

# Acesso a vias de recurso em matéria de proteção de dados nos Estados-Membros da União Europeia

## Síntese

*O artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia garante a todas as pessoas da União Europeia (UE) o direito à proteção dos seus dados pessoais, exigindo que esses dados sejam objeto de um tratamento leal, para fins específicos. Assegura que todas as pessoas têm o direito de aceder aos dados que lhes digam respeito e de obter a respetiva retificação. Além disso, dispõe que uma autoridade independente deve fiscalizar o cumprimento deste direito. O artigo 47.º garante o direito à ação, incluindo o direito a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, publicamente e num prazo razoável.*

As violações da proteção de dados podem ocorrer e ocorrer efetivamente em quase todo o lado: no trabalho, no supermercado ou quando se navega na Internet. Podem causar sofrimento emocional e prejudicar a reputação ou as relações pessoais.

*«As consequências [da quebra do sigilo médico] foram terríveis. Todas as pessoas em quem eu confiava se afastaram: os meus pais, a porteira, o meu médico. Estava em jogo a perda da minha autodeterminação. [...] O meu mundo desmoronou-se e fiquei só, sem dinheiro nem apoio»* (vítima de violação da proteção de dados que não tentou uma ação, Alemanha)

O direito de recurso assiste a todas as pessoas que tenham sido alvo de tais violações. Podem recorrer à sua autoridade nacional de proteção de dados ou a outras alternativas disponíveis que lhes permitam apresentar queixa ou procurar reparação. Muitas fazem-no para evitar que outros sofram danos semelhantes ou obter o reconhecimento de que os seus direitos foram violados. No entanto, podem ser dissuadidas de apresentar queixa pelo receio de que os processos sejam demasiado morosos, complexos ou onerosos, especialmente se exigirem representação

legal. É igualmente possível que não encontrem o aconselhamento especializado de que necessitam.

O presente projeto da FRA procede a uma análise comparativa a nível da União Europeia das vias de recursos disponíveis para garantir os direitos das pessoas no domínio da proteção de dados. O seu objeto situa-se no cruzamento entre dois direitos fundamentais consagrados pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: o direito à proteção dos dados de caráter pessoal (artigo 8.º) e o direito à ação (artigo 47.º). O direito à ação é um pré-requisito para a aplicação e execução eficazes de todos os outros direitos fundamentais, incluindo o direito à proteção de dados. Como tal, é importante considerar os dois direitos fundamentais em conjunto.

*«Creio que a única ação que me parecia poder animar aquelas pessoas era obterem o reconhecimento de que tinham sido lesadas ou uma decisão dizendo "aquilo que lhe aconteceu não está certo, os seus direitos foram violados"»* (representante de uma organização de apoio à vítima, Roménia)

A investigação jurídica e social da FRA incide sobre a utilização e a aplicação das vias de recurso em matéria de proteção de dados, bem como sobre as barreiras que se colocam a um recurso efetivo quando a proteção de dados é violada. Com base nos dados resultantes dessa investigação, a FRA identifica tais obstáculos e sugere a forma de os eliminar, procurando contribuir assim para a reforma do regime de proteção de dados atualmente em curso na União Europeia.

Neste resumo apresentam-se as principais conclusões da investigação da FRA, que estão integralmente publicadas no relatório *Access to data protection remedies in EU Member States* («Acesso a vias de recurso em matéria de proteção de dados nos Estados-Membros da União Europeia»).

## Contexto jurídico

A Diretiva da União Europeia relativa à proteção de dados, ou Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, garante a disponibilidade de vias de recurso em matéria de proteção de dados nos Estados-Membros da União, exigindo que seja estabelecida em cada um deles uma autoridade de controlo independente.

A Comissão Europeia, movida pelo desejo de uma aplicação mais eficaz do direito fundamental à proteção dos dados pessoais, propôs em 2012 uma

ampla reforma das normas de proteção de dados da União Europeia. O pacote de reformas é constituído por uma proposta de regulamento geral sobre a proteção de dados, que substitui a diretiva relativa à proteção de dados de 1995, e por uma proposta de diretiva geral sobre a proteção de dados que substitui a decisão-quadro sobre proteção de dados de 2008.

O pacote de reformas proposto pretende aumentar a independência das autoridades nacionais de proteção de dados e reforçar os seus poderes na ação contra essas violações.

### Descrição e categorias de entrevistados

Todas as citações incluídas no resumo são extraídas do relatório completo «Acesso a vias de recurso em matéria de proteção de dados nos Estados Membros da União Europeia». Para facilitar a leitura do resumo, a FRA alterou as categorias de pessoas citadas. O resumo designa a fonte de uma citação por «vítima de violação da proteção de dados que não intentou uma ação», quando no relatório completo ela é designada pelo termo jurídico

«não queixoso». Do mesmo modo, as vítimas que intentaram uma ação são designadas no relatório integral como «queixosos». A FRA também entrevistou pessoas que trabalham em organizações de apoio às vítimas de violação da proteção de dados, incluindo grupos como organizações de trabalhadores, sindicatos ou organizações que tratam queixas. O resumo especifica as funções que desempenham, o relatório completo designa-os por «intermediários». Os «advogados» e «juizes» têm a mesma designação tanto no resumo como no relatório completo.

