

Tillgång till rättsmedel vid överträdelser av personuppgiftsskyddet i EU-medlemsstaterna

Sammandrag

I artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs att alla EU-medborgare har rätt till skydd av sina personuppgifter. Dessutom fastställs att uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål, att var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem, samt att en oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs. I artikel 47 fastställs rätten till ett effektivt rättsmedel, och till att få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid.

Överträdelser av personuppgiftsskyddet kan ske nästan var som helst: på arbetsplatsen, i snabbköpet eller på internet. De kan orsaka känslomässigt lidande och skada en persons rykte eller relationer.

”Konsekvenserna [av att den medicinska sekretessen bröts] var ödesdigra. Alla jag litade på tog avstånd från mig – föräldrar, vårdare, läkare. Jag riskerade att förlora rätten till självbestämmande. [...] Hela min värld rasade samman, och jag lämnades ensam utan pengar och stöd.”
(Offer för överträdelse av personuppgiftsskyddet som inte begärde rättslig prövning, Tyskland)

De som drabbas av sådana överträdelser har rätt att begära rättslig prövning. De kan vända sig till sin nationella dataskyddsmyndighet eller andra tillgängliga instanser för att klaga eller begära rättelse. Många begär rättslig prövning för att förhindra att andra drabbas på liknande sätt eller för att få ett erkännande av att deras rättigheter har kränkts. Vissa avstår emellertid från att inge ett klagomål eftersom de befärrar att de rättsliga förfarandena kommer att bli utdragna, komplicerade eller dyra, i synnerhet om de behöver rättsligt ombud. De kan också ha svårt att hitta de sakkunskaper eller den rådgivning de behöver.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) har inom ramen för detta projekt genomfört en jämförande analys av de rättsmedel som finns tillgängliga för att garantera enskilda personers rätt till personuppgiftsskydd inom EU. Fokus ligger på två grundläggande rättigheter som garanteras av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: rätten till skydd av personuppgifter (artikel 8) och rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 47). Rätten till ett effektivt rättsmedel är en nödvändig förutsättning för tillämpning och genomförande av alla andra grundläggande rättigheter, däribland rätten till personuppgiftsskydd. Det är därför viktigt att betrakta dessa grundläggande rättigheter i relation med varandra.

”Jag tror att det enda rättsmedel som den drabbade skulle uppfatta som uppmuntrande vore ett rättsmedel som leder till ett erkännande av att man blivit kränkt eller ett beslut där det anges att det som hände inte var okej, och att den drabbades rättigheter har kränkts.”
(Företrädare för brottsofferorganisation, Rumänien)

I den undersökning på det rättsliga och sociala området som Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) har genomfört granskas användning och tillämpning av rättsmedel vid överträdelser av personuppgiftsskyddet samt hindren mot att begära rättslig prövning vid brott mot personuppgiftsskyddet. Utifrån slutsatserna av undersökningen identifierar FRA stötestenar och ger förslag på hur dessa kan avlägsnas, i ett försök att bidra till den pågående reformen av systemet för skydd av personuppgifter inom EU.

I denna sammanfattning presenteras de viktigaste slutsatserna av FRA:s undersökning *Access to data protection remedies in EU Member States* (“Tillgång till rättsmedel vid överträdelser av personuppgiftsskyddet i EU-medlemsstaterna”).

Rättsligt sammanhang

I EU:s uppgiftsskyddsdirektiv, eller Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, garanteras tillgången till rättsmedel genom skyldigheten för varje medlemsstat att inrätta en oberoende tillsynsmyndighet.

I sin strävan efter en mer effektiv tillämpning av den grundläggande rätten till personuppgiftsskydd beslutade Europeiska kommissionen under 2012 att

föreslå en omfattande reform av EU:s bestämmelser om personuppgiftsskydd. Reformpaketet omfattar ett förslag till en allmän uppgiftsskyddsförordning som ersätter uppgiftsskyddsdirektivet från 1995 och ett förslag till ett allmänt direktiv om personuppgiftsskydd som ersätter 2008 års rambeslut om skydd av personuppgifter.

Syftet med den föreslagna reformen är att öka de nationella dataskyddsmyndigheternas oberoende och stärka deras befogenheter när det gäller rättslig prövning av överträdelse.

Beskrivning och kategorier av intervjuade personer

Alla citat i sammanfattningen har hämtats från rapporten *Access to data protection remedies in EU Member States* ("Tillgång till rättsmedel vid överträdelse av personuppgiftsskyddet i EU-medlemsstaterna"). För att göra sammanfattningen mer läsvänlig har FRA ändrat namn på kategorierna av personer som citeras. I sammanfattningen används hänvisningen "offer för överträdelse av personuppgiftsskyddet som inte begärde rättslig prövning"

som källa till ett citat, i stället för den juridiska termen "icke-klagande" som används i den fullständiga rapporten. I den fullständiga rapporten kallas de offer som begärde rättslig prövning "klagande". FRA intervjuade även personer som arbetar på stödorganisationer för offer för överträdelse av personuppgiftsskyddet, däribland arbetstagarorganisationer, fackliga organisationer och organisationer som företräder klagande. I sammanfattningen benämns de utifrån sina roller. I den fullständiga rapporten kallas de "förmedlande organisationer". "Jurister" och "domare" benämns som sådana både i sammanfattningen och i den fullständiga rapporten.

