaju u ovom području, baš kao što je učinjeno *Direktivom o e-privatnosti* prilikom stavljanja izvan snage Direktive iz 1997. godine.<sup>103</sup>

Naime, u odnosu na *Direktivu o e-privatnosti*, koja je posljednji put izmijenjena 2009. godine, u međuvremenu su nastale nove okolnosti zbog kojih je potrebno dodatno zaštititi pravo na privatnost korisnika. Tako se, osim u *Direktivi o e-privatnosti* spomenutih špijunskih programa, mrežnih grešaka i skrivenih identifikatora, značajno povećala upotreba kolačića koji prate navike korisnika kroz više različitih web stranica, tj. kolačića treće strane. Informacije prikupljene na taj način često se koriste uz primjenu tehnika koje omogućuju identifikaciju korisnika (engl. *device fingerprinting*). Stoga je nastala povećana potreba za učinkovitom regulacijom kolačića, kako bi

---

<sup>103</sup> Zuiderveen Borgesius, Frederik; van Hoboken, Joris; Fahy, Ronan; Irion, Kristina; Rozendaal, Max, *An Assessment of the Commission's Proposal on Privacy and Electronic Communications*, 2017., [https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID2982290\\_code1896949.pdf?abstractid=2982290&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2982290_code1896949.pdf?abstractid=2982290&mirid=1), str. 19-20.



se zadiranje u privatnost korisnika svelo načelno na posebne i transparentne svrhe uz privolu korisnika.<sup>104</sup>

#### 4.1.1. Odnos s Općom uredbom o zaštiti podataka

U prijedlogu nove uredbe, raniji odnos komplementarnosti *Direktive o e-privatnosti* i *Opće uredbe o zaštiti podataka* izričito je potvrđen. Tako se *Uredba o e-privatnosti* poziva na odredbe *Opće uredbe o zaštiti podataka* koje definiraju različite pojmove, za razliku od *Direktive o e-privatnosti* koja se poziva na staru *Direktivu o zaštiti podataka*.<sup>105</sup> Unatoč tome što je postojeća praksa Suda Europske unije da upućivanja na *Direktivu o zaštiti podataka* smatra upućivanjima na *Opću uredbu o zaštiti podataka*, na ovaj će način u potpunosti biti otklonjen osjećaj pravne nesigurnosti.

#### 4.1.2. Predložena regulacija kolačića

Temeljna predložena odredba glede regulacije kolačića glasi, kako slijedi:

*„Zabranjuju se uporaba kapaciteta terminalne opreme za obradu i pohranu i prikupljanje informacija iz terminalne opreme krajnjih korisnika, uključujući informacije o njezinu softveru i hardveru, koje ne provodi dotični krajnji korisnik, osim zbog sljedećih razloga:*

*(a) to je nužno samo u svrhu provedbe prijenosa elektroničke komunikacije elektroničkom komunikacijskom mrežom ili*

*(b) krajnji korisnik dao je privolu<sup>106</sup> ili*

*(c) to je nužno za pružanje usluge informacijskog društva koju je zatražio krajnji korisnik ili*

---

<sup>104</sup> Europska komisija, *Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama te stavljanju izvan snage Direktive 2002/58/EZ (Uredba o privatnosti i elektroničkim komunikacijama*, 10.1.2017., uvodna izjava 20.

<sup>105</sup> *Ibid.*, čl. 4.; obrazloženje pod. 1.2. navodi kako je prijedlog *lex specialis* u odnosu na *Opću uredbu o zaštiti podataka*

<sup>106</sup> Pritom se prema čl. 9. st. 1. *Prijedloga Europske komisije za Uredbu o e-privatnosti* (odnosno prema čl. 4. st. 1a. sukladno posljednjoj verziji Vijeća Europske unije od veljače 2021.) primjenjuju uvjeti vezano za valjanost privole, kako su oni predviđeni *Općom uredbom o zaštiti podataka*.

(d) ako je to nužno za mjerenje broja posjetitelja web-mjesta, pod uvjetom da takvo mjerenje izvršava pružatelj usluge informacijskog društva koju je zatražio krajnji korisnik.“<sup>107</sup>

Iz navedene odredbe proizlazi kako se dosadašnjim dvjema pravnim osnovama za pohranu kolačića bez privole pridodaju analitički kolačići, uz uvjet da se radi o kolačićima prve strane. Prijedlog Komisije tako je osmišljen, jer se spomenutim analitičkim kolačićima (prve strane) prema stajalištu Europske komisije ne narušava (ili barem ne u značajnoj mjeri) privatnost korisnika,<sup>108</sup> što je u određenoj mjeri sukladno ranijem stajalištu Radne skupine iz čl. 29.<sup>109</sup>

Pomalo očekivano, u postupku usuglašavanja ove odredbe Vijeće Europske unije predložilo je da se iznimka ipak odnosi i na analitičke kolačiće trećih strana u njihovu svojstvu izvršitelja obrade ili zajedničkih voditelja obrade s davateljem usluge (prve strane), pod uvjetom da se poštuju relevantne odredbe *Opće uredbe za zaštitu podataka* glede obveza zajedničkih voditelja obrade i izvršitelja obrade.<sup>110</sup> Kompromisno rješenje mogao bi biti prijedlog Europskog parlamenta, kojim bi se bez privole pohranjivali ipak samo analitički kolačići prve strane, osim u slučaju da podatke prikuplja agencija zadužena za web analitiku u javnom interesu (npr. u znanstvene svrhe).<sup>111</sup>

Europski parlament i Vijeće Europske unije predložili su i dodatne pravne osnove za obradu podataka putem kolačića. Radi se o situacijama gdje je obrada nužna kako bi se očuvala ili uspostavila sigurnost usluge ili terminalne opreme, spriječila prevara i otkrile tehničke smetnje, pri čemu su posebno istaknuta ažuriranja koja služe u te svrhe.<sup>112</sup> Vijeće još predlaže da se podaci s terminalne opreme obrađuju bez privole kad je potrebno krajnjeg korisnika locirati u slučaju

---

<sup>107</sup> Prijedlog Europske komisije za Uredbu o e-privatnosti, op. cit., čl. 8. st. 1. Napomena: prijedlogom čl. 8. st. 2. Uredbe o e-privatnosti obuhvaćeni su slučajevi prikupljanja informacija koje emitira terminalna oprema kako bi se omogućilo njezino povezivanje s drugim uređajem ili mrežnom opremom, čija analiza izlazi iz okvira ovog rada.

<sup>108</sup> Ibid., uvodna izjava 21.

<sup>109</sup> Radna skupina iz čl. 29., *Opinion 04/2012 on Cookie Consent Exemption*, op. cit., str. 10-11.; Vidi točku 2.1.4. *supra*.

<sup>110</sup> Vijeće Europske unije, *Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama te stavljanju izvan snage Direktive 2002/58/EZ (Uredba o privatnosti i elektroničkim komunikacijama)*, 10.2.2021., čl. 8. st. 1. t. (d)

<sup>111</sup> Europski parlament, *Izješće o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama te stavljanju izvan snage Direktive 2002/58/EZ (Uredba o privatnosti i elektroničkim komunikacijama)*, 20.10.2017., str. 57., čl. 8. st. 1 t. (d)

<sup>112</sup> *Prijedlog Vijeća Europske unije za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., čl. 8. st. 1. t. (da) i t. (e); *Prijedlog Europskog parlamenta za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., str. 57-58., čl. 8. st. 1. t. (da)

poziva hitnim službama, dok je Parlament posebno istaknuo kao iznimku od privole situaciju gdje je obrada tehnički nužna kako bi zaposlenik ispunio zadatak koji proizlazi iz radnog odnosa.

U prijedlogu Vijeća također je uvrštena odredba prema kojoj svaki voditelj obrade može u pojedinoj situaciji odmjeriti ima li pravo u skladu s propisanim standardima obrađivati podatke u druge svrhe osim one za koju su podaci prikupljeni. Pritom se mora raditi o podacima koji su prikupljeni bez privole korisnika, a ne spadaju u neku od izričito propisanih iznimki od privole za obradu podataka.<sup>113</sup> Međutim, navedenom bi se odredbom otvorile mogućnosti obrade podataka na načine koji izlaze iz okvira predložene *Uredbe o e-privatnosti*,<sup>114</sup> odnosno potencijalne zlouporabe, stoga je potrebno s posebnom pažnjom pratiti hoće li ona biti uvrštena u konačni tekst i ako da, uz kakve (dodatne) zaštitne mjere.

a) *Privola putem tehničkih postavki softverske aplikacije za pristup internetu*

U prijedlogu Uredbe izrijekom se navodi kako bi privola za kolačiće mogla biti dana putem odgovarajućih *tehničkih postavki softverske aplikacije za pristup internetu*, no samo ako je to tehnički moguće i izvedivo, te ne dovodeći u pitanje primjenu uvjeta za valjanu privolu prema *Općoj uredbi o zaštiti podataka*.<sup>115</sup> Naime, zbog količine obavijesti o kolačićima na koje korisnici nailaze prilikom pristupa web stranicama, nastaje osjećaj opterećenja. Uslijed toga, dolazi do situacija gdje se obavijesti za kolačiće od strane korisnika ne čitaju, te je zaštita pružena sustavom privola u tim situacijama ograničena.<sup>116</sup> Stoga se smatra kako bi se pravilnom implementacijom modernog sustava za kolačiće mogao otkloniti osjećaj zasićenosti kod korisnika i ponovno uspostaviti odgovarajuća razine pravne zaštite.

