

**Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji**

(2009/C 2/03)

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 286,

uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 8,

uwzględniając dyrektywę 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych <sup>(1)</sup>,

uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych <sup>(2)</sup>, w szczególności jego art. 41,

uwzględniając wniosek o wydanie opinii zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001, otrzymany od Komisji Europejskiej w dniu 15 maja 2008 r.,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

## I. WSTĘP

### Wniosek

1. Dnia 30 kwietnia 2008 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (zwany dalej „wnioskiem”) <sup>(3)</sup>. Wniosek został przesłany przez Komisję do EIOD do konsultacji zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 45/2001; EIOD otrzymał je 15 maja 2008 r.
2. Wniosek ten ma na celu wprowadzenie pewnych znacznych zmian do rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji <sup>(4)</sup>. W uzasadnieniu Komisja wyjaśnia, z jakich powodów poddaje przeglądowi obecne rozporządzenie. Wymienia „Europejską inicjatywę na rzecz przejrzystości” <sup>(5)</sup>, wzywającą do większej przejrzystości, rozporządzenie w sprawie zastosowania postanowień konwencji z Århus <sup>(6)</sup> do instytucji i organów Wspólnoty Europejskiej, powiązane z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 w zakresie dostępu do dokumentów zawierających informacje o środowisku naturalnym, jak

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2008) 229 wersja ostateczna.

<sup>(4)</sup> Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43.

<sup>(5)</sup> Protokół z posiedzenia Komisji nr 1721 z dnia 9 listopada 2005 r., poz. 6; zob. także dokumenty SEC(2005) 1300 i SEC(2005) 1301.

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264 z 25.9.2006, s. 13).

również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości oraz skargi rozstrzygnięte przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich związane z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001.

### Konsultacje z EIOD

3. EIOD z zadowoleniem przyjmuje fakt przeprowadzania z nim konsultacji i zaleca, aby odniesienia do tych konsultacji zamieścić w motywach tego wniosku, podobnie jak włączono je do kilku innych tekstów legislacyjnych, w sprawie których konsultowano się z EIOD zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001.
4. Uwagę EIOD przykuł w szczególności fakt, że proponowany art. 4 ust. 5 wniosku zawiera przepis dotyczący delikatnej kwestii związku między dostępem do dokumentów a prawem do prywatności i do ochrony danych osobowych. Analiza tego przepisu będzie stanowić centralną część niniejszej opinii.
5. Niniejsza opinia nie ograniczy się jednak do tej analizy. Zostanie ona poprzedzona uwagami dotyczącymi kontekstu wniosku i jego zakresu. Po analizie art. 4 ust. 5 zostaną omówione inne kwestie, takie jak prawo dostępu do danych osobowych zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001.

## II. KONTEKST I ZAKRES WNIOSKU

### Kontekst

6. Wniosek został poprzedzony konsultacjami publicznymi. W uzasadnieniu Komisja stwierdza, że w trakcie tych konsultacji publicznych uwzględniła ona opinie większości respondentów.
7. Po przyjęciu wniosku 2 czerwca 2008 r. Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) w Parlamencie Europejskim zorganizowała przesłuchanie publiczne. Było ono dla pewnych podmiotów okazją do wyrażenia opinii na temat wniosku. EIOD przedstawił również pewne wstępne uwagi. Przy tej okazji przedstawiciele Komisji Europejskiej — reagując na różne uwagi — pokreślili, że wniosek odzwierciedla obecny stan rzeczy, jednak Komisja otwarta jest na dyskusje nad tekstem i sugestie dotyczące ulepszenia wniosku, nie wykluczając rozwiązań alternatywnych.

8. EIOD uważa, że takie otwarte podejście stanowi szansę; EIOD przewiduje wzbogacenie dyskusji o tekst alternatywny do zaproponowanego w art. 4 ust. 5. Ponadto takie otwarte podejście znakomicie wpasowuje się w pojęcie przejrzystości: propagowanie dobrych rządów i zapewnianie uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego (zob. np. art. 15 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).
9. Pomimo niepewności co do losów Traktatu z Lizbony w chwili wydawania niniejszej opinii, nie należy ignorować perspektywy ram prawnych zgodnie z nowym traktatem.
10. Podstawą wniosku jest art. 255 TWE dający prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Gdy wejdzie w życie Traktat z Lizbony artykuł ten zostanie zastąpiony art. 15 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Art. 15 poszerza prawo do dostępu do dokumentów o wszystkie unijne instytucje, organy, biura i agencje. Zmienia art. 255 wprowadzając m.in. ogólną zasadę otwartości (art. 15 ust. 1) oraz zobowiązując Parlament Europejski i Radę do dopilnowania, by publikowane były dokumenty związane z procedurami legislacyjnymi.
- Zakres: pojęcie dokumentów*
11. Wniosek ma zastosowanie do wszystkich dokumentów w ramach definicji zawartej w proponowanym art. 3 lit. a). Definicja ta ma następujące brzmienie: „dokument” oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako nagranie dźwiękowe, wizualne czy audiowizualne) sporządzone przez instytucję lub formalnie przekazane jednemu lub większej liczbie odbiorców lub w inny sposób zarejestrowane lub otrzymane przez instytucję; dane zawarte w elektronicznych systemach magazynowania, przetwarzania i pobierania danych stanowią dokumenty, jeżeli można je pobrać w formie wydruku lub kopii elektronicznej z wykorzystaniem dostępnych narzędzi eksploatacji systemu.
12. Definicja ta została zacytowana w całości, ponieważ wynika z niej kilka podstawowych pytań co do zakresu rozporządzenia:
- Obiekt prawa dostępu: czy jest to arkusz papieru (lub jego elektroniczny ekwiwalent) czy też ma on szersze znaczenie: informacje o działalności instytucji UE lub informacje przez te instytucje przechowywane, bez względu na istnienie dokumentów?
  - Co oznacza ograniczenie zakresu zastosowania rozporządzenia do dokumentów, które zostały formalnie przekazane jednemu odbiorcy lub większej liczbie odbiorców lub w inny sposób zarejestrowane lub otrzymane przez instytucję?
  - Różnica w zakresie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i rozporządzenia (WE) nr 45/2001.
13. Punktem wyjścia rozporządzenia jest dostęp do dokumentów, nie zaś dostęp do samych informacji. Jest to pojęcie przedstawione w art. 255 TWE. Traktat z Lizbony nie wprowadziłby znacznych zmian. Nowy traktat po prostu wyjaśnia, że nośnik dokumentów nie jest decydujący. Jednak jak stwierdził Sąd Pierwszej Instancji w sprawie WWF „powoływanie się przez instytucje na nieistnienie dokumentów w celu uniknięcia stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 byłoby sprzeczne z wynikającym z tego rozporządzenia wymogiem przejrzystości” (7). Zatem zgodnie ze stwierdzeniem Sądu dane instytucje muszą, w możliwie najszerszym zakresie oraz w sposób przewidywalny i pozbawiony arbitralności, sporządzać i przechowywać dokumenty dotyczące ich działalności. W przeciwnym razie prawo dostępu do dokumentów nie może być skutecznie wykonywane.
14. Na tym tle z jednej strony wniosek wyraźnie obejmuje koncepcję, iż dokument oznacza „dane zawarte w elektronicznych systemach magazynowania, przetwarzania i pobierania danych”, gdy dane te można pobrać. EIOD zauważa, że definicja ta jest bliska definicji przetwarzania danych osobowych przedstawionej w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001 i poszerza zakres, w jakim może ono pokrywać się z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001. Prawdopodobnie zwiększy się ilość próśb o dostęp do wykazów nazwisk lub innych danych osobowych — również w świetle rozwoju dostępnych narzędzi służących wykorzystywaniu systemów elektronicznych — a zatem tym istotniejsze jest określenie ewentualnych sprzeczności między rozporządzeniami, jak również stosunków z innymi dostępnymi instrumentami, takimi jak prawo do dostępu do danych osobowych (zob. poniżej, pkt. 64–67).
15. Z drugiej strony Komisja proponuje, że dokument „istnieje” wyłącznie jeśli został wysłany do odbiorców lub rozprawdzony wewnątrz instytucji lub w inny sposób zarejestrowany. EIOD zauważa, że nie jest jasne, do jakiego stopnia sformułowanie to ograniczyłoby zakres zastosowania rozporządzenia, a zatem byłoby sprzeczne z zasadami otwartości i udziału społeczeństwa. Niestety uzasadnienie nie daje wielu wytycznych w tym zakresie. EIOD sugeruje zatem, że koncepcja „dokumentu” powinna być wyjaśniona we wniosku Komisji, w samym przepisie lub w motywie.
16. Nie wchodząc w szczegółowe analizy możliwych interpretacji tych decydujących przepisów, EIOD podkreśla, że pomimo zmian w koncepcji „dokumentu” proponowanych przez Komisję, nadal różny jest zakres rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 stosuje się wyłącznie, zgodnie z jego art. 3 ust. 2, do „przetwarzania danych osobowych w