**Quadro: Número de entrevistados e participantes nos debates dos grupos de referência**

	Número de entrevistados			Número de participantes em grupos de referência ou entrevistas		
	Queixosos	Não queixosos	Juízes/ /procuradores	Pessoal de APD	Intermediários	Advogados
<i>Mínimo previsto</i>	30-40		6	6	6	6
Alemanha	20	6	5	6	5	4
Áustria	7	6	5	2	7	8
Bulgária	16	14	8	6	2	3
Espanha	11	3	4	5	6	6
Finlândia	24	6	6	8	6	6
França	25	9	5	6	7	8
Grécia	16	15	4	7	7	5
Hungria	13	19	6	9	6	5
Itália	2	9	6	7	7	7
Letónia	5	2	2	5	5	4
Países Baixos	24	9	7	6	6	5
Polónia	15	15	6	8	8	6
Portugal	7	7	6	2	3	4
Reino Unido	28	2	6	10	9	4
República Checa	4	6	5	10	6	6
Roménia	4	2	3	0	6	3
<b>Total</b>	<b>351</b>		<b>84</b>	<b>97</b>	<b>96</b>	<b>84</b>

## Recolha e cobertura dos dados

Para efeitos desta investigação, a FRA examinou o quadro regulamentar da proteção de dados nos 28 Estados-Membros da União Europeia, analisando as leis e regulamentos com vista a apresentar uma análise comparativa da situação jurídica existente neste domínio no conjunto da UE.

Entre abril e setembro de 2012, a rede de investigação multidisciplinar da FRA, Franet, procedeu a um trabalho de campo qualitativo em 16 Estados-Membros da União Europeia: Áustria, Bulgária, República Checa, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Países Baixos, Polónia,

Portugal, Roménia, Espanha e Reino Unido. Mais de 700 pessoas de seis grupos-alvo foram entrevistadas ou participaram em grupos de referência. Estes seis grupos-alvo eram os seguintes: queixosos ou vítimas de violações da proteção de dados que intentaram uma ação; não queixosos, como as alegadas vítimas de violações da proteção de dados que decidiram não intentar uma ação; juízes; pessoal das autoridades de proteção de dados; intermediários, incluindo funcionários de organizações da sociedade civil que prestam apoio a pessoas sujeitas a violações da proteção de dados; e advogados em exercício.

## Principais conclusões e recomendações baseadas nos factos apurados

Com base nos factos apurados, a FRA considera que existem possibilidades concretas de as instituições da União Europeia, os Estados-Membros e os mecanismos envolvidos aplicarem meios processuais de proteção de dados que melhorem a disponibilidade e a qualidade das vias de recurso ao dispor das vítimas de violações da proteção de dados na UE. Tendo isto em conta, a FRA sugere várias medidas para apoiar as instituições da União e os decisores políticos nacionais no desenvolvimento e aplicação de medidas destinadas a salvaguardar a proteção dos dados pessoais e a exigir reparação em caso de violação.

### Conhecimento dos direitos individuais: consciencialização

A maior consciencialização do público sobre o direito à proteção de dados, a natureza das violações desse direito, os mecanismos de reparação e a forma de tirar partido deles, também contribui para a eficácia dos recursos. Para intentar uma ação, o público tem de ser capaz de reconhecer uma violação da proteção de dados.

Esta investigação da FRA debruçou-se sobre os diversos tipos de violações, os seus perpetradores e o impacto que exercem nas vítimas. Examinou também os motivos que levam estas últimas a utilizar as vias de recurso.

### Tipos de violação da proteção de dados

As atividades baseadas na Internet, o *marketing* direto e a videovigilância através da utilização secreta de CCTV (televisão em circuito fechado) surgem no trabalho de campo como as fontes mais frequentes de violações da proteção de dados. Os organismos governamentais, os serviços responsáveis pela aplicação da lei e as instituições financeiras e de saúde são os maiores responsáveis por essas violações.

As violações da proteção de dados mais frequentemente mencionadas durante o trabalho de campo referem-se a atividades baseadas na Internet. Entre elas figuram as redes sociais, as compras em linha, a fuga de dados pessoais das lojas em linha, a pirataria informática das contas de correio eletrónico e das bases de dados, o roubo de identidade, as falhas de segurança e a utilização abusiva de dados pessoais pelas empresas operadoras de Internet a nível mundial. As atividades baseadas na Internet emergem claramente como um território de alto risco do ponto de vista da proteção de dados.

Outra violação muito comum da proteção de dados é o *marketing* direto e a prospeção comercial sem o consentimento do destinatário, quando os dados pessoais são abusivamente utilizados em telemóveis, mensagens de correio eletrónico ou por via postal. Os operadores de telemóveis e os cobradores de dívidas são frequentemente responsáveis

por essas violações, segundo indica o trabalho de campo. Os inquiridos também referem práticas irregulares como a venda de dados pessoais a terceiros.

Muitos entrevistados mencionam a existência de videovigilância oculta no local de trabalho, em locais públicos ou supermercados. Vários inquiridos de diversos países dizem ter sido confrontados com vigilância secreta realizada pelas autoridades públicas com tecnologia especial ou através de televisão em circuito fechado instalada sem o seu conhecimento. Várias autoridades de proteção de dados, por exemplo no Reino Unido, já elaboraram orientações sobre a utilização da televisão em circuito fechado.

Nas relações entre empregadores e trabalhadores, especificamente, os inquiridos referem outras alegadas violações da proteção de dados. Entre elas figuram a recolha de dados pessoais dos trabalhadores, o acesso a dados pessoais armazenados nos computadores dos empregadores, a utilização de sistemas de etiquetagem e de localização global, o uso discriminatório de dados pessoais sensíveis recolhidos através de inquéritos ou auditorias e a divulgação de dados dos trabalhadores pelos empregadores.

