

Euroopa Andmekaitseinspektori arvamus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb üldsuse juurdepääsu Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele

(2009/C 2/03)

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTOR,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut, eriti selle artiklit 286,

võttes arvesse Euroopa Liidu põhiõiguste hartat, eriti selle artiklit 8,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta ⁽¹⁾,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrust (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta ⁽²⁾, eriti selle artiklit 41,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni 15. mai 2008. aasta taotlust arvamus esitamise kohta kooskõlas määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikega 2,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

I. SISSEJUHATUS

Ettepanek

1. Komisjon võttis 30. aprillil 2008 vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepaneku, mis käsitleb üldsuse juurdepääsu Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (edaspidi ettepanek) ⁽³⁾. Komisjon saatis ettepaneku kooskõlas määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 28 lõikega 2 Euroopa Andmekaitseinspektorile konsulteerimiseks, mille Euroopa Andmekaitseinspektor sai 15. mail 2008.
2. Ettepaneku eesmärk on teha 30. mai 2001. aasta määrusesse (EÜ) nr 1049/2001 (üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele) ⁽⁴⁾ mitmeid olulisi muudatusi. Komisjon põhjendab oma seletuskirjas kehtiva määruse läbivaatamist. Komisjon osutab Euroopa läbipaistvuse algatusele ⁽⁵⁾, mille eesmärk on saavutada suurem läbipaistvus; määrusele, mis käsitleb Ärhusi konventsiooni ⁽⁶⁾ kohaldamist Euroopa Ühenduse institutsioonide ja organite suhtes ning mis on keskkonna-

⁽¹⁾ ELTL 281, 23.11.1995, lk 31.

⁽²⁾ ELTL 8, 12.1.2001, lk 1.

⁽³⁾ KOM(2008) 229 (lõplik).

⁽⁴⁾ EÜTL 145, 31.5.2001, lk 43.

⁽⁵⁾ Komisjoni 9. novembri 2005. aasta istungi protokoll nr 1721, punkt 6; vt ka dokumente SEK(2005) 1300 ja SEK(2005) 1301.

⁽⁶⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 Ärhusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT L 264, 25.9.2006, lk 13).

teavet sisaldavatele dokumentidele juurdepääsetavuse osas seotud määrusega (EÜ) nr 1049/2001; ning määrusega (EÜ) nr 1049/2001 seotud Euroopa Kohtu kohtupraktikale ja Euroopa ombudsmani lahendatud kaebustele.

Konsulteerimine Euroopa Andmekaitseinspektoriga

3. Euroopa Andmekaitseinspektor tervitab nimetatud konsulteerimist ja teeb ettepaneku, et kõnealusele konsulteerimisele viidataks vastavalt määrusele (EÜ) nr 45/2001 ka ettepaneku põhjendustes sarnaselt mitmete teiste õigusaktidega, mille puhul on Euroopa Andmekaitseinspektoriga konsulteeritud.
4. Euroopa Andmekaitseinspektori tähelepanu on eelkõige äratanud asjaolu, et ettepanekus sisaldub säte, mis puudutab tundlikku seost dokumentidele juurdepääsu ning eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse vahel, eelkõige kavandatud artikli 4 lõige 5. Käesoleva arvamus keskmes on kõnealuse sätte analüüs.
5. Siiski ei piirdu arvamus üksnes selle sätte analüüsiga. Analüüsile eelnevad tähelepanekud ettepaneku konteksti ja reguleerimisala kohta. Lisaks artikli 4 lõikele 5 käsitletakse ka muid küsimusi, nagu määruse (EÜ) nr 45/2001 kohane õigus tutvuda isikuandmetega.

II. ETTEPANEKU KONTEKST JA REGULEERIMISALA

Kontekst

6. Ettepanekule eelnes avalik arutelu. Komisjon märgib seletuskirjas, et ta on arvesse võtnud enamikku avalikul arutelul saadud arvamustest.
7. Pärast ettepaneku vastuvõtmist 2. juunil 2008 toimus Euroopa Parlamendis kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon korraldusel avalik mõttevahetus. See andis mitmetele sidusrühmadele võimaluse väljendada ettepaneku suhtes oma seisukohti. Euroopa Andmekaitseinspektor tegi samuti mõned esialgsed tähelepanekud. Euroopa Komisjoni esindaja rõhutas mitmetele märkustele vastates, et kuigi ettepanek kajastab praegust arvamuste seisut, on komisjon valmis teksti arutama ja kaaluma selle täiustamise ettepanekuid, välistamata ka alternatiivseid lahendusi.

