

**Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter**

(2009/C 2/03)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger <sup>(1)</sup>,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger <sup>(2)</sup>, særlig artikel 41,

som henviser til Kommissionens anmodning om udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001, der blev modtaget den 15. maj 2008,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

### I. INDLEDNING

#### *Forslaget*

1. Den 30. april 2008 vedtog Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (i det følgende benævnt »forslaget«) <sup>(3)</sup>. Kommissionen sendte forslaget til den tilsynsførende med henblik på høring i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001, og den tilsynsførende modtog forslaget den 15. maj 2008.
2. Forslaget tager sigte på at foretage en række væsentlige ændringer af forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter <sup>(4)</sup>. I begrundelsen redegør Kommissionen for grundene til at revidere den nuværende forordning. Den nævner »det europæiske åbenhedsinitiativ« <sup>(5)</sup>, der opfordrer til mere åbenhed, forordningen om anvendelse af Århuskonventionen <sup>(6)</sup> på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer, der griber ind i forordning (EF) nr. 1049/2001, hvad angår adgang til dokumenter

med miljøoplysninger, samt Domstolens retspraksis og en række klager, der er blevet behandlet af den europæiske ombudsmand, vedrørende forordning (EF) nr. 1049/2001.

#### *Høring af den tilsynsførende*

3. Den tilsynsførende hilser det velkommen, at han er blevet hørt, og anbefaler, at der henvises til denne høring i forslaget betragtninger, på samme måde i en række andre retsakter, som den tilsynsførende er blevet hørt om, i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001.
4. Den tilsynsførendes opmærksomhed er navnlig blevet vakt af, at forslaget indeholder en bestemmelse om det delikate forhold mellem aktindsigt og retten til privatlivets fred og til beskyttelse af personoplysninger, nemlig artikel 4, stk. 5. Analysen af denne bestemmelse vil være den centrale del af denne udtalelse.
5. Udtalelsen vil imidlertid ikke blive begrænset til denne analyse. Først vil der blive knyttet en række bemærkninger til forslaget kontekst og anvendelsesområde. Efter analysen af artikel 4, stk. 5, vil andre spørgsmål blive behandlet såsom retten til indsigt i personoplysninger i henhold til forordning (EF) nr. 45/2001.

### II. FORSLAGETS KONTEKST OG ANVENDELSESOMRÅDE

#### *Kontekst*

6. Før forslaget blev fremsat, blev der iværksat en offentlig høring. I begrundelsen anfører Kommissionen, at den har taget hensyn til de synspunkter, som hovedparten af respondenterne fremsatte under den offentlige høring.
7. Efter vedtagelsen af forslaget fandt der den 2. juni 2008 en høring sted i Europa-Parlamentet organiseret af LIBE-Udvalget. En række interessenter benyttede denne lejlighed til at tilkendegive deres mening om forslaget. Den tilsynsførende fremsatte også nogle foreløbige bemærkninger. Ved den lejlighed fremhævede Kommissionens repræsentanter som svar på forskellige bemærkninger, at forslaget er udtryk for, hvor man på nuværende tidspunkt står i overvejelserne, men at Kommissionen er åben over for at drøfte teksten og overveje bidrag til forbedring af forslaget uden at udelukke alternativer.

<sup>(1)</sup> EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

<sup>(2)</sup> EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

<sup>(3)</sup> KOM(2008) 229 endelig.

<sup>(4)</sup> EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43.

<sup>(5)</sup> Referat af Kommissionens møde nr. 1721 af 9. november 2005, pkt. 6; se også dokument SEK(2005) 1300 og SEK(2005) 1301.

<sup>(6)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13).

8. Den tilsynsførende ser denne åbne tilgang som en mulighed og agter at bidrage til drøftelserne med en alternativ tekst til forslaget artikel 4, stk. 5. En sådan åben tilgang stemmer også perfekt overens med begrebet åbenhed: at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse (se f.eks. artikel 15, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde).
9. Trods den usikkerhed, der hersker om Lissabontraktatens skæbne på det tidspunkt, hvor denne udtalelse fremsættes, bør man ikke se bort fra perspektivet i de retlige rammer under den nye traktat.
10. Forslaget bygger på EF-traktatens artikel 255, der giver ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Når Lissabontraktaten træder i kraft, vil denne artikel blive afløst af artikel 15 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Artikel 15 udvider retten til aktindsigt til at omfatte dokumenter fra alle Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. Den ændrer artikel 255 ved bl.a. at indføre et generelt princip om åbenhed (artikel 15, stk. 1) og give Europa-Parlamentet og Rådet pligt til at sikre offentliggørelse af dokumenterne i forbindelse med lovgivningsprocedurerne.
- Anvendelsesområde: begrebet dokument*
11. Forslaget omfatter alle dokumenter, der ligger inden for definitionen i den foreslåede artikel 3, litra a). Denne definition lyder således: »dokument«: ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) som er udarbejdet af en institution og videresendt til en eller flere modtagere eller på anden måde registreret eller modtaget af en institution; data, der findes i elektroniske lagrings-, behandlings- og søgesystemer, er dokumenter, hvis de kan hentes i form af et udskrift eller en elektronisk kopi ved hjælp af de værktøjer, der er tilgængelige til udnyttelse af systemet«.
12. Begrundelsen for at citere definitionen fuldt ud er, at den rejser en række væsentlige spørgsmål vedrørende forordningens anvendelsesområde:
- genstanden for retten til aktindsigt: er det et stykke papir (eller dets elektroniske modstykke), eller har det en bredere betydning: oplysninger om EU-institutionernes aktiviteter eller oplysninger, de ligger inde med, uanset om der findes et dokument eller ej?
  - hvad betyder det, at forordningens anvendelsesområde er begrænset til dokumenter, der er videresendt til en eller flere modtagere eller på anden måde registreret eller modtaget af en institution?
  - forskellen i anvendelsesområde mellem forordning (EF) nr. 1049/2001 og forordning (EF) nr. 45/2001.
13. Udgangspunktet for forordningen er aktindsigt i dokumenter, ikke aktindsigt i oplysninger som sådan. Dette er begrebet, som det er fastlagt i EF-traktatens artikel 255. Lissabontraktaten vil ikke medføre en væsentlig ændring. Den nye traktat præciserer blot, at dokumenternes medium ikke er afgørende. Retten i Første Instans udtalte imidlertid i WWF-sagen: »Det ville være i strid med kravet om gennemsigtighed, som følger af forordning (EF) nr. 1049/2001, hvis institutionerne med henblik på at undgå at anvende denne forordning påberåbte sig, at dokumenter ikke eksisterede«<sup>(7)</sup>. Dette indebærer ifølge Retten, at de berørte institutioner i videst muligt omfang og på en ikke-vilkårlig og forudselig måde udarbejder og opbevarer dokumentation vedrørende deres aktiviteter. Ellers kan retten til aktindsigt ikke udøves reelt.
14. På denne baggrund medtager forslaget på den ene side udtrykkeligt i begrebet dokument »data, der findes i elektroniske lagrings-, behandlings- og søgesystemer«, hvis de kan hentes. Den tilsynsførende bemærker, at denne definition ligger tæt på definitionen af behandling af personoplysninger i forordning (EF) nr. 45/2001 og øger den mulige overlapning med forordning (EF) nr. 1049/2001. Antallet af begæringer om aktindsigt i simple navnelister og/eller andre personoplysninger kan forventes at stige — også i lyset af udviklingen af de tilgængelige værktøjer til udnyttelse af elektroniske systemer — og det er derfor endnu vigtigere at se nærmere på de mulige spændingsområder mellem forordningerne samt forholdet til andre eksisterende instrumenter såsom retten til indsigt i personoplysninger (jf. nedenfor, punkt 64-67).
15. På den anden side foreslår Kommissionen, at et dokument kun »eksisterer«, hvis det er blevet udleveret til modtagere eller cirkulerer inden for institutionen eller på anden måde er blevet registreret. Den tilsynsførende bemærker, at det langt fra står klart, i hvilket omfang denne formulering vil begrænse forordningens anvendelsesområde og derfor vil stride mod principperne om åbenhed og offentlig deltagelse. Desværre er der ikke megen vejledning at hente i Kommissionens begrundelse med hensyn hertil. Den tilsynsførende foreslår derfor, at begrebet »dokument« præciseres i Kommissionens forslag, enten i selve bestemmelsen eller i en betragtning.
16. Uden at gå ind i en detaljeret analyse af mulige fortolkninger af disse afgørende bestemmelser påpeger den tilsynsførende, at der trods de ændringer i begrebet »dokument«, som Kommissionen foreslår, stadig er en forskel i anvendelsesområdet mellem forordning (EF) nr. 1049/2001 og forordning (EF) nr. 45/2001. Sidstnævnte forordning finder

