

Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията

(2009/C 2/03)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ НАДЗОРЕН ОРГАН ПО ЗАЩИТА НА ДАННИТЕ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност, и по-специално член 286 от него,

като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално член 8 от нея,

като взе предвид Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни ⁽¹⁾,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни ⁽²⁾, и по-специално член 41 от него,

като взе предвид искането за становище в съответствие с член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001, получено на 15 май 2008 г. от Европейската комисия,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Предложението

1. На 30 април 2008 г. Комисията прие предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (наричано по-долу: „предложението“) ⁽³⁾. Предложението беше изпратено до Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) за консултация в съответствие с член 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 45/2001 и беше получено от ЕНОЗД на 15 май 2008 г.
2. Целта на предложението е да се направят редица съществени изменения на Регламент (ЕО) № 1049/2001 от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията ⁽⁴⁾. В обяснителния си меморандум Комисията представя мотивите за преразглеждане на действащия регламент. Тя посочва „Европейската инициатива за прозрачност“ ⁽⁵⁾, призоваваща към по-голяма прозрачност, регламента за прилагане на Орхуската конвенция ⁽⁶⁾ към институциите и органите на Европейската общност, който взаимодейства с Регламент (ЕО) № 1049/2001 по отношение на документите с екологична информация, както и съдебната практика на Съда на

Европейските общности и жалбите, по които се е произнесъл Европейският омбудсман, свързани с Регламент (ЕО) № 1049/2001.

Консултация с ЕНОЗД

3. ЕНОЗД приветства факта, че към него се обръщат за консултация и препоръчва тази консултация да бъде упомената в съображенията на предложението, подобно на редица други законодателни текстове, по които ЕНОЗД е бил консултиран в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001.
4. Вниманието на ЕНОЗД беше привлечено по-специално от факта, че предложението съдържа разпоредба, уреждаща деликатното съотношение между достъпа до документи и правата на личен живот и на защита на личните данни, а именно член 4, параграф 5 от предложението. Анализът на тази разпоредба ще бъде централна част от настоящото становище.
5. Становището обаче няма да се ограничи до този анализ. Анализът ще бъде предшестван от бележки относно контекста на предложението и неговия обхват. След анализа на член 4, параграф 5 ще бъдат разгледани други въпроси като правото на достъп до личните данни съгласно Регламент (ЕО) № 45/2001.

II. КОНТЕКСТ И ОБХВАТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Контекстът

6. Предложението беше предшествано от публична консултация. В обяснителния меморандум Комисията посочва, че е взела предвид мненията на мнозинството от участниците в публичната консултация.
7. След приемане на предложението на 2 юни 2008 г. се проведе публично заседание в Европейския парламент, организирано от Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи. Това беше моментът редица заинтересовани страни да изразят мнението си по предложението. ЕНОЗД също направи някои предварителни забележки. Тогава — в отговор на различните забележки — представителите на Европейската комисия изтъкнаха, че предложението отразява вижданията към момента, но че Комисията е готова да обсъди текста и да вземе под внимание приноса за подобряване на предложението, като не изключва алтернативи.

⁽¹⁾ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

⁽³⁾ Док. СОМ(2008) 229 окончателен.

⁽⁴⁾ ОВ L 145, 31.5.2001 г., стр. 43.

⁽⁵⁾ Протокол от заседание на Комисията № 1721 от 9 ноември 2005 г., точка 6; вж. също документи SEC(2005) 1300 и SEC(2005) 1301.

⁽⁶⁾ Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 г. относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 25.9.2006 г., стр. 13).