8. Euroopa Andmekaitseinspektor näeb sellises avatud lähemisviisis võimalust ja kavatseb arutelu rikastada, esitades ettepaneku artikli 4 lõike 5 alternatiivse teksti. Lisaks kajastab kõnealune avatud lähenemisviis täielikult läbipaistvuse põhimõtet: hea valitsemistava edendamine ja kodanikuühiskonna osaluse tagamine (vt näiteks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 15 lõiget 1).
9. Vaatamata arvamuse esitamise ajal valitsevale ebakindlusele seoses Lissaboni lepingu saatusega, ei peaks uue aluslepingu õiguslikku raamistikku tähelepanuta jätma.
10. Ettepaneku aluseks on EÜ asutamislepingu artikkel 255, mis näeb ette õiguse pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele. Lissaboni lepingu jõustumisel asendatakse kõnealune artikkel Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 15. Artikliga 15 laiendatakse õigust pääseda juurde kõigi liidu institutsioonide, organite ja asutuste dokumentidele. Sellega muudetakse artiklit 255, nähes muu hulgas ette üldise avalikkuse põhimõtte (artikli 15 lõige 1) ning pannes Euroopa Parlamendile ja nõukogule kohustuse tagada seadusandliku menetlusega seotud dokumentide avalikustamine.
- Reguleerimisala: dokumendi mõiste*
11. Ettepanekut kohaldatakse kõigi artikli 3 punktis a sätestatud mõistega hõlmatud dokumentide suhtes. Kõnealune mõiste on järgmine: „dokument” — mis tahes teabekandjal esitatud sisu (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena), mille institutsioon on ametlikult koostanud ja ühele või mitmele saajale edastanud või muul viisil registreerinud või mille institutsioon on saanud; elektroonilisel teabekandjal, andmetöötlus- või päringusüsteemis olevad andmed on dokumendid, kui neist saab sealt süsteemi vahendite abil väljatriiki või elektroonilises vormis koopia teha”.
12. Mõistet on täielikult tsiteeritud, kuna see tõstatab mõned olulised küsimused seoses määruse reguleerimisalaga:
- Juurdepääsuõiguse ese: kas see on paberileht (või selle elektrooniline vaste) või on sellel laiem tähendus: teave ELi institutsioonide tegevuse kohta või nende valduses olev teave, võtmata arvesse dokumendi olemasolu?
 - Mida tähendab määruse reguleerimisala piiramine dokumentidega, mis on ametlikult ühele või mitmele saajale edastatud või muul viisil registreeritud või mille institutsioon on saanud?
 - Määruste (EÜ) nr 1049/2001 ja (EÜ) nr 45/2001 reguleerimisala erinevus.
13. Määruse lähtepunktiks on juurdepääs dokumentidele, mitte teabele kui sellisele. Mõiste on sellisena määratletud EÜ asutamislepingu artiklis 255. Lissaboni leping ei tee siin olulisi muudatusi. Uus alusleping üksnes täpsustab, et andmekandja ei ole määrav. Esimese Astme Kohus on aga WWFi kohtuasjas sedastanud, et „avalikkuse nõudega, millest lähtub määrus (EÜ) nr 1049/2001, oleks vastuolus, kui institutsioonid saaksid dokumentide puudumisele toetudes hoiduda määruse rakendamisest” (?). Kohtu arvates peavad seega asjaomased institutsioonid vormistama ja säilitama oma tegevust puudutavaid dokumente nii palju kui võimalik ja viisil, mis ei ole meelevaldne ja mida on võimalik ette näha. Vastasel juhul ei saa dokumentidega tutvumise õigust tõhusalt kasutada.
14. Sellega seoses näeb ettepanek ühest küljest aga selgelt ette, et dokumendi mõistega on hõlmatud „elektroonilisel teabekandjal, andmetöötlus- või päringusüsteemis olevad andmed”, kui neist saab koopia teha. Euroopa Andmekaitseinspektor märgib, et kõnealune mõiste on sarnane isikuandmete töötlemise mõistega määruses (EÜ) nr 45/2001 ja see laiendab võimalikku kattumist määrusega (EÜ) nr 1049/2001. Juurdepääsutaotlused üksnes nimede loeteludele ja/või muudele isikuandmetele peaksid sagenema — pidades silmas ka elektrooniliste süsteemide kasutamiseks ettenähtud vahendite arengut — ja seetõttu on veelgi olulisem käsitleda määruste vahelisi võimalikke probleemseid aspekte ja seost teiste olemasolevate õigustega, nagu õigus tutvuda isikuandmetega (vt allpool punkte 64–67).
15. Teisest küljest teeb komisjon ettepaneku, et dokument „eksisteerib” vaid juhul, kui see on saajatele edastatud või kui see on institutsiooni sees laiali saadetud või muul viisil registreeritud. Euroopa Andmekaitseinspektor märgib, et kaugelgi ei ole selge, mil määral piiraks selline sõnastus määruse reguleerimisala ja oleks seega vastuolus avalikkuse ja üldsuse osalemise põhimõtetega. Kahjuks ei täpsusta seletuskiri neid aspekte piisavalt. Euroopa Andmekaitseinspektor soovib sellest tulenevalt, et „dokumendi” mõistet tuleks komisjoni ettepaneku sättes või põhjenduses täpsustada.
16. Analüüsivõime üksikasjalikult kõnealuste oluliste sätete tõlgendusi, märgib Euroopa Andmekaitseinspektor, et vaatamata komisjoni esitatud „dokumendi” mõiste muudatustele, on määruste (EÜ) nr 1049/2001 ja (EÜ) nr 45/2001 reguleerimisala siiski erinev. Viimati nimetatud määrust kohaldatakse artikli 3 lõike 2 kohaselt üksnes „isikuandmete täielikult või osaliselt automatiseeritud töötlemise suhtes ja

(?) 25. aprilli 2007. aasta otsus kohtuasjas T-264/04 WWF European Policy Programme vs. nõukogu, punkt 61.

isikuandmete automatiseerimata töötlemise suhtes, kui kõnealused isikuandmed kuuluvad kataloogi või kui need kavatsetakse hiljem sellesse kanda". Määrust (EÜ) nr 1049/2001 kohaldatakse institutsiooni valduses olevate kõigi dokumentide suhtes.

17. Kuigi isikuandmete käsitsi töötlemine muutub vähem tähtsaks, on vaja arvesse võtta, et Euroopa Liidu institutsioonides ja asutustes kasutatakse siiani paberdokumente. Kui sellised paberdokumendid ei ole struktureeritud, ei pruugi määrus (EÜ) nr 45/2001 neid täielikult hõlmata. Kuna kõnealused dokumendid võivad aga sisaldada isikuandmeid, tuleb tagada, et ka neil juhtudel saab kohaldada artikli 4 lõikes 5 sätestatud erandit.
18. Sellist reguleerimisala erinevust tuleks nõuetekohaselt arvesse võtta, et tagada andmesubjekti õigustatud huviga arvestamine ka paberdokumentide puhul. See põhjendab täiendavalt, miks üksnes määrusele (EÜ) nr 45/2001 osutamisest — nagu selgitatakse allpool (vt punkte 38–40) — ei piisa, kuna see ei anna suuniseid juhuks, kui isikuandmed sisalduvad määruse (EÜ) nr 45/2001 reguleerimisalast välja jäävates dokumentides.

III. ARTIKLI 4 LÕIGE 5

Sätte üldine hinnang

19. Ettepaneku artikli 4 lõige 5 käsitleb seost dokumentidele juurdepääsu ning eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse vahel, asendades praeguse artikli 4 lõike 1 punkti b, mida kritiseeriti laialdaselt kui mitmetähenduslikku seoses kõnealuse kahe põhiõiguse vahelise täpse seosega. Käesolev artikkel vaidlustati ka Esimese Astme Kohtus⁽⁸⁾. Praegu on Euroopa Kohtus arutusel õigusküsimustega piirduv apellatsioonikaebus⁽⁹⁾.
20. Seda silmas pidades on artikli 4 lõike 1 punkti b asendamine hästi põhjendatud. Euroopa Andmekaitseinspektor mõistab, et komisjon kasutas seda võimalust, tehes ettepaneku artikli 4 lõike 1 punkti b muutmiseks. Euroopa Andmekaitseinspektor ei toeta aga komisjoni koostatud sätte sõnastust.
21. Esiteks ei ole Euroopa Andmekaitseinspektor veendunud, et praegu on sobiv hetk sätte muutmiseks, kuna Euroopa Kohtus on pooleli apellatsioonkaebuse arutamine. Kõnealuses apellatsioonkaebuses on arutusel põhimõttelised küsimused.

22. Teiseks ja veel olulisemalt: ettepanek ei paku sobivat lahendust. Ettepanekuga sätestatakse üldeeskiri (artikli 4 lõike 5 teine lause), mis:

- ei peegelda Esimese Astme Kohtu otsust Bavarian Lageri kohtuasjas;
- ei ole kooskõlas vajadusega sätestada õige tasakaal asjaomaste põhiõiguste vahel;
- ei ole rakendatav, kuna selles osutatakse andmekaitse alastele EÜ õigusaktidele, mis ei sätesta selgelt, millal tuleb teha otsus üldsuse juurdepääsu kohta.