<sup>(7)</sup> Dom af 25. april 2007 i sag T-264/04 WWF European Policy Programme mod Rådet, præmis 61.

ifølge sin artikel 3, stk. 2, kun anvendelse på »behandling af personoplysninger, som helt eller delvis foretages ved hjælp af edb, samt på ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register«. Forordning (EF) nr. 1049/2001 finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution har i sin besiddelse.

17. Selv om manuel behandling af personoplysninger aftager, er det nødvendigt at tage hensyn til, at der stadig anvendes papirakter i EU's institutioner og organer. Hvis sådanne papirakter ikke har en struktureret karakter, er de muligvis ikke fuldt omfattet af forordning (EF) nr. 45/2001. Sådanne dokumenter kan imidlertid indeholde personoplysninger, og det må sikres, at undtagelsen i artikel 4, stk. 5, også kan anvendes i disse tilfælde.

18. Der bør tages behørigt hensyn til denne forskel i anvendelsesområde, så det sikres, at den registreredes berettigede interesser også tilgodeses i forbindelse med papirakter. Dette er endnu en grund til, at det ikke er tilfredsstillende blot at »henvise« til forordning (EF) nr. 45/2001 — som forklaret nedenfor (jf. punkt 38-40) — da det ikke vil være til megen hjælp i de tilfælde, hvor personoplysninger indeholdt i dokumenter falder uden for anvendelsesområdet for forordning (EF) nr. 45/2001.

### III. ARTIKEL 4, STK. 5

#### *Generel vurdering af bestemmelsen*

19. Forslagets artikel 4, stk. 5, omhandler forholdet mellem aktindsigt i dokumenter og retten til privatlivets fred og til beskyttelse af personoplysninger og erstatter den nuværende artikel 4, stk. 1, litra b), der er blevet almindeligt kritiseret for at være uklar med hensyn til det præcise forhold mellem disse grundlæggende rettigheder. Den nuværende artikel er også blevet anfægtet ved Retten i Første Instans <sup>(8)</sup>. Der er nu af retlige grunde appelleret til Domstolen <sup>(9)</sup>.

20. Set i lyset heraf er der gode grunde til at erstatte artikel 4, stk. 1, litra b). Den tilsynsførende forstår godt, at Kommissionen har benyttet denne lejlighed til at foreslå artikel 4, stk. 1, litra b), ændret. Han kan imidlertid ikke støtte bestemmelsen i den udformning, Kommissionen har foreslået.

21. For det første er den tilsynsførende ikke overbevist om, at dette er det rette tidspunkt til at foretage en ændring, mens en appel stadig verserer ved Domstolen. I denne appel står der grundlæggende spørgsmål på spil.

22. For det andet, og det er vigtigere: forslaget er ikke den rigtige løsning. Bestemmelsen består af en generel regel (andet punktum i artikel 4, stk. 5, som:

— ikke afspejler dommen fra Retten i Første Instans i Bavarian Lager-sagen

— ikke tilgodeser behovet for den rette balance mellem de grundlæggende rettigheder, der står på spil

— ikke er holdbar, da den henviser til EF-lovgivning om databeskyttelse, der ikke giver et klart svar, når der skal træffes en afgørelse om aktindsigt.

Endvidere indeholder den en specifik regel (første punktum i artikel 4, stk. 5, der i princippet er klart udformet, men har et alt for begrænset anvendelsesområde.

*Dette er ikke det rette tidspunkt til at foretage en ændring*

23. Den tilsynsførende er fuldt bevidst om de mulige gensidige påvirkninger — og mulige spændinger — mellem aktindsigt i dokumenter og retten til privatlivets fred og til beskyttelse af personoplysninger. I sit baggrundspapir om aktindsigt i dokumenter og databeskyttelse, som blev offentliggjort i juli 2005, analyserede han omhyggeligt de spørgsmål, der opstår ved samtidig anvendelse af forordning (EF) nr. 1049/2001 og forordning (EF) nr. 45/2001.

