

# Достъп до правни средства за защитата на данни в държавите — членки на ЕС

## Обобщение

*Член 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз гарантира на всички физически лица в Европейския съюз (ЕС) правото на защита на техните лични данни. Той изисква тези данни да бъдат обработвани добросъвестно за точно определени цели. Този член осигурява правото на всяко лице на достъп до неговите лични данни, както и правото да изиска поправянето им. Той определя, че независим орган трябва да контролира спазването на това право. Член 47 гарантира правото на ефективни правни средства за защита, включително на справедливо и публично гледане на делото му в разумен срок.*

Нарушенията на защитата на данните може да се случат и се случват почти навсякъде: на работа, в супермаркета или при престоя в интернет. Те могат да предизвикат емоционална травма и да навредят на репутацията или на отношенията на дадено лице.

*„Последствията [от нарушението на лекарската тайна] бяха пагубни. Всички хора, в които вярвах, скъсаха с мен — родителите, полагащото грижи лице, лекарят. На карта беше поставена свободната ми воля. [...] Целият ми свят се срива и аз останах сам, без пари и подкрепа.“* (Жертва на нарушение на защитата на данни, която не е потърсила правни средства за защита, Германия)

Хората, които са засегнати от такива нарушения, имат право да потърсят правни средства за защита. Те могат да се обърнат към съответния национален орган за защита на данните или към други съществуващи алтернативни институции, за да подадат жалба или да поискат обезщетение. Мнозина търсят правни средства за защита, за да предотвратят подобни неприятности за други хора или да получат признание, че правата им са били нарушени. Те могат обаче да бъдат разубедени да подадат жалба, защото се страхуват, че съдебното производство ще бъде твърде дълго, сложно или скъпоструващо, по-специално

ако се изисква юридическо представителство. Възможно е също така да не успеят да намерят нужната им информация или съвет.

В настоящия проект на FRA е предоставен общо-европейски сравнителен анализ на разполагаемите правни средства за защита, гарантиращи правата на физическите лица в областта на защитата на данни. Ударението в него е поставено върху връзката между две основни права, гарантирани от Хартата на основните права на Европейския съюз: правото на защита на личните данни (член 8) и правото на ефективни правни средства за защита (член 47). Правото на ефективни правни средства за защита е предпоставка за ефективното изпълнение и прилагане на всички други основни права, включително защитата на данните. В това им качество е важно двете основни права да бъдат разглеждани заедно.

*„Мисля, че единственото правно средство за защита, което ми се вижда обещаващо, е [получаването на] признание, че са били оскърбени, или на решение, в което се казва, че „случилото се с Вас не е правилно, правата Ви са били нарушени“.* (Представител на организация за подпомагане на жертвите, Румъния)

В правното и социално проучване на FRA се изследват използването и прилагането на правни средства за защита на данните, както и пречките при търсене на ефективни правни средства за защита при нарушение на защитата на данни. Въз основа на данните от проучването FRA идентифицира пречките и предлага начини за тяхното отстраняване, поставяйки си с това за цел да допринесе за извършващата се реформа на режима на защитата на данни в ЕС.

В настоящото кратко изложение са представени основните заключения от изследването на FRA, които са публикувани изцяло в „Достъп до правни средства за защитата на данни в държавите — членки на ЕС“.

## Правен контекст

Директивата на ЕС за защита на данните или Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. относно защитата на физическите лица при обработка на лични данни и свободното движение на тези данни гарантира достъпа до правни средства за защита в държавите — членки на ЕС, като изисква от всяка държава членка да създаде независим надзорен орган.

Европейската комисия, водена от желанието за по-ефективно прилагане на основното право на защита на личните данни, предложи през 2012 г. всеобхватна реформа на правилата на

ЕС за защитата на данни. Пакетът от реформи се състои от предложение за Общ регламент относно защита на данните, който да замени Директивата за защита на данните от 1995 г., и предложение за Обща директива за защита на данните, която да замени Рамковото решение за защита на данните от 2008 г.

Предложеният пакет от реформи има за цел да увеличи независимостта на националните органи за защита на данните и да укрепи правомощията на тези органи за правна защита срещу нарушенията.

### Описание и категории на респондентите

Всички цитати в краткото изложение са взети от пълния текст на доклада „Достъп до правни средства за защитата на данни в държавите — членки на ЕС“. За по-голяма яснота на краткото изложение FRA промени категориите на лицата, дали изявления. Краткото изложение се позовава на източника като на „жертва на нарушение на защитата на данни, която не е потърсила правни средства за защита“; в пълния текст на доклада източникът е обозначен с правния термин „неподадо

жалба лице“. По подобен начин жертвите, които са потърсили правни средства за защита, са посочени в пълния текст на доклада като „жалбоподатели“. FRA е анкетирали също физически лица, работещи в организации, които оказват съдействие на жертвите на нарушения на защитата на данни, включително групи като организации на работници и служители, профсъюзи и организации за приемане на жалби. В краткото изложение са посочени техните функции; в пълния текст на доклада те са обозначени като „посредници“. „Адвокатите“ и „съдиите“ са посочени като такива както в краткото изложение, така и в пълния текст на доклада.