Lisaks nähakse ettepanekuga ette erieeskiri (artikli 4 lõike 5 esimene lause), mis on põhimõtteliselt hästi sõnastatud, kuid mille reguleerimisala on liiga piiratud.

Praegu ei ole sobiv hetk muudatusteks

23. Euroopa Andmekaitseinspektor on täiesti teadlik võimalikust vastastikusel mõjust — ja võimalikest pingetest — dokumentidele juurdepääsu ning õiguste vahel eraelu puutumatusel ja isikuandmete kaitsele. Euroopa Andmekaitseinspektor analüüsis üldsuse juurdepääsu dokumentidele ja andmekaitset käsitlevas 2005. aastal avaldatud taustadokumentis üksikasjalikult probleeme, mis tulenevad määruste (EÜ) nr 1049/2001 ja (EÜ) nr 45/2001 samaaegsest kohaldamisest.
24. Eelkõige rõhutas ta, et ühelt poolt üldsuse õigus tutvuda dokumentidega ning teiselt poolt eraelu puutumatus ja andmekaitse on Euroopa tasandil erinevates õigusaktides sätestatud põhiõigused ja hea valitsemistava põhielemendid. Kõnealused õigused ei asetse tähtsuse järjekorras ja teataval juhul ei anna määruste samaaegne kohaldamine selget vastust. Euroopa Andmekaitseinspektori taustadokumendi kohaselt võib lahenduseks olla erand eraelu puutumatus suhtes, mis on sätestatud praeguses määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b. Taustadokumendi põhjal näeb kõnealune säte ette kolm tingimust, mis kõik peavad olema dokumentidele juurdepääsu käsitleva erandi kohaldamiseks täidetud:

- andmesubjekti eraelu puutumatus peab olema ohus;
- üldsuse juurdepääs peab tekitama andmesubjektile olulist kahju;
- üldsuse juurdepääs peab olema keelatud andmekaitsealaste õigusaktidega.

⁽⁸⁾ 8. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas T-194/04 Bavarian Lager vs. komisjon. Kaks praegu arutusel olevat asja käsitlevad sama küsimust.

⁽⁹⁾ Pooleliolev kohtuasi C-28/08 P, komisjon vs. Bavarian Lager (ELT C 79, 29.3.2008, lk 21).

25. Euroopa Andmekaitseinspektori analüüsi põhijooned leidsid kinnitust Esimese Astme Kohtus Bavarian Lageri kohtuasjas, milles Esimese Astme Kohtul paluti tõlgendada määruste (EÜ) nr 45/2001 ja (EÜ) nr 1049/2001 vahelist seost ning viimases määruses sisalduvat isikuandmete kaitsega seotud erandit. Nimetatud kohtuasja põhielemente kasutatakse käesolevas arvamuses esitatud argumentide toetamiseks. Komisjon otsustas esitada Esimese Astme Kohtu otsuse suhtes apellatsioonkaebuse, mis on praegu Euroopa Kohtus arutamisel. Kõnealus Euroopa Kohtu asjas on Euroopa Andmekaitseinspektor seisukohal, et Esimese Astme Kohtu otsust ei tuleks muuta.
26. Kuna asi on arutusel Euroopa Kohtus, on seega küsitav, kas praegu on sobiv hetk muuta üldsuse juurdepääsu ja isikuandmete kaitse vahelist seost puuduvat sätet. Nimetatud kohtuasi ei käsitle üksnes praeguse artikli 4 lõike 1 punkti b ⁽¹⁰⁾ sõnastuse tõlgendamist, vaid tõstatab ka asjaomaste põhiõigustega seotud põhimõttelisemad küsimused ⁽¹¹⁾. Neil asjaoludel oleks parem oodata kohtuotsust ja määrust enne mitte vastu võtta.
27. Eelistus oodata Euroopa Kohtu otsust on põhjendatud ka kavandatud sätte sisuga. Komisjon väidab oma seletuskirjas, et kavandatud muudatuste eesmärk on ka võtta arvesse Esimese Astme Kohtu otsust Bavarian Lageri kohtuasjas. Muudatusettepanek aga ei peegelda Esimese Astme Kohtu seisukohta.
28. Euroopa Andmekaitseinspektor märgib eelkõige, et komisjoni ettepanekus ei osutata üldse „eraelu puutumatus” kahjustamisele, mis on vajalik tingimus, et põhjendada keeldumist tutvuda isikuandmeid sisaldavate dokumentidega. Sel viisil muudab komisjoni ettepanek tuntavalt seadusandja poolt seni saavutatud tasakaalu, nagu on tõlgendanud Esimese Astme Kohus. Põhitähelepanu isikuandmeid sisaldavatele dokumentidele juurdepääsu osas nihkub ettepanekuga määruselt (EÜ) nr 1049/2001 määrusele (EÜ) nr 45/2001.
29. On oluline, et vähemalt seni, kui Esimese Astme Kohtu otsus on selles tundlikus valdkonnas lähtepunktiks, võtavad kavandatud muudatusettepanekud seda ka täielikult arvesse ega kaldu sellest märkimisväärselt kõrvale. Esimese Astme Kohtu otsus mitte üksnes ei tõlgenda teatavaid määruste (EÜ) nr 1049/2001 ja (EÜ) nr 45/2001 sätteid, vaid kehtestab ka õige tasakaalu kõnealuse kahe määrusega kaitstud õiguste vahel. Euroopa Andmekaitseinspektor rõhutab, kui oluline on seadusandjale selle tasakaalu säilitamine ja võimaluse korral asjakohaste sätete täpsustamine.
30. Euroopa Andmekaitseinspektor täpsustab käesoleva arvamuse järgmistes punktides, miks — erinevalt komisjoni väljendatud seisukohast — ei peegelda ettepaneku artikli 4 lõige 5 Euroopa Kohtu kohtupraktikat.
31. Artikli 4 lõike 5 teises lauses sätestatakse järgmist: „Muud isikuandmed avaldatakse kooskõlas selliste andmete seadusliku töötlemise tingimustega, mis on sätestatud üksikisikute kaitset isikuandmete töötlemisel käsitlevates EÜ õigusaktides”.
32. Kõnealuse sätte kohaselt peab dokumentidele üldsuse juurdepääsu taotluste üle otsustava asutuse otsuse aluseks olema määruse (EÜ) nr 1049/2001 asemel määrus (EÜ) nr 45/2001. Säte sisaldab seega nn osutamise teooriat ⁽¹²⁾, nagu komisjon kaitses Esimese Astme Kohtus Bavarian Lageri kohtuasjas.
33. Kohus lükkas selle teooria määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti b praeguse sõnastuse alusel tagasi. Kohus põhjendas seda tagasilükkamist järgmiselt: avaldamisest saab keelduda üksnes juhul, kui see kahjustaks eraelu puutumatus või isikupuutumatus. Kõnealune kohtu põhjendus ei ole üksnes teksti tõlgendamine, vaid see peegeldab ka asjaomase põhiõiguse — üldsuse juurdepääsu ja andmekaitse — vahel tasakaalu loomise tulemust.
34. Kahe põhiõiguse vahelise õige tasakaalu — või tasakaalus-tatud lähenemise, nagu seda tavaliselt määratletakse — vajadust on rõhutatud mitmetes dokumentides, mis käsitlevad

Muudatusettepanekud ei peegelda Esimese Astme Kohtu otsust

Artikli 4 lõike 5 teine lause ei ole kooskõlas vajadusega sätestada õige tasakaal

⁽¹⁰⁾ On selge, et õigusakti teksti muutmine on seadusandja otsustada. Seda ei muuda ka asjaolu, et teksti tõlgendamine on vaidlusteema Euroopa Kohtus.