O trabalho de campo conclui igualmente que as violações de carácter financeiro são bastante comuns, incluindo a entrada abusiva em contas bancárias ou a pirataria de cartões de crédito. Mesmo assim, a investigação identificou poucos queixosos que afirmam ter sofrido prejuízos financeiros decorrentes da violação. Em muitos desses casos, os inquiridos descrevem as somas envolvidas como pouco importantes, estando relacionadas com chamadas telefónicas, franquias postais e custos resultantes do acesso aos registos e respetiva correção.

## Impacto nas vítimas

Os inquiridos dizem que os danos resultantes das violações da proteção de dados são de natureza psicológica e social, como o sofrimento emocional ou os prejuízos causados à reputação. Os participantes também mencionam prejuízos financeiros, embora com menos frequência.

As vítimas de violações da proteção de dados procuram uma reparação por vários motivos, como a retificação ou a supressão de dados pessoais e a punição dos infratores. Os inquiridos dizem que procuram proteger outras pessoas prevenindo futuras violações e obter reconhecimento de que houve uma violação.

Quando interrogados sobre os danos causados pela violação dos seus dados pessoais, tanto queixosos como não queixosos descrevem-nos geralmente em termos psicológicos ou sociais, centrando-se nas suas emoções ou no mal causado às suas relações e reputação pessoal. Referem vários graus de sofrimento emocional, ofensa e insegurança, como sentimentos de perseguição ou de estarem a ser vigiados, e até de desamparo. Descrevem prejuízos para a sua reputação profissional ou pessoal, perda de confiança e outras formas de danos morais, como a investigação da FRA no terreno revelou, por exemplo, na Áustria, Bulgária, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Países Baixos, Polónia e Espanha. Um queixoso espanhol caracteriza em parte este sentimento como «impotência perante um abuso de poder».

*«Saí [do meu emprego] em condições muito penosas. [...] Doía-me o coração [...] e não me podia defender porque não sabia se aquelas acusações existiam»*

(vítima de violação da proteção de dados que não intentou uma ação, Grécia)

Pessoas entrevistadas na República Checa, na Itália, nos Países Baixos, em Portugal e na Roménia referem danos resultantes de violações no domínio do emprego, como processos disciplinares, suspensões e/ou cessação do contrato de trabalho ou risco de despedimento. Em alguns desses casos, os danos referem-se a prejuízos financeiros, incluindo perda de oportunidades de emprego, incapacidade de obter um empréstimo, supressão do direito a assistência médica ou a prestações sociais, elevados custos da representação legal ou perdas financeiras imediatas, bem como a perspectiva de as vir a sofrer através da presunção ilegal de responsabilidades.

Alguns inquiridos procuram obter reparação sobretudo para resolverem a sua situação pessoal, mas uma percentagem muito maior pretende impedir que outros sejam confrontados com idênticas violações no futuro, conseguir que a violação seja reconhecida e travada, ou punir o infrator. A compensação financeira não é uma razão prevalecente das ações intentadas. Os inquiridos mencionam a maioria das vezes os seguintes motivos: «prevenção de futuras violações dos direitos», «sensibilização», «pôr termo à prática incorreta», «defender os direitos fundamentais», «dar uma lição [às autoridades em causa]», «fazer com que a autoridade competente reconheça a violação» ou «punir o infrator».

Embora os inquiridos realcem o desconhecimento do problema das violações da proteção de dados tanto por parte dos profissionais como das vítimas,

em diversos Estados-Membros da União Europeia já existem programas de sensibilização.

#### Parecer da FRA

*As vítimas não têm conhecimento das violações da proteção de dados nem das vias de recurso disponíveis. Os resultados deste trabalho de campo da FRA confirmam anteriores conclusões da investigação da FRA.*

*Tal como reconhecia o relatório da FRA de 2010 Data protection in the European Union («Proteção de dados na União Europeia»), é importante que as instituições relevantes, como as autoridades nacionais de proteção de dados, deem a conhecer a legislação relativa à proteção de dados. Um desconhecimento semelhante foi realçado no relatório da FRA de 2013 «Acesso à justiça em casos de discriminação», e no parecer da FRA de 2013 sobre as diretivas da UE em matéria de igualdade, no tocante à legislação sobre não discriminação. São necessárias medidas de sensibilização nesta matéria que abranjam desde o grande público até aos juízes. Em toda a União, há que aumentar significativamente o conhecimento sobre as organizações de apoio a que os queixosos podem recorrer para apresentar queixas referentes à proteção de dados.*

*A União Europeia poderia promover, e talvez apoiar financeiramente, campanhas de sensibilização a nível dos Estados-Membros. Foi justamente para divulgar melhor as normas de proteção dos dados entre os profissionais nacionais que a FRA, juntamente com o Conselho da Europa e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, elaborou um manual sobre a legislação europeia em matéria de proteção de dados.*

*Os Estados-Membros da União Europeia poderiam ponderar tomar as medidas necessárias para que o público conheça melhor a existência e o funcionamento dos mecanismos disponíveis para a apresentação de queixas, designadamente as autoridades de proteção de dados. Além disso, estas autoridades devem cultivar com especial atenção o seu perfil público como guardiãs independentes do direito fundamental à proteção de dados e aumentar as ações de sensibilização neste domínio.*

## Vias de recurso: reforçar as autoridades de proteção de dados

Para as pessoas que procuram obter reparação para as violações da proteção de dados, as autoridades de proteção de dados provaram ser a via mais procurada e, em muitos casos, a única relevante para o efeito. A fim de responderem a esta procura, devem dispor dos poderes necessários para prestar um serviço consistente e exaustivo.