Таблица: Брой на респондентите и на участниците в дискусиите във фокусните групи

	Брой на респондентите			Брой на участниците във фокусните групи или анкетите		
	Жалбоподатели	Неподали жалба лица	Съдии/прокурори	Персонал на ОЗД	Посредници	Практикуващи адвокати
Планиран минимум	30–40			6	6	6
Австрия	7	6	5	2	7	8
България	16	14	8	6	2	3
Чешка република	4	6	5	10	6	6
Финландия	24	6	6	8	6	6
Франция	25	9	5	6	7	8
Германия	20	6	5	6	5	4
Гърция	16	15	4	7	7	5
Унгария	13	19	6	9	6	5
Италия	2	9	6	7	7	7
Латвия	5	2	2	5	5	4
Нидерландия	24	9	7	6	6	5
Полша	15	15	6	8	8	6
Португалия	7	7	6	2	3	4
Румъния	4	2	3	0	6	3
Испания	11	3	4	5	6	6
Обединено кралство	28	2	6	10	9	4
<b>Общо</b>	<b>351</b>		<b>84</b>	<b>97</b>	<b>96</b>	<b>84</b>

## Събиране на данни и обхват

За целите на това изследване FRA проучи правната рамка за защитата на данни в 28-те държави — членки на ЕС, като анализира законите и процедурните правила, за да представи сравнителен анализ на правното положение в областта на защитата на данни в целия ЕС.

От април до септември 2012 г. бе извършена количествена работа на място от мрежата на FRA за мултидисциплинарни изследвания Granet в 16 държави — членки на ЕС: Австрия, България, Чешката република, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Испания

и Обединеното кралство. Повече от 700 физически лица от шест целеви групи бяха анкетирани или участваха във фокусни групи. Тези шест целеви групи бяха: жалбоподатели или жертви на нарушения на защитата на данни, потърсили правни средства за защита; неподатели жалба лица, напр. предполагаеми жертви на нарушения на защитата на данни, решили да не търсят правни средства за защита; съдии; служители на органи за защита на данните; посредници, включително членове на персонала на организации на гражданското общество, предоставящи подкрепа за лицата, подложени на нарушения на защитата на данни; и практикуващи адвокати.

## Основни констатации и основания на доказателства съвети

Въз основа на своите констатации FRA вижда конкретни възможности за институциите на ЕС, държавите членки и съответните механизми за прилагане на правни средства за защита на личните данни с цел подобряване на достъпа и качеството на правните средства за защита на жертвите от нарушения на защитата на данни в ЕС. С оглед на това FRA предлага няколко стъпки в подкрепа на институциите на ЕС и националните политики при разработването и прилагането на мерки, насочени към гарантиране на защитата на личните данни и искане на обезщетение в случай на нарушения.

### Познаване на собствените права: повишаване на осведомеността

По-голямата осведоменост на широката общественост относно правото на защита на данните, естеството на нарушенията на това право, механизмите за обезщетение и как да се възползват от тях също допринасят за ефективността на правните средства за защита. Широката общественост трябва е в състояние да разпознава нарушенията на защитата на данни, за да потърси правно средство за защита.

В настоящото проучване на FRA са разгледани различните видове нарушения, кой ги извършва и въздействието на тези нарушения върху жертвите. Изследвано е също какво мотивира жертвите да търсят правни средства за защита.

### Видове нарушения на защитата на данни

Дейностите в интернет, директният маркетинг и видеонаблюдението чрез тайно използване на CCTV (затворена телевизионна система) се открояват при работата на място като най-чести източници на нарушения на защитата на данни. Правителствените органи, правоприлагащите агенции и финансовите и здравните институции са най-често отговорни за тези нарушения.

Най-честите нарушения на защитата на данни, посочени по време на работата на място, са във връзка с дейностите в интернет. Те включват социални медии, покупки онлайн, изтичане на информация за лични данни от електронни магазини, хакерски посегателства срещу електронна поща и бази данни, кражба на самоличност, нарушения на сигурността и злоупотреба с лични данни от глобални интернет фирми. Дейностите в интернет се очертават определено като територия с повишен риск от гледна точка на защитата на данните.

Друго често срещано нарушение на защитата на данни са директният маркетинг и търговското проучване без съгласието на получателя, когато с личните данни се злоупотребява по мобилни телефони и по електронна или обикновена поща. Операторите на мобилни телефони и събирачите на дългове са често пъти отговорни за тези нарушения, показва работата на място. Респондентите

също отбелязват неправилни практики, като предоставяне на лични данни на трети страни.

Анкетираните често говорят за скрито видеонаблюдение на работното място, в публичното пространство или в супермаркетите. Няколко респонденти от различни държави казват, че са били обект на скрито наблюдение, извършвано от публични органи със специална технология или с тайно монтирана затворена телевизионна система. Няколко органи за защита на данните, например в Обединеното кралство, са изготвили насоки за използване на затворена телевизионна система.

При отношенията между работодатели и служители по-конкретно респондентите твърдят и за други нарушения на защитата на данните. Те включват: събиране на лични данни на служителите, достъп до лични данни, съхранявани в компютрите на служителите, използване на системи за означаване или глобално позициониране (GPS), дискриминационно използване на чувствителни лични данни, събрани чрез прочувания или одити, и разкриване от работодатели на данни на служители.