24. Den tilsynsførende påpegede navnlig, at aktindsigt på den ene side og privatlivets fred og databeskyttelse på den anden side er grundlæggende rettigheder, der er fastlagt i forskellige retsakter på europæisk plan og repræsenterer centrale elementer i god forvaltningspraksis. Der er ikke nogen hierarkisk orden mellem disse rettigheder, og i nogle tilfælde giver den samtidige anvendelse af forordningerne ikke noget oplagt svar. Ifølge den tilsynsførendes baggrundspapir kan løsningen findes i den undtagelse vedrørende privatlivets fred, der er fastsat i den nuværende artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1049/2001. Som forklaret i papiret opstiller denne bestemmelse tre betingelser, der alle skal opfyldes, for at undtagelsen fra aktindsigt finder anvendelse:

— privatlivets fred for den registrerede skal stå på spil

— aktindsigt skal i væsentlig grad indvirke på den registrerede

— aktindsigt er ikke tilladt i henhold til lovgivningen om databeskyttelse.

<sup>(8)</sup> Dom af 8. november 2007 i sag T-194/04, Bavarian Lager mod Kommissionen. To andre verserende sager vedrører samme spørgsmål.

<sup>(9)</sup> Verserende sag C-28/08 P, Kommissionen mod Bavarian Lager, EUT C 79, s. 21.

25. Hovedlinjerne i den tilsynsførendes analyse blev bekræftet af Retten i Første Instans i Bavarian Lager-sagen, hvor Retten skulle fortolke forholdet mellem forordning (EF) nr. 45/2001 og forordning (EF) nr. 1049/2001 og den undtagelse vedrørende beskyttelse af personoplysninger, der er indeholdt i sidstnævnte forordning. Hovedelementerne i denne dom vil blive brugt til at underbygge nærværende udtalelse. Kommissionen besluttede at appellere Rettens dom; sagen er nu indbragt for Domstolen. I denne sag ved Domstolen indtager den tilsynsførende den holdning, at Rettens dom bør opretholdes.

26. Det er derfor tvivlsomt, om dette er det rette tidspunkt til at ændre bestemmelsen om forholdet mellem aktindsigt i dokumenter og beskyttelse af personoplysninger, nu hvor sagen er indbragt for Domstolen. Sagen drejer sig ikke kun om fortolkningen af den nuværende ordlyd af artikel 4, stk. 1, litra b) <sup>(10)</sup>, men rejser også mere grundlæggende spørgsmål om balancen mellem de grundlæggende rettigheder, der står på spil <sup>(11)</sup>. Under disse omstændigheder vil det være bedre at afvente dommen og indtil da ikke vedtage forordningen.

*Ændringen afspejler ikke dommen fra Retten i Første Instans*

27. Ønsket om at afvente Domstolens dom er også begrundet i den foreslåede bestemmelses substans. Kommissionen anfører i sin begrundelse, at de foreslåede ændringer også har til formål at tage hensyn til Rettens dom i Bavarian Lager-sagen. Ændringen afspejler imidlertid ikke Rettens holdning.

28. Den tilsynsførende hæfter sig navnlig ved, at Kommissionens forslag ikke nævner skade for »privatlivets fred og den enkeltes integritet« som en nødvendig betingelse for at retfærdiggøre et afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder personoplysninger. På denne måde forrykker Kommissionens forslag i høj grad den balance, som lovgiveren hidtil har tilvejebragt, sådan som den fortolkes af Retten. Forslaget rykker fokus vedrørende aktindsigt i dokumenter, der indeholder personlige oplysninger, fra forordning (EF) nr. 1049/2001 til forordning (EF) nr. 45/2001.

29. Det er vigtigt, i det mindste så længe Rettens dom stadig er referencegrundlaget på dette delikate område, at de foreslåede ændringer reelt tager hensyn til dommen og ikke

afviger væsentligt fra den. Rettens dom giver ikke blot en fortolkning af nogle relevante bestemmelser i både forordning (EF) nr. 1049/2001 og forordning (EF) nr. 45/2001, men foretager også en korrekt afvejning mellem de rettigheder, der beskyttes i disse to forordninger. Den tilsynsførende understreger vigtigheden af, at lovgiveren bevarer denne balance og samtidig eventuelt præciserer de relevante bestemmelser.

30. I de følgende afsnit i denne udtalelse vil den tilsynsførende yderligere præcisere, hvorfor — i modsætning til det synspunkt, Kommissionen har givet udtryk for — forslaget artikel 4, stk. 5, ikke afspejler Rettens retspraksis.

*Andet punktum i artikel 4, stk. 5, tilgodeser ikke behovet for den rette balance*

31. Andet punktum i artikel 4, stk. 5, lyder således: »Andre personoplysninger udleveres i overensstemmelse med betingelserne for lovlig behandling af sådanne data, som er fastlagt i EF-lovgivning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger«.

32. Denne bestemmelse indebærer, at den myndighed, der skal træffe afgørelse om en begæring om aktindsigt, skal basere sin afgørelse ikke på forordning (EF) nr. 1049/2001, men på forordning (EF) nr. 45/2001. Bestemmelsen indeholder dermed den såkaldte »henvielsesteori« <sup>(12)</sup>, som Kommissionen gjorde gældende ved Retten i Første Instans i Bavarian Lager-sagen.

33. Denne teori blev afvist af Retten på grundlag af den nuværende affattelse af artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning (EF) nr. 1049/2001. Retten baserede afvisningen på denne affattelse: udlevering kan kun afvises, hvis det vil være til skade for privatlivets fred eller en persons integritet. Dette ræsonnement fra Rettens side er imidlertid ikke kun en bogstavelig fortolkning, men afspejler resultatet af en afvejning mellem de to grundlæggende rettigheder, der står på spil: aktindsigt og databeskyttelse.

34. Dette behov for den rette balance mellem disse grundlæggende rettigheder — eller en »afbalanceret tilgang« som det sædvanligvis betegnes — er også blevet understreget i en række dokumenter, der omhandler sammenstødet mellem

<sup>(10)</sup> Det står klart, at det ligger inden for lovgiverens skønsbeføjelse at ændre teksten til en retsakt. Den omstændighed, at fortolkningen af teksten er genstand for en tvist ved Domstolen, ændrer ikke ved dette.