⁽¹¹⁾ Selle tasakaalu kohta vt punkte 31–37 allpool.

⁽¹²⁾ Kuna see nihutab tingimuste täitmise kontrolli määruselt (EÜ) nr 1049/2001 määrusele (EÜ) nr 45/2001.

nimetatud õiguste vahelist vastuolu. Nii on leitud näiteks artikli 29 tööühma arvamuses 5/2001⁽¹³⁾ ja Euroopa Andmekaitseinspektori taustadokumentis. Sarnast lähemisviisi on kasutatud ka ametlikele dokumentidele juurdepääsu käsitlevas Euroopa Nõukogu konventsiooni eelnõus, milles nähakse ette, et osapooled võivad piirata juurdepääsu ametlikele dokumentidele eesmärgiga kaitsta muu hulgas „eraelu puutumatus ja muid õigustatud erahuve”⁽¹⁴⁾.

35. Ühest küljest tuleb austada üldsuse juurdepääsuõigust, mis tähendab igal juhul järgmist:

— järgida tuleb määruse (EÜ) nr 1049/2001 eesmärki. Määrusega tuleks tagada võimalikult laiaulatuslik üldsuse juurdepääsuõiguse kasutamine⁽¹⁵⁾. See tähendab, et põhimõtteliselt peaksid kõik institutsioonide dokumendid olema üldsusele kättesaadavad⁽¹⁶⁾. Seetõttu tuleb neid erandeid tõlgendada ja kohaldada kitsalt, et mitte kahjustada määruse üldpõhimõtte kohaldamist⁽¹⁷⁾;

— pidades silmas üldsuse juurdepääsuõiguse laadi, ei tohi isikult nõuda oma taotluse põhjendamist ja seega ei ole ta kohustatud tõendama oma huvi taotletud dokumentidega tutvumiseks⁽¹⁸⁾.

36. Teisest küljest tuleb austada õigust andmekaitsele:

— isikuandmete kaitse põhineb tasakaalu ja kontrolli põhimõttel, mis ei keela küll isikuandmete töötlemist, kuid kehtestab selle suhtes kaitsemeetmed ja tagatised. Isikuandmete töötlemine on lubatud juhul, kui andmesubjekt annab oma ühemõttelise nõusoleku või kui töötlemine on vajalik seoses muude üldiste või erahuvi-dega (määruse (EÜ) nr 45/2001 artikkel 5);

⁽¹³⁾ Arvamus 5/2001 Euroopa ombudsmani eriaruande kohta Euroopa Parlamendile, tulenevalt Euroopa Komisjonile esitatud soovitusel eelnõust 17. mai 2001. aasta kaebuses 713/98/IJH, WP 44, mis on kättesaadav tööühma veebilehel.

⁽¹⁴⁾ Euroopa Nõukogus praegu viimistletava konventsiooni eelnõu artikkel 3f. Eelnõu viimane versioon on kättesaadav järgmise lingi kaudu:

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

⁽¹⁵⁾ Määruse artikkel 1 ja põhjendus 4. Pärast ettepaneku kohast määruse muutmist nummerdatakse põhjendus 4 ümber põhjenduseks 6.

⁽¹⁶⁾ Määruse põhjendus 11. Pärast ettepaneku kohast määruse muutmist nummerdatakse põhjendus 11 ümber põhjenduseks 17.

⁽¹⁷⁾ Esimese Astme Kohtu poolt Bavarian Lageri asjas tehtud otsuse punkt 94 ja selles osutatud kohtupraktika.

⁽¹⁸⁾ Esimese Astme Kohtu poolt Bavarian Lageri asjas tehtud otsuse punkt 107, mida on käsitletud allpool punktis 40.

— määruse (EÜ) nr 45/2001 sätete tõlgendamisel tuleb kindlasti arvesse võtta põhiõigusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusse⁽¹⁹⁾;

— isikuandmete töötlemine peab seega olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja see ei tohi konkreetselt ega tegelikult kahjustada andmesubjekti õigustatud huvi.

37. Sellise tasakaalu tagamiseks ei piisa üksnes viitamisest määrusele (EÜ) nr 45/2001, mille „eesmärk on kaitsta isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning eelkõige nende õigust eraelu puutumatusse”⁽²⁰⁾. Taoline lahendus võib austada õigust andmekaitsele, kuid see ei austa üldsuse juurdepääsuõigust.

Artikli 4 lõike 5 teine lause ei anna rakendatavat lahendust

38. Määrus (EÜ) nr 45/2001 ei anna selget vastust küsimusele, millal peab ühenduse institutsioon või asutus otsustama üldsuse juurdepääsu käsitleva taotluse üle. Määruse artikkel 5 võimaldab lühidalt⁽²¹⁾ isikuandmete töötlemist juhul, kui „see on vajalik üldistes huvides oleva ülesande täitmiseks” või „vastutava töötaja seadusjärgse kohustuse täitmiseks”. Teiste sõnadega ei sõltu töötlemise seaduslikkus andmekaitse endi huvide, vaid muudest huvidest (olenemata sellest, kas see tuleneb seadusjärgsest kohustusest või mitte) tingitud töötlemise vajadusest. Sellest võib järeldada, et kuivõrd vajalikkust ei määratleta määruse (EÜ) nr 45/2001 artikliga 5 (ega määruse muu sättega), peaks asjakohased suunised andma muud huvi — käesoleval juhul dokumentidele juurdepääsu õigust — tagav õigusakt.

39. Ettepaneku kohaselt tuleks kõiki taotlusi, mis käsitlevad juurdepääsu isikuandmeid sisaldavatele dokumentidele — juhul kui ei kohaldata artikli 4 lõike 5 esimeses sättes ette nähtud erisätet — hinnata määrusele (EÜ) nr 45/2001 viitamise alusel. Selline viitamine ei annaks vajalikke suuniseid huvide kaalumise osas ega viiks soovitud tulemuseni (nn ummikseisu olukord).