(7) Wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r., sprawa T-264/04 WWF European Policy Programme przeciwko Radzie, § 61.

całości lub w części w sposób zautomatyzowany oraz innego przetwarzania danych osobowych, stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych”. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 ma zastosowanie do wszystkich dokumentów będących w posiadaniu instytucji.

17. Chociaż ręczne przetwarzanie danych osobowych traci na znaczeniu, należy uwzględnić fakt, że w instytucjach i organach Unii Europejskiej wciąż stosowane są akta papierowe. Jeżeli takie akta papierowe nie mają ustrukturalizowanego charakteru, mogą nie być w pełni objęte rozporządzeniem (WE) nr 45/2001. Jednak dokumenty takie mogą zawierać dane osobowe, należy zatem dopilnować, by również w tych przypadkach mógł mieć zastosowanie wyjątek z art. 4 ust. 5.

18. Należy odpowiednio uwzględnić tę różnicę w zakresie by dopilnować, że rzeczywisty interes osoby, której dane dotyczą jest uwzględniany również w przypadku akt papierowych. Jest to dodatkowy powód, dla którego zwykle „odesłanie” do rozporządzenia (WE) nr 45/2001 — jak wyjaśniono poniżej (zob. pkt 38–40) — nie jest satysfakcjonujące, ponieważ nie daje ono wytycznych w sprawach, w których dane osobowe zawarte w dokumentach są poza zakresem zastosowania rozporządzenia nr 45/2001.

### III. ART. 4 UST. 5

#### *Ocena ogólna przepisu*

19. Proponowany art. 4 ust. 5 zajmuje się związkiem między dostępem do dokumentów a prawem do prywatności i ochroną danych osobowych, jak również zastępuje obecny art. 4 ust. 1 lit. b), który był szeroko krytykowany jako niejasny w kwestii dokładnego związku między tymi podstawowymi prawami. Obecny artykuł również był przedmiotem sporu przed Sądem Pierwszej Instancji<sup>(8)</sup>. Odwołanie z powodów prawnych jest obecnie rozstrzygane przez Trybunał Sprawiedliwości<sup>(9)</sup>.

20. W tej perspektywie istnieją istotne powody do zastąpienia art. 4 ust. 1 lit. b). EIOD rozumie, że Komisja skorzystała z tej okazji, aby zaproponować zmianę art. 4 ust. 1 lit. b). EIOD nie popiera jednak proponowanego przepisu w postaci przygotowanej przez Komisję.

21. Po pierwsze, EIOD nie jest przekonany, czy teraz jest odpowiedni moment na zmiany, przed rozpatrzeniem odwołania przez Trybunał Sprawiedliwości. W odwołaniu tym w grę wchodzi zasadnicze kwestie.

22. Po drugie, co ważniejsze, wniosek nie przedstawia odpowiedniego rozwiązania. Zawiera ogólną zasadę (art. 4 ust. 5 zdanie drugie), która:

— nie odzwierciedla wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager*,

— nie uwzględnia potrzeby odpowiedniej równowagi między odnośnymi prawami podstawowymi,

— jest niepraktyczna, ponieważ odwołuje się do prawodawstwa UE dotyczącego ochrony danych, które nie daje jasnej odpowiedzi, kiedy trzeba podjąć decyzję o publicznym dostępie do dokumentów.

Ponadto zawiera on konkretną zasadę (art. 4 ust. 5 zdanie pierwsze), która wprawdzie jest dobrze zdefiniowana, ale jej zakres jest zbyt ograniczony.

