

Az európai adatvédelmi biztos véleménye az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról

(2009/C 2/03)

AZ EURÓPAI ADATVÉDELMI BIZTOS,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre, és különösen annak 286. cikkére,

tekintettel az Európai Unió Alapjogi Chartájára, és különösen annak 8. cikkére,

tekintettel a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre ⁽¹⁾,

tekintettel a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre ⁽²⁾, és különösen annak 41. cikkére,

tekintettel az Európai Bizottságtól 2008. május 15-én kapott, a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése szerinti véleménykérésére,

ELFOGADTA A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT:

I. BEVEZETÉS

A javaslat

1. A Bizottság 2008. április 30-án az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatot ⁽³⁾ fogadott el (a továbbiakban: a javaslat). A Bizottság a javaslatot – a 45/2001/EK rendelet 28. cikkének (2) bekezdése értelmében – konzultáció céljából megküldte az európai adatvédelmi biztosnak, aki azt 2008. május 15-én kapta kézhez.
2. A javaslat célja az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelet ⁽⁴⁾ több pontban történő érdemi módosítása. A Bizottság indokolásában megadja a meglévő rendelet felülvizsgálatának okait. Megemlíti a nagyobb átláthatóságot sürgető „európai átláthatósági kezdeményezést” ⁽⁵⁾, az Aarhusi Egyezménynek az Európai Közösség intézményeire és szerveire való alkalmazásáról szóló rendeletet ⁽⁶⁾, amely a környezetet érintő információkat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében kapcsolódik az 1049/2001/EK rendelethez, valamint megemlíti a Bíróság esetjogát és az európai

ombudsmanhoz az 1049/2001/EK rendelettel összefüggésben benyújtott panaszokat.

Konzultáció az európai adatvédelmi biztossal

3. Az európai adatvédelmi biztos üdvözlöi a vele folytatott konzultációt és ajánlja, hogy a javaslat preambulumban hivatkozzanak erre a konzultációra, ahhoz hasonló módon, ahogyan az több más olyan jogalkotási szövegben is történt, amelyek esetében az európai adatvédelmi biztossal – a 45/2001/EK rendeletnek megfelelően – konzultációra került sor.
4. Az európai adatvédelmi biztos figyelmét különösen megragadta az, hogy a javaslat a dokumentumokhoz való hozzáférés, valamint a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog közötti kényes viszonyt foglalkozó rendelkezést tartalmaz, nevezetesen a javaslat 4. cikkének (5) bekezdésében. Az említett rendelkezés elemzése fogja képezni e vélemény központi elemét.
5. A vélemény azonban nem korlátozódik erre az elemzésre. Az elemzést a javaslat háttérével és hatályával kapcsolatos észrevételek előzik meg. A 4. cikk (5) bekezdésének elemzését egyéb kérdések – például a személyes adatokhoz a 45/2001/EK rendelet értelmében való hozzáférés joga – megtárgyalása követi.

II. A JAVASLAT HÁTTERE ÉS HATÁLYA

A háttér

6. A javaslatot nyilvános konzultáció előzte meg. A Bizottság indokolásában megemlíti, hogy figyelembe vette a nyilvános konzultáció során a válaszadók többsége által nyilvánított véleményeket.
7. 2008. június 2-án, a javaslat elfogadását követően, az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság által szervezett nyilvános meghallgatásra került sor az Európai Parlamentben. Ez alkalmat nyújtott több érintettnek a javaslattal kapcsolatos véleménye kifejezésére. Az európai adatvédelmi biztos szintén tett néhány nem végleges észrevételt. A meghallgatáson az Európai Bizottság képviselői – a különböző észrevételekre adott egyik válaszukban – hangsúlyozták, hogy a javaslat a kidolgozás folyamatának pillanatnyi állását tükrözi, és a Bizottság nyitott a szöveg megvitatása és a javaslat javítását célzó észrevételek iránt, nem zárva ki alternatív megoldások lehetőségét sem.

⁽¹⁾ HL L 281., 1995.11.23., 31. o.

⁽²⁾ HL L 8., 2001.1.12., 1. o.

⁽³⁾ COM(2008) 229 végleges.

⁽⁴⁾ HL L 145., 2001.5.31., 43. o.

⁽⁵⁾ A Bizottság 2005. november 9-i 1721. ülésének jegyzőkönyve, 6. pont; lásd továbbá a SEC(2005) 1300 és a SEC(2005) 1301 dokumentumot.

