

Přístup k prostředkům nápravy při porušení ochrany údajů v členských státech EU

Shrnutí

Článek 8 Listiny základních práv Evropské unie zaručuje všem jednotlivcům v Evropské unii (dále jen „EU“) právo na ochranu osobních údajů. Vyžaduje, aby tyto údaje byly zpracovány korektně k přesně stanoveným účelům. Zajišťuje právo každého na přístup ke svým osobním údajům i právo na jejich opravu. Stanoví, že na dodržování těchto práv musí dohlížet nezávislý orgán. Článek 47 zajišťuje právo na účinnou právní ochranu, včetně spravedlivého a veřejného projednání v přiměřené lhůtě.

K porušování ochrany údajů může docházet a dochází téměř kdekoli: v práci, v supermarketu nebo při práci s internetem. Může vyvolat emocionální tíseň a poškodit pověst nebo vztahy dané osoby.

„Důsledky (porušení lékařského tajemství) byly hrozné. Všichni lidé, kterým jsem věřila, se ode mě odvrátili – rodiče, pečovatelka, lékař. V sázce byla ztráta mého sebeurčení. [...] Zhroutil se mi celý svět a zůstala jsem sama bez peněz a podpory.“ (oběť porušení ochrany údajů, která se nedomáhala nápravy, Německo)

Osoby, které zaznamenaly takovéto porušení, mají nárok domáhat se nápravy. Mohou se obrátit na národní úřad pro ochranu osobních údajů nebo na jiné dostupné alternativní subjekty, kde si mohou stěžovat či se domáhat nápravy. Mnozí se jí domáhají proto, aby se podobná újma již nestala ostatním nebo aby dosáhli uznání toho, že jejich práva byla porušena. Od podání stížnosti je však může odraďovat obava, že řízení bude příliš dlouhé, složité nebo nákladné, zejména vyžaduje-li právní zastoupení.

Také se jim nemusí podařit najít odborné poznatky nebo rady, které potřebují.

Tento projekt FRA nabízí celounijní srovnávací analýzu dostupných prostředků nápravy zajišťujících práva jednotlivců v oblasti ochrany údajů. Zaměřuje se na styčný bod dvou základních práv zaručených Listinou základních práv Evropské unie: práva na ochranu osobních údajů (článek 8) a práva na účinnou právní ochranu (článek 47). Právo na účinnou právní ochranu je předpokladem účinného vymáhání a provádění všech ostatních základních práv, včetně ochrany údajů. Proto je důležité posuzovat obě základní práva společně.

„Myslím, že jedinou formou nápravy, kterou bych mohla vnímat jako povzbudivou, je uznání toho, že utrpěli újmu, nebo obdržení rozhodnutí, jež uvádí, že to, co se vám stalo, nebylo v pořádku, vaše práva byla porušena.“ (zástupce organizace na podporu obětí, Rumunsko)

Právní a sociologický výzkum FRA zkoumá jak využívání a uplatňování prostředků nápravy při porušení ochrany údajů, tak překážky domáhání se účinné právní ochrany v takovýchto případech. Na základě důkazů ze svého výzkumu identifikuje FRA kameny úrazu a navrhuje, jak je odstranit, s cílem přispět k probíhající reformě režimu ochrany údajů v EU.

Toto shrnutí předkládá hlavní závěry z výzkumu FRA, které jsou v plném znění zveřejněny v tiskové zprávě *Access to data protection remedies in EU Member States* (Přístup k prostředkům nápravy při porušení ochrany údajů v členských státech EU).

Právní souvislosti

Směrnice EU o ochraně údajů, tedy směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, zaručuje dostupnost prostředků nápravy při porušení ochrany údajů v členských státech EU, neboť vyžaduje, aby každý členský stát zřídil nezávislý orgán dozoru.

Evropská komise, motivovaná touhou po účinnějším vymáhání základního práva na ochranu osobních údajů, navrhla v roce 2012 komplexní reformu

pravidel EU pro ochranu údajů. Soubor reforem sestává z návrhu obecného nařízení o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, kterým se nahrazuje směrnice o ochraně údajů z roku 1995, a z návrhu obecné směrnice o ochraně údajů, již se nahrazuje rámcové rozhodnutí o ochraně údajů z roku 2008.

Cílem navrhovaného balíčku reforem je zvýšit nezávislost národních úřadů pro ochranu údajů a posílit jejich pravomoci napravit porušení.

Popis a kategorie dotazovaných

Všechny citace v tomto shrnutí jsou převzaty z plného znění zprávy *Access to data protection remedies in EU Member States* (Přístup k prostředkům nápravy při porušení ochrany údajů v členských státech EU). S cílem zvýšit srozumitelnost shrnutí upravila FRA kategorie citovaných osob. Shrnutí odkazuje na zdroj citací jako na „oběť porušení ochrany údajů, která se nedomáhala nápravou“;

ve zprávě v plném znění je uveden právní termín „osoba, která nepodala stížnost“ (angl. *non-complainant*). Obdobně na oběti, které se domáhaly nápravy, odkazuje zpráva v plném znění jako na „stěžovatele“. FRA také podnikla rozhovory s osobami, které pracují v podpůrných organizacích pro oběti porušení ochrany údajů, včetně zaměstnaneckých organizací, odborů nebo organizací zabývajících se stížnostmi. Zatímco shrnutí jejich úlohy specifikuje, zpráva v plném znění o nich hovoří kolektivně jako o „prostřednících“. O „právnících“ a „soudcích“ hovoří shrnutí i zpráva v plném znění.

