

Dostop do pravnih sredstev v zvezi z varstvom podatkov v državah članicah EU

Povzetek

V skladu s členom 8 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je vsem posameznikom v Evropski uniji (EU) zagotovljena pravica do varstva osebnih podatkov. Podatke je treba obdelovati pošteno in za določene namene. Vsakomur sta zagotovljeni pravica dostopa do njegovih osebnih podatkov in pravica zahtevati, da se taki podatki popravijo. Ta člen določa, da mora spoštovanje te pravice nadzirati neodvisen organ. Člen 47 zagotavlja pravico do učinkovitega pravnega sredstva, vključno s pravično javno obravnavo v razumnem roku.

Kršitve varstva podatkov se lahko pojavijo skoraj povsod: na delovnem mestu, v trgovini ali na spletu. Povzročijo lahko čustvene stiske ali škodujejo osebnemu ugledu ali odnosom.

„Posledice [kršitve zdravniške molčečnosti] so bile grozljive. Vsi, ki sem jim zaupala, so mi obrnili hrbet – starši, negovalec, zdravnik. Ogrožena je bila moja pravica do odločanja glede lastnih informacij. [...] Podrl se mi je svet in ostala sem sama, brez denarja in podpore.“

(Žrtev kršitve varstva podatkov, ki ni izkoristila pravnega sredstva, Nemčija)

Žrtve takih kršitev imajo pravico do uveljavljanja pravnega sredstva. Za vložitev pritožbe ali sprožitev postopka za popravilo krivic se lahko obrnejo na nacionalni organ za varstvo podatkov ali izkoristijo druge možnosti, ki so na voljo. Veliko jih uveljavi pravno sredstvo, ker želijo preprečiti, da bi se podobna kršitev zgodila komu drugemu, ali doseči priznanje, da so jim bile kršene pravice. Od vložitve pritožbe jih lahko odvrne strah, da bo postopek predolg, prezapleten ali predrag, zlasti če se

zahteva pravno zastopanje. Včasih tudi ne najdejo strokovnega mnenja ali nasveta, ki ga potrebujejo.

Agencija za temeljne pravice (FRA) je v tem projektu zagotovila primerjalno analizo razpoložljivih pravnih sredstev, ki so na ravni EU na voljo za zagotavljanje pravic posameznikov na področju varstva podatkov. Osredotočila se je na stičišče dveh temeljnih pravic, ki ju varuje Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: pravice do varstva osebnih podatkov (člen 8) in pravice do učinkovitega pravnega sredstva (člen 47). Pravica do učinkovitega pravnega sredstva je pogoj za učinkovito uveljavljanje in izvajanje vseh drugih temeljnih pravic, vključno z varstvom podatkov. Zato je pomembno, da se obe temeljni pravici obravnavata skupaj.

„Po mojem je edino pravno sredstvo, ki lahko da zadoščenje, priznanje, da je bila storjena škoda, ali odločitev, v kateri je navedeno, da to, kar se vam je zgodilo, ni bilo dobro, in da so vam bile kršene pravice.“
(Predstavnica organizacije za pomoč žrtvam, Romunija)

Pravna in družbena raziskava agencije FRA je posvečena uporabi pravnih sredstev v zvezi z varstvom podatkov in oviram pri uveljavljanju učinkovitih pravnih sredstev za kršitve varstva podatkov. Agencija je na podlagi dokazov iz raziskave opredelila ovire in predlagala, kako bi jih odpravili, s čimer bi prispevala k sedanji reformi ureditve varstva podatkov v EU.

V tem povzetku so predstavljene glavne ugotovitve iz raziskave agencije FRA, ki so v celoti objavljene v poročilu z naslovom „Dostop do pravnih sredstev v zvezi z varstvom podatkov v državah članicah EU“ (*Access to data protection remedies in EU Member states*).

Zbiranje in zajetje podatkov

V tej raziskavi je agencija FRA preučila pravni okvir varstva podatkov v 28 državah članicah EU ter analizirala zakone in pravila postopka, da bi predstavila primerjalno analizo pravnega položaja glede varstva podatkov po EU.

Franet, multidisciplinarna raziskovalna mreža agencije FRA, je od aprila do septembra 2012 opravljala kvalitativne terenske raziskave v 16 državah članicah: v Avstriji in Bolgariji, na Češkem in Finskem, v Franciji, Grčiji, Italiji in Latviji, na Madžarskem, v Nemčiji, na Nizozemskem, Poljskem in Portugalskem ter

v Romuniji, Španiji in Združenem kraljestvu. Več kot 700 posameznikov iz šestih ciljnih skupin je bilo anketiranih ali pa so sodelovali v posebnih ciljnih skupinah. Teh šest ciljnih skupin so sestavljali: pritožniki ali žrtve kršitev varstva podatkov, ki so uveljavile pravno sredstvo; osebe, ki se niso pritožile, na primer domnevne žrtve kršitev varstva podatkov, ki niso uveljavile pravnega sredstva; sodniki; osebje organov za varstvo podatkov; posredniki, vključno z osebjem organizacij civilne družbe, ki zagotavljajo podporo žrtvam kršitev varstva podatkov, in odvetniki.

Opis in kategorije anketirancev

Vsi citati v povzetku so vzeti iz celotnega poročila *Dostop do pravnih sredstev v zvezi z varstvom podatkov v državah članicah EU*. Agencija FRA je za lažjo razumljivost povzetka spremenila kategorije oseb, katerih citati so navedeni. V povzetku je vir citata naveden kot „žrtev kršitve varstva podatkov, ki ni uveljavila pravnega sredstva“, za katero se v celotnem poročilu uporablja pravni pojem „oseba,

ki se ni pritožila“. Podobno se v celotnem poročilu za žrtve, ki so uveljavile pravno sredstvo, uporablja izraz „pritožniki“. Agencija je anketirala tudi posameznike, ki delajo v organizacijah za pomoč žrtvam kršitev varstva podatkov, vključno s skupinami, kot so združenja delojemalcev, sindikati ali organizacije, ki zastopajo interese pritožnikov. V povzetku so opredeljene njihove vloge; v celotnem poročilu so navedeni kot „posredniki“. Izraza „odvetniki“ in „sodniki“ se uporabljata v povzetku in celotnem poročilu.