⁽⁶⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK rendelete az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról (HL L 264., 2006.9.25., 13. o.).

8. Az európai adatvédelmi biztos ezt a nyitott hozzáállást megragadandó lehetőségnek tekinti, és a javaslat 4. cikkének (5) bekezdését érintő alternatív szöveggel kíván hozzájárulni a vitához. Ez a nyitott hozzáállás továbbá tökéletesen illeszkedik az átláthatóság fogalmához: a felelősségteljes kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása (lásd például az Európai Unió működéséről szóló szerződés 15. cikkének (1) bekezdését).
9. A Lisszaboni Szerződés sorsát a vélemény kiadásakor övező bizonytalanság ellenére nem szabad figyelmen kívül hagyni az új szerződés mint jogi keret lehetőségét.
10. A javaslat alapját az EK-Szerződés 255. cikke képezi, amely biztosítja az európai parlamenti, tanácsi és bizottsági dokumentumokhoz való hozzáférés jogát. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor az Európai Unió működéséről szóló szerződés 15. cikke fog e cikk helyébe lépni. A 15. cikk kiterjeszti a hozzáférés jogát valamennyi uniós intézmény, szerv, hivatal és ügynökség dokumentumára. Módosítja a 255. cikket többek között a nyitottság általános elvének a bevezetése (15. cikk (1) bekezdés), valamint az Európai Parlament és a Tanács arra való kötelezése révén, hogy gondoskodjanak a jogalkotási eljárásokhoz kapcsolódó dokumentumok közzétételéről.
- Hatály: a „dokumentum” fogalma*
11. A javaslat a 3. cikke a) pontjában szereplő fogalommeghatározásnak megfelelő valamennyi dokumentumra vonatkozik. E fogalommeghatározás szövege a következő: „dokumentum”: „az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül bármely olyan adattartalom, amelyet egy intézmény hivatalosan elkészített és egy vagy több címzettnek továbbított, vagy egyéb módon nyilvánításba vett, vagy egy intézmény kapott; az elektronikus adattároló, -kezelő és -lekérdező rendszerekben szereplő adatok akkor tekinthetők dokumentumoknak, ha azok nyomtatott vagy elektronikus példányban a már meglévő rendszerezők segítségével hozzáférhetőek”.
12. A teljes fogalommeghatározás idézését az indokolja, hogy az felvet néhány, a rendelet hatályához kapcsolódó lényeges kérdést:
- a hozzáférési jog tárgya: egy darab papírról (vagy annak elektronikus változatáról) van-e szó, vagy tágabban értelmezendő: az EU intézményeire vonatkozó információkat vagy az azok birtokában lévő információkat érinti-e, dokumentum létezésére való tekintet nélkül?
 - hogyan értelmezendő a rendelet hatályának olyan dokumentumokra való korlátozása, amelyeket valamely intézmény hivatalosan továbbított egy vagy több címzett részére, vagy valamely intézmény egyéb módon nyilvánításba vett vagy kapott?
 - az 1049/2001/EK és a 45/2001/EK rendelet hatálya közötti különbség.
13. A rendelet kiindulási pontja a dokumentumokhoz, nem pedig az információhoz mint olyanhoz való hozzáférés. Ez az EK-Szerződés 255. cikkében megállapított elv. A Lisszaboni Szerződés nem hozna jelentős változást. Az új szerződés csupán pontosítja, hogy a dokumentum formátuma nem döntő jellegű. Az Elsőfokú Bíróság a WWF-ügy kapcsán azonban megállapította, hogy „az 1049/2001/EK rendelet alapját képező átláthatósági követelménnyel ellentétes lenne, ha az intézmények a rendelet alkalmazásának elkerülése céljából arra hivatkozhatnának, hogy egyes dokumentumok nem léteznek” ⁽⁷⁾. A Bíróság szerint ezért az érintett intézményeknek – a lehető legteljesebb mértékben, nem önkényes, kiszámítható módon – el kell készíteniük és meg kell őrizniük a tevékenységükkel kapcsolatos dokumentumokat. A dokumentumokhoz való hozzáférés joga ettől eltérő esetben nem gyakorolható ténylegesen.
14. Ennek alapján a javaslat egyrészt kifejezetten kimondja a „dokumentum” fogalommeghatározásában, hogy „az elektronikus adattároló, -kezelő és -lekérdező rendszerekben szereplő adatok” akkor tekinthetők dokumentumoknak, ha azok nyomtatott vagy elektronikus formában hozzáférhetőek. Az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy ez a fogalommeghatározás nem áll távol a személyes adatok feldolgozásának a 45/2001/EK rendeletben foglalt fogalommeghatározásától, és tovább növeli az 1049/2001/EK rendelettel meglévő esetleges átfedést. Valószínűsíthetően – az elektronikus rendszerek kiaknázást lehetővé tevő eszközök fejlődésére is figyelemmel – növekedni fog az egyszerű névjegyzékekhez és/vagy egyéb személyes adatokhoz való hozzáférés iránti kérelmek száma, ezért még nagyobb fontossággal bír a rendeletek között esetleg feszültségre okot adó területekkel, valamint az egyéb rendelkezésre álló eszközökkel fennálló kapcsolattal való foglalkozás, például a személyes adatokhoz való hozzáférés jogának kérdésével (lásd alább, 64–67. pont).
15. A Bizottság másrészt azt javasolja, hogy egy dokumentum csak akkor legyen létezőnek tekintendő, ha azt címzeteknek továbbították, az intézményen belül terjesztették vagy egyéb módon nyilvánításba vették. Az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy egyáltalán nem világos, hogy ez a megfogalmazás milyen mértékben korlátozná a rendelet hatályát, és ebből következően milyen mértékben lenne ellentétes a nyitottság és a nyilvánosság részvétele elvével. Az indokolás sajnálatos módon kevés iránymutatással szolgál ebben a tekintetben. Az európai adatvédelmi biztos ezért azt javasolja, hogy pontosítsák a „dokumentum” fogalmát a bizottsági javaslatban, magában a rendelkezésben vagy egy preambulumbekkezdésben.
16. Az európai adatvédelmi biztos – ezen lényegi rendelkezések lehetséges értelmezéseinek részletes elemzése nélkül – rámutat arra, hogy a „dokumentum” fogalommeghatározásában a Bizottság által javasolt változtatások ellenére is különbség marad fenn az 1049/2001/EK és a 45/2001/EK rendelet hatálya között. Az utóbbi rendelet – 3. cikke (2) bekezdésének értelmében – kizárólag az alábbiakra