Tabulka: Počty dotazovaných a účastníků diskusí v pracovních skupinách

	Počet dotazovaných			Počet účastníků v pracovních skupinách nebo rozhovorech		
	Stěžovatelé	Osoby, které nepodaly stížnost	Soudci/státní zástupci	Zaměstnanci orgánů pro ochranu údajů	Prostředníci	Praktikující právníci
<i>Plánované minimum</i>	30-40		6	6	6	6
Bulharsko	16	14	8	6	2	3
Česká republika	4	6	5	10	6	6
Finsko	24	6	6	8	6	6
Francie	25	9	5	6	7	8
Itálie	2	9	6	7	7	7
Lotyšsko	5	2	2	5	5	4
Maďarsko	13	19	6	9	6	5
Německo	20	6	5	6	5	4
Nizozemsko	24	9	7	6	6	5
Polsko	15	15	6	8	8	6
Portugalsko	7	7	6	2	3	4
Rakousko	7	6	5	2	7	8
Rumunsko	4	2	3		6	3
Řecko	16	15	4	7	7	5
Spojené království	28	2	6	10	9	4
Španělsko	11	3	4	5	6	6
Celkem	351		84	97	96	84

Sběr údajů a rozsah

Při tomto výzkumu zkoumala FRA právní rámec ochrany údajů v 28 členských státech EU; analyzovala zákony a procesní postupy s cílem předložit srovnávací analýzu právního stavu ochrany údajů napříč EU.

Od dubna do září 2012 prováděl Franet, víceoborová výzkumná síť FRA, kvalitativní terénní výzkum v 16 členských státech EU: v Bulharsku, České republice, Finsku, Francii, Itálii, Lotyšsku, Maďarsku, Německu, Nizozemsku, Polsku, Portugalsku, Rakousku, Rumunsku, Řecku, Spojeném království a Španělsku.

Rozhovorů nebo pracovních skupin se zúčastnilo více než 700 osob z šesti cílových skupin. Jednalo se o těchto šest cílových skupin: stěžovatelé, neboli oběti porušení ochrany údajů, které se domáhaly nápravy; osoby, které nepodalaly stížnost, jako například údajné oběti porušení ochrany údajů, jež se rozhodly nedomáhat se nápravy; soudci; zaměstnanci úřadů pro ochranu osobních údajů; prostředníci, včetně zaměstnanců organizací občanské společnosti, které poskytují podporu osobám, jež se staly předmětem porušení ochrany údajů; a praktikující právníci.

Klíčová zjištění a doporučení podložená důkazy

Na základě svých zjištění vidí FRA konkrétní možnosti, jak mohou instituce EU, členské státy a mechanismy provádění prostředků nápravy při porušení ochrany údajů zlepšit dostupnost a kvalitu prostředků nápravy pro oběti porušení ochrany údajů v EU. Ve světle toho navrhuje FRA několik kroků na podporu institucí EU a vnitrostátních politických činitelů při tvorbě a provádění opatření, která mají zajistit ochranu osobních údajů a možnost domoci se nápravy v případě porušení.

Znat svá práva: zvyšování povědomí

K účinnosti prostředků nápravy také přispívá větší veřejné povědomí o právu na ochranu údajů, o povaze porušování tohoto práva, o mechanismech nápravy a o tom, jak jich využít. Veřejnost musí být schopna rozpoznat porušení ochrany údajů, aby se mohla domáhat nápravy.

Tento výzkum FRA posuzoval různé typy porušení, kdo se jich dopouští, a dopad takových porušení na oběti. Zkoumal také, co oběti motivovalo domáhat se nápravy.

Typy porušení ochrany údajů

Jako nejčastější zdroje porušování ochrany údajů se při terénním výzkumu ukázaly internetové aktivity, přímý marketing a dohled pomocí videokamer prostřednictvím tajného využívání průmyslové televize. Za tato porušení nesou nejčastěji odpovědnost vládní orgány, donucovací orgány a finanční a zdravotnické instituce.

Nejčastější porušení ochrany údajů uváděná při terénním výzkumu se týkají internetových aktivit. Patří sem sociální média, nakupování na internetu, únik osobních údajů z internetových obchodů, *hacking* účtů elektronické pošty a databází, krádeže totožnosti, narušení bezpečnosti a zneužití osobních údajů celosvětovými internetovými společnostmi. Internetové aktivity se jednoznačně ukazují jako vysoce rizikové území z hlediska ochrany údajů.

Dalším rozšířeným porušováním údajů je přímý marketing a prospektování bez souhlasu příjemce, kdy jsou osobní údaje zneužívány prostřednictvím mobilních telefonů nebo elektronické či běžné pošty. Z terénního výzkumu vyplývá, že za tato porušení jsou často zodpovědní operátoři mobilních sítí a agentury na vymáhání dluhů. Respondenti také zaznamenali nedovolené postupy, například prodej osobních údajů třetím stranám.

Dotazovaní často poukazují na skrytý dohled pomocí videokamer na pracovišti, na veřejnosti nebo v supermarketech. Několik respondentů z různých zemí uvedlo, že se setkali s tajným sledováním prováděným orgány veřejné moci pomocí zvláštních technologií nebo tajně nainstalované průmyslové televize. Několik orgánů pro ochranu údajů, například ve Spojeném království, vypracovalo pokyny k využívání průmyslové televize.

Respondenti také uvádějí jiné údajné porušování ochrany údajů, konkrétně ve vztazích mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Patří sem sběr osobních údajů zaměstnanců, přístup k osobním údajům uloženým v počítačích zaměstnavatelů, využívání systémů označování a globálních polohovacích systémů, diskriminační využívání citlivých osobních údajů shromážděných prostřednictvím průzkumů

nebo auditů a prozrazování údajů zaměstnanců ze strany zaměstnavatelů.