8. ЕНОЗД гледа на този открит подход като на възможност и предвижда да обогати обсъждането с алтернативен текст на член 4, параграф 5 от предложението. Още повече, че такъв открит подход напълно отговаря на идеята за прозрачност: като насърчава доброто управление и осигурява участието на гражданското общество (вж. например член 15, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз).
9. Въпреки неяснотата относно съдбата на Договора от Лисабон в момента на представяне на настоящото становище, не следва да се пренебрегва перспективата на правната рамка в съответствие с новия договор.
10. Предложението е основано на член 255 от Договора за ЕО, който дава право на достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията. Когато влезе в сила Договорът от Лисабон, този член ще бъде заменен с член 15 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Член 15 разширява правото на достъп до документи, като включва всички институции, органи, служби и агенции на Съюза. Той изменя член 255, *inter alia*, като въвежда общ принцип на откритост (член 15, параграф 1) и като задължава Европейския парламент и Съвета да осигуряват публикуването на документи, свързани със законодателните процедури.
- Обхватът: понятието за документ*
11. Предложението се отнася за всички документи в рамките на определението, посочено в предложението член 3, буква а). Определението е следното: „*документ*“ означава всякаква информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудио-визуален запис) и която е изготвена от институция и официално предадена на един или повече получатели или регистрирана по друг начин, или получена от институция; данните, които се съдържат в електронни системи за съхранение, обработка и извличане, представляват документи, ако могат да бъдат извлечени под формата на разпечатка или електронно копие посредством наличните средства за експлоатация на системата.
12. Това определение е цитирано изцяло, защото повдига някои съществени въпроси по отношение на обхвата на регламента.
- обектът на правото на достъп: дали е лист хартия (или негов електронен еквивалент) или има по-широко значение: информация за дейностите на институциите на ЕС или информация, съхранявана от тях, независимо дали съществува документ?
 - какво означава да се ограничи обхватът на прилагане на регламента до документи, които официално са били предадени на един или повече получатели или регистрирани по друг начин, или получени от институция?
 - разликата в обхвата между Регламент (ЕО) № 1049/2001 и Регламент (ЕО) № 45/2001.
13. Изходната точка на регламента е достъп до документи, а не достъп до информация като такава. Това е идеята, изложена в член 255 от Договора за ЕО. Договорът от Лисабон няма да доведе до съществена промяна. Новият договор единствено пояснява, че носителят на документите не е от решаващо значение. Въпреки това, както се посочва в решението на Първоинстанционния съд по делото WWF, „*позоваване от страна на институциите на това, че дадени документи не съществуват, за да избегнат приложението на Регламент (ЕО) № 1049/2001, би противоречало на изискването за прозрачност, което произтича от него*“⁽⁷⁾. Следователно според Съда съответните институции трябва, доколкото е възможно, по произволен и предвидим начин, да изготвят и съхраняват документация, свързана с техните дейности. В противен случай правото на достъп до документи може да не бъде упражнено по ефективен начин.
14. На този фон, от една страна предложението ясно включва в понятието за документ „данните, които се съдържат в електронни системи за съхранение, обработка и извличане“, когато могат да бъдат извлечени. ЕНОЗД отбелязва, че това определение се доближава до определението за обработка на лични данни, изложено в Регламент (ЕО) № 45/2001, и увеличава възможното припокриване с Регламент (ЕО) № 1049/2001. Вероятно е молбите за достъп до обикновени списъци с имена и/или други лични данни да нараснат — също в светлината на развитието на средствата за използване на електронните системи — и следователно е още по-важно да се разгледат възможните области на напрежение между регламентите, както и отношенията с други налични правни инструменти като правото на достъп до личните данни (вж. по-долу точки 64–67).
15. От друга страна, според предложението на Комисията даден документ „съществува“, само ако е бил изпратен на получатели или разпространен в рамките на институцията, или регистриран по друг начин. ЕНОЗД отбелязва, че далеч не е ясно в каква степен тази формулировка би ограничила обхвата на прилагането на регламента и следователно би се оказала в противоречие с принципите на откритост и участие на обществеността. За съжаление, обяснителният меморандум не съдържа достатъчно насоки в това отношение. Ето защо ЕНОЗД предлага да бъде изяснено понятието „документ“ в предложението на Комисията — в самата разпоредба или в съображение.
16. Без да се навлиза в подробен анализ на възможните тълкувания на тези решаващи разпоредби, ЕНОЗД изтъква, че въпреки предложените от Комисията промени в понятието „документ“ продължава да съществува разлика в обхвата между Регламент (ЕО) № 1049/2001 и Регламент (ЕО) № 45/2001. Последният, според неговия член 3, параграф 2, се прилага само за „обработката на данни, която изцяло или

⁽⁷⁾ Решение от 25 април 2007 г., Дело T-264/04, WWF European Policy Programme срещу Съвет на ЕС, параграф 61.

частично се извършва чрез автоматични средства, както и за неавтоматичната обработка на лични данни, които съставляват част от архивираща система или са предназначени да бъдат част от архивираща система“. Регламент (ЕО) № 1049/2001 се прилага към всички документи, съхранявани от институцията.

17. Въпреки че ръчната обработка на лични данни става все по-маловажна, необходимо е да се има предвид, че в рамките на институциите и органите на Европейския съюз продължават да се използват досиета на хартиен носител. Ако досиетата на хартиен носител не са структурирани, те могат да не попадат изцяло в обхвата на Регламент (ЕО) № 45/2001. Подобни документи обаче могат да съдържат лични данни и трябва да се осигури, че посоченото в член 4, параграф 5 изключение може да се прилага и в такива случаи.

18. Тази разлика в обхвата следва надлежно да бъде взета предвид, за да се осигури зачитането на законния интерес на субекта на данните. Това е допълнителна причина, поради която единствено „позоваването“ на Регламент (ЕО) № 45/2001 — както е обяснено по-долу (вж. точки 38-40) — не е задоволително, тъй като не предоставя насоки по отношение на онези случаи, в които лични данни, съдържащи се в документи, попадат извън обхвата на прилагането на Регламент (ЕО) № 45/2001.

III. ЧЛЕН 4, ПАРАГРАФ 5

Обща оценка на разпоредбата

19. Предложеният член 4, параграф 5 се занимава със съотношението между достъпа до документи и правата на личен живот и на защита на личните данни, като заменя настоящия член 4, параграф 1, буква б, който беше широко критикуван като двусмислен относно точното съотношение между тези две основни права. Настоящият член също така беше оспорен пред Първоинстанционния съд⁽⁸⁾. В момента има висяща жалба на основание прилагане на правото пред Съда на ЕО⁽⁹⁾.

20. В това отношение съществуват основателни причини член 4, параграф 1, буква б) да бъде заменен. ЕНОЗД разбира, че Комисията е използвала случая, за да предложи изменение на член 4, параграф 1, буква б). ЕНОЗД обаче не подкрепя предложената разпоредба, както е съставена от Комисията.

21. На първо място, ЕНОЗД не е убеден, че е подходящо да се прави промяна в момент, когато има висящо обжалване пред Съда на ЕО. Обжалването засяга основни въпроси.

22. На второ място и по-важно: предложението не предоставя подходящото решение. То се състои от общо правило (второто изречение от член 4, параграф 5), което:

— не отразява решението на Първоинстанционния съд по делото *Bavarian Lager*,

— не признава необходимостта от намирането на точен баланс между изложени на риск основни права,

— не е осъществимо, тъй като се позовава на законодателството на ЕС относно защитата на данните, което не дава ясен отговор, когато трябва да се вземе решение относно публичния достъп.

Освен това, то се състои от конкретно правило (първото изречение на член 4, параграф 5), на което по принцип е дадено добро определение, но което има твърде ограничен обхват.