⁽⁷⁾ A T-264/04. sz. WWF European Policy Programme kontra Tanács ügyben 2007. április 25-én hozott ítélet, 61. pont.

alkalmazandó: „a személyes adatok részben vagy egészben automatizált módon való feldolgozására, valamint azoknak a személyes adatoknak a nem automatizált módon való feldolgozására, amelyek valamely nyilvántartó rendszer részét képezik, vagy amelyeket egy nyilvántartó rendszer részévé kívánnak tenni”. Az 1049/2001/EK rendelet az intézmények birtokában lévő valamennyi dokumentumra vonatkozik.

17. Noha a személyes adatok kézi feldolgozása egyre kisebb jelentőséggel bír, úgy kell tekinteni, hogy az Európai Unió intézményeiben és szerveinél még mindig használnak papíralapú dokumentumokat. Amennyiben az ilyen papíralapú dokumentumok nem strukturált jellegűek, azokra nem terjedhet ki teljes mértékben a 45/2001/EK rendelet hatálya. E dokumentumok tartalmazhatnak azonban személyes adatokat, ezért biztosítani kell, hogy a 4. cikk (5) bekezdésében foglalt kivétel ezen esetekben is alkalmazható legyen.
18. A hatálybeli különbséget kellően figyelembe kell venni annak biztosítása érdekében, hogy az érintett jogos érdeke a papíralapú dokumentumok esetében is érvényesüljön. Ez egy újabb indoka annak, hogy – az alábbiakban kifejtettek szerint (lásd a 38–40. pontot) – miért nem elegendő egy egyszerű „hivatkozás” a 45/2001/EK rendeletre, nevezetesen azért, mert az nem nyújt iránymutatást azon esetekre, amikor a dokumentumokban foglalt személyes adatok kívül esnek a 45/2001/EK rendelet hatályán.