При работата на място бе установено също така, че финансовите нарушения са доста чести, включително пробив в банкови сметки или хакерски посегателства на кредитни карти. Въпреки това проучването установи само малък брой жалбоподатели, които заявяват, че са претърпели финансова загуба поради нарушението. В много от тези случаи респондентите описват съответните суми като незначителни, свързани с телефонни обаждания, пощенски разноски и разходите поради достъп до и промени на вписвания.

## Въздействие върху жертвите

Респондентите описват щетите от нарушенията на защитата на данни като психологически и социални по своя характер, например емоционална травма или накърняване на репутацията. Участниците също съобщават, макар и по-рядко, за финансови щети.

Засегнатите от нарушения на защитата на данни търсят обезщетение по много причини, като например коригиране или заличаване на лични данни или санкции срещу нарушителите. Респондентите заявяват, че имат за цел да защитят другите, като предотвратят бъдещи нарушения и получат признание, че е било извършено нарушение.

Запитани какви щети им е причинило нарушението на защитата на данни, жалбоподателите и неподалечните жалби лица ги описват най-често

с психологически или социални термини. Те поставят ударението върху своите емоции или върху увреждането на връзките или репутацията им. Респондентите говорят за различни степени на емоционална травма, обида и несигурност, като например чувство, че са преследвани или наблюдавани, дори за безпомощност. Те описват щети за професионалната или личната си репутация, загуба на доверие и други форми на неимуществени вреди, каквито работата на място на FRA установи например в Австрия, България, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Латвия, Нидерландия, Полша и Испания. Жалбоподател испанец описва един аспект на това чувство като „безсилно наблюдение на злоупотреба с правомощия“.

*„Напуснах [работата си] по много мъчителен начин. [...] Сърцето ме болеше [...] и не можах да се защита, защото не знаех, че има такива обвинения.“*

(Жертва на нарушение на защитата на данни, която е потърсила правни средства за защита, Гърция)

Анкетираните в Чешката република, Италия, Нидерландия, Португалия и Румъния отбелязват щети от нарушения в областта на заетостта, като дисциплинарни процедури, временно отстраняване и/или уволнение от работа, или пък риск от такова. В някои от тези случаи щетите се отнасят до финансови загуби, включително пропускане на възможности за работа, невъзможност за получаване на заем, лишаване от право на здравни грижи или обезщетения, високи цени на юридическото представителство или непосредствени финансови загуби, както и изгледи за финансови загуби поради неправомерно поемане на отговорности.

Някои респонденти търсят обезщетение с основната цел да решат свои лични проблеми. Много по-голяма част от тях имат за цел да предотвратят нарушения към други хора в бъдеще, като получат признание за извършването на нарушението или го прекратят, или като бъде санкциониран извършителят. Финансовата компенсация не е преобладаваща причина за търсене на обезщетение. Респондентите по-често посочват „предотвратяване на бъдещи нарушения на правата“, „повишаване на осведомеността“, „спиране на порочната практика“, „застъпване за основните права“, „даване на урок на [съответните органи]“, „получаване на признание за нарушението от компетентния орган“ или „санкциониране на извършителя“.

Респондентите изтъкват липсата на осведоменост относно проблема за нарушенията на защитата на данни както сред специалистите, така и сред жертвите, но различни държави — членки на ЕС, също имат програми за повишаване на осведомеността.

## Становище на FRA

*Жертвите не са осведомени относно нарушенията на защитата на данни и наличните правни средства за защита. Тези констатации при работата на място на FRA потвърждават съществуващите заключения от проучванията на FRA.*

*Както се отчита в доклада на FRA от 2010 г. — „Защита на данните в Европейския съюз“, повишаването на осведомеността относно законодателството за защита на данните е важна задача за съответните институции, като националните органи за защита на данните. Подобна липса на осведоменост бе посочена в доклада на FRA от 2012 г. — „Достъп до правосъдие в случаите на дискриминация“, и в становището на FRA от 2013 г. относно директивите на ЕС за равно третиране във връзка със законодателството на ЕС за недискриминация. От широката общественост до съдиите — на всички са нужни мерки за повишаване на осведомеността. Информацията относно подпомагащите организации, към които жалбоподателите могат да се обърнат при подаване на жалби във връзка със защитата на данни, трябва да се увеличи значително на цялата територия на ЕС.*

*ЕС може да насърчи и евентуално да подкрепи финансово кампании за повишаване на осведомеността на равнището на държавите — членки на ЕС. За повишаване на осведомеността на националните специалисти относно правилата за защита на данните, FRA, съвместно със Съвета на Европа и Европейския съд по правата на човека, подготвиха Наръчник по европейското законодателство в областта на защитата на данни.*

*Държавите — членки на ЕС, могат да обсъдят предприемане на необходимите стъпки за повишаване на осведомеността на широката публика относно съществуването и функционирането на разполагаемите механизми за подаване на жалби, и по-конкретно на органите за защита на данните. Освен това органите за защита на данните следва да обърнат специално внимание на изграждането на своя публичен профил като независими гаранти на основното право на защита на личните данни и да засилят своите дейности за повишаване на осведомеността относно защитата на данни.*

## Търсене на правни средства за защита: укрепване на органите за защита на данните

За онези, които търсят обезщетение за нарушения на защитата на данни, органите за защита на данните се оказаха най-популярната и в много случаи единствено подходящата инстанция за търсене на обезщетение. За да отговорят на тези искания, те трябва да имат правомощия за предоставяне на солидна и всеобхватна услуга.

