



Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse

Aktindsigt i dokumenter og databeskyttelse

Baggrundspapirserien

Sammenfatning

Juli 2005

Nr. 1

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse har udsendt et dokument med retningslinjer for behandling af anmodninger om aktindsigt i dokumenter med personoplysninger. Denne brochure indeholder kun en kort sammenfatning af dokumentet. Dokumentets fulde tekst og en oversigt over embedsmænd, der behandler anmodninger om aktindsigt, findes på webstedet for Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse: www.edps.eu.int

Indledning

Aktindsigt på den ene side og beskyttelse af privatlivets fred og databeskyttelse på den anden side er grundlæggende rettigheder, som er fastsat i en lang række retsfor skrifter på europæisk niveau. Disse rettigheder er dybt forankret i medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner og nyder betydelig støtte i offentligheden. De er også væsentlige elementer i "god forvaltningspraksis". I 2001 blev der vedtaget to forordninger, der forpligter EU's institutioner og organer til at respektere disse rettigheder: forordning (EF) nr. 45/2001 (i det følgende benævnt "forordningen om databeskyttelse" og forordning (EF) nr. 1049/2001 (i det følgende benævnt "forordningen om aktindsigt").

Der er ingen rangorden - og ofte ingen konflikt - mellem de to rettigheder. Men eftersom målet med forordningen om aktindsigt er at fremme fuld aktindsigt, hvorimod forordningen om databeskyttelse skal sikre beskyttelsen af personoplysninger, kan der i visse tilfælde opstå en konflikt. Samtidig anvendelse af de to forordninger er undertiden blevet set som en udfordring. Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse har derfor besluttet at udsende et dokument, der skal vise, at de to rettigheder snarere skal opfattes som komplementære end ses som modsætninger til hinanden.

Formålet med dokumentet er at give praktisk vejledning i tilfælde, hvor det er nødvendigt at fastsætte, om der bør gives aktindsigt til tredjemand i et dokument, der indeholder personoplysninger, for eksempel som svar på spørgsmål om ansatte eller om mødedeltagelse, eller i forbindelse med en klageprocedure, eller når det overvejes at offentliggøre en liste på internettet.

Samtidig anvendelse af de to forordninger

Forordningen om aktindsigt imødekommer det forhold, at der i de fleste demokratiske samfund er en almen interesse i udbredelse af offentlige myndigheders dokumenter. Forordningen tilstræber derfor at give størst mulig grad af aktindsigt i dokumenter til enhver unionsborger og til fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat.

Retten til aktindsigt begrænses af en række undtagelser, hvoraf en er væsentlig for dokumentet, da den vedrører beskyttelse af privatlivets fred og databeskyttelse. Det hedder i artikel 4, stk. 1, litra b):

Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for [...] privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger.

De indledende ord i artikel 4, stk. 1, litra b), er ufravigelige: aktindsigt skal afslås. De øvrige faktorer indeholder imidlertid betingelser, der kræver en konkret og individuel undersøgelse af dokumentets indhold. I den forbindelse skal alle relevante faktorer tages i betragtning.

Analyse af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b)

I praksis indebærer kravene i artikel 4, stk. 1, litra b), tre betingelser, der alle skal være opfyldt, for at undtagelsen fra aktindsigt finder anvendelse:

1. Privatlivets fred for den registrerede skal stå på spil.
2. Aktindsigt skal i væsentlig grad indvirke på den registrerede.
3. Aktindsigt er ikke tilladt i henhold til lovgivningen om databeskyttelse.

1) Står privatlivets fred for den registrerede på spil?

Privatlivets fred, som fastlagt i artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention, omfatter mere end beskyttelse af privatlivet i snæver betydning - det kan også omfatte aspekter af arbejdslivet - men er ikke uden grænser. Der skal være tale om en persons kvalificerede interesse - dokumentet skal indeholde enkeltheder om en person, som normalt betragtes som "personlige" eller "private". Alene den kendsgerning, at et dokument indeholder personoplysninger af almen karakter, såsom navnet på en person, bør normalt ikke være til hinder for udbredelse. Generelt står privatlivets fred for den registrerede på spil, hvis det pågældende dokument:

- indeholder følsomme oplysninger (f.eks. helbredsoplysninger)
- vedrører en persons ære og omdømme
- kunne sætte en person i et forkert lys
- ville kunne afsløre generende kendsgerninger
- ville kunne afsløre oplysninger, som personen har givet eller modtaget i fortrolighed.