<sup>(11)</sup> Nærmere om denne balance, se nedenfor punkt 31-37.

<sup>(12)</sup> Fordi den rykker testen fra forordning (EF) nr. 1049/2001 til forordning (EF) nr. 45/2001.

disse to rettigheder. Det var f.eks. tilfældet i udtalelse nr. 5/2001 fra Artikel 29-Gruppen<sup>(13)</sup> og i den tilsynsførendes baggrundspapir. En lignende tilgang følges også i udkastet til Europarådets konvention om aktindsigt i officielle dokumenter, der fastslår, at de kontraherende parter kan begrænse retten til aktindsigt i officielle dokumenter af hensyn til målet om at beskytte bl.a. privatlivets fred og andre legitime private interesser<sup>(14)</sup>.

35. På den ene side skal retten til aktindsigt respekteres, hvilket under alle omstændigheder betyder, at:

— formålet med forordning (EF) nr. 1049/2001 bør respekteres. Forordningen bør give retten til aktindsigt størst mulig virkning<sup>(15)</sup>. Dette betyder, at alle institutionernes dokumenter som udgangspunkt bør være offentligt tilgængelige<sup>(16)</sup>. Som følge heraf skal undtagelser fra denne ret fortolkes og anvendes restriktivt, således at anvendelsen af det i forordningen fastsatte generelle princip ikke bringes i fare<sup>(17)</sup>

— på grund af karakteren af retten til aktindsigt er en person ikke forpligtet til at begrunde sin begæring og skal derfor heller ikke godtgøre nogen form for interesse for at få aktindsigt i det omhandlede dokument<sup>(18)</sup>.

36. På den anden side skal retten til databeskyttelse respekteres:

— beskyttelsen af personoplysninger er fastlagt i et system af faktorer, der holder hinanden i skak, et system, som ikke forbyder behandling af personoplysninger men omgærdter behandlingen med sikkerhedsforanstaltninger og garantier. Behandlingen af personoplysninger er tilladt, hvis den registrerede utvetydigt giver sit samtykke, eller hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til andre offentlige og private interesser (artikel 5 i forordning (EF) nr. 45/2001)

<sup>(13)</sup> Udtalelse nr. 5/2001 om den særlige rapport fra Den Europæiske Ombudsmand til Europa-Parlamentet i fortsættelse af forslaget til henstilling til Europa-Kommissionen i klage 713/98/JJH, 17.5.2001, WP 44, der findes på gruppens websted.

<sup>(14)</sup> Artikel 3, litra f), i udkastet til konvention, som Europarådet er ved at lægge sidste hånd på. Det seneste udkast er tilgængeligt på adressen:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11631.htm>

<sup>(15)</sup> Artikel 1 og betragtning 4 i forordningen; betragtning 4 omnummereres til betragtning 6 efter ændring af forordningen i overensstemmelse med forslaget.

<sup>(16)</sup> Betragtning 11 i forordningen; betragtning 11 omnummereres til betragtning 17 efter ændring af forordningen i overensstemmelse med forslaget.

<sup>(17)</sup> Præmis 94 i dommen fra Retten i Første Instans i Bavarian Lager-sagen og den retspraksis, der er omtalt dér.

<sup>(18)</sup> Præmis 107 i dommen fra Retten i Første Instans i Bavarian Lager-sagen, uddybet i punkt 40 nedenfor.

— bestemmelserne i forordning (EF) nr. 45/2001 må nødvendigvis fortolkes i lyset af grundlæggende rettigheder, navnlig retten til privatlivets fred<sup>(19)</sup>

— behandlingen af personoplysninger skal derfor være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og ikke faktisk og specifikt være til skade for den registreredes legitime interesser.

37. Denne balance kan ikke sikres blot ved at henvise til forordning (EF) nr. 45/2001, der »har til formål at sikre beskyttelse af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger«<sup>(20)</sup>. Denne løsning respekterer måske nok retten til databeskyttelse, men respekterer ikke retten til aktindsigt.

*Andet punktum i artikel 4, stk. 5, frembyder ikke en holdbar løsning*

38. Forordning (EF) nr. 45/2001 giver ikke noget klart svar, når en EF-institution eller et EF-organ skal træffe afgørelse om en begæring om aktindsigt. Kort gengivet<sup>(21)</sup> tillader forordningens artikel 5 behandling af personoplysninger, hvis behandlingen er »nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse«, eller hvis den er »nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den registeransvarlige«. Med andre ord bestemmes behandlingens lovlighed ikke af hensynet til databeskyttelsen i sig selv, men af behandlingens nødvendighed af hensyn til andre interesser (uanset om disse er fastlagt som en retlig forpligtelse eller ej). Dette fører til den konklusion, at eftersom nødvendigheden ikke bestemmes af artikel 5 i forordning (EF) nr. 45/2001 i sig selv (eller af andre bestemmelser i denne forordning), bør den lov, der har til formål at beskytte de andre interesser — i dette tilfælde retten til aktindsigt i dokumenter — give passende vejledning.

39. Ifølge forslaget bør alle begæringer om aktindsigt i dokumenter, der indeholder personoplysninger — medmindre den specifikke bestemmelse i første punktum af artikel 4, stk. 5, finder anvendelse — imidlertid vurderes på grundlag af en henvisning til forordning (EF) nr. 45/2001. En sådan henvisning vil ikke give den nødvendige vejledning med hensyn til afvejning af interesserne. Dette vil føre til et uønsket resultat (en såkaldt catch 22-situation).

<sup>(19)</sup> Jf. i denne forbindelse navnlig Domstolens dom i Österreichischer Rundfunk-sagen.

<sup>(20)</sup> Præmis 98 i dommen.

<sup>(21)</sup> For en mere udførlig redegørelse vedrørende artikel 5 henvises der til den tilsynsførendes baggrundspapir.

