

Adgang til retsmidler i forbindelse med databeskyttelse i EU's medlemsstater

Sammendrag

Artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder garanterer enhver i Den Europæiske Union (EU) ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende. I henhold til denne artikel skal disse oplysninger behandles rimeligt og anvendes til udtrykkeligt angivne formål. Den sikrer retten for enhver til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og retten til berigtigelse heraf. Det fastsættes, at overholdelsen af denne ret er underlagt en uafhængig myndigheds kontrol. Artikel 47 sikrer retten til effektive retsmidler, herunder retten til en retfærdig og offentlig rettergang inden for en rimelig tidsfrist.

Overtrædelser af databeskyttelsen kan opstå, og opstår rent faktisk, næsten overalt: på arbejdspladsen, i supermarkedet eller på internettet. De kan give anledning til følelsesmæssige belastninger og skade menneskers omdømme eller relationer.

»Konsekvenserne af [en overtrædelse af en læges tavshedspligt] har været alvorlige. Alle dem, jeg stoled på, brød med mig – mine forældre, min værge, min læge. Det, der stod på spil, var tabet af min selvbestemmelse. [...] Hele min verden brød sammen, og jeg stod helt alene uden penge og støtte.« (Offer for en krænkelse af databeskyttelsen, som ikke søgte om adgang til retsmidler, Tyskland)

Mennesker, der har oplevet sådanne krænkelse, har ret til adgang til retsmidler. De kan henvende sig til deres nationale databeskyttelsesmyndighed eller andre alternativer for at klage eller få deres sag prøvet. Mange søger adgang til et retsmiddel for at forhindre tilsvarende skade på andre eller opnå anerkendelse af, at deres rettigheder er blevet krænket. Men de afholder sig måske fra at indgive klage, fordi de frygter, at rettergangen vil trække i langdrag, vil være for kompleks eller for

dyr, især hvis den kræver advokatbistand. Måske har de heller ikke held til at finde den ekspertise eller bistand, de har brug for.

Dette FRA-projekt indeholder en sammenlignende analyse for hele EU af de eksisterende retsmidler, der skal sikre den enkeltes rettigheder på databeskyttelsesområdet. Det fokuserer på grænsefladen mellem to grundlæggende rettigheder, der sikres af EU's charter om grundlæggende rettigheder: retten til beskyttelse af personoplysninger (artikel 8) og retten til effektive retsmidler (artikel 47). Retten til effektive retsmidler er en forudsætning for en effektiv håndhævelse og gennemførelse af alle andre grundlæggende rettigheder, herunder databeskyttelse. Som sådan er det vigtigt at se på begge grundlæggende rettigheder under ét.

»Jeg tror, at det eneste retsmiddel, jeg kunne se som en opmuntring, er [at få] anerkendt, at de har lidt uret, eller at der træffes en afgørelse, der siger: »Det, der er sket med jer, var ikke OK, jeres rettigheder er blevet overtrådt.« (Repræsentant for offerstøtteorganisation, Rumænien)

FRA's juridiske og sociale undersøgelse ser nærmere på brugen og gennemførelsen af retsmidler til databeskyttelse samt hindringer for at søge effektive retsmidler i forbindelse med en overtrædelse af databeskyttelsen. Ud fra den indsamlede dokumentation fra undersøgelsen identificerer FRA eksisterende hindringer, stiller forslag til, hvordan de kan fjernes, og tilstræber således at bidrage til den løbende reform af databeskyttelsesordningen i EU.

Denne oversigt præsenterer FRA's vigtigste resultater af undersøgelsen, som offentliggøres i deres helhed i rapporten »Access to data protection remedies in EU Member States« (adgang til retsmidler i forbindelse med databeskyttelse i EU's medlemsstater).

Den juridiske kontekst

EU's direktiv om databeskyttelse, eller Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, garanterer adgangen til retsmidler vedrørende databeskyttelse i EU-medlemsstaterne og opstiller krav om, at hver medlemsstat skal oprette en uafhængig tilsynsmyndighed.

Europa-Kommissionen foreslog i 2012 en omfattende reform af EU's databeskyttelsesregler ud fra et ønske om en mere effektiv håndhævelse af den

grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger. Reformpakken består af et forslag til en generel forordning om databeskyttelse, der skal erstatte direktivet af 1995 om beskyttelse af personoplysninger, samt et forslag til et generelt direktiv om databeskyttelse, der skal erstatte rammeafgørelsen fra 2008 om beskyttelse af personoplysninger.

Den foreslåede reformpakke sigter mod at fremme nationale databeskyttelsesmyndigheders uafhængighed og styrke sådanne myndigheders beføjelser til at sætte ind mod krænkelse.

Beskrivelse og kategorier af interviewede

Alle citater i sammendraget er hentet fra den fuldstændige rapport »Access to data protection remedies in EU Member States«. For at gøre sammendraget mere læsevenligt har FRA ændret kategorierne for dem, der kom med citater. I sammendraget henvises der til citatets kilde som et »offer for en krænkelse af databeskyttelsen, som ikke søgte om adgang til retsmidler«, og som i den fuldstændige

rapport anføres under det juridiske begreb »ikke-klager«. Tilsvarende omtales de ofre, der søgte om adgang til retsmidler, i den fuldstændige rapport som »klagere«. FRA interviewede ligeledes personer, der arbejder i støtteorganisationer for ofre, som udsættes for krænkelse af databeskyttelsen, herunder grupper som arbejdstagerorganisationer, fagforeninger eller klageorganisationer. I sammendraget er deres roller specificeret; i den fuldstændige rapport omtales de som »formidlere«. »Advokater« og »dommere« omtales som sådanne i både sammendraget og den fuldstændige rapport.