*To nie jest odpowiedni moment na zmiany*

23. EIOD jest w pełni świadomy ewentualnych interakcji — i możliwych sprzeczności — między dostępem do dokumentów a prawem do prywatności i ochroną danych osobowych. W swoim opracowaniu dotyczącym publicznego dostępu do dokumentów i ochrony danych, opublikowanym w lipcu 2005 roku, EIOD przeprowadził uważną analizę kwestii wynikających z równoczesnego zastosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

24. EIOD w szczególności podkreślił, że publiczny dostęp z jednej strony oraz prywatność i ochrona danych z drugiej strony są podstawowymi prawami przedstawionymi w różnych instrumentach prawnych na poziomie europejskim; prawa te stanowią kluczowe elementy „dobrych rządów”. Między tymi prawami nie ma porządku hierarchicznego i w pewnych przypadkach równoczesne stosowanie rzeczonych rozporządzeń nie daje jednoznacznej odpowiedzi. Zgodnie z opracowaniem EIOD rozwiązanie można znaleźć w wyjątku dotyczącym prywatności przedstawionym w obecnym art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Jak wyjaśnia opracowanie, przepis nakłada trzy warunki; wszystkie z nich muszą być spełnione, aby miał zastosowanie wyjątek dotyczący dostępu publicznego:

— zagrożona musi być prywatność osoby, której dane dotyczą,

— publiczny dostęp musi w istotny sposób wpływać na osobę, której dane dotyczą,

— publiczny dostęp jest niedozwolony zgodnie z prawodawstwem dotyczącym ochrony danych.

<sup>(8)</sup> Wyrok z dnia 8 listopada 2007 r., *Bavarian Lager* przeciwko Komisji, T-194/04. Dwie inne wciąż nierozstrzygnięte sprawy dotyczą tej samej kwestii.

<sup>(9)</sup> Nierozstrzygnięta sprawa C-28/08P, Komisja przeciwko *Bavarian Lager*, Dz.Ú. C 79 z 29.3.2008, s. 21.

25. Główne wątki analizy EIOD zostały potwierdzone przez Sąd Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager*, w której Sąd Pierwszej Instancji został wezwany do zinterpretowania związku między rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 a rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 oraz wyjątku dotyczącego ochrony danych osobowych zawartego w tym drugim rozporządzeniu. Najważniejsze elementy tego wyroku zostaną wykorzystane do uzasadnienia niniejszej opinii. Komisja postanowiła odwołać się od wyroku Sądu Pierwszej Instancji; sprawa jest obecnie rozpatrywana przez Trybunał Sprawiedliwości. Jeśli chodzi o sprawę przed Trybunałem Sprawiedliwości, EIOD stoi na stanowisku, że wyrok Sądu Pierwszej Instancji należy utrzymać.

26. Wątpliwe jest zatem, czy teraz jest odpowiedni moment na zmianę przepisu dotyczącego związku między dostępem do dokumentów a ochroną danych osobowych, gdy obecnie sprawa ta jest rozstrzygana przez Trybunał Sprawiedliwości. Sprawa ta nie odnosi się wyłącznie do interpretacji obecnego sformułowania art. 4 ust. 1 lit. b) <sup>(10)</sup>; podnosi ona również bardziej podstawowe pytania związane z równowagą między tymi prawami podstawowymi <sup>(11)</sup>. W tych okolicznościach lepiej byłoby poczekać na wyrok, nie zaś przyjmować przedtem rozporządzenie.

*Zmiana nie odzwierciedla wyroku Sądu Pierwszej Instancji*

27. Oczekiwanie na wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest również umotywowane treścią proponowanego przepisu. Komisja twierdzi w uzasadnieniu, że proponowane zmiany mają również na celu uwzględnienie wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager*. Zmiana nie odzwierciedla jednak stanowiska Sądu Pierwszej Instancji.

28. EIOD zauważa w szczególności, że we wniosku Komisji skreślono wszelkie odniesienia do szkód dla „prywatności i integralności” osoby fizycznej, co jest warunkiem koniecznym do uzasadnienia odmowy dostępu do dokumentów zawierających dane osobowe. Zatem wniosek Komisji zdecydowanie zmienia równowagę osiągniętą dotychczas przez prawodawcę zgodnie z interpretacją Sądu Pierwszej Instancji. Wniosek przenosi punkt ciężkości związany z dostępem do dokumentów zawierających dane osobowe z rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 na rozporządzenie (WE) nr 45/2001.

29. Istotne jest, przynajmniej dopóki wyrok Sądu Pierwszej Instancji pozostaje punktem odniesienia w tej delikatnej

<sup>(10)</sup> Oczywiście jest, że zmiana tekstu instrumentu legislacyjnego leży w gestii prawodawcy. Nie zmienia tego fakt, że interpretacja danego testu jest przedmiotem sporu przed Trybunałem.

<sup>(11)</sup> W sprawie tej równowagi zob. pkt 31–37 poniżej.

materii, aby proponowane zmiany w rzeczywisty sposób uwzględniały wyrok, nie zaś znacznie od niego odchodziły. Wyrok Sądu Pierwszej Instancji nie tylko przedstawia interpretację pewnych odnośnych przepisów, zarówno rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, jak i rozporządzenia (WE) nr 45/2001, ale również osiąga odpowiednią równowagę między prawami chronionymi przez te dwa rozporządzenia. EIOD podkreśla, jak ważne jest zachowanie tej równowagi przez prawodawcę, wraz z ewentualnym wyjaśnieniem odnośnych przepisów.

30. W następnych akapitach niniejszej opinii EIOD w jeszcze większym stopniu wyjaśni dlaczego — w przeciwieństwie do stanowiska Komisji — proponowany art. 4 ust. 5 nie odzwierciedla orzecznictwa Trybunału.

*Art. 4 ust. 5 zdanie drugie nie odzwierciedla potrzeby odpowiedniej równowagi*

31. Zgodnie z art. 4 ust. 5 zdanie drugie: „Inne dane osobowe ujawniane są zgodnie z warunkami dotyczącymi zgodnego z prawem przetwarzania takich danych, ustanowionymi w przepisach WE dotyczących ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych”.

32. Przepis ten oznacza, że organ, który postanawia zwrócić się o uzyskanie publicznego dostępu do dokumentów musi uzasadnić swoją decyzję na podstawie rozporządzenia (WE) nr 45/2001, nie zaś rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Przepis zawiera zatem tzw. „teorię odesłania” <sup>(12)</sup> zdefiniowaną przez Komisję przed Sądem Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager*.

33. Teoria ta została odrzucona przez Trybunał na podstawie obecnego brzmienia art. 4 ust. 1) lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Trybunał uzasadnił swoją decyzję następującym sformułowaniem: odmówić ujawnienia można wyłącznie w przypadku gdy podważona zostałaby prywatność lub integralność danej osoby. Jednak do rozumowania Trybunału nie jest tylko interpretacją tekstu, ale odzwierciedla dążenie do równowagi między tymi dwoma podstawowymi prawami: publicznym dostępem do dokumentów i ochroną danych.