Tabell: Antal intervjuade personer och deltagare i diskussioner med fokusgrupper

	Antal intervjuade personer			Antal deltagare i diskussioner med fokusgrupper eller intervjuer		
	Klagande	Icke-klagande	Domare/åklagare	Personal vid dataskyddsmyndighet	Förmedlande organisationer	Praktiserande jurister
<i>Planerat minimiantal</i>	30-40			6	6	6
Bulgarien	16	14	8	6	2	3
Finland	24	6	6	8	6	6
Frankrike	25	9	5	6	7	8
Grekland	16	15	4	7	7	5
Italien	2	9	6	7	7	7
Lettland	5	2	2	5	5	4
Nederländerna	24	9	7	6	6	5
Polen	15	15	6	8	8	6
Portugal	7	7	6	2	3	4
Rumänien	4	2	3	0	6	3
Spanien	11	3	4	5	6	6
Storbritannien	28	2	6	10	9	4
Tjeckien	4	6	5	10	6	6
Tyskland	20	6	5	6	5	4
Ungern	13	19	6	9	6	5
Österrike	7	6	5	2	7	8
Totalt	351		84	97	96	84

Uppgiftsinsamling och omfattning

För att kunna genomföra denna undersökning granskade FRA den rättsliga ramen för personuppgiftsskydd i de 28 EU-medlemsstaterna och analyserade lagar och processregler för att ta fram en jämförande analys av den rättsliga situationen i fråga om personuppgiftsskydd inom EU.

Från april till september 2012 genomförde byråns tvärvetenskapliga forskningsnätverk Franet en undersökning i 16 EU-medlemsstater: Bulgarien, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Lettland, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, Storbritannien, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

Över 700 personer från sex målgrupper intervjuades eller deltog i fokusgrupper. De sex målgrupperna var följande: klagande eller personer som blivit offer för överträdelser av personuppgiftsskyddet och som begärde rättslig prövning, icke-klagande, exempelvis personer som säger sig ha blivit utsatta för överträdelser av personuppgiftsskyddet men som beslutat sig för att inte begära rättslig prövning, domare, personal vid dataskyddsmyndigheter, förmedlande organisationer, däribland personal på organisationer som företräder det civila samhället och som tillhandahåller stöd till personer som utsätts för överträdelser av personuppgiftsskyddet och praktiserande jurister.

Resultat och evidensbaserade råd

FRA drar utifrån sin undersökning slutsatsen att EU-institutioner, medlemsstater och berörda mekanismer har konkreta möjligheter att vid överträdelser av personuppgiftsskyddet tillämpa rättslig prövning och förbättra tillgången till och kvaliteten på de rättsmedel som är tillgängliga för offer för överträdelser av personuppgiftsskyddet. Mot bakgrund av detta föreslår FRA flera åtgärder för att uppmuntra EU-institutioner och nationella beslutsfattare att ta fram och genomföra åtgärder som är avsedda att värna om skyddet av personuppgifter och rätten att begära upprättelse vid överträdelser.

Känna till sina rättigheter: öka kunskapen

Ökad kunskap hos allmänheten om rätten till personuppgiftsskydd, hur överträdelser av denna rätt kan te sig, mekanismer för upprättelse samt hur man drar nytta av sådana bidrar också till rättsmedlens effektivitet. Allmänheten måste förstå vad en överträdelse av personuppgiftsskyddet innebär för att kunna begära rättslig prövning.

I FRA:s undersökning granskades de olika typerna av överträdelser, vem som gör sig skyldig till dem och vilka effekter överträdelserna har på offren. Dessutom undersöktes vad som motiverar offer att begära rättslig prövning.

Typer av överträdelser av personuppgiftsskyddet

Internetbaserad verksamhet, direkt marknadsföring och videoövervakning genom hemlig användning av övervakningskameror är de vanligaste källorna till överträdelser av personuppgiftsskyddet. Regeringsorgan, brottsbekämpande myndigheter samt finansinstitut och vårdinstitutioner är de som oftast ligger bakom överträdelserna.

Överträdelser av personuppgiftsskyddet som sker i samband med internetbaserad verksamhet var de som nämndes oftast i undersökningen. Denna verksamhet omfattar sociala medier, onlinehandel, att personuppgifter läcker ut från e-butiker, intrång i e-postkonton och databaser, identitetsstöld, brott mot säkerheten och missbruk av personuppgifter från globala internetföretags sida. Det är tydligt att internetbaserad verksamhet är ett högriskområde när det gäller personuppgiftsskyddet.

En annan vanlig metod för överträdelse av personuppgiftsskyddet är direkt marknadsföring och utarbetande av affärsprospekt utan mottagarens medgivande, när personuppgifterna missbrukas via mobiltelefoner, e-post eller vanlig post. Undersökningen tyder på att mobiltelefonoperatörer och inkassoföretag ofta ligger bakom dessa typer av överträdelser. Svarspersonerna nämner även olagliga metoder, exempelvis att sälja personuppgifter till tredje part.

De intervjuade hänvisar ofta till videoövervakning på arbetsplatsen, på allmänna platser eller i snabbköp. Flera svars personer från olika länder säger sig ha stött på hemlig övervakning som offentliga myndigheter utövar med specialteknik eller hemligt installerade övervakningskameror. Flera dataskyddsmyndigheter, exempelvis i Storbritannien, har utformat riktlinjer för användningen av övervakningskameror.

Framför allt i förhållandet mellan arbetsgivare och anställda uppger svars personerna att de drabbats av överträdelse av personuppgiftsskyddet. Några exempel är: insamling av anställdas personuppgifter, tillgång till personuppgifter som är lagrade på arbetsgivarens datorer, användning av GPS-system, diskriminerande användning av känsliga personuppgifter som samlas in genom undersökningar eller granskningar och spridning av anställdas uppgifter från arbetsgivarens sida.

Undersökningen visar även att ekonomiska överträdelse är vanliga, bland annat genom intrång på bankkonton eller hackning av kreditkort. Trots detta är det endast ett fåtal klagande som säger sig ha drabbats av ekonomiska förluster på grund av överträdelsen. I många av dessa fall uppger svars personerna att de aktuella summorna är försumbara och kopplade till telefonsamtal, porto och kostnader för att få tillgång till register och få dessa ändrade.