U kontekstu analizirane odredbe glede privola danih putem tehničkih postavki, radi se ovdje *inter alia* o postavkama unutar web preglednika putem kojih bi u budućnosti postalo uobičajeno dati privolu. Međutim, generalnim postavkama u sklopu kojih korisnik nije obaviješten o svrsi u koju će se koristiti kolačići nije moguće ispuniti zahtjeve informirane i dobrovoljne privole. Zato

---

<sup>113</sup> *Prijedlog Vijeća Europske unije za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., čl. 8. st. 1. t. (g)

<sup>114</sup> *Access Now, EDRI, IT-Pol, noyb i Privacy International, Prijedlog Uredbe o e-privatnosti*, <https://www.accessnow.org/wp-content/uploads/2021/07/ePrivacy-4-column-Access-Now-noyb-EDRI.pdf>, zadnji pristup 29.7.2023., čl. 8.

<sup>115</sup> *Prijedlog Europske komisije za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., čl. 9. st. 2.

<sup>116</sup> *Prijedlog Europske komisije za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., uvodna izjava 22.

su na izvorni prijedlog ponuđena alternativna rješenja. Tako je Europski parlament predložio da se korisniku omogući pravo posebne privole u odnosu na posebne svrhe putem tehničkih značajki u sklopu softvera ili same terminalne opreme.<sup>117</sup>

U vezi s tim, Vijeće Europske unije predlaže kompromisno rješenje, kojim bi se također privola izražavala putem softverskih aplikacija, pri čemu bi izravna privola korisnika imala prioritet pred generalnim postavkama.<sup>118</sup> Tako bi, primjerice, korisnik imao mogućnost izabrati određene poslužitelje ili određene svrhe obrade podataka za koje daje svoju privolu. U kontekstu spomenutog prijedloga, bilo bi prikladno kad bi se konačnim tekstom *Uredbe o e-privatnosti* propisalo da prioritet pred generalnim postavkama web preglednika uz danu privolu imaju također izravno odbijanje i povlačenje privole.<sup>119</sup>

S ovime u vezi valja napomenuti kako je Komisija prilikom izrade prijedloga *Uredbe* uzela u obzir pretežni stav korisnika i nacionalnih nadležnih tijela o potrebi nametanja obveze proizvođačima terminalne opreme da svoje proizvode stavljaju u promet s uključenim postavkama usmjerenim na privatnost (engl. *privacy-by-default-settings*).<sup>120</sup> Web preglednici bi, prema tome, postali kontrolno mjesto kojim bi se korisnike zaštitilo od neželjenog pristupa njihovoj terminalnoj opremi, stoga postoji potreba da se poslužitelji web preglednika obvežu korisnicima pružiti mogućnost da odbiju korištenje kolačića. Pritom se korisnicima treba ponuditi niz opcija kao što su „Nikada ne prihvaćaj kolačiće“, „Odbij kolačiće treće strane“ i „Uvijek prihvati kolačiće“. Osim toga, korisnike bi se o navedenim mogućnostima trebalo prilikom instalacije softvera obavijestiti, a kako bi privola bila valjana u skladu s *Općom uredbom o zaštiti podataka*, korisnici bi morali aktivnom radnjom dati privolu na temelju te obavijesti.<sup>121</sup> Drugim riječima, implementacijom prijedloga Komisije, u budućnosti web preglednici prema zadanim postavkama ne bi smjeli dopustiti pohranu kolačića na terminalnu opremu korisnika prije nego što korisnik na to izričito pristane. Glede istog pitanja, Europski parlament ponudio je beskompromisno rješenje

---

<sup>117</sup> Prijedlog Europskog parlamenta za Uredbu o e-privatnosti, op. cit., str. 62., čl. 9. st. 2.

<sup>118</sup> Prijedlog Vijeća Europske unije za Uredbu o e-privatnosti, op. cit., čl. 4a. st. 2-2aa.

<sup>119</sup> Prijedlog Access Now-a i noyb-a za Uredbu o e-privatnosti, op. cit., čl. 4a. st. 2.

<sup>120</sup> Prijedlog Europske komisije za Uredbu o e-privatnosti, op. cit., obrazloženje t. 3.2.

<sup>121</sup> Ibid., čl. 10. st. 1-2 i uvodne izjave 22-24.

kojim bi web preglednici morali prema zadanim postavkama izričito isključiti pohranu kolačića treće strane i praćenje korisnika između više različitih web stranica.<sup>122</sup>

Međutim, Vijeće Europske unije maknulo je relevantne odredbe kojima bi se potvrdila suglasnost sa stajalištima Komisije i Parlamenta. Posljedica je to okolnosti da sve više web preglednika ažuriranjima ograničava upotrebu kolačića treće strane,<sup>123</sup> čime se donekle zadovoljavaju načela tehničke i integrirane zaštite podataka iz čl. 25. Opće uredbe o zaštiti podataka. Usljed toga Vijeće se opredijelilo za rješenje (no samo u okviru uvodnih izjava, a ne operativnih odredbi Uredbe) kojim bi korisnik mogao dati posebnu privolu na način da stvori popis dozvoljenih operatora ili svrha u koje daje svoju privolu za korištenje kolačića (engl. *whitelist*).<sup>124</sup> *Argumentum a contrario*, obrada podataka putem kolačića ne bi smjela započeti prije nego što korisnik to dozvoli uvrštavanjem dopuštenog operatora ili dopuštene svrhe na popis.

U svakom slučaju, radi se ovdje o prijepornom pitanju s obzirom na oprečne interese operatora i korisnika. Iz perspektive zaštite prava korisnika optimalan je prijedlog Europskog parlamenta, kojim bi web preglednici zadanim postavkama izričito isključili pohranu kolačića treće strane, što s druge strane nikako ne zadovoljava relevantne interese predstavnika industrije. Pritom valja istaknuti da se Europska komisija i puno prije izrade prijedloga *Uredbe o e-privatnosti* zalagala za implementaciju DNT standarda kojim se korisnike ne bi moglo profilirati prema zadanim postavkama web preglednika<sup>125</sup>, međutim izrada standarda putem W3C nije uspjela te su napori u tom smjeru okončani.<sup>126</sup>

#### b) *Pravo na povlačenje privole*

Odredba čl. 9. st. 3. prema prijedlogu Europske komisije nalaže da se korisnicima omogući pravo povlačenja privole dane u skladu s ranijim stavcima, a također da se korisnika o tom pravu

---

<sup>122</sup> *Prijedlog Europskog parlamenta za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., str. 26-27., čl. 10. st. 1, 1a-1b, 2 i uvodne izjave 22-23.

<sup>123</sup> *Prijedlog Access Now-a i noyb-a za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., uvodna izjava 23.

<sup>124</sup> *Prijedlog Vijeća Europske unije za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., uvodna izjava 20a.

<sup>125</sup> Inicijativa je predvođena tadašnjom potpredsjednicom Neelie Kroes, vidi: Kroes, Neelie, *Online privacy and online business: An update on Do Not Track* The Centre for European Policy Studies (CEPS)/Brussels, SPEECH/12/716, 11.10.2012, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-716\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-716_en.htm)

<sup>126</sup> W3C, *Tracking Preference Expression (DNT) - W3C Working Group Note*, 17.1.2019., <https://www.w3.org/TR/tracking-dnt/>

podsjeca svakih šest mjeseci. Pravo na povlačenje privole također su u svoje prijedloge uvrstila druga dva sudionika pregovora, pri čemu Europski parlament nije propisao obvezne podsjetnike,<sup>127</sup> dok je Vijeće predvidjelo podsjetnike u vremenskom intervalu koji ne smije biti dulji od dvanaest mjeseci. Korisniku je pritom ostavljena mogućnost da isključi takve podsjetnike.<sup>128</sup>

c) *Cookie walls*

Iz perspektive korisnika nezadovoljstvo problematikom “kolačića” proizlazi iz osjećaja da nisu zaštićeni na odgovarajući način jer im nije ponuđen istinski izbor glede privole. Primjerice, praksa je određenih davatelja web sadržaja da uskraćuju pristup svojem sadržaju onim korisnicima koji nisu suglasni s pohranom kolačića (u svrhe oglašavanja) na svoju terminalnu opremu. Stoga je prijedlog Europskog parlamenta da se u *Uredbu o e-privatnosti* uvede operativna odredba (članak), prema kojoj korisniku neće biti uskraćen pristup usluzi ili pojedinoj funkciji zbog toga što nije dao privolu za obradu podataka koja za takvu uslugu ili funkciju nije nužna.<sup>129</sup> Implementacijom tog prijedloga zabranila bi se praksa tzv. „*cookie walls*“.