Моментът за промяна не е подходящ

23. ЕНОЗД напълно съзнава възможните взаимодействия — и възможни напрежения — между достъпа до документи и правата на личен живот и на защита на личните данни. В своя информационен документ относно публичния достъп до документи и защита на данните, публикуван през юли 2005 г., той направи внимателен анализ на въпросите, произтичащи от едновременното прилагане на Регламент (ЕО) № 1049/2001 Регламент (ЕО) № 45/2001.

24. По-конкретно, ЕНОЗД изтъкна, че публичният достъп, от една страна, и личният живот и защитата на личните данни, от друга, са основни права, постановени в различни правни инструменти на европейско равнище, и представляват ключови елементи на „доброто управление“. Между тези права не съществува йерархия и в някои случаи едновременното прилагане на регламентите не дава ясен отговор. Съгласно информационния документ на ЕНОЗД решение може да се намери в изключението по отношение на личния живот, съдържащо се в настоящия член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1049/2001. Както е обяснено в информационния документ, разпоредбата налага три условия, всичките от които трябва да са спазени, за да се приложи изключението за публичен достъп:

— трябва да е засегнат личният живот на субекта на данните,

— публичният достъп трябва да има значително отражение върху субекта на данните,

— публичният достъп не е разрешен от законодателството за защита на данните.

⁽⁸⁾ Решение от 8 ноември 2007 г., *Bavarian Lager* срещу Комисия, Т-194/04. Има други две все още висящи дела по същия въпрос.

⁽⁹⁾ Висящо дело С-28/08 Р, Комисия срещу *Bavarian Lager* (ОВ С 79, стр. 21).

25. Основните положения в анализа на ЕНОЗД бяха потвърдени от Първоинстанционния съд по делото *Bavarian Lager*, при което от Първоинстанционния съд беше поискано да даде тълкуване на отношението между Регламент (ЕО) № 45/2001 и Регламент (ЕО) № 1049/2001, както и на съдържащото се в последния изключение относно защитата на личните данни. Главните елементи на това решение ще послужат за обосновка на настоящото становище. Комисията реши да подаде жалба срещу решението на Първоинстанционния съд, и в момента делото е висящо пред Съда на ЕО. Позицията на ЕНОЗД по делото пред Съда на ЕО е, че решението на Първоинстанционния съд следва да бъде потвърдено.

26. Ето защо е под въпрос дали моментът за изменение на разпоредбата относно съотношението между достъпа до документи и защитата на личните данни е подходящ, точно когато делото е висящо пред Съда на ЕО. Това дело не се отнася единствено до тълкуването на настоящата формулировка на член 4, параграф 1, буква б) ⁽¹⁰⁾, но също така повдига по-основни въпроси, свързани с баланса между изложените на риск основни права ⁽¹¹⁾. При тези обстоятелства е по-добре да се изчака съдебното решение и регламентът да не се приема преди това.

Изменението не отразява решението на Първоинстанционния съд

27. Предпочитанието да се изчака решението на Съда на ЕО е обосновано също и от същността на предложената разпоредба. В обяснителния си меморандум Комисията твърди, че предложените изменения имат също така за цел да отчетат решението на Първоинстанционния съд по делото *Bavarian Lager*. Изменението обаче не отразява позицията на Първоинстанционния съд.

28. По-конкретно, ЕНОЗД отбелязва, че предложението на Комисията заличава всяко посочване на вредата за „личния живот и неприкосновеността“ на индивида като необходим праг за оправдаване на отказ на достъп до документи, съдържащи лични данни. По този начин предложението на Комисията значително променя постигнатия до този момент баланс от законодателя съгласно тълкуването на Първоинстанционния съд. Предложението прехвърля въпроса за достъпа до съдържащи лични данни документи от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Регламент (ЕО) № 45/2001.

⁽¹⁰⁾ Очевидно е, че промяната на текст в законодателен инструмент става по преценка на законодателя. Това не се променя от факта, че тълкуването на текста е предмет на спор пред Съда.

⁽¹¹⁾ Вж. за този баланс точки 31-37 по-долу.

29. Важно е предложените изменения наистина да отчитат решението на Първоинстанционния съд и да не се отклоняват съществено от него, поне докато решението остава отправна точка в тази деликатна област. Решението на Първоинстанционния съд не само предоставя тълкуване на някои съответни разпоредби както на Регламент (ЕО) № 1049/2001, така и на Регламент (ЕО) № 45/2001, но също така определя точния баланс между правата, защитени от тези два регламента. ЕНОЗД подчертава колко е важно законодателят да запази този баланс, като същевременно изясни доколкото е възможно съответните разпоредби.

30. В следващите параграфи на настоящото становище ЕНОЗД допълнително ще изясни защо — противно на изразеното от Комисията виждане — предложеният член 4, параграф 5 не отразява съдебната практика на Съда на ЕО.

Второто изречение на член 4, параграф 5 не отразява необходимостта от точен баланс

31. Второто изречение на член 4, параграф 5 гласи: „Другите лични данни се оповестяват в съответствие с условията, свързани със законната обработка на такива данни, установени в законодателството на ЕО относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни“.

32. Тази разпоредба предполага, че органът, който взема решение по молба за публичен достъп, трябва да основе своето решение не на Регламент (ЕО) № 1049/2001, а на Регламент (ЕО) № 45/2001. Така разпоредбата съдържа така наречената „препращаща теория“ ⁽¹²⁾, съгласно определението на Комисията пред Първоинстанционния съд по делото *Bavarian Lager*.

33. Тази теория беше отхвърлена от Съда на основание на настоящата формулировка на член 4, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1049/2001. Съдът обоснова отхвърлянето със следния текст: достъпът до документи се отказва, само ако това подронва личния живот или неприкосновеността на личността. Тази аргументация на Съда обаче не е само тълкуване на текст, но отразява резултата от балансирането между двете изложени на риск основни права: публичен достъп и защита на данните.