Det skal bemærkes, at ansatte i en offentlig forvaltning er genstand for en vis offentlig interesse - af hensyn til åbenhed og ansvarlighed - der adskiller sig fra interessen for en person i den private sektor. Man skal huske på, at den ansatte ikke deltager som privatperson i for eksempel et gruppemøde i Rådet - han eller hun er der som offentlig repræsentant for en medlemsstat eller for en af EU's institutioner eller organer.

Derfor kan visse mere almene personoplysninger, der registreres på grund af den offentligt ansattes erhvervsmæssige funktion, falde uden for anvendelsesområdet for beskyttelsen af privatlivets fred. Dette er endnu mere indlysende for personale på højt niveau, når de repræsenterer en EU-institution eller et EU-organ. Disse personoplysninger kan - også i de situationer - stadig være omfattet af forordningen om databeskyttelse.

2) Indvirker det i væsentlig grad på den registrerede?

For at udbredelse kan siges i væsentlig grad at have indvirkning på den registrerede, må der foreligge en grad af faktisk skade på privatlivets fred for den pågældende. Offentligheden bør ikke fratages retten til aktindsigt, hvis denne kun har overfladisk indvirkning på privatlivets fred for den registrerede. I mange tilfælde skader aktindsigt i et dokument ikke privatlivets fred for den registrerede. Det er tilfældet, hvis for eksempel de pågældende personoplysninger allerede er blevet offentliggjort ved en tidligere lejlighed.

I tilfælde hvor det er sandsynligt, at udbredelse i væsentlig grad vil kunne indvirke på privatlivets fred for den registrerede, er det tilrådeligt at forhøre sig hos den registrerede, inden der træffes afgørelse herom.

3) Er udbredelse i overensstemmelse med lovgivningen om databeskyttelse?

Ved analyse af, i hvilken udstrækning udbredelse er tilladt efter lovgivningen om databeskyttelse, spiller princippet om retten til underretning og proportionalitetsprincippet en central rolle.

3.1 Princippet om retten til underretning

Da enhver undtagelse skal fortolkes snævert og anvendes strengt, kan undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordningen om aktindsigt kun finde anvendelse, hvis forordningen om databeskyttelse udtrykkeligt forbyder udbredelse af personoplysningerne.

Forordningen om databeskyttelse fastsætter en række betingelser for udbredelse af personoplysninger, hvoraf den vigtigste omtales her.

Udbredelse af personoplysninger skal være forenelig med formålet med indsamlingen (som fastsat på tidspunktet for indsamlingen). Hvis disse formål udelukkede udbredelse til tredjemand - enten udtrykkeligt eller underforstået - ville udbredelse stride mod artikel 4 i forordningen om databeskyttelse. I denne forbindelse ville det være nødvendigt at tage hensyn til de registreredes berettigede forventninger.

Desuden er der meget begrænsede muligheder for udbredelse af følsomme personoplysninger vedrørende racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssigt tilhørsforhold og oplysninger vedrørende helbredsforhold og seksuelle forhold (jf. artikel 10).

Artikel 5 i forordningen om databeskyttelse tillader udbredelse, hvis det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller som retmæssigt hører under offentlig myndighedsudøvelse, eller hvis det er nødvendigt for at overholde en retlig forpligtelse. På den ene side letter bestemmelsen aktindsigt, hvis det er nødvendigt for at overholde forordningen om aktindsigt. På den anden side begrænser bestemmelsen aktindsigt, idet den ikke tillader ulovlig eller uforholdsmæssig udbredelse af personoplysninger - artikel 5 bør betragtes som modstykket til artikel 4, stk. 1, litra b), eftersom udtrykket 'nødvendig' kræver en proportionalitetsprøvelse.

3.2 Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprøvelsen består af to elementer:

1. Undtagelser fra aktindsigt bør holdes inden for grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål (Domstolen i sagen Rådet mod Hautala).
2. Prøvelse af om samme resultat ikke kan opnås med andre, mindre indskrænkende foranstaltninger, for eksempel ved at give delvis aktindsigt i dokumenter.