Navedena odredba ne nalazi se u izvornom prijedlogu Komisije, a Vijeće ju je isključilo je iz svog nacрта te umjesto toga unijelo uvodnu izjavu, prema kojoj se zahtjev za privolom korisnika u pravilu ne bi smatrao oduzimanjem stvarnog izbora krajnjem korisniku ako je isti u mogućnosti birati između usluga, na temelju jasnih, preciznih informacija prilagođenih korisniku o svrsi kolačića i sličnih tehnika, između ponude koja uključuje privolu za korištenje kolačića u dodatne svrhe, s jedne strane, i ekvivalentne ponude od istog pružatelja koja ne uključuje privolu za upotrebu podataka u dodatne svrhe, s druge strane. Izričito bi uvjetovanje pristupa web stranici bilo zabranjeno u slučaju jasne neravnoteže između krajnjeg korisnika i pružatelja usluge, na primjer ako uslugu pruža tijelo javne vlasti. Slična bi neravnoteža mogla postojati i kada korisnik ima samo nekoliko ili nema alternativu za uslugu, te stoga nema stvarnog izbora u vezi s upotrebom kolačića, primjerice u slučaju pružatelja usluga u dominantnom položaju.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> *Prijedlog Europskog parlamenta za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., str. 63., čl. 9. st. 3.

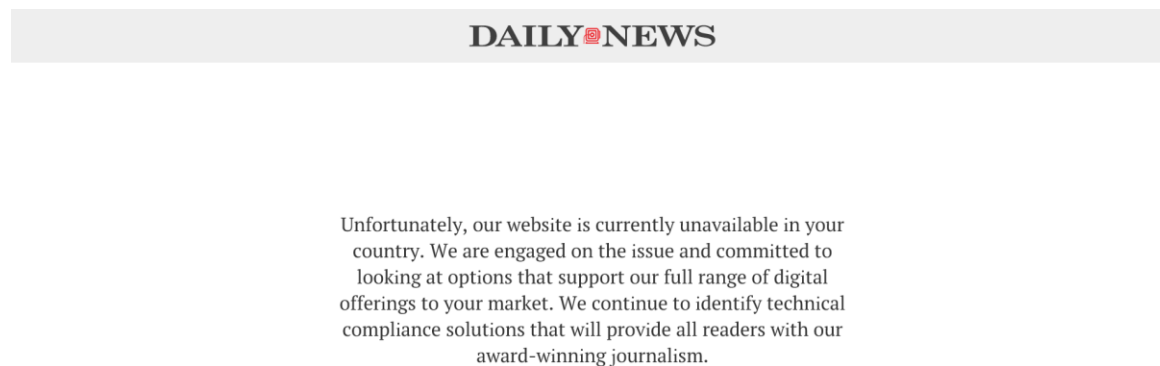
<sup>128</sup> *Prijedlog Vijeća Europske unije za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., čl. 4a. st. 3.

<sup>129</sup> *Prijedlog Europskog parlamenta za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., str. 58., čl. 8. st. 1a.

<sup>130</sup> *Prijedlog Vijeća Europske unije za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., uvodna izjava 20aaaa.

Pojedine organizacije za zaštitu prava potrošača smatraju kako bi prihvaćanjem stajališta Vijeća Europske unije bio ugrožen istinski izbor korisnika te da se privola uvjetovana na ovaj način ne bi mogla smatrati valjanom u smislu *Opće uredbe o zaštiti podataka*.<sup>131</sup> Stoga je iz njihove perspektive važno da u konačnici operativna odredba u smjeru one predložene od strane Parlamenta bude ta koja će biti uvrštena u *Uredbu o e-privatnosti*. U suprotnom, u budućnosti će korisnici s područja Europske unije na web stranicama puno češće nailaziti na obavijesti o uskraćenom pristupu, poput onih koje se danas nalaze na pojedinim web stranicama operatora sa sjedištem u Sjedinjenim Američkim Državama.

*Slika 12. – Pristup web stranici New York Daily News 26.8.2023.*



## 4.2. Ostala rješenja i aktualnosti

### a) *Sustav dobrovoljnih obećanja*

U sklopu rada tijela Europske unije, razmatraju se dodatni mehanizmi koji bi omogućili korisnicima interneta kvalitetnije pravo izbora u vezi privole kolačića. Tako su između Europske komisije i velikih svjetskih organizacija pokrenuti razgovori glede toga kako smanjiti zasićenost koju korisnici osjećaju zbog velikog broja obavijesti za kolačiće na koje nailaze na web

---

<sup>131</sup> *Prijedlog Access Now-a i noyb-a za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., uvodna izjava 20aaaa. Sukladno tome vidi i ranije stajalište Europskog odbora za zaštitu podataka u: *Smjernice 5/2020 o privoli na temelju Uredbe 2016/679*, op. cit., par. 25-41 (osobito par. 39-41).

stranicama.<sup>132</sup> Cilj tih razgovora je uspostaviti sustav dobrovoljnih obećanja kojima bi se tvrtke potpisnice obvezale pojednostavniti način na koji korisnici mogu upravljati kolačićima.<sup>133</sup>

Pritom se posebno razmatraju pitanja poput toga na koje će se vrste kolačića dobrovoljna obećanja odnositi i kako definirati koncept personaliziranih oglasa te omogućiti web stranicama održivi financijski model bez takvih oglasa. Također se razmatra kako rezultat pregovora uskladiti s važećim europskim propisima, a u to ime zatražena je i pomoć Europskog odbora za zaštitu podataka. Konačno sastavljanje sadržaja dobrovoljnog obećanja predviđeno je do kraja 2023. godine.<sup>134</sup>

Iako još nisu konkretno definirane sve stavke od kojih bi se obećanje sastojalo, pozitivan iskorak predstavlja sama činjenica da se odvijaju pregovori između tijela Europske unije i velikih svjetskih organizacija. Radi se između ostalog o Amazon-u, Apple-u, Google-u, Meta-i i Tik-Tok-u.<sup>135</sup> Neupitno je kako će njihov primjer u budućnosti slijediti i druge organizacije prilikom usklađivanja svojih web stranica s novim zahtjevima u području regulacije kolačića.

#### b) *Aktivnosti noyb-a i Radne skupine za obavijest o kolačićima*

Dodatna osviještenost o potrebi za kvalitetnijom regulacijom kolačića na području Europske unije proizašla je iz rada neprofitne organizacije *noyb – Europskog centra za digitalna prava* (engl. *European Center for Digital Rights*). *Noyb* je poslao veliki broj prigovora tvrtkama za koje je uz pomoć specijaliziranih alata utvrdio da prikazuju neusklađene obavijesti o kolačićima na svojim web stranicama. Od preko 500 web stranica kojima je 2021. godine poslan prigovor, većina njih

---

<sup>132</sup> Europska komisija, *Discussion paper for stakeholders' roundtable on cookies*, Initiative for a voluntary business pledge to simplify the management by consumers of cookies and personalised advertising choices, 2023., <https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/Discussion%20paper%20for%20stakeholders%27%20roundtable%20on%20cookies.pdf>, str. 1.

<sup>133</sup> Europska komisija, *Report on stakeholders' roundtable on cookies*, Initiative for a voluntary business pledge to simplify the management by consumers of cookies and personalised advertising choices, 2023., <https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/Report%20-%20Cookie%20roundtable%20-%202028.04.2023%20%28final%29.pdf>, str. 1.

<sup>134</sup> *Ibid.*, str. 2-3.