34. Необходимостта от точен баланс между тези основни права — или „балансиран подход“, както обикновено се определя — е изтъкната също в редица документи, занимаващи се със сблъсъка между тези две права.

⁽¹²⁾ Тъй като прехвърля критерия от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Регламент (ЕО) № 45/2001.

Такъв е случаят например в Становище 5/2001 на работната група по член 29 ⁽¹³⁾, както и в информационния документ на ЕНОЗД. Подобен подход е приложен и при изготвянето на проект за конвенция на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи, съгласно който договарящите се страни могат да ограничават правото на достъп до официални документи с цел защитата, *inter alia*, на „личния живот и други легитимни лични интереси“ ⁽¹⁴⁾.

35. От друга страна, правото на публичен достъп трябва да се спазва, което във всеки случай означава, че:

— целта на Регламент (ЕО) № 1049/2001 следва да бъде зачитана. Регламентът следва да даде възможно най-голяма гласност на правото на публичен достъп ⁽¹⁵⁾. Това означава, че по принцип всички документи на институциите следва да бъдат достъпни за обществеността ⁽¹⁶⁾. В резултат на това изключенията от правото трябва да се тълкуват и прилагат стеснително, за да не се попречи на установения в този регламент общ принцип ⁽¹⁷⁾,

— като се има предвид естеството на правото на публичен достъп, заявителят не е длъжен да мотивира заявлението си и не трябва да доказва наличие на интерес при достъп до желанния документ ⁽¹⁸⁾.

36. От друга страна, правото на защита на данните трябва да бъде зачитано:

— защитата на личните данни е уредена чрез система на контрол и баланс, която не забранява обработването на лични данни, но подлага обработката на предпазни меки и гаранции. Обработването на лични данни е разрешено, ако субектът на данните даде недвусмисленото си съгласие или ако обработката е необходима за други публични или лични интереси (член 5 от Регламент (ЕО) № 45/2001),

⁽¹³⁾ Становище 5/2001 относно специалния доклад на Европейския омбудсман пред Европейския парламент след проекта за препоръка към Европейската комисия по жалба 713/98/JН, 17 май 2001 г., WP 44, което може да се намери на уебсайта на работната група.

⁽¹⁴⁾ Член 3 от проекта за конвенция, който в момента е в процес на финализиране в Съвета на Европа. Последната редакция може да се намери в интернет на адрес: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11631.htm>

⁽¹⁵⁾ Член 1 и съображение 4 от регламента; съображение 4 ще стане съображение 6 след изменение на регламента съгласно предложението.

⁽¹⁶⁾ Съображение 11 от регламента; съображение 11 ще стане съображение 17 след изменение на регламента съгласно предложението.

⁽¹⁷⁾ Параграф 94 от решението на Първоинстанционния съд по делото *Bavarian Lager* и посочената в него съдебна практика.

⁽¹⁸⁾ Параграф 107 от решението на Първоинстанционния съд по делото *Bavarian Lager*, развил в точка 40 по-долу.

— разпоредбите на Регламент (ЕО) № 45/2001 трябва непременно да бъдат тълкувани в светлината на основните права, особено правото на защита на личния живот ⁽¹⁹⁾,

— следователно обработването на лични данни трябва да отговаря на принципа на пропорционалност, а не фактически и конкретно да подкопава легитимен интерес на субекта на данните.

37. Подобен баланс не може да бъде гарантиран с обикновено позоваване на Регламент (ЕО) № 45/2001, който „има за цел да осигури защитата на свободите и на основните права на физическите лица, по-специално на техния личен живот, при обработката на лични данни“ ⁽²⁰⁾. Това решение може и да защитава правото на защита на данните, но не защитава правото на публичен достъп.

Второто изречение от член 4, параграф 5 не предлага осъществимо решение

38. Регламент (ЕО) № 45/2001 не дава ясен отговор на въпроса кога дадена институция или орган на Общността трябва да вземе решение по молба за публичен достъп. На кратко ⁽²¹⁾, член 5 от регламента разрешава обработката на лични данни ако „е необходима за изпълнението на задача, която е в интерес на обществото“ или ако „е необходима за съобразяване със законно задължение, което се прилага спрямо контролиращия орган“. С други думи, законосъобразността на обработката не се определя от интереса на защита на данните, а от необходимостта да се обработят данни поради друг интерес (независимо дали е уреден като законово задължение или не). Това води до заключението, че тъй като необходимостта не се определя от член 5 от самия Регламент (ЕО) № 45/2001 (нищо от друга разпоредба на същия регламент), законът, предназначен да пази другия интерес — в този случай правото на достъп до документи — следва да предоставя подходящи насоки.

39. Според предложението обаче всички молби за достъп до документи, съдържащи лични данни — освен ако не е валидна конкретната разпоредба на първото изречение от член 4, параграф 5 — следва да бъдат оценявани на основата на позоваване на Регламент (ЕО) № 45/2001. Подобно позоваване няма да предостави необходимите насоки за балансиране на интересите. Това би имало нежелан резултат (ситуация „параграф 22“).

⁽¹⁹⁾ Вж. в този смисъл по-специално решението на Съда на ЕО по делото *Österreichischer Rundfunk*.

⁽²⁰⁾ Параграф 98 от съдебното решение.

⁽²¹⁾ Вж. информационния документ на ЕНОЗД за по-подробно обяснение на член 5.