⁽¹⁹⁾ Vt sellega seoses eelkõige Euroopa Kohtu otsust Österreichischer Rundfunk kohtuasjas.

⁽²⁰⁾ Kohtuotsuse punkt 98.

⁽²¹⁾ Artikli 5 üksikasjalikumaks selgituseks vt Euroopa Andmekaitseinspektori taustadokument.

40. Lisaks tuleks märkida, et viide määrusele (EÜ) nr 45/2001 ei lahenda vastuolu üldsuse juurdepääsuõiguse ja määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 8 punktis b sätestatud kohustuse vahel tõendada isikuandmete edastamise vajalikkust. Nagu Esimese Astme Kohus on sedastanud Bavarian Lageri kohtuasjas: „Kui nõutaks, et taotleja peab määrusest (EÜ) nr 45/2001 tuleneva lisatingimusena tõendama ka andmete edastamise vajalikkust, siis läheks see vastuollu määruse (EÜ) nr 1049/2001 eesmärgiga tagada võimalikult laialtavalik juurdepääs institutsioonide dokumentidele”⁽²²⁾.

Artikli 4 lõike 5 esimese lause reguleerimisala on liiga piiratud

41. Ettepaneku artikli 4 lõike 5 esimene lause on järgmine: „Avaliku võimu kandjate, avalike teenistujate ja huvigruppide esindajate nimed, ametikohad ja ametiülesanded seoses nende ametialase tegevusega avaldatakse, välja arvatud juhul, kui konkreetseid asjaolusid arvesse võttes kahjustaks nende andmete avaldamine asjaomaseid isikuid”. Sellega nähakse ette erieskiri konkreetse isikute rühmaga seotud teatavat tüüpi andmete suhtes.

42. Euroopa Andmekaitseinspektor märgib kõigepealt, et kahtlemata austab artikli 4 lõike 5 üldsuse juurdepääsuõigust. Selle lausega hõlmatud olukordades on üldsuse juurdepääs dokumentidele tavaliselt tagatud. Euroopa Andmekaitseinspektori arvates järgib säte ka õigust andmekaitsele. Säte hõlmab olukorra, mida Esimese Astme Kohus käsitleb Bavarian Lageri asjas, ja võrreldavad olukorrad. Nagu märgib kohus: sellistes olukordades ei tähenda nimede avaldamine sekkumist isikute eraellu ja asjaomased isikud ei saa eeldada, et nende suhtes kohaldataks konfidentsiaalsust⁽²³⁾.

43. Teiseks võib väita, et kõnealune säte on põhimõtteliselt hästi sõnastatud ja see vastab õiguskindluse tingimusele. Sättega määratletakse isikute erinevad tegevusalad ja piirletakse isikuandmed, mida võib avaldada. Sõltumata küsimusest, kas kõnelused piirangud on asjakohased, on need täpselt sõnastatud. Piirangud on samuti kooskõlas määrusega (EÜ) nr 45/2001: andmete avaldamine on seaduslik töötlemine, kuna selle aluseks on artikli 4 lõikes 5 sätes-

tatud seadusjärgne kohustus, ja selle eesmärk — üldsusele juurdepääsu võimaldamine — on piiratud.

44. Seoses reguleerimisala piiramisega *ratione personae*, tuleb avaldada teatud andmed avaliku võimu kandjate, avalike teenistujate ja huvigruppide esindajate kohta. Tundub, et sätte eesmärk on üksnes reageerida Esimese Astme Kohtu otsuse tagajärgedele Bavarian Lageri kohtuasjas. Tekib küsimus, miks ei käsitleta sättes andmesubjektide laiemat ringi seoses nende ametialase tegevusega. Väited, mis toetavad eeldust, et antud juhul tuleks isikuandmed tavaliselt avaldada, kehtivad näiteks seoses järgmisega:

— erasektori töötajaid või füüsilisest isikust ettevõtjaid ei saa käsitada *huvigruppide esindajatena*, välja arvatud juhul, kui on põhjust eeldada, et avaldamine võiks asjaomaseid isikuid kahjustada;

— teadlased, kes esitlevad oma uurimistulemusi;

— eksperdid, kes esitlevad oma teadmisi avalikult;

— õpetajad ja õppejõud, kes täidavad oma õpetamisülesandeid või annavad loenguid.

45. Need näited osutavad sellele, et kasulik oleks olnud sõnastada säte laiemalt, et hõlmata andmed ametiülesandeid täitvate erinevate isikute kategooriate kohta.

46. Ettepaneku artikli 4 lõike 5 esimeses lauses sätestatud teine piirang — *ratione materiae* — on seotud andmeelementidega. Avaldatakse üksnes nimed, ametikohad ja ametiülesanded. Välja on jäetud andmed, mis avalikustavad asjaomase isiku eraelulisi aspekte, isegi juhul kui kõnealuseid andmeid ei käsitata tundlike andmetena määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 10 tähenduses. Nende andmete hulka võivad kuuluda kodune aadress, telefoninumber, e-posti aadress või muud kõrgemate ametnike või poliitikute seotud andmed, nagu töötasu ja väljaminekud.

47. Välja on aga jäetud ka andmeelemendid, mis ei puutu kuidagi asjaomase isiku eraellu, nagu töökoha aadress (füüsiline ja e-posti aadress) ja ametiülesannetega seotud üldisem teave.

⁽²²⁾ Esimese astme kohtu otsuse punkt 107. NB! Määruse (EÜ) nr 45/2001 artikliga 8 kehtestatakse ka muud kohustused, mis aga ei tekita käesolevas kontekstis probleeme.

⁽²³⁾ Vt eelkõige kohtuotsuse punkte 131, 132 ja 137.

48. Ettepanekuga võetud lähenemisviisi põhimõttelisem probleem seisneb aga selles, et dokumendis endas mainitakse harva nimesid üksi. Nimi on tavaliselt seotud isikusse puutuvate muude andmetega. Bavarian Lageri kohtuasi käsitles näiteks juurdepääsu koosoleku protokollile. Võib ette kujutada, et protokollis ei märgita üksnes koosolekul osalevate isikute nimesid, vaid ka nende poolt koosolekul avaldatud seisukohti. Seisukohti võib mõnikord, näiteks poliitiliste seisukohtade puhul, käsitada ka tundlike andmetena määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 10 tähenduses. On seega kahtlane, kas konkreetseid andmeid saaks vaadelda eraldiseisvatena.

c) kui andmed on asjaomase isiku nõusolekul juba avalikustatud.

2. Isikuandmeid avaldatakse siiski juhul, kui seda nõuavad ülekaalukad üldised huvid. Sellistel juhtudel peab institutsioon või asutus üldist huvi täpsustama. Institutsioon või asutus põhjendab, miks konkreetset juhul peetakse üldist huvi asjaomase isiku huvidest tähtsamaks.