Effekterna på offren

Svars personerna beskriver de skador som kränkningarna av personuppgiftsskyddet har inneburit som psykologiska och sociala, exempelvis känslomässigt lidande eller skadat rykte. Vissa uppger även att de drabbats ekonomiskt.

Det finns flera olika skäl till att de som har drabbats av överträdelse av personuppgiftsskyddet begär rättslig prövning, exempelvis att få sina personuppgifter rättade eller raderade, eller att de som gjort sig skyldiga till överträdelsen ska drabbas av påföljder. Svars personerna säger att de vill skydda andra genom att förhindra framtida överträdelse och få ett erkännande av att en överträdelse har ägt rum.

När de klagande och icke-klagande tillfrågas om vilka skador som överträdelsen av personuppgiftsskyddet har åsamkat dem beskriver de oftast dessa som psykologiska eller sociala. De fokuserar

antingen på sina känslor eller på den skada som överträdelsen har haft på deras relationer eller rykte. De talar om olika grader av känslomässigt lidande, anstöt och osäkerhet, exempelvis känslan av att vara förföljd, övervakad eller till och med hjälplös. I exempelvis Bulgarien, Grekland, Italien, Lettland, Nederländerna, Polen, Spanien, Tyskland, Ungern och Österrike uppger svars personerna att deras professionella eller personliga rykte har skadats, att tillit gått förlorat och att andra former av moraliska skador har drabbat dem. En spansk klagande beskriver en aspekt av denna känsla som "maktlöshet på grund av maktmissbruk".

"De omständigheter under vilka jag fick sluta [mitt arbete] var väldigt jobbiga. [...] Jag var förkrossad [...] och kunde inte försvara mig eftersom jag inte visste huruvida dessa anklagelser förekom." (Offer för överträdelse av personuppgiftsskyddet som begärde rättslig prövning, Grekland)

Intervjuade personer i Italien, Nederländerna, Portugal, Rumänien och Tjeckien anger att de skadats på grund av överträdelse på sysselsättningsområdet, exempelvis genom disciplinära åtgärder, avstängning från arbetet och/eller uppsägning eller risk för uppsägning. I vissa fall innebär skadorna ekonomiska förluster, bland annat att gå miste om jobb möjligheter, inte kunna få ett lån, inte ha rätt till hälso- och sjukvård eller förmåner, höga kostnader för rättsligt ombud eller omedelbara ekonomiska förluster, och risk för ekonomiska förluster på grund av olagligt frångående av arbetsuppgifter.

Vissa svars personer begär främst rättslig prövning för att lösa sin personliga situation. Betydligt fler gör det för att förhindra att andra drabbas av liknande överträdelse i framtiden, för att få ett erkännande av eller slut på överträdelsen eller för att se till att den som gjort sig skyldig till den straffas. Ekonomisk kompensation är inte en vanlig orsak till att begära rättslig prövning. De vanligaste orsakerna som svars personerna nämner är följande: "förhindra framtida överträdelse av rättigheter", "öka kunskapen", "få ett slut på det felaktiga beteendet", "stå upp för de grundläggande rättigheterna", "lära [de berörda myndigheterna] en läxa", "få ett erkännande av överträdelsen från en behörig myndighet" eller "straffa den skyldige".

Trots att flera EU-medlemsstater har kunskaps höjande program är bristen på kunskap hos såväl yrkesutövare som offer när det gäller problemet med överträdelse av personuppgiftsskydd något som flera svars personer betonar.

FRA:s yttrande

Offren saknar kunskap om överträdelser av personuppgiftsskyddet och tillgängliga rättsmedel. Resultatet av FRA:s undersökning bekräftar slutsatserna från tidigare undersökningar.

Insatser för att öka kunskapen om lagstiftningen om personuppgiftsskydd är en viktig uppgift för berörda institutioner, såsom nationella dataskyddsmyndigheter, vilket påpekas i FRA:s rapport om personuppgiftsskydd inom EU från 2010. Bristen på kunskap framhävs även i FRA:s rapport Access to justice in cases of discrimination ("Tillgång till rättslig prövning vid diskriminering") från 2012 och FRA:s yttrande från 2013 om EU:s jämställdhetsdirektiv när det gäller EU:s lagstiftning mot diskriminering. Det krävs kunskapshöjande åtgärder för såväl allmänhet som domare. Kunskapen om vilka stödorganisationer de klagande kan vända sig till när de inger klagomål kopplade till personuppgiftsskydd måste öka kraftigt inom hela EU.

EU skulle kunna främja och eventuellt bidra ekonomiskt till kunskapshöjande kampanjer på medlemsstatsnivå. För att öka kunskapen om personuppgiftsskyddsbestämmelser inom det nationella rättsväsendet har FRA tillsammans med Europarådet och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna utarbetat en handbok om EU-lagstiftning för personuppgiftsskydd.

EU:s medlemsstater bör överväga att vidta de åtgärder som krävs för att öka allmänhetens kunskap om förekomsten av och funktionen hos tillgängliga klagomålsmekanismer, i synnerhet dataskyddsmyndigheter. Dessutom bör dataskyddsmyndigheterna ägna särskild uppmärksamhet åt att stärka sin offentliga profil som oberoende väktare av den grundläggande rätten till personuppgiftsskydd och utöka sina kunskapshöjande insatser om personuppgiftsskydd.