40. Накрая, следва да се отбележи, че позоваването на Регламент (ЕО) № 45/2001 не намира решение на несъвместимостта между правото на публичен достъп и задължението да се удостоверява необходимостта от предаване на личните данни в съответствие с член 8, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001. Както заяви Първоинстанционният съд по делото *Bavarian Lager*: „Всъщност ако се изисква от заявителя да докаже необходимия характер на прехвърлянето като допълнително условие, наложено от Регламент (ЕО) № 45/2001, то това изискване би противоречало на целта на Регламент (ЕО) № 1049/2001, а именно на възможно най-широк публичен достъп до съхраняваните от институциите документи“⁽²³⁾.

Обхватът на първото изречение на член 4, параграф 5 е твърде ограничен

41. Първото изречение на член 4, параграф 5 от предложението гласи: „Имената, титлите и функциите на лицата, заемащи обществена длъжност, на държавните служители и на представителите на интереси във връзка с професионалните и/или дейности се оповестяват, освен ако, като се вземат предвид конкретните обстоятелства, оповестяването няма да се отрази неблагоприятно на съответните лица“. Това предоставя конкретно правило за определен вид данни, свързани с конкретна група хора.

42. Като първа предварителна забележка ЕНОЗД отбелязва, че без съмнение първото изречение от член 4, параграф 5 защита правото на публичен достъп. В ситуацията, обхванати от това изречение, обикновено ще бъде даден публичен достъп до документи. По мнение на ЕНОЗД разпоредбата защита също правото на защита на данните. Тя обхваща ситуацията, с която се е занимавал Първоинстанционният съд по делото *Bavarian Lager*, както и сравними ситуации. Както съдът заявява: в такива ситуации, оповестяването на имена не води до намеса в личния живот на лицата, нито пък лицата имат никакви основания да смятат, че могат да разчитат на поверителност⁽²³⁾.

43. Като втора предварителна забележка може да се каже, че разпоредбата по принцип е добре съставена и отговаря на условието за правна сигурност. Разпоредбата определя различното качество, в което действат лицата, и ограничава личните данни, които могат да бъдат оповестени. Независимо от въпроса дали тези ограничения са подходящи, те са ясно определени. Те също така спазват изискванията на Регламент (ЕО) № 45/2001. оповестяването на данните съставлява законна обработка — тъй като е основано на правно задължение, изложено в член 4, параграф 5 — и

целта е ограничена, а именно предоставяне на публичен достъп.

44. Що се отнася до ограничаване на обхвата *ratione personae*, определени данни за лицата, заемащи обществена длъжност, държавните служители и представителите на интереси трябва да се оповестяват. Изглежда, че разпоредбата просто цели да разреши последиците от решението на Първоинстанционния съд по делото *Bavarian Lager*. Възниква въпросът защо разпоредбата не се занимава с по-широка категория субекти на данни във връзка с техната професионална дейност. Аргументите в полза на предположението, че в това отношение личните данни обикновено следва да бъдат оповестявани, са например също така валидни по отношение на:

— служители и работници в частния сектор или самостоятелно наети лица, които не трябва да бъдат определяни като *представители на интереси*, освен ако няма причина да се предположи, че оповестяването ще им се отрази неблагоприятно,

— университетски учени, представящи резултатите от изследването си,

— експерти, представящи своята област на компетентност в публичния процес,

— учители и преподаватели, упражняващи преподавателски или лекторски функции.

45. Тези примери показват, че щеше да бъде полезно да се търси разпоредба с по-широк обхват, свързана с различни категории лица, от гледна точка на професионалната им дейност.

46. Второ ограничение — *ratione materiae* — в първото изречение на член 4, параграф 5 от предложението е свързано с елементите на данни. Оповестяват се единствено имена, титли и функции. Това изключва данни, разкриващи елементи от личното положение на засегнатото лице, дори тези данни да не са определени като чувствителни по смисъла на член 10 от Регламент (ЕО) № 45/2001. Тук може да се посочат домашни адреси, телефонни номера и електронни адреси, или други данни — като например заплати и разходи — свързани със заемащи високи постове длъжностни лица или политици.

47. Ограничението обаче изключва също елементи на данни, които нямат нищо общо с личното положение на засегнатото лице, като служебния адрес на засегнатото лице (физически и електронен), както и по-обща информация, свързана с функцията на лицето.

⁽²³⁾ Параграф 107 от решението на Първоинстанционния съд. N.B.: Член 8 от Регламент (ЕО) № 45/2001 налага и други задължения, но те не представляват проблем в настоящия контекст.

⁽²³⁾ Вж. по-специално параграфи 131, 132 и 137 от съдебното решение.

48. По-основен проблем на подхода на предложението е фактът, че дадено име рядко съществува в документ само по себе си. Името обикновено е свързано с други данни за лицето. Например, делото Bavarian Lager се отнасяше за достъп до протокол от заседание. Може да се предположи, че в протокола са вписани не само имената на присъстващите на заседанието лица, но също и техните изявления по време на обсъждането. Подобни изявления понякога могат дори да бъдат определени като чувствителни данни по смисъла на член 10 от Регламент (ЕО) № 45/2001, ако например се изразява политическо мнение. Следователно не е сигурно, че отделните данни могат да бъдат разглеждани изолирано.

IV. АЛТЕРНАТИВНО РЕШЕНИЕ

Необходимост от ясни насоки на законодателя

49. Регламент (ЕО) № 1049/2001 сам по себе си следва да дава насоки на институциите и органите, които се занимават с молби за публичен достъп до съдържащи лични данни документи, като в същото време напълно спазват точния баланс между двете изложени на риск основни права.

50. Според ЕНОЗД е необходимо допълнително обсъждане на въпроса как тези насоки да бъдат транспонирани в специфична правна разпоредба. Както показва миналото, този въпрос включва трудни и основни съображения. Разпоредбата следва да бъде съставена, колкото е възможно по-внимателно с допитване до всички заинтересовани страни.