<sup>135</sup> Europska komisija, *List of participants for stakeholders' roundtable on cookies*, Initiative for a voluntary business pledge to simplify the management by consumers of cookies and personalised advertising choices, 2023., [https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/LIST%20OF%20PARTICIPANTS%20%28for%20website%29%20\\_%20Cookie%20Pledge.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/LIST%20OF%20PARTICIPANTS%20%28for%20website%29%20_%20Cookie%20Pledge.pdf), zadnji pristup 30.7.2023.



nije omogućavala korisnicima odbijanje kolačića jednim klikom, kao ni jednostavno povlačenje privole.<sup>136</sup>

Povodom prigovora, *noyb* je tvrtkama ostavio primjeren rok za otklanjanje pronađenih nepravilnosti. U suprotnom, obavijestio je tvrtke da će ih prijaviti nadležnom tijelu za zaštitu podataka uz mogućnost izricanja novčane kazne do 20 milijuna eura.<sup>137</sup> Od preko 800 web stranica kojima je upućen prigovor do kraja 2022. godine, njih 692 nije otklonilo sve nedostatke pa ih je *noyb* u konačnici prijavio.<sup>138</sup>

Usljed radnji koje je poduzeo *noyb*, reagirao je Europski odbor za zaštitu podataka te osnovao Radnu skupinu za obavijest o kolačićima. Zadatak tog tijela je olakšati suradnju nadležnih nacionalnih tijela za zaštitu podataka te međusobno uskladiti njihovu praksu. U sklopu svoje nadležnosti, Radna skupina za obavijest o kolačićima izražuje stajališta glede relevantnih odredbi *Direktive o e-privatnosti* i *Opće uredbe o zaštiti podataka*.<sup>139</sup>

Prednost Radne skupine za obavijest o kolačićima u odnosu na Europski odbor za zaštitu podataka proizlazi iz mogućnosti da brže razjašnjava nove sporne situacije koje nastaju u području regulacije kolačića. Međutim, upitna je potreba koja će za ovim tijelom postojati u slučaju da se predloženom *Uredbom o e-privatnosti* napusti dosadašnji sustav obavijesti za kolačiće na web stranicama.

### c) *IAB Europe – sustav obavijesti o kolačićima i korištenje osnove legitimnog interesa*

Kao što je spomenuto prilikom osvrta na praksu domaćih web stranica, u obavijestima za kolačiće često se spominje legitimni interes. Praksa tvrtke IAB Europe u prošlosti je bila pozivati se na legitimni interes za obradu osobnih podataka kao pravnu osnovu iz čl. 6. *Opće uredbe za zaštitu podataka* u sklopu njezina cjelokupnog sustava obavijesti za kolačiće, koji se primjenjuje

---

<sup>136</sup> *Noyb aims to end “cookie banner terror” and issues more than 500 GDPR complaints*, <https://noyb.eu/en/noyb-aims-end-cookie-banner-terror-and-issues-more-500-gdpr-complaints>, zadnji pristup 2.8.2023.

<sup>137</sup> *WeComply! FAQs* <https://wecomply.noyb.eu/en/app/faq#what-happens-if-my-website-does-not-remedy-the-issues-raised-in-the-draft-complaint>, zadnji pristup 25.8.2023.

<sup>138</sup> *Noyb Annual report 2022*, [https://noyb.eu/sites/default/files/2023-08/Annual\\_Report\\_2022\\_EN\\_0.pdf](https://noyb.eu/sites/default/files/2023-08/Annual_Report_2022_EN_0.pdf), zadnji pristup 8.2023.

<sup>139</sup> *Report of the work undertaken by the Cookie Banner Taskforce*, op. cit., str. 3.

na mnogim web stranicama. Uz opsežno korištenje navedene pravne osnove (koja u određenim slučajevima može biti valjana osnova za obradu osobnih podataka) unutar cjelokupnog sustava obavijesti za kolačiće, nedostaje odgovarajuća transparentnost u odnosu na to za što točno tj. za koji i čiji legitiman interes se osobni podaci korisnika (pa tako i oni dobiveni pristupom terminalnoj opremi korisnika i korištenjem kolačića, a za koje je preduvjet prethodna privola korisnika prema *Direktivi o e-privatnosti*) obrađuju.

U svibnju 2023. godine IAB Europe izradio je novu verziju cjelokupnog sustava za obavijesti o kolačićima (engl. *Transparency & Consent Framework - TCF*), unutar koje se više neće koristiti legitiman interes kao pravna osnova za oglase i personalizirane sadržaje u određenim slučajevima, već isključivo privola korisnika.<sup>140</sup> Izradi novog sustava prethodio je postupak povodom pritužbi te odluka belgijskog nadzornog tijela za zaštitu podataka kao vodećeg nadzornog tijela<sup>141</sup> i odluka Europskog odbora za osobnih podataka sukladno čl. 60. *Opće uredbe o zaštiti podataka*, u okviru koje je kao predmetno nadzorno tijelo sudjelovala i Agencija za zaštitu osobnih podataka.<sup>142</sup>

Nadzorna tijela za zaštitu podataka diljem EU-a napominju da se legitiman interes ne može koristiti kao pravna osnova za postavljanje kolačića, stoga niti obrada osobnih podataka koja slijedi nakon upotrebe kolačića nije valjana ako korisnik nije dao valjanu privolu za postavljanje (ne-nužnih) kolačića.<sup>143</sup> Navedeno 2021. godine potvrđuje i sam IAB.<sup>144</sup> Od primjene tog pravila može se odstupiti jedino u slučaju da je kolačić postavljen kao nužan (sukladno *Direktivi o e-privatnosti*), odnosno onda kada nema obveze traženja prethodne privole korisnika.

U budućnosti će IAB Europe koristiti noviju verziju sustava za obavijesti o kolačićima, koja bi između ostalog korisnicima trebala omogućiti veću jasnoću prilikom donošenja odluke o privoli. Iako je belgijsko nadzorno tijelo odlučilo da se novi, poboljšani sustav može početi primjenjivati,

---

<sup>140</sup> Za svrhe 3-6. (npr. u svrhu izrade profila za personalizirano oglašavanje), u: IAB Europe Transparency & Consent Framework Policies, verzija 2023-05-15.4.0; IAB Europe, *TCF 2.2 Launches! All You Need To Know*, <https://iabeurope.eu/all-news/tcf-2-2-launches-all-you-need-to-know/>, zadnji pristup 10.9.2023.

<sup>141</sup> Za najnovije izmjene IAB-ovog sustava obavijesti o kolačićima postoji niz razloga, no njihova analiza izlazi iz okvira ovog rada. Detaljnije vidi u relevantnoj odluci belgijskog nadzornog tijela: Autorité de protection des données – Gegevensbeschermingsautoriteit, *Decision on the merits 21/2022 of 2 February 2022*, case number: DOS-2019-01377, [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-03/be\\_2022-02\\_decisionpublic\\_0.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-03/be_2022-02_decisionpublic_0.pdf)

<sup>142</sup> Europski odbor za zaštitu podataka, *Summary Final Decision Art 60*, 02.2.2022., [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-04/be\\_2022-02\\_publicsummary.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-04/be_2022-02_publicsummary.pdf)

<sup>143</sup> *Report of the work undertaken by the Cookie Banner Taskforce*, op. cit., par. 20-25.

<sup>144</sup> IAB Europe, *GDPR Guidance: Legitimate Interests Assessments (LIA) For Digital Advertising*, 2021., <https://iabeurope.eu/wp-content/uploads/2021/03/IAB-Europe-GDPR-Guidance-Legitimate-Interests-Assessments-LIA-for-Digital-Advertising-March-2021.pdf>, str. 5.

nakon žalbe IAB Europe-a taj je postupak prekinut<sup>145</sup>, sve dok Sud Europske unije ne donese odluku glede prethodnih pitanja koje mu je ranije bio postavio nadležni belgijski sud.<sup>146</sup> Sud Europske unije ovaj bi postupak trebao dovršiti do sredine 2024. godine, a ishod je potrebno pratiti s posebnim zanimanjem jer će uvelike utjecati na razinu pažnje koju će IAB Europe primjenjivati u budućnosti prilikom izrade novih sustava za obavijesti o kolačićima.

#### d) Uređenje odnosa sa Sjedinjenim Američkim Državama

Veliki broj spornih slučajeva iz perspektive zaštite korisnika nastajao je povodom izvoza osobnih podataka iz Europske unije u Sjedinjene Američke Države, gdje posluje veliki broj vodećih svjetskih tvrtki.<sup>147</sup> Kako te tvrtke nisu primjenjivale pravne standarde koji proizlaze iz europskih propisa, često je dolazilo do spornih pravnih situacija. Zbog toga se između ostalog u prošlosti korištenje Googleove tehnologije za analitiku na web stranicama smatralo nedopuštenim od strane brojnih nacionalnih nadzornih tijela unutar Europske unije.<sup>148</sup>

S namjerom da otkloni takve probleme, u srpnju 2023. godine Europska komisija je donijela odluku kojom se detaljno definira adekvatna razina zaštite osobnih podataka unutar europsko-američkih pravnih okvira. Radi se o dokumentu koji nadopunjuje odredbe *Opće uredbe o zaštiti podataka* o prijenosima osobnih podataka u treće države i međunarodne organizacije.<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> IAB Europe, *Belgian Market Court Agrees That CJEU Decision is Needed Before Further Assessment of Action Plan Validation*, <https://iabeurope.eu/all-news/belgian-market-court-agrees-that-cjeu-decision-is-needed-before-further-assessment-of-action-plan-validation/>, zadnji pristup 10.9.2023.