34. Potrzeba odpowiedniej równowagi między tymi podstawowymi prawami — lub „zrównoważonego podejścia”, jak zazwyczaj jest ono definiowane — została również

<sup>(12)</sup> Ponieważ przenosi test z rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 na rozporządzenie (WE) nr 45/2001.

podkreślona w kilku dokumentach zajmujących się sprzecznościami między tymi dwoma prawami. Tak było na przykład w przypadku opinii nr 5/2001 Grupy Roboczej Art. 29 <sup>(13)</sup> oraz w opracowaniu EIOD. Podobne podejście przyjęto również w projekcie konwencji Rady Europy o dostępie do oficjalnych dokumentów, która określa, że umawiające się strony mogą ograniczyć prawo dostępu do oficjalnych dokumentów, aby chronić, m.in. „prywatność i inne uzasadnione interesy prywatne” <sup>(14)</sup>.

35. Z jednej strony należy szanować prawo do dostępu publicznego, co w każdym przypadku oznacza, że:

— Należy szanować cel rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Rozporządzenie powinno zapewnić możliwie największe prawo do publicznego dostępu do dokumentów <sup>(15)</sup>. Oznacza to, że zasadniczo wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne <sup>(16)</sup>. W konsekwencji wyjątki te podlegają zawężającej wykładni i stosowaniu, aby nie zniweczyć stosowania zasady ogólnej wyrażonej w tym uregulowaniu <sup>(17)</sup>.

— Uwzględniając charakter prawa do publicznego dostępu do dokumentów, wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia swego wniosku, a zatem do wykazywania jakiegokolwiek interesu w uzyskaniu dostępu do żądanego dokumentu <sup>(18)</sup>.

36. Z drugiej strony, należy szanować prawo do ochrony danych:

— Ochrona danych osobowych opiera się na systemie równowagi i kontroli, który nie zabrania przetwarzania danych osobowych, ale poddaje to przetwarzanie zabezpieczeniom i gwarancjom. Przetwarzanie danych osobowych możliwe jest gdy osoba, której dane te dotyczą jednoznacznie wyraziła na to zgodę lub przetwarzanie jest konieczne w innym interesie publicznym lub prywatnym (art. 5 rozporządzenia (WE) nr 45/2001).

— Przepisy rozporządzenia (WE) nr 45/2001 muszą koniecznie być interpretowane w świetle praw podstawowych, zwłaszcza prawa do prywatności <sup>(19)</sup>.

— Przetwarzanie danych osobowych musi zatem odbywać się zgodnie z zasadą proporcjonalności i nie może w sposób faktyczny i konkretny podważać rzeczywistych interesów osoby, której dane te dotyczą.

37. Takiej równowagi nie można zagwarantować przez proste odesłanie do rozporządzenia (WE) nr 45/2001, które „polega na zapewnieniu podczas przetwarzania danych osobowych ochrony wolności i praw podstawowych osób fizycznych, a szczególnie ich prywatności” <sup>(20)</sup>. Rozwiązanie to respektuje prawo do ochrony danych, ale nie respektuje prawa do publicznego dostępu do dokumentów.

*Drugie zdanie art. 4 ust. 5 nie jest rozwiązaniem realistycznym*

38. Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 nie daje jasnej odpowiedzi w sytuacjach, gdy instytucja wspólnotowa lub organ wspólnotowy muszą podjąć decyzję w sprawie wniosku o publiczny dostęp do dokumentów. W skrócie <sup>(21)</sup>: art. 5 rozporządzenia zezwala na przetwarzanie danych osobowych, jeśli jest to „konieczne, aby spełnić zadanie wykonywane w interesie publicznym”, lub jeśli jest to „konieczne dla zgodności ze zobowiązaniem prawnym, któremu podlega administrator danych”. Innymi słowy, to, czy przetwarzanie danych jest zgodne z prawem, określa się, mając na względzie nie ochronę danych, ale konieczność ich przetwarzania z innej przyczyny (wynikającą ze zobowiązań prawnych lub nie). Prowadzi to do wniosku, że skoro w art. 5 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 (ani w żadnym innym przepisie tego rozporządzenia) nie zdefiniowano takiej konieczności, to odpowiedniej wskazówki należy szukać w prawie ustanowionym z myślą o tej innej przyczynie — w tym przypadku o prawie dostępu do dokumentów.

39. Tymczasem wniosek przewiduje, że — o ile nie ma zastosowania przepis szczegółowy zamieszczony w art. 4 ust. 5 zdanie pierwsze — wszystkie wnioski o dostęp do dokumentów zawierających dane osobowe należy oceniać, odwołując się do rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Odwołanie takie nie pomoże jednak w odpowiedni sposób wyważyć wchodzących w grę interesów. A to przysporzy niepożądanych skutków (sytuacja typu paragraf 22).

<sup>(13)</sup> Opinia nr 5/2001 w sprawie sprawozdania specjalnego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego w następstwie projektu zalecenia Komisji Europejskiej w sprawie skargi nr 713/98/IJH z 17.5.2001, WP 44, dostępnej na stronie internetowej tej grupy roboczej.

<sup>(14)</sup> Art. 3.f projektu konwencji obecnie finalizowanej przez Radę Europy. Poniżej znajduje się link do ostatniego projektu: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11631.htm>

<sup>(15)</sup> Art. 1 i motyw 4 rozporządzenia; Motyw 4 zostanie zmieniony na motyw 6 po dostosowaniu rozporządzenia zgodnie z wnioskiem.

<sup>(16)</sup> Motyw 11 rozporządzenia; Motyw 11 zostanie zmieniony na motyw 17 po dostosowaniu rozporządzenia zgodnie z wnioskiem.

<sup>(17)</sup> Pkt 94 wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager* oraz orzecznictwo tam wymienione.

<sup>(18)</sup> Pkt 107 wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager*, omówiony szerzej w pkt 40 poniżej.

<sup>(19)</sup> Zob. w tym znaczeniu w szczególności wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Österreichischer Rundfunk*.

<sup>(20)</sup> Pkt 99 wyroku.

<sup>(21)</sup> Zob. bardziej szczegółowe wyjaśnienia na temat art. 5 zamieszczone w opracowaniu EIOD.