A diretiva relativa à proteção de dados de 1995 define as competências das autoridades de proteção de dados, outorgando-lhes o poder de investigar e intervir para impedir a ocorrência de violações. Desempenham, por isso, um importante papel na ação contra as violações da proteção de dados, funcionando muitas vezes como primeiro ponto de contacto para as vítimas. Este papel é frequentemente reconhecido pelos tribunais nacionais. Na Finlândia, por exemplo, os procuradores do ministério público e os tribunais têm de conceder à autoridade de proteção de dados a oportunidade de ser ouvida nos processos referentes a infrações à Lei dos Dados Pessoais finlandesa.

## Reforçar o papel das autoridades de proteção de dados

Algumas das principais críticas que os intermediários fazem às autoridades nacionais de proteção de dados prendem-se com a comunicação deficiente, a transparência insuficiente e a pouca contribuição para a sensibilização do público. Algumas também questionam a independência dessas autoridades, sobretudo devido a eventuais nomeações de carácter político.

Os próprios funcionários das autoridades de proteção de dados levantam a questão da aplicabilidade das decisões das autoridades, a qual está relacionada com a sua limitada competência para assegurarem a aplicação dessas decisões, nomeadamente nos casos de tratamento ilegal de dados pelas administrações públicas. Segundo os representantes das autoridades nacionais de proteção de dados, a falta de recursos humanos e financeiros dificulta o funcionamento das vias de recurso na prática e prejudica a qualidade do seu trabalho.

As autoridades de proteção de dados podem emitir ordens para corrigir violações da proteção de dados ou aplicar coimas, embora os seus poderes para corrigir essas violações e a medida em que os

usam variem muito entre os Estados-Membros da União Europeia. Esses poderes incluem advertências formais, ordens específicas, injunções, revogação de licenças, coimas, outras sanções monetárias e o envio do caso para os tribunais competentes ou o ministério público do Estado-Membro.

*«Às vezes as pessoas queixam-se do procedimento da Provedoria de Justiça e isso acontece porque desconhecem o objetivo e a finalidade concretos de tal procedimento, bem como os nossos limites. É claro que lhes explicamos e dizemos “não podemos chegar lá, por exemplo, e cortar os fios da câmara de vídeo”. Sim, por vezes há um entendimento errado do procedimento e as pessoas não percebem que têm mesmo de recorrer aos tribunais»* (pessoal da autoridade de proteção de dados, Áustria)

As autoridades judiciais da maioria dos Estados-Membros da União Europeia podem aplicar sanções penais sob a forma de uma coima ou pena de prisão, mas a duração da pena e o montante da coima podem variar consoante o Estado-Membro. Alguns inquiridos durante o trabalho de campo na área social, concretamente os juizes da Grécia, consideram que a severidade das sanções contribui para a eficácia dos processos judiciais.

Embora as autoridades de proteção de dados tenham normalmente várias medidas ao seu dispor, o mais comum é aplicarem uma coima ou sanção pecuniária em caso de violação da proteção de dados, conforme indicam as informações obtidas em 19 Estados-Membros da União Europeia. A legislação nacional estabelece, com frequência, o montante da coima aplicada, e muitos Estados-Membros da UE fazem uma distinção entre as pessoas singulares ou indivíduos e as entidades jurídicas ou pessoas coletivas. É frequente o montante das coimas poder ser aumentado para punir os reincidentes, ou nos casos em que foram cometidas numerosas violações.

*«O principal motivo de crítica não é a nossa falta de independência, mas sim a inoperância da proteção de dados. Quando os queixosos não conseguem obter reparação, dizem “esqueçam a proteção de dados”. Esta é a imagem de um tigre sem dentes, um tigre de papel. [...] Daí a importância do podermos emitir ordens, porque o que conta é realizar e fazer aplicar medidas e não apenas emitir sanções pecuniárias»* (pessoal da autoridade de proteção de dados, Alemanha)

A adoção da proposta de regulamento apresentada pela Comissão Europeia consagraria no direito da União Europeia o poder dessas autoridades de aplicarem sanções administrativas, nomeadamente coimas e outras sanções pecuniárias. Não obstante a maioria das autoridades de proteção de dados

já terem poder para tal, de acordo com os resultados obtidos pela FRA, o regulamento proposto aumentaria significativamente o âmbito de aplicação de coimas mais elevadas, que poderiam chegar a 1 000 000 de euros, ou 2% do volume de negócios anual de uma empresa.

## Obtenção de reparação através das autoridades de proteção de dados

A maioria dos queixosos dos 16 Estados-Membros da União Europeia abrangidos pela investigação optam por procurar obter reparação através da autoridade nacional de proteção de dados. Foi também essa a opção preferida pelas pessoas que ponderaram a possibilidade de obter reparação, mas que por qualquer motivo acabaram por não o fazer. Os queixosos dizem que preferiram a autoridade para a proteção de dados às outras alternativas por diversas razões, nomeadamente: menores custos, processos menos morosos, menor complexidade processual, a possibilidade de as pessoas singulares, sem representação legal, desencadearem e utilizarem o procedimento; o aconselhamento recebido; a competência das autoridades e também a disponibilidade limitada de outros procedimentos.

