

Pristup pravnim lijekovima za zaštitu osobnih podataka u državama članicama EU-a

Sažetak

Člankom 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima svim pojedincima u Europskoj uniji (EU) jamči se pravo na zaštitu njihovih osobnih podataka. Zahtijeva se da se takvi podaci obrađuju pravedno za određene svrhe. Svakoj se osobi osigurava pravo na pristup njezinim osobnim podacima, kao i pravo da se takvi podaci isprave. Određuje se da neovisno tijelo mora regulirati poštivanje tog prava. Člankom 47. osigurava se pravo na djelotvorni pravni lijek, uključujući pravično i javno suđenje u razumnom roku.

Kršenja prava na zaštitu osobnih podataka mogu se dogoditi i događaju se gotovo svugdje: na poslu, u supermarketu ili na internetu. Ona mogu izazvati emocionalne poteškoće i štetu nečijem ugledu ili odnosima.

„Posljedice [kršenja povjerljivosti medicinskih podataka] bile su ozbiljne. Udaljili su se svi ljudi kojima sam vjerovala – roditelji, skrbnik, liječnik. U pitanju je bio gubitak mojeg samoodređenja. [...] Moj se cijeli svijet srušio te sam ostala sama, bez novca i potpore.”

(Žrtva kršenja prava na zaštitu osobnih podataka koja nije tražila pravni lijek, Njemačka)

Oni koji su doživjeli takva kršenja imaju pravo tražiti pravni lijek. Mogu se obratiti svojim nacionalnim nadzornim tijelima za zaštitu osobnih podataka ili koristiti druge dostupne mogućnosti kako bi podnijeli tužbu ili zatražili pravnu zaštitu. Mnogi traže pravni lijek kako bi spriječili nanošenje slične štete drugima ili kako bi se priznalo kršenje njihovih prava. Međutim, možda će odustati od podnošenja tužbe jer se boje da će postupci biti predugi, složeni i skupi, osobito ako je potrebno pravno zastupanje.

Također možda ne uspiju pronaći stručno mišljenje ili savjet koji im je potreban.

Ovaj projekt Agencije Europske unije za temeljna prava (FRA) (u daljnjem tekstu „Agencija”) pruža komparativnu analizu pravnih lijekova dostupnih diljem EU-a kao sredstava kojima se osiguravaju prava pojedinaca u području zaštite osobnih podataka. Težište je na povezivanju dvaju temeljnih prava zaštićenih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima: prava na zaštitu osobnih podataka (članak 8.) i prava na učinkoviti pravni lijek (članak 47.). Pravo na učinkoviti pravni lijek preduvjet je za učinkovitu provedbu i primjenu svih ostalih temeljnih prava, uključujući i zaštitu osobnih podataka. Stoga je važno razmotriti oba temeljna prava zajedno.

„Po mojemu mišljenju, jedini pravni lijek koji smatram ohrabrujućim jest priznanje da im je počinjena šteta ili donošenje odluke koja navodi: Ono što vam se dogodilo nije bilo u redu, vaša su prava prekršena.”

(Predstavnic organizacije za potporu žrtvama, Rumunjska)

Pravnim i društvenim istraživanjem Agencije razmatra se korištenje i primjena pravnih lijekova za zaštitu osobnih podataka, kao i prepreke u traženju učinkovitog pravnog lijeka za kršenje prava na zaštitu osobnih podataka. Na temelju rezultata istraživanja, Agencija utvrđuje kamene spoticanja i predlaže kako ih ukloniti, čime nastoji doprinijeti nastavku reforme sustava zaštite osobnih podataka u EU-u.

Ovaj sažetak predstavlja glavne zaključke istraživanja Agencije koji su objavljeni u cijelosti u „Pristupu pravnim lijekovima za zaštitu osobnih podataka u državama članicama EU-a”.

Pravni kontekst

Direktivom EU-a o zaštiti podataka, odnosno Direktivom 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, jamči se dostupnost pravnih lijekova za zaštitu osobnih podataka u državama članicama EU-a pri čemu se od svake države članice zahtijeva da uspostavi neovisno nadzorno tijelo.

Europska komisija, vođena željom za učinkovitim provedbom temeljnih prava na zaštitu osobnih podataka, predlaže opsežnu reformu propisa EU-a

o zaštiti osobnih podataka iz 2012. Paket reformi sastoji se od prijedloga za Opću uredbu o zaštiti podataka koja zamjenjuje Direktivu o zaštiti podataka iz 1995. te prijedloga Opće direktive o zaštiti podataka koja zamjenjuje Okvirnu odluku o zaštiti podataka iz 2008.

Cilj je predloženog paketa reformi unaprijediti neovisnost nacionalnih nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka i ojačati ovlasti tih tijela u otklanjanju kršenja.

Opis i kategorije ispitanika

Svi navodi iz sažetka preuzeti su iz cjelovitog izvješća „Pristup pravnim lijekovima za zaštitu osobnih podataka u državama članicama EU-a“. Radi lakše čitljivosti sažetka, Agencija je promijenila kategorije onih koji su dali navode. Sažetak obuhvaća navode iz skupine „žrtva kršenja prava na zaštitu osobnih podataka koja nije tražila pravni lijek“, koja se pojavljuje u cjelovitom izvješću pod pravnim pojmom „osoba koja nije podnositelj tužbe“. Isto

tako, one žrtve koje su tražile pravni lijek spominju se u cjelovitom izvješću kao „podnositelji tužbe“. Agencija je također ispitala pojedince koji rade u organizacijama za potporu žrtvama kršenja prava na zaštitu osobnih podataka, uključujući i skupine kao što su organizacije zaposlenika, sindikati ili organizacije za podizanje tužbi. U sažetku su navedene njihove uloge. U cjelovitom izvješću nazivaju se „posrednici“. „Odvjetnici“ i „suci“ nazivaju se jednako i u sažetku i u cjelovitom izvješću.