Terénní výzkum také zjistil, že poměrně běžná jsou finanční porušení, včetně vloupání na bankovní účty nebo *hackingu* kreditních karet. Navzdory tomu výzkum odhalil pouze málo stěžovatelů, kteří uvádějí, že porušením utrpěli finanční újmu. V mnoha těchto případech popisují respondenti dotyčné částky jako malé, které se týkají telefonátů, poštovního a nákladů na přístup k záznamům a jejich změnu.

Dopad na oběti

Respondenti popisují škodu způsobenou porušením ochrany údajů jako psychickou a sociální, například emocionální tíseň nebo poškození pověsti. Účastníci také, přestože méně často, uvádějí finanční škody.

Osoby, které se setkaly s porušením ochrany údajů, se domáhají nápravy z mnoha důvodů, jako je například oprava nebo výmaz osobních údajů či sankce pro pachatele. Respondenti uváděli, že se snaží ochránit ostatní tím, že zabrání porušování v budoucnu, a domoci se uznání, že došlo k porušení.

Pokud jsou stěžovatelé i osoby, které nepodaly stížnost, dotázány, jakou škodu jim porušení ochrany údajů způsobilo, popisují ji nejčastěji jako psychickou nebo sociální. Zaměřují se na své emoce nebo na poškození svých vztahů či pověsti. Hovoří o různé míře emocionální tísně, dotčenosti a nejistoty, například o pocitech pronásledování nebo sledování, dokonce o bezmocnosti. Popisují poškození své profesní nebo osobní pověsti, ztrátu důvěry a jiné formy morální újmy, jak zjistil terénní výzkum FRA například v Bulharsku, Itálii, Lotyšsku, Maďarsku, Německu, Nizozemsku, Polsku, Rakousku, Řecku a Španělsku. Jeden španělský stěžovatel charakterizoval jeden z aspektů tohoto pocitu jako „bez-mocnost při zneužití pravomocí“.

„Odešla jsem (ze zaměstnání) za velmi bolestivých podmínek. [...] Bolelo mě srdce [...], a nemohla jsem se bránit, protože jsem nevěděla, zda tato obvinění existují.“
(oběť porušení ochrany údajů, která se domáhala nápravy, Řecko)

Dotazovaní v České republice, Itálii, Nizozemsku, Portugalsku a Rumunsku zaznamenali újmu vzniklou porušením v pracovní oblasti, například disciplinární řízení, suspendování, ukončení pracovního poměru nebo riziko propuštění. V některých z těchto případů se škody týkaly finančních ztrát, včetně pro-meškání pracovních příležitostí, neschopnosti získat půjčku, ztráty nároku na zdravotní péči nebo dávky, vysokých nákladů na právní zastoupení či bezprostředních finančních ztrát, a možnosti finančních ztrát nezákonným převzetím zodpovědnosti.

Někteří respondenti se domáhají nápravy, aby vyřešili především svou osobní situaci. Cílem mnohem větší části je zabránit porušování práv ostatních v budoucnu, získání uznání, že došlo k porušení, ukončení porušování nebo potrestání pachatele. Finanční kompenzace není převládajícím důvodem domáhání se nápravy. Respondenti nejčastěji uvádějí „zabránění porušování práv v budoucnu“, „zvýšení povědomí“, „zastavení nesprávného chování“, „hájení základních práv“, „vytrestání (dotčených orgánů)“, „získání uznání příslušného orgánu, že došlo k porušení“, nebo „potrestání pachatele.“

I když respondenti upozorňují na nedostatek povědomí o problému porušování ochrany údajů mezi odborníky i oběťmi, mají různé členské státy EU osvětové programy.

Stanovisko FRA

Obětem chybí povědomí o porušování ochrany údajů a o dostupných prostředcích nápravy. Tato zjištění z terénního výzkumu FRA jsou potvrzením existujících závěrů jejich předchozích výzkumů.

Jak FRA uznala ve své zprávě z roku 2010 Data protection in the European Union (Ochrana údajů v Evropské unii), zvyšování veřejného povědomí o právních předpisech o ochraně údajů je významným úkolem pro příslušné instituce, například pro národní orgány pro ochranu údajů. Na podobný nedostatek povědomí o antidiskriminační legislativě EU upozornila zpráva FRA Access to justice in cases of discrimination (Přístup ke spravedlnosti v případech diskriminace) z roku 2012 a stanovisko FRA z roku 2013 ke směrnicím EU o rovnosti. Osvětová opatření jsou zapotřebí pro všechny, od široké veřejnosti po soudce. V celé EU musí dojít ke značnému rozšíření znalostí o podpůrných organizacích, na které se mohou stěžovatelé obrátit při podávání stížností v oblasti ochrany údajů.

EU by mohla prosazovat a případně finančně podpořit osvětové kampaně na úrovni členských států EU. S cílem zvýšit povědomí osob z praxe v jednotlivých státech o pravidlech ochrany údajů připravila FRA společně s Radou Evropy a Evropským soudem pro lidská práva příručku o evropských právních předpisech v oblasti ochrany údajů.

Členské státy EU by mohly zvážit přijetí kroků potřebných ke zvýšení povědomí veřejnosti o existenci a fungování dostupných mechanismů pro podávání stížností, zejména orgánů pro ochranu údajů. Kromě toho by orgány pro ochranu údajů měly věnovat zvláštní pozornost pěstování svého veřejného obrazu jakožto nezávislých strážců základního práva na ochranu údajů a měly by posílit svou osvětovou činnost v oblasti ochrany údajů.