Os queixosos inquiridos estavam mais relutantes em instaurar processos judiciais devido aos custos mais elevados, à maior morosidade dos procedimentos e à necessidade constatada de serem representados ou assistidos por um advogado. As medidas de direito penal desempenham algum papel em determinados casos, mas quase nunca são usadas, salvo raras exceções, nos Estados-Membros da União Europeia abrangidos pela investigação.

*«Nesse momento, não pensei em reparação ou indemnização. Incomodava-me que uma empresa pense que, se receber os nossos dados, pode fazer o que quiser com eles. Eu queria pôr termo a essa prática. Queria que os meus dados fossem suprimidos»*

(vítima de violação da proteção de dados que não intentou uma ação, Letónia)

A escolha da via de recurso depende da informação disponível, que é em geral insuficiente, e do aconselhamento recebido. Com base no conhecimento que têm destas questões, as pessoas afetadas por violações da proteção de dados podem ser divididas em dois grupos. A maioria dos entrevistados dizem ter falta de informação. O segundo grupo, uma minoria de entrevistados «bem informados», afirma ter informação suficiente devido à sua formação profissional, normalmente jurídica, ou experiência anterior.

## Parecer da FRA

*As autoridades de proteção de dados, que estão na primeira linha da defesa desse direito, têm um papel essencial no tratamento da esmagadora maioria das queixas relativas à sua violação. Daí a necessidade de medidas adicionais para assegurar que o acesso a essas autoridades é efetivo na prática.*

*A independência das autoridades de proteção de dados deve ser reforçada através de uma reforma da legislação da União Europeia. Há que conferir-lhes maiores poderes e competências, dotando-as também de recursos financeiros e humanos adequados, incluindo profissionais qualificados em diversos domínios, designadamente especialistas em informática e advogados experientes.*

*O Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia estão a propor um regulamento relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. Este regulamento geral sobre a proteção de dados pretende harmonizar a legislação nesta matéria e tornar as autoridades de proteção de dados mais capazes de porem termo às violações.*

*O reforço da proteção de dados poderia incluir a adoção de garantias tendo em vista a execução efetiva das decisões dessas autoridades e a duração razoável dos procedimentos (ver também no contexto específico da não discriminação o relatório da FRA de 2012 «Acesso à justiça em casos de discriminação na União Europeia: medidas para uma maior igualdade»). Possibilitar-se-ia, deste modo, que as autoridades de proteção de dados continuassem a ser o ponto de acesso privilegiado para as violações da proteção de dados, simplificando-se simultaneamente as vias de recurso existentes e reduzindo-se os custos, os atrasos e as formalidades em geral [ver Opinion on the proposed data protection reform package («Parecer da FRA sobre a proposta de pacote de reforma da proteção de dados») de 2012].*

*Para reforçar a sua autoridade e credibilidade, as autoridades de proteção de dados devem desempenhar um papel importante na aplicação do sistema de proteção de dados, tendo poderes para emitir sanções ou iniciar procedimentos que possam conduzir à aplicação de sanções [ver também o relatório de 2010 da FRA Data protection in the European Union: the role of national data protection authorities («Proteção de dados na União Europeia: o papel das autoridades nacionais de proteção de dados»)].*

*Este parecer está em sintonia com os resultados obtidos no contexto de outros organismos não judiciais, como os organismos de promoção da igualdade, tal como é realçado no Parecer de 2013 da FRA sobre as diretivas da União Europeia em matéria de igualdade (p. 3):*

*«Os procedimentos de apresentação de queixas poderão cumprir a sua missão de reparar os danos causados e dissuadir os infratores na medida em que os órgãos de resolução de litígios tenham capacidade para aplicar sanções eficazes, proporcionadas e dissuasoras» e «a aplicação poderá ser facilitada ao permitir-se que as organizações da sociedade civil, incluindo os organismos de promoção da igualdade, levem as queixas a tribunal ou realizem investigações [...]».*

*As autoridades de proteção de dados são incentivadas a serem mais transparentes e a comunicarem eficazmente com o público em geral, fornecendo as informações necessárias e facilitando na prática o acesso às vias de recurso. Além disso, como aponta o relatório de 2010 da FRA sobre o papel das autoridades nacionais de proteção de dados na União Europeia, estas autoridades «devem promover uma cooperação mais estreita e as sinergias com outros guardiões dos direitos fundamentais [...] na arquitetura emergente da UE neste domínio» (p. 8). Tais medidas melhorariam a imagem das autoridades de proteção de dados, a perceção da sua eficácia e independência, e a confiança do público em geral.*

## Angariação de apoio: reforçar o papel das organizações da sociedade civil

O trabalho de campo revelou que as organizações da sociedade civil constituem uma importante fonte de informação, aconselhamento, assistência jurídica e representação legal, constituindo um complemento valioso para o quadro regulamentar de proteção de dados. Além disso, publicitam e sensibilizam o público para as questões de proteção

de dados e as possíveis vias de recurso. Contudo, essas organizações são muito poucas, o que dificulta, na prática, o acesso às vias de recurso.

A escassez de organizações da sociedade civil capazes de prestar serviços completos e bem publicitados, desenvolvendo um perfil público no domínio da proteção de dados, foi comprovada pelo trabalho de campo e, na prática, limita o acesso das pessoas às vias de recurso.