Tablica: Broj ispitanika i sudionika u raspravama fokusnih skupina

	Broj ispitanika			Broj sudionika u fokusnim skupinama ili razgovorima		
	Podnositelji tužbe	Osobe koje nisu podnositelji tužbe	Suci/tužitelji	Zaposlenici DPA-a	Posrednici	Odvjetnici
<i>Predviđeni minimum</i>	30-40			6	6	6
Austrija	7	6	5	2	7	8
Bugarska	16	14	8	6	2	3
Češka	4	6	5	10	6	6
Finska	24	6	6	8	6	6
Francuska	25	9	5	6	7	8
Grčka	16	15	4	7	7	5
Italija	2	9	6	7	7	7
Latvija	5	2	2	5	5	4
Mađarska	13	19	6	9	6	5
Nizozemska	24	9	7	6	6	5
Njemačka	20	6	5	6	5	4
Poljska	15	15	6	8	8	6
Portugal	7	7	6	2	3	4
Rumunjska	4	2	3	0	6	3
Španjolska	11	3	4	5	6	6
Ujedinjena Kraljevina	28	2	6	10	9	4
Ukupno	351			84	97	84

Prikupljanje podataka i obuhvat istraživanja

Za ovo je istraživanje Agencija proučila pravni okvir za zaštitu osobnih podataka u 28 država članica EU-a analizirajući zakone i pravila postupanja kako bi prikazala komparativnu analizu pravne situacije u pogledu zaštite osobnih podataka diljem EU-a.

Od travnja do rujna 2012. multidisciplinarna istraživačka mreža Agencije pod nazivom Franet provela je kvalitativno terensko istraživanje u 16 država članica EU-a: Austriji, Bugarskoj, Češkoj, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Španjolskoj

i Ujedinjenoj Kraljevini. Više od 700 ljudi iz šest ciljnih skupina ispitano je ili je sudjelovalo u fokusnim skupinama. Radi se o sljedećih šest ciljnih skupina: podnositelji tužbe ili žrtve kršenja prava na zaštitu osobnih podataka koji su tražili pravni lijek; osobe koji nisu podnositelji tužbe, poput navodnih žrtava kršenja prava na zaštitu osobnih podataka koji su odlučili ne tražiti pravni lijek; suci; osoblje nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka; posrednici, uključujući i osoblje organizacija civilnog društva koje pruža potporu pojedincima čija su prava na zaštitu osobnih podataka prekršena; te odvjetnici.

Ključni rezultati i savjet temeljen na dokazima

Na temelju svojih nalaza, Agencija prepoznaje konkretne mogućnosti institucija EU-a, država članica i mehanizama uključenih u provedbu pravnih lijekova za zaštitu osobnih podataka da poboljšaju dostupnost i kvalitetu pravnih lijekova za žrtve kršenja prava na zaštitu osobnih podataka u EU-u. S obzirom na navedeno, Agencija predlaže nekoliko koraka kako bi poduprla institucije EU-a i nacionalne donositelje odluka u razvoju i primjeni mjera za zaštitu osobnih podataka i ostvarenje pravne zaštite u slučaju kršenja.

Poznavanje vlastitih prava: podizanje svijesti

Veća javna svijest o pravu na zaštitu osobnih podataka, prirodi kršenja tog prava, mehanizmima pravne zaštite te načinima njihova korištenja također doprinosi učinkovitosti pravnih lijekova. Javnost mora biti u stanju prepoznati kršenje prava na zaštitu osobnih podataka kako bi primijenila pravni lijek.

Ovo istraživanje Agencije razmatra različite vrste kršenja, njihove počinitelje te utjecaj tih kršenja na žrtve. Također ispituje što je motiviralo žrtve da zatraže pravne lijekove.

Vrste kršenja prava na zaštitu osobnih podataka

Terensko istraživanje pokazalo je da su internetske aktivnosti, direktni marketing i videonadzor kroz tajno korištenje CCTV-a najčešći izvori kršenja prava na zaštitu podataka. Državna tijela, tijela za provedbu zakona te financijske i zdravstvene institucije najčešće su odgovorne za takva kršenja.

Najčešća kršenja prava na zaštitu osobnih podataka navedena tijekom terenskog istraživanja odnose se na internetske aktivnosti. To uključuje društvene medije, kupnju *online*, curenje osobnih podataka iz e-trgovina, hakiranje računa e-pošte i baza podataka, krađu identiteta, narušavanje sigurnosti te zlouporabu osobnih podataka koje vrše globalne internetske tvrtke. Internetske aktivnosti jasno se pojavljuju kao područje visokog rizika sa stajališta zaštite podataka.

Drugi prevladavajući oblik kršenja prava na zaštitu podataka jest direktni marketing i istraživanje tržišta bez pristanka primatelja, kada se osobni podaci zlorabe na mobilnim telefonima, putem e-pošte ili pošte. Terensko istraživanje pokazuje da su mobilni operateri i subjekti koji se bave naplatom dugova često odgovorni za takva kršenja. Ispitanici također primjećuju nezakonite prakse kao što je prodaja osobnih podataka trećim stranama.

Ispitanici često navode skriveni videonadzor na radnom mjestu, na javnim prostorima ili supermarketima. Nekoliko ispitanika iz različitih zemalja navodi da su bili suočeni s tajnim nadzorom koji provode javna tijela pomoću posebne tehnologije ili tajno postavljelog zatvorenog sustava nadzornih kamera. Nekoliko nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka, na primjer u Ujedinjenoj Kraljevini, ima razrađene smjernice o korištenju zatvorenog sustava nadzornih kamera.

Osobito u odnosima između poslodavca i zaposlenika, ispitanici također spominju i druga navodna kršenja prava na zaštitu osobnih podataka. To uključuje: prikupljanje osobnih podataka zaposlenika, pristup osobnim podacima pohranjenima na računalima poslodavaca, korištenje iskaznica i globalnog položajnog sustava, diskriminirajuće korištenje osjetljivih osobnih podataka prikupljenih anketama ili revizijama te objavljivanje podataka zaposlenika od strane poslodavaca.