Domáhání se nápravy: posílení orgánů pro ochranu údajů

Pro ty, kdo se domáhají nápravy při porušení ochrany údajů, se orgány pro ochranu údajů ukázaly být nejoblíbenější a v mnoha případech jedinou relevantní cestou. Aby mohly tuto poptávku uspokojit, musí být zplnomocněny k poskytování důkladných a komplexních služeb.

Směrnice o ochraně údajů z roku 1995 stanoví pravomoci orgánů pro ochranu údajů a uděluje jim pravomoc provádět šetření a zasahovat, aby předešly porušování. Hrají významnou úlohu při nápravě porušování ochrany údajů, často působí jako první kontaktní místo pro oběti tohoto porušování. Tuto úlohu často uznávají vnitrostátní soudy; například ve Finsku jsou státní zástupci a soudy povinni poskytnout orgánu pro ochranu údajů příležitost být vyslechnut ve věcech, které se zabývají jednáním v rozporu s finským zákonem o ochraně osobních údajů.

Posílení úlohy orgánů pro ochranu údajů

Hlavní kritika národních orgánů pro ochranu údajů ze strany některých prostředníků se zaměřuje na špatnou komunikaci a na nedostatky v jejich průhlednosti a v jejich přispívání ke zvyšování veřejného povědomí. Někteří také zpochybňují nezávislost orgánů, hlavně kvůli možnému politickému obsazování funkcí.

Samotní zaměstnanci orgánů pro ochranu údajů vznášejí otázku vymahatelnosti rozhodnutí orgánů, což souvisí s jejich omezenými pravomocemi při zajišťování provádění rozhodnutí, včetně případů protiprávního zpracování údajů orgány veřejné správy. Podle zástupců národních orgánů pro ochranu údajů nedostatek lidských a finančních zdrojů brání praktickému fungování prostředků nápravy a podkopává kvalitu jejich práce.

Orgány pro ochranu údajů mohou nařizovat nápravu porušení ochrany údajů nebo ukládat pokuty, ačkoliv jejich pravomoci napravovat toto porušování a rozsah, v jakém je využívají, se v jednotlivých členských státech EU velmi liší. Tyto pravomoci zahrnují formální varování, zvláštní příkazy, soudní zákazy, odnětí licencí, pokuty, jiné peněžité sankce nebo postoupení věci soudům či státnímu zástupci příslušného členského státu.

„Někdy si lidé stěžují na řízení o doporučeních, a to je případ, kdy lidé prostě nevědí, co je vlastně záměrem a cílem řízení o doporučení a kde jsou naše hranice. Pak jim to samozřejmě vysvětlíme a řekneme, že tam prostě nemůžeme jít a například přestříhnout drát videokamery. Takže někdy jde prostě o špatné pochopení postupu a skutečnosti, že je vlastně zapotřebí obrátit se na soud.“ (zaměstnanci orgánu pro ochranu údajů, Rakousko)

Soudní orgány ve většině členských států EU mohou ukládat trestněprávní sankce v podobě pokuty nebo odnětí svobody. Délka odnětí svobody a výše pokuty se v jednotlivých členských státech EU liší. Podle některých respondentů sociologického terénního výzkumu, konkrétně soudců v Řecku, přispívá přisnost sankcí k účinnosti soudního řízení.

Ačkoliv mají orgány pro ochranu údajů obvykle k dispozici řadu opatření, nejčastěji ukládají v případě porušení ochrany údajů pokutu nebo finanční sankci, jak uvedlo 19 členských států EU. Výši uložené pokuty často stanoví vnitrostátní právní předpisy a mnoho členských států EU rozlišuje mezi fyzickými osobami nebo jednotlivci a právnickými osobami. Pokuty lze často zvýšit za účelem potrestání recidivistů nebo v případech, kdy došlo k mnohočetnému porušení.

„Hlavním terčem kritiky není nedostatek nezávislosti, ale to, že ochrana údajů nefunguje. Když se stěžovatelé domáhají nápravy bezúspěšně, říkají: ‚Zapomeňte na ochranu údajů.‘ To je image bezzubého, papírového tygra. [...] Z tohoto důvodu pro nás byla důležitá pravomoc vydávat příkazy; protože význam má úspěšné dokazování a vymáhání, ne jen ukládání pokut.“ (zaměstnanci orgánu pro ochranu údajů, Německo)

Přijetí navrhovaného nařízení Evropské komise by do práva EU zakotvilo pravomoc těchto orgánů ukládat správní sankce, a to pokuty a jiné peněžité sankce. Ačkoliv většina orgánů pro ochranu údajů tuto pravomoc již má, zjištění FRA ukazují, že navrhované nařízení by výrazně rozšířilo prostor pro větší pokuty do výše maximálně 1 000 000 EUR, nebo 2 % celkového ročního obrátu podniku.

Domáhání se nápravy prostřednictvím orgánů pro ochranu údajů

Většina stěžovatelů v 16 členských státech EU, které byly předmětem výzkumu, se domáhá nápravy prostřednictvím národních orgánů pro ochranu údajů. Této možnosti dávají přednost také osoby, které zvažovaly, že se budou domáhat nápravy, ale z nějakého důvodu tak neučinily. Stěžovatelé uvedli, že orgán pro ochranu údajů zvolili místo jiných alternativ z řady důvodů, včetně nižších nákladů, kratšího řízení, menší procesní složitosti, možnosti pro jednotlivce zahájit a využít řízení bez právního zastoupení, obdržených rad, kompetence orgánů i omezené dostupnosti jiných postupů.