40. Ponadto należy zauważyć, że odesłanie do rozporządzenia (WE) nr 45/2001 nie rozwiązuje problemu niezgodności pomiędzy prawem publicznego dostępu do dokumentów a obowiązkiem wykazania — wynikającym z art. 8 lit. b rozporządzenia (WE) nr 45/2001 — że przekazanie danych osobowych jest konieczne. Jak stwierdził Sąd Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager*: „Gdyby bowiem ustanowiono, jako przewidziany w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001 warunek dodatkowy, wymóg wykazania przez wnioskodawcę konieczności przekazania danych, byłby on sprzeczny z celem rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 polegającym na zapewnieniu jak najszerszego publicznego dostępu do posiadanych przez instytucje dokumentów”<sup>(22)</sup>.

*Zakres zastosowania art. 4 ust. 5 zdanie pierwsze jest zdecydowanie zbyt ograniczony*

41. Artykuł 4 ust. 5 zdanie pierwsze wniosku brzmi następująco: „Nazwiska, tytuły i funkcje osób zajmujących urzędy publiczne, urzędników służby publicznej oraz reprezentantów interesów podlegają ujawnieniu, jeżeli ma to związek z ich działalnością zawodową, chyba że ze względu na szczególne okoliczności ujawnienie zaszkodziłoby danym osobom”. Zawiera on zasadę szczegółową dotyczącą pewnego rodzaju danych i odnoszącą się do wskazanej grupy osób.

42. Na wstępie EIOD odnotowuje, że art. 4 ust. 5 zdanie pierwsze bez wątplenia respektuje prawo publicznego dostępu do dokumentów. W sytuacjach, których to zdanie dotyczy, zwykle udziela się dostępu do dokumentów. Inspektor jest zdania, że przepis ten respektuje także prawo do ochrony danych. Dotyczy on sytuacji, z którą miał do czynienia Sąd Pierwszej Instancji w przypadku *Bavarian Lager*, a także sytuacji porównywalnych. Sąd stwierdził: w takich sytuacjach ujawnienie nazwiska nie stanowi ingerencji w prywatność danych osób, a osoby te nie mogą uznać, że korzystają z prawa do zachowania poufności<sup>(23)</sup>.

43. Na wstępie należy odnotować również, że zasadniczo przepis ten jest dobrze sformułowany i spełnia warunek pewności prawnej. W przepisie określono funkcje, jakie sprawują dane osoby, i wskazano zakres danych osobowych, które można ujawnić. Niezależnie od tego, czy zakres ten jest właściwy, jest on jasno zdefiniowany. Jest też zgodny z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001: ujawnienie danych jest przetwarzaniem legalnym, ponieważ wynika ze

zobowiązania prawnego ustanowionego w art. 4 ust. 5, a cel ma ograniczony — jest nim mianowicie udzielenie dostępu do dokumentów.

44. Jeżeli chodzi o zakres właściwości podmiotowej, udostępnić należy niektóre dane osób zajmujących urzędy publiczne, urzędników służby publicznej oraz reprezentantów interesów. Wydaje się, że przepis ten ma jedynie zaradzić konsekwencjom wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager*. Pojawia się jednak pytanie, dlaczego nie dotyczy szerszej kategorii osób wykonujących określoną działalność zawodową. Argumenty na poparcie założenia, że w przypadku działalności zawodowej dane osobowe zwykle należy udostępnić, dotyczą także na przykład:

— pracowników sektora prywatnego lub osób pracujących na własny rachunek, których nie można uznać za „reprezentantów interesów”, o ile nie istnieje założenie, że ujawnienie danych zaszkodziłoby takiej osobie,

— naukowców przedstawiających wyniki swoich badań,

— ekspertów przedstawiających w życiu publicznym dziedzinę wiedzy, którą reprezentują,

— nauczycieli szkolnych i akademickich sprawujących funkcję nauczyciela lub wykładowcy.

45. Powyższe przykłady wskazują, że należałoby zadbać o szerszy przepis, w którym byłaby mowa o danych dotyczących różnych grup osób prowadzących działalność zawodową.

46. Drugie ograniczenie — właściwość rzeczowa — zawarte w art. 4 ust. 5 zdanie pierwsze wniosku dotyczy składników danych. Ujawniać należy jedynie nazwiska, tytuły i funkcje. Nie ma więc mowy o danych, które zdradzają sytuację prywatną danej osoby, nawet jeżeli nie są to dane szczególnie chronione w rozumieniu art. 10 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Chodzi tu na przykład o domowy adres, telefon i e-mail lub inne dane — np. pensje i wydatki wysokich rangą urzędników lub polityków.

47. Nie ma jednak mowy również o składnikach danych, które nie mają nic wspólnego z sytuacją prywatną danej osoby, np. adresie służbowym (korespondencyjnym i e-mailowym) ani o bardziej ogólnych informacjach związanych z funkcją danej osoby.

<sup>(22)</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji — pkt 107. NB: Artykuł 8 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 nakłada również inne obowiązki, ale w omawianej sytuacji nie stanowią one problemu.

<sup>(23)</sup> Zob. zwłaszcza pkt 131, 132 i 137 wyroku.

48. Istotniejszym problemem, który wiąże się z podejściem przyjętym we wniosku, jest fakt, że w dokumencie nazwisko rzadko występuje samodzielnie. Zwykle jest powiązane z innymi danymi odnoszącymi się do danej osoby. Na przykład w sprawie *Bavarian Lager* chodziło o dostęp do protokołu posiedzenia. Można sobie wyobrazić, że w protokole nie tylko wymieniono nazwiska osób obecnych na posiedzeniu, lecz także przytoczono ich wypowiedzi wygłoszone podczas dyskusji. Wypowiedzi te czasem mogą nawet spełniać kryteria danych szczególnie chronionych w rozumieniu art. 10 rozporządzenia 45/2001, jeżeli na przykład zawierają opinię polityczną. Dlatego wątpliwe jest, czy pewne określone dane można rozważać w oderwaniu od innych.

#### IV. ROZWIĄZANIE ALTERNATYWNE

*Potrzeba jasnych wskazówek ze strony prawodawcy*

49. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 powinno samo w sobie stanowić wskazówkę dla instytucji i organów, które mają do czynienia z wnioskami o publiczny dostęp do dokumentów zawierających dane osobowe, a jednocześnie powinno dbać o równowagę pomiędzy dwoma prawami podstawowymi będącymi przedmiotem zainteresowania.

50. Zdaniem EIOD potrzeba dalszej dyskusji nad tym, jak wskazówki takie należy przełożyć na konkretny przepis prawny. Doświadczenie pokazuje, że jest to kwestia obejmująca trudne i zasadnicze czynniki. Przepis ten należy sporządzić jak najdokładniej i oprzeć się przy tym na uwagach różnych zainteresowanych stron.