Terenskim istraživanjem također je utvrđeno da su prilično uobičajena kršenja prava na zaštitu financijskih podataka, uključujući provaljivanje u bankovne račune ili hakiranje kreditne kartice. Unatoč tome, istraživanje navodi samo nekoliko podnositelja tužbi koji tvrde da su pretrpjeli financijski gubitak zbog kršenja. U mnogim takvim slučajevima ispitanici spominju manje iznose koji se odnose na telefonske pozive, poštarinu i troškove pristupanja podacima i njihovih izmjena.

Utjecaj na žrtve

Ispitanici opisuju psihološke i društvene štete od kršenja prava na zaštitu podataka, kao što su emocionalne poteškoće ili šteta za ugled. Sudionici također, iako rjeđe, prijavljuju financijske štete.

Oni koji su doživjeli kršenja prava na zaštitu osobnih podataka zbog mnogo razloga traže pravnu zaštitu, poput primjerice ispravka ili brisanja osobnih podataka ili sankcija protiv prekršitelja. Ispitanici kažu da žele zaštititi ostale sprečavanjem budućih kršenja i dobiti priznanje da se kršenje dogodilo.

Na pitanje kakvu štetu im je prouzročilo kršenje prava na zaštitu podataka, podnositelji tužbi i osobe koje nisu podnositelji tužbi najčešće je opisuju kao psihološku ili društvenu. Usredotočuju se na svoje emocije ili na štetu koja je prouzročena njihovim međuljudskim odnosima ili ugledu. Govore o različitim stupnjevima emocionalnih poteškoća, uvrede i nesigurnosti, poput osjećaja progona ili stalnog nadzora, čak i bespomoćnosti. Opisuju štetu nanesenu njihovom profesionalnom ili osobnom ugledu, gubitak povjerenja i druge oblike moralne štete, kao što su pokazala terenska istraživanja Agencije u, primjerice, Austriji, Bugarskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Nizozemskoj, Poljskoj i Španjolskoj. Podnositelj tužbe iz Španjolske opisuje jedan aspekt tog osjećaja kao „nemoć u odnosu na zlouporabu ovlasti“.

„Napustila sam [posao] u vrlo bolnim uvjetima. [...] Srce me boljelo [...] i nisam se mogla braniti jer nisam znala jesu li te optužbe postojale.“ (Žrtva kršenja prava na zaštitu osobnih podataka koja je tražila pravni lijek, Grčka)

Ispitanici u Češkoj, Italiji, Nizozemskoj, Portugalu i Rumunjskoj navode štete od kršenja u području radnih odnosa, kao što su disciplinski postupci, suspenzije i/ili prestanak radnog odnosa ili opasnost od otkaza. U nekim od tih slučajeva, štete se odnose na financijske gubitke, uključujući i propuštanje prilika za posao, nemogućnosti dobivanja zajma, nedostatak prava na zdravstvenu zaštitu ili povlastice, visoke troškove pravnog zastupanja ili neposredne financijske gubitke, kao i mogućnost financijskih gubitaka putem nezakonitog preuzimanja odgovornosti.

Neki ispitanici traže pravnu zaštitu prvenstveno kako bi riješili svoju osobnu situaciju. Mnogo veći broj njih želi spriječiti buduće kršenje prava drugih osoba, dobiti priznanje za kršenje, zaustaviti ga ili sankcionirati počinitelja. Financijska ošteta nije glavni razlog za traženje pravne zaštite. Ispitanici najčešće spominju „sprečavanje budućih kršenja prava“, „podizanje svijesti“, „prekid pogrešne prakse“, „borbu za temeljna prava“, „davanje lekcije (dotičnim tijelima vlasti)“, „priznavanje kršenja od strane nadležnog tijela“ ili „sankcioniranje počinitelja“.

Iako ispitanici ističu nedostatak svijesti o problemu kršenja prava na zaštitu osobnih podataka među stručnjacima kao i među žrtvama, razne države članice EU-a razvile su programe za podizanje svijesti.

Mišljenje Agencije (FRA)

Žrtvama nedostaje svijest o kršenjima prava na zaštitu osobnih podataka i dostupnim pravnim lijekovima. Ovi nalazi terenskog istraživanja Agencije potvrđuju postojeće zaključke njezina istraživanja.

Kao što je priznato u izvješću Agencije „Zaštita podataka u Europskoj uniji“ iz 2010., podizanje svijesti o zakonima o zaštiti podataka važan je zadatak za relevantne institucije kao što su nacionalna nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka. Sličan nedostatak svijesti o zakonodavstvu EU-a o zabrani diskriminacije istaknut je u izvješću Agencije „Pristup pravdi u slučajevima diskriminacije“ iz 2012. i Mišljenju Agencije o direktivama o jednakosti u EU-u iz 2013. Potrebne su mjere za podizanje svijesti u svim sferama, od javnosti do sudaca. Znanje o organizacijama za potporu kojima se podnositelji tužbi mogu obratiti prilikom podnošenja tužbi zbog kršenja prava na zaštitu osobnih podataka treba biti znatno povećano u cijelom EU-u.

EU bi mogao promicati i eventualno finansijski podupirati kampanje za podizanje svijesti na razini država članica EU-a. Da bi se podigla svijest o propisima o zaštiti podataka među nacionalnim subjektima koji se time bave u praksi, Agencija je izradila Priručnik o europskom pravu o zaštiti podataka u suradnji s Vijećem Europe i Europskim sudom za ljudska prava.

Države članice EU-a mogle bi razmotriti poduzimanje potrebnih koraka za podizanje svijesti javnosti o postojanju i djelovanju dostupnih mehanizama za tužbe, osobito o nadzornim tijelima za zaštitu osobnih podataka. Osim toga, nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka trebaju obratiti posebnu pozornost očuvanju svojega javnog profila kao nezavisnih čuvara temeljnog prava na zaštitu osobnih podataka, kao i unaprijediti svoje aktivnosti podizanja svijesti o zaštiti osobnih podataka.

