



**Europeiska datatillsynsmannen**

## **Allmänhetens tillgång till handlingar samt uppgiftsskydd**

**Bakgrundsdokumentserien**

**Sammanfattning**

**Juli 2005**

**Nr 1**

Europeiska datatillsynsmannen har gett ut ett dokument med riktlinjer för hantering av ansökningar om tillgång till offentliga handlingar som innehåller personuppgifter. Denna broschyr innehåller endast en kort sammanfattning av dokumentet. Det fullständiga dokumentet och en checklista för tjänstemän som hanterar ansökningar om tillgång finns tillgängligt på Europeiska datatillsynsmannens webbplats: [www.edps.eu.int](http://www.edps.eu.int)

## Inledning

Allmänhetens tillgång å ena sidan och privatliv och uppgiftsskydd å andra sidan är grundläggande rättigheter som fastställs i flera olika typer av lagstiftning på europeisk nivå. Dessa rättigheter är djupt rotade i medlemsstaternas författningstraditioner och åtnjuter betydande allmänt stöd. De utgör också en väsentlig del av god offentlig förvaltning. År 2001 antogs två förordningar genom vilka EU:s institutioner och organ är skyldiga att respektera dessa rättigheter: förordning (EG) 45/2001 (nedan kallad "förordningen om personuppgiftsskydd") och förordning (EG) 1049/2001 (nedan kallad "öppenhetsförordningen").

Det finns ingen rangordning – och det råder ofta ingen spänning – mellan de båda rättigheterna. Men eftersom målet med öppenhetsförordningen är att främja tillgång till alla handlingar, medan förordningen om personuppgiftsskydd måste garantera skyddet av personuppgifter kan det dock uppstå en spänning i vissa fall. Samtidig tillämpning av de båda förordningarna har ibland uppfattats som en utmaning. Europeiska datatillsynsmannen beslutade därför att publicera ett dokument som avser att visa att rättigheterna måste ses som komplement – snarare än som motsatser – till varandra.

Syftet med dokumentet är att ge praktisk vägledning i fall då man behöver fastställa huruvida en handling som innehåller personuppgifter bör utlämnas till en tredje person, till exempel som svar på frågor om anställda eller närvaro vid möten, eller i förhållande till ett klagomålsförfarande eller vid överväganden av att offentliggöra en förteckning på Internet.

## Samtidig tillämpning av de båda förordningarna

Öppenhetsförordningen är ett svar på det faktum att det i de flesta demokratiska samhällen finns ett allmänt intresse av att offentliga myndigheters handlingar utlämnas. Förordningens strävan är därför att varje EU-medborgare liksom fysiska och juridiska personer som vistas eller har sitt registrerade kontor i en medlemsstat skall ha största möjliga offentliga tillgång till handlingar.

Allmänhetens rätt till tillgång begränsas av ett antal undantag, av vilka ett är väsentligt för dokumentet eftersom det rör privatlivs- och uppgiftsskydd. I artikel 4.1 b anges följande:

Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för [...] den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

De inledande orden i artikel 4.1 b är ovillkorliga – utlämnande skall vägras. De andra faktorerna innehåller villkor som kräver en konkret och individuell granskning av handlingens innehåll. Därvid måste alla relevanta faktorer beaktas.

## Analys av undantaget i artikel 4.1 b

För att undantaget från allmänhetens rätt till tillgång skall vara tillämpligt måste i praktiken alla nedanstående villkor i artikel 4.1.b uppfyllas.

1. Den registrerades privatliv måste stå på spel.
2. Offentlig tillgång måste i väsentlig grad påverka den registrerade
3. Offentlig tillgång är inte tillåten enligt lagstiftningen om uppgiftsskydd

### 1) Står den registrerades privatliv på spel?

Integritetsskyddet som det definieras i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna är ett vidare begrepp än skyddet av privatlivet i egentlig bemärkelse – det kan även omfatta delar av yrkeslivet – men det är inte oändligt. Det måste föreligga ett kvalificerat intresse av en berörd person – handlingen måste innehålla uppgifter om en person som normalt anses som "personliga" eller "privata". Blott det faktum att en handling innehåller personuppgifter av allmän karaktär, till exempel en persons namn, bör (normalt) inte hindra utlämnande. I allmänhet står den registrerades privatliv på spel om handlingen i fråga

- innehåller känsliga uppgifter (t.ex. uppgifter om hälsa),
- rör en persons heder och anseende,
- skulle kunna ge en falsk bild av en person,
- skulle avslöja generande omständigheter,
- skulle avslöja information som personen lämnat eller erhållit i förtroende.