Директивата за защита на данните от 1995 г. определя правомощията на органите за защита на данните, като им дава право да разследват и да се намесват за предотвратяване на нарушения. Те играят особено важна роля за предотвратяване на нарушенията на защитата на данните, често действат като първа точка за контакт за жертвите на такива нарушения. Тази роля често се признава от националните съдилища; във Финландия например прокурорите и съдилищата са често пъти принудени да предоставят на органа за защита на данните възможност да бъде изслушан по дела, в които се разглежда поведение, противоречащо на финландския Закон за личните данни.

## Повишаване на ролята на органите за защита на данните

Една от основните критики на посредниците към националните органи за защита на данните поставя ударението върху лошата комуникация, недостатъчната прозрачност и недостатъчния принос за повишаване на осведомеността на широката общественост. Някои поставят също така под въпрос независимостта на тези органи, главно поради евентуални политически назначения.

Самите служители на органите за защита на данните поставят въпроса за изпълняемостта на решенията на органите, която е свързана с ограничените им компетенции да осигуряват изпълнение на решенията, включително незаконно обработване на данни от държавната администрация. Липсата на човешки и финансови ресурси е пречка за практическото действие на правните средства за защита и уронва качеството на работата им според представителите на националните органи за защита на данните.

Органите за защита на данните могат да издават заповеди за поправка на нарушенията или да налагат глоби, въпреки че правомощията им за борба с такива нарушения и степента, в която могат да ги използват, се различават

много между отделните държави — членки на ЕС. Тези правомощия включват официални предупреждения, конкретни заповеди, предписания, отменяне на лицензи, глоби, други парични санкции или отнасяне на случая към компетентните съдилища или прокуратурата на държавите членки.

*„Понякога хората се оплакват от процедурата пред омбудсмана — такъв е случаят, когато те просто не знаят каква всъщност е целта на процедурата на омбудсмана и докъде стигат нашите ограничения. Ние можем, разбира се, да обясним, и казваме: „не можем просто да отидем там и да срежем кабела на видеокамерата“. Да, понякога има неправилно разбиране на процедурата, а този случай трябва всъщност да бъде отнесен в съда.“* (Служител на орган за защита на данните, Австрия)

Съдебните органи в повечето държави — членки на ЕС, могат да налагат наказателни санкции под формата на глоба или лишаване от свобода. Обхватът на продължителността на присъдата и размерът на глобата варират в отделните държави членки на ЕС. За някои респонденти при социалната работа на място, конкретно за съдиите в Гърция, тежестта на санкциите допринася за ефективността на съдебните процедури.

Макар органите за защита на данните да разполагат по принцип с някои мерки, те най-често налагат глоба или финансова санкция в случай на нарушение на защитата на данните, както се съобщава в 19 държави — членки на ЕС. Националното законодателство често определя размера на наложената глоба и много държави — членки на ЕС, правят разлика между физически лица и юридически лица или корпоративни органи. Глобите могат често да бъдат увеличавани като наказание за рецидивисти или в случаи, в които са извършени многобройни нарушения.

*„Най-много се критикува не липсата ни на независимост, а това, че защитата на данните не работи. Когато жалбоподателите са претърпели неуспех при търсене на обезщетение, те казват: „Забравете тази защита на данните.“ Това е образът на беззъб тигър, на книжен тигър. [...] Поради тази причина правомощието да издаваме заповеди беше от съществено значение за нас; защото важното е да се постигат и прилагат нещата, а не само да се налагат наказателни глоби.“* (Служител на орган за защита на данните, Германия)

Приемането на предложения от Европейската комисия регламент ще заложи в законодателството на ЕС правомощието на тези органи да налагат административни санкции, а именно глоби и други парични санкции. При все че

повечето органи за защита на данните имат вече това правомощие, констатациите на FRA показват, че предложеният регламент ще разшири значително обхвата за по-големи глоби до максимум 1 000 000 EUR или 2 % от общия годишен оборот на предприятието.

## Търсене на обезщетение чрез органите за защита на данните

По-голямата част от жалбоподателите в 16-те държави — членки на ЕС, обхванати от проучването, предпочитат да търсят обезщетение чрез съответния орган за защита на данните. Това е предпочитаният вариант и за тези, които са възнамерявали да потърсят обезщетение, но поради някаква причина са предпочели да не го правят. Жалбоподателите заявяват, че са предпочели органа за защита на данните пред алтернативни варианти поради ред причини, в това число: по-ниски разходи; по-кратко времетраене на производството; по-малко процедурни усложнения; възможността за физически лица без юридическо представителство да започнат и използват процедурата; получените съвети; компетентността на органите; както и ограниченият достъп до други процедури.

Анкетираните жалбоподатели имаха по-малка готовност да започнат съдебно производство поради по-големите разходи, по-дългите процедури и схващането, че е необходимо да бъдат представени или подпомогнати от адвокат. Наказателните мерки играят наистина роля в някои случаи, но се използват с някои, заслужаващи отбелязване изключения твърде рядко в държавите — членки на ЕС, обхванати от проучването.