Dotazovaní stěžovatelé byli méně ochotni zahájit soudní řízení kvůli vyšším nákladům, delšímu řízení a vnímané nutnosti být zastupován právníkem nebo

vyhledat jeho pomoc. Opatření trestního práva hrají v některých případech roli, ale až na určité pozoruhodné výjimky jsou v členských státech EU, které byly předmětem výzkumu, využívána jen vzácně.

„V tu chvíli jsem nemyslela na nápravu ani na kompenzaci. Byla jsem nespokojená s tím, že když podnik získá vaše údaje, je přesvědčen, že si s nimi může dělat cokoli. Chtěla jsem tuto praxi zastavit. Chtěla jsem, aby mé údaje byly vymazány.“ (oběť porušení ochrany údajů, která se domáhala nápravy, Lotyšsko)

Volba mechanismu nápravy závisí na dostupných informacích, které jsou obvykle nedostatečné, a na obdržených radách. Na základě povědomí o těchto otázkách lze osoby, které se setkaly s porušením ochrany údajů, rozdělit do dvou skupin. Většina dotazovaných uvádí, že jim chybějí informace. Druhá skupina, menšina „dobře informovaných“ dotazovaných, uvádí, že má dost informací díky svému profesnímu zaměření, obvykle právníckému, nebo předchozím zkušenostem.

Stanovisko FRA

Orgány pro ochranu údajů, hlavní aktéři, kteří chrání práva na ochranu údajů, hrají zásadní roli při vyřizování drtivé většiny stížností na ochranu údajů. Jsou zapotřebí další opatření, která zajistí, aby byl přístup k orgánům pro ochranu údajů účinný v praxi.

Nezávislost orgánů pro ochranu údajů musí být posílena reformou právních předpisů EU. Orgány pro ochranu údajů by měly mít větší pravomoci a kompetence podpořené adekvátními finančními a lidskými zdroji, včetně rozmanitých kvalifikovaných odborníků, jako jsou proškolení specialisté na informační technologie a právníci.

Evropský parlament a Rada EU navrhuje nařízení o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Toto obecné nařízení o ochraně údajů se snaží harmonizovat právní předpisy o ochraně údajů a posílit schopnost orgánů pro ochranu údajů porušení jejich ochrany napravit.

Posílení ochrany údajů by mohlo zahrnovat pojistky účinného vymáhání jejich rozhodnutí a přiměřenou délku řízení (v souvislosti se zákazem diskriminace viz také zpráva FRA z roku 2012 Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality [Přístup ke spravedlnosti v případech diskriminace: kroky k prohloubení rovnosti]). To by orgánům pro ochranu údajů umožnilo zůstat upřednostňovaným přístupovým bodem při porušení ochrany údajů a zároveň zefektivnilo stávající způsoby nápravy, snížilo celkové náklady, zkrátilo průtahy a omezilo formality (viz dokument z roku 2012 FRA Opinion on the proposed data protection reform package [stanovisko FRA k navrhovanému balíčku reformy ochrany údajů]).

Má-li se posílit autorita a důvěryhodnost orgánů pro ochranu údajů, měly by hrát významnou úlohu při vymáhání systému ochrany údajů díky pravomoci ukládat sankce nebo zahajovat řízení, která mohou k jejich uložení vést (viz také zpráva FRA z roku 2010 Data protection in the European Union: the role of national data protection authorities [Ochrana údajů v Evropské unii: úloha vnitrostátních orgánů pro ochranu údajů]).

Toto stanovisko je v souladu se zjištěními učiněnými v souvislosti s jinými orgány, které nejsou soudy, například se subjekty pro rovné zacházení, jak je zdůrazněno ve stanovisku FRA z roku 2013 ke směrnici EU o rovnosti (s. 3):

„To, do jaké míry postupy při vyřizování stížností plní svou úlohu napravit způsobené škody a působit na pachatele jako odstrašující prostředek, závisí na tom, zda orgány pro řešení sporů dokáží ukládat účinné, přiměřené a odražující sankce,“ a „umožnit organizacím občanské společnosti, včetně subjektů pro rovné zacházení, podávat žaloby k soudu nebo provádět šetření [...] by mohlo pomoci usnadnit vymáhání.“

Orgány pro ochranu údajů jsou vybízeny, aby byly transparentnější, aby efektivně komunikovaly s širokou veřejností, poskytovaly potřebné informace a usnadňovaly přístup k prostředkům nápravy v praxi. Kromě toho, jak zdůrazňuje zpráva FRA z roku 2010 o úloze národních orgánů pro ochranu údajů v EU, tyto orgány „by měly podporovat užší spolupráci a synergii s ostatními strážci základních práv [...] ve vznikající architektuře základních práv EU“ (s. 8). Tyto kroky by zlepšily image orgánů pro ochranu údajů, pohled na jejich účinnost a nezávislost a důvěru široké veřejnosti.

Získávání podpory: zvýšení úlohy organizací občanské společnosti

Při terénním výzkumu se organizace občanské společnosti ukázaly jako významný zdroj informací, poradenství, právní pomoci a zastoupení. Cenným způsobem doplňují statutární rámec ochrany údajů. Šíří také osvětu a propagují otázky ochrany údajů a možné prostředky nápravy. Těchto organizací je však příliš málo, což omezuje přístup lidí k prostředkům nápravy v praxi.

Terénní výzkum ukazuje, že je nedostatek organizací občanské společnosti, které jsou schopny nabízet komplexní a dobře propagované služby a rozvíjet svůj veřejný obraz v oblasti ochrany údajů. To omezuje přístup lidí k prostředkům nápravy v praxi.