<sup>146</sup> Zahtjev za prethodnu odluku koji je 19. rujna 2022. uputio Hof van beroep te Brussel (Belgija) – IAB Europe/Gegevensbeschermingsautoriteit; uz sudjelovanje: TR i dr., predmet C-604/22. Pritom bi se trebalo analizirati i pitanje predstavlja li „TC String“ osobni podatak. Radi se o tehnologiji koju IAB Europe koristi kako bi zabilježio odabire korisnika u obavijestima za kolačiće. Odgovor na pitanje radi li se o osobnom podatku važan je kako bi se razjasnilo postoji li odgovornost IAB Europe-a kao voditelja obrade temeljem *Opće uredbe o zaštiti podataka*. IAB Europe, *FAQ: APD Decision on IAB Europe and TCF – Updated September 2023*, [https://iabeurope.eu/wp-content/uploads/2023/09/FAQ\\_-APD-DECISION-ON-IAB-EUROPE-AND-TCF-Updated-September-2023.pdf](https://iabeurope.eu/wp-content/uploads/2023/09/FAQ_-APD-DECISION-ON-IAB-EUROPE-AND-TCF-Updated-September-2023.pdf), zadnji pristup 10.9.2023.

<sup>147</sup> Sud Europske unije, *Maximillian Schrems protiv povjerenika za zaštitu podataka*, predmet C-362/14 i *povjerenik za zaštitu podataka protiv Facebook Ireland Limited i Maximilliana Schremsa*, predmet C-311/18

<sup>148</sup> *noyb win: First major fine (€ 1 million) for using Google Analytics*, <https://noyb.eu/en/noyb-win-first-major-fine-eu-1-million-using-google-analytics>, zadnji pristup 30.7.2023.

<sup>149</sup> Europska komisija, *Commission implementing decision of 10.7.2023 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate level of protection of personal data under the EU-US Data Privacy Framework*, uvodne napomene, par. 1.

U sklopu ovog programa, uspostavljeni su kriteriji za tvrtke koje žele jednostavnije prenositi osobne podatke izvan Europske unije. Na službenom popisu tvrtki koje udovoljavaju uvjetima nalazi se i Google,<sup>150</sup> stoga se u ovom trenutku usluge Google Analytics-a ponovno smatraju načelno dopuštenima u Europskoj uniji.<sup>151</sup> Međutim, *noyb* smatra kako je novi „*Data Privacy Framework*“ većinom sličan starijim pravnim dokumentima koji također nisu adekvatno štitili prava korisnika pri izvozu osobnih podataka u SAD. Zato će *noyb* pokušati osporiti pravno značenje ovog dokumenta.<sup>152</sup> Slijedom tih okolnosti, potrebno je pratiti razvoj ovog programa ali i cjelokupne europsko-američke suradnje u budućnosti.

e) *Odmicanje od uporabe kolačića treće strane*

Od sredine 2024. godine, popularni web preglednik Google Chrome više neće pružati podršku web stranicama za postavljanje kolačića treće strane. Umjesto toga, osmišljen je projekt *Privacy Sandbox* koji će biti u širokoj uporabi na Google Chromeu i Android operativnim sustavima.<sup>153</sup> Cilj projekta *Privacy Sandbox* je smanjiti prikupljanje podataka od strane trećih osoba, ali svejedno omogućiti web stranicama da korisnicima prikazuju relevantne oglase.

Kako bi ostvario taj cilj, Google umjesto kolačića treće strane planira koristiti tehnologiju putem koje se o korisnicima otkriva samo mali broj informacija, pri čemu ih teoretski nije moguće identificirati. Uporabom nove tehnologije, moći će se prikupljati i grupirati podatke o interesima korisnika, ali samo na kraće vremensko razdoblje i isključivo od strane Googlea.

Međutim, iz opisa nove tehnologije proizlazi kako se i dalje obavlja obrada podataka, iako je ograničena.<sup>154</sup> Stoga ona podliježe pravilima glede valjane privole koja proizlaze iz *Direktive o e-privatnosti* i *Opće uredbe o zaštiti podataka*. Podsjetnika radi, *Direktiva o e-privatnosti* s

---

<sup>150</sup> *Data Privacy Framework Program List*, <https://www.dataprivacyframework.gov/s/participant-search>, zadnji pristup 30.7.2023.

<sup>151</sup> *EU-US Data privacy Framework*, op. cit., uvodne napomene, par. 9.

<sup>152</sup> *European Commission give EU-US data transfers third round at CJEU*, <https://noyb.eu/en/european-commission-gives-eu-us-data-transfers-third-round-cjeu>, zadnji pristup 11.9. 2023.

<sup>153</sup> *The Privacy Sandbox*, <https://privacysandbox.com/>, zadnji pristup 25.8.2023.

<sup>154</sup> *Google third party cookies*, <https://www.cookiebot.com/en/google-third-party-cookies/>, zadnji pristup 25.8.2023.

namjerom je terminološki neutralna, kako bi osim kolačića pod doseg čl. 5. st. 3. obuhvatila sve slične tehnologije.

Osim toga, s obzirom na okolnost da korisnici rabe i druge web preglednike koji neće podržavati sustav *Privacy Sandbox*, sigurno je kako kolačići treće strane neće biti stavljeni izvan upotrebe samom provedbom projekta. Prikladniji način odmicanja od uporabe kolačića treće strane bio bi ostvaren kad oni istovremeno ne bi bili zamijenjeni sličnim tehnologijama. Takav pristup već je prisutan na pojedinim web preglednicima, kao što su Safari i Firefox.

Naime, ti web preglednici prema zadanim postavkama onemogućuju kolačiće treće strane u razini koja dopušta funkcionalnost na većini web stranica.<sup>155</sup> U takvim su slučajevima web stranice primorane osloniti se na uporabu kolačića prve strane, zbog čega postoji manja opasnost za profiliranjem korisnika i izradom opširnih baza podataka. Naprotiv, širokom uporabom projekta *Privacy Sandbox* došlo bi do izrazite centralizacije pri obradi podataka, stoga što bi za nju bio zadužen isključivo Google. Iz tog razloga, upitno je predstavlja li projekt *Privacy Sandbox* za korisnike pozitivan iskorak glede zaštite njihova prava na privatnost.

---

<sup>155</sup> *Today's Firefox Blocks Third-Party Tracking Cookies and Cryptomining by Default*, <https://blog.mozilla.org/en/products/firefox/todays-firefox-blocks-third-party-tracking-cookies-and-cryptomining-by-default/>, zadnji pristup 25.8.2023.

## 5. Zaključak

Kolačićima se za vrijeme korištenja internetom s terminalne opreme korisnika prikuplja velik broj podataka osobne i osjetljive naravi. S obzirom na to, na području Europske unije nastala je potreba za uređenjem tog sustava i njemu srodnih tehnologija. Danas su europski izvori prava koji ispunjavaju tu svrhu *Direktiva o e-privatnosti* i *Opća uredba o zaštiti podataka*.

Ti su propisi mjerodavni i u pravnom sustavu Republike Hrvatske, pri čemu je *Direktiva o e-privatnosti* implementirana kroz *Zakon o elektroničkim komunikacijama*, dok se *Opća uredba o zaštiti podataka* primjenjuje izravno. Za ispravnu provedbu propisa o kolačićima u Republici Hrvatskoj zajednički su nadležne Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) i Agencija za zaštitu podataka (AZOP).

Najvažnije odredbe u kontekstu kolačića odnose se na privolu. *Direktiva o e-privatnosti* posredno upućuje na definiciju privole iz *Opće uredbе o zaštiti podataka*. Iz tog proizlazi kako privola za kolačiće mora biti učinjena dobrovoljno, posebno, informirano i nedvosmisleno u obliku jasne potvrdne radnje. Glede tih standarda, Europski odbor za zaštitu podataka donio je dodatna pojašnjenja, koja se temelje na Smjernicama Radne skupine iz čl. 29. iz 2018. godine.

Tako dobrovoljnost podrazumijeva da je korisniku pruženo stvarno pravo izbora bez straha od negativnih posljedica u slučaju uskrate privole. Nadalje, posebnost znači da korisnik mora biti obaviješten o svim svrhama obrade podataka za koje daje privolu, dok je za potpunu informiranost potrebno također na razumljiv način pružiti i podatke o voditelju obrade i mogućnosti da povuče privolu. Konačno, korisnik nedvosmisleno privolu može dati samo u obliku izričite aktivne radnje, čime je isključena mogućnost šutnje ili propusta kao valjane privole.