«Prestamos aconselhamento aos membros da associação em vários domínios: jurídico, fiscal, a melhor relação qualidade-preço, e mesmo quando as pessoas nos dizem confidencialmente que têm problemas, tentamos informá-las dos seus direitos e dos instrumentos jurídicos que podem ser utilizados para resolver esses problemas. Às vezes, intentamos ações, principalmente agora que existe um instrumento de tutela coletiva, quando se trata de um problema que afeta várias pessoas» (representante de uma organização de apoio à vítima, Itália)

Não foi fácil ao trabalho de campo da FRA nos 16 Estados-Membros da União Europeia encontrar potenciais entrevistados que representassem organizações da sociedade civil ou intermediários. Na maioria dos países, foi muito difícil encontrar representantes de organizações que se ocupem especificamente das questões de proteção de dados, prestem apoio às vítimas de violações de dados pessoais ou possuam uma vasta experiência neste domínio.

Os intermediários entrevistados durante o trabalho de campo afirmam que o seu principal trabalho é aconselhar e informar pessoas sujeitas a violações

da proteção de dados sobre os seus direitos e as vias de recurso disponíveis, prestando-lhes também assistência na apresentação das suas queixas. Os inquiridos mencionaram ainda outras atividades nos domínios da educação, investigação e formação, tendo alguns destacado o trabalho de sensibilização através de campanhas, artigos e publicações nos meios de comunicação social, bem como atividades de monitorização e representação de interesses.

«A nossa principal prioridade é informar e esclarecer sobre várias questões, incluindo esta [proteção de dados], através da revista e do sítio web, bem como dos meios de comunicação social e de diversas publicações... Em segundo lugar, prestamos aconselhamento a pessoas que o procuram e estão interessadas, explicando-lhes os direitos e procedimentos. Depois, se for necessário, encaminhamos os casos para as autoridades competentes [...] Há ainda a representação legal e processual, em que nos foi outorgado o direito muito importante de representar os consumidores» (representante de uma organização de apoio à vítima, Bulgária)

#### Parecer da FRA

O relatório realça a importância das organizações intermediárias como fonte de informação, aconselhamento, assistência jurídica e representação legal. No entanto, o número de organizações da sociedade civil capazes de prestar serviços completos às vítimas de violações da proteção de dados é muito pequeno. A União Europeia e os seus Estados-Membros devem aumentar o financiamento destinado às organizações da sociedade civil e aos organismos independentes capazes de ajudar as vítimas a obterem reparação.

Muitas vezes, as vítimas têm relutância em recorrer aos tribunais. Permitir que as organizações da sociedade civil intentem ações judiciais ou realizem investigações poderia contribuir grandemente para a lei ser efetivamente aplicada. Tal como já foi dito noutros relatórios e pareceres da FRA e confirmado pelas conclusões do presente relatório, normas estritas em matéria de legitimidade processual impedem que as organizações da sociedade civil assumam um papel mais direto na litigação de casos de violação dos direitos fundamentais [ver relatórios da FRA Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities (O acesso à justiça na Europa: uma perspetiva geral sobre os desafios e as oportunidades) de 2011 e Access to justice in cases of discrimination in the EU — Steps to further equality (Acesso à justiça em casos de discriminação na União Europeia — Passos conducentes a uma maior igualdade) de 2012].

O Parecer da FRA de 2012 sobre o pacote de reformas em matéria de proteção de dados afirma, em particular, que a União Europeia deverá afrouxar as normas em matéria de legitimidade processual para permitir que organizações defensoras do interesse público apresentem queixas relativas à proteção de dados quando for improvável que as vítimas intentem ações judiciais contra um responsável pelo tratamento de dados devido aos custos, ao estigma e a outros encargos a que poderiam ser expostas. Tal como sublinham os relatórios da FRA sobre o acesso à justiça, essa medida também permitiria assegurar o tratamento de casos de importância estratégica, reforçando a cultura de cumprimento da legislação em matéria de proteção de dados. Esse alargamento das normas em matéria de legitimidade processual deve ser acompanhado por salvaguardas adicionais para preservar o justo equilíbrio entre um acesso efetivo às vias de recurso e os litígios abusivos. No regulamento geral sobre a proteção de dados, a Comissão propôs uma forma de tutela coletiva representativa.



## Eliminação das barreiras: reduzir custos e aliviar o ónus da prova

A investigação da FRA procurou identificar os fatores que impedem as vítimas de violações da proteção de dados de intentar uma ação. Para além da falta de aconselhamento e apoio especializados, pôs a nu vários obstáculos, incluindo os custos, a morosidade excessiva dos processos e as dificuldades em satisfazer os requisitos de ónus da prova, especialmente no caso das violações relacionadas com a Internet.

Os inquiridos consideram que os custos, tanto processuais como da representação legal, constituem uma importante barreira no acesso às vias de recurso no domínio da proteção de dados. Procedimentos morosos e de resultados incertos tendem a aumentar os custos, o que também poderá levar a que estes sejam superiores aos potenciais benefícios.

Nas entrevistas, os queixosos, os intermediários e os advogados tendem, mais frequentemente do que os juizes, a definir o ónus da prova como um problema, referindo a dificuldade em fornecer provas suficientes e completas, sobretudo no caso das atividades baseadas na Internet.

Previsivelmente, as vítimas das violações tendem a preferir vias de recurso que não envolvam custos. Os resultados do trabalho de campo na maioria dos 16 Estados-Membros da União Europeia investigados revelam que os custos e o risco de incorrer em custos figuram entre as preocupações que mais influenciaram as decisões das pessoas sobre o início ou o prosseguimento dos seus processos.