Алтернативното решение

51. Като принос към обсъждането, ЕНОЗД предлага следната разпоредба относно публичния достъп до лични данни:

1. Лични данни не се оповестяват, ако оповестяването би навредило на личния живот или неприкосновеността на засегнатото лице. Вреда не съществува:

а) ако данните са свързани единствено с професионалните дейности на засегнатото лице, освен ако, като се вземат предвид конкретните обстоятелства, няма причина да се предполага, че оповестяването ще се отрази неблагоприятно на лицето;

б) ако данните са свързани единствено с обществената длъжност, заемана от лицето, освен ако, като се вземат предвид конкретните обстоятелства, няма причина да се предполага, че оповестяването ще се отрази неблагоприятно на лицето или на други лица, свързани с него или нея;

в) ако данните вече са били публикувани със съгласието на засегнатото лице.

2. Въпреки това лични данни се оповестяват, ако по-висш обществен интерес изисква оповестяването им. В тези случаи институцията или органът трябва да определи обществения интерес. Тя представя аргументи защо в този конкретен случай общественият интерес превъзхожда интересите на засегнатото лице.

3. Когато институция или орган откаже достъп до документ на основание на параграф 1, тя разглежда въпроса дали е възможно да се даде частичен достъп до документа.

52. Тази разпоредба може да се обясни по следния начин.

53. Първата част на параграф 1 съдържа главното правило и отразява необходимостта от точен баланс между изложените на риск основни права. Изключението от правото на публичен достъп се прилага, само ако оповестяването ще навреди на личния живот или неприкосновеността на засегнатото лице. Разпоредбата се отнася за личния живот (защитане на личния и семейния живот по смисъла на член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 8 от Европейската конвенция за правата на човека), а не за защитата на данните (по смисъла на член 8 от Хартата).

54. Правото на защита на личните данни обаче — уредено със система на контрол и баланс с цел защита на субекта на данните, вж. също точка 36 по-горе — е напълно взето предвид. Разпоредбата определя правното задължение за оповестяването на лични данни, както предвижда член 5, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001.

55. Трябва да се отбележи, че Регламент (ЕО) № 45/2001 не забранява обработката на лични данни, доколкото е спазено правното основание за обработка в съответствие с член 5, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001. Прилагането на подобно правно основание в конкретен случай трябва да се разгледа в светлината на член 8 от Европейската конвенция за правата на човека и съдебната практика на Европейския съд за правата на човека. В този контекст следва да има позоваване на решението на Съда на ЕО по делото *Österreichischer Rundfunk* ⁽²⁴⁾. Въвеждането на формулировката: „ако оповестяването би навредило на личния живот или неприкосновеността на засегнатото лице“ в параграф 1 на разпоредбата уточнява, че това именно е критерият, който определя дали се дава публичен достъп до лични данни.

⁽²⁴⁾ Решение на Съда от 20 май 2003 г., Rechnungshof (C-465/00) срещу Österreichischer Rundfunk и други и Christa Neukomm (C-138/01) и Joseph Lauer mann (C-139/01) срещу Österreichischer Rundfunk. Съединени дела C-465/00, C-138/01 и C-139/01, ECR 2003, стр. I-4989.

56. Терминът неприкосновеност беше включен и в настоящия текст на член 4, параграф 1, буква б) и се отнася до физическата неприкосновеност на лицето. Той може да има допълнителна стойност, например, в случаите, когато оповестяването на лични данни може да доведе до заплаха за физическата неприкосновеност на лицето без пряка връзка с неговия или нейния личен живот.

57. Втората част на параграф 1 от предложената разпоредба цели да даде насоки на институцията или органа, които вземат решение по молба за публичен достъп. Разграничени са три ситуации, при които оповестяването на лични данни обикновено не води до вреда за субекта на данните.

— Първата ситуация е обхваната от първото изречение на член 4, параграф 5 от предложението на Комисията. Тя е формулирана в по-широк и функционален смисъл, като се отчитат критичните забележки на ЕНОЗД по настоящия текст. Разпоредбата отчита също, че в тази ситуация може да има причина да се предполага, че оповестяването би се отразило неблагоприятно на лицето. В този случай институцията или органът на Общността трябва да разгледат вероятността от такава последица. С други думи, презумпцията е публичният достъп. Накрая, формулировката „причина да се предполага“ (и т.н.) е взета от член 8, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001.

— Втората ситуация предвижда разрешаването на още по-широк достъп, когато става дума за данни за лице, заемащо обществена длъжност. Може да се помисли за политици или други лица, чиито функции или поведение обикновено оправдават предоставянето на по-широк достъп на обществеността въз основа на правото ѝ да знае. Това отново подлежи на ограничението, че при конкретни обстоятелства заключението може да е различно. В тази ситуация следва да се взема предвид и възможното неблагоприятно въздействие по отношение на роднини на лицето.

— Третата ситуация се отнася за данни, които вече са в общественото пространство, със съгласието на субекта на данните. Може да се предположи например, че личните данни са били публикувани на уебсайт или в блог.

58. Параграф 2 отчита факта, че може да съществува по-висш интерес, изискващ публичен достъп. Обществеността може да не е в състояние да си състави осведомено мнение за законодателния процес или по-общо за функционирането на Европейските институции без достъп до определени данни. Може да се помисли например за (финансовите) отношения

между дадена институция и определени лобистки групи. Тъй като този параграф съдържа изключение от изключението, допълнителни предпазни клаузи са предвидени. Институцията или органът трябва точно да определят прилагането на разпоредбата във всеки отделен случай.

59. Параграф 3 задължава институцията или органа да разгледат възможността за частичен достъп — например, чрез заличаване на имена в документи — като допълнителен правен инструмент за осигуряване на точен баланс между изложените на риск основни права, който следва да се използва, само ако има основание за отказ.