U potrazi za pravnim lijekom: jačanje nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka

Za one koji traže pravnu zaštitu zbog kršenja prava na zaštitu osobnih podataka, nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka pokazala su se kao najpopularniji, te u mnogim slučajevima jedini relevantan način traženja pravne zaštite. Za ispunjavanje ovog zahtjeva, ona trebaju biti ovlaštena za pružanje kvalitetne i sveobuhvatne usluge.

Direktiva o zaštiti podataka iz 1995. određuje ovlasti nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka, dajući im ovlast da istražuju i reagiraju kako bi se spriječila kršenja. Ona igraju važnu ulogu u otklanjanju kršenja prava na zaštitu osobnih podataka, često kao prva kontaktna točka za žrtve takvih kršenja. Tu ulogu često prepoznaju nacionalni sudovi. U Finskoj, na primjer, javna tužiteljstva i sudovi dužni su nadzornim tijelima za zaštitu osobnih podataka pružiti priliku da ih se sasluša u predmetima koji se bave postupanjem koje je protivno finskom zakonu o osobnim podacima.

Jačanje uloge nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka

Neke od glavnih kritika posrednika upućenih nacionalnim nadzornim tijelima za zaštitu osobnih podataka odnose se na lošu komunikaciju te nedovoljnu transparentnost i doprinos podizanju svijesti javnosti. Neke dovode u pitanje neovisnost tijela, uglavnom zbog mogućih političkih imenovanja.

Samo osoblje nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka navodi problem u vezi s mogućnostima provedbe odluka tih tijela, koji je povezan s njihovim ograničenim ovlastima da osiguraju provedbu odluka, uključujući i nezakonitu obradu podataka od strane tijela javne uprave. Predstavnici nacionalnih nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka smatraju da nedostatak ljudskih i financijskih resursa otežava djelovanje pravnih lijekova u praksi i narušava kvalitetu njihova rada.

Nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka mogu izdavati naloge za otklanjanje kršenja prava na zaštitu osobnih podataka ili izricati novčane kazne iako se njihove ovlasti za otklanjanje takvih kršenja, i mjere do kojih ih koriste, uvelike razlikuju među

državama članicama EU-a. Te ovlasti uključuju službena upozorenja, konkretne naloge, zabrane, kazne oduzimanja dozvola, novčane sankcije ili upućivanje slučaja nadležnim sudovima države članice ili javnom tužitelju.

„Ponekad se ljudi žale na postupak pred pravobraniteljem. To je obično primjer kada ljudi jednostavno ne znaju što je zapravo cilj i svrha takvog postupka i gdje su naše granice. Mi tada obvezno ponudimo objašnjenje i kažemo: ‚Ne možemo, primjerice, samo otići tamo i prerezati žicu videokamere.‘ Da, ponekad se radi samo o pogrešnom razumijevanju postupka i osoba se zapravo treba obratiti sudu.”
(Osoblje nadzornog tijela za zaštitu osobnih podataka, Austrija)

Sudske vlasti u većini država članica EU-a mogu izreći kaznene sankcije u obliku novčane kazne ili kazne zatvora. Raspon trajanja kazne zatvora i iznos novčane kazne razlikuju se među državama članicama EU-a. Za neke ispitanike u društvenom terenskom ispitivanju, konkretno za suce u Grčkoj, ozbiljnost sankcija pridonosi učinkovitosti sudskih postupaka.

Iako nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka obično imaju na raspolaganju niz mjera, najčešće izriču novčanu kaznu ili financijsku sankciju u slučaju kršenja prava na zaštitu osobnih podataka, kao što je prijavljeno u 19 država članica EU-a. Iznos izrečene novčane kazne često je utvrđen nacionalnim zakonima, a mnoge države članice EU-a razlikuju fizičke osobe ili pojedince i pravne osobe ili društva. Novčane kazne često se mogu povećati kako bi se kaznili ponavljači ili u slučajevima u kojima su počinjeni brojni prekršaji.

„Najveći broj kritika ne odnosi se na nedostatak neovisnosti, već na nedjelotvornost zaštite osobnih podataka. Kada podnositelji tužbe nisu uspješni u traženju pravne zaštite, kažu: ‚Zaboravite zaštitu osobnih podataka.‘ To je slika tigra bez zuba, tigra od papira. [...] Zbog toga je ovlast izdavanja naloga važna za nas. Ono što je bitno jest da se postignu i provedu stvari, a ne samo da se izriču kazne.”
(Osoblje nadzornog tijela za zaštitu osobnih podataka, Njemačka)

Donošenje predložene uredbe Europske komisije unijelo bi u zakonodavstvo EU-a ovlast tih tijela da izriču upravne sankcije, a to su novčane kazne i druge financijske sankcije. Iako većina nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka već ima tu ovlast, zaključci Agencije pokazuju da bi predložena uredba znatno povećala djelokrug za veće novčane kazne, do maksimalno 1 000 000 € ili 2 % ukupnog godišnjeg prometa društva.

Traženje pravne zaštite preko nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka

Većina podnositelja tužbi u 16 država članica EU-a obuhvaćenih istraživanjem odlučuje se tražiti pravnu zaštitu preko nacionalnog nadzornog tijela za zaštitu osobnih podataka. To je ujedno i preporučena mogućnost za one koji su razmišljali o traženju pravne zaštite, ali su, iz bilo kojeg razloga, odlučili da to ne učine. Podnositelji tužbe kažu da su odabrali nadzorno tijelo za zaštitu osobnih podataka u odnosu na druge mogućnosti zbog brojnih razloga, uključujući: niže troškove, kraće trajanje postupaka, manju složenost postupaka, mogućnost da pojedinci bez pravnog zastupanja pokrenu i koriste postupak, dobiveni savjet, nadležnost tijela, kao i ograničena dostupnost ostalih postupaka.