40. Endelig skal det bemærkes, at henvisningen til forordning (EF) nr. 45/2001 ikke løser uforeneligheden mellem retten til aktindsigt og forpligtelsen til at godtgøre nødvendigheden af at videregive personoplysninger som fastsat i artikel 8, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001. Som Retten i Første Instans udtrykte det i Bavarian Lager-sagen: »Hvis man som en yderligere betingelse efter forordning (EF) nr. 45/2001 kræver, at den begærende part skal godtgøre, at videregivelsen er nødvendig, vil dette være i strid med formålet med forordning (EF) nr. 1049/2001, nemlig at give videst mulig aktindsigt i de dokumenter, som institutionerne har i deres besiddelse«<sup>(2)</sup>.
- Anvendelsesområdet for første punktum i artikel 4, stk. 5, er alt for begrænset
41. Første punktum i artikel 4, stk. 5, i forslaget lyder således: »Navne, titler og funktioner for indehavere af offentlige embeder, offentligt ansatte og repræsentanter for interessegrupper, der handler inden for rammerne af deres erhvervmæssige aktiviteter, udleveres, medmindre udleveringen i betragtning af de særlige omstændigheder ville skade de pågældende personer«. Det indeholder en specifik bestemmelse for visse typer oplysninger, der vedrører en bestemt gruppe personer.
42. Som en første indledende bemærkning noterer den tilsynsførende, at der ikke er nogen tvivl om, at første punktum i artikel 4, stk. 5, respekterer retten til aktindsigt. I de situationer, der er omhandlet i dette punktum, vil der normalt blive givet aktindsigt. Efter den tilsynsførendes opfattelse respekterer bestemmelsen også retten til databeskyttelse. Den omfatter den situation, der er behandlet af Retten i Første Instans i Bavarian Lager-sagen, og tilsvarende situationer. Som Retten udtrykker det: i de nævnte situationer udgør offentliggørelse af navne ikke et indgreb i de pågældende personers privatliv, og disse personer kan ikke have fået den opfattelse, at de ville blive behandlet fortroligt<sup>(2)</sup>.
43. Som anden indledende bemærkning kan det anføres, at bestemmelsen i princippet er klart udformet og opfylder betingelsen om juridisk sikkerhed. Bestemmelsen definerer de forskellige egenskaber, hvori personerne handler, og begrænser de personoplysninger, der kan udleveres. Uanset spørgsmålet om, hvorvidt disse begrænsninger er hensigtsmæssige, er de klart formuleret. De er også i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001: udleveringen af oplysningerne udgør en lovlig behandling — eftersom den bygger på den retlige forpligtelse i artikel 4, stk. 5 — og formålet er begrænset, nemlig indrømmelse af aktindsigt.
44. Med hensyn til begrænsningen af den omfattede *personkreds* skal visse oplysninger om indehavere af offentlige embeder, offentligt ansatte og repræsentanter for interessegrupper udleveres. Det forekommer, at bestemmelsen kun tager sigte på at tage højde for konsekvenserne af dommen fra Retten i Første Instans i Bavarian Lager-sagen. Det spørgsmål melder sig, hvorfor bestemmelsen ikke omhandler en bredere kategori af registrerede i relation til deres erhvervmæssige aktiviteter. Argumenterne til støtte for den formodning, at personoplysninger normalt bør udleveres, når der er tale om denne erhvervmæssige relation, gør sig f.eks. også gældende for så vidt angår:
- ansatte i den private sektor eller selvstændige, der ikke kan betegnes som *repræsentanter for interessegrupper*, medmindre der er en grund til at formode, at udlevering ville skade den pågældende
  - akademiske forskere, der præsenterer resultatet af deres forskning
  - eksperter, der præsenterer deres ekspertiseområde i den offentlige proces
  - lærere og professorer i forbindelse med udøvelsen af deres undervisnings- eller forelæsningsfunktioner.
45. Disse eksempler taler for, at det ville have været nyttigt at søge at udforme en bredere bestemmelse, der omfatter oplysninger om forskellige kategorier af personer, når de optræder i deres erhvervmæssige egenskab.
46. Den anden — *materielle* — begrænsning i første punktum i artikel 4, stk. 5, i forslaget vedrører oplysningselementerne. Kun navne, titler og funktioner må udleveres. Dette udelukker oplysninger, der afslører elementer af den pågældende persons private forhold, selv om disse oplysninger ikke kan betegnes som følsomme oplysninger i overensstemmelse med artikel 10 i forordning (EF) nr. 45/2001. Det kunne f.eks. være hjemadresse, telefonnummer og e-mail-adresse eller andre oplysninger — såsom løn og udgifter — vedrørende højtstående embedsmænd eller politikere.
47. Bestemmelsen udelukker imidlertid også oplysningselementer, der ikke har noget at gøre med den pågældende persons private forhold, såsom vedkommendes kontor-adresse (den fysiske adresse og e-mail-adressen) og mere generiske oplysninger vedrørende personens stilling.

<sup>(2)</sup> Præmis 107 i dommen fra Retten i Første Instans. NB: artikel 8 i forordning (EF) nr. 45/2001 pålægger også andre forpligtelser, men de volder ingen problemer i den foreliggende kontekst.

<sup>(2)</sup> Jf. navnlig præmis 131, 132 og 137 i dommen.

48. Et mere grundlæggende problem med tilgangen i forslaget er, at et navn sjældent står alene i et dokument. Navnet er sædvanligvis forbundet med andre oplysninger om personen. Bavarian Lager-sagen handlede f.eks. om aktindsigt i referatet af et møde. Man kan forestille sig, at referatet ikke kun nævner navnene på de personer, der var tilstede ved mødet, men også deres bidrag til diskussionen under mødet. Dette bidrag vil undertiden endog kunne betegnes som følsomme oplysninger i overensstemmelse med artikel 10 i forordning (EF) nr. 45/2001, f.eks. hvis der udtrykkes en politisk holdning. Det er derfor tvivlsomt, om bestemte oplysninger kan betragtes isoleret.

#### IV. EN ALTERNATIV LØSNING

##### *Nødvendigheden af klar vejledning fra lovgiveren*

49. Forordning (EF) nr. 1049/2001 bør i sig selv give vejledning til institutioner og organer, der behandler begæringer om aktindsigt i dokumenter, der indeholder personoplysninger, samtidig med at den fuldt ud skal respektere den rette balance mellem de to grundlæggende rettigheder, der står på spil.

50. Efter den tilsynsførendes mening er der brug for en yderligere diskussion af, hvordan denne vejledning skal udmøntes i en konkret lovbestemmelse. Som det tidligere har vist sig, er dette et spørgsmål, der indebærer vanskelige og grundlæggende overvejelser. Den bør affattes så omhyggeligt som muligt med input fra de forskellige interessenter.