Begära rättslig prövning: stärka dataskyddsmyndigheternas roll

För de som begär rättslig prövning på grund av överträdelser av personuppgiftsskydd visade sig dataskyddsmyndigheterna vara den mest populära, och i många fall enda relevanta, instansen att vända sig till. För att tillgodose efterfrågan måste dessa myndigheter kunna tillhandahålla tillförlitliga och heltäckande tjänster.

I direktivet om uppgiftsskydd fastställs dataskyddsmyndigheters befogenheter, bland annat befogenheten att undersöka och ingripa för att förhindra överträdelser. De spelar en viktig roll när det gäller rättsmedel vid överträdelser av personuppgiftsskydd eftersom de ofta är den första kontakten för offren för sådana överträdelser. Deras roll erkänns ofta av nationella domstolar. I exempelvis Finland måste åklagare och domstolar ge dataskyddsmyndigheten möjlighet att bli hörd i ärenden som rör agerande som strider mot den finska personuppgiftslagen.

Utöka dataskyddsmyndigheternas roll

Vissa av förmedlingsorganisationerna kritiserar framför allt de nationella dataskyddsmyndigheternas bristfälliga kommunikation och otillräckliga insyn samt det faktum att de inte i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka allmänhetens kunskaper på området. Några av dem ifrågasätter även myndigheternas oberoende, framför allt på grund av potentiella politiska utnämningar.

Dataskyddsmyndigheternas personal tar själva upp problemet med övervakningen av efterlevnaden av myndigheternas beslut och deras begränsade behörighet när det gäller att se till att beslut genomförs, däribland offentliga förvaltningars olagliga databehandling. Bristen på mänskliga och ekonomiska resurser försvårar rättsmedlens praktiska funktion och undergräver kvaliteten på arbetet, enligt företrädare för de nationella dataskyddsmyndigheterna.

Dataskyddsmyndigheter kan utfärda order om rättelse av uppgifter vid överträdelser av personuppgiftsskyddet eller böter, men deras befogenheter att tillämpa rättslig prövning vid sådana överträdelser och i vilken omfattning de kan göra det varierar kraftigt mellan medlemsstaterna. Dessa befogenheter kan omfatta formella varningar, specifika order, förbuds förelägganden, böter för återkallande av licenser, andra ekonomiska påföljder eller en hänskjutning av ärendet till den berörda medlemsstatens domstol eller statsåklagare.

"Ibland klagar människor på ombudsmannaförfarandet. Det sker när de helt enkelt inte vet vad målet och syftet med ett ombudsmannaförfarande faktiskt är och var våra begränsningar finns. Då förklarar vi naturligtvis att vi exempelvis inte bara kan åka till en plats och klippa av sladden till videokameran. Ja, ibland är kunskapen om förfarandet helt enkelt felaktig och de berörda förstår inte att de faktiskt måste vända sig till domstol."
(Personal på dataskyddsmyndighet, Österrike)

De rättsliga myndigheterna i merparten av EU-medlemsstaterna kan utdöma påföljder i form av böter eller fängelsestraff. Längden på fängelsestraffen och bötesbeloppen varierar mellan de olika EU-medlemsstaterna. För vissa svars personer i undersökningen, närmare bestämt domare i Grekland, påverkas de rättsliga förfarandenas effektivitet av hur stränga påföljderna är.

Även om dataskyddsmyndigheterna normalt sett har flera olika åtgärder till sitt förfogande är det enligt 19 EU-medlemsstater vanligast att de utfärdar böter vid överträdelse av personuppgiftsskyddet. I nationell lagstiftning fastställs ofta bötesbeloppet och många EU-medlemsstater gör skillnad mellan fysiska personer och juridiska personer eller bolag. Böterna kan ofta utökas om överträdelsen begåtts av en återfallsförbrytare eller vid fall där flera överträdelse har begåtts.

”Det som främst kritiseras är inte att vi saknar oberoende utan att personuppgiftsskyddet inte fungerar. När klagande inte lyckas få upprättelse säger de bara: ”Glöm personuppgiftsskyddet”. Det är som en tandlös tiger, en papperstiger. [...] Därför var befogenheten att utfärda order viktig för oss. Det som räknas är att uppnå saker och ting och se till att regler efterlevs, inte bara att utfärda bötesstraff.”
(Personal på dataskyddsmyndighet, Tyskland)

Antagandet av Europeiska kommissionens förslag till förordning skulle innebära att dessa myndigheter fick befogenhet att utdöma förvaltningsrättsliga påföljder, dvs. bötesstraff. Även om majoriteten av dataskyddsmyndigheterna redan har denna befogenhet visar FRA:s resultat att förslaget till förordning skulle leda till en kraftig ökning av möjligheten till större böter, upp till högst 1 000 000 euro eller 2 procent av ett företags årliga omsättning.

FRA:s yttrande

Dataskyddsmyndigheterna, vilka är de vanligaste aktörerna när det gäller rätten till personuppgiftsskydd, spelar en avgörande roll i behandlingen av majoriteten av klagomål kopplade till personuppgiftsskydd. Det krävs ytterligare åtgärder för att se till att tillgången till dataskyddsmyndigheter är effektiv i praktiken.

Dataskyddsmyndigheterna måste stärkas genom en reform av EU-lagstiftningen. Dataskyddsmyndigheterna bör ges ökade befogenheter och behörigheter, och tillräckliga resurser i fråga om ekonomiska medel och personal, inklusive ett brett och kvalificerat urval medarbetare, exempelvis utbildade IT-specialister och kvalificerade jurister.

Europaparlamentet och rådet föreslår en förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Syftet med denna allmänna uppgiftsskydds-förordning är att harmonisera lagstiftningen om personuppgiftsskydd och stärka dataskyddsmyndigheternas möjligheter när det gäller rättslig prövning av överträdelse.