3. Kui institutsioon või asutus keelab lõike 1 alusel juurdepääsu dokumendile, kaalub ta dokumendile osalise juurdepääsu võimaldamist.

IV. ALTERNATIIVNE LAHENDUS

Vajadus seadusandja selgete suuniste järele

49. Määrus (EÜ) nr 1049/2001 peaks andma suuniseid institutsioonidele ja asutustele, kes menetlevad taotlusi üldsuse juurdepääsu kohta isikuandmeid sisaldavatele dokumentidele, järgides samal ajal täielikult õiget tasakaalu asjaomase kahe põhiõiguse vahel.

50. Euroopa Andmekaitseinspektori arvates on oluline täiendavalt arutada, kuidas muuta see suunis konkreetseks õigus-sätteks. Kogemus on näidanud, et see küsimus on seotud keeruliste ja põhimõtteliste kaalutlustega. Säte tuleks sõnastada võimalikult hoolikalt, võttes arvesse erinevate sidusrühmade seisukohti.

52. Kõnealust sätet saab selgitada järgmiselt:

53. Lõike 1 esimeses osas sätestatakse üldeeskiri ja sellest nähtub vajadus õige tasakaalu järele kahe asjaomase põhiõiguse vahel. Erandit üldsuse juurdepääsuõigusest kohaldatakse üksnes juhul, kui avaldamine kahjustaks asjaomase isiku eraelu puutumatus või isikupuutumatus. Sättes osutatakse eraelu puutumatus (era- ja perekonnaelu austamine ELi põhiõiguste harta artikli 7 ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 tähenduses) ja mitte üksnes andmekaitsele (harta artikli 8 tähenduses).

54. Siiski võetakse täielikult arvesse õigust isikuandmete kaitsele, mis on ette nähtud andmesubjekti kaitsmisele suunatud tasakaalu ja kontrolli põhimõttega, vt ka eespool punkti 36. Sättega täpsustatakse määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 5 punktis b sätestatud seadusjärgset kohustust isikuandmete avaldamiseks.

Alternatiivne lahendus

51. Euroopa Andmekaitseinspektor teeb arutelu rikastamiseks ettepaneku järgmise sätte kohta, mis käsitleb üldsuse juurdepääsu isikuandmetele:

1. Isikuandmeid ei avaldata juhul, kui avaldamine kahjustaks asjaomase isiku eraelu puutumatus või isikupuutumatus. Sellist kahju ei tekitata:

a) kui andmed on seotud üksnes asjaomase isiku ametialase tegevusega, välja arvatud juhul, kui konkreetseid asjaolusid arvesse võttes on põhjust eeldada, et avaldamine kahjustaks kõnealust isikut;

b) kui andmed on seotud üksnes avaliku elu tegelasega, välja arvatud juhul, kui konkreetseid asjaolusid arvesse võttes on põhjust eeldada, et avaldamine kahjustaks kõnealust isikut või temaga seotud isikuid;

55. Tuleb märkida, et määrusega (EÜ) nr 45/2001 ei keelata isikuandmete töötlemist niivõrd, kui võrd see põhineb õiguslikel alustel vastavalt määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 5 punktile b. Sellise õigusliku aluse kohaldamist konkreetset juhul tuleb analüüsida Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 8 ja Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtupraktikat arvesse võttes. Sellega seoses tuleks osutada Euroopa Kohtu otsusele *Österreichischer Rundfunk* asjas⁽²⁴⁾. Sätte lõikes 1 „asjaomase isiku eraelu puutumatus või isikupuutumatus kahjustamise“ kehtestamisega täpsustatakse, et just selle alusel kontrollitakse, kas isikuandmetele antakse üldsuse juurdepääs.

⁽²⁴⁾ Euroopa Kohtu 20. mai 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-465/00: Rechnungshof vs. Österreichischer Rundfunk and Others, C-138/01: Christa Neukomm vs. Österreichischer Rundfunk ja C-139/01: Joseph Lauer mann vs. Österreichischer Rundfunk, EKL 2003, lk I-4989.

56. Puutumatus mõiste on samuti lisatud artikli 4 lõike 1 punkti b praegusesse teksti, milles osutatakse isikupuutumatusse. See võib omada lisaväärtust näiteks juhtudel, kui isikuandmete avaldamise tulemuseks võib olla oht isikupuutumatusse, ilma et sellel oleks otsest seost isiku eraeluga.
57. Kavandatud sätte lõike 1 teise osa eesmärk on anda suuni-seid institutsioonile või asutusele, kes otsustab üldsuse juurdepääsu käsitlevate taotluste üle. Tehakse vahet kolme olukorra vahel, mille puhul isikuandmete avaldamine tavaliselt andmesubjekti ei kahjusta.
- Esimene olukord on hõlmatud komisjoni ettepaneku artikli 4 lõike 5 esimese lausega. See on sõnastatud laiemalt ja funktsionaalsemalt, võttes arvesse Euroopa Andmekaitseinspektori poolt praeguse teksti kohta tehtud kriitilisi tähelepanekuid. Sättega mõõndakse, et ka kõnealusel olukorras võib olla põhjust eeldada, et avaldamine võiks isikut kahjustada. Sellisel juhul peab ühenduse institutsioon või asutus analüüsima, kas kahjustamine on tõenäoline. Teiste sõnadega eeldatakse juurdepääsu andmist. Sõnad „on põhjust eeldada” (jne) tulenevad määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 8 punktist b.
- Teine olukord näeb ette, et avaliku elu tegelaste puhul on lubatud isegi ulatuslikum juurdepääs. Siin võib mõelda poliitikuid või teisi isikuid, kelle ülesanded või käitumine õigustavad tavaliselt üldsuse laiemat juurdepääsu, mille aluseks on üldsuse õigus teada. Taas tuleb arvestada võimalusega, et tagajärjed võivad konkreetsetel juhtudel erineda. Selles olukorras tuleb arvesse võtta võimalikku kahjulikku toimet asjaomase isiku lähedastele.
- Kolmas olukord on seotud andmetega, mis on andmesubjekti nõusolekul juba avalikustatud. Näiteks võib tuua juhud, kus isikuandmed on avaldatud veebisaidil või blogis.
58. Lõikega 2 tunnistatakse asjaolu, et üldsuse juurdepääsu võivad tingida ülekaalukad üldised huvid. Teatud andmed võivad olla üldsusele hädavajalikud, et kujundada teadlik arvamus seadusandliku menetluse või üldisemalt Euroopa institutsioonide toimimise kohta. Mõelda võib näiteks institutsiooni ja teatud lobirühmade vahelistele (rahandus-) suhetele. Kuna lõige sisaldab erandit erandist, on lisatud täiendavad kaitsemeetmed. Institutsioon või asutus peab sätte kohaldamist igal üksikjuhul täpsustama.
59. Lõikega 3 kohustatakse institutsiooni või asutust kaaluma osalist juurdepääsu, kustutades näiteks dokumentidest nimed, et tagada lisavahendina õige tasakaal kahe asjaomase põhiõiguse vahel, mida tuleks aga kasutada üksnes keeldumise aluse korral.
60. Euroopa Andmekaitseinspektor rõhutab, et kõnealusel lahendus hoiaks ära eespool punktis 39 mainitud ummikseisu olukorra.