##### *Den alternative løsning*

51. Som bidrag til diskussionen foreslår den tilsynsførende følgende bestemmelse om aktindsigt i personoplysninger:

1) Personlige oplysninger udleveres ikke, hvis udleveringen ville skade den pågældende persons privatliv eller integritet. Sådant skade opstår ikke:

a) hvis oplysningerne udelukkende vedrører den pågældende persons erhvervs-mæssige aktiviteter, medmindre der i betragtning af de særlige omstændigheder er grund til at formode, at udlevering ville skade den pågældende

b) hvis oplysningerne udelukkende vedrører en offentlig person, medmindre der i betragtning af de særlige omstændigheder er grund til at formode, at udlevering ville skade den pågældende eller andre personer med tilknytning til vedkommende

c) hvis oplysningerne allerede er offentliggjort med den pågældendes samtykke.

2) Personoplysninger udleveres dog alligevel, hvis en væsentlig offentlig interesse kræver det. I så fald skal institutionen eller organet præcisere, hvori den offentlige interesse består. Den/det skal begrunde, hvorfor den offentlige interesse i det konkrete tilfælde vejer tungere end hensynet til den pågældende person.

3) Når en institution eller et organ giver afslag på aktindsigt i et dokument under henvisning til stk. 1, skal den/det overveje, om det er muligt at give delvis indsigt i dokumentet.

52. Denne bestemmelse kan forklares således:

53. Første del af stk. 1 indeholder grundreglen og afspejler behovet for den rette balance mellem de grundlæggende rettigheder, der står på spil. Undtagelsen fra retten til aktindsigt skal kun gælde, hvis udlevering ville skade den pågældende persons privatliv eller integritet. Bestemmelsen omhandler privatlivets fred (respekt for privatliv og familievæsen som omhandlet i artikel 7 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention) og ikke beskyttelse af oplysninger (som omhandlet i chartrets artikel 8).

54. Der tages imidlertid fuldt hensyn til beskyttelsen af personoplysninger, der er fastlagt i et system af faktorer, der holder hinanden i skak, for at beskytte den registrerede, jf. også punkt 36 ovenfor. Bestemmelsen præciserer den retlige forpligtelse til udlevering af personoplysninger som omhandlet i artikel 5, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001.

55. Det skal bemærkes, at forordning (EF) nr. 45/2001 ikke forbyder behandling af personoplysninger, når behandlingen bygger på en retlig begrundelse i henhold til artikel 5, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001. Anvendelsen af en sådan retlig begrundelse i et konkret tilfælde må undersøges i lyset af menneskerettighedskonventionens artikel 8 og Menneskerettighedsdomstolens retspraksis. Der bør i denne forbindelse navnlig henvises til Domstolens dom i Österreichischer Rundfunk-sagen<sup>(24)</sup>. Indsættelsen af udtrykket »skade den pågældende persons privatliv eller integritet« i stk. 1 angiver, at det netop er denne test, der afgør, om der skal gives aktindsigt i personoplysninger.

<sup>(24)</sup> Domstolens dom af 20. maj 2003, Rechnungshof (C-465/00) mod Österreichischer Rundfunk m.fl. og Christa Neukomm (C-138/01) og Joseph Lauer mann (C-139/01) mod Österreichischer Rundfunk, forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01 (Saml. 2003, s. I-4989).

56. Udtrykket »integritet« var også med i den nuværende tekst til artikel 4, stk. 1, litra b), og henviser til en persons fysiske integritet. Det kan være af betydning f.eks. i tilfælde, hvor udlevering af personoplysninger kunne føre til en trussel mod personens fysiske integritet uden direkte relation til vedkommendes privatliv.
57. Anden del af stk. 1 i den foreslåede bestemmelse sigter mod at give vejledning til den institution eller det organ, der skal træffe afgørelse om en begæring om aktindsigt. Den skelner mellem tre situationer, hvor udlevering af personoplysninger normalt ikke vil være til skade for den registrerede.
- den første situation er den, der er omfattet af første punktum i artikel 4, stk. 5, i Kommissionens forslag. Den er affattet meget bredere og mere funktionelt og tager hensyn til den tilsynsførendes kritiske bemærkninger til den foreliggende tekst. Forslaget anerkender, at der også i denne situation kan foreligge en grund til at formode, at udlevering vil skade personen. I så fald skal EF-institutionen eller EF-organet undersøge, om det er sandsynligt, at denne virkning vil indtræffe. Udgangspunktet er med andre ord, at der gives aktindsigt. Endelig er udtrykket »grund til at formode« (osv.) taget fra artikel 8, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001
  - den anden situation tager højde for, at der kan gives endnu bredere adgang, når der er tale om oplysninger om offentlige personer. Det kunne f.eks. være politikere eller andre personer, hvis stilling eller adfærd normalt berettiger en bredere adgang for offentligheden baseret på dens ret til at være underrettet. Her gælder igen den begrænsning, at konklusionen kan være en anden i det konkrete tilfælde. I denne situation bør en eventuel skadelig virkning for pårørende tages med i betragtning
  - den tredje situation angår oplysninger, der allerede befinder sig i det offentlige rum med den registreredes samtykke. Man kan f.eks. forestille sig, at personoplysninger er blevet offentliggjort på et websted eller en blog.
58. Stk. 2 anerkender det forhold, at der kan være en væsentlig offentlig interesse, som kræver, at der gives aktindsigt. Visse oplysninger kan være uundværlige for, at offentligheden kan danne sig en informeret mening om lovgivningsprocessen eller om EU-institutionernes funktion mere generelt. Det kunne f.eks. være om (de økonomiske) forbindelser mellem en institution og visse lobbygrupper. Da dette stykke indeholder en undtagelse fra en undtagelse, er der indsat ekstra sikkerhedsforanstaltninger. I hvert konkret tilfælde skal institutionen eller organet nærmere angive bestemmelsens anvendelse.
59. Stk. 3 pålægger institutionen eller organet at overveje delvis aktindsigt — f.eks. ved at slette navne i dokumenter — som et yderligere middel til at sikre den rette balance mellem de grundlæggende rettigheder, der står på spil, et middel, der kun bør anvendes, hvis der foreligger en afvisningsgrund.
60. Endelig understreger den tilsynsførende, at denne løsning ville undgå den i punkt 39 beskrevne catch 22-situation.