Tabel: Antal interviewede og deltagere i fokusgruppediskussioner

	Antal interviewede			Antal deltagere i fokusgrupper eller interviews		
	Klagere	Ikke-klagere	Dommere/anklagere	Medarbejdere i databeskyttelsesmyndigheder	Formidlere	Praktiserende advokater
<i>Minimum planlagt</i>	30-40		6	6	6	6
Bulgarien	16	14	8	6	2	3
Det Forenede Kongerige	28	2	6	10	9	4
Finland	24	6	6	8	6	6
Frankrig	25	9	5	6	7	8
Grækenland	16	15	4	7	7	5
Italien	2	9	6	7	7	7
Letland	5	2	2	5	5	4
Nederlandene	24	9	7	6	6	5
Polen	15	15	6	8	8	6
Portugal	7	7	6	2	3	4
Rumænien	4	2	3		6	3
Spanien	11	3	4	5	6	6
Tjekkiet	4	6	5	10	6	6
Tyskland	20	6	5	6	5	4
Ungarn	13	19	6	9	6	5
Østrig	7	6	5	2	7	8
I alt	351		84	97	96	84

Dataindsamling og dækning

Inden for rammerne af denne undersøgelse kiggede FRA på retsgrundlaget for databeskyttelse i de 28 EU-medlemsstater og analyserede love og procedureregler med det formål at fremlægge en sammenlignende analyse af retssituationen vedrørende databeskyttelse i EU.

Der blev fra april til september 2012 gennemført kvalitativt feltarbejde af FRA's tværfaglige forskningsnetværk, Franet, i 16 EU-medlemsstater: Bulgarien, Finland, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Grækenland, Italien, Letland, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Spanien, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn

og Østrig. Mere end 700 personer fra seks målgrupper blev interviewet eller deltog i fokusgrupper. Disse seks målgrupper var klagere eller ofre for krænkelse af databeskyttelsen, som søgte om adgang til retsmidler, ikkeklagere, f.eks. formodede ofre for overtrædelser af databeskyttelsen, som besluttede ikke at søge om adgang til retsmidler, og som derfor ikke lagde sag an, dommere, medarbejdere i databeskyttelsesmyndigheder, formidlere, herunder medarbejdere i civilsamfundsorganisationer, der yder støtte til de personer, der udsættes for krænkelse af databeskyttelsen, samt praktiserende advokater.

Vigtigste resultater og evidensbaseret vejledning

På grundlag af sine resultater mener FRA, at der er konkrete muligheder for EU's institutioner, medlemsstater og mekanismer, der er involveret i gennemførelsen af retsmidler for databeskyttelse, for at forbedre adgangen til og kvaliteten af retsmidler for ofre for krænkelse af databeskyttelsen i EU. I lyset heraf foreslår FRA flere trin, der skal støtte EU's institutioner og nationale politiske beslutningstagere i at udarbejde og gennemføre foranstaltninger, der skal sikre beskyttelsen af personoplysninger og kræve klageadgang i tilfælde af overtrædelser.

Typer krænkelse af databeskyttelse

Feltarbejdet har vist, at internetbaserede aktiviteter, direct marketing og videoovervågning i form af hemmelig brug af CCTV er de hyppigste kilder til krænkelse af databeskyttelsen. Regeringsorganer, retshåndhævelsesmyndigheder, finansielle institutioner og sundhedsinstitutioner er oftest ansvarlige for disse krænkelse.

Kendskab til egne rettigheder: bevidstgørelse

En bredere forståelse i offentligheden af retten til databeskyttelse, karakteren af overtrædelser af denne ret, klagemekanismer og brugen af disse vil bidrage til at gøre retsmidler mere effektive. Offentligheden skal ligeledes være i stand til at identificere en databeskyttelsesovertrædelse for at indlede et retsmiddel.

Denne FRA-undersøgelse så på forskellige typer af krænkelse, hvem der begår dem, samt virkningen af disse krænkelse på ofrene. Den undersøgte også, hvad der fik ofre til at søge adgang til retsmidler.

De hyppigst forekommende krænkelse af databeskyttelsen, der blev nævnt under feltarbejdet, vedrører internetbaserede aktiviteter. Disse omfatter sociale medier, onlineshopping, lækage af personoplysninger fra e-butikker, hacking af e-mailkonti og databaser, identitetstyveri, sikkerhedsbrister og globale internetselskabers misbrug af personoplysninger. Internetbaserede aktiviteter fremstår klart som et højrisikoområde fra et databeskyttelsessynspunkt.

En anden fremherskende krænkelse af databeskyttelsen er direct marketing og undersøgelse af kommercielle muligheder (commercial prospecting) uden modtagerens samtykke, når personoplysningerne misbruges enten på mobiltelefoner, pr. e-mail eller pr. post. Mobiltelefonoperatører og gældsinddrivelsesvirksomheder er ifølge feltarbejdet ofte ansvarlige for sådanne krænkelse. Respondenter beretter ligeledes om ulovlig praksis, f.eks. salg af personoplysninger til tredjeparter.

De interviewede nævner ofte skjult videoovervågning på arbejdspladsen, i det offentlige rum eller i supermarkeder. Adskillige respondenter fra forskellige lande siger, at de er stødt på hemmelig overvågning udført af offentlige myndigheder med særlig teknologi eller ved hjælp af hemmeligt installerede lukkede TV-kredsløb. Flere databeskyttelsesmyndigheder, f.eks. i Det Forenede Kongerige, har udarbejdet retningslinjer for brugen af lukkede TV-kredsløb.

Specifikt i forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager nævner respondenter tillige andre påståede krænkelse af databeskyttelsen. Der er bl.a. tale om indsamling af medarbejdernes personoplysninger, adgang til personoplysninger lagret på arbejdsgiveres computere, brug af badging og globale positionsbestemmelsessystemer, diskriminerende brug af følsomme personoplysninger indsamlet gennem undersøgelser eller revisioner og arbejdsgiveres offentliggørelse af oplysninger om medarbejdere.