*Alternatywne rozwiązanie*

51. Jako uczestnik dyskusji, EIOD proponuje następujący przepis o publicznym dostępie do danych osobowych:

1. Danych osobowych nie ujawnia się, jeżeli naruszyłyby to prywatność lub integralność danej osoby. Sytuacja taka nie zachodzi wtedy, gdy:

a) dane odnoszą się wyłącznie do działalności zawodowej danej osoby, chyba że ze względu na szczególne okoliczności jest powód, by zakładać, iż ujawnienie danych zaszkodziłoby danej osobie;

b) dane odnoszą się wyłącznie do osoby publicznej, chyba że ze względu na szczególne okoliczności jest powód, by zakładać, iż ujawnienie danych zaszkodziłoby danej osobie lub innym osobom z nią związanym;

c) dane te zostały już upublicznione za zgodą danej osoby.

2. Dane osobowe ujawnia się jednak, jeżeli wymaga tego nadrzędny interes publiczny. W takich przypadkach instytucja lub organ precyzuje, o jaki interes publiczny chodzi. Podaje powody, dla których w danym przypadku interes publiczny przeważa nad interesami danej osoby.

3. Jeżeli instytucja lub organ odmówi dostępu do dokumentu, powołując się na ust. 1, rozważa, czy może udzielić dostępu do części dokumentu.

52. Poniżej przedstawiono objaśnienie tego przepisu.

53. Pierwsza część ust. 1 zawiera zasadę podstawową i odzwierciedla potrzebę właściwej równowagi pomiędzy prawami podstawowymi będącymi przedmiotem zainteresowania. Wyjątkiem od prawa publicznego dostępu do dokumentów byłaby jedynie sytuacja, w której ujawnienie danych naruszyłoby prywatność lub integralność danej osoby. Przepis odnosi się do prywatności (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego w rozumieniu art. karty praw podstawowych i art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka), a nie do ochrony danych (w rozumieniu art. 8 karty).

54. Jednocześnie w pełni uwzględniono prawo do ochrony danych osobowych ustanowione w systemie równowagi i kontroli służącym ochronie osób, których dane miałyby zostać ujawnione (zob. także pkt 36). Przepis precyzuje zobowiązanie prawne do ujawnienia danych osobowych, zgodnie z tym, co przewidziano w art. 5 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

55. Należy zauważyć, że rozporządzenie (WE) nr 45/2001 nie zabrania przetwarzania danych osobowych, jeżeli — zgodnie z art. 5 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 45/2001 — ma ono podstawę prawną. Zastosowanie takiej podstawy prawnej do określonego przypadku należy rozważyć w świetle art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka i w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tym kontekście należy się odwołać do wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Österreichischer Rundfunk* <sup>(24)</sup>. Wprowadzenie w ust. 1 przepisu słów: „jeżeli naruszyłyby to prywatność lub integralność danej osoby”, oznacza, że właśnie od tego zależy, czy można udzielić publicznego dostępu do danych osobowych.

<sup>(24)</sup> Wyrok Trybunału z dnia 20 maja 2003 r.: *Rechnungshof* (C-465/00) przeciwko *Österreichischer Rundfunk* oraz inne i *Christa Neukomm* (C-138/01) i *Joseph Lauer* (C-139/01) przeciwko *Österreichischer Rundfunk*, wspólne sprawy C-465/00, C-138/01 i C-139/01, Zb.Orz. 2003 s. I-4989.

56. Termin „integralność” pojawia się także w obecnym tekście art. 4 ust. 1 lit. b) i odnosi się do integralności fizycznej danej osoby. Jest on ważny na przykład w sytuacjach, gdy ujawnienie danych osobowych mogłoby zagrażać integralności fizycznej danej osoby, ale nie musiałyby mieć bezpośredniego związku z jej prywatnością.

57. Druga część ust. 1 proponowanego przepisu ma stanowić wskazówkę dla instytucji lub organu, które podejmują decyzję w sprawie wniosku o publiczny dostęp do dokumentów. Wyróżnia trzy sytuacje, w których ujawnienie danych osobowych zwykle nie szkodzi danej osobie.

— Pierwsza sytuacja to ta, której dotyczy art. 4 ust. 5 zdanie pierwsze wniosku Komisji. Sformułowanie jest znacznie szersze i praktyczniejsze i uwzględnia najważniejsze uwagi poczynione przez EIOD w niniejszej opinii. W przepisie przewidziano, że także w tej sytuacji można mieć powody, by zakładać, iż ujawnienie danych zaszkodzi danej osobie. W takim przypadku instytucja wspólnotowa lub organ wspólnotowy muszą ocenić, czy faktycznie należy się spodziewać takiego efektu. Innymi słowy, założeniem jest dostęp. Ponadto sformułowanie „powód, by zakładać” (itd.) zostało zaczerpnięte z art. 8 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

— Druga sytuacja zakłada, że jeżeli w grę wchodzi dane osoby publicznej, dostęp do nich może być nawet szerszy. Przykładem mogą być politycy lub inne osoby, których funkcje lub zachowanie zwykle uzasadniają udzielenie opinii publicznej szerszego dostępu do danych, co wynika z przysługującego jej prawa do informacji. Tu także przyjęto zastrzeżenie, że w konkretnych przypadkach wnioski mogą być inne. W tej sytuacji należy także uwzględnić ewentualne szkody dla rodziny danej osoby.

— Trzecia sytuacja dotyczy danych, które za zgodą danej osoby znalazły się już w przestrzeni publicznej. Można tu przytoczyć przykład danych osobowych opublikowanych na stronie internetowej lub w blogu.

58. W ust. 2 przewidziano, że publicznego dostępu do dokumentów może wymagać nadrzędny interes. Niektóre dane mogą być niezbędne do tego, by opinia publiczna wyrobiła sobie rzetelną opinię na temat procesu legislacyjnego lub — bardziej ogólnie — funkcjonowania instytucji europejskich. Można tu wspomnieć na przykład o powiązaniach (finansowych) pomiędzy określoną instytucją a pewnymi grupami nacisku. Ponieważ ustęp ten przewiduje wyjątek od wyjątku, zawarto w nim dodatkowe zabezpieczenia. W

każdym przypadku instytucja lub organ muszą wytłumażyć zastosowanie przepisu.