Stärkandet av personuppgiftsskyddet kan omfatta åtgärder för en effektiv tillämpning av deras beslut och rimlig längd på förfaranden (se även FRA:s rapport från 2012 Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality [”Tillgång till rättslig prövning vid diskriminering: åtgärder för ökad jämlikhet”] vad gäller icke-diskriminering). På så sätt skulle dataskyddsmyndigheterna kunna förbli den instans som de som drabbas av överträdelse av personuppgiftsskyddet i första hand vänder sig till, samtidigt som de befintliga mekanismerna för upprättelse skulle effektiviseras och de totala kostnaderna, fördröjningarna och formaliteterna skulle minska (se FRA:s yttrande om förslaget till reformpaket för personuppgiftsskydd från 2012).

För att dataskyddsmyndigheternas befogenhet och trovärdighet ska kunna stärkas bör de ges befogenhet att antingen utfärda påföljder eller inleda rättsliga förfaranden som kan leda till påföljder (se även FRA:s rapport från 2010 Data protection in the European Union: the role of national data protection authorities [”Personuppgiftsskydd inom EU: nationella dataskyddsmyndigheters roll”]).

Detta överensstämmer med de slutsatser som andra icke-rättsliga organ, exempelvis jämställdhetsorgan, har dragit, vilket betonas i FRA:s yttrande från 2013 om EU:s jämställdhetsdirektiv (s. 3):

”Tvistlösningsorganens förmåga att utfärda effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder avgör i vilken omfattning klagomålsförfarandena uppfyller sin uppgift att åtgärda skador och fungera avskräckande för dem som gör sig skyldiga till överträdelse” och ”om det blev tillåtet för organisationer som företräder det civila samhället, däribland jämställdhetsorgan, att hänskjuta ett mål till domstol eller bedriva utredningar [...] skulle detta kunna underlätta tillämpningen.”

Dataskyddsmyndigheterna uppmanas att vara mer öppna, och kommunicera effektivt med allmänheten, samt att tillhandahålla nödvändig information och underlätta tillgången till rättsmedel i praktiken. Dessutom, vilket framhålls i FRA:s rapport från 2010 om dataskyddsmyndigheternas roll inom EU, bör dataskyddsmyndigheterna ”främja tätare samarbete och synergieffekter med andra viktare av grundläggande rättigheter [...] inom EU:s grundrättsstruktur under utveckling” (s. 8). Sådana åtgärder skulle stärka dataskyddsmyndigheternas profil, uppfattningen om deras effektivitet och oberoende och öka allmänhetens förtroende för dem.

Begära rättsmedel via dataskyddsmyndigheter

Majoriteten av de klagande i de 16 EU-medlemsstater som ingår i undersökningen valde att begära rättslig prövning via den nationella dataskyddsmyndigheten. Detta är också det alternativ som föredras av dem som övervägde att begära rättslig prövning, men som av någon anledning valde att inte göra det. De klagande säger att de valde dataskyddsmyndigheten framför andra alternativ av flera olika skäl, däribland följande: lägre kostnader, kortare rättsliga förfaranden, mindre komplexa förfaranden, möjligheten för enskilda att inleda och utnyttja förfarandet utan rättsligt ombud, att de fick rådet att göra detta, myndigheternas behörighet samt den begränsade tillgången till andra förfaranden.

De klagande i undersökningen var mer tveksamma till att inleda domstolsförfaranden på grund av högre kostnader, längre förfaranden och för att de upplevde att de måste företrädas eller bistås av en jurist. Straffrättsliga åtgärder spelar en roll i vissa fall, men används, bortsett från några anmärkningsvärda undantag, endast sällan i de EU-medlemsstater som undersökningen omfattar.

”Just då tänkte jag inte på rättsmedel eller kompensation. Jag var upprörd över det faktum att om ett företag har tagit emot dina uppgifter så anser det sig kunna göra vad som helst med dem. Jag ville få ett stopp på detta. Jag ville få mina uppgifter borttagna.” (Offer för överträdelse av personuppgiftsskyddet som begärde rättslig prövning, Lettland)

Valet av mekanism för upprättelse beror på tillgänglig information (denna är vanligtvis otillräcklig) och de råd man fått. Baserat på deras kunskap om frågorna kan de som har upplevt överträdelser av personuppgiftsskyddet delas in i två grupper. Majoriteten av de intervjuade säger att de saknar information. Den andra gruppen, en minoritet av välinformerade intervjuade, säger att de har tillräckligt med information på grund av sin yrkesbakgrund, vanligtvis från rättsväsendet, eller tidigare erfarenhet.

Söka stöd: utöka rollen för organisationer som företräder det civila samhället

Undersökningen visar att organisationer som företräder det civila samhället är en viktig källa till information, råd, rättshjälp och rättsligt ombud. De utgör ett värdefullt tillskott till det officiella systemet för

FRA:s yttrande

I rapporten betonas den betydelse som förmedlande organisationer har i egenskap av källa till information, rådgivning, rättshjälp och tillgång till rättsligt ombud. Det är emellertid endast ett mycket begränsat antal organisationer som företräder det civila samhället som kan erbjuda heltäckande tjänster för dem som blivit offer för kränkningar av personuppgiftsskyddet. EU och dess medlemsstater bör öka finansieringen till organisationer som företräder det civila samhället och oberoende organ som kan bistå offer som begär rättslig prövning.

Offren tvekar ofta att väcka talan. Att ge organisationer som företräder det civila samhället möjlighet att väcka talan vid domstol eller att företa utredningar kan vara ett viktigt steg mot verkställighet. Såväl andra rapporter och yttranden från FRA, liksom denna rapport, visar att stränga regler gällande talerätten hindrar organisationer som företräder det civila samhället från att ha en mer direkt roll i rättstvister som rör överträdelser av de grundläggande rättigheterna (se FRA:s rapporter från 2011 Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities [”Tillgång till rättslig prövning i Europa: en översikt över utmaningar och möjligheter”] respektive 2012 Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality [”Tillgång till rättslig prövning vid diskriminering: åtgärder för ökad jämlikhet”]).