Feltarbejdet viser ligeledes, at finansielle krænkelse er temmelig almindelige, herunder ulovlig adgang til bankkonti eller hacking af kreditkort. På trods heraf viser undersøgelsen, at kun få klager siger, at de har lidt økonomiske tab som følge af krænkelsen. I mange af disse tilfælde betegner respondenterne det som mindre beløb, der vedrører telefonopkald, porto og omkostningerne ved at få adgang til registre og få disse ændret.

Konsekvenser for ofre

Respondenter beskriver de skader, der skyldes overtrædelser af databeskyttelsen, som psykologiske og sociale, f.eks. følelsesmæssige belastninger eller skader på ens omdømme. Deltagerne rapporterer ligeledes, dog mindre hyppigt, om økonomiske skader.

Dem, der har oplevet krænkelse af databeskyttelsen, søger at få prøvet deres sag af mange årsager, f.eks. med henblik på berigtigelse eller sletning af personoplysninger eller sanktioner mod overtrædere. Respondenterne siger, at de forsøger at beskytte andre ved at forhindre fremtidige overtrædelser og få anerkendt, at der har fundet en overtrædelse sted.

På spørgsmålet om, hvilken skade krænkelsen af databeskyttelsen har påført dem, siger klagerne og ikkeklagerne oftest, at de er psykologiske eller sociale. De fokuserer enten på deres følelser eller

på den skade, det har påført deres relationer eller omdømme. De taler om varierende grader af følelsesmæssige belastninger, krænkelse og usikkerhed, som f.eks. følelsen af at blive forfulgt eller være under overvågning, endog hjælpeløshed. De beskriver skade på deres faglige eller personlige omdømme, tab af tillid og andre former for moralsk skade, som FRA's feltundersøgelser viste i f.eks., Bulgarien, Grækenland, Italien, Letland, Nederlandene, Polen, Spanien, Tyskland, Ungarn og Østrig. En spansk klager karakteriserer et aspekt af denne følelse som »magtesløshed i forbindelse med magtmisbrug«.

»Det var meget pinefuldt for mig at forlade mit job. [...] Jeg var tung om hjertet [...], og jeg kunne ikke forsvare mig selv, fordi jeg ikke vidste, om disse beskyldninger overhovedet fandtes.« (Offer for en overtrædelse af databeskyttelsen, som søgte adgang til retsmidler, Grækenland)

De interviewede i Italien, Nederlandene, Portugal, Rumænien og Tjekkiet anfører skade som følge af krænkelse på beskæftigelsesområdet, som f.eks. disciplinære procedurer, suspension og/eller opsigelse af arbejdsforholdet eller risiko for afskedigelse. I nogle af disse tilfælde vedrører skaderne økonomiske tab, herunder tab af jobmuligheder, ikke at kunne optage lån, ikke være berettiget til sundhedspleje eller ydelser, høje advokatudgifter eller direkte økonomiske tab samt udsigten til økonomiske tab som følge af ulovligt påtagne forpligtelser.

Nogle respondenter søger at få adgang til retsmidler for primært at løse deres egne problemer. Mange flere ønsker at forhindre overgreb mod andre fremadrettet, at opnå anerkendelse for, eller sætte en stopper for, overgrebet eller at få pålagt gerningsmanden sanktioner. Økonomisk erstatning er ikke nogen fremherskende årsag til at søge om adgang til retsmidler. Respondenterne nævner hyppigst, at de ønsker at »afværge fremtidige krænkelse af rettigheder«, »skabe opmærksomhed«, »sætte en stopper for den forkerte praksis«, »forsvare grundlæggende rettigheder«, »give [de pågældende myndigheder] en lærestreg«, »opnå anerkendelse af overtrædelsen fra en kompetent myndighed« eller »pålægge gerningsmanden sanktioner«.

Nogle respondenter peger på manglende bevidsthed om problemet med krænkelse af databeskyttelsen både blandt fagfolk og ofre, men en række EU-medlemsstater har dog indført opmærksomhedsskabende programmer.

Udtalelse fra FRA

Ofrene savner viden om krænkelse af databeskyttelse og om de retsmidler, der findes. Resultaterne af FRA's feltarbejde bekræfter de allerede eksisterende konklusioner af FRA's forskning.

Som det fremgår af FRA's rapport fra 2010 om databeskyttelse i Den Europæiske Union («Data protection in the European Union») er information om databeskyttelseslovgivningen en vigtig opgave for relevante institutioner, såsom de nationale databeskyttelsesmyndigheder. En tilsvarende mangel på information blev påpeget i FRA's rapport fra 2012 om domstolsadgang i forbindelse med sager om forskelsbehandling («Access to justice in cases of discrimination») og FRA's udtalelse fra 2013 om EU's ligestillingsdirektiver i relation til EU's lovgivning om bekæmpelse af forskelsbehandling. Der er behov for informationstiltag over for både offentlighed og dommere. Indsatsen for øget viden om støtteorganisationer, som klagerne kan henvende sig til med klager om overtrædelser af databeskyttelsen, skal intensiveres markant i EU.

EU kunne fremme og eventuelt yde økonomisk støtte til informationskampagner i EU's medlemsstater. FRA har sammen med Europarådet og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udformet en håndbog om den europæiske lovgivning om beskyttelse af personoplysninger, der skal skabe større opmærksomhed blandt nationale fagfolk om databeskyttelsesreglerne.

EU's medlemsstater kunne overveje at træffe de nødvendige foranstaltninger for at øge offentlighedens viden om eksisterende klagemekanisters funktion, især databeskyttelsesmyndighedernes. Derudover bør databeskyttelsesmyndighederne være særligt opmærksomme på at styrke deres offentlige profil som uafhængige vogtere af den grundlæggende ret til databeskyttelse, og de bør intensivere deres informationsaktiviteter vedrørende databeskyttelse.