For det første er det nødvendigt at analysere, i hvilken udstrækning det indvirker på den registreredes rettigheder, der er sikret af forordningen om databeskyttelse. Med andre ord: hvilken skade påfører udbredelsen den registrerede? Udbredelse må under ingen omstændigheder medføre, at en person fratages - eller uretmæssigt begrænses i - udøvelsen af sin (grundlæggende) ret til databeskyttelse. Analysen skal tage hensyn til:

- hvilken type personoplysninger, der behandles
- om den oprindelige indsamling af personoplysninger var tvungen eller frivillig
- den registreredes situation og de potentielle konsekvenser af offentlig udbredelse
- at udbredelse påfører den registrerede mindre skade, hvis dokumentet udleveres efter anmodning, end hvis det offentliggøres på internettet.

For det andet skal mindre indskrænkende foranstaltninger overvejes, hvis ubegrænset udbredelse af et dokument vil medføre, at en privatperson fratages - eller uretmæssigt begrænses i - udøvelsen af sin grundlæggende ret til databeskyttelse. Delvis aktindsigt bør overvejes, for eksempel ved at slette personoplysninger inden udlevering af dokumentet til tredjemand. Visse afsnit eller oplysninger i et dokument bør fjernes, medmindre det vil medføre et urimeligt stort administrativt arbejde.

Tre eksempler på undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b), taget fra EU-institutionerne

Følgende eksempler er taget fra en større samling i den fuldstændige udgave af dokumentet. Det første eksempel er et "proaktivt" tilfælde (generel foranstaltning på et tidligt tidspunkt), mens det andet er "reaktivt" (klage til Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse), og det tredje vedrører en sag, hvor der ikke kunne gives aktindsigt. Eksemplerne er forenklet for at passe ind i denne brochures format. Analyserne følger checklisten i kapitel 6 i dokumentet.

Eksempel 1: Den Europæiske Ombudsmands klageformular

Den Europæiske Ombudsmands klageformular oplyser klageren om følgerne af valget mellem offentlig og fortrolig behandling. Klageren bliver således - på forhånd - af Ombudsmanden oplyst om muligheden for aktindsigt.

Bemærkning:

Står privatlivets fred for den registrerede på spil? Indvirker det i væsentlig grad på den registrerede?

Man kan hævde, at de oplysninger, som en klager afgiver eller modtager fra andre, i mange tilfælde kan være nært knyttet til privatlivets fred. Det er rimeligt at forvente, at hvis klageren vælger fortrolig behandling, vil udbredelse kunne have alvorlig indvirkning på hans eller hendes legitime interesser. Karriere- og beskæftigelsesudsigter vil kunne lide skade uanset udfaldet af Ombudsmandens undersøgelser.

Er udbredelse i overensstemmelse med lovgivningen om databeskyttelse?

Ved hjælp af formularen bliver klageren tilstrækkeligt oplyst om følgerne af valget mellem offentlig og fortrolig behandling. I denne sammenhæng indhentes 'utvetydigt samtykke' til udbredelse i overensstemmelse med artikel 2, litra h), og artikel 5, litra d), i forordningen om databeskyttelse, hvis klageren ikke anmoder om fortrolighed. Imidlertid ville fuld offentlig udbredelse af dokumenter vedrørende en klage, i tilfælde hvor klageren har valgt fortrolighed, være i strid med artikel 4, da det ville stride mod princippet om, at formålene fastsættes på indsamlingstidspunktet - således som de med rimelighed kunne forstås af den registrerede. I sådanne tilfælde kan en anonym udgave af en afgørelse alligevel offentliggøres.

Eksempel 2: Listen over akkrediterede assistenter ved Europa-Parlamentet kan afsløre en assistents politiske opfattelse - bør den alligevel offentliggøres?

Listen over akkrediterede assistenter ved Europa-Parlamentet indeholder MEP'ernes assistenter. Den anfører dem med deres assistenter, og da mange af assistenterne sandsynligvis går ind for de samme værdier som det medlem, de arbejder for, kan listen indirekte afsløre deres politiske opfattelse. Listen er tilgængelig på Europa-Parlamentets websted, og navnene kan findes på internetsøgemaskinen Google. Assistenter kan undtagelsesvis udelades fra den offentliggjorte liste, hvis de anfører tvingende, retmæssige grunde, hvoraf det fremgår, at privatlivets fred i deres tilfælde bliver krænket.

Bemærkning:

Står privatlivets fred for den registrerede på spil? Indvirker det i væsentlig grad på den registrerede?