Anketirani podnositelji tužbi nerado su pokretali sudske postupke zbog većih troškova, dužih postupaka

i uočene potrebe da ih zastupa i pomaže im odvjetnik. Kaznenopravne mjere igraju ulogu u određenim slučajevima, ali se, uz neke važne iznimke, rijetko koriste u državama članicama EU-a obuhvaćenima istraživanjem.

„U tom trenutku nisam razmišljala o pravnoj zaštiti ili odšteti. Bila sam nezadovoljna što poduzeće misli da može učiniti bilo što s vašim podacima kada ih dobije. Htjela sam zaustaviti takvu praksu. Željela sam da se moji podaci izbrišu.“ (Žrtva kršenja prava na zaštitu osobnih podataka koja je tražila pravni lijek, Latvija)

Izbor mehanizma pravne zaštite ovisi o dostupnim informacijama, koje su obično nedostatne, te o dobivenom savjetu. S obzirom na njihovo poznavanje problema, osobe koje su doživjele kršenje prava na zaštitu osobnih podataka mogu se podijeliti u dvije skupine. Većina ispitanika kaže da nema dovoljno informacija. Druga manjinska skupina „dobro obaviještenih“ ispitanika kaže da imaju dovoljno informacija zahvaljujući svojem profesionalnom iskustvu, obično pravničkom, ili prethodnim iskustvima.

Mišljenje Agencije (FRA)

Nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka, glavni subjekti koji štite prava zaštite podataka, igraju ključnu ulogu u obradi velike većine tužbi za zaštitu osobnih podataka. Potrebne su daljnje aktivnosti kako bi se osigurao učinkovit pristup nadzornim tijelima za zaštitu osobnih podataka u praksi.

Neovisnost nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka mora se ojačati reformom zakonodavstva EU-a. Nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka trebaju imati veće ovlasti i nadležnosti, potporu odgovarajućih financijskih i ljudskih resursa, uključujući raznovrsne i kvalificirane stručnjake kao što su obučeni stručnjaci za informacijske tehnologije i kvalificirani odvjetnici.

Europski parlament i Vijeće Europske unije predlažu uredbu za zaštitu pojedinaca s obzirom na obradu osobnih podataka i slobodan protok takvih podataka. Ova Opća uredba o zaštiti podataka nastoji uskladiti zakon o zaštiti podataka i ojačati sposobnost nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka u otklanjanju kršenja.

Jačanje zaštite podataka može uključivati jamstva za učinkovitu provedbu njihovih odluka i razumno trajanje postupaka (vidjeti također u kontekstu zabrane diskriminacije izvješće Agencije iz 2012. „Pristup pravdi u slučajevima diskriminacije u EU-u: koraci prema većoj jednakosti“). Time bi se nadzornim tijelima za zaštitu osobnih podataka omogućilo da ostanu željena točka pristupa u slučaju kršenja prava na zaštitu osobnih podataka, a istovremeno bi se pojednostavili postojeći načini ulaganja pravnog lijeka i smanjili ukupni troškovi, kašnjenja i formalnosti (vidjeti „Mišljenje Agencije o predloženom paketu reforme za zaštitu osobnih podataka“ iz 2012.).

Kako bi ojačala svoje ovlasti i vjerodostojnost, nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka trebala bi igrati važnu ulogu u provedbi sustava zaštite podataka putem ovlasti izricanja sankcija ili pokretanja postupaka koji mogu dovesti do sankcija (vidjeti također izvješće Agencije iz 2010. „Zaštita podataka u Europskoj uniji: uloga nacionalnih nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka“).

To je mišljenje u skladu sa zaključcima u kontekstu ostalih nepravosudnih tijela poput tijela za jednakost, kao što je istaknuto u Mišljenju Agencije o direktivama o jednakosti u EU-u iz 2013. (3. str.):

„Stupanj do kojeg postupci tužbi ispunjavaju svoju ulogu otklanjanja štete i djeluju odvraćajuće za počinitelje ovisi o tome jesu li tijela za rješavanje sporova u mogućnosti izricati učinkovite, razmjerne i odvraćajuće sankcije“, a „omogućavanje organizacijama civilnog društva, uključujući tijela za jednakost, da pokrenu postupak pred sudom ili provode istrage [...] moglo bi olakšati provedbu.“

Nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka potiče se na veću transparentnost, kao i na učinkovitu komunikaciju s općom javnošću pružanjem potrebnih informacija i olakšavanjem pristupa pravnim lijekovima u praksi. Osim toga, kao što je istaknuto u izvješću Agencije o ulogi nacionalnih nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka u EU-u iz 2010., nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka „trebaju promicati snažniju suradnju i sinergiju s ostalim čuvarima temeljnih prava [...] u temeljnoj arhitekturi EU-a koje je u nastajanju“ (8. str.). Takvi bi koraci poboljšali imidž nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka, njihovu učinkovitost i neovisnost te povjerenje opće javnosti.

Pružanje potpore: veća uloga organizacija civilnog društva

Organizacije civilnog društva pokazale su se u terenskom istraživanju kao važan izvor informacija, savjeta, pravne pomoći i zastupanja. One pružaju vrijedan dodatak zakonskom okviru za zaštitu osobnih podataka. Također stvaraju svijest i obznanjuju probleme vezane uz zaštitu osobnih podataka te moguće pravne lijekove. Postoji, međutim, premalo takvih organizacija, a to je čimbenik koji ljudima ograničava pristup pravnim lijekovima u praksi.

Terensko istraživanje pokazuje da postoji malo organizacija civilnog društva koje su u mogućnosti pružiti sveobuhvatne i dobro prepoznate usluge kojima razvijaju javni profil na području zaštite osobnih podataka. To ograničava ljudima pristup pravnim lijekovima u praksi.