Det bör noteras att anställda i en offentlig förvaltning är utsatta för en grad av allmänt intresse – på grund av insyn och ansvarsskyldighet – som skiljer sig från intresset för en person som arbetar i den privata sektorn. Man måste hålla i minnet att det inte är den anställde i hans eller hennes egenskap av privatperson som närvarar vid till exempel ett arbetsgruppsmöte vid rådet – han eller hon är där i sin egenskap av offentlig företrädare för en medlemsstat eller en av EU:s institutioner eller organ.

Därför kan vissa mer allmänna personuppgifter, som registreras på grund av den yrkesfunktion som en anställd vid ett offentligt organ har, falla utanför räckvidden för skyddet av privatlivet. Detta är ännu mer uppenbart när det gäller personal på högre nivå, när de företräder en av EU:s institutioner eller ett av EU:s organ. Dessa personuppgifter kan – även i dessa situationer – fortfarande omfattas av förordningen om uppgiftsskydd.

### 2) Påverkas den registrerade i väsentlig grad?

För att den registrerade skall påverkas i väsentlig grad av ett utlämnande måste det föreligga en grad av faktisk skada för hans eller hennes privatliv. Allmänheten bör inte fråntas sin rätt till tillgång om den registrerades privatliv skulle påverkas endast ytligt. I många situationer påverkar allmänhetens tillgång till en handling inte den registrerades privatliv. Detta skulle vara fallet om till exempel personuppgifterna i fråga redan har offentliggjorts vid ett tidigare tillfälle.

I fall där det är troligt att den registrerades privatliv skulle kunna påverkas i väsentlig grad genom ett utlämnande är det tillrådligt att begära den registrerades åsikt innan man fattar beslut i frågan.

### 3) Är ett utlämnande i överensstämmelse med lagstiftningen om uppgiftsskydd?

Vid en analys av i vilken utsträckning ett utlämnande är tillåtet enligt lagstiftningen om personuppgiftsskydd spelar principen om rätten till information och proportionalitetsprincipen en avgörande roll.

#### 3.1 Principen om rätten till information

Eftersom varje undantag måste tolkas och tillämpas strikt får undantaget i artikel 4.1 b i öppenhetsförordningen tillämpas endast om ett utlämnande av person-uppgifterna är uttryckligen förbjudet enligt förordningen om personuppgiftsskydd.

I förordningen om personuppgiftsskydd fastställs ett antal villkor för utlämnande av personuppgifter, av vilka de viktigaste nämns här.

Ett utlämnande av personuppgifter måste vara förenligt med de ändamål för vilka de insamlades (enligt beslut vid tidpunkten för insamlandet). Om dessa ändamål innebar att ett utlämnande till tredje part är uteslutet – antingen uttryckligen eller underförstått – skulle det strida mot artikel 4 i förordningen om personuppgiftsskydd. I detta sammanhang är det vara nödvändigt att beakta den registrerades rimliga förväntningar.

Dessutom finns det mycket begränsade möjligheter att utlämna känsliga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening samt uppgifter som rör hälsa och sexualliv (se artikel 10).

Enligt artikel 5 i förordningen om personuppgiftsskydd är ett utlämnande tillåtet om det är nödvändigt för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i en rättsligt grundad myndighetsutövning eller om det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse. Å ena sidan underlättar bestämmelsen allmänhetens tillgång, om det är nödvändigt för att efterleva förordningen om allmänhetens tillgång. Å andra sidan begränsar bestämmelsen allmänhetens tillgång eftersom den inte möjliggör olagligt eller oproportionerligt utlämnande av personuppgifter – artikel 5 bör betraktas som motparten till artikel 4.1 b eftersom termen 'nödvändig' kräver en prövning av proportionaliteten.

#### 3.2 Proportionalitetsprincipen

Prövningen av proportionaliteten består av följande två delar:

1. Undantag från allmänhetens tillgång bör hålla sig inom gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det avsedda syftet (domstolen i målet mellan rådet och Hautala).
2. Prövningen av huruvida samma resultat skulle kunna uppnås genom andra mindre restriktiva åtgärder, till exempel genom att man beviljar partiell tillgång till handlingarna.