Preglednica: Število anketirancev in sodelujočih v razpravah posebnih ciljnih skupin

	Število anketirancev			Število sodelujočih v posebnih ciljnih skupinah ali razgovorih		
	Pritožniki	Osebe, ki se niso pritožile	Sodniki/tožilci	Osebje organa za varstvo podatkov	Posredniki	Odvetniki
<i>Najmanjše načrtovano število</i>	30–40			6	6	6
Avstrija	7	6	5	2	7	8
Bolgarija	16	14	8	6	2	3
Češka	4	6	5	10	6	6
Finska	24	6	6	8	6	6
Francija	25	9	5	6	7	8
Grčija	16	15	4	7	7	5
Italija	2	9	6	7	7	7
Latvija	5	2	2	5	5	4
Madžarska	13	19	6	9	6	5
Nemčija	20	6	5	6	5	4
Nizozemska	24	9	7	6	6	5
Poljska	15	15	6	8	8	6
Portugalska	7	7	6	2	3	4
Romunija	4	2	3		6	3
Španija	11	3	4	5	6	6
Združeno kraljestvo	28	2	6	10	9	4
Skupaj	351		84	97	96	84

Pravni okvir

Direktiva EU o varstvu osebnih podatkov ali Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov zagotavlja, da so v državah članicah EU na voljo pravna sredstva v zvezi z varstvom podatkov, saj mora v skladu s to direktivo vsaka država članica ustanoviti neodvisen nadzorni organ.

Za učinkovitejše uveljavljanje temeljne pravice do varstva osebnih podatkov je Evropska komisija leta

2012 predlagala celovito reformo pravil EU o varstvu podatkov. Sveženj reform zajema predlog splošne uredbe o varstvu podatkov, s katero se nadomesti direktiva o varstvu osebnih podatkov iz leta 1995, in predlog splošne direktive o varstvu podatkov, s katero se nadomesti okvirni sklep o varstvu osebnih podatkov iz leta 2008.

Cilj predlaganega svežnja reform je okrepiti neodvisnost nacionalnih organov za varstvo podatkov ter njihova pooblastila za odpravljanje kršitev.

Ključne ugotovitve in svetovanje na podlagi dokazov

Agencija FRA je na podlagi svojih ugotovitev opredelila konkretne možnosti, ki se v zvezi z zadevnimi institucijami EU, državami članicami in mehanizmi, povezanimi z uveljavljanjem pravnih sredstev v zvezi z varstvom podatkov, ponujajo za izboljšanje razpoložljivosti in kakovosti pravnih sredstev, namenjenih žrtvam kršitev varstva podatkov v EU. Agencija tako predlaga več ukrepov za podporo institucijam EU in nacionalnim oblikovalcem politike pri razvoju in izvajanju ukrepov, namenjenih zagotavljanju varstva podatkov in sprožanju postopkov za popravilo krivic v primeru kršitev.

Poznavanje svojih pravic: ozaveščanje

K učinkovitosti pravnih sredstev prispeva tudi boljša ozaveščenost javnosti glede pravice do varstva podatkov, kršitev te pravice in mehanizmov za popravilo krivic ter glede tega, kako izkoristiti te mehanizme. Javnost mora biti sposobna prepoznati kršitve varstva podatkov, da lahko uveljavi pravna sredstva.

Agencija FRA je v tej raziskavi preučila različne vrste kršitev, kdo so kršitelji in vpliv teh kršitev na žrtve. Preučila je tudi, kaj je spodbudilo žrtve k uveljavljanju pravnih sredstev.

Vrste kršitev varstva podatkov

Kot najpogostejši viri kršitev varstva podatkov so se pri terenskih raziskavah izkazale spletne dejavnosti, neposredno trženje in prikrita uporaba videonadzora. Zanje so najpogosteje odgovorni vladni organi, organi pregona ter finančne in zdravstvene ustanove.

Najpogostejše kršitve varstva podatkov, omenjene med terenskimi raziskavami, se nanašajo na spletne dejavnosti. Vključujejo družbene medije, spletno nakupovanje, uhajanje osebnih podatkov iz e-trgovin, vdiranje v e-poštne račune in podatkovne zbirke, krajo identitete, kršitve varnosti in zlorabo osebnih podatkov, za katero so odgovorne svetovne internetne družbe. Spletne dejavnosti so nedvomno zelo tvegano področje, kar zadeva varstvo podatkov.

Pogoste so tudi kršitve varstva podatkov pri neposrednem trženju in pospeševanju prodaje brez soglasja prejemnika, kadar se osebni podatki zlorabljajo po mobilnih telefonih, e-pošti ali običajni pošti. Iz terenskih raziskav je razvidno, da so za te kršitve pogosto odgovorni operaterji mobilne telefonije in izterjevalci dolgov. Anketiranci navajajo tudi nepravilnosti, kakršna je npr. prodaja osebnih podatkov tretjim osebam.

Pogosto navajajo prikrit videonadzor na delovnem mestu, v javnosti ali trgovinah. Več anketirancev iz različnih držav je navedlo, da so bili žrtve prikritega nadzora, ki so ga izvajali javni organi s posebno tehnologijo ali prikritim videonadzorom. Več organov za varstvo podatkov, na primer v Združenem kraljestvu, je pripravilo smernice o uporabi videonadzora.

Zlasti v odnosih med delodajalci in zaposlenimi anketiranci navajajo tudi druge domnevne kršitve varstva podatkov. Tako na primer omenjajo: zbiranje osebnih podatkov o zaposlenih, dostop do osebnih podatkov, shranjenih na računalnikih zaposlenih, uporabo sistema za označevanje zaposlenih in globalnega sistema za določanje položaja, diskriminatorno uporabo občutljivih osebnih podatkov, zbranih med pregledi ali revizijami, ter razkritje podatkov o zaposlenih, za katero so odgovorni delodajalci.