U vezi s tim, od posebne je važnosti predmet br. C-637/17 Suda Europske unije u kojem je izričito utvrđeno kako web stranica ne ostvaruje zahtjev valjane privole kad se obavijest za kolačiće sastoji od polja unaprijed označenih kvačicama. Također, Sud Europske unije u tom je predmetu utvrdio kako web stranica korisnika mora informirati o tome imaju li treće osobe pristup kolačićima, kao i o trajanju postavljenih kolačića. Tim je uspostavljen važan presedan koji se u sličnim slučajevima primjenjuje od strane nacionalnih nadzornih tijela, uključujući i HAKOM.

Nadalje, Francusko nadzorno tijelo za zaštitu podataka (CNIL) je 2021. godine tumačenjem odredbi *Opće uredbе o zaštiti podataka* zaključilo kako je na stranicama Facebook-a, Google-a i

YouTube-a otežano odbiti kolačiće u usporedbi s jednim klikom koji je dovoljan za davanje privole. Nakon značajne novčane kazne i naloga da se ukloni nerazmjernost u davanju i odbijanju privole, danas je na tim web stranicama moguće jednim klikom uskratiti privolu. S obzirom na popularnost sankcioniranih web stranica, za očekivati je kako će njihov primjer u budućnosti slijediti sve više operatora.

S druge strane, u određenim se slučajevima kolačići mogu pohraniti na terminalnu opremu korisnika i bez njegove privole. Kako bi to bilo moguće, mora biti ostvaren barem jedan od definiranih kriterija. U prvom slučaju, radi se o kolačiću koji se koristi isključivo u svrhu prijenosa komunikacije putem interneta, koji tada može biti označen kao strogo nužni kolačić. U drugom slučaju, kao iznimka može poslužiti kolačić koji je strogo nužan za pružanje usluge koju je korisnik izričito zatražio na određenoj web stranici.

Radna skupina iz čl. 29. također je posebno izdvojila sedam vrsta kolačića koji ispunjavaju kriterije prema kojima za njihovo korištenje nije potrebna privola. Riječ je o kolačićima za unos korisnika, kolačićima za provjeru autentičnosti, sigurnosnim kolačićima usmjerenim na korisnika, sesijskim kolačićima za multimedijски sadržaj, sesijskim kolačićima za raspoređivanje opterećenja, kolačićima za prilagodbu korisničkog sučelja te kolačićima za dodatni sadržaj društvenih mreža.

Istraživanjem koje je učinjeno na najpopularnijim hrvatskim web stranicama u srpnju 2023. godine, pronađen je veći prosječni broj kolačića u usporedbi s globalnim standardom. Istraživanjem je također pronađen iznimno visok udio trajnih kolačića u odnosu na sesijske, pri čemu su neki trajni kolačići neopravdano postavljeni na razdoblje dulje od godinu dana. S druge strane, opažen je niži udio kolačića treće strane, što predstavlja pozitivan trend.

U sklopu istraživanja, također su na ispitanim web stranicama zabilježeni brojni slučajevi gdje operator nije uskladio obavijesti o kolačićima s mjerodavnim propisima. Ti se slučajevi između ostalog odnose na pogrešno pozivanje na legitimni interes kao osnovu za obradu podataka, kao i otežano odbijanje ili povlačenje privole u usporedbi s davanjem privole.

S obzirom na okolnost da pozivanje na legitimni interes kao pravnu osnovu za obradu podataka unutar obavijesti za kolačiće uzrokuje nejasnoću kod korisnika trebaju li dati privolu i u koju svrhu, u budućnosti će takva praksa prestati. Naime, IAB Europe, čiji sustav za obavijesti o kolačićima

se koristi na mnogim web stranicama (uključujući one ispitane istraživanjem) napravio je novi *Transparency & Consent Framework*, unutar koje se više neće koristiti legitimni interes kao pravna osnova za oglase i personalizirane sadržaje u određenim slučajevima, već isključivo privola korisnika. Takav je razvoj posljedica aktivnosti belgijskog nadzornog tijela te odluke Europskog odbora za zaštitu podataka u skladu s čl. 60. *Opće uredbe o zaštiti podataka*, a u kojoj je sudjelovala i Agencija za zaštitu osobnih podataka.

Kako bi došlo do harmonizacije prava u kontekstu kolačića unutar cijelog područja Europske unije, u tijeku je postupak izrade *Uredbe o e-privatnosti*. Stupanjem nove uredbe na snagu, ona bi se izravno primjenjivala u državama članicama, zbog čega bi nadležnim tijelima bilo olakšano provoditi prijašnje utvrđene odredbe. Predloženom uredbom, izričito se spominju nove pravne osnove za obradu podataka bez privole korisnika. Radi se prije svega o analitičkim kolačićima i obradi podataka usmjerenoj prema sigurnosti korisnika, posebno glede ažuriranja.

Osim toga, predloženom Uredbom zamišljen je i novi sustav privole kolačića putem tehničkih postavki softverske aplikacije za pristup internetu. Novi je sustav osmišljen kako bi se otklonio osjećaj opterećenja kod korisnika zbog velikog broja obavijesti o kolačićima s kojima se susreću prilikom upotrebe interneta. Riječ je zapravo o postavkama unutar web preglednika putem kojih bi se u budućnosti davala privola za kolačiće. Glede toga, Europska komisija je predložila da se koriste generalne postavke, međutim na taj je način nemoguće ispuniti zahtjeve informirane i posebne privole.

Stoga je prijedlog Europskog parlamenta da se postavke urede na način koji bi omogućio pravo posebne privole u odnosu na posebne svrhe putem tehničkih značajki u sklopu softvera ili same terminalne opreme. Novijim prijedlogom iz 2021. godine, Vijeće Europske unije ponudilo je rješenje kojim bi korisnici mogli stvoriti unutar web preglednika popis dopuštenih poslužitelja ili svrha obrade podataka (engl. *whitelist*), čime bi se mogao zadovoljiti zahtjev posebne i informirane privole. Europski parlament također je predložio da pohrana kolačića treće strane prema zadanim postavkama bude isključena.

Prilikom sastavljanja odredbi o postavljanja kolačića putem tehničkih postavki, Europska komisija zauzela je stajalište o potrebi nametanja obveze proizvođačima da zadanim postavkama poštuju privatnost korisnika (engl. *privacy by default settings*). Tako bi u web preglednicima bile ponuđene opcije u sklopu kojih bez aktivne radnje kojom korisnik prihvaća kolačiće oni ne bi



smjeli biti pohranjeni. Međutim, u novijem prijedlogu Vijeća Europske unije uklonjena je odredba kojom bi se potvrdilo stajalište Europske komisije i Europskog parlamenta glede zadanih postavki. Ipak, temeljem prijedloga Vijeća da se za privolu koristi sustav popisa dopuštenih svrha i poslužitelja, proizlazi da se pohrana kolačića niti u tom slučaju ne bi smjela ostvariti prije no što korisnik to dozvoli aktivnom radnjom. No, bez izričite odredbe u prijedlogu Vijeća, teško je sa sigurnošću ustvrditi kako bi u praksi bile uspostavljene zadane postavke usmjerene na privatnost korisnika.

Tijekom pregovora koji se vode između tri tijela Europske unije za usuglašavanje konačnog teksta *Uredbe o e-privatnosti*, također je došlo do različitih stajališta glede toga treba li i kako urediti pitanje tzv. „*cookie walls*“. Naime, Europski parlament smatra kako bi trebalo izrijekom zabraniti operatorima da uskrate korisnicima pristup web stranicama ako oni ne daju privolu za korištenje kolačića. Međutim, Vijeće Europske unije smatra kako takvu praksu treba dopustiti u slučajevima gdje korisnik ima pristup ekvivalentnoj usluzi istog pružatelja usluge koja je dostupna i bez potrebe za privolom za korištenje kolačića u neke dodatne svrhe. Pritom je isključena mogućnost uvjetovanja pristupa web stranici kada postoji jasna neravnoteža između korisnika i pružatelja usluge.