I FRA:s yttrande från 2012 om förslaget till reformpaket för personuppgiftsskydd betonas särskilt att EU bör överväga att lätta på de gällande reglerna för att göra det möjligt för organisationer att agera ur allmänhetens intresse och inge ett klagomål angående personuppgiftsskydd i ärenden där det är osannolikt att offren väcker talan mot en registeransvarig, med tanke på kostnaderna, de eventuella konsekvenserna för ryktet och andra svårigheter de kan utsättas för. I FRA:s rapporter om tillgång till rättslig prövning understryks att detta även skulle garantera att ärenden av strategisk betydelse behandlas på ett sätt som ökar efterlevnaden av lagstiftningen om personuppgiftsskydd. En sådan utvidgad talerätt bör kompletteras med ytterligare skydd som garanterar att rätt balans upprätthålls mellan tillgång till rättsmedel och rättegångsmisbruk. I den allmänna uppgiftsskyddsförordningen har kommissionen föreslagit en form av representativa kollektiva rättsmedel.

personuppgiftsskydd. Dessutom bidrar de till ökad kunskap och offentliggör information om frågor kopplade till personuppgiftsskydd och möjliga rättsmedel. Det finns emellertid alltför få sådana organisationer, vilket begränsar människors tillgång till rättsmedel i praktiken.

Undersökningen visar att antalet organisationer som företräder det civila samhället som kan erbjuda omfattande och kända tjänster, och som utvecklat en offentlig profil på området personuppgiftsskydd är lågt. Detta begränsar människors tillgång till rättsmedel i praktiken.

”Så ger vi råd till våra medlemmar på många områden: juridik, skatter, bästa köp och även i förtroende. När de berättar att de har problem försöker vi informera dem om deras rättigheter och vilka rättsliga instrument som kan användas för att lösa dessa problem. Ibland vidtar vi åtgärder, framför allt nu när det finns ett instrument för gruppåtal, i de fall då ärendet kan vara av intresse för ett flertal personer.” (Företrädare för brottsofferorganisation, Italien)

Vid genomförandet av FRA:s undersökning i de 16 EU-medlemsstaterna var det svårt att hitta personer att intervjua från organisationer som företräder det civila samhället, eller förmedlande organisationer. I de flesta länder var det en utmaning att hitta företrädare för organisationer som specifikt hanterar frågor kopplade till personuppgiftsskyddet, tillhandahåller stöd till offer eller har omfattande erfarenhet på området.

De förmedlande organisationer som intervjuades i samband med undersökningen säger att de i huvudsak tillhandahåller råd och information till enskilda personer som har drabbats av överträdelse av personuppgiftsskydd om deras rättigheter och om de rättsmedel som finns tillgängliga. De bistår enskilda personer med deras klagomål. Annan verksamhet som nämns av svarspersonerna är utbildning, forskning och yrkesutbildning. Vissa framhäver kunskapshöjande insatser genom mediekampanjer, artiklar och publikationer, samt övervaknings- och lobbyverksamhet.

”Den viktigaste prioriteringen är att informera. Via tidskriften, webbplatsen, medier och olika publikationer besvarar vi många frågor, bland annat denna [personuppgiftsskydd] ... Vi erbjuder även rådgivning till personer som är intresserade av detta. De får information om rättigheter och förfaranden. Efter det måste vi hänskjuta målen till rätt myndighet. [...] Och sedan handlar det om att hantera frågan om rättsligt ombud, där vi kan få den mycket viktiga uppgiften att företräda konsumenter.” (Företrädare för brottsofferorganisation, Bulgarien)

Avlägsna hinder: minska kostnaderna och bevisbördan

I FRA:s undersökning försökte man fastställa vilka faktorer som hindrar dem som blivit offer för överträdelse av personuppgiftsskyddet från att begära rättslig prövning. Förutom brist på expertrådgivning och stöd konstaterades flera hinder, däribland kostnader, utdragna rättsliga förfaranden och svårigheter med att uppfylla beviskraven, framför allt vid internet-relaterade överträdelse.

Svarspersonerna anser att kostnaderna, oavsett om de avser förfaranden eller rättsligt ombud, är ett stort hinder när det gäller tillgången till rättsmedel på området personuppgiftsskydd. Utdragna förfaranden med oviss utgång tenderar att leda till höga kostnader, vilket även innebär att potentiella fördelar inte uppväger kostnaderna.

De klagande, förmedlande organisationer och praktiserande jurister som intervjuades tenderar mer ofta än domarna att ange bevisbördan som ett problem. De talar om problem med att tillhandahålla tillräckliga och fullständiga bevis, i synnerhet när det gäller internetbaserad verksamhet.

Det är aningen förutsägbart att de enskilda personer som utsätts för överträdelse tenderar att föredra rättsmedel som inte innebär kostnader. I majoriteten av de 16 EU-medlemsstaterna visar undersökningen att kostnaderna och avvägningen mellan kostnader och risker var några av de viktigaste faktorerna för enskilda personer när de beslutade huruvida de skulle väcka talan eller gå vidare med sina mål.

Kostnaderna för rättsligt ombud till exempel, avskräckte offer för överträdelse av personuppgiftsskyddet från att gå vidare med klagomål. Med tanke på vikten av rättshjälp i mål som rör personuppgiftsskyddet har tillgängligheten och tillgången till kostnadsfri rättshjälp en avgörande roll när det gäller beslutet om val av rättsmedel. Rättshjälp och annan kostnadsfri tillgång till rättsmedel bidrar till att göra dessa mekanismer mer tillgängliga för fler människor. Undersökningen tyder på att tillgången till rättsmedel försvåras på grund av begränsad rättshjälp.