Vejen til domstolsprøvelse: styrkelse af databeskyttelsesmyndighederne

For dem, der søger at få deres sager om krænkelse af databeskyttelsen prøvet, viste databeskyttelsesmyndighederne sig at være det mest populære valg og i mange tilfælde den eneste relevante vej til en domstolsprøvelse. For at imødekomme dette behov skal de bemyndiges til at yde en robust og omfattende service.

Databeskyttelsesdirektivet fra 1995 fastlægger databeskyttelsesmyndighedernes beføjelser og giver dem bemyndigelse til at undersøge og gribe ind for at forhindre krænkelse. De spiller en vigtig rolle i opstillingen af retsmidler for krænkelse af databeskyttelsen og fungerer ofte som første kontaktpunkt for ofre for sådanne krænkelse. Denne rolle anerkendes ofte af nationale domstole. I Finland er dommere og domstole f.eks. forpligtet til at give databeskyttelsesmyndigheden mulighed for at blive hørt i sager, der omfatter adfærd, som strider mod den finske persondatalov.

Styrkelse af databeskyttelsesmyndigheders rolle

Nogle af formidlernes vigtigste kritikpunkter vedrørende nationale databeskyttelsesmyndigheder vedrører dårlig kommunikation samt en utilstrækkelig gennemsigtighed og indsats for en bedre forståelse i offentligheden. Andre sætter desuden spørgsmålstegn ved myndighedernes uafhængighed, primært på grund af mulige politiske udnævnelser.

Databeskyttelsesmyndighedernes medarbejdere nævner selv spørgsmålet om, hvorvidt myndighedernes afgørelser kan håndhæves, hvilket hænger sammen med deres begrænsede kompetence til at sikre gennemførelsen af afgørelser, herunder offentlige forvaltningers ulovlige databehandling. De manglende menneskelige og økonomiske ressourcer hindrer ifølge repræsentanter for de nationale databeskyttelsesmyndigheder, at klagemidlerne kan fungere i praksis, og at de underminerer kvaliteten af myndighedernes arbejde.

Databeskyttelsesmyndigheder kan udstede afgørelser, der skal rette op på krænkelse af databeskyttelsen eller pålægge bøder, selv om deres beføjelser til at rette op på disse krænkelse og det omfang, i hvilket de bruger dem, varierer betydeligt mellem EU-medlemsstaterne. Disse beføjelser omfatter formelle advarsler, specifikke ordrer, påbud, tilbagekaldelse af tilladelser, bøder, andre økonomiske sanktioner eller henvisning af sagen enten til den relevante medlemsstats domstole eller dens offentlige anklager.

»Til tider klager folk over ombudsmandsproceduren, og det sker f.eks., når folk simpelthen ikke ved, hvad målet og hensigten med en ombudsmandsprocedure rent faktisk er, og hvor vores grænser går. Så forklarer vi naturligvis og siger: »Vi kan jo ikke bare tage hen og f.eks. skære videokameraledningen over«. Så nogle gange forstår folk bare ikke proceduren, og at de er nødt til at gå rettens vej.«
(Medarbejder i databeskyttelsesmyndighed, Østrig)

Retslige myndigheder i de fleste EU-medlemsstater kan idømme strafferetlige sanktioner i form af bøde- eller fængselsstraf. En afgørelses varighed og bødens størrelse varierer fra medlemsstat til medlemsstat. For nogle respondenter på det sociale område, her konkret dommere i Grækenland, bidrager sanktionernes sværhedsgrad til retslige procedurers effektivitet.

Selv om databeskyttelsesmyndighederne typisk har en række tiltag til deres rådighed, udsteder de hyppigst en bøde eller en økonomisk sanktion i tilfælde af en krænkelse af databeskyttelsen, således som det rapporteres fra 19 EU-medlemsstater. Den nationale lovgivning fastlægger ofte størrelsen af den idømte bøde, og mange EU-medlemsstater sonder mellem fysiske personer og enkeltpersoner og juridiske personer. Bøder kan ofte blive forhøjet ved gentagne overtrædelser eller for sager, hvor der har fundet flere krænkelse steder.

»Det, der primært kritiseres, er ikke, at vi ikke er uafhængige nok, men at databeskyttelsen ikke fungerer. Når det ikke lykkes for klagere at få deres sag prøvet, siger de: »Glem alt om databeskyttelse«. Her har vi et eksempel på en tandløs tiger, en papirtiger. [...] Af denne årsag var beføjelsen til at udstede påbud vigtig for os, for det, der tæller, er at opnå og håndhæve ting, og ikke kun at udskrive bøder.« (Medarbejder i databeskyttelsesmyndighed, Tyskland)

Med vedtagelsen af forslaget til Europa-Kommis-sionens forordning ville disse myndigheders beføjelse til at pålægge forvaltningsretlige sanktioner, dvs. bøder og andre økonomiske sanktioner, blive forankret i EU-retten. Selv om flertallet af databeskyttelsesmyndigheder allerede har denne beføjelse, viser FRA's resultater, at den foreslåede forordning ville øge mulighederne for højere bøder væsentligt, op til 1 000 000 EUR eller 2 % af en virksomheds årlige samlede omsætning.

Prøvelse af en sag via databeskyttelsesmyndigheder

De fleste af klagerne i de 16 EU-medlemsstater, der indgår i undersøgelsen, vælger at få deres sag prøvet ved den nationale databeskyttelsesmyndighed. Dette er også den foretrukne løsning for dem, der overvejede at få prøvet deres sag, men som af forskellige grunde valgte ikke at gå videre med det. Klagere siger, at de valgte løsningen med databeskyttelsesmyndigheden frem for andre alternativer på grund af f.eks. lavere omkostninger, kortere sagsbehandlingstid, færre proceduremæssige komplikationer, muligheden for, at private uden advokatbistand kan indlede og bruge proceduren, fordi de blev rådet til det, myndighedernes kompetence samt den begrænsede adgang til andre procedurer.