59. Ustęp 3 zobowiązuje instytucję lub organ do rozważenia, czy udzielić dostępu do części dokumentu (np. usuwając z niego nazwiska) — stanowi to dodatkowy instrument mający zapewnić równowagę pomiędzy prawami podstawowymi będącymi przedmiotem zainteresowania; należy go stosować jedynie wtedy, gdy istnieją powody, by odmówić dostępu do danych.

60. Ponadto Inspektor zwraca uwagę, że to rozwiązanie pozwoli uniknąć sytuacji typu paragraf 22, o której wspomniano w pkt 39.

#### V. CZY NALEŻY WPROWADZIĆ ZMIANY DO ROZPORZĄDZENIA 45/2001?

61. Z wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager* wynika, że pilnie należy także doprecyzować związek pomiędzy publicznym dostępem do dokumentów a ochroną danych, ponieważ w tym kontekście art. 8 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 45/2001 może być różnie interpretowany. Kontrowersje — m.in. w sprawie *Bavarian Lager* toczącej się przed Sądem Pierwszej Instancji — budziło znaczenie słów: „wykaże konieczność przekazania danych” w kontekście publicznego dostępu do dokumentów. Jeżeli potraktować to sformułowanie dosłownie, oznaczałoby ono, że osoba ubiegająca się o dostęp do dokumentu na mocy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 musiałaby przedstawić przekonujące powody, dla których potrzebuje dokumentu, a to byłoby sprzeczne z jednym z celów rozporządzenia o publicznym dostępie do dokumentów, a mianowicie z zapewnieniem jak najszerszego dostępu do dokumentów posiadanych przez instytucje<sup>(25)</sup>. Aby rozwiązać ten problem, Sąd Pierwszej Instancji postanowił, że jeżeli dane osobowe są przekazywane w celu realizacji prawa dostępu do dokumentów, osoba składająca wniosek nie musi wykazywać, że ujawnienie tych danych jest konieczne. Stwierdził również, że przekazywanie danych, które nie wchodzi w zakres wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. b), nie może naruszać uzasadnionych interesów osoby, której dotyczą dane<sup>(26)</sup>.

62. Rozwiązanie to było potrzebne, by w zadowalający sposób rozstrzygnąć rozbieżności pomiędzy oboma rozporządzeniami, ale zostało zakwestionowane przez Komisję w odwołaniu do Trybunału Sprawiedliwości. Komisja

<sup>(25)</sup> Zob. pkt 107 wyroku Sądu Pierwszej Instancji.

<sup>(26)</sup> Pkt 107 i 108 wyroku Sądu Pierwszej Instancji.



stwierdziła, że „żaden z przepisów rozporządzenia (WE) nr 45/2001 ani rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 nie wymaga ani nie dopuszcza wyłączenia stosowania tego przepisu [art. 8 lit. b)] celem wywarcia skutków przewidzianych w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1049/2001”<sup>(27)</sup>.

63. Zdaniem EIOD spór ten najlepiej rozwiązać, wprowadzając do zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 motyw kodyfikujący orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji. Motyw ten mógłby brzmieć w następujący sposób: „Jeżeli dane osobowe są przekazywane w celu realizacji prawa dostępu do dokumentów, osoba składająca wniosek nie musi wykazywać konieczności ujawniania tych danych, jak przewidziano to w art. 8 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 45/2001”.

#### VI. PRAWO DOSTĘPU DO DOKUMENTÓW I PRAWO DOSTĘPU DO WŁASNYCH DANYCH OSOBOWYCH

64. Prawo dostępu do dokumentów przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 należy odróżnić od art. 13 rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Prawo dostępu przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 jest ogólnym prawem dostępu do dokumentów przysługującym wszystkim i ma zagwarantować przejrzystość organów publicznych. Artykuł 13 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 ogranicza krąg osób, którym przysługuje prawo dostępu do danych — daje to prawo tylko osobom, których informacje dotyczą, przede wszystkim po to by umożliwić im kontrolowanie tych informacji. Ponadto do prawa dostępu wynikającego z art. 13 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 odwołano się w art. 8 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

65. W związku z powyższym należy, zdaniem Inspektora, w rozporządzeniu 1049/2001 wyjaśnić, że prawo dostępu do dokumentów pozostaje bez uszczerbku dla prawa dostępu do własnych danych osobowych na mocy rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

66. Ponadto Inspektor zaleca prawodawcy, by rozważył, czy do zmienionego rozporządzenia nie należałoby wprowadzić możliwości dostępu *ex officio* do własnych danych osobowych. W praktyce zdarzają się sytuacje, w których ludzie nie są świadomi, że na mocy art. 13 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 przysługuje im prawo dostępu do własnych danych osobowych, i ubiegają się o dostęp, powołując się na rozporządzenie (WE) nr 1049/2001. Można im go wtedy odmówić, jeżeli ma zastosowanie któryś z wyjątków przewidzianych w tym rozporządzeniu, lub można uznać, że wniosek o taki szczególny dostęp nie wchodzi w zakres zastosowania tego rozporządzenia. W takim przypadku,

jeżeli instytucja lub organ znają powody ubiegania się o dostęp (tzn. dostęp wnioskodawcy do własnych danych osobowych), powinny być zobowiązane do udzielenia takiego dostępu *ex officio*.

67. Obie kwestie można wyjaśnić, wprowadzając określone stwierdzenia do motywów zmienionego rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, być może w powiązaniu z motywem 11 obowiązującego rozporządzenia. Pierwszy motyw (lub część motywu) mógłby głosić, że prawo publicznego dostępu do dokumentów pozostaje bez uszczerbku dla prawa dostępu do własnych danych osobowych przysługującego na mocy rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Drugi motyw (lub część motywu) mógłby zawierać pojęcie dostępu *ex officio* do własnych danych osobowych. Jeżeli dana osoba ubiega się o dostęp do danych jej dotyczących, instytucja powinna z własnej inicjatywy zbadać, czy przysługuje jej prawo dostępu na mocy rozporządzenia (WE) nr 45/2001.

#### VII. DALSZE WYKORZYSTYWANIE DANYCH OSOBOWYCH ZAWARTYCH W UDOSTĘPNIONYCH DOKUMENTACH

68. Kolejnym problemem, który należy rozważyć i w miarę możliwości dokładniej rozstrzygnąć we wniosku Komisji, jest dalsze wykorzystywanie danych osobowych zawartych w udostępnionych dokumentach. Jeżeli dokumenty zostaną udostępnione, wykorzystanie danych osobowych w nich zawartych może podlegać stosownym zasadom ochrony danych osobowych, a zwłaszcza rozporządzeniu (WE) nr 45/2001 i krajowemu ustawodawstwu wdrażającemu dyrektywę 95/46. Jeżeli wnioskodawca, instytucja udostępniająca lub strony trzecie mające dostęp do dokumentu chcą ponownie wykorzystać, rozpowszechnić lub dalej przetworzyć te dane, powinny to robić zgodnie ze stosownym prawem o ochronie danych.