För det första måste det analyseras i vad mån den registrerades rättigheter, som garanteras genom förordningen om personuppgiftsskydd, påverkas. Med andra ord: på vilket sätt skadas den registrerade genom utlämnandet? I inget fall får resultat av utlämnandet bli att en person fräntas – eller orättmätigt begränsas i utövandet av – sin (grundläggande) rätt till uppgiftsskydd.

Analysen måste beakta

- vilken typ av personuppgifter som behandlas,
- om det ursprungliga insamlandet av personuppgifter var tvingande eller frivilligt,
- den registrerades situation och de potentiella följderna av ett utlämnande till allmänheten,
- att utlämnandet orsakar mindre skada för den registrerade om handlingen överlämnas på begäran än om den skulle offentliggöras på Internet.

För det andra, om ett obegränsat utlämnande av en handling skulle leda till att en privatperson fräntas – eller orättmätigt begränsas – i sin grundläggande rätt till uppgiftsskydd, måste mindre restriktiva åtgärder tas under övervägande. Partiell tillgång bör övervägas, till exempel genom att personuppgifter raderas innan handlingen överlämnas till en tredje part. Vissa avsnitt eller uppgifter i en handling bör avlägsnas, såvida det inte skulle resultera i en orimlig mängd administrativt arbete.

### **Tre exempel i artikel 4.1 b, hämtade från EU-institutionerna**

Följande exempel är tagna från en större samling i den fullständiga versionen av dokumentet. Det första exemplet är ett proaktivt fall (en allmän åtgärd i ett tidigt skede) medan det andra är reaktivt (klagomål inför Europeiska datatillsynsmannen), och det tredje rör ett fall i vilket offentlig tillgång inte kunde beviljas. Exempelen har förenklats för att passa in i den här broschyrens format. Analyserna följer checklistan i kapitel 6 i dokumentet.

#### Exempel 1: Europeiska ombudsmannens formulär för klagomål

Genom Europeiska ombudsmannens formulär för klagomål informeras den klagande om följderna av ett val mellan offentlig och konfidentiell behandling. Därför informeras den klagande – på förhand – av ombudsmannen om möjligheten av offentlig tillgång.

#### Kommentar:

*Står den registrerades privatliv på spel? Påverkas han/hon i väsentlig grad av ett utlämnande?*

Man kan hävda att den information som ges av en klagande eller erhålls från andra i många fall kan ha nära anknytning till deras privatliv. Det är rimligt att vänta sig att om den klagande väljer konfidentiell behandling kan hans eller hennes legitima intressen påverkas allvarligt av ett utlämnande. Karriär- och anställningsmöjligheter kan till exempel drabbas oavsett resultatet av ombudsmannens undersökningar.

*Är ett utlämnande tillåtet enligt lagstiftningen om uppgiftsskydd?*

Genom formuläret informeras den klagande på ett tillfredsställande sätt om följderna av valet mellan offentlig och konfidentiell behandling. I detta sammanhang erhålls 'otvetydigt samtycke' till utlämnande i enlighet med artiklarna 2 h och 5 d i förordningen om personuppgiftsskydd om den klagande inte begär konfidentialitet. Offentliggörande fullt ut av handlingar avseende ett klagomål där den klagande har valt konfidentialitet skulle emellertid bryta mot artikel 4, eftersom det skulle stå i strid med principen om att ändamålen skall fastställas vid tidpunkten för insamlandet – såsom de rimligen kan tolkas av den registrerade. I dylika fall kan fortfarande en anonym version av ett beslut offentliggöras.

Exempel 2: Förteckningen över ackrediterade assistenter vid Europaparlamentet kan avslöja en assistents politiska åsikt – bör den ändå offentliggöras?

Förteckningen över ackrediterade assistenter vid Europaparlamentet innehåller assistenterna till Europaparlamentets ledamöter. Dessa förtecknas tillsammans med sina assistenter och eftersom många av assistenterna troligen har samma värderingar som de ledamöter som de arbetar för kan förteckningen indirekt avslöja deras politiska åsikt. Förteckningen är åtkomlig på Europaparlamentets webbplats och namnen kan återfinnas på Internets med sökmotorn Google. Assistenterna kan undantagsvis utelämnas från den förteckning som offentliggörs om de lämnar avgörande och berättigade skäl till hur deras privatliv kränks.