Pri terenskih raziskavah je bilo tudi ugotovljeno, da so precej pogoste finančne kršitve, vključno z vdori v bančne račune ali pridobivanjem podatkov o kreditnih karticah. Kljub temu pa je v raziskavi samo nekaj pritožnikov navedlo, da je zaradi kršitve utrpelo finančno škodo. Anketiranci so zadevne zneske velikokrat opredelili kot majhne ter povezane s telefonskimi klici, poštnino in stroški dostopa do evidenc ter spremembe evidenc.

Vpliv na žrtve

Anketiranci opisujejo škodo zaradi kršitev varstva podatkov kot psihološko in socialno, na primer čustveno stisko ali oškodovanje ugleda. Poročali so tudi o finančni škodi, vendar manj pogosto.

Žrtve kršitev varstva podatkov sprožijo postopek za popravilo krivic iz številnih razlogov, kot so popravek ali izbris osebnih podatkov ali sankcije zoper kršitelje. Anketiranci navajajo, da je njihov cilj zaščititi druge, saj želijo preprečiti prihodnje kršitve in doseči priznanje, da se je kršitev res zgodila.

Na vprašanje, kakšno škodo jim je povzročila kršitev varstva podatkov, so pritožniki in osebe, ki niso vložile pritožbe, najpogosteje navajali odgovor, da je bila ta psihološka ali socialna. Poudarili so bodisi svoja čustva bodisi škodo, ki jo je kršitev povzročila njihovim odnosom ali ugledu. Navedli so več stopenj čustvene stiske, razžaljenosti in negotovosti, kot so občutki, da jih nekdo preganja ali nadzoruje, in celo občutki nemoči. Opisali so oškodovanje poklicnega ali osebnega ugleda, izgubo zaupanja in druge oblike moralne škode, kot so terenske raziskave agencije FRA na primer pokazale v Avstriji, Bolgariji, Grčiji, Italiji in Latviji, na Madžarskem, v Nemčiji, na Nizozemskem in Poljskem ter v Španiji. Španski pritožnik je enega od vidikov tega občutka opisal kot „nemoč ob zlorabi moči“.

„Pogoji, ki sem jih morala sprejeti, ko sem odhajala [iz službe], so bili zelo boleči. [...] Bila sem prizadeta [...] in nisem se mogla braniti, saj nisem vedela, ali te obtožbe obstajajo.“ (Žrtev kršitve varstva podatkov, ki je uveljavila pravno sredstvo, Grčija)

Anketiranci iz Češke, Italije, Nizozemske, Portugalske in Romunije so navedli škodo zaradi kršitev na zaposlitvenem področju, kot so disciplinski postopki,časne odstavitve in/ali prenehanje zaposlitve ali tveganje odpovedi zaposlitve. V nekaterih primerih se škoda nanaša na finančno izgubo, vključno z izgubo zaposlitvenih priložnosti, nezmožnostjo pridobiti posojilo, izgubo pravic do zdravstvenega varstva ali nadomestil, visoke stroške za pravnega zastopnika ali neposredno finančno izgubo, in na možnost finančne izgube zaradi protipravnega prevzema odgovornosti.

Nekateri anketiranci sprožijo postopek za popravilo krivic predvsem zaradi osebnih razlogov. Veliko večji delež anketirancev pa ima za cilj preprečiti, da bi se kršitve v prihodnje dogajale drugim osebam, doseči priznanje, da je bila kršitev storjena, preprečiti, da bi se nadaljevala, ali kaznovati storilca. Denarna odškodnina ni najpogostejši razlog za sprožitev postopka za popravilo krivic. Anketiranci najpogosteje navajajo „preprečevanje prihodnjih kršitev pravic“, „ozaveščanje“, „zaustavitev napačne prakse“, „zavzemanje za temeljne pravice“, „v pouk [zadevnim organom]“, „pridobiti priznanje pristojnega organa o kršitvi“ ali „kaznovati storilca“.

Medtem ko anketiranci poudarjajo nezadostno ozaveščenost glede težav s kršitvami varstva podatkov med stroko in žrtvami, imajo nekatere države članice tudi programe ozaveščanja.

Mnenje agencije FRA

Žrtve niso ustrezno ozaveščene glede kršitev varstva podatkov in razpoložljivih pravnih sredstev. Te ugotovitve, ki izhajajo iz terenskih raziskav agencije FRA, potrjujejo ugotovitve iz njenih raziskav.

Kot je navedeno v poročilu agencije FRA iz leta 2010 o varstvu podatkov v Evropski uniji (Data protection in the European Union), je ozaveščanje o zakonodaji na področju varstva podatkov pomembna naloga ustanov, kot so nacionalni organi za varstvo podatkov. Nezadostna ozaveščenost je bila podobno poudarjena v poročilu agencije FRA iz leta 2012 o dostopu do sodnega varstva v primerih diskriminacije (Access to justice in cases of discrimination) in njenem mnenju iz leta 2013 o direktivah o enakosti v zvezi zakonodajo EU o prepovedi diskriminacije. Potrebni so ukrepi za ozaveščanje na vseh ravneh, od javnosti do sodnikov. Po vsej EU je treba bistveno izboljšati obveščenoost o podpornih organizacijah, na katere se pritožniki lahko obrnejo, kadar vlagajo pritožbe glede varstva podatkov.

EU bi lahko spodbujala in morda finančno podprla kampanje za ozaveščanje na ravni držav članic EU. Za ozaveščanje nacionalnih strokovnih delavcev glede pravic o varstvu podatkov je agencija FRA skupaj s Svetom Evrope in Evropskim sodiščem za človekove pravice pripravila priročnik o evropski zakonodaji o varstvu podatkov.

Države članice EU bi lahko razmislile o uvedbi ustreznih ukrepov za ozaveščanje javnosti glede razpoložljivih pritožbenih mehanizmov in njihovega delovanja, zlasti organov za varstvo podatkov. Poleg tega bi morali biti organi za varstvo podatkov zlasti pozorni, da v javnosti negujejo svojo podobo kot neodvisni varuhi temeljnih pravic do varstva podatkov, in okrepijo svoje dejavnosti za ozaveščanje glede varstva podatkov.