„Tako mi svojim članovima dajemo savjete u različitim područjima: pravo, porez, najbolja kupnja, pa čak u povjerenju, kad nam kažu da imaju problema, pokušavamo ih informirati o njihovim pravima i pravnim instrumentima koje mogu koristiti za rješavanje takvih problema. Ponekad mi poduzimamo mjere, pogotovo sada kada postoji instrument ‚zajedničke tužbe‘ u slučaju kada pitanje može biti od interesa za veći broj pojedinaca.“

(Predstavnik organizacije za potporu žrtvama, Italija)

Tijekom terenskog istraživanja Agencije u 16 država članica EU-a došlo je do poteškoća u pronalaženju potencijalnih ispitanika koji predstavljaju organizacije civilnog društva, odnosno posrednika. U većini je zemalja bilo teško pronaći predstavnike organizacija koje se posebno bave pitanjima zaštite osobnih podataka, pružaju potporu žrtvama kršenja ili imaju veliko iskustvo u tom području.

Posrednici ispitani tijekom terenskog istraživanja kažu da uglavnom daju savjete i informacije pojedincima koji su doživjeli kršenja prava na zaštitu osobnih podataka o njihovim pravima i raspoloživim pravnim lijekovima. Pomažu pojedincima u njihovim tužbama. Ostale aktivnosti koje spominju ispitanici u istraživanju su obrazovanje, istraživanje i osposobljavanje. Neki ističu rad na podizanju svijesti kroz medijske kampanje, članke i publikacije, kao i praćenje i lobiranje.

„Glavni je prioritet informiranje. Putem časopisa, internetske stranice, medija i različitih publikacija dajemo objašnjenja o mnogim pitanjima, uključujući i o ovome [zaštita osobnih podataka]... Usto dajemo savjete ljudima koji ih traže te su zainteresirani, oni dobivaju objašnjenja o pravima i postupcima. Nakon toga, po potrebi, upućujemo predmete nadležnim tijelima [...] I nakon toga postoji pravno zastupanje i zastupanje tijekom postupka gdje preuzimamo vrlo važnu ulogu zastupanja potrošača.“
(Predstavnik organizacije za potporu žrtvama, Bugarska)

Mišljenje Agencije (FRA)

U izvješću se ističe važnost posredničkih organizacija kao izvora informacija, savjeta, pravne pomoći i zastupanja. Međutim, samo vrlo ograničen broj organizacija civilnog društva u mogućnosti je ponuditi sveobuhvatne usluge za žrtve kršenja prava na zaštitu osobnih podataka. EU i njegove države članice trebaju povećati sredstva za organizacije civilnog društva i neovisna tijela koja pomažu takvim žrtvama u traženju pravne zaštite.

Žrtve često nerado podižu tužbu. Dopuštanje organizacijama civilnog društva da podignu tužbu pred sudom ili provede istrage moglo bi predstavljati važan korak u provedbi. Kao što je već istaknuto u ostalim izvješćima i mišljenjima Agencije te potvrđeno zaključcima ovog izvješća, stroga pravila koja se odnose na građanskopravnu legitimaciju sprječavaju organizacije civilnog društva u dobivanju izravne uloge u sporovima u slučajevima kršenja temeljnih prava (vidjeti izvješće Agencije iz 2011. „Pristup pravdi u Europi: pregled izazova i mogućnosti“ i izvješće Agencije iz 2012. „Pristup pravdi u slučajevima diskriminacije u EU-u: koraci prema većoj jednakosti“).

U Mišljenju Agencije iz 2012. o predloženom paketu reformi u području zaštite osobnih podataka posebno se ističe da EU treba razmotriti dodatno ublažavanje pravila o građanskopravnoj legitimaciji kako bi se organizacijama koje djeluju u javnom interesu omogućilo podnošenje tužbe zbog kršenja prava na zaštitu osobnih podataka u slučajevima kada je malo vjerojatno da će žrtve poduzeti mjere protiv voditelja zbirke osobnih podataka s obzirom na troškove, stigmatu i druga opterećenja kojima bi mogle biti izložene. Kako je istaknuto u izvješću Agencije o pristupu pravdi, to će također osigurati obradu predmeta od strateške važnosti i time će se osnažiti kultura usklađenosti s propisima o zaštiti osobnih podataka. Takvo proširenje pravila o građanskopravnoj legitimaciji treba biti popraćeno dodatnim mjerama zaštite za očuvanje prave ravnoteže između učinkovitog pristupa pravnim lijekovima i zlonamjernog spora. Komisija je predložila oblik reprezentativne zajedničke pravne zaštite u Općoj uredbi za zaštitu podataka.

Uklanjanje prepreka: smanjivanje troškova i olakšavanje tereta dokaza

Istraživanjem Agencije nastojalo se utvrditi čimbenike zbog kojih žrtve kršenja prava na zaštitu osobnih podataka ne traže pravni lijek. Osim nedostatka stručnog savjeta i potpore, otkrivene su brojne prepreke kao što su troškovi, prekomjerno trajanje postupaka i poteškoće u udovoljavanju zahtjevima u pogledu tereta dokaza, osobito za kršenja putem interneta.

Ispitanici smatraju troškove, bilo za postupovno ili pravno zastupanje, važnom preprekom u pristupu pravnim lijekovima na području zaštite osobnih podataka. Dugotrajni postupci s neizvjesnim ishodima obično povećavaju troškove, što također znači da troškovi premašuju sve potencijalne prednosti.

Ispitani podnositelji tužbe, posrednici i odvjetnici češće od ispitanih sudaca smatraju teret dokaza problemom. Oni govore o problemima u pružanju dostatnih i potpunih dokaza, posebno po pitanju internetskih aktivnosti.

Donekle očekivano, pojedinci izloženi kršenju daju prednost pravnim lijekovima koji ne uključuju troškove. Zaključci terenskog istraživanja iz većine od 16 država članica EU-a u kojima je provedeno istraživanje pokazuju da su troškovi i rizici troškova izazivaju najveću zabrinutost među pojedincima kada donose odluku o pokretanju ili nastavku postupka u vezi sa svojim predmetima.