”De klagande är positiva till att göra allt som kan göras (att väcka talan i brottmål eller civilmål, begära skadestånd, vända sig till Högsta domstolen) under förutsättning att det inte innebär några kostnader, men om det medför kostnader vill de inte göra någonting, förutom att vända sig till den spanska dataskyddsmyndigheten, trots att denna myndighet har sina begränsningar, eftersom detta är kostnadsfritt.” (Jurist, Spanien)

Om rättsligt ombud inte krävs kan de klagande minska kostnaderna kraftigt genom att själva agera ombud. Detta alternativ är dock inte att föredra eftersom området är komplext. Men det innebär trots allt en möjlighet att väcka talan för klagande som kanske annars inte skulle ha gjort det.

Den höga kostnaden för rättsliga förfaranden oroar också. Den hindrar ofta de klagande från att vända sig till domstol även om de genom att vinna fallet skulle kunna få kompensation. Svarspersonerna i många av de EU-medlemsstater som ingick i undersökningen ser höga kostnader för civilrättsliga förfaranden, däribland domstolskostnader, som ett problem. Så är fallet i exempelvis Frankrike, Grekland, Italien, Nederländerna, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Ungern och Österrike.

”I civilrättsliga förfaranden har man en advokat, men många advokater är inte insatta i den här lagen. Men om man behöver advokat är civilrättsliga förfaranden helt enkelt för dyra. [...] Civilrättsliga förfaranden kan lätt kosta några tusen euro och det är mycket pengar.” (Domare, Nederländerna)

Ett annat hinder för att väcka talan är bevisbördan. De flesta av de klagande som intervjuades i undersökningen nämner svårigheter med att tillhandahålla tillräckliga och fullständiga bevis. Klagande som intervjuades i Grekland, Lettland, Portugal, Rumänien, Spanien och Tjeckien anger bevisbördan som ett hinder för att begära upprättelse för kränkningar av personuppgiftsskyddet. De beskriver svårigheten med att bevisa överträdelse av personuppgiftsskydd, framför allt i fråga om internetbaserad verksamhet och flera praktiska hinder kopplade till att få fram bevis på det specifika området personuppgiftsskydd. De advokater och förmedlingsorganisationer som intervjuades delar denna åsikt, medan domare exempelvis i Portugal och Rumänien anser att bevisbördan är rimlig.

FRA:s yttrande

Offer för överträdelse av personuppgiftsskydd drar sig för att väcka talan av flera olika skäl, däribland kostnader och svårigheter förknippade med att bevisa att brott mot personuppgiftsskyddet har begåtts. EU-medlemsstaterna bör överväga att främja stöd i form av center för juridisk rådgivning eller pro bono-arbete. Dessa stöd-mekanismer bör komplettera, inte ersätta, ett system för rättshjälp med tillräckliga resurser.

Tillhandahålla råd: stärkt sakkunskap om personuppgiftsskydd inom rättsväsendet

Undersökningen visar att det inte finns tillräcklig sakkunskap om personuppgiftsskydd inom rättsväsendet. Förutom utdragna, komplicerade och dyra förfaranden är bristen på kunnig expertrådgivning en faktor som hindrar många offer från att begära upprättelse. Genom att öka kunskapen om personuppgiftsskydd hos jurister och domare skulle sådan sakkunskap bli tillgänglig, beslutsfattandet påskyndas och antalet utdragna förfaranden minska.

Personer inom rättsväsendet påpekar själva att antalet kunniga på området är alltför lågt och att få fall når domstolarna. Svårigheterna att hitta domare och jurister att intervjua för undersökningen bekräftar denna bild.

”Det är mycket få jurister som är specialiserade på personuppgiftsskydd.” (Jurist, Storbritannien)

Bristen på tillgängliga och kunniga rättsliga ombud och på rådgivning, utdragna och tidskrävande förfaranden och de kostnader som är förknippade med dessa kan avskräcka personer som har utsatts för överträdelse av personuppgiftsskyddet från att väcka talan. Komplicerade förfaranden, brist på kunskap och icke-specialiserat stöd bidrar också till att de drabbade tappar motivationen att begära rättslig prövning vid överträdelse av personuppgiftsskyddet.

Enskilda personer i varje EU-medlemsstat kan inleda förfaranden för att begära rättslig prövning av överträdelse av personuppgiftsskyddet. När rättsliga förfaranden väl har inletts finns det flera olika möjliga utgångar beroende på hur allvarlig överträdelsen är och vilken typ av rättsliga förfaranden som har inletts – civilrättsliga och förvaltningsrättsliga förfaranden eller straffrättsliga förfaranden.

”I teorin kan den klagande visserligen alltid inge ett klagomål på egen hand, men det är inget jag rekommenderar, lika lite som jag skulle rekommendera någon att utföra hjärnkirurgi på sig själv.” (Jurist, Finland)

Undersökningen visar på två tendenser i EU-medlemsstaterna som har konsekvenser för de rättsliga förfarandenas effektivitet. Det är mycket få mål

angående personuppgiftsskydd som tas upp i domstol, och som ett resultat av detta saknar domarna kunskap och erfarenhet inom området personuppgiftsskydd. Detta leder i sin tur till att personuppgiftsskyddsfrågorna marginaliseras eftersom de inte prioriteras när det gäller utbildning och kunskaps-höjande program.

FRA:s yttrande

Jurister hanterar sällan mål kopplade till personuppgiftsskydd och därför känner de inte till de gällande förfarandena och skydden. Det råder brist på domare som är specialiserade på detta område.