Uveljavljanje pravnega sredstva: okrepiti organe za varstvo podatkov

Izkazalo se je, da so se osebe, ki so sprožile postopek za popravilo krivic, najraje obrnile na organe za varstvo podatkov, kar je bil v številnih primerih tudi edini ustrezeni način za sprožitev postopka za popravilo krivic. Da bi ti organi lahko izpolnili te zahteve, jih je treba pooblastiti za zagotavljanje zanesljivih in celovitih storitev.

V direktivi o varstvu osebnih podatkov iz leta 1995 so opredeljena pooblastila organov za varstvo podatkov, in sicer so pooblaščenici za preiskovanje in posredovanje, da preprečijo kršitve. Imajo pomembno vlogo pri odpravljanju posledic kršitev varstva podatkov in so pogosto prva kontaktna točka za žrtve takih kršitev. Nacionalna sodišča jim pogosto priznavajo to vlogo. Na Finskem morajo na primer tožilci in sodišča organu za varstvo podatkov omogočiti, da pove svoje mnenje v zadevah, v katerih se obravnava ravnanje, ki je v nasprotju s finskim zakonom o osebnih podatkih.

Okrepitev vloge organov za varstvo podatkov

Nekateri posredniki so organe za varstvo podatkov kritizirali predvsem zaradi neustrezne komunikacije ter nezadostne preglednosti in prispevka k ozaveščanju javnosti. Nekateri so izrazili tudi dvom glede neodvisnosti teh organov, zlasti zaradi možnosti političnih imenovanj.

Osebe organov za varstvo podatkov je samo opozorilo na vprašanje izvršljivosti odločitev organov, ki je povezano z omejeno pristojnostjo, kar zadeva zagotavljanje izvajanja odločitev, vključno z nezakonito obdelavo podatkov, ki jo izvajajo javne uprave. Po mnenju predstavnikov nacionalnih organov za varstvo podatkov je zaradi nezadostnih človeških in finančnih virov ovirano delovanje pravnih sredstev v praksi, kakovost njihovega dela pa slabša.

Organi za varstvo podatkov lahko izdajajo odredbe za odpravo kršitev varstva podatkov ali naložijo globe, vendar pa se njihova pooblastila za odpravo takih kršitev in obseg izvajanja teh pooblastil zelo

razlikujejo med državami članicami. Ta pooblastila vključujejo uradna opozorila, posebne odredbe, sodne prepovedi, preklic dovoljenj, globe, druge denarne kazni ali predložitev zadeve sodiščem ali javnemu tožilstvu zadevne države članice.

„Včasih se ljudje pritožijo zaradi postopka pri varuhu človekovih pravic. V tem primeru se preprosto ne zavedajo, kakšna sta cilj in namen tega postopka ter kje so naše omejitve. Potem jim seveda pojasnimo, da se ne moremo na primer kar pojaviti in prerezati žic na videokameri. Včasih gre preprosto za nerazumevanje postopka, kar mora dejansko obravnnavati sodišče.“ (Osebe organa za varstvo podatkov, Avstrija)

Pravosodni organi v večini držav članic EU lahko naložijo kazenske sankcije v obliki globe ali zaporne kazni. Trajanje kazni in zneski glob se razlikujejo med posameznimi državami članicami EU. Pri terenskih raziskavah se je izkazalo, da nekateri anketiranci, konkretno sodniki v Grčiji, menijo, da strogost kazni prispeva k učinkovitosti sodnih postopkov.

Čeprav imajo organi za varstvo podatkov običajno na izbiro več ukrepov, najpogosteje naložijo globo ali denarno kazen za kršitev varstva podatkov, kot je razvidno iz poročil iz 19 držav članic EU. Nacionalna zakonodaja pogosto določa znesek naložene globe, številne države članice EU pa razlikujejo med fizičnimi osebami ali posamezniki in pravnimi osebami ali družbami. Globe so pogosto lahko višje za kaznovanje večkratnih kršiteljev ali v zadevah, v katerih so bile storjene številne kršitve.

„Kritike se v glavnem ne nanašajo na to, da nismo dovolj neodvisni, ampak na to, da varstvo podatkov ne deluje. Kadar pritožniki niso uspešni v postopku za popravilo krivic, si rečejo: ‚varstvo podatkov nima smisla‘. To je podoba brezzobega birokratskega tigra. [...] Zato je bilo za nas pomembno pooblastilo za izdajanje odredb. Pomembna sta namreč doseganje in izvrševanje ciljev, in ne le nalaganje glob.“ (Osebe organa za varstvo podatkov, Nemčija)

S sprejetjem predloga uredbe Evropske komisije bi se v zakonodajo EU zapisalo pooblastilo teh organov za nalaganje upravnih sankcij, in sicer glob in drugih denarnih kazni. Čeprav večina organov za varstvo podatkov že ima to pooblastilo, ugotovitve agencije FRA kažejo, da bi se s predlogom uredbe bistveno razširile možnosti za izrekanje višjih glob, do največ 1 000 000 EUR ali 2 % skupnega letnega prometa podjetja.

Sprožitev postopka za popravilo krivic prek organov za varstvo podatkov

Večina pritožnikov v 16 državah članicah EU, zajetih v raziskavo, se je odločila, da postopek za popravilo krivic sproži prek nacionalnega organa za varstvo podatkov. Za to možnost so se največkrat odločili tudi tisti, ki so razmišljali o sprožitvi postopka za popravilo krivic, vendar pa tega na koncu iz kakršnega koli razloga niso naredili. Pritožniki so povedali, da so organu za varstvo podatkov dali prednost pred drugimi možnostmi iz različnih razlogov, med drugim zaradi nižjih stroškov, krajšega postopka, manj zapletenega postopka, možnosti za posameznike, da sprožijo in izkoristijo postopek brez pravnega zastopnika, nasveta, ki so ga dobili, pristojnosti organov in omejene razpoložljivosti drugih postopkov.

Anketirani pritožniki so bili bolj nenaklonjeni sprožitvi sodnega postopka zaradi višjih stroškov, daljšega

postopka in znane potrebe, da jih zastopa ali jim pomaga odvetnik. Ukrepi kazenskega prava so pomembni v posameznih primerih, vendar se razen nekaterih izjem v državah članicah EU, zajetih v raziskavi, uporabljajo zelo redko.