„Naším klientům poskytujeme poradenství v různých oblastech: v právní, daňové, při porovnání nabídek, a dokonce důvěrné rady – pokud nám řeknou, že mají problémy, snažíme se je informovat o jejich právech a o tom, které právní nástroje lze k vyřešení těchto problémů využít. Někdy zase podnikáme vlastní kroky, zvláště nyní, když existuje nástroj hromadné žaloby, v případě, kdy daná otázka může být v zájmu mnoha jedinců.“ (zástupce organizace na podporu obětí, Itálie)

Při terénním výzkumu v 16 členských státech EU měla FRA potíže najít potenciální respondenty zastupující organizace občanské společnosti nebo prostředníky. Ve většině zemí bylo náročné najít zástupce z organizací, které se soustředí na otázky ochrany údajů nebo poskytování podpory obětem porušování nebo mají v této oblasti rozsáhlé zkušenosti.

Prostředníci dotazovaní při terénním výzkumu uváděli, že především poskytují poradenství a informace osobám, které se setkaly s porušováním ochrany údajů, v oblasti jejich práv a dostupných prostředků nápravy. Pomáhají jim se stížnostmi. Další činnosti uváděné respondenty průzkumu zahrnují vzdělávání, výzkum a odbornou přípravu. Někteří zdůrazňují osvětovou práci prostřednictvím kampaní ve sdělovacích prostředcích, článků a publikací, jakož i monitorování a lobbování.

„Největší prioritou je informovat – prostřednictvím časopisů, internetu, sdělovacích prostředků a různých publikací vysvětlujeme spoustu otázek, včetně této (ochrana údajů)... Zadržujeme poskytováme konzultace lidem, kteří je vyhledají a mají zájem; vysvětlujeme jim práva a postupy. Poté, je-li to zapotřebí, postoupíme případy příslušným orgánům [...]. A pak je tu právní a procesní zastupování, kde máme velmi významné právo zastupovat spotřebitele.“ (zástupce organizace na podporu obětí, Bulharsko)

Stanovisko FRA

Zpráva zdůrazňuje význam zprostředkovatelských organizací jakožto zdroje informací, poradenství, právní pomoci a zastoupení. Komplexní služby obětem porušování ochrany údajů je však schopen nabízet pouze velmi omezený počet organizací občanské společnosti. EU a její členské státy by měly zvýšit financování organizací občanské společnosti a nezávislých subjektů, které mohou pomoci obětem, jež se domáhají nápravy.

Oběti se často zdráhají podávat žaloby. Umožnění organizacím občanské společnosti podávat žaloby k soudu nebo provádět šetření by mohlo představovat významný krok, jak napomoci vymáhání. Jak již bylo zdůrazněno v jiných zprávách a stanoviscích FRA a potvrzeno zjištěními této zprávy, přísná pravidla aktivní legitimace před soudy brání organizacím občanské společnosti zaujmout v řízeních ve věcech porušování základních práv přímější roli (viz zpráva FRA z roku 2011 Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities [Přístup ke spravedlnosti v Evropě: přehled budoucích úkolů a příležitostí] a zpráva FRA z roku 2012 Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality [Přístup ke spravedlnosti v případech diskriminace: kroky k prohloubení rovnosti]).

Stanovisko FRA z roku 2012 k navrhovanému balíčku reformy ochrany údajů konkrétně uvádí, že EU by měla zvážit další uvolnění pravidel pro aktivní legitimaci, aby organizacím jednajícím ve veřejném zájmu umožnila podávat stížnosti na ochranu údajů v případech, kdy oběti pravděpodobně nepodají žalobu na správce údajů vzhledem k nákladům, stigmatu a jiné zátěži, které by mohly být vystaveny. Jak je zdůrazněno ve zprávách FRA o přístupu ke spravedlnosti, to by také zajistilo, že dojde k vyřízení případů strategického významu, a tedy zlepšilo kulturu dodržování právních předpisů o ochraně údajů. Toto rozšíření pravidel pro aktivní legitimaci by měly doprovázet další pojistky, které zachovávají správnou rovnováhu mezi účinným přístupem k prostředkům nápravy a zneužíváním žalob. Komise určitou formu hromadné stížnosti v zastoupení navrhla v obecném nařízení o ochraně údajů.

Prolomení překážek: snížení nákladů a zmírnění důkazního břemena

Výzkum FRA se snažil označit faktory, které obětem porušování ochrany údajů brání domáhat se nápravy. Kromě nedostatku odborného poradenství a podpory odhalil řadu překážek, včetně nákladů, nadměrné délky řízení a potíží s unesením důkazního břemene, zejména u internetového porušování.

Za významnou překážku přístupu k prostředkům nápravy v oblasti ochrany údajů považují respondenti náklady, ať již procesní nebo na právní zastoupení. Zdlouhavá řízení s nejistými výsledky náklady zvyšují a mohou také vést k tomu že náklady převáží nad jakýmkoliv potenciálními výhodami.

Důkazní břemeno jako problém uvádějí častěji dotazovaní stěžovatelé, prostředníci a praktikující právníci než dotazovaní soudci. Hovoří o problémech s předložením dostatečných a úplných důkazů, zvláště v souvislosti s internetovými aktivitami.

Jak lze předpokládat, osoby vystavené porušování upřednostňují prostředky nápravy, které s sebou nenesou náklady. Zjištění z terénního výzkumu ve většině z 16 zkoumaných členských států EU odhalují, že náklady a riziko nákladů patří k hlavním faktorům, když se lidé rozhodují iniciovat nebo pokračovat v projednávání svého případu.