*„В този момент не мислех за обезщетение или компенсация. Не ми харесваше, че ако едно предприятие е получило данните ви, то счита, че може да прави каквото си иска с тях. Исках да сложа край на тази практика. Исках данните ми да бъдат заличени.“* (Жертва на нарушение на защитата на данни, която е потърсила правни средства за защита, Латвия)

Изборът на механизъм за обезщетение зависи от наличната информация, която е по принцип недостатъчна, и от получения съвет. Въз основа на осведомеността си по тези въпроси лицата, които са засегнати от нарушения на защитата на данни, могат да бъдат разделени на две групи. Мнозинството от анкетираните казват, че им липсва информация. Втората група, малцинство от „добре информирани“ респонденти, казват, че имат достатъчно информация поради професията си, най-често юридическа, или въз основа на предишен опит.

## Становище на FRA

Органите за защита на данните, основните субекти, защитаващи правата на защита на данни, имат решаваща роля при обработването на преобладаващото мнозинство от жалбите в областта на защитата на данни. Допълнителни действия са нужни, за да се гарантира ефективен на практика достъп до органите за защита на данните.

Независимостта на органите за защита на данните трябва да бъде укрепена чрез реформа на законодателството на ЕС. Органите за защита на данните следва да имат по-големи правомощия и компетенции, подпомогнати от адекватни финансови и човешки ресурси, включително разнообразни и квалифицирани специалисти, например обучени кадри в областта на информационните технологии и квалифицирани юристи.

Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз предлагат регламент за защита на физическите лица с оглед обработването на лични данни и относно свободното движение на тези данни. Този Общ регламент относно защитата на данните има за цел да хармонизира законодателството за защита на данните и да укрепи способността на органите за защита на данните да се противопоставят на нарушенията.

Укрепването на защитата на данните може да включва гаранции за ефективно прилагане на техните решения и разумен срок на процедурите (вж. също по-специално във връзка с недискриминацията доклада на FRA от 2012 г. „Достъп до правосъдие в случаи на дискриминация в ЕС: стъпки към повече равнопоставеност“). Това ще даде възможност на органите за защита на данните да останат предпочитаната точка за достъп при нарушения на защитата на данните, като същевременно бъдат опростени съществуващите инстанции за търсене на правни средства за защита и намалени общите разходи, срокове и формалности (вж. „Становище на FRA относно предложени пакети от реформи в областта на защитата на данните“ от 2012 г.).

За да укрепят своя авторитет и надеждността си, органите за защита на данните следва да играят важна роля в прилагането на системата за защита на данните, като имат правомощия да налагат санкции или да започват процедури, които могат да доведат до санкции (вж. също доклада на FRA за 2010 г. „Защитата на данните в Европейския съюз: ролята на националните органи за защита на данните“).

Настоящото становище е съобразено с констатациите в контекста на други несъдебни органи, като органите по равнопоставеността, както е посочено в становището на FRA от 2013 г. относно директивите на ЕС за равното третиране (стр. 3):

„Степента, в която процедурите за подаване на жалби изпълняват своята роля за отстраняване на нанесените щети и възпиране на извършителите, зависи от това дали органите за уреждане на спорове могат да налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции“ и „даването на възможност на организациите на гражданското общество да подават искове в съда или да водят разследвания [...] може да помогне да бъде улеснено правоприлагането.“

Органите за защита на данните се насърчават да бъдат по-прозрачни, както и да установят добра комуникация с широката общественост, като предоставят необходимата информация и улесняват на практика достъпа до правни средства за защита. Освен това, както е посочено в доклада на FRA от 2010 г. относно ролята на националните органи за защита на данните в ЕС, органите за защита на данните „следва да насърчават по-тясното сътрудничество и полезните взаимодействия с други гаранции на основните права [...] в изгражданата се основна архитектура на ЕС“ (стр. 8). Такива стъпки ще подобрят имиджа на органите за защита на данните, впечатленията за ефективност и независимост и доверието на широката общественост.

## Заявяване на подкрепа: засилване на ролята на организациите на гражданското общество

По време на работата на място организациите на гражданското общество се очертаха като важен източник на информация, съвети, правна помощ и представителство. Те представляват ценно допълнение към законоустановената рамка за защита на данните. Те освен това повишават осведомеността и дават гласност на проблемите

със защитата на данни и възможните правни средства за защита. Има обаче твърде малко такива организации — фактор, който на практика ограничава достъпа на хората до правните средства за защита.

Работата на място показва, че има недостиг на организации на гражданското общество, които са в състояние да предложат всеобхватни и добре разгласени услуги, изграждайки свой публичен профил в областта на защитата на данни. Това на практика ограничава достъпа на хората до правни средства за защита.

*„Така ние, заедно с нашите партньори, даваме съвети в различни области: право, данъци, най-изгодни предложения и дори доверие; когато хората ни кажат, че имат проблеми, ние се опитваме да ги информираме за правата им и кои правни инструменти могат да използват за решаването на такива проблеми. Понякога вместо това предприемаме действия, особено сега, когато има инструмент за завеждане на колективен иск, в случай че въпросът може да бъде от интерес за повече хора.“* (Представител на организация за подпомагане на жертвите, Италия)

Работата на място на FRA в 16-те държави — членки на ЕС, се натъкна на трудности при намирането на потенциални респонденти, представляващи организации на гражданското общество, или на посредници. В повечето държави беше проблем да се намерят представители на организации, които се занимават конкретно с въпроси на защитата на данни, подпомагат жертвите на нарушения или имат богат опит в тази област.