Nadalje, novom je Uredbom prema prijedlogu Komisije osmišljen sustav novčanih kazni za nepoštivanje odredbi o regulaciji kolačića, koji prati sustav predviđen Općom uredbom o zaštiti podataka. Propisane kazne do 10 milijuna eura ili, u slučaju poduzetnika, do 2 % ukupnog godišnjeg prometa na svjetskoj razini za prethodnu financijsku godinu ako je taj iznos veći<sup>156</sup> odnosile bi se na sve pravne ili fizičke osobe koje obrađuju podatke u skladu s čl. 8. Uredbe (u što se ubraja pohrana i pristup terminalnoj opremi korisnika, odnosno upotreba kolačića).<sup>157</sup> Posebno je predložena novčana kazna od 20 milijuna eura ili do 4% ukupnog godišnjeg prometa poduzetnika, ovisno o tome koji je iznos viši, u slučaju nepoštovanja odluka nacionalnih nadzornih tijela.<sup>158</sup> Izričit sustav sankcija uvršten u tekst *Uredbe o e-privatnosti* omogućit će nacionalnim nadzornim tijelima jednostavnije izricanje novčanih kazni povodom utvrđenog nepravilnog

---

<sup>156</sup> *Prijedlog Europske komisije za Uredbu o e-privatnosti*, op. cit., čl. 23. st. 2.

<sup>157</sup> *Ibid.*, čl. 23. st. 2. t. (a)

postupanja operatora. U svakom slučaju, ciljane edukacijske aktivnosti i jasno osvještavanje javnosti ključni su kako ne bi ni dolazilo do povrede prava korisnika.

Također, *Uredba o e-privatnosti* već je šest godina u postupku izrade, unatoč tome što je u izvornom tekstu prijedloga bilo zamišljeno da stupi na snagu istovremeno s *Općom uredbom o zaštiti podataka*. S obzirom na to, potrebno je u idućem razdoblju nastaviti pratiti novu praksu i stajališta nadležnih tijela glede propisa koji su trenutno na snazi, ali i pripremiti se za buduće pravno uređenje. Imajući na umu dinamičnu narav digitalnih tehnologija za kojima pravo uvijek zaostaje za jedan korak, nameće se zaključak kako će takav pristup uvijek biti nužan.

## 6. Popis literature

### Članci

1. Cahn, Aaron; Alfeld, Scott; Barford, Paul; Muthukrishnan, S., *An Empirical Study of Web Cookies*, u: Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web; WWW '16; International World Wide Web Conferences Steering Committee: Republic and Canton of Geneva, CHE, 2016., str. 891-901.
2. Gumzej, Nina; Grgić, Snježana, *ePrivacy Rules and Data Processing in Users' Terminal Equipment: a Croatian Experience*, u: Proceedings of the 36th International Convention on Information & Communication Technology Electronics & Microelectronics (MIPRO), 2013., str. 1173-1179.
3. Hormozi, Amir M., *Cookies and Privacy*, u: Information Systems Security, 2005., 13/6, str. 51-59.
4. LaCroix, Kenneth; Loo, Yin L.; Choi, Young B., *Cookies and Sessions: A Study of What They Are, How They Work and How They Can Be Stolen*, u: 2017 International Conference on Software Security and Assurance (ICSSA), 2017., str. 20-24.
5. Lisičar, Hrvoje; Katulić, Tihomir; Jurić, Marko, *Implementation of GDPR Transparency Principle in Personal Data Processing by Croatian Online News Sites*, u: MIPRO 2022 45th Jubilee International Convention on Information, Communication and Electronic Technology, 2022., str. 1264-1269.
6. Louveaux, Sophie; Pérez Asinari, María. V., *New European Directive 2002/58 on the Processing of Personal Data and the Protection of Privacy in the Electronic Communications Sector - Some Initial remarks*, u: Computer and Telecommunications Law Review, 2003., 9/5, str. 133-138.
7. Martini, Mario; Drews, Christian, *Making Choice Meaningful – Tackling Dark Patterns in Cookie and Consent Banners through European Data Privacy Law*, 2022., [https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID4257979\\_code3977996.pdf?abstractid=4257979&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID4257979_code3977996.pdf?abstractid=4257979&mirid=1)
8. Olston, Christopher; Najork, Marc, *Web Crawling*, u: Foundations and Trends® in Information Retrieval, 2010., 4/3, str 175-246.

9. Roesner, Franziska; Kohno, Tadayoshi; Wetherall, David, *Detecting and Defending Against {Third-Party} Tracking on the Web*; 2012.,  
<https://www.usenix.org/system/files/conference/nsdi12/nsdi12-final17.pdf>
10. Zuiderveen Borgesius, Frederik; van Hoboken, Joris; Fahy, Ronan; Irion, Kristina; Rozendaal, Max, *An Assessment of the Commission's Proposal on Privacy and Electronic Communications*, 2017.,  
[https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID2982290\\_code1896949.pdf?abstractid=2982290&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2982290_code1896949.pdf?abstractid=2982290&mirid=1)

### Knjige

1. Dragičević, Dražen; Gumzej, Nina, *Privatnost i zaštita osobnih podataka u digitalnom okruženju*, 2018.,  
[https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/FIN\\_Cjelovito\\_poglavlje\\_5\\_knjige\\_PIT%5B3%5D.pdf](https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/FIN_Cjelovito_poglavlje_5_knjige_PIT%5B3%5D.pdf)
2. Gralla, Preston, *How the Internet Works*, Que Publishing, Indianapolis, 2006.

### Disertacije

1. Gumzej, Nina, *Zaštita podataka u elektroničkim komunikacijama*, 2011. (doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu)

### Propisi

1. *Direktiva (EU) 2018/1722 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija*, SL L 321, 17.12.2018., str. 36-214.
2. *Direktiva 2002/58/EZ o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u području elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama)*, SL L 201, 31.7.2002., str. 37-47. - izdanje na hrvatskom jeziku: 13/Sv. 52, str. 111-121.
3. *Direktiva 2009/136/EZ o izmjeni Direktive 2002/22/EZ o univerzalnim uslugama i pravima korisnika s obzirom na elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Direktiva o univerzalnim uslugama)*, *Direktiva 2002/58/EZ o obradi osobnih podataka i zaštiti privatnosti u sektoru elektroničkih komunikacija (Direktiva o privatnosti i elektroničkim komunikacijama)* i *Uredbe (EZ) br. 2006/2004 o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača*, SL L 337, 18.12.2009., str. 11-36. -

izdanje na hrvatskom jeziku: 13/Sv. 52, str. 224-249; uz ispravak *Direktive 2009/136/EZ*, SL L 74, 16.3.2018., str. 11.

4. *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. – izdanje na hrvatskom jeziku: 13/Sv. 007, str. 88-107.
5. *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17
6. Uredba 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 (*Opća uredba o zaštiti podataka*), SL L 119, 4.5.2016., str. 1-88.; uz ispravak *Opće uredbe o zaštiti podataka*, SL L 127, 23.5.2018., str. 2-13.
7. *Zakon o elektroničkim komunikacijama*, NN br. 76/22

#### Sudska i ostala praksa

1. Agencija za zaštitu osobnih podataka, *Kampanja podizanja svijesti o zaštiti podataka za male i srednje poduzetnike*, <https://arc-rec-project.eu/wp-content/uploads/2022/01/Obavijesti-o-kolacicima-primjeri.pdf>, zadnji pristup 10.9.2023.
2. Agencija za zaštitu osobnih podataka, *Obrada osobnih podataka putem kolačića i pružanje informacija ispitanicima vezano za obradu osobnih podataka, 2022.*, <https://azop.hr/wp-content/uploads/2022/02/preporuka-cookies-1.pdf>
3. Agencija za zaštitu osobnih podataka, *Vodič za kolačiće (cookies) namijenjen mikro, malim i srednjim poduzetnicima, 2022.*, <https://azop.hr/wp-content/uploads/2022/01/Vodic-za-kolacice.pdf>
4. Autorité de protection des données – Gegevensbeschermingsautoriteit, *Decision on the merits 21/2022 of 2 February 2022*, case number: DOS-2019-01377, [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-03/be\\_2022-02\\_decisionpublic\\_0.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-03/be_2022-02_decisionpublic_0.pdf)
5. Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés, *Deliberation of the restricted committee No. SAN-2021-024 of 31 December 2021 concerning FACEBOOK IRELAND LIMITED, 2021.*, [https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/deliberation\\_of\\_the\\_restricted\\_committee\\_no\\_san-2021-024\\_of\\_31\\_december\\_2021\\_concerning\\_facebook\\_ireland\\_limited.pdf](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/deliberation_of_the_restricted_committee_no_san-2021-024_of_31_december_2021_concerning_facebook_ireland_limited.pdf)

6. Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, *Deliberation of the restricted committee No. SAN-2021-023 of 31 December 2021 concerning GOOGLE LLC and GOOGLE IRELAND LIMITED*, 2021.,  
[https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/deliberation\\_of\\_the\\_restricted\\_committee\\_no\\_san-2021-023\\_of\\_31\\_december\\_2021\\_concerning\\_google\\_llc\\_and\\_google\\_ireland\\_limited.pdf](https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/deliberation_of_the_restricted_committee_no_san-2021-023_of_31_december_2021_concerning_google_llc_and_google_ireland_limited.pdf),
7. Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, *Délibération de la formation restreinte n°SAN-2023-12 du 13 juillet 2023 relative à l'injonction prononcée à l'encontre des sociétés GOOGLE LLC et GOOGLE IRELAND LIMITED par la délibération no SAN-2021-023 du 31 décembre 2021*, 2023.,  
<https://www.legifrance.gouv.fr/cnil/id/CNILTEXT000047905718>
8. Europska komisija, *Commission implementing decision of 10.7.2023 pursuant to Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council on the adequate level of protection of personal data under the EU-US Data Privacy Framework*, 10.7.2021.
9. Europska komisija, *Discussion paper for stakeholders' roundtable on cookies, Initiative for a voluntary business pledge to simplify the management by consumers of cookies and personalised advertising choices*, 2023., <https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/Discussion%20paper%20for%20stakeholders%27%20roundtable%20on%20cookies.pdf>
10. Europska komisija, *Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama te stavljanju izvan snage Direktive 2002/58/EZ (Uredba o privatnosti i elektroničkim komunikacijama)*, 10.1.2017.
11. Europska komisija, *Report on stakeholders' roundtable on cookies, Initiative for a voluntary business pledge to simplify the management by consumers of cookies and personalised advertising choices*, 2023., <https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/Report%20-%20Cookie%20roundtable%20-%2028.04.2023%20%28final%29.pdf>
12. Europska komisija, *Synopsis report of the public consultation on the evaluation and review of the ePrivacy directive*, 2016.,  
[https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=40777](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=40777)

13. Europski odbor za zaštitu podataka, *Smjernice 5/2020 o privoli na temelju Uredbe 2016/679*, 4.5.2020.
14. Europski odbor za zaštitu podataka, *Smjernice 8/2020 o ciljanju korisnika društvenih medija*, 13.4.2021.
15. Europski odbor za zaštitu podataka, *Mišljenje 5/2019 o povezanosti Direktive o e-privatnosti i Opće uredbe o zaštiti podataka, posebice u vezi s nadležnosti, zadaćama i ovlastima tijela za zaštitu podataka*, 12.3.2019.
16. Europski odbor za zaštitu podataka, *Report of the work undertaken by the Cookie Banner Taskforce*, 17.1.2023.
17. Europski odbor za zaštitu podataka, *Summary Final Decision Art 60*, 02.2.2022., [https://edpb.europa.eu/system/files/2022-04/be\\_2022-02\\_publicsummary.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-04/be_2022-02_publicsummary.pdf)
18. Europski parlament, *Izješće o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama te stavljanju izvan snage Direktive 2002/58/EZ (Uredba o privatnosti i elektroničkim komunikacijama)*, 20.10.2017.
19. Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti, rješenje UP/I-344-07/19-01/23, 4.11.2019., [https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2019/odluke\\_rjesenja\\_presude/Rje%C5%A1enje\\_privola%20krajnjih%20korisnika%20za%20pohranjivanje%20kola%C4%8Di%C4%87a%20prilikom%20posjeta%20internetskih%20stranica.pdf](https://www.hakom.hr/UserDocsImages/2019/odluke_rjesenja_presude/Rje%C5%A1enje_privola%20krajnjih%20korisnika%20za%20pohranjivanje%20kola%C4%8Di%C4%87a%20prilikom%20posjeta%20internetskih%20stranica.pdf), zadnji pristup 26.7.2023.
20. IAB Europe, *GDPR Guidance: Legitimate Interests Assessments (LIA) For Digital Advertising*, 2021., <https://iabeurope.eu/wp-content/uploads/2021/03/IAB-Europe-GDPR-Guidance-Legitimate-Interests-Assessments-LIA-for-Digital-Advertising-March-2021.pdf>
21. Radna skupina iz čl. 29., *Opinion 04/2012 on Cookie Consent Exemption*, WP 194, 07.6.2012.
22. Radna skupina iz čl. 29., *Opinion 2/2010 on online behavioural advertising*, WP 171, 22.6.2010.
23. Sud Europske unije, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände - Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. protiv Planet49 GmbH*, predmet C-673/17

24. Sud Europske unije, *Maximillian Schrems protiv povjerenika za zaštitu podataka*, predmet C-362/14
25. Sud Europske unije, *povjerenik za zaštitu podataka protiv Facebook Ireland Limited i Maximilliana Schremsa*, predmet C-311/18
26. Vijeće Europske unije, *Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o poštovanju privatnog života i zaštiti osobnih podataka u elektroničkim komunikacijama te stavljanju izvan snage Direktive 2002/58/EZ (Uredba o privatnosti i elektroničkim komunikacijama*, 10.2.2021.

### Web stranice

1. *Access Now, EDRi, IT-Pol, noyb i Privacy International, Prijedlog Uredbe o e-privatnosti*, <https://www.accessnow.org/wp-content/uploads/2021/07/ePrivacy-4-column-Access-Now-noyb-EDRi.pdf>, zadnji pristup 29.7.2023.
2. *Data Privacy Framework Program List*, <https://www.dataprivacyframework.gov/s/participant-search>, zadnji pristup 30.7.2023.
3. *European Commission give EU-US data transfers third round at CJEU*, <https://noyb.eu/en/european-commission-gives-eu-us-data-transfers-third-round-cjeu>, zadnji pristup 11.9. 2023.
4. *Google third party cookies*, <https://www.cookiebot.com/en/google-third-party-cookies/>, zadnji pristup 25.8.2023.
5. *IAB Europe, Belgian Market Court Agrees That CJEU Decision is Needed Before Further Assessment of Action Plan Validation*, <https://iabeurope.eu/all-news/belgian-market-court-agrees-that-cjeu-decision-is-needed-before-further-assessment-of-action-plan-validation/>, zadnji pristup 10.9.2023.
6. *Kroes, Neelie, Online privacy and online business: An update on Do Not Track The Centre for European Policy Studies (CEPS)/Brussels*, SPEECH/12/716, 11.10.2012, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-716\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-716_en.htm)
7. *List of participants for stakeholders' roundtable on cookies, Initiative for a voluntary business pledge to simplify the management by consumers of cookies and personalised advertising choices*, 2023., <https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/LIST%20OF%20PARTICIPANTS%20%28for%20website%29%20-%20Cookie%20Pledge.pdf>, zadnji pristup 30.7.2023.



8. *noyb aims to end “cookie banner terror” and issues more than 500 GDPR complaints*, <https://noyb.eu/en/noyb-aims-end-cookie-banner-terror-and-issues-more-500-gdpr-complaints>, zadnji pristup 2.8.2023.
9. *noyb Annual Report 2022*, [https://noyb.eu/sites/default/files/2023-08/Annual\\_Report\\_2022\\_EN\\_0.pdf](https://noyb.eu/sites/default/files/2023-08/Annual_Report_2022_EN_0.pdf), zadnji pristup 25.8.2023.
10. *noyb win: First major fine (€ 1 million) for using Google Analytics*, <https://noyb.eu/en/noyb-win-first-major-fine-eu-1-million-using-google-analytics>, zadnji pristup 30.7.2023.
11. *O Projektu Awareness raising campaign for SMEs*, <https://arc-rec-project.eu/o-projektu/>, zadnji pristup 23.8.2023.
12. *Onetrust Cookie Consent*, <https://www.onetrust.com/products/cookie-consent/>, zadnji pristup 30.7.2023.
13. *Popis hrvatskih web stranica prema prosječnom broju stvarnih dnevnih korisnika za lipanj 2023.*, <https://rating.gemius.com/hr/tree/8>, zadnji pristup 24.7.2023.
14. *TCF 2.2 Launches! All You Need To Know*, <https://iabeurope.eu/all-news/tcf-2-2-launches-all-you-need-to-know/>, zadnji pristup 10.9.2023.
15. *The Privacy Sandbox*, <https://privacysandbox.com/>, zadnji pristup 25.8.2023.
16. *Today’s Firefox Blocks Third-Party Tracking Cookies and Cryptomining by Default*, <https://blog.mozilla.org/en/products/firefox/todays-firefox-blocks-third-party-tracking-cookies-and-cryptomining-by-default/>, zadnji pristup 25.8.2023.
17. *W3C, Tracking Preference Expression (DNT) - W3C Working Group Note*, 17.1.2019., <https://www.w3.org/TR/tracking-dnt/>
18. *WeComply! FAQs* <https://wecomply.noyb.eu/en/app/faq#what-happens-if-my-website-does-not-remedy-the-issues-raised-in-the-draft-complaint>, zadnji pristup 25.8.2023.