EU kan ge ekonomiskt stöd till utbildning för jurister och domare i fråga om lagstiftningen om personuppgiftsskydd och dess genomförande på medlemsstatsnivå. EU:s medlemsstater bör stärka domares och juristers kompetens på området personuppgiftsskydd genom att tillhandahålla utbildningsprogram och lägga större vikt vid frågor kopplade till personuppgiftsskydd i kursplanerna inom juridiken. Detta skulle öka tillgången på tillräckligt kvalificerade rättsliga ombud.

Att stärka kompetensen inom rättsväsendet skulle också kunna leda till kortare förfaranden. Kompetensskillnaderna på detta område är ett av hindren för dem som begär rättslig prövning, vilket bekräftas av FRA:s rapport från 2011 Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities (”Tillgång till rättslig prövning i Europa: en översikt över utmaningar och möjligheter”) och av denna undersökning.

Slutsatser

Det finns flera olika sätt att förbättra tillgången till och kvaliteten på de rättsmedel som är tillgängliga för offer för överträdelse av personuppgiftsskyddet inom EU. EU, dess medlemsstater och enskilda dataskyddsmyndigheter har alla en viktig roll när det gäller utvecklandet av tillvägagångssätten för rättslig prövning.

EU-institutionernas roll är särskilt viktig på detta område. Europeiska kommissionen har presenterat ett förslag till en förordning för ett allmänt ramverk för personuppgiftsskydd. Syftet med det föreslagna ramverket är att harmonisera lagstiftningen om personuppgiftsskydd i de olika medlemsstaterna och stärka de nationella dataskyddsmyndigheternas möjligheter till rättslig prövning av överträdelser. Dataskyddsmyndigheterna måste vara oberoende från yttre kontroll, både när det gäller att anslå och spendera medel och rekrytera personal. Oberoendet är särskilt viktigt eftersom dataskyddsmyndigheterna också måste hantera överträdelser av personuppgiftsskyddet vilka staten är skyldig till. Dessutom måste de ha tillgång till ordentliga förfaranden, tillräckliga befogenheter och tillräckliga resurser, däribland kvalificerad personal som kan använda dessa förfaranden och befogenheter.

EU bör sträva efter att öka finansieringen till de organisationer som företräder det civila samhället och oberoende organ som kan bistå offer som söker upprättelse när personuppgiftsskyddet kränkts. För att förbättra de drabbades möjlighet att väcka talan bör EU överväga att lätta på de gällande reglerna för att göra det möjligt för organisationer som agerar i allmänhetens intresse att inge ett klagomål och öppna dörren för kollektiva åtgärder.

EU:s medlemsstater kan bidra till att de befintliga mekanismerna för personuppgiftsskydd förbättras genom att vidta de åtgärder som krävs för att öka allmänhetens kunskap om förekomsten och funktionen av tillgängliga klagomålsmekanismer vid överträdelser av personuppgiftsskyddet, och organisationer som företräder det civila samhället som erbjuder stöd till de klagande. Medlemsstaterna bör även vidta åtgärder för att stärka domares och juristers kompetens på området personuppgiftsskydd genom att tillhandahålla utbildning och lägga ökad vikt vid frågor kopplade till personuppgiftsskydd i kursplanerna inom juridiken. Förutom att garantera kvaliteten på och tillgången till rättsliga ombud skulle detta bidra till att minska utdragna förfaranden, vilket var ett av de hinder för rättslig prövning som lyftes fram i undersökningen.

Dataskyddsmyndigheterna har också en avgörande funktion när det gäller grundläggande rättigheter. Det är viktigt att de som begär rättslig prövning inser detta. Dataskyddsmyndigheterna bör fokusera på att öka allmänhetens medvetenhet om att de finns och kunskapen om vilken roll de har, och stärka sin offentliga profil som oberoende väktare av den grundläggande rätten till personuppgiftsskydd. De bör också sträva efter ett mer nära samarbete med andra väktare av de grundläggande rättigheterna såsom jämställdhetsorgan, människorättsorganisationer och organisationer som företräder det civila samhället.



I rapporten *Access to data protection remedies in EU Member States* ("Tillgång till rättsmedel vid överträdelser av personuppgiftsskyddet i EU-medlemsstaterna") undersöks karaktären av överträdelserna av personuppgiftsskyddet. Dessutom framhävs de hinder som offer för sådana överträdelser drabbas av när de begär rättslig prövning. Genom detta projekt på det sociala och rättsliga området, som omfattar en analys av de 28 EU-medlemsstaternas system för personuppgiftsskydd och intervjuer med berörda parter i 16 medlemsstater, framhävs de utmaningar som människor ställs inför när de begär rättslig prövning. Resultatet av undersökningen utgör ett viktigt bidrag till Europeiska kommissionens ansträngningar för att genomföra en omfattande reform och förbättring av EU:s system för personuppgiftsskydd.

Mer information:

FRA:s rapport i sin helhet – *Access to data protection remedies in EU Member States* ("Tillgång till rättsmedel vid överträdelser av personuppgiftsskyddet i EU-medlemsstaterna") se: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/access-data-protection-remedies-eu-member-states>

En översikt över FRA:s verksamhet på området personuppgiftsskydd finns på: <http://fra.europa.eu/en/theme/data-protection-privacy>

Denna sammanfattning finns också på franska och tyska. Under 2014 kommer följande översättningar att publiceras: bulgariska, danska, estniska, finska, grekiska, italienska, kroatiska, lettiska, litauiska, nederländska, polska, portugisiska, rumänska, slovakiska, slovenska, spanska, svenska, tjeckiska och ungerska.



© Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2013
Photo: © SXC

FRA – EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österrike
Tfn +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