Troškovi pravnog zastupanja, na primjer, često odvrćaju žrtve kršenja prava na zaštitu osobnih podataka od pokretanja tužbi. S obzirom na značaj pravne pomoći u slučajevima zaštite osobnih podataka, dostupnost i pristup besplatnoj pravnoj pomoći ima ključnu ulogu u donošenju odluke da se krene u potragu za pravnim lijekovima. Besplatna pravna pomoć i druga besplatna sredstva čine mehanizme pravne zaštite dostupnijima većem broju ljudi. Zaključci terenskog istraživanja ukazuju na ograničen pristup mehanizmima pravne zaštite zbog ograničenja pravne pomoći.

„Podnositelji tužbi zahtijevaju da se učini sve što je moguće (da se pokrene kazneni postupak ili građanska parnica, traži odštetu, uputi na Vrhovni sud), pod uvjetom da nema vezanih troškova, ali kada postoje troškovi, ne žele učiniti ništa, osim obratiti se španjolskoj Agenciji za zaštitu podataka, što je besplatno, unatoč ograničenjima.“
(Odvjetnik, Španjolska)

Ako pravno zastupanje nije obvezno, podnositelji tužbe mogu značajno smanjiti troškove zastupajući sami sebe. Samozastupanje, međutim, nije preporučljivo zbog složenosti ovog pravnog područja. Ipak, to podnositeljima tužbe, koji inače to ne bi učinili, daje mogućnost podizanja tužbe.

S time je povezano i pitanje visokih troškova sudskih postupaka. Oni često sprječavaju podnositelje tužbi da se obrate sudovima čak iako bi mogli dobiti odštetu ako dobiju slučaj. Ispitanici u mnogim državama članicama EU-a u kojima je provedeno istraživanje, visoke troškove u građanskopravnim postupcima, uključujući i sudske pristojbe, smatraju problemom, a to je slučaj, primjerice, u Austriji, Francuskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Nizozemskoj, Poljskoj, Portugalu, Španjolskoj i Ujedinjenoj Kraljevini.

„U građanskim postupcima trebaš odvjetnika, ali nisu svi odvjetnici upoznati s ovim Zakonom. A ako trebaš odvjetnika, građanski su postupci jednostavno preskupi. [...] Građanski postupci koštaju nekoliko tisuća eura, a to je puno.“ (Sudac, Nizozemska)

Druga prepreka u podizanju tužbi jest teret dokaza. Većina ispitanih podnositelja tužbi iz 16 država članica EU-a obuhvaćenih terenskim istraživanjem spominju teškoće u pružanju dostatnih i potpunih dokaza. Ispitani podnositelji tužbi u Češkoj, Grčkoj, Latviji, Portugalu, Rumunjskoj i Španjolskoj ističu teret dokaza kao prepreku u traženju pravnih lijekova na području zaštite podataka. Problemi se većinom odnose na poteškoće u dokazivanju kršenja prava na zaštitu podataka i uglavnom se odnose na internetske aktivnosti i nekoliko praktičnih prepreka vezanih uz pribavljanje dokaza u određenom području zaštite osobnih podataka. Ispitani odvjetnici i posrednici dijele ovo mišljenje, dok suci, primjerice u Portugalu i Rumunjskoj, teret dokaza smatraju prihvatljivim.

Mišljenje Agencije (FRA)

Žrtve kršenja prava na zaštitu podataka odvrćaju se od pokretanja slučajeva iz nekoliko razloga, uključujući troškove i poteškoće povezane s dokazivanjem kršenja prava na zaštitu osobnih podataka. Države članice EU-a trebale bi razmotriti promicanje potpore putem pravnih savjetovališta ili pro bono rada. Ti mehanizmi potpore služe kao nadopuna, ali ne i zamjena, za sustav besplatne pravne pomoći s odgovarajućim sredstvima.

Pružanje savjeta: poboljšanje stručnih pravnih znanja o zaštiti podataka

Istraživanje otkriva nedostatak stručnih pravnih znanja u području zaštite podataka. Osim dugih, složenih, skupih i dugotrajnih postupaka, zbog nedostatka valjanih stručnih savjeta mnoge žrtve ne traže pravni lijek. Veće profesionalne kompetencije odvjetnika i sudaca u području zaštite podataka učinile bi ta potrebna stručna znanja dostupnijima i ubrzale bi donošenje odluka, uz istovremeno skraćivanje dugotrajnih postupaka.

Pravnici i sami ističu da ima premalo stručnjaka u tom području te da malo slučajeva dođe do sudova, a taj komentar ukazuje na teškoće koje su se pojavile tijekom projekta pri pronalaženju sudaca i odvjetnika za razgovor u terenskom istraživanju.

„Postoji vrlo malo praktičara među odvjetnicima koji su se specijalizirali u području zaštite podataka.“ (Odvjetnik, Ujedinjena Kraljevina)

Nedostatak dostupnog, stručnog pravnog zastupanja i savjetovanja, spori i dugotrajni postupci te povezani troškovi mogu odvratiti one koji su doživjeli kršenje prava na zaštitu osobnih podataka od pokretanja postupka. Složeni postupci, nedostatak svijesti i nestručna potpora također demotivira pojedince i drži ih podalje od traženja pravne zaštite zbog kršenja prava na zaštitu osobnih podataka.

Pojedinci u svakoj državi članici EU-a mogu pokrenuti sudske postupke za otklanjanje kršenja prava na zaštitu osobnih podataka. Nakon što se pokrene sudski postupak, postoji niz mogućih ishoda ovisno o težini kršenja i vrsti pokrenutih sudskih postupaka – građanski, upravni ili kazneni.

„U teoriji podnositelj tužbe može uvijek sam podnijeti tužbu, ali ne bih to preporučio svakome. Preporučio bih to upravo onoliko koliko bih preporučio nekome da operira vlastiti mozak.“ (Odvjetnik, Finska)

Društveno terensko istraživanje ukazuje na dva trenda prisutna diljem država članica EU-a koja imaju posljedice na učinkovitost sudskih postupaka. Pokrenut je vrlo mali broj postupaka u vezi sa zaštitom podataka pa, posljedično, sucima nedostaje znanje i iskustvo u području zaštite podataka. To, pak, dovodi do marginalizacije pitanja zaštite podataka koja se ne smatraju prioritetom kada su u pitanju programi osposobljavanja i podizanja svijesti.