69. Jeżeli na przykład na wniosek uzyska się dostęp do wykazu nazwisk i adresów urzędników służby publicznej, wykazu tego nie powinno się wykorzystywać, by zwracać się do danych urzędników z kampanią marketingową lub tworzyć ich profile, chyba że w zgodzie ze stosownym prawem o ochronie danych.

70. Dlatego wskazane byłoby, żeby prawodawca skorzystał z okazji i zwrócił uwagę na tę relację. Podejście takie byłoby spójne z podejściem zastosowanym w dyrektywie 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. W dyrektywie tej

<sup>(27)</sup> Zob. odwołanie Komisji w sprawie C-28/08P wspomnianej w przypisie 7.

jako jeden z warunków ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wyraźnie wymieniono pełne przestrzeganie zasad ochrony danych osobowych zgodnie z dyrektywą 95/46/WE<sup>(28)</sup>.

71. W związku z powyższym Inspektor proponuje, by wprowadzić motyw głoszący, że „w przypadku udzielenia dostępu do dokumentów dalsze przetwarzanie danych osobowych w nich zawartych podlega stosownym zasadom ochrony danych osobowych, a zwłaszcza krajowemu prawodawstwu wdrażającemu dyrektywę 95/46/WE”.

### VIII. WNIOSKI

72. Uwagę EIOD zwrócił przede wszystkim fakt, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji znalazł się przepis (zamieszczony w art. 4 ust. 5), którego przedmiotem jest trudna relacja pomiędzy dostępem do dokumentów a prawem do prywatności i do ochrony danych osobowych. W niniejszej opinii w pewnym stopniu wyrażono zrozumienie dla przyczyn, z powodu których obecny art. 4 ust. 1 lit. b) ma zostać zastąpiony nowym przepisem, samego przepisu jednak nie poparto.

73. Przepis został zakwestionowany z następujących powodów:

1. EIOD nie ma pewności, czy obecny moment jest właściwy na zmiany, skoro nierozstrzygnięta pozostaje sprawa odwołania do Trybunału Sprawiedliwości. Przedmiotem tego odwołania są kwestie zasadnicze.

2. Rozwiązanie zaproponowane we wniosku nie jest właściwe. Składa się ono z ogólnej zasady (art. 4 ust. 5 zdanie drugie), która:

— nie odzwierciedla wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Bavarian Lager*,

— nie zapewnia właściwej równowagi pomiędzy prawami podstawowymi będącymi przedmiotem zainteresowania,

— jest nierealistyczna, ponieważ odwołuje się do prawodawstwa UE dotyczącego ochrony danych, które nie daje jasnej odpowiedzi w sytuacjach, kiedy trzeba podjąć decyzję o publicznym dostępie do dokumentów.

3. Składa się z zasady szczegółowej (art. 4 ust. 5 zdanie pierwsze), która zasadniczo jest dobrze zdefiniowana, ale której zakres jest zdecydowanie zbyt ograniczony.

74. Jako uczestnik dyskusji, Inspektor proponuje, by publiczny dostęp do danych osobowych ograniczyć w następujący sposób:

1. *Danych osobowych nie ujawnia się, jeżeli naruszyłoby to prywatność lub integralność danej osoby. Sytuacja taka nie zachodzi wtedy, gdy:*

a) *dane odnoszą się wyłącznie do działalności zawodowej danej osoby, chyba że ze względu na szczególne okoliczności jest powód, by zakładać, iż ujawnienie danych zaszkodziłoby danej osobie;*

b) *dane odnoszą się wyłącznie do osoby publicznej, chyba że ze względu na szczególne okoliczności zachodzi jest powód, by zakładać, iż ujawnienie danych zaszkodziłoby danej osobie lub innym osobom z nią związanym;*

c) *dane te zostały już upublicznione za zgodą danej osoby.*

2. *Dane osobowe ujawnia się jednak, jeżeli wymaga tego nadrzędny interes publiczny. W takich przypadkach instytucja lub organ precyzuje, o jaki interes publiczny chodzi. Podaje powody, dla których w danym przypadku interes publiczny przeważa nad interesami danej osoby.*

3. *Jeżeli instytucja lub organ odmówi dostępu do dokumentu, powołując się na ust. 1, rozważa, czy może udzielić dostępu do części tego dokumentu.*

75. W niniejszej opinii wskazano kilka innych kwestii, które należy doprecyzować w rozporządzeniu o publicznym dostępie do dokumentów; chodzi głównie o jego relacje wobec rozporządzenia (WE) nr 45/2001. Można tego dokonać, wprowadzając motywy lub ewentualnie przepisy legislacyjne poświęcone następującym tematom:

a) *pojęciu dokumentu, po to by zapewnić jak najszersze zastosowanie rozporządzenia o dostępie do dokumentów;*

b) *interpretacji art. 8 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 45/2001 w kontekście publicznego dostępu do dokumentów, po to by wnioskodawca nie musiał wykazywać konieczności ujawnienia danych;*

c) *związkowi pomiędzy prawem publicznego dostępu do dokumentów a prawem dostępu do własnych danych osobowych na mocy rozporządzenia (WE) nr 45/2001,*

<sup>(28)</sup> Zob. motyw 21 i art. 1 ust. 4 dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 90).

po to by prawo publicznego dostępu do dokumentów pozostawało bez uszczerbku dla prawa dostępu do własnych danych osobowych;

- d) obowiązki instytucji, by z własnej inicjatywy zbadać, czy dana osoba jest uprawniona do dostępu na mocy rozporządzenia (WE) nr 45/2001, jeżeli ubiega się o dostęp do danych jej dotyczących na mocy rozporządzenia o publicznym dostępie do dokumentów;
- e) dalszemu wykorzystywaniu danych osobowych zawartych w udostępnionych dokumentach, po to by podle-

gało ono stosownym zasadom dotyczącym ochrony danych osobowych.

Sporządzono w Brukseli, dnia 30 czerwca 2008 r.

Peter HUSTINX  
*Europejski inspektor ochrony danych*

---