III. A 4. CIKK (5) BEKEZDÉSE

A rendelkezés általános értékelése

19. A javaslat 4. cikkének (5) bekezdése a dokumentumokhoz való hozzáférés, valamint a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog közötti kapcsolattal foglalkozik, és a 4. cikk (1) bekezdése jelenlegi b) pontjának helyébe lép, amelyet széles körben azzal a kritikával illettek, hogy nem egyértelmű az említett alapvető jogok közötti pontos kapcsolat tekintetében. Ezt a cikket az Elsőfokú Bíróság előtt is vitatták⁽⁸⁾. Jelenleg a Bíróság előtt van egy jogi érveken alapuló fellebbezés⁽⁹⁾.
20. Ebből a szempontból kellően indokolt, hogy új rendelkezés lépjen a 4. cikk (1) bekezdése b) pontjának helyébe. Az európai adatvédelmi biztos úgy értelmezi, hogy a Bizottság ezt az alkalmat használta fel arra, hogy javaslatot tegyen a 4. cikk (1) bekezdése b) pontjának megváltoztatására. Az európai adatvédelmi biztos ugyanakkor nem támogatja a javasolt rendelkezést a Bizottság által megfogalmazott formában.
21. Először is, az európai adatvédelmi biztos nincs meggyőződve arról, hogy ez a megfelelő pillanat a módosításra, mivel egy fellebbezés még folyamatban van a Bíróság előtt. A fellebbezés alapvető kérdéseket érint.

22. Másodsorban ennél is fontosabb az, hogy a javaslat nem kínál megfelelő megoldást. A javaslat egy általános szabályból áll (a 4. cikk (5) bekezdésének második mondata), amely:

- nem tükrözi az Elsőfokú Bíróság által a Bavarian Lager-ügyben hozott ítéletet,
- nem ad megoldást a szóban forgó alapvető jogok közötti megfelelő egyensúly szükségességének problémájára,
- nem járható út, mivel az adatvédelemmel kapcsolatos közösségi jogszabályokra hivatkozik, amelyek nem adnak egyértelmű választ olyan esetekben, amikor a nyilvánosság általi hozzáféréssel kapcsolatos döntést kell hozni.

Ezenkívül konkrét szabályt is tartalmaz (a 4. cikk (5) bekezdésének első mondata), amelynek megfogalmazása elvben jó, de hatálya túlságosan korlátozott.

Ez nem a megfelelő pillanat a változtatásra

23. Az európai adatvédelmi biztos teljes mértékben tudatában van a dokumentumokhoz való hozzáférés, valamint a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog közötti esetleges kölcsönhatásoknak és esetleges feszültségeknek. A nyilvánosságnak a dokumentumokhoz való hozzáféréséről és az adatvédelemről szóló, 2005. júliusában közzétett háttérdokumentumában alapos elemzésnek vetette alá az 1049/2001/EK és a 45/2001/EK rendelet párhuzamos alkalmazásából eredő kérdéseket.
24. Az európai adatvédelmi biztos rámutatott különösen arra, hogy a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáférése egyrészt, a magánélet és az adatok védelme másrészt olyan alapvető jogok, amelyeket különböző, európai szintű jogi eszközökben állapítottak meg, és amelyek a „felelősségteljes kormányzás” kulcsfontosságú elemei. E jogok nem állnak hierarchikus sorrendben, és a rendeletek párhuzamos alkalmazása egyes esetekben nem nyújt egyértelmű választ. Az európai adatvédelmi biztos háttérdokumentuma szerint a megoldás az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (1) bekezdésének jelenlegi b) pontjában foglalt, a magánéletre vonatkozó kivételben rejlik. A háttérdokumentumban foglaltak szerint ez a rendelkezés az alábbi három feltételt, és azok mindegyikének teljesülését szabja meg ahhoz, hogy a kivétel vonatkozzon a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre:
- az érintett magánélethez való joga veszélyben kell, hogy forogjon,
 - a nyilvánosság általi hozzáférés jelentős hatást gyakorol az érintettre,
 - a nyilvánosság általi hozzáférést az adatvédelmi jogszabályok nem teszik lehetővé.

⁽⁸⁾ A T-194/04. sz. Bavarian Lager kontra Bizottság ügyben 2007. november 8-án hozott ítélet. Ugyanezt a kérdést érinti két másik, még folyamatban lévő eset.

⁽⁹⁾ A C-28/08 P. sz. Bizottság kontra Bavarian Lager folyamatban lévő eset (HL C 79., 21. o.).