De interviewede klagere var mere tøvende over for at indlede sager ved domstolene på grund af de dermed forbundne højere omkostninger, længere sagsbehandlingstider og opfattelsen af, at det var nødvendigt at være repræsenteret eller bistået af en advokat. Strafferetlige foranstaltninger spiller en rolle i visse tilfælde, men anvendes med nogle markante undtagelser kun sjældent i de EU-medlemsstater, der indgår i undersøgelsen.

»På det tidspunkt overvejede jeg ikke at få prøvet min sag eller få erstatning. Jeg var utilfreds med, at hvis en virksomhed har modtaget ens data, mener den, at den kan gøre hvad som helst med dem. Jeg ville gerne sætte en stopper for denne praksis. Jeg ville have mine data slettet.«
(Offer for en overtrædelse af databeskyttelsen, som søgte adgang til retsmidler, Letland)

Valget af klagemekanisme afhænger af de tilgængelige oplysninger, som typisk er utilstrækkelige, samt den rådgivning, der gives. Baseret på deres kendskab til forholdene kan dem, der har oplevet krænkelse af databeskyttelsen, inddeles i to grupper. De fleste af de adspurgte siger, at de ikke har information nok. Den anden gruppe, et mindretal af »velinformede« adspurgte, siger, at de har tilstrækkelig information på grund af deres faglige baggrund, typisk juridisk, eller tidligere erfaring.

Udtalelse fra FRA

Databeskyttelsesmyndighederne, der er de vigtigste aktører mht. beskyttelse af retten til databeskyttelse, spiller en afgørende rolle i behandlingen i langt den overvejende del af klagerne om databeskyttelse. Det er nødvendigt med yderligere tiltag for at sikre, at adgangen til databeskyttelsesmyndighederne er effektiv i praksis.

Databeskyttelsesmyndighedernes uafhængighed skal styrkes via en reform af EU-retten. Databeskyttelsesmyndigheder bør have udvidede beføjelser og kompetencer samt adgang til tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer, herunder en bred vifte af kvalificerede fagfolk, f.eks. uddannede informationsteknologispecialister og kvalificerede advokater.

Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union foreslår en forordning om beskyttelse af privatpersoner i forbindelse med behandling af personoplysninger og om sådanne oplysningers frie bevægelighed. Sigtet med denne generelle forordning om databeskyttelse er at harmonisere lovgivningen på databeskyttelsesområdet og styrke databeskyttelsesmyndighedernes mulighed for at sætte ind over for krænkelse.

En styrkelse af databeskyttelsen kunne omfatte sikringsforskrifter for effektiv håndhævelse af myndighedernes afgørelser og en rimelig sagsbehandlingstid (se også i den specifikke sammenhæng med ikkeforskelsbehandling FRA's rapport fra 2012, »Domstolsadgang i forbindelse med sager om forskelsbehandling i EU: Skridt til yderligere lighed« (»Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality«). Dette ville styrke opfattelsen af databeskyttelsesmyndigheder som det foretrukne kontaktpunkt for krænkelse af databeskyttelsen, samtidig med at de eksisterende klagemuligheder strømlines, og de samlede omkostninger, frister og formaliteter reduceres (se FRA's udtalelse fra 2012 om forslaget til en reformpakke for databeskyttelse (»FRA Opinion on the proposed data protection reform package«)).

For at styrke deres autoritet og troværdighed bør databeskyttelsesmyndighederne spille en stor rolle i håndhævelsen af databeskyttelsessystemet, idet de bør have beføjelse til enten at udstede sanktioner eller indlede procedurer, der kan føre til sanktioner (se også FRA's rapport fra 2010 om »Databeskyttelse i Den Europæiske Union: Nationale databeskyttelsesmyndigheders rolle« (»Data protection in the European Union: the role of national data protection authorities«)).

Denne udtalelse er i tråd med de erfaringer, som andre ikkedømmende organer, f.eks. ligestillingsorganer, har gjort, som fremhævet i FRA's udtalelse fra 2013 om EU's ligestillingsdirektiver (s. 3):

»I hvilket omfang klageprocedurer udfylder deres funktion – at afhjælpe den påførte skade og fungere som afskrækkelsesmiddel for lovovertrædere – afhænger af, hvorvidt tvistbilæggelsesorganerne er i stand til at anvende sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning«, og som »tillader civilsamfundets organisationer, herunder organer for ligebehandling, at indbringe sager for retten eller gennemføre undersøgelser [...], hvilket kunne være med til at forbedre håndhævelsen.«

Databeskyttelsesmyndigheder tilskyndes til at være mere gennemsigtige og til at kommunikere effektivt med offentligheden, stille de nødvendige oplysninger til rådighed og lette adgangen til retsmidler i praksis. Som det derudover fremhæves i FRA's rapport fra 2010 om nationale databeskyttelsesmyndigheders rolle i EU, »bør« databeskyttelsesmyndigheder »fremme et tættere samarbejde og synergi med andre tilsynsmyndigheder for grundlæggende rettigheder [...] i den nye grundlæggende arkitektur i EU« (s. 8). Sådanne skridt ville forbedre databeskyttelsesmyndighedernes image, opfattelsen af deres effektivitet og uafhængighed og offentlighedens tillid.

Støttetiltag: fremme af civilsamfundsorganisationers rolle

Civilsamfundsorganisationer fremstod i feltarbejdet som en vigtig kilde til information, vejledning, juridisk bistand og advokatbistand. De leverer et værdifuldt supplerende bidrag til den lovfæstede retlige ramme for databeskyttelse. De øger også befolkningens bevidsthed og udgiver publikationer om databeskyttelsesspørgsmål og mulige retsmidler.

Der findes imidlertid for få af disse organisationer – en faktor, der i praksis begrænser folks adgang til domstolsprøvelse.

Feltarbejdet viser, at der er mangel på civilsamfundsorganisationer, som er i stand til at tilbyde omfattende og veldokumenterede tjenester, og som opnår en offentlig profil på databeskyttelsesområdet. Dette begrænser i praksis folks adgang til domstolsprøvelse.