V. KAS MÄÄRUST (EÜ) NR 45/2001 TULEKS MUUTA?

61. Esimese Astme Kohtu otsusest Bavarian Lageri kohtuasjas tuleneb, et vajadus selgitada üldsuse juurdepääsu ja andmekaitse vahelist seost on kiireloomuline ka seetõttu, et määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 8 punkti b võib erinevalt tõlgendada. Muu hulgas Esimese Astme Kohtus Bavarian Lageri asjas ilmnenud vastuolu, mis on üldsuse juurdepääsu kontekstis seotud sõnade „tõendab andmete edastamise vajalikkust” tähendusega. Selle tingimuse sõna-sõnalt võtmise tähendaks seda, et dokumendi taotleja määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel peaks esitama dokumendi taotlemiseks veenva põhjuse, mis läheks vastuollu üldsuse juurdepääsu käsitleva määruse ühe eesmärgiga, milleks on võimalikult laiaulatuslik juurdepääs institutsioonide valduses olevatele dokumentidele⁽²⁵⁾. Probleemi lahendamiseks otsustas Esimese Astme Kohus, et kui isikuandmed edastatakse dokumentidele juurdepääsu õiguse teostamiseks, ei pea taotleja avaldamise vajalikkust tõendama. Lisaks märkis kohus, et andmete edastamine, mille suhtes ei kohaldata artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erandit, ei saa piirata andmesubjekti õigustatud huve⁽²⁶⁾.
62. Selline lahendus oli vajalik, et mõlemaid määrusi omavahel rahuldaval viisil sobitada, kuid komisjon vaidlustas selle Euroopa Kohtule esitatud apellatsioonkaebuses. Komisjon märgib, et „määruses (EÜ) nr 45/2001 ega ka määruses

⁽²⁵⁾ Vt Esimese Astme Kohtu otsuse punkti 107.

⁽²⁶⁾ Vt Esimese Astme Kohtu otsuse punkte 107 ja 108.

(EÜ) nr 1049/2001 ei ole ühtki sätet, mis nõuaks või lubaks seda sätet (artikli 8 punkt b) kohaldamata jätta, et võimaldada määruse (EÜ) nr 1049/2001 normi kohaldamist”⁽²⁷⁾.

63. Euroopa Andmekaitseinspektori arvates saaks seda probleemi kõige paremini lahendada muudetud määrusesse (EÜ) nr 1049/2001 põhjenduse lisamisega, millega kodifitseeritakse Esimese Astme Kohtu otsus. Põhjenduse võiks sõnastada järgmiselt: „Kui edastatakse isikuandmeid, et täita dokumentidele juurdepääsu õigust, ei ole taotleja kohustatud tõendama avaldamise vajalikkust määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 8 punkti b eesmärgil”.

VI. DOKUMENTIDELE JUURDEPÄÄSU ÕIGUS JA ÕIGUS TUTVUDA ENDA KOHTA KÄIVATE ISIKUANDMETEGA

64. Määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud dokumentidele juurdepääsu õigust tuleb eristada määruse (EÜ) nr 45/2001 artiklist 13. Määruses (EÜ) nr 1049/2001 ette nähtud juurdepääsuõigusega antakse kõigile üldine juurdepääsuõigus dokumentidele, et tagada avalik-õiguslike asutuste läbipaistvus. Määruse (EÜ) nr 45/2001 artikkel 13 on juurdepääsuõigust omavate isikute osas piiratum, kuna see õigus antakse üksnes isikule, keda asjaomane teave puudutab, ja eelkõige selleks, et võimaldada andmesubjektidel kontrollida neid puudutavat teavet. Lisaks osutatakse määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 13 kohasele juurdepääsuõigusele Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 8 lõikes 2.

65. Euroopa Andmekaitseinspektori arvates peaks määrus (EÜ) nr 1049/2001 seda arvestades selgitama, et dokumentidele juurdepääsuõiguse olemasolu ei piira õigust tutvuda enda kohta käivate isikuandmetega määruse (EÜ) nr 45/2001 alusel.

66. Lisaks teeb Euroopa Andmekaitseinspektor seadusandjale ettepaneku kaaluda võimalust lisada muudetud määrusesse juurdepääs *ex officio* andmesubjekti enda kohta käivatele isikuandmetele. Tavaelus tuleb ette, et inimesed ei pruugi olla teadlikud õigusest tutvuda enda kohta käivate isikuandmetega, nagu on sätestatud määruse (EÜ) nr 45/2001 artiklis 13, ja sellest tulenevalt taotlevad nad juurdepääsu määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel. Dokumendile juurdepääsust võidakse keelduda juhul, kui kohaldatakse ühte määruses (EÜ) nr 1049/2001 sätestatud erandit või kui leitakse, et taotlus konkreetse juurdepääsu kohta ei kuulu

määruse reguleerimisalasse. Kui institutsioon või asutus teab sellise juurdepääsutaotluse põhjust (s.t juurdepääs taotleja enda kohta käivatele isikuandmetele), peaks institutsioon olema kohustatud andma juurdepääsu taotleja isikuandmete *ex officio*.

67. Mõlemaid aspekte saaks täpsustada, lisades konkreetse sõnastuse muudetud määruse (EÜ) nr 1049/2001 põhjendustesse, võimaluse korral seoses olemasoleva määruse põhjendusega 11. Esimeses põhjenduses (või selle osas) saaks märkida, et üldsuse õigus pääseda juurde dokumentidele ei piira õigust tutvuda isikuandmetega määruse (EÜ) nr 45/2001 alusel. Teine põhjendus (või osa sellest) võiks sisaldada *ex officio* juurdepääsu mõistet taotleja enda kohta käivatele isikuandmetele. Kui isik taotleb juurdepääsu enda kohta käivatele isikuandmetele, peaks institutsioon omal algatusel uurima, kas asjaomasel isikul on juurdepääsuõigus määruse (EÜ) nr 45/2001 alusel.

VII. AVALIKES DOKUMENTIDES SISALDUVATE ISIKUANDMETE EDASINE KASUTAMINE

68. Teine küsimus, mis vajab kaalumist ja võimaluse korral komisjoni ettepanekus selgitamist, on seotud avalikes dokumentides sisalduvate isikuandmete edasise kasutamisega. Kui dokumentidele antakse juurdepääs, võidakse neis sisalduvate isikuandmete suhtes kohaldada isikuandmete kaitset käsitlevate, eelkõige määruse (EÜ) nr 45/2001 ja direktiivi 95/46/EÜ rakendatavate siseriiklike õigusaktide kohaldatavaid eeskirju. Kõnealuste isikuandmete taaskasutamine, levitamine ja edasine töötlemine taotleja, juurdepääsu andva institutsiooni või dokumendile juurdepääsu omava kolmanda isiku poolt peaks toimuma kohaldatavate andmekaitse alaste õigusaktide raames.