En registrerets politiske opfattelse kategoriseres som følsomme oplysninger og er reelt knyttet til privatlivets fred for en person. Denne type oplysninger bør generelt ikke udbredes. I situationer som den foreliggende kan der dog være gode grunde til at gøre det. Man kan vanskeligt hævde, at udbredelse væsentlig grad ville have indvirkning på assistenter generelt. Det forhold, at det bliver offentligt kendt, at nogen arbejder som assistent for en MEP'er, og at han eller hun går ind for de samme værdier som parlamentsmedlemmet, er ikke nødvendigvis til skade for assistenten. I særlige tilfælde (såsom mere yderligtgående partier), kan udbredelse dog i væsentlig grad skade den registrerede, for eksempel i forbindelse med søgning af senere beskæftigelse.

Er udbredelse i overensstemmelse med lovgivningen om databeskyttelse?

Offentliggørelse af navnet på en person på listen over akkrediterede assistenter er i overensstemmelse med artikel 4 i forordningen om databeskyttelse, hvis det svarer til den registreredes berettigede forventninger. Der er en høj grad af offentlig interesse i et parlament med en åben arbejdsform, og udbredelse er derfor i overensstemmelse med artikel 5. Artikel 10 forbyder behandling af personoplysninger, der afslører en politisk overbevisning.

Forbuddet i denne bestemmelse er dog ikke absolut - der er fastsat vigtige undtagelser i artikel 10, stk. 2 og 4.

Eksempel 3: Må en liste over praktikanter ved en institution offentliggøres?

Når det gælder en liste over personer, der har accepteret en praktikplads ved en institution (eksemplet stammer fra Europa-Parlamentet), er aktindsigt blevet afslået med den begrundelse, at det ville krænke privatlivets fred for praktikanterne. Ansøgeren erklærer ved underskrivelsen af ansøgningsskemaet, at han eller hun har læst de interne regler for praktikophold og studiebesøg i Europa-Parlamentets sekretariat. Artikel 6, stk. 6, i disse regler vedrører adgangsproceduren, og det hedder her, at resultatet af udvælgelsesproceduren ikke vil blive offentliggjort.

Bemærkning:

Står privatlivets fred for den registrerede på spil? Indvirker det i væsentlig grad på den registrerede?

Udbredelse af oplysninger, som f.eks. navnene på personer, der som regel netop har afsluttet en universitetsuddannelse, og som har accepteret en praktikplads ved et offentligt organ (såsom et parlament), har i almindelighed kun lille indvirkning på privatlivets fred. I få tilfælde kan udbredelse påføre den registrerede skade eller have indvirkning i væsentlig grad. Ansøgere bør dog gives mulighed for at fravælge offentliggørelse af tvingende og retmæssige grunde.

Er udbredelse i overensstemmelse med lovgivningen om databeskyttelse?

Selv om navnene blev indsamlet til udtrykkeligt angivne og legitime formål i overensstemmelse med artikel 4, er det absolut nødvendigt at huske på, at kandidaterne udtrykkeligt fik at vide, at deres personoplysninger ikke ville blive afsløret. Udbredelse ville derfor være i strid med de registreredes berettigede forventninger, og trods stærke argumenter for aktindsigt (især ansvarlighedsgrunde) kan aktindsigt ikke bevilges.

Konklusion

Dokumentet behandler to grundlæggende rettigheder - retten til aktindsigt og retten til beskyttelse af personoplysninger. Disse rettigheder kommer for det meste ikke i konflikt med hinanden, men der er tilfælde, hvor de to relevante forordninger finder samtidig anvendelse: undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra b). Denne bestemmelse indeholder en række betingelser, der kræver en nærmere undersøgelse.

En korrekt behandling af anmodninger om dokumenter med personoplysninger er et vigtigt aspekt af god forvaltningspraksis. Derfor skal EU's institutioner og organer foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert tilfælde under hensyntagen til princippet om retten til underretning og proportionalitetsprincippet. Overholdelsen af begge rettigheder kan forbedres gennem en proaktiv tilgang, hvor de registrerede på forhånd korrekt oplyses om, hvorledes personoplysninger vil blive behandlet - under fuld overholdelse af de relevante forordninger.

Postadresse: rue Wiertz 60 - B-1047 Bruxelles
Kontorer: rue Montoyer 63
E-mail: edps@edps.eu.int
www.edps.eu.int
Tlf.: 02-283 19 00 - Fax: 02-283 19 50

© De Europæiske Fællesskaber, 2005
Eftertryk til ikke-kommercielle formål tilladt med kildeangivelse.
Printed in Belgium