60. Накрая, ЕНОЗД подчертава, че това решение ще избегне ситуация в стил „параграф 22“, както е посочено в точка 39.

V. СЛЕДВА ЛИ РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 45/2001 ДА БЪДЕ ИЗМЕНЕН?

61. От решението на Първоинстанционния съд по делото *Bavarian Lager* следва, че необходимостта от изсяняване на отношението между публичния достъп и защитата на данните е спешна също и поради различните тълкувания, които могат в този контекст да бъдат дадени на член 8, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001. Спорът, *inter alia*, по делото *Bavarian Lager* пред Първоинстанционния съд по отношение на значението на „удостовери необходимостта от предаване на данните“ в контекста на публичния достъп. Ако тази клауза бъде възприета буквално, тя би означавала, че заявителят на документ по силата на Регламент (ЕО) № 1049/2001 ще трябва да доказва, че има убедителна причина за изискване на документа, което би било в противоречие с една от целите на регламента за публичния достъп, а именно възможно най-широк достъп до съхраняваните от институциите документи⁽²⁵⁾. С цел решаването на този проблем, Първоинстанционният съд постанови, че когато се прехвърлят лични данни, за да се изпълни правото на достъп до документи, заявителят не трябва да доказва необходимостта от оповестяване. Съдът по същия начин заяви, че прехвърлянето на данни, което не попада под изключението на член 4, параграф 1, буква б), не може да засегне легитимните интереси на субекта на данни⁽²⁶⁾.

62. Това решение беше необходимо, за да се намери задоволителна степен на съгласуваност между двата регламента, но е оспорвано от Комисията в жалбата ѝ пред Съда на ЕО. Комисията заявява, че „нито в Регламент (ЕО) № 45/2001, нито в Регламент (ЕО) № 1049/2001 обаче се съдържа

⁽²⁵⁾ Вж. параграф 107 от решението на Първоинстанционния съд.

⁽²⁶⁾ Параграф 107 и 108 от решението на Първоинстанционния съд.

разпоредба, която да изисква или да позволява неприлагането на този член (член 8, буква б)), за да позволи действието на норма от Регламент (ЕО) № 1049/2001⁽²⁷⁾“.

63. Според ЕНОЗД това напрежение може най-добре да намери решение чрез въвеждането на съображение в изменения Регламент (ЕО) № 1049/2001, кодифициращо решението на Първоинстанционния съд. Подобно съображение може да гласи: „Когато се прехвърлят лични данни, за да се изпълни правото на достъп до документи, заявителят не трябва да доказва необходимостта от оповестяване за целите на член 8, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001“.

VI. ПРАВО НА ДОСТЪП ДО ДОКУМЕНТИ И ПРАВО НА ДОСТЪП ДО СОБСТВЕНИ ЛИЧНИ ДАННИ

64. Правото на достъп до документи, предвидено в Регламент (ЕО) № 1049/2001, трябва да бъде разграничено от член 13 от Регламент (ЕО) № 45/2001. Правото на достъп, предвидено в Регламент (ЕО) № 1049/2001, предоставя на всеки общо право на достъп относно документи с оглед гарантиране на прозрачността на обществените органи. Член 13 от Регламент (ЕО) № 45/2001 е по-ограничен що се отнася до ползвателите правото на достъп, тъй като предоставя това право само на засегнато лице за информация, свързана с него/нея, особено с оглед субектите на данни да могат да контролират свързаната с тях информация. Освен това правото на достъп в съответствие с член 13 от Регламент (ЕО) № 45/2001 се посочва в член 8, параграф 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

65. **На този фон ЕНОЗД смята, че Регламент (ЕО) № 1049/2001 следва да изяснява, че съществуването на правото на достъп до документи не засяга правото на достъп до собствени лични данни** в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001.

66. Освен това ЕНОЗД препоръчва на законодателя да обмисли включването в изменения регламент на *ex officio* достъп до собствените лични данни на субекта на данните. Действително, на практика се случва хората да не знаят за съществуването на правото на достъп до техните собствени лични данни, както постановява член 13 от Регламент (ЕО) № 45/2001, и следователно искат достъп по силата на Регламент (ЕО) № 1049/2001. Достъпът до документа може да им бъде отказан, ако важи някое от изключенията в Регламент (ЕО) № 1049/2001, или може да бъде сметнато, че молбата за конкретен достъп не попада в обхвата на този регламент. В такъв случай, когато институцията или органът знае обосновката на подобна молба за достъп (т.е., достъп до собствените лични данни на молителя), институцията следва

да бъде задължена да предостави достъп *ex officio* до личните данни на молителя.

67. И двата аспекта могат да бъдат изяснени чрез въвеждане на точно определен текст в съображенията на изменения Регламент (ЕО) № 1049/2001, може би във връзка със съображение 11 от съществуващия регламент. Първо съображение (или част от съображение) може да постановява, че правото на публичен достъп до документи не засяга правото на достъп до лични данни в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001. Второ съображение (или част от съображение) може да включва понятието за достъп *ex officio* на заявител до неговите или нейните собствени лични данни. Когато лицето иска достъп до документи, свързани с него или нея, институцията следва по своя собствена инициатива да разгледа дали това лице има право на достъп в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001.