Посредниците, анкетирани по време на работата на място, казват, че на първо място предоставят

съвети и информация на хора, които са станали жертва на нарушения на защитата на данни, относно техните права и наличните правни средства за защита. Те помагат на отделните хора във връзка с подадените от тях жалби. Други дейности, посочени от респондентите на проучването, включват образование, научни изследвания и обучение. Някои изтъкват работата за повишаване на осведомеността чрез кампании, статии и публикации в медиите, както и чрез дейности за наблюдение и лобиране.

*„Най-големият приоритет е да информираме — чрез списанието и уебсайта, както и в медиите и в различни публикации, даваме пояснения по редица въпроси, включително този [защитата на данни]... На второ място даваме съвети на хора, които искат такива и се интересуват; те получават обяснения относно правата и процедурите. След това, ако е необходимо, отнасяме случаите към съответните органи [...] А после следва правно и процедурно представителство, при което ни е дадено много важното право да представляваме потребителите.“* (Представител на организация за подпомагане на жертвите, България)

#### Становище на FRA

В доклада се подчертава значението на посредническите организации като източник на информация, съвети, правна помощ и представителство. Много малък брой организации на гражданското общество са обаче в състояние да предложат всеобхватни услуги на жертвите на нарушения на защитата на данни. ЕС и неговите държави членки следва да увеличат финансирането на организациите на гражданското общество и независимите органи, които са в състояние да помогнат на такива жертви при търсенето на обезщетение.

Жертвите често нямат желание да предявяват искове. Ако на организациите на гражданското общество бъде дадена възможност да подават искове в съда или да провеждат разследвания, това може да представлява важна стъпка в полза на правоприлагането. Както бе вече подчертано в други доклади и становища на FRA и потвърдено от констатациите в настоящия доклад, стриктните правила във връзка с правото за предявяване на искове не позволяват на организациите на гражданското общество да поемат по-пряка роля в съдебните спорове по случаи на нарушения на основните права (вж. доклада на FRA от 2011 г. „Достъп до правосъдие в случаи на дискриминация в ЕС: стъпки към повече равнопоставеност“).

В становището на FRA от 2012 г. относно предложени пакети от реформи в областта на защитата на данни по-специално е казано, че ЕС следва да разгледа възможността за допълнително облекчаване на правилата за предявяване на искове, за да позволи на организациите, действащи в полза на обществен интерес, да подават жалба за защита на данните в случаи, когато жертвите едва ли ще предявят иск срещу администратор поради разходите, заклеимяването и други тежести, на които могат да бъдат изложени. Както се подчертава в докладите на FRA относно достъпа до правосъдие, това ще осигури разглеждането и на случаи със стратегическо значение, което ще увеличи културата на спазване на законодателството за защитата на данни. Такова разширяване на правилата за предявяване на искове следва да бъде съпроводено от допълнителни предпазни мерки, запазващи необходимия баланс между ефективния достъп до правни средства за защита и злоупотребите с предявяването на съдебни искове. В Общия регламент относно защитата на данните Комисията предложи форма на представителна колективна защита.



## Премахване на бариерите: намаляване на разходите и облекчаване на доказателствената тежест

Проучването на FRA имаше за цел да определи факторите, които възпират жертвите на защитата на данните да търсят правни средства за защита. Освен липсата на експертна консултация и помощ, тя откри редица бариери, между които разходите, прекомерната продължителност на производството и трудностите при задоволяване на изискванията за доказателствена тежест, по-специално при нарушенията, свързани с интернет.

Респондентите считат разходите – както процедурни, така и за юридическо представителство, като важна пречка пред достъпа до правните средства за защита в областта на защитата на данни. Продължителните процедури с несигурен изход обикновено повишават разходите, което може да означава и това, че разходите ще надхвърлят всички потенциални обезщетения.

Анкетираните жалбоподатели, посредници и практикуващи адвокати определят по-често от анкетираните съдии доказателствената тежест като проблем. Те говорят за проблеми при предоставянето на достатъчни и пълни доказателства, по-специално за дейностите, свързани с интернет.

Донякъде според очакванията, лицата, подложени на нарушения, обикновено предпочитат правни средства за защита, които не са свързани с разходи. Констатациите при работата на място в повечето от 16-те изследвани държави – членки на ЕС, показват, че разходите и рискът от разходи са сред основните причини за безпокойство на хората, когато решават да започнат или да продължат разглеждането на своите случаи.

Цената на юридическото представителство например често разубеждава жертвите на защитата на данни да подават жалби. С оглед на значението на юридическото представителство в случаите, свързани със защитата на данни, наличността на и достъпът до безплатна правна помощ имат ключова роля при вземането на решение за избор на конкретен вид правни средства за защита. Правната помощ и другите средства, които правят механизмите за обезщетение безплатни, помагат тези механизми да станат по-достъпни за по-голям брой хора. Констатациите от работата на място говорят за ограничен достъп до механизмите за обезщетение поради ограничената правна помощ.