»Vi leverer således rådgivning til vores medlemmer på forskellige områder: juridiske og skatteanliggender, best buy, også i fortrolighed. Når folk fortæller os, at de har problemer, forsøger vi at informere dem om deres rettigheder og hvilke retsinstrumenter, de kan anvende til at løse sådanne problemer. En gang imellem griber vi ind, især nu, hvor instrumentet for kollektive søgsmål kan bringes i anvendelse i de sager, hvor spørgsmålet kan være af interesse for flere personer.« (Repræsentant for offerstøtteorganisation, Italien)

FRA havde i sit feltarbejde i de 16 EU-medlemsstater problemer med at finde potentielle respondenter, der repræsenterer civilsamfundsorganisationer, eller formidlere. I de fleste lande var det en udfordring at finde repræsentanter fra organisationer, der specifikt beskæftiger sig med databeskyttelsesproblematikker, yder støtte til ofre for krænkelse eller har omfattende erfaring på området.

De formidlere, der blev interviewet under feltarbejdet, siger, at de primært giver råd og oplysninger til

private, der har oplevet krænkelse af databeskyttelsen, om deres rettigheder og de retsmidler, der står til rådighed. De bistår private med deres klager. Andre aktiviteter, der blev nævnt af respondenterne i undersøgelsen, omfatter uddannelse, forskning og træning. Nogle peger på oplysningsarbejde gennem mediekampagner, artikler og publikationer samt overvågnings- og lobbyarbejde.

»Den højeste prioritet er at informere, og gennem tidsskriftet, webstedet, medier og forskellige publikationer besvarer vi en masse spørgsmål, herunder dette [om databeskyttelse] ... Det andet, vi gør, er, at vi afholder møder med folk, der har brug for hjælp og er interesserede. Her får de oplysninger om deres rettigheder og om procedurer. Derefter henviser vi, hvis det er nødvendigt, sagerne til de relevante myndigheder [...]. Og så følger den juridiske og proceduremæssige bistand, hvor vi får den meget vigtige ret til at repræsentere forbrugere.« (Repræsentant for offerstøtteorganisation, Bulgarien)

Udtalelse fra FRA

Rapporten sætter fokus på formidlende organisationers betydning som en kilde til information, vejledning, juridisk bistand og advokatbistand. Imidlertid er kun et meget begrænset antal civilsamfundsorganisationer i stand til at yde omfattende tjenester til ofre for krænkelse af databeskyttelse. EU og medlemsstaterne bør stille flere midler til rådighed for civilsamfundsorganisationer og uafhængige organer, der kan bistå ofrene med at få prøvet deres sag.

Ofre tøver mange gange med at fremsætte en klage. Ved at give civilsamfundsorganisationer mulighed for at anlægge søgsmål ved retten eller gennemføre undersøgelser tager man et stort skridt i retning af en bedre håndhævelse. Som allerede understreget i andre FRA-rapporter og udtalelser, og som resultaterne af denne rapport bekræfter, står strenge retsstillingsregler i vejen for, at civilsamfundsorganisationer kan få en mere direkte rolle i søgsmål om krænkelse af grundlæggende rettigheder (se FRA's rapport fra 2011, »Domstolsadgang i Europa: En oversigt over udfordringer og muligheder«) (»Access to justice in cases of discrimination in the EU: an overview of challenges and opportunities«) og FRA's rapport fra 2012, »Domstolsadgang i sager om forskelsbehandling i EU: Skridt til yderligere lighed«) (»Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality«).

FRA understreger i sin udtalelse fra 2012 om den foreslåede databeskyttelsesreformpakke, at EU bør overveje en yderligere lempelse af retsstillingsreglerne, så organisationer, der handler i offentlighedens interesse, kan indgive en databeskyttelsesklage i sager, hvor det ikke er særlig sandsynligt, at ofre vil anlægge sag mod en registeransvarlig på grund af de omkostninger, den stigmatisering og andre belastninger, de kunne blive udsat for. Som fremhævet i FRA's rapporter om domstolsadgang ville dette ligeledes sikre, at sager af strategisk betydning behandles, således at man kan styrke en kultur for overholdelse af databeskyttelseslovgivningen. En sådan udvidelse af retsstillingsreglerne bør følges op af yderligere sikkerhedsforanstaltninger, der sikrer en korrekt balance mellem den effektive klageadgang og uberettigede retstvister. Kommissionen har foreslået en slags repræsentative kollektive klager i den generelle forordning om databeskyttelse.

Nedbrydning af barrierer: sænkning af omkostninger og lempelse af bevisbyrden

Målet med FRA's undersøgelse var at afdække de faktorer, der afholder ofre for krænkelse af databeskyttelsen fra at få deres sag prøvet. Ud over manglende ekspertvejledning og -støtte afslørede den en række barrierer, bl.a. omkostninger, de alt for lange sagsbehandlingstider og problemer med at leve op til kravene om bevisbyrde, navnlig i forbindelse med internetrelaterede krænkelse.

Respondenterne betragter omkostninger til både procedurer og advokatbistand som en stor hindring for klageadgang på databeskyttelsesområdet. Langstrakte procedurer med usikkert resultat synes at få omkostningerne til at stige, hvilket også kan indebære, at omkostningerne opvejer eventuelle potentielle fordele.

Flere interviewede klager, formidlende organer og praktiserende advokater end dommere mener, at bevisbyrden er et problem. De nævner problemer med at skaffe tilstrækkelig og fuldstændig dokumentation, navnlig når det drejer sig om internetbaserede aktiviteter.

Ret forudsigtligt synes de privatpersoner, der har været udsat for krænkelse, at foretrække retsmidler, der ikke indebærer omkostninger. Feltarbejdet fra de fleste af de undersøgte 16 EU-medlemsstater afslører, at omkostninger og omkostningsrisiko var blandt de største problemområder for privatpersoner, når de skal beslutte sig for, om de skal indlede eller gå videre med en sag.