O custo da representação legal, por exemplo, dissuadiu muitas vítimas de violações da proteção de dados de darem seguimento às suas queixas. Tendo em conta a importância da assistência jurídica nesses casos, a disponibilidade e o acesso a assistência jurídica gratuita influenciam a decisão de enveredar por uma determinada via de recurso. O apoio judiciário e outros meios de isenção de custos contribuem para tornar as vias de recurso mais acessíveis para um maior número de pessoas. Os resultados do trabalho de campo indicam que a limitação do apoio judiciário é um fator que restringe esse acesso.

*«Os queixosos estão dispostos a fazer tudo o que é possível (intentar uma ação penal ou cível, pedir uma indemnização, recorrer ao Supremo Tribunal) desde que não haja custos envolvidos, mas quando eles existem a única coisa que querem fazer é recorrer à Agência Espanhola para a Proteção de Dados, que é um procedimento gratuito, apesar das suas limitações»* (advogado, Espanha)

Caso a representação legal não seja obrigatória, os queixosos podem reduzir consideravelmente os custos representando-se a si mesmos. Porém, a autorrepresentação pode não ser a opção mais indicada devido às complexidades desta área do direito. Ainda assim, proporciona aos queixosos, que de outro modo não o poderiam fazer, a oportunidade de fazerem valer os seus direitos.

Outra preocupação conexa é o elevado custo dos processos judiciais, que muitas vezes afasta os queixosos dos tribunais, mesmo que tenham possibilidade de ganhar o processo e obter com isso uma indemnização. Os inquiridos de muitos Estados-Membros da União Europeia investigados consideram que os elevados custos processuais das ações cíveis, incluindo as custas judiciais, constituem um problema. É o caso, por exemplo, da Áustria, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Países Baixos, Polónia, Portugal, Espanha e Reino Unido.

*«Nos processos cíveis, é facultado um advogado, mas não há muitos advogados que conheçam bem esta lei. Mas se as pessoas necessitarem de advogado, os processos cíveis ficam excessivamente caros. [...] Os custos dos processos cíveis podem chegar facilmente a alguns milhares de euros, e isso é muito dinheiro»* (juiz, Países Baixos)

Outra barreira à ação judicial é o ónus da prova. A maioria dos queixosos entrevistados nos 16 Estados-Membros da União Europeia abrangidos pelo trabalho de campo referem a dificuldade de fornecer provas suficientes e completas. Os queixosos entrevistados na República Checa, Grécia, Letónia, Portugal, Roménia e Espanha apontam para o ónus da prova como um obstáculo à interposição de ações no domínio da proteção de dados. Os problemas giram em torno da dificuldade em provar a existência das violações, principalmente no caso das atividades baseadas na Internet, e de vários obstáculos de ordem prática relacionados com a obtenção de provas no domínio específico da proteção de dados. Os advogados e intermediários entrevistados partilham desta opinião, enquanto os juizes, por exemplo em Portugal e na Roménia, consideram o ónus da prova aceitável.

Parecer da FRA

*As vítimas de violações da proteção de dados são dissuadidas de proceder judicialmente por diversas razões, incluindo os custos e dificuldades associados à prova dessas violações. Os Estados-Membros da União Europeia devem examinar a possibilidade de promover o apoio judiciário através de centros de aconselhamento jurídico ou de trabalho pro bono. Estes mecanismos de apoio devem complementar, e não substituir, um sistema de apoio judiciário dotado dos recursos adequados.*

*«Na ordem dos advogados há muito poucos profissionais especializados em proteção de dados» (advogado, Reino Unido)*

A pouca disponibilidade de representação legal e aconselhamento jurídico especializados, os procedimentos morosos e os custos envolvidos podem dissuadir as vítimas de violações da proteção de dados de prosseguirem com os seus casos. Os processos complexos, o desconhecimento e o apoio não especializado também desmotivam as pessoas e impedem-nas de procurar reparação.

## Aconselhamento: reforçar a especialização jurídica em matéria de proteção de dados

A investigação mostra que faltam profissionais de direito especializados no domínio da proteção de dados. Para além dos procedimentos morosos, complexos e dispendiosos, a escassez de aconselhamento devidamente especializado impede muitas vítimas de intentarem uma ação. O desenvolvimento de uma maior competência profissional dos advogados e juizes em matéria de proteção de dados disponibilizaria os conhecimentos especializados necessários e aceleraria o processo decisório, reduzindo a morosidade dos procedimentos.

Os próprios profissionais do direito fazem notar que há muito poucos especialistas neste domínio e que poucos casos chegam aos tribunais, observações que são consentâneas com a dificuldade que o projeto teve em encontrar juizes e advogados para entrevistar no trabalho de campo.

Em todos os Estados-Membros da União Europeia, as pessoas singulares podem intentar ações judiciais para pôr cobro às violações da proteção de dados. Tais ações, uma vez iniciadas, podem ter vários resultados, consoante a gravidade da violação e o tipo de processo judicial instaurado: civil e administrativo, ou penal.

*«Bem, teoricamente, o queixoso pode sempre intentar uma ação sem representação legal, mas não o recomendo a ninguém. Recomendaria tanto que o fizesse como recomendaria a alguém que operasse o próprio cérebro» (advogado, Finlândia)*

O trabalho de campo social indica duas tendências, presentes em todos os Estados-Membros da UE, que afetam a eficácia dos processos judiciais. São instaurados muito poucos processos de proteção de dados e, em consequência, os juizes têm falta de competências e experiência nesse domínio. Esta situação conduz, por sua vez, à marginalização das questões de proteção de dados, que não são consideradas prioritárias nos programas de formação e de sensibilização.