Například náklady na právní zastoupení oběti porušování ochrany údajů často odradily od podání stížnosti. Vzhledem k významu právní pomoci v případech ochrany údajů hraje dostupnost a přístup k bezplatné právní pomoci klíčovou úlohu při rozhodování, kterých prostředků nápravy využít. Bezplatná právní pomoc a jiné prostředky, díky kterým jsou mechanismy nápravy bezplatné, pomáhají zpřístupnit tyto mechanismy většímu počtu lidí. Ze zjištění z terénního výzkumu vyplývá omezený přístup k mechanismům nápravy kvůli omezené právní pomoci.

„Stěžovatelé jsou ochotni udělat vše, co lze (zahájit trestní nebo občanskoprávní řízení, požádat o odškodnění, obrátit se na nejvyšší soud), za předpokladu, že s tím nejsou spojeny žádné náklady, ale pokud ano, nechtějí dělat nic kromě kontaktování španělské agentury pro ochranu údajů, což je navzdory svým omezením bezplatný postup.“ (právník, Španělsko)

Není-li nařízeno právní zastoupení, mohou stěžovatelé značně snížit náklady tím, že se budou zastupovat sami. Zastupování sebe sama však nemusí být kvůli složitosti této oblasti práva výhodnější. Poskytuje nicméně stěžovatelům, kteří by tak jinak nemuseli učinit, příležitost podat žalobu.

S tím souvisí vysoké náklady na soudní řízení. Stěžovatelům často brání obrátit se na soudy, i kdyby v případech vítězství mohli získat kompenzaci. Respondenti v mnoha zkoumaných členských státech EU považují vysoké procesní náklady v občanskoprávních soudních řízeních, včetně soudních poplatků, za problém; je tomu tak například ve Francii, Itálii, Maďarsku, Německu, Nizozemsku, Polsku, Portugalsku, Rakousku, Řecku, Spojeném království a Španělsku.

„V občanskoprávním řízení máte právníka, ale ne příliš mnoho právníků je s tímto zákonem obeznámeno. Ale potřebujete-li právníka, je občanskoprávní řízení prostě příliš drahé. [...] Občanskoprávní řízení může snadno stát několik tisíc eur, a to je hodně.“ (soudce, Nizozemsko)

Další překážkou uplatňování nároků je důkazní břemeno. Většina dotazovaných stěžovatelů z 16 členských států EU, ve kterých probíhal terénní výzkum, uváděla potíže s předkládáním dostatečných a úplných důkazů. Dotazovaní stěžovatelé v České republice, Lotyšsku, Portugalsku, Rumunsku, Řecku a Španělsku poukazují na důkazní břemeno jako na překážku domáhání se nápravy v oblasti ochrany údajů. Problémy se týkají potíží s prokazováním porušení ochrany údajů, hlavně pokud jde o internetové aktivity, a několika praktických překážek v souvislosti se získáváním důkazů ve specifické oblasti ochrany údajů. Dotazovaní právníci a prostředníci tento názor sdílejí, kdežto soudci, například v Portugalsku a Rumunsku, považují důkazní břemeno za přijatelné.

Stanovisko FRA

Oběti porušování ochrany údajů odrazuje od řešení případů několik důvodů, včetně nákladů a potíží spojených s prokazováním porušení ochrany údajů. Členské státy EU by měly zvážit prosazování podpory prostřednictvím středisek právního poradenství nebo práce pro bono. Tyto podpůrné mechanismy by měly doplňovat adekvátně zajištěný systém bezplatné právní pomoci, nikoliv jej nahradit.

Poskytování poradenství: rozšíření odborných právních znalostí o ochraně údajů

Výzkum odhalil nedostatek odborných znalostí u právnických profesí v oblasti ochrany údajů. Kromě zdlouhavého, složitého, nákladného a časově náročného řízení brání mnoha obětem domáhat se nápravy nedostatek spolehlivého odborného poradenství. Vybudování větší odborné kvalifikace právníků a soudců v oblasti ochrany údajů by zpřístupnilo tyto potřebné odborné znalosti, urychlilo rozhodování a zkrátilo zdlouhavá řízení.

Sami právníci upozorňují, že v tomto oboru existuje příliš málo odborníků a že k soudům se dostane jen málo případů. Tyto komentáře odpovídají tomu, jak obtížné bylo pro tento projekt najít soudce a právníky k rozhovorům v rámci terénního výzkumu.

„Existuje velmi málo praktikujících obhájců, kteří se specializují na ochranu údajů.“ (právník, Spojené království)

Nedostatek dostupného odborného právního zastoupení a poradenství, zdlouhavá a časově náročná řízení a související náklady mohou osoby, které se setkají s porušováním ochrany údajů, odradit od snahy o projednání jejich případů. Jednotlivce demotivují a brání jim domáhat se nápravy při porušení ochrany údajů také složité procesy, nedostatek povědomí a nespécializovaná podpora.

Zahájit soudní řízení o nápravu porušení ochrany údajů je možné v každém členském státě EU. Po zahájení může mít soudní řízení řadu možných výsledků v závislosti na závažnosti porušení a typu zahájeného soudního řízení – občanskoprávního, správního, nebo trestního.

„Teoreticky může stěžovatel vždy podat stížnost sám, ale nikomu bych to neradil. Doporučil bych to asi stejnou měrou, jako bych někomu doporučil, aby si sám operoval mozek.“ (právník, Finsko)

Sociologický terénní výzkum poukazuje na dva trendy napříč členskými státy EU, které mají důsledky pro účinnost soudních řízení. Je zahajováno velmi málo řízení ve věci ochrany údajů, a v důsledku toho chybějí soudcům dovednosti a zkušenosti v této oblasti. To zase vede k opomíjení otázek ochrany údajů, které nejsou vnímány jako priorita, dojde-li na odbornou přípravu a osvětové programy.