„V tistem trenutku nisem razmišljala o postopku za popravilo krivic ali odškodnini. Ni mi bilo všeč, da podjetje, ki pridobi tvoje podatke, meni, da lahko z njimi počne, kar se mu zazdi. To sem hotela ustaviti. Hotela sem, da se moji podatki izbrišejo.“ (Žrtev kršitve varstva podatkov, ki je uveljavila pravno sredstvo, Latvija)

Izbira mehanizmov za popravilo krivic je odvisna od razpoložljivih informacij, ki so navadno nezadostne, in prejetih nasvetov. Žrtve kršitev varstva podatkov je mogoče razdeliti na dve skupini glede na njihovo poznavanje problematike. Večina anketirancev je povedala, da nimajo dovolj informacij. Druga, manjša skupina „dobro obveščenih“ anketirancev je povedala, da imajo dovolj informacij zaradi poklica, ki ga opravljajo, navadno na področju prava, ali preteklih izkušenj.

Mnenje agencije FRA

Organi za varstvo podatkov, najpomembnejši zaščitniki pravic do varstva podatkov, imajo bistveno vlogo pri obravnavi velike večine pritožb v zvezi z varstvom podatkov. Zato so potrebni dodatni ukrepi za zagotavljanje učinkovitega dostopa do organov za varstvo podatkov v praksi.

Z reformo zakonodaje EU je treba okrepiti neodvisnost teh organov. Treba je razširiti njihova pooblastila in pristojnosti ter jim zagotoviti ustrezne finančne in človeške vire, vključno z različnimi usposobljenimi strokovnjaki, na primer izvedenci za informacijsko tehnologijo in odvetniki.

Evropski parlament in Svet Evropske unije predlagata uredbo za varovanje posameznikov v zvezi z obdelavo osebnih podatkov in prostim pretokom takih podatkov. Cilj splošne uredbe o varstvu podatkov je uskladiti zakonodajo o varstvu podatkov in okrepiti zmogljivost organov za varstvo podatkov, da odpravljajo kršitve.

Izboljšanje varstva podatkov bi lahko vključevalo zaščitne ukrepe za učinkovito izvrševanje njihovih odločitev in razumno dolžino postopkov (posebno v zvezi s prepovedjo diskriminacije glej tudi poročilo agencije FRA iz leta 2012 „Dostop do sodnega varstva v primerih diskriminacije v EU: ukrepi za zagotavljanje večje enakosti“ (Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality)). Organi za varstvo podatkov bi tako lahko ostali najbolj priljubljena dostopna točka v primerih kršitve varstva podatkov, hkrati z racionalizacijo sedanjih poti do pravnih sredstev in zmanjšanjem skupnih stroškov, zamud in formalnosti (glej mnenje agencije FRA o predlaganem svežnju reform varstva podatkov [FRA Opinion on the proposed data protection reform package] iz leta 2012).

Da bi se okrepile pristojnosti in verodostojnost organov za varstvo podatkov, bi morali imeti pomembno vlogo pri izvrševanju sistema za varstvo podatkov, tako da bi bili pooblaščenca za izrekanje kazni ali sprožanje postopkov, v katerih se lahko izrekajo sankcije (glej tudi poročilo agencije FRA iz leta 2010 „Varstvo podatkov v Evropski uniji: vloga nacionalnih organov za varstvo podatkov“ [Data protection in the European Union: the role of national data protection authorities]).

To mnenje je skladno z ugotovitvami v okviru drugih nesodnih organov, na primer organov za enakost, kot je poudarjeno v mnenju agencije FRA o direktivah EU o enakosti (str. 3):

„Kako uspešno pritožbeni postopki odpravljajo povzročeno škodo in odvrtačajo storilce od kršitev, je odvisno od tega, ali lahko organi za reševanje sporov naložijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije“ in „če bi organizacijam civilne družbe, vključno z organi za enakost, omogočili vlaganje zahtevkov na sodišču ali opravljanje preiskav, bi to lahko olajšalo izvrševanje“.

Zaželeno je, da bi bili organi za varstvo podatkov preglednejši in bi učinkovito komunicirali z javnostjo, zagotavljali potrebne informacije ter omogočali lažji dostop do pravnih sredstev v praksi. Kot je poudarjeno v poročilu agencije FRA iz leta 2010 o nacionalnih organih za varstvo podatkov v EU, bi organi za varstvo podatkov poleg tega „morali spodbujati tesnejše sodelovanje in sinergijo z drugimi varuhi temeljnih pravic [...] v nastajajoči temeljni zgradbi EU“ (str. 8). S takimi ukrepi bi se izboljšali podoba organov za varstvo podatkov, njihova učinkovitost in neodvisnost ter zaupanje javnosti.

Pridobivanje podpore: okrepiti vlogo organizacij civilne družbe

Organizacije civilne družbe so se pri terenskih raziskavah izkazale za pomemben vir informacij, nasvetov, pravne pomoči in zastopanja. Koristno dopolnjujejo zakonski okvir za varstvo podatkov. Poleg tega javnost ozaveščajo in obveščajo o problematiki varstva podatkov in pravnih sredstvih, ki so na voljo. Vendar pa je takih organizacij premalo, zaradi česar je dostop ljudi do pravnih sredstev v praksi omejen.

Pri terenskih raziskavah se je izkazalo, da ni dovolj organizacij civilne družbe, ki lahko zagotavljajo celovite storitve, o katerih je javnost dobro obveščena, in si izoblikujejo javni profil na področju varstva podatkov. Zaradi tega imajo ljudje v praksi omejen dostop do pravnih sredstev.

„S partnerji svetujemo na različnih področjih: v zvezi s pravom, davki, najboljšimi ponudbami; kadar nam zaupajo, da imajo težave, jih seznanimo z njihovimi pravicami in pravnimi instrumenti, ki jih lahko uporabijo za reševanje takih težav. Včasih pa namesto tega ukrepamo, zlasti zdaj, ko je na voljo instrument skupinske tožbe, kadar je zadeva lahko v interesu več posameznikov.“
(Predstavnica organizacije za pomoč žrtvam, Italija)

Agencija FRA je imela pri terenskih raziskavah v 16 državah članicah EU težave pri iskanju anketirancev, ki bi zastopali organizacije civilne družbe ali posrednike. V večini držav je bil izziv najti predstavnike iz organizacij, ki se ukvarjajo posebej z vprašanji varstva podatkov, zagotavljajo podporo žrtvam kršitev ali imajo veliko izkušenj na tem področju.