Parecer da FRA

*Os profissionais do direito raramente tratam de casos de proteção de dados, e por isso não conhecem os procedimentos e salvaguardas jurídicos. Faltam também juizes especializados neste domínio.*

*A União Europeia poderia apoiar financeiramente as ações de formação destinadas a advogados e juizes sobre a legislação em matéria de proteção de dados e a sua aplicação a nível dos Estados-Membros. Estes últimos deveriam procurar reforçar a competência profissional dos juizes e advogados no domínio da proteção de dados, ministrando programas de formação e dando mais ênfase às questões de proteção de dados no currículo de direito. Aumentar-se-ia, assim, a disponibilidade de representação legal suficientemente qualificada.*

*O reforço das competências profissionais também ajudaria a reduzir a morosidade dos processos. A atual lacuna de competências é um dos obstáculos à interposição de ações nos tribunais, tal como é confirmado pelo relatório da FRA de 2011 Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities («O acesso à justiça na Europa: uma perspetiva geral sobre os desafios e as oportunidades») e pelos resultados do presente trabalho de campo.*

## Conclusões

Há várias formas de melhorar a disponibilidade e a qualidade das vias de recurso ao dispor das vítimas de violações da proteção de dados na União Europeia. A UE, os seus Estados-Membros e as diversas autoridades de proteção de dados têm, todos eles, um papel a desempenhar no desenvolvimento das atuais vias de recurso.

O papel das instituições da União Europeia é particularmente importante neste domínio. A Comissão Europeia propôs um projeto de regulamento que estabelece um quadro geral da UE em matéria de proteção de dados. O quadro proposto procura harmonizar a legislação neste domínio nos diversos Estados-Membros e tornar as autoridades nacionais de proteção de dados mais aptas a pôr cobro às violações — é essencial que as autoridades de proteção de dados sejam independentes do controlo externo, tanto no que respeita à afetação e utilização de fundos como ao recrutamento de pessoal. Essa independência reveste-se de especial importância, visto que as autoridades de proteção de dados também têm de tratar das violações cometidas pelo Estado. Além disso, devem ser dotadas de procedimentos apropriados, poderes suficientes e recursos adequados, incluindo profissionais qualificados para utilizar esses procedimentos e poderes.

A União Europeia deveria procurar aumentar o financiamento das organizações da sociedade civil e dos organismos independentes capazes de prestar assistência às vítimas que procuram reparação no domínio da proteção de dados. Para as vítimas terem mais possibilidade de instaurar ações judiciais, a União Europeia deve ponderar um afrouxamento das regras em matéria de legitimidade processual, a fim de permitir que as organizações que

defendem o interesse público apresentem queixas e abrir as portas às ações coletivas.

Os Estados-Membros da União Europeia podem ajudar a melhorar os mecanismos de proteção de dados existentes tomando as medidas necessárias para informar devidamente o público em geral sobre a existência e o funcionamento dos mecanismos de queixa disponíveis para os casos de violação da proteção de dados e as organizações da sociedade civil que prestam apoio aos queixosos. Os Estados-Membros também devem tomar medidas para reforçar a competência profissional dos juízes e advogados no domínio da proteção de dados, organizando sessões de formação e dando maior ênfase às questões de proteção de dados no currículo de direito. Para além de assegurar a qualidade da representação legal e o acesso à mesma, contribuir-se-ia assim para reduzir a morosidade dos processos, que o trabalho de campo destacou como sendo um obstáculo para as pessoas que pretendem intentar uma ação.

As autoridades de proteção de dados também constituem um elemento essencial do panorama dos direitos fundamentais da União, e é importante que as pessoas que querem intentar uma ação as reconheçam como tal. As autoridades de proteção de dados devem divulgar a sua existência e funções, cultivando o seu perfil público como guardiãs independentes do direito fundamental à proteção de dados. Devem também estabelecer uma cooperação mais estreita com outros guardiões dos direitos fundamentais, designadamente os organismos que promovem a igualdade, as instituições de direitos humanos e as organizações da sociedade civil.



O relatório completo, *Access to data protection remedies in EU Member States* («Acesso a vias de recurso em matéria de proteção de dados nos Estados-Membros da União Europeia»), analisa a natureza das violações da proteção de dados e realça os obstáculos que as vítimas dessas violações enfrentam quando procuram reparação. O presente projeto sociojurídico da FRA, que apresenta uma análise dos regimes de proteção de dados dos 28 Estados-Membros da União Europeia e das entrevistas com partes interessadas de 16 Estados-Membros, revela os desafios com que as pessoas estão confrontadas quando pretendem intentar uma ação. Os dados obtidos fundamentam e contribuem para os esforços envidados pela Comissão Europeia para reformar e melhorar exaustivamente o regime de proteção de dados da União Europeia.

## Informações adicionais:

Para o relatório da FRA completo — *Access to data protection remedies in EU Member States* — ver <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/access-data-protection-remedies-eu-member-state>

Está disponível uma panorâmica das atividades da FRA em matéria de proteção de dados em: <http://fra.europa.eu/en/theme/data-protection-privacy>



## FRA – AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – Áustria  
Tel. +43 158030-0 – Fax: +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)



© Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2013  
Photo: © SXC