*„Жалбоподателите са готови да направят всичко възможно (да заведат наказателно или гражданско дело, да поискат компенсация, да се обърнат към Върховния съд), при условие че с това не са свързани разходи, а когато има разходи, единственото, което искат, е да се обърнат към испанската Агенция за защита на данните, което е безплатна процедура, въпреки нейните ограничения.“ (Адвокат, Испания)*

Когато не се изисква юридическо представителство, жалбоподателите могат да намалят значително разходите, като се представляват сами. Да се представляваш сам обаче може да не е за предпочитане поради сложностите в тази правна област. Все пак това дава на жалбоподателите, които иначе не биха сторили това, възможността да подадат иск.

Високите разходи за съдебните процедури са аналогичен проблем. Те често възпират жалбоподателите да се обърнат към съдилищата, дори когато при спечелване на делото биха получили компенсация. Респондентите в много от изследваните държави – членки на ЕС, считат високите процедурни разходи в гражданското производство, включително съдебните такси, за проблем; такъв е случаят например в Австрия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Нидерландия, Полша, Португалия, Испания и Обединеното кралство.

*„В гражданското производство имате адвокат, но не много адвокати са запознати с този закон. Ако имате обаче нужда от адвокат, гражданското производство е просто прекалено скъпоструващо. [...] Гражданското дело може спокойно да ви струва няколко хиляди евро, а това е много.“ (Съдия, Нидерландия)*

Друга пречка пред подаването на искове е доказателствената тежест. Повечето от анкетираните жалбоподатели от 16-те държави – членки на ЕС, обхванати от работата на място, посочват трудности при предоставянето на достатъчни и пълни доказателства. Жалбоподателите, анкетираните в Чешката република, Гърция, Латвия, Португалия, Румъния и Испания, посочват доказателствената тежест като пречка пред търсенето на правни средства за защита в областта на защитата на данни. Проблемите са фокусирани върху трудността да бъдат доказани нарушенията на защитата на данни, главно при дейностите, свързани с интернет, и няколко практически пречки при получаването на доказателства в конкретната област на защитата на данните. Анкетираните адвокати и посредници споделят това мнение, докато съдиите, например в Португалия и Румъния, считат доказателствената тежест за приемливо изискване.

#### Становище на FRA

Жертвите на нарушения на защитата на данни се разубеждават от завеждане на дела по няколко причини, включително разходите и трудностите, свързани с доказване на нарушенията на защитата на данните. Държавите — членки на ЕС, следва да обсъдят възможността за оказване на помощ чрез центрове за правни консултации или работа pro bono. Тези механизми за подпомагане следва да допълват, а не да заместят системата за правна помощ, обезпечена с достатъчно ресурси.

## Предоставяне на консултации: повишаване на правната компетентност в областта на защитата на данни

Проучването показва липса на компетентност на юристите в областта на защитата на данни. Освен дългите, сложни, скъпоструващи и времепоглъщащи процедури, недостигът на солидни експертни съвети въздържа много жертви от търсенето на правни средства за защита. Изграждането на по-голяма професионална компетентност сред адвокатите и съдиите в областта на защитата на данни ще даде достъп до необходимата в това отношение компетентност и ще ускори вземането на решения, като съкрати дългото производство.

Самите правни специалисти посочват, че има твърде малко специалисти в областта и че малък брой случаи стигат до съдилищата — мнения, съзвучни с трудностите, на които се натъкна проектът при намиране на съдии и адвокати, които да анкетират при работата на място.

#### Становище на FRA

Правните специалисти рядко се занимават с дела за защитата на данни, така че не познават приложимите правни процедури и предпазни мерки. Не достигат съдиите, специализирани в тази област.

ЕС може да подкрепи финансово дейностите за обучение на адвокати и съдии по законодателството за защита на данните и неговото прилагане на равнище държави членки. Държавите — членки на ЕС, следва да положат усилия да укрепят професионалната компетентност на съдиите и адвокатите в областта на защитата на данни, като предоставят програми за обучение и поставят допълнително ударение върху въпросите на защитата на данни в учебната програма по право. Така ще се увеличи наличността на достатъчно квалифицирано юридическо представителство.

Укрепването на професионалната компетентност ще помогне също така за намаляване на продължителността на процедурите. Недостигът на такава компетентност е една от пречките за подаване на иск за обезщетение в съдилищата, както се потвърждава в доклада на FRA от 2011 г.: „Достъп до правосъдие в Европа: преглед на предизвикателствата и възможностите“ и от констатациите в резултат на настоящата работа на място.

„Има много малко юристи в съдебната зала, които са специализирани в областта на защитата на данни.“ (Адвокат, Обединено кралство)

Липсата на достъпно, експертно юридическо представителство и на компетентни съвети, продължителните и времепоглъщащи процедури и свързаните с тях разходи могат да разубедят пострадалите от нарушения на защитата на данни от завеждане на дело. Сложните процедури, липсата на осведоменост и неспециализираната помощ също демотивират хората и ги карат да се въздържат от търсене на обезщетение за нарушенията на защитата на данни.