Posredniki, anketirani med terenskimi raziskavami, so povedali, da predvsem svetujejo in zagotavljajo informacije žrtvam kršitev varstva podatkov o njihovih pravicah in razpoložljivih pravnih sredstvih. Posameznikom pomagajo pri vložitvi njihovih pritožb. Med drugimi dejavnostmi, ki so jih omenili anketiranci, so izobraževanje, raziskovanje in usposabljanje. Nekateri so izpostavili ozaveščanje z medijskimi kampanjami, članki in publikacijami ter dejavnosti spremljanja in lobiranja.

„Najpomembnejša naloga je obveščanje; prek revije, spletišča, medijev in različnih publikacij odgovorimo na veliko vprašanj, tudi v zvezi s tem [varstvom podatkov] ... Poleg tega svetujemo zainteresiranim posameznikom ter jim zagotovimo pojasnila v zvezi s pravicami in postopki. Zadeve potem po potrebi predložimo ustreznim organom [...] Nato zagotavljamo tudi pravno zastopanje in zastopanje v postopku, kadar nam je zaupana zelo pomembna naloga, da zastopamo potrošnike.“
(Predstavnica organizacije za pomoč žrtvam, Bolgarija)

Mnenje agencije FRA

V poročilu je poudarjen pomen posredniških organizacij kot vira informacij, svetovanja, pravne pomoči in zastopanja. Vendar pa lahko le malo organizacij civilne družbe žrtvam kršitev varstva podatkov zagotavlja celovite storitve. EU in države članice bi morale povečati financiranje organizacij civilne družbe in neodvisnih organov, ki lahko takim žrtvam pomagajo sprožiti postopek za popravilo krivic.

Žrtve pogosto niso naklonjene vlaganju zahtevkov. Če bi organizacijam civilne družbe omogočili vlaganje zahtevkov pred sodiščem ali opravljanje preiskav, bi to pomembno prispevalo k izvrševanju. Kot je bilo poudarjeno že v drugih poročilih in mnenjih agencije FRA in potrjeno z ugotovitvami iz tega poročila, stroga pravila v zvezi z aktivno legitimacijo preprečujejo, da bi organizacije civilne družbe prevzele neposrednejšo vlogo v sodnih postopkih, povezanih s kršitvami temeljnih pravic (glej poročilo agencije FRA iz leta 2011 „Dostop do sodnega varstva v Evropi: pregled izzivov in priložnosti“ (Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities) ter poročilo iz leta 2012 „Dostop do sodnega varstva v primerih diskriminacije v EU: ukrepi za zagotavljanje večje enakosti“ (Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality).

V mnenju agencije FRA iz leta 2012 o predlaganem svežnju reform varstva podatkov je navedeno predvsem, da bi morala EU razmisliti o dodatni sprostitvi pravil o aktivni legitimaciji, da bi organizacijam, ki delujejo v interesu javnosti, omogočila vlaganje pritožb v zvezi z varstvom podatkov v zadevah, v katerih je malo verjetno, da bodo žrtve vložile pravna sredstva zoper upravljavca podatkov zaradi stroškov, stigmatizacije in drugih morebitnih bremen. Kot je poudarjeno v poročilih agencije FRA o dostopu do pravnega varstva, bi s tem tudi zagotovili obravnavo strateško pomembnih zadev in izboljšali kulturo upoštevanja zakonodaje o varstvu podatkov. Tako razširitev pravil o aktivni legitimaciji bi morali spremljati dodatni zaščitni ukrepi za ohranitev pravega ravnovesja med učinkovitim dostopom do pravnih sredstev in zlorabo sodnega postopka. Komisija je predlagala obliko zastopniškega kolektivnega pravnega sredstva v splošni uredbi o varstvu podatkov.

Odstranjevanje ovir: zmanjšati stroške in olajšati dokazno breme

Cilj raziskave agencije FRA je bil opredeliti dejavnike, zaradi katerih žrtve kršitev varstva podatkov ne uveljavljajo pravnega sredstva. Poleg pomanjkanja strokovnega svetovanja in pomoči je bilo ugotovljenih več ovir, vključno s stroški, predolgimi postopki in težavami z izpolnjevanjem zahtev glede dokaznega bremena, zlasti pri kršitvah, povezanih s spletom.

Anketiranci menijo, da so stroški postopka ali pravnega zastopanja pomembna ovira pri dostopu do pravnih sredstev na področju varstva podatkov. Zaradi dolgotrajnih postopkov z negotovim izidom se stroški navadno povešajo, kar bi lahko tudi pomenilo, da so večji od morebitnih koristi.

Anketirani pritožniki, posredniki in odvetniki so pogosteje od anketiranih sodnikov kot težavo navajali dokazno breme. Opozorili so na težave z zagotavljanjem zadostnih in popolnih dokazov, zlasti v zvezi s spletnimi dejavnostmi.

Žrtve kršitev, kot je tudi razumljivo, navadno raje izberejo pravna sredstva, ki niso povezana s stroški. Pri terenskih raziskavah je bilo v večini od 16 držav članic EU, v katerih je potekala raziskava, ugotovljeno, da posameznike najbolj skrbijo stroški in tveganje zanje, ko se odločajo za sprožitev ali nadaljevanje zadev.

Stroški pravnega zastopanja so na primer žrtve kršitev varstva podatkov pogosto odvrnili od vložitev pritožb. Kar zadeva pomen pravne pomoči v zadevah, povezanih z varstvom podatkov, imata razpoložljivost brezplačne pravne pomoči in dostop do nje ključno vlogo pri odločitvi za uveljavljanje posameznih pravnih sredstev. Pravna pomoč in druga sredstva, zaradi katerih so mehanizmi za popravilo krivic brezplačni, prispevajo k temu, da so ti mehanizmi širše dostopni. Pri terenskih raziskavah je bilo ugotovljeno, da je dostop do mehanizmov za popravilo krivic omejen zaradi omejene pravne pomoči.