#### V. BØR FORORDNING (EF) Nr. 45/2001 ÆNDRES?

61. Det følger af dommen fra Retten i Første Instans i Bavarian Lager-sagen, at der også er et påtrængende behov for afklaring af forholdet mellem aktindsigt og databeskyttelse på grund af de forskellige fortolkninger, der i denne forbindelse kan gives af artikel 8, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001. Striden handlede bl.a. i Bavarian Lager-sagen ved Retten i Første Instans om betydningen af »*godtgør nødvendigheden af videregivelsen af personoplysningerne*« i forbindelse med aktindsigt. Hvis denne bestemmelse tages helt bogstaveligt, ville det betyde, at den, der ønsker aktindsigt i et dokument i henhold til forordning (EF) nr. 1049/2001, skulle fremlægge en overbevisende grund til at begære et dokument udleveret, hvilket ville være i strid med et af formålene med forordning (EF) nr. 1049/2001, nemlig at give videst mulig aktindsigt i de dokumenter, som institutionerne har i deres besiddelse <sup>(25)</sup>. For at løse dette problem afgjorde Retten i Første Instans, at i de tilfælde, hvor personoplysninger videregives, for at retten til aktindsigt i dokumenter skal finde anvendelse, skal den begærende part ikke godtgøre, at udleveringen er nødvendig. Den udtalte ligeledes, at en videregivelse, som ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), ikke kan være til skade for den berørte persons legitime interesser <sup>(26)</sup>.
62. Denne løsning var nødvendig for at få de to forordninger til at harmonere på en tilfredsstillende måde, men den anfægtes af Kommissionen i dens appel ved Domstolen. Kommissionen anfører, at »hverken forordning (EF)

<sup>(25)</sup> Jf. præmis 107 i dommen fra Retten i Første Instans.

<sup>(26)</sup> Jf. præmis 107 og 108 i dommen fra Retten i Første Instans.



nr. 45/2001 eller forordning (EF) nr. 1049/2001 [indeholder] nogen bestemmelse, der kræver eller muliggør, at denne bestemmelse (artikel 8, litra b)) sættes ud af kraft med henblik på, at en bestemmelse i forordning (EF) nr. 1049/2001 skal få virkning«<sup>(27)</sup>.

63. Efter den tilsynsførendes mening vil dette spændingsforhold bedst kunne løses ved indsættelse af en betragtning i den ændrede forordning (EF) nr. 1049/2001, der kodificerer afgørelsen fra Retten i Første Instans. En sådan betragtning kunne affattes således: »I de tilfælde, hvor personoplysninger videregives, for at retten til aktindsigt i dokumenter skal finde anvendelse, skal den begærende part ikke godtgøre, at udleveringen er nødvendig med henblik på artikel 8, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001«.

#### VI. RET TIL AKTINDSIGT I DOKUMENTER OG RET TIL INDSIGT I EGNE PERSONOPLYSNINGER

64. Retten til aktindsigt i dokumenter som fastsat i forordning (EF) nr. 1049/2001 skal holdes ude fra artikel 13 i forordning (EF) nr. 45/2001. Retten til aktindsigt som fastsat i forordning (EF) nr. 1049/2001 giver enhver en generel ret til aktindsigt med hensyn til dokumenter for at sikre åbenhed i forbindelse med offentlige organer. Artikel 13 i forordning (EF) nr. 45/2001 er mere begrænset med hensyn til, hvem der har denne ret til aktindsigt, da den kun giver den berørte person denne ret til oplysninger vedrørende den pågældende selv, navnlig med henblik på at sætte de registrerede i stand til at kontrollere oplysninger vedrørende dem selv. Denne ret til indsigt i henhold til artikel 13 i forordning (EF) nr. 45/2001 er ydermere omtalt i artikel 8, stk. 2, i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

65. På denne baggrund finder den tilsynsførende, at forordning (EF) nr. 1049/2001 bør præcisere, at eksistensen af retten til aktindsigt i dokumenter ikke berører retten til indsigt i egne personoplysninger i henhold til forordning (EF) nr. 45/2001.

66. Den tilsynsførende anbefaler endvidere, at lovgiveren overvejer i den ændrede forordning at indføre en *ex officio*-indsigt i den registreredes egne personoplysninger. Det sker nemlig i praksis, at folk ikke er klar over, at der findes en ret til indsigt i vedkommendes egne personoplysninger som fastsat i artikel 13 i forordning (EF) nr. 45/2001, og derfor begærer aktindsigt på baggrund af forordning (EF) nr. 1049/2001. De kan få afslag på aktindsigt i dokumentet, hvis en af undtagelserne i forordning (EF) nr. 1049/2001 finder anvendelse, eller hvis det anses, at en begæring om en konkret aktindsigt ikke ligger inden for

nævnte forordnings anvendelsesområde. I et sådant tilfælde, når institutionen eller organet kender begrundelsen bag en sådan begæring (nemlig indsigt i den begærende parts egne personoplysninger), bør det påhvile institutionen at give indsigt *ex officio* i den begærende parts personoplysninger.

67. Begge aspekter kunne præciseres ved indsættelse af en specifik tilkendegivelse heraf i betragtningerne til den ændrede forordning (EF) nr. 1049/2001, eventuelt i forbindelse med betragtning 11 i den nuværende forordning. En første betragtning (eller del af en betragtning) kunne angive, at retten til aktindsigt i dokumenter ikke berører retten til indsigt i egne personoplysninger i henhold til forordning (EF) nr. 45/2001. En anden betragtning (eller del af en betragtning) kunne omfatte begrebet *ex officio*-indsigt i den begærende parts egne personoplysninger. Når en person begærer indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv, bør institutionen på eget initiativ undersøge, om vedkommende har ret til indsigt i henhold til forordning (EF) nr. 45/2001.