Kommentar:

*Står den registrerades privatliv på spel? Påverkas han/hon i väsentlig grad av ett utlämnande?*

En registrerads politiska åsikt kategoriseras som känsliga uppgifter och är i sig förknippad med en persons privatliv. Denna typ av information bör i allmänhet inte utlämnas. I situationer som den här nämnda kan det dock finnas goda skäl att göra det. Det kan knappast hävdas att assistenter i allmänhet skulle påverkas i väsentlig grad genom ett utlämnande. Det faktum att det blir offentligt att en person arbetar som assistent för en ledamot av Europaparlamentet och att han eller hon kanske har samma värderingar som denne är inte nödvändigtvis till skada för honom eller henne. I specifika fall (t.ex. mer extremistiska partier) skulle ett utlämnande emellertid kunna skada den registrerade i väsentlig grad, till exempel vid en senare ansökan om anställning.

*Är ett utlämnande tillåtet enligt lagstiftningen om uppgiftsskydd?*

Offentliggörande av en persons namn på förteckningen över ackrediterade assistenter är i överensstämmelse med artikel 4 i förordningen om personuppgiftsskydd, om det motsvarar den registrerades rimliga förväntningar. Det finns en hög grad av allmänt intresse av att ett parlament fungerar på ett öppet sätt och ett utlämnande är därför i överensstämmelse med artikel 5. Enligt artikel 10 är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter. Bestämmelsen är dock inte ovillkorlig – viktiga undantag anges i artikel 10.2 och 10.4.

Exempel 3: Får en förteckning över praktikanter vid en institution offentliggöras?

När det gäller en förteckning över personer som tackade ja till en praktikplats vid en institution (exemplet härrör från Europaparlamentet) har offentlig tillgång vägrats med motiveringen att det skulle inkräkta på praktikanternas privatliv. När den sökande undertecknar ansökningsformuläret förklarar han eller hon sig ha läst de interna reglerna för praktik och studiebesök vid Europaparlamentets sekretariat. Artikel 6.6 i dessa regler handlar om förfarandet för tillträde och där anges det att resultaten av urvalsförfarandet inte kommer att offentliggöras.

Kommentar:

*Står den registrerades privatliv på spel? Påverkas han/hon i väsentlig grad av ett utlämnande?*

I allmänhet innebär ett utlämnande av information om till exempel namnen på personer, som oftast just har slutfört universitetsstudier, och som har tackat ja till en praktikplats vid ett offentligt organ (t.ex. ett parlament) föga påverkan på dennes privatliv. Det är i få fall som den registrerade skulle skadas eller påverkas i väsentlig grad av ett utlämnande. Sökande bör emellertid ges möjlighet att slippa registreras om de har avgörande och berättigade skäl.

*Är ett utlämnande tillåtet enligt lagstiftningen om uppgiftsskydd?*

Även om namnen insamlades för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, i enlighet med artikel 4, är det nödvändigt att hålla i minnet att de sökande uttryckligen informerades om att deras personuppgifter inte skulle avslöjas. Ett utlämnande skulle därför strida mot de registrerades rimliga förväntningar och offentlig tillgång kan därför inte beviljas, trots det starka argumentet för detta (framför allt av ansvarighetsskäl).

### **Slutsats**

Dokumentet behandlar två grundläggande rättigheter – allmänhetens rätt till tillgång till dokument och rätten till skydd av personuppgifter. Dessa rättigheter kommer oftast inte i konflikt med varandra, men det finns fall i vilka de båda aktuella förordningarna är tillämpliga samtidigt: undantaget i artikel 4.1 b. Denna bestämmelse innehåller ett antal villkor som kräver ytterligare granskning.

En korrekt behandling av ansökningar om handlingar som innehåller personuppgifter är en viktig aspekt av god offentlig förvaltning. Därför måste EU:s institutioner och organ genomföra en konkret och enskild granskning av dessa fall och därvid ta hänsyn till principen om rätten till information och proportionalitetsprincipen. Båda rättigheterna kan uppfyllas på ett bättre sätt genom proaktivt arbete om den registrerade på förhand på ett korrekt sätt informeras om hur personuppgifterna kommer att behandlas – med iakttagande fullt ut av de aktuella förordningarna.

Postadress: rue Wiertz 60 – B-1047 Bruxelles  
Kontor: rue Montoyer 63  
E-post: [edps@edps.eu.int](mailto:edps@edps.eu.int)  
[www.edps.eu.int](http://www.edps.eu.int)  
Tfn: 02-283 19 00 – Fax: 02-283 19 50

© European communities, 2005

Kopiering tillåten för icke-kommersiellt bruk med angivande av källan.

*Tryckt i Belgien*