„Pritožniki so pripravljeni storiti vse, kar je mogoče (sprožiti kazenski ali civilni postopek, zahtevati odškodnino, se obrniti na vrhovno sodišče), če s tem nimajo nobenih stroškov. Če pa so s tem povezani stroški, se obrnejo kvečjemu na špansko agencijo za varstvo podatkov, ker je postopek brezplačen, čeprav ima to nekatere omejitve.“
(Odvetnik, Španija)

Kadar pravno zastopanje ni obvezno, lahko pritožniki bistveno zmanjšajo stroške, če se zastopajo sami. Samozastopanje pa ni nujno najboljša odločitev, saj je to področje prava zapleteno. Vseeno pa omogoča pritožnikom, ki se sicer morda ne bi odločili za vlaganje zahtevkov, da to storijo.

Podobna težava so visoki stroški sodnih postopkov. Pritožnike pogosto odvrnejo od sodišč, tudi če bi z razsodbo njim v prid lahko dobili odškodnino. Anketiranci v številnih državah članicah EU, v katerih je bila opravljena raziskava (na primer v Avstriji, Franciji, Grčiji in Italiji, na Madžarskem, v Nemčiji na Nizozemskem in Poljskem) menijo, da so visoki stroški civilnih postopkov, vključno s sodnimi taksami, problematični.

„V civilnih postopkih vas zastopa odvetnik, vendar tega zakona ne pozna veliko odvetnikov. Če potrebuješ odvetnika, pa so civilni postopki preprosto predragi. [...] Civilni postopki lahko stanejo tudi nekaj tisoč evrov, kar je veliko.“ (Sodnik, Nizozemska)

Še ena ovira za vlaganje zahtevkov je dokazno breme. Večina anketiranih pritožnikov iz 16 držav članic EU, zajetih v terenskih raziskavah, navaja težave z zagotavljanjem zadostnih in popolnih dokazov. Anketirani pritožniki na Češkem, v Grčiji in Latviji, na Portugalskem ter v Romuniji in Španiji menijo, da je dokazno breme ovira pri uveljavljanju pravnih sredstev na področju varstva podatkov. Najbolj problematična je težavnost dokazovanja kršitev varstva podatkov, zlasti v zvezi s spletnimi dejavnostmi, in več praktičnih ovir, povezanih s pridobivanjem dokazov na posebnem področju varstva podatkov. Anketirani odvetniki in posredniki se strinjajo s tem mnenjem, medtem ko sodniki, na primer na Portugalskem in v Romuniji, menijo, da je dokazno breme sprejemljivo.

Mnenje agencije FRA

Žrtve kršitev varstva podatkov odvrne od sprožitve zadeve več razlogov, med drugim s tem povezani stroški in težave, povezane z dokazovanjem kršitev varstva podatkov. Države članice EU bi morale razmisliti o spodbujanju podpore v obliki centrov za pravno svetovanje ali brezplačne pravne pomoči. Ti podporni mehanizmi bi morali sistem pravne pomoči, podprt z ustreznimi viri, dopolnjevati, ne pa ga nadomeščati.

Svetovanje: okrepiti znanje pravne stroke glede varstva podatkov

Raziskava je pokazala, da v pravni stroki primanjkuje strokovnih izkušenj na področju varstva podatkov. Poleg dolgotrajnih, zapletenih, dragih in zamudnih postopkov veliko žrtev od uveljavljanja pravnih sredstev odvrne pomanjkanje ustreznega strokovnega svetovanja. Z okrepitevijo strokovne usposobljenosti pravnikov in sodnikov na področju varstva podatkov bi to potrebno strokovno znanje postalo dostopno, pospešilo bi se sprejemanje odločitev in skrajšali dolgotrajni postopki.

Pravna stroka sama poudarja, da ni dovolj strokovnjakov na tem področju in da le malo zadev konča pred sodišči. Te pripombe se ujema s tem, kako težko je bilo pri terenskih raziskavah v okviru projekta najti sodnike in odvetnike, ki bi jih lahko anketirali.

„Zelo malo članov odvetniške zbornice je specializiranih za varstvo podatkov.“ (Odvetnik, Združeno kraljestvo)

Pomanjkanje dostopnega strokovnega pravnega zastopanja in svetovanja, dolgotrajni in zamudni postopki ter s tem povezani stroški lahko odvrnejo žrtve kršitev varstva podatkov od sprožitve postopkov. Zapleteni postopki, nezadostna ozaveščenost in nespécializirana podpora tudi posameznike odvrtaajo od sprožitve postopkov za popravilo krivic.

V vseh državah članicah EU lahko posamezniki sprožijo sodni postopek za odpravo kršitev varstva podatkov. Po sprožitvi sodnega postopka je mogočih več izidov, ki so odvisni od resnosti kršitve in od tega, za kateri sodni postopek gre – civilni in upravni ali kazenski postopek.

„Teoretično lahko pritožnik tudi sam vložil pritožbo, vendar tega ne priporočam nikomur. To je ravno tako, kot bi nekemu priporočil, naj si sam operira možgane.“
(Odvetnik, Finska)

Pri terenskih raziskavah se je izkazalo, da sta v državah članicah EU dve težnji, ki vplivata na učinkovitost sodnih postopkov. Sproži se zelo malo zadev, povezanih z varstvom podatkov, zato sodniki nimajo dovolj znanja in izkušenj na področju varstva podatkov. Zaradi tega se potiskajo na rob vprašanja, povezana z varstvom podatkov, ki niso prednostna naloga programov za usposabljanje in ozaveščanje.

Mnenje agencije FRA

Pravna stroka se redko ukvarja z zadevami, povezanimi z varstvom podatkov, zato ni seznanjena z ustreznimi pravnimi postopki in jamstvi. Za to področje ni dovolj specializiranih sodnikov.

EU bi lahko finančno podprla usposabljanje odvetnikov in sodnikov na področju zakonodaje o varstvu podatkov in njenega izvajanja na ravni držav članic. Države članice EU bi si lahko prizadevale za izboljšanje strokovne usposobljenosti sodnikov in odvetnikov na področju varstva podatkov z zagotavljanjem programov usposabljanja in večjim poudarjanjem vprašanj, povezanih z varstvom podatkov, pri študiju prava. S tem bi se izboljšala razpoložljivost ustrezno usposobljenih pravnih zastopnikov.