Omkostningerne til advokatbistand afholdt f.eks. tit ofre for databeskyttelseskrænkelser fra at indgive klager. I betragtning af retshjælpens betydning i databeskyttelsessager spiller tilgængeligheden af og adgangen til gratis retshjælp en central rolle i beslutningen om at begive sig ud ad et specifikt retsmiddelspor. Retshjælp og andre midler, der gør klagemekanismer gratis, er med til at gøre disse mekanismer mere tilgængelige for et større antal mennesker. Feltarbejdets resultater viser, at der er begrænset adgang til klagemekanismer på grund af den begrænsede retshjælp.

»Klagere er villige til at gøre alt, hvad der er muligt (rejse strafferetligt eller civilretligt søgsmål, kræve erstatning, henvende sig til højesteret), forudsat at der ikke er nogen omkostninger forbundet med det, men når der er omkostninger involveret, ønsker de bare at henvende sig til de spanske databeskyttelsesmyndigheder, hvilket er en gratis procedure, som dog har sine begrænsninger.«
(Advokat, Spanien)

Hvor advokatbistand ikke er obligatorisk, kan klager nedbringe omkostningerne væsentligt ved at repræsentere sig selv. Selvrepræsentation er dog ikke nødvendigvis en god idé på grund af de komplekse forhold, der hersker på dette rets område. Ikke desto mindre giver det klager, der måske ellers ikke ville have gjort det, mulighed for at rejse søgsmål.

De høje retsomkostninger er et beslægtet problemområde. Det afholder ofte klager fra at henvende sig til domstolene, også selv om de kunne få erstatning, hvis de vinder sagen. Respondenter i mange af de undersøgte EU-medlemsstater anser høje retsomkostninger i civile retssager, herunder retsgebyrer, for at udgøre et problem; det gælder f.eks. i Det Forenede Kongerige, Frankrig, Grækenland, Italien, Nederlandene, Polen, Portugal, Spanien, Tyskland, Ungarn og Østrig.

»I civile procedurer har du en advokat, men ikke mange advokater er bekendt med denne lov. Men hvis du har brug for en sagfører, er civile søgsmål slet og ret for dyre. [...] Civile sager koster let flere tusinde euro, og det er meget.«
(Dommer, Nederlandene)

En anden barriere for retsforfølgelsen er bevisbyrden. De fleste af de adspurgte klager fra de 16 EU-medlemsstater, der var omfattet af feltarbejdet, nævner vanskeligheder med at fremskaffe tilstrækkelig og fuldstændig dokumentation. Interviewede klager i Grækenland, Letland, Portugal, Rumænien, Spanien og Tjekkiet peger på bevisbyrden som en hindring for at søge adgang til klage midler på databeskyttelsesområdet. Som problemer nævnes vanskeligheden med at løfte bevisbyrden i sager om overtrædelse af databeskyttelsen, primært inden for internetbaserede aktiviteter, og flere praktiske hindringer for at fremskaffe dokumentation specifikt på databeskyttelsesområdet. De adspurgte advokater og formidlende organer deler denne opfattelse, hvorimod dommere, f.eks. i Portugal og Rumænien, betragter bevisbyrden som acceptabel.

Udtalelse fra FRA

Ofre for krænkelse af databeskyttelsen afholdes fra at forfølge sager af flere årsager, bl.a. på grund af omkostninger og de vanskeligheder, der er forbundet med at føre bevis for overtrædelser af databeskyttelsen. EU's medlemsstater bør overveje at fremme støtte gennem retshjælpscentre eller gratis retshjælp. Disse støttemekanismer bør ligge i forlængelse af og ikke erstatte et retshjælpsystem, der er udstyret med tilstrækkelige ressourcer.

»Der findes kun meget få praktiserende advokater med speciale i databeskyttelse.« (Advokat, Det Forenede Kongerige)

Manglen på tilgængelig ekspertbistand fra en advokat og juridisk rådgivning, de lange og tidkrævende sagsbehandlingstider og de dermed forbundne omkostninger afholder dem, der har været udsat for databeskyttelsesovertrædelser, fra at gå videre med deres sag. Også komplekse processer, manglende kendskab og ikkespecialiseret støtte demotiverer private og afholder dem fra at få deres sag om overtrædelse af databeskyttelsen prøvet ved en domstol.

Tilbud om rådgivning: styrkelse af den juridiske ekspertise inden for databeskyttelse

Undersøgelsen afslører mangel på ekspertise på databeskyttelsesområdet blandt advokater. Ud over de langstrakte, komplekse, dyre og tidkrævende procedurer afholder manglen på kvalificeret ekspertrådgivning mange ofre fra at benytte sig af et retsmiddel. Opbygning af større faglig kompetence blandt advokater og dommere inden for databeskyttelse ville gøre denne nødvendige ekspertise tilgængelig og fremskynde beslutningsprocessen, samtidig med at der ville blive skåret ned på lange sagsbehandlingstider.

Advokater peger selv på, at der er for få fagfolk på området, og at kun få sager når frem til domstolene, hvilket er i tråd med de vanskeligheder, som projektet havde med at finde dommere og advokater til interview i forbindelse med feltarbejdet.

Private i alle EU's medlemsstater kan indlede retlige procedurer for at rette op på overtrædelser af databeskyttelsen. En retlig procedure kan få en række forskellige resultater, som afhænger af alvorren af krænkelsen og den type retlige procedure, der er indledt – civilretlig, forvaltningsretlig eller strafferetlig.