Mišljenje Agencije (FRA)

Pravni stručnjaci rijetko se bave slučajevima zaštite podataka, tako da nisu upoznati s mjerodavnim zakonskim postupcima i raspoloživim mjerama zaštite. Tu je i nedostatak sudaca specijaliziranih u ovom području.

Europska unija financijski bi mogla poduprijeti aktivnosti osposobljavanja odvjetnika i sudaca u području zakonodavstva o zaštiti podataka te njegovu provedbu na razini država članica. Države članice EU-a trebale bi nastojati ojačati profesionalne sposobnosti sudaca i odvjetnika u području zaštite podataka osiguravanjem programa osposobljavanja i stavljanjem dodatnog naglaska na pitanja zaštite podataka u nastavnom programu studija prava. Time bi se povećala dostupnost dovoljno stručnog pravnog zastupanja.

Jačanje profesionalnih sposobnosti također bi pomoglo u skraćivanju trajanja postupaka. Manjak takvih sposobnosti jedna je od prepreka u traženju pravne zaštite pred sudovima, što je potvrđeno u izvješću Agencije iz 2011. „Pristup pravdi u Europi: pregled izazova i mogućnosti“ i zaključcima ovog terenskog rada.

Zaključci

Postoji nekoliko načina za poboljšanje dostupnosti i kvalitete pravnih lijekova dostupnih žrtvama kršenja prava na zaštitu osobnih podataka u EU-u. Europska unija, njezine države članice i pojedinačna nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka imaju ulogu u razvoju postojećeg pristupa pružanju pravnog lijeka.

Uloga institucija EU-a osobito je važna u ovom području. Europska komisija predložila je nacrt uredbe kojom se uspostavlja opći okvir EU-a za zaštitu podataka. Predloženim okvirom nastoji se uskladiti zakonodavstvo o zaštiti podataka diljem država članica EU-a i ojačati sposobnosti nacionalnih nadzornih tijela za zaštitu osobnih podataka u otklanjanju kršenja. Bitno je da nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka budu neovisna od vanjske kontrole, kako u pogledu raspodjele i korištenja sredstava, tako i u pogledu zapošljavanja osoblja. Takva neovisnost posebno je važna jer nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka također moraju rješavati kršenja prava na zaštitu podataka koje počinu država. Štoviše, ona moraju raspolagati odgovarajućim postupcima, dovoljnim ovlastima i odgovarajućim resursima, uključujući i kvalificirane stručnjake koji će provoditi te postupke i ovlasti.

Europska unija treba nastojati povećati sredstva za organizacije civilnog društva i neovisna tijela koja pomažu žrtvama u traženju pravne zaštite na području zaštite podataka. Kako bi se poboljšala sposobnost žrtava da podignu tužbe, EU treba razmotriti

dotatno ublažavanje pravila o građanskopravnoj legitimaciji kako bi organizacijama koje djeluju u javnom interesu omogućila podnošenje tužbe te kako bi utrla put za zajedničko postupanje.

Države članice EU-a mogu pomoći u poboljšanju postojećih mehanizama za zaštitu podataka poduzimanjem potrebnih koraka za jačanje svijesti u javnosti o postojanju i djelovanju raspoloživih tužbenih mehanizama zbog kršenja prava na zaštitu osobnih podataka te organizacija civilnog društva koje pružaju potporu podnositeljima tužbe. Države članice trebaju poduzeti mjere za jačanje profesionalne sposobnosti sudaca i odvjetnika u području zaštite podataka osiguravanjem osposobljavanja i stavljanjem dodatnog naglaska na pitanja zaštite podataka u nastavnom programu studija prava. Osim osiguravanja kvalitete i pristupa pravnom zastupanju, to bi pomoglo skraćivanju trajanja postupaka koje je u terenskom istraživanju istaknuto kao prepreka za one koji traže pravne lijekove.

Nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka također čine važan dio područja temeljnih prava EU-a. Važno je da ih oni koji traže pravne lijekove prepoznaju kao takve. Nadzorna tijela za zaštitu osobnih podataka trebaju se usredotočiti na stvaranje svijesti o svojem postojanju i svojoj ulozi te na taj način njegovati svoj javni profil nezavisnih čuvara temeljnog prava na zaštitu podataka. Ona bi također trebala zahtijevati bližu suradnju s drugim čuvarima temeljnih prava, kao što su tijela za jednakost, institucije za ljudska prava i organizacije civilnog društva.





Cjelovito izvješće, „Pristup pravnim lijekovima za zaštitu osobnih podataka u državama članicama EU-a”, istražuje prirodu kršenja prava na zaštitu osobnih podataka i naglašava prepreke na koje žrtve takvih kršenja nailaze kada traže pravnu zaštitu. Taj društveno-pravni projekt Agencije, u kojem se analiziraju sustavi zaštite podataka u 28 država članica EU-a i razgovori s relevantnim subjektima u 16 država članica, ističe izazove s kojima se ljudi suočavaju kada zatraže takve pravne lijekove. Zaključci pružaju dokaze koji potvrđuju i doprinose naporima Europske komisije usmjerenima na sveobuhvatnu reformu i poboljšanje sustava zaštite podataka EU-a.

Dodatne informacije

Cjelovito izvješće Agencije – *Access to data protection remedies in EU Member States (Pristup pravnim lijekovima za zaštitu osobnih podataka u državama članicama EU-a)* – potražite na <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/access-data-protection-remedies-eu-member-states>

Pregled aktivnosti Agencije za zaštitu podataka dostupan je na: <http://fra.europa.eu/en/theme/data-protection-privacy>



Ured za publikacije

© Agencija Europske unije za temeljna prava, 2013.
Photo: © SXC

FRA – AGENCIJA EUROPSKE UNIJE ZA TEMELJNA PRAVA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Beč – Austrija
Tel. +43 (1) 58030-0 – faks: +43 (1) 58030-699
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