VII. ДОПЪЛНИТЕЛНА УПОТРЕБА НА ЛИЧНИ ДАННИ, СЪДЪРЖАЩИ СЕ В ПУБЛИЧНИ ДОКУМЕНТИ

68. Друг въпрос, който трябва да бъде взет предвид или по възможност изяснен в предложението на Комисията, е по-нататъшната употреба на лични данни, съдържащи се в публични документи. В действителност, когато е предоставен достъп до документи, използването на съдържащите се в него лични данни може да подлежи на действието на приложимите правила относно защитата на личните данни и по-специално на Регламент (ЕО) № 45/2001, както и на националните законодателства в изпълнение на Директива 95/46. Повторното използване, разпространението и по-нататъшната обработка на тези лични данни от заявителя, от институциите, предоставящи достъп, или трети страни, имащи достъп до документа, следва да се извършва в рамките на приложимото законодателство за защита на данните.

69. Например, ако в резултат на молба за достъп бъде оповестен списък с имената и данните за контакт на лица, заемащи обществена длъжност, този списък не следва да се използва за провеждане на маркетингова кампания спрямо тези лица или за съставяне на техни психологически портрети, освен ако това не е в съответствие с приложимото законодателство за защита на данните.

70. Следователно е препоръчително законодателят да използва случая, за да изтъкне тази връзка. Този подход би бил в съответствие с избора на законодателя в Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 г. относно повторната употреба на информацията в общественния сектор. Действително, в

⁽²⁷⁾ Вж. жалбата на Комисията по Дело С-28/08 Р, посочено в бележка под линия 7.

последната директива пълното спазване на принципите, свързани със защитата на личните данни в съответствие с Директива 95/46/ЕО, е едно от изрично посочените условия за повторна употреба на информацията в обществения сектор ⁽²⁸⁾.

71. От тази гледна точка ЕНОЗД предлага да се въведе съображение, което да гласи, че „когато се предоставя достъп до документи, по-нататъшното използване на съдържащите си в тях лични данни подлежи на приложимите правила за защита на личните данни и по-специално на националните законодателства за изпълнение на Директива 95/46/ЕО“.

VIII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

72. Вниманието на ЕНОЗД беше привлечено по-специално от факта, че предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията съдържа разпоредба, третираща деликатното отношение между достъпа до документи и правото на личен живот и на защита на личните данни — предложението член 4, параграф 5. Настоящото становище подкрепя в известна степен мотивите за замяна на настоящия член 4, параграф 1, буква б) с нова разпоредба, но не подкрепя самата разпоредба.

73. Разпоредбата е критикувана по следните причини:

1. ЕНОЗД не е убеден, че е подходящо да се прави промяна в момент, когато има висша жалба пред Съда на ЕО. Обжалването засяга основни въпроси.

2. Предложението не предоставя подходящото решение. То се състои от общо правило (второто изречение от член 4, параграф 5), което:

— не отразява решението на Първоинстанционния съд по делото *Bavarian Lager*,

— не отчита необходимостта от намирането на точен баланс между изложените на риск основни права,

— не е осъществимо, тъй като се позовава на законодателството на ЕС относно защитата на данните, което не дава ясен отговор в случаите, когато трябва да се вземе решение относно публичния достъп.

3. Освен това, то се състои от конкретно правило (първото изречение на член 4, параграф 5), на което по принцип е дадено добро определение, но което има твърде ограничен обхват.

74. Като принос към обсъждането ЕНОЗД предлага следната разпоредба относно публичния достъп до лични данни:

⁽²⁸⁾ Вж. съображение 21 и член 1, параграф 4 от Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 г. относно повторната употреба на информацията в обществен сектор (ОВ L 345, 31.12.2003 г., стр. 90).

1. Лични данни не се оповестяват, ако оповестяването би навредило на личния живот или неприкосновеността на засегнатото лице. Вреда не съществува:

а) ако данните са свързани единствено с професионалните дейности на засегнатото лице, освен ако, като се вземат предвид конкретните обстоятелства, няма причина да се предполага, че оповестяването ще се отрази неблагоприятно на лицето;

б) ако данните са свързани единствено с обществената длъжност, заемана от лицето, освен ако, като се вземат предвид конкретните обстоятелства, няма причина да се предполага, че оповестяването ще се отрази неблагоприятно на лицето или на други лица, свързани с него или нея;

в) ако данните вече са били публикувани със съгласието на засегнатото лице.

2. Въпреки това лични данни се оповестяват, ако по-висш обществен интерес изисква оповестяването и т. В тези случаи институцията или органът определят обществения интерес. Тя представя аргументи защо в този конкретен случай общественият интерес превъзхожда интересите на засегнатото лице.

3. Когато институцията или органът откаже достъп до документ на основание на параграф 1, тя разглежда въпроса дали е възможно да се даде частичен достъп до документа.

75. Становището посочва няколко други момента, изискващи пояснения на регламента за публичен достъп, главно във връзка с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 45/2001. Поясненията могат да се осъществят чрез въвеждане на съображения или може би законодателни разпоредби относно следните теми:

а) понятието за документ, така че да се осигури възможно най-широко приложение на регламента за публичния достъп;

б) тълкуването на член 8, буква б) от Регламент (ЕО) № 45/2001 в контекста на публичния достъп, така че да се осигури, че заявеният публичен достъп не трябва да доказва необходимостта от оповестяване;

в) отношението между правото на публичен достъп до документи и правото на достъп до собствените лични данни в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001, така че да се осигури, че правото на публичен достъп

до документи не засяга правото на достъп до собствените лични данни;

- г) задължението на дадена институция да разглежда по своя собствена инициатива дали лицето има право на достъп в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001, когато лицето иска достъп до данни, свързани с него или нея, в съответствие с регламента за публичен достъп;
- д) по-нататъшното използване на лични данни, съдържащи се в публични документи, за да се осигури, че това по-на-

татъшно използване подлежи на приложимите правила относно защитата на личните данни.

Съставено в Брюксел на 30 юни 2008 г.

Peter HUSTINX

Европейски надзорник по защита на данните