69. Näiteks juhul, kui taotlusest tulenevalt avaldatakse avalike teenistujate nimede ja kontaktandmete loetelu, ei tohiks seda loetelu kasutada asjaomastele ametnikele reklaami saatmiseks või selle alusel profiilide koostamiseks, välja arvatud juhul, kui see on kooskõlas kohaldatavate andmekaitse alaste õigusaktidega.

70. Seega oleks soovitatav, et seadusandja kasutab seda võimalust kõnealuse seose rõhutamiseks. See lähenemisviis oleks kooskõlas seadusandja valikuga Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. novembri 2003. aasta direktiivis 2003/98/EÜ avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta.

⁽²⁷⁾ Vt joonealuses märkuses 7 märgitud komisjoni apellatsioonkaebust kohtuasjas C-28/08 P.

Nimetatud direktiivis on täielik vastavus isikuandmete kaitse põhimõtetele kooskõlas direktiiviga 95/46/EÜ märgitud selgelt ühe tingimusena, mille alusel toimub avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamine ⁽²⁸⁾.

71. Seda silmas pidades teeb Euroopa Andmekaitseinspektor ettepaneku lisada põhjendus, milles märgitakse, et „kui dokumentidele antakse juurdepääs, kohaldatakse neis sisalduvate isikuandmete suhtes isikuandmete kaitset käsitlevate, eelkõige määruse (EÜ) nr 45/2001 ja direktiivi 95/46/EÜ rakendatavate siseriiklike õigusaktide kohaldatavaid eeskirju”.

VIII. KOKKUVÕTE

72. Euroopa Andmekaitseinspektori tähelepanu on eelkõige äratanud asjaolu, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanekus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele sisaldub säte, mis puudutab tundlikku seost dokumentidele juurdepääsu ning eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse vahel, eelkõige kavandatud artikli 4 lõige 5. Käesolevas arvamuses toetatakse põhjendusi asendada praeguse artikli 4 lõike 1 punkt b teatud määral uue sättega, kuid mitte kavandatud sätet ennast.

73. Kõnealust sätet kritiseeritakse järgmistel põhjustel:

1. Euroopa Andmekaitseinspektor ei ole veendunud, et praegu on sobiv hetk sätte muutmiseks, kuna Euroopa Kohtus on pooleli apellatsioonkaebuse arutamine. Apellatsioonkaebuses käsitletakse põhimõttelisi küsimusi.

2. Ettepanekuga ei pakuta sobivat lahendust. Ettepanekuga sätestatakse üldeeskiri (artikli 4 lõike 5 teine lause), mis:

— ei peegelda esimese astme kohtu otsust *Bavarian Lageri* kohtuasjas;

— ei ole kooskõlas vajadusega sätestada õige tasakaal asjaomaste põhiõiguste vahel;

— ei ole rakendatav, kuna selles osutatakse andmekaitset käsitlevatele EÜ õigusaktidele, mis ei sätesta selgelt, kuna tuleb teha otsus üldsuse juurdepääsu kohta.

3. Ettepanekus sisaldub erieeskiri (artikli 4 lõike 5 esimene lause), mis on põhimõtteliselt hästi sõnastatud, kuid selle reguleerimisala on liiga piiratud.

74. Euroopa Andmekaitseinspektor teeb arutelu rikastamiseks ettepaneku järgmise erandi kohta, mis käsitleb üldsuse juurdepääsu isikuandmetele:

1. Isikuandmeid ei avaldata juhul, kui avaldamine kahjustaks asjaomase isiku eraelu puutumatust või isikupuutumatust. Sellist kahju ei tekitata:

a) kui andmed on seotud üksnes asjaomase isiku ametialase tegevusega, välja arvatud juhul, kui konkreetseid asjaolusid arvesse võttes on põhust eeldada, et avaldamine kahjustaks kõnealust isikut;

b) kui andmed on seotud üksnes avaliku elu tegelasega, välja arvatud juhul, kui konkreetseid asjaolusid arvesse võttes on põhjust eeldada, et avaldamine kahjustaks kõnealust isikut või temaga seotud isikuid;

c) kui andmed on asjaomase isiku nõusolekul juba avalikustatud.

2. Isikuandmeid avaldatakse siiski juhul, kui seda nõuavad ülekaalukad üldised huvid. Sellistel juhtudel peab institutsioon või asutus üldist huvi täpsustama. Institutsioon või asutus põhjendab, miks konkreetsel juhul peetakse üldist huvi asjaomase isiku huvidest tähtsamaks.

3. Kui institutsioon või asutus keelab lõike 1 alusel juurdepääsu dokumendile, kaalub ta dokumendile osalise juurdepääsu andmise võimalust.

75. Arvamuses määratletakse mitmed punktid, mille puhul on vajalik üldsuse juurdepääsu käsitlevat määrust täpsustada, peamiselt seoses määruse (EÜ) nr 45/2001 sätetega. Nende täpsustuste tegemiseks võib lisada asjaomased põhjendused või võimaluse korral õigussätteid järgmiste teemade kohta:

a) dokumendi mõiste, et tagada üldsuse juurdepääsu käsitleva määruse võimalikult laiaulatuslik kohaldamine;

b) määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 8 punkti b tõlgendamine üldsuse juurdepääsu kontekstis, mis tagab, et juurdepääsu taotleja ei pea tõendama avaldamise vajalikkust;

c) seos õiguste vahel pääseda juurde dokumentidele ja tutvuda enda kohta käivate isikuandmetega määruse (EÜ) nr 1049/2001 alusel, mis tagab, et õigus pääseda

⁽²⁸⁾ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/98/EÜ (avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta) põhjendust 21 ja artikli 1 lõiget 4 (ELT L 345, 31.12.2003, lk 90).

juurde dokumentidele ei piira õigust tutvuda enda kohta käivate isikuandmetega;

d) institutsiooni kohustus omal algatusel uurida, kas isikul on juurdepääsuõigus määruse (EÜ) nr 45/2001 alusel, kui asjaomane isik taotleb juurdepääsu enda kohta käivatele isikuandmetele üldsuse juurdepääsu käsitleva määruse alusel;

e) avalikes dokumentides sisalduvate isikuandmete edasine kasutamine, mis tagab, et sellise edasise kasutamise

suhtes kohaldatakse isikuandmete kaitse alaseid kohaldatavaid sätteid.

Brüssel, 30. juuni 2008

Peter HUSTINX
Euroopa Andmekaitseinspektor