25. Az európai adatvédelmi biztos elemzésének fő vonalait az Elsőfokú Bíróság is megerősítette a Bavarian Lager-ügyben, amikor is a 45/2001/EK és az 1049/2001/EK rendelet közötti kapcsolat, valamint az utóbbi rendeletben a személyes adatok védelme tekintetében megfogalmazott kivétel értelmezése céljából fordultak az Elsőfokú Bírósághoz. Az ítélet fő elemei ezen vélemény alátámasztásaként felhasználásra fognak kerülni. A Bizottság úgy határozott, hogy fellebbezést nyújt be az Elsőfokú Bíróság ítélete ellen; a Bíróság még nem hozott döntést az ügyben. Ebben a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyben az európai adatvédelmi biztos álláspontja az, hogy az Elsőfokú Bíróság ítéletét helyben kell hagyni.

26. Ezért, mivel a Bíróság még nem hozott döntést az ügyben, kérdéses, hogy ez-e a megfelelő pillanat a dokumentumokhoz való hozzáférés és a személyes adatok védelme közötti kapcsolatra vonatkozó rendelkezés módosítására. Ez az ügy nem csupán a 4. cikk (1) bekezdése b) pontja jelenlegi megszövegezésének értelmezésére vonatkozik ⁽¹⁰⁾, hanem a szóban forgó alapvető jogok közötti egyensúllyal kapcsolatos ⁽¹¹⁾, lényegesebb kérdéseket is felvet. Az adott körülmények között a rendelet elfogadásával jobb lenne megvárni az ítélet meghozatalát.

A módosítás nem tükrözi az Elsőfokú Bíróság által hozott ítéletet

27. A Bíróság ítéletének megvárását a javasolt rendelkezés tartalma is indokolja. A Bizottság indoklásában arra hivatkozik, hogy a javasolt módosításokban az Elsőfokú Bíróság által a Bavarian Lager-ügyben hozott ítélettel is foglalkozni kívánnak. A módosítás azonban *nem* tükrözi az Elsőfokú Bíróság álláspontját.

28. Az európai adatvédelmi biztos megállapítja különösen, hogy a bizottsági javaslat elhagyja az egyén „személyiségét és becsületét” érő sérelemre mint a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásához szükséges okra való mindenfajta hivatkozást. A bizottsági javaslat ily módon jelentős mértékben megváltoztatja a jogalkotó által az eddigiekben kialakított – és az Elsőfokú Bíróság értelmezése szerinti – egyensúlyt. A személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében a javaslat áthelyezi a hangsúlyt az 1049/2001/EK rendeletről a 45/2001/EK rendeletre.

29. Fontos, legalábbis amíg az Elsőfokú Bíróság ítélete a viszonyítási pont ezen a kényes területen, hogy a javasolt módosítások

sítások ténylegesen figyelembe vegyék ezen ítéletet és attól ne térjenek el jelentős mértékben. Az Elsőfokú Bíróság ítélete nem csupán értelmezi az 1049/2001/EK és a 45/2001/EK rendelet néhány idevágó rendelkezését, hanem kialakítja a megfelelő egyensúlyt az e két rendelet által védett jogok között is. Az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza annak fontosságát, hogy a jogalkotó a vonatkozó rendelkezések esetleges pontosítása mellett fenntartsa ezt az egyensúlyt.

30. A vélemény következő pontjaiban az európai adatvédelmi biztos tovább pontosítja, hogy a 4. cikk javasolt (5) bekezdése – a Bizottság nézetével ellentétesen – miért nem tükrözi a Bíróság esetjét.

A 4. cikk (5) bekezdésének második mondata nem ad megoldást a megfelelő egyensúly szükségességének problémájára

31. A 4. cikk (5) bekezdésének második mondata kimondja: „Egyéb személyes adatokat a személyes adatok feldolgozása tekintetében az egyének védelméről szóló EK jogszabályokban a jogoszerű feldolgozásra vonatkozóan megállapított feltételeknek megfelelően teszik közzé”.

32. E rendelkezésből az következik, hogy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre irányuló kérelemről döntő hatóságnak a döntését nem az 1049/2001/EK rendeletre, hanem a 45/2001/EK rendeletre kell alapoznia. Ily módon e rendelkezés tartalmazza az úgynevezett „hivatkozási elmélet” ⁽¹²⁾, amelyet a Bizottság a Bavarian Lager-ügyben védett az Elsőfokú Bíróság előtt.

33. A Bíróság ezt az elméletet a 4. cikk (1) bekezdése b) pontjának jelenlegi megszövegezése alapján elutasította. A Bíróság elutasítását e megszövegezésre alapozta: a közzétételt kizárólag abban az esetben lehet megtagadni, ha az érintett személy magánélethez való joga vagy becsülete sérelmet szenvedne. A Bíróság ezen érvelése azonban nem csupán a szöveg értelmezése, hanem tükrözi a két szóban forgó alapvető jog, a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés és az adatvédelem közötti egyensúly keresésének eredményét is.