#### VII. YDERLIGERE ANVENDELSE AF PERSONOPLYSNINGER, DER ER INDEHOLDT I OFFENTLIGE DOKUMENTER

68. Et andet spørgsmål, der skal tages stilling til og eventuelt afklares i Kommissionens forslag, er spørgsmålet om yderligere anvendelse af personoplysninger, der er indeholdt i offentlige dokumenter. Når der gives aktindsigt i dokumenter, kan anvendelsen af personoplysninger indeholdt deri være underlagt de gældende bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger, navnlig forordning (EF) nr. 45/2001 og den nationale lovgivning til gennemførelse af direktiv 95/46/EF. Videreanvendelse, formidling og senere behandling af disse personoplysninger foretaget af den begærende part, af de institutioner, der giver aktindsigt, eller af tredjemand, som har adgang til dokumentet, bør ske inden for rammerne af den gældende databeskyttelseslovgivning.

69. Hvis en liste med navne og kontaktoplysninger på offentligt ansatte udleveres i forlængelse af en begæring om aktindsigt, bør denne liste f.eks. ikke anvendes for at målrette en marketingkampagne mod de pågældende ansatte eller for at profilere dem, medmindre det sker i overensstemmelse med gældende databeskyttelseslovgivning.

70. Det må derfor tilrådes, at lovgiveren benytter denne anledning til at fremhæve dette forhold. Denne tilgang vil være i overensstemmelse med lovgiverens valg i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003

<sup>(27)</sup> Jf. Kommissionens anbringende i sag C-28/08 P, der er nævnt i fodnote 7.

om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer. I dette direktiv er fuld overensstemmelse med principperne om beskyttelse af personoplysninger i henhold til direktiv 95/46/EF en af de udtrykkeligt nævnte betingelser for videreanvendelse af den offentlige sektors informationer <sup>(28)</sup>.

71. På denne baggrund foreslår den tilsynsførende, at der indsættes en betragtning med følgende ordlyd: »Når der gives aktindsigt i dokumenter, er videreanvendelsen af personoplysninger indeholdt deri underlagt de gældende bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger, navnlig den nationale lovgivning til gennemførelse af direktiv 95/46/EF«.

### VIII. KONKLUSION

72. Den tilsynsførendes opmærksomhed er navnlig blevet vakt af, at forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter indeholder en bestemmelse om det delikate forhold mellem aktindsigt og retten til privatlivets fred og til beskyttelse af personoplysninger, nemlig artikel 4, stk. 5. Denne udtalelse støtter i et vist omfang begrundelserne for at erstatte den nuværende artikel 4, stk. 1, litra b), med en ny bestemmelse, men støtter ikke selve bestemmelsen.

73. Bestemmelsen kritiseres af følgende grunde:

- 1) Den tilsynsførende er ikke overbevist om, at dette er det rette tidspunkt til at foretage en ændring, mens en appel stadig verserer ved Domstolen. Grundlæggende spørgsmål står på spil i denne appel.
- 2) Forslaget er ikke den rigtige løsning. Det består af en generel regel (andet punktum i artikel 4, stk. 5, som:
  - ikke afspejler dommen fra Retten i Første Instans i Bavarian Lager-sagen
  - ikke tilgodeser behovet for den rette balance mellem de grundlæggende rettigheder, der står på spil
  - ikke er holdbar, da den henviser til EF-lovgivning om databeskyttelse, der ikke giver et klart svar, når der skal træffes en afgørelse om aktindsigt.
- 3) Det indeholder en specifik regel (første punktum i artikel 4, stk. 5, der i princippet er klart udformet, men har et alt for begrænset anvendelsesområde.

74. Som bidrag til diskussionen foreslår den tilsynsførende følgende undtagelse fra aktindsigt i personoplysninger:

1) *Personlige oplysninger udleveres ikke, hvis udleveringen ville skade den pågældende persons privatliv eller integritet. Sådan skade opstår ikke:*

a) *hvis oplysningerne udelukkende vedrører den pågældende persons erhvervsmaessige aktiviteter, medmindre der i betragtning af de særlige omstændigheder er grund til at formode, at udlevering ville skade den pågældende*

b) *hvis oplysningerne udelukkende vedrører en offentlig person, medmindre der i betragtning af de særlige omstændigheder er grund til at formode, at udlevering ville skade den pågældende eller andre personer med tilknytning til vedkommende*

c) *hvis oplysningerne allerede er offentliggjort med den pågældendes samtykke.*

2) *Personoplysninger udleveres dog alligevel, hvis en væsentlig offentlig interesse kræver det. I så fald skal institutionen eller organet præcisere, hvori den offentlige interesse består. Den/det skal begrunde, hvorfor den offentlige interesse i det konkrete tilfælde vejer tungere end hensynet til den pågældende person.*

3) *Når en institution eller et organ giver afslag på aktindsigt i et dokument under henvisning til stk. 1, skal den/det overveje, om det er muligt at give delvis indsigt i dokumentet.*

75. Udtalelsen påpeger flere andre punkter, hvor der er behov for præcisering af forordningen om aktindsigt, hovedsagelig med hensyn til dens forhold til bestemmelserne i forordning (EF) nr. 45/2001. Disse præciseringer kan ske ved indsættelse af betragtninger eller eventuelt lovbestemmelser om følgende spørgsmål:

a) *begrebet dokument med henblik på at sikre den bredest mulige anvendelse af forordningen om aktindsigt*

b) *fortolkningen af artikel 8, litra b), i forordning (EF) nr. 45/2001 i forbindelse med aktindsigt for at sikre, at den, der begærer aktindsigt, ikke skal godtgøre, at udleveringen er nødvendig*

c) *forholdet mellem retten til aktindsigt i dokumenter og retten til indsigt i egne personoplysninger i henhold til forordning (EF) nr. 45/2001 for at sikre, at retten til*

<sup>(28)</sup> Jf. betragtning 21 og artikel 1, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (EUT L 345 af 31.12.2003, s. 90).

aktindsigt i dokumenter ikke berører retten til indsigelse i egne personoplysninger

- d) forpligtelsen for en institution til på eget initiativ at undersøge, om personen har ret til indsigelse i henhold til forordning (EF) nr. 45/2001, når vedkommende begærer indsigelse i oplysninger vedrørende den pågældende selv i henhold til forordningen om aktindsigt
- e) videreanvendelsen af personoplysninger, der er indeholdt i offentlige dokumenter, for at sikre, at denne videre-

anvendelse er underlagt de gældende bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger.

Udfærdiget i Bruxelles, den 30. juni 2008.

Peter HUSTINX

*Den Europæiske Tilsynsførende for  
Databeskyttelse*

---