»Det er rigtigt, at klageren i teorien altid kan indgive klage på egen hånd, men jeg ville ikke anbefale det. Jeg ville anbefale det lige så lidt, som jeg ville anbefale nogen at begynde at udføre en operation på deres egen hjerne.« (Advokat, Finland)

Det sociale feltarbejde peger på to tendenser på tværs af EU's medlemsstater, som har konsekvenser for effektiviteten af retlige procedurer. Der indledes kun meget få databeskyttelsessager, og dommere mangler derfor kvalifikationer og erfaring på databeskyttelsesområdet. Dette fører på sin side til en marginalisering af databeskyttelsesforhold, som ikke ses som en prioritet i forbindelse med uddannelse og oplysningsprogrammer.

Udtalelse fra FRA

Advokater beskæftiger sig kun sjældent med databeskyttelsessager, og de er derfor ikke bekendt med de gældende retlige procedurer og sikkerhedsforholdsregler. Der er mangel på dommere med speciale inden for dette område.

EU kunne yde finansiel støtte til uddannelsesaktiviteter for advokater og dommere om databeskyttelseslovgivningen og dens gennemførelse på medlemsstatsniveau. EU's medlemsstater bør søge at styrke dommeres og advokaters faglige kompetence på databeskyttelsesområdet og stille uddannelsesprogrammer til rådighed samt lægge ekstra vægt på databeskyttelsesforhold i jurapensummet. Dette ville øge tilgængeligheden af tilstrækkeligt kvalificeret advokatbistand.

En styrkelse af den faglige kompetence ville også være med til at nedbringe sagsbehandlingstiderne. Dette kompetencegab er en af hindringerne for at søge en sag ført ved domstolene, som bekræftet i FRA's beretning fra 2011, »Domstolsadgang i Europa: En oversigt over udfordringer og muligheder« (»Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities«) og i resultaterne af dette feltarbejde.

Konklusioner

Der findes en række forskellige muligheder for at forbedre adgangen til og kvaliteten af de retsmidler, som ofre for databeskyttelsesovertrædelser i EU har til rådighed. EU, medlemsstaterne og individuelle databeskyttelsesmyndigheder har alle en rolle at spille i udviklingen af den nuværende strategi for adgang til retsmidler.

EU-institutionernes rolle er særlig vigtig på dette område. Europa-Kommissionen har fremsat forslag til en forordning om fastlæggelse af de generelle EU-rammer for databeskyttelse. Sigtet med den foreslåede ramme er at harmonisere databeskyttelseslovgivningen og styrke databeskyttelsesmyndighedernes mulighed for at sætte ind mod krænkelse. Det er afgørende, at databeskyttelsesmyndigheder er uafhængige af ekstern kontrol, både med hensyn til tildeling og brug af midler og med hensyn til ansættelse af personale. En sådan uafhængighed er især vigtig, idet databeskyttelsesmyndigheder også skal forholde sig til den enkelte stats krænkelse af databeskyttelsen. Desuden skal de have passende procedurer, tilstrækkelige beføjelser og ressourcer, herunder kvalificerede medarbejdere, til at anvende disse procedurer og beføjelser.

EU bør tilstræbe at stille flere midler til rådighed for civilsamfundsorganisationer og uafhængige organer, der kan bistå sådanne ofre med at få prøvet deres databeskyttelsessag. For at forbedre ofres muligheder for at rejse sag bør EU overveje en yderligere lempelse af retsstillingsreglerne, så organisationer,

der handler i offentlighedens interesse, kan indgive en klage og bane vej for kollektive søgsmål.

EU's medlemsstater kan være med til at forbedre eksisterende databeskyttelsesmekanismer ved at træffe de nødvendige foranstaltninger til at skabe større bevidsthed i offentligheden om eksistensen og funktionen af de eksisterende klagemekanismer for databeskyttelsesovertrædelser og af civilsamfundsorganisationer, der yder støtte til klager. Medlemsstaterne bør også tage skridt til at styrke dommeres og advokaters faglige kompetence på databeskyttelsesområdet og etablere uddannelsesforløb samt indarbejde databeskyttelsesforhold specifikt i jurapensummet. Ud over at sikre kvaliteten af og adgangen til advokatbistand ville dette bidrage til at nedbringe sagsbehandlingstiden, som feltarbejdet har peget på som en hindring for personer, der ønsker adgang til retsmidler.

Databeskyttelsesmyndighederne er ligeledes en afgørende del af EU's landskab for grundlæggende rettigheder. Det er vigtigt, at dem, der søger adgang til retsmidler, også anerkender dem som sådanne. Databeskyttelsesmyndigheder bør gøre opmærksom på deres eksistens og rolle, samtidig med at de styrker deres offentlige profil som uafhængige vogtere af den grundlæggende ret til databeskyttelse. De bør også skabe et tættere samarbejde med andre vogtere af grundlæggende rettigheder, såsom ligestillingsorganer, menneskerettighedsinstitutioner og civilsamfundsorganisationer.



Den fuldstændige rapport, »Access to data protection remedies in EU Member States«, undersøger arten af databeskyttelsesovertrædelser med særligt fokus på de hindringer, som ofre for sådanne krænkelser støder på, når de ønsker at få prøvet deres sag. Dette sociojuridiske projekt fra FRA, som består af en analyse af de 28 EU-medlemsstaters databeskyttelsesordninger og af interview med relevante parter i 16 medlemsstater, ser nærmere på de udfordringer, som folk møder, når de søger adgang til sådanne retsmidler. Resultaterne kan indgå i Europa-Kommissionens dokumentation og dermed dens indsats for at tilvejebringe en omfattende reform og forbedring af EU's databeskyttelsesordning.

Yderligere oplysninger:

FRA's rapport – *Access to data protection remedies in EU Member States* – kan læses i sin helhed på <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/access-data-protection-remedies-eu-member-states>

En oversigt over FRA's arbejde på databeskyttelsesområdet findes på <http://fra.europa.eu/en/theme/data-protection-privacy>



Publikationskontoret

© Den Europæiske Unions Agentur for
Grundlæggende Rettigheder, 2013
Photo: © SXC

FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig
Tlf. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



TK-01-13-752-DA-C
doi:10.2811/65954