34. Az ezen alapvető jogok közötti megfelelő egyensúly – vagy „kiegyensúlyozott megközelítés”, ahogyan általában nevezik – szükségességét az e két jog közötti konfliktussal foglalkozó számos dokumentum is hangsúlyozza. Erre példa a

⁽¹⁰⁾ A jogalkotó magától értetődően saját belátása szerint megváltoztathatja valamely jogalkotási eszköz szövegét. Ezen nem változtat az, hogy a szöveg értelmezése a Bíróság előtt folyó vita tárgyát képezi.

⁽¹¹⁾ Ezen egyensúllyal kapcsolatban lásd az alábbi 31–37. pontot.

⁽¹²⁾ Mivel áthelyezi a hangsúlyt az 1049/2001/EK rendeletről a 45/2001/EK rendeletre.

29. cikk alapján létrehozott munkacsoport 5/2001. sz. véleménye ⁽¹³⁾ és az európai adatvédelmi biztos háttérdokumentuma. Hasonló megközelítést alkalmazott az Európa Tanács a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló egyezmény tervezetében, amely megállapítja, hogy a szerződő felek – többek között – „a magánélethez való jog és egyéb jogos magánérdekek” védelme céljából korlátozhatják a hivatalos dokumentumokhoz való hozzáférés jogát ⁽¹⁴⁾.

35. Egyrészt a nyilvánosságnak a dokumentumokhoz való hozzáférési jogát tiszteletben kell tartani, ami legalább az alábbiakat jelenti:

– az 1049/2001/EK rendelet célját tiszteletben kell tartani. A rendeletnek a lehető legteljesebb mértékben biztosítania kell a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáféréseinek a jogát ⁽¹⁵⁾. Ez azt jelenti, hogy elvben az intézmények valamennyi dokumentumát hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára ⁽¹⁶⁾. Ebből következően az e jog alóli kivételeket szigorúan kell értelmezni és korlátozott mértékben kell alkalmazni, hogy ne sérüljön a rendeletben foglalt általános elv ⁽¹⁷⁾,

– a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáférési jogának jellegére tekintettel senki nem kötelezhető kérélmé megindokolására, és ezért senkinek nem kell bizonyítania, hogy milyen érdeke fűződik a kért dokumentumhoz való hozzáféréshez ⁽¹⁸⁾.

36. Másrészt tiszteletben kell tartani az adatvédelemhez való jogot:

– a személyes adatok védelme ellenőrzések és egyensúlyok olyan rendszere, amely nem tiltja a személyes adatok feldolgozását, de azt védintézkedések és garanciák tárgyává teszi. Személyes adatok feldolgozása abban az esetben lehetséges, ha az érintett ahhoz egyértelműen hozzájárul, vagy ha a feldolgozás egyéb köz- vagy magánérdeki okból szükséges (a 45/2001/EK rendelet 5. cikke),

– a 45/2001/EK rendelet rendelkezéseit szükségszerűen az alapvető jogokra, különösen a magánélethez való jogra figyelemmel kell értelmezni ⁽¹⁹⁾,

– a személyes adatok feldolgozásának ezért meg kell felelnie az arányosság elvének, és semmiképpen nem sérülhet az érintett jogos érdekét.

37. Ilyen egyensúly biztosítása nem lehetséges a 45/2001/EK rendeletre való egyszerű hivatkozással, amelyet „azzal a céllal dolgoztak ki, hogy biztosítsák az egyének szabadságainak és alapvető jogainak, különösen magánéletüknek a védelmét a személyes adatok kezelése során ⁽²⁰⁾”. Ez a megoldás tiszteletben tarthatja az adatvédelemhez való jogot, de nem tartja tiszteletben a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáféréseinek a jogát.

A 4. cikk (5) bekezdésének második mondata nem kínál járható megoldást

38. A 45/2001/EK rendelet nem ad egyértelmű választ olyankor, amikor valamely közösségi intézménynek vagy szervnek döntenie kell egy dokumentumhoz való hozzáférésre irányuló kérelemről. Röviden ⁽²¹⁾, a rendelet 5. cikke akkor teszi lehetővé a személyes adatok feldolgozását, ha az „közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához szükséges