Stanovisko FRA

Právníci se zabývají případy z oblasti ochrany údajů jen zřídka, proto nevědí o použitelných právních postupech a zárukách. V této oblasti je nedostatek specializovaných soudců.

EU by mohla finančně podporovat činnosti v oblasti odborné přípravy právníků a soudců na poli právních předpisů o ochraně údajů a jejich provádění na úrovni členských států. Členské státy EU by se měly snažit posílit odbornou kvalifikaci soudců a právníků v oblasti ochrany údajů poskytnutím programů odborné přípravy a větším zdůrazněním otázek ochrany údajů v plánu odborné přípravy právnických profesí. To by zvýšilo dostupnost dostatečně kvalifikovaného právního zastoupení.

Posílení odborné kvalifikace by také pomohlo zkrátit řízení. Mezera v této kvalifikaci je jednou z překážek domáhání se nápravy u soudů, jak potvrdila zpráva FRA z roku 2011 Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities (Přístup ke spravedlnosti v Evropě: přehled budoucích úkolů a příležitostí) a zjištění plynoucí z tohoto terénního výzkumu.

Závěry

Existuje řada způsobů, jak zlepšit dostupnost a kvalitu prostředků nápravy dostupných obětem porušení ochrany údajů v EU. Svou úlohu v rozvoji současného přístupu k poskytování nápravy má EU, její členské státy i jednotlivé orgány pro ochranu údajů.

Zvlášť významná je v této oblasti úloha institucí EU. Evropská komise navrhla předlohu nařízení, které stanoví obecný rámec EU pro ochranu údajů. Navrhovaný rámec se snaží harmonizovat právní předpisy o ochraně údajů napříč členskými státy a posílit schopnost národních orgánů pro ochranu údajů napravovat porušení. Je nezbytné, aby orgány pro ochranu údajů byly nezávislé na vnější kontrole, pokud jde jak o přidělování a vydávání finančních prostředků, tak o nábor personálu. Tato nezávislost je zvlášť významná, neboť orgány pro ochranu údajů musí také řešit porušování ochrany údajů státem. Navíc musí být vybaveny řádnými postupy, dostatečnými pravomocemi a adekvátními zdroji, včetně kvalifikovaných odborníků, aby mohly tyto postupy a pravomoci využívat.

EU by se měla zaměřit na zvýšení financování organizací občanské společnosti a nezávislých subjektů, které mohou pomoci obětem, jež se domáhají nápravy v oblasti ochrany údajů. Za účelem posílení možnosti obětí podávat žaloby by EU měla zvážit další uvolnění pravidel aktivní legitimace, aby umožnila podávat

stížnosti organizacím jednajícím ve veřejném zájmu a otevřela prostor hromadným žalobám.

Členské státy EU mohou pomoci zlepšit stávající mechanismy ochrany údajů přijetím kroků potřebných ke zvýšení povědomí široké veřejnosti o existenci a fungování dostupných mechanismů podávání stížností na porušení ochrany údajů a organizací občanské společnosti, které nabízejí stěžovatelům podporu. Členské státy by také měly přijmout opatření na posílení odborné kvalifikace soudců a právníků v oblasti ochrany údajů poskytnutím školení a větším zdůrazněním otázek ochrany údajů v plánu odborné přípravy právnických profesí. Vedle zajištění kvality právního zastoupení a přístupu k němu by to pomohlo zkrátit délku řízení, což terénní výzkum vyzdvihl jako překážku pro osoby, které se domáhají nápravy.

Zásadní součástí oblasti základních práv EU jsou také orgány pro ochranu údajů; je důležité, aby je osoby, které se domáhají nápravy, tak i vnímaly. Orgány pro ochranu údajů by se měly zaměřit na šíření povědomí o své existenci a úloze a pěstovat svůj veřejný obraz nezávislých strážců základního práva na ochranu údajů. Měly by také usilovat o užší spolupráci s ostatními strážci základních práv, jako jsou subjekty pro rovné zacházení, instituce pro lidská práva a organizace občanské společnosti.





Úplná zpráva *Access to data protection remedies in EU Member States* (Přístup k prostředkům nápravy při porušení ochrany údajů v členských státech EU) se zabývá povahou porušení ochrany údajů a upozorňuje na překážky, se kterými se oběti tohoto porušování setkávají, když se domáhají nápravy. Tento sociologicko-právní projekt FRA, který nabízí analýzu režimů ochrany údajů v 28 členských státech EU a rozhovorů s příslušnými aktéry v 16 členských státech, upozorňuje na problémy, s nimiž se lidé potýkají, když se domáhají této nápravy. Zjištění poskytují důkazy, které informují a přispívají k úsilí Evropské komise komplexně zreformovat a posílit režim ochrany údajů EU.

Další informace:

Úplnou zprávu FRA *Přístup k prostředkům nápravy při porušení ochrany údajů v členských státech EU* naleznete na adrese: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states>

Přehled činností FRA v oblasti ochrany údajů je dostupný na adrese: <http://fra.europa.eu/en/theme/data-protection-privacy>

Tento přehled je k dispozici i ve francouzštině a němčině. Další překlady budou publikovány v roce 2014, včetně bulharské, chorvatské, české, dánské, nizozemské, estonské, finské, řecké, maďarské, italské, lotyšské, litevské, polské, portugalské, rumunské, řecké, slovenské, slovinské, španělské a švédské verze.



Úřad pro publikace

FRA – AGENTURA EVROPSKÉ UNIE PRO ZÁKLADNÍ PRÁVA

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



9 78 - 92 - 9239 - 420 - 2



9 789292 394202

© Agentura Evropské unie pro základní práva, 2013
Photo: © SXC