Физическите лица във всяка държава — членка на ЕС, могат да започнат съдебно производство за защита от нарушения на правилата за защита на данните. След като съдебното производство започне, има няколко възможни изхода в зависимост от тежестта на нарушението и вида на започнатото съдебно производство — гражданско и административно или наказателно.

„Е, на теория жалбоподателят може винаги да подаде жалба самостоятелно, но не бих препоръчал това на никого. Не бих го препоръчал, както не бих препоръчал на някого да извърши операция на собствения си мозък.“ (Адвокат, Финландия)

Социалната работа на място сочи за две тенденции на територията на държавите — членки на ЕС, които имат своите последици за ефективността на съдебното производство. Много малко дела за нарушения на защитата на данни се завеждат и в резултат на съдиите не им достигат умения и опит в областта на защитата на данните. Това на свой ред води до маргинализация на проблемите на защитата на данните, които не се разглеждат като приоритет, когато става въпрос за кампании за обучение и повишаване на осведомеността.

## Заклучения

Има няколко пътища, които трябва да се следват за подобряване на наличността и качеството на правните средства за защита, с които разполагат жертвите на нарушения на защитата на данни в ЕС. ЕС, неговите държави членки и отделните органи за защита на данните — всички те имат своята роля за доразвиване на настоящия подход за предоставяне на правни средства за защита.

Ролята на институциите на ЕС е особено важна в тази област. Европейската комисия предложи проект на регламент, определящ обща рамка на ЕС в областта на защитата на данни. Предложената рамка има за цел да хармонизира законодателството за защита на данните във всички държави — членки на ЕС, и да укрепи способността на националните органи за защита на данните да предоставят правна защита срещу нарушенията. От съществено значение е органите за защита на данните да са независими от външен контрол, както при разпределяне и изразходване на финансовите средства, така и при наемане на персонал. Тази независимост е особено важна, тъй като органите за защита на данните имат за задача да разглеждат и нарушения на защитата на данните от страна на държавата. Освен това те трябва да разполагат с подходящи процедури, достатъчно правомощия и адекватни ресурси, включително квалифицирани специалисти, които да използват тези процедури и правомощия.

ЕС следва да се стреми да увеличи финансирането за организациите на гражданското общество и независимите органи, които са в състояние да съдействат на жертвите при търсене на обезщетение в областта на защитата на данни. За да увеличи възможностите на жертвите да предявяват искове, ЕС следва да обсъди смекчаване на правилата за предявяване на искове, така че организациите, действащи в полза на

обществения интерес, да могат да подават жалба и да осигурят достъп за колективни действия.

Държавите — членки на ЕС, могат да помогнат за подобряване на съществуващите механизми за защита на данните, като предприемат необходимите стъпки за повишаване на осведомеността на широката общественост относно съществуването и функционирането на наличните механизми за подаване на жалби срещу нарушения на защитата на данните и на организациите на гражданското общество, които предлагат съдействие на жалбоподателите. Държавите — членки на ЕС, следва да предприемат действия за укрепване на професионалната компетентност на съдиите и адвокатите в областта на защитата на данни, като предоставят обучение и поставят допълнително ударение върху въпросите на защитата на данни в учебната програма по право. Освен че ще осигури качеството на и достъпа до юридическо представителство, това ще помогне да се съкрати съдебното производство, което работата на място посочи като пречка за хората, които търсят правни средства за защита.

Органите за защита на данните са също така съществено важна част от общата картина на основните права в ЕС; важно е онези, които търсят правни средства за защита, да осъзнаят това. Органите за защита на данните следва да увеличат осведомеността относно тяхното съществуване и ролята им, като култивират публичния си имидж като независими гаранتي на фундаменталното право на защита на данните. Те следва също така да се стремят към по-тясно сътрудничество с други гаранти на основните права, като органите по равнопоставеността, институциите за правата на човека и организациите на гражданското общество.



В пълния текст на доклада „Достъп до правни средства за защитата на данни в държавите – членки на ЕС“ е изследван характерът на нарушението на защитата на данни и са посочени пречките, пред които са изправени жертвите на такива нарушения, когато търсят обезщетение. Настоящият социално-правен доклад на FRA, в който е предложен анализ на режимите на защитата на данни в 28-те държави – членки на ЕС, и на интервютата със заинтересованите страни в 16 държави членки, очертава предизвикателствата, пред които хората са изправени, когато търсят такива правни средства за защита. Констатациите предоставят факти за информиране и подкрепа на усилията на Европейската комисия за всеобхватна реформа и укрепване на режима на ЕС за защита на данните.

## Допълнителна информация:

За пълния текст на доклада на FRA – „Достъп до правни средства за защитата на данни в държавите – членки на ЕС“ – вж. <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states>

Общ преглед на дейностите на FRA в областта на защитата на данни може да се намери на следния адрес: <http://fra.europa.eu/en/theme/data-protection-privacy>



Служба за публикации

## FRA – АГЕНЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ОСНОВНИТЕ ПРАВА

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Виена – Австрия  
Тел.: +43 158030-0 – Факс: +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto: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](https://twitter.com/EURightsAgency)



TK-01-13-752-BG-C doi:10.2811/47121

© Агенция на Европейския съюз за основните права, 2013 г.  
Photo: © SXC