Boljša strokovna usposobljenost bi prispevala tudi k skrajšanju postopkov. Vrzal v usposobljenosti na tem področju je ena od ovir za sprožitve postopkov za popravilo krivic pred sodišči, kot je potrjeno v poročilu agencije FRA iz leta 2011 „Dostop do sodnega varstva v Evropi: pregled izzivov in priložnosti“ (Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities) ter ugotovitvah teh terenskih raziskav.

Sklepne ugotovitve

Razpoložljivost in kakovost pravnih sredstev, ki so na voljo žrtvam kršitev varnosti podatkov v EU, je mogoče izboljšati na več načinov. EU, njene države članice in posamezni organi za varstvo podatkov lahko prispevajo k razvoju sedanjega pristopa k zagotavljanju pravnih sredstev.

Še zlasti pomembno vlogo na tem področju imajo institucije EU. Evropska komisija je predlagala osnutek uredbe, v kateri je določen splošen okvir EU za varstvo podatkov. Cilj predlaganega okvira je uskladiti zakonodajo o varstvu podatkov v državah članicah EU in okrepiti zmožnost nacionalnih organov za varstvo podatkov, da odpravljajo kršitve. Bistveno je, da so organi za varstvo podatkov neodvisni od zunanjega nadzora, kar zadeva razporejanje in porabo sredstev ter zaposlovanje osebja. Neodvisnost je pomembna zlasti zato, ker morajo organi za varstvo podatkov obravnavati tudi kršitve države na področju varstva podatkov. Poleg tega morajo imeti na voljo ustrezne postopke, zadostna pooblastila in primerne vire, vključno z usposobljenimi strokovnjaki za izvajanje teh postopkov in pooblastil.

EU bi si morala prizadevati za povečanje financiranja organizacij civilne družbe in neodvisnih organov, ki lahko pomagajo žrtvam pri sprožitvi postopka za popravilo krivic na področju varstva podatkov. Da bi imele žrtve boljše možnosti za vložitev zahtevkov, bi morala EU razmisliti o dodatni sprostitvi pravil o aktivni legitimaciji, da

bi organizacijam, ki delujejo v javnem interesu, omogočila vlaganje pritožb in sprožanje kolektivnih tožb.

Države članice EU lahko prispevajo k izboljšanju sedanjih mehanizmov za varstvo podatkov, tako da sprejmejo ustrezne ukrepe za ozaveščanje javnosti o razpoložljivih pritožbenih mehanizmih za kršitve varstva podatkov in delovanju teh mehanizmov ter o organizacijah civilne družbe, ki zagotavljajo pomoč pritožnikom. Morale bi tudi sprejeti ukrepe za izboljšanje strokovne usposobljenosti sodnikov in odvetnikov na področju varstva podatkov z zagotavljanjem usposabljanja in večjim poudarjanjem vprašanj, povezanih z varstvom podatkov, pri študiju prava. Poleg zagotavljanja kakovosti in dostopnosti pravnega zastopanja bi to prispevalo k skrajšanju postopkov, saj se je pri terenskih raziskavah izkazalo, da njihova dolžina ovira posameznike, ki uveljavljajo pravna sredstva.

Organi za varstvo podatkov so tudi bistvenega pomena za področje temeljnih pravic v EU; pomembno je, da se posamezniki, ki uveljavljajo pravna sredstva, tega zavedajo. Organi za varstvo podatkov bi se morali posvetiti ozaveščanju v zvezi s svojim obstojem in vlogo ter negovati svojo javno podobo kot neodvisni varuhi temeljne pravice do varstva podatkov. Prizadevati bi si morali tudi za tesnejše sodelovanje z drugimi varuhi temeljnih pravic, kot so organi za enakost, ustanove za človekove pravice in organizacije civilne družbe.





V celotnem poročilu z naslovom „Dostop do pravnih sredstev v zvezi z varstvom podatkov v državah članicah EU“ je preučena narava kršitev varstva podatkov, poudarjene pa so tudi ovire, s katerimi se srečujejo žrtve takih kršitev pri sprožitvi postopka za popravilo krivic. Agencija FRA je s tem socialnopravnim projektom, ki vključuje analizo ureditev varstva podatkov v 28 državah članicah EU in razgovorov z zadevnimi anketiranci v 16 državah članicah, predstavila izzive, s katerim se spopadajo posamezniki, ki uveljavljajo taka pravna sredstva. Ugotovitve vsebujejo dokaze, ki bodo prispevali k boljši obveščenosti Evropske komisije pri prizadevanjih za celovito reformo in izboljšanje ureditve varstva podatkov v EU.

Več informacij:

Celotno poročilo agencije FRA „Dostop do pravnih sredstev v zvezi z varstvom podatkov v državah članicah EU“ (*Access to data protection remedies in EU Member States*) je na voljo na spletnem naslovu: [//fra.europa.eu/en/publication/2013/access-data-protection-remedies-eu-member-states](http://fra.europa.eu/en/publication/2013/access-data-protection-remedies-eu-member-states)

Pregled dejavnosti agencije FRA na področju varstva podatkov je na voljo na spletnem naslovu: <http://fra.europa.eu/en/theme/data-protection-privacy>

Ta povzetek je na voljo tudi v francoščini in nemščini. Nadaljnji prevodi bodo objavljeni v letu 2014, vključno z bolgarščino, češčino, danščino, estonščino, finščino, grščino, hrvaščino, italijanščino, latvijščino, litovščino, madžarščino, nizozemščino, poljščino, portugalsščino, romunščino, slovaščino, slovenščino, španščino in švedščino.



Urad za publikacije

FRA – AGENCIJA EVROPSKE UNIJE ZA TEMELJNE PRAVICE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Dunaj – Avstrija
Telefon: +43 (1)58030-0 – telefaks: +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



© Agencija Evropske unije za temeljne pravice, 2013
Photo: © SXC

TK-01-13-752-SL-C
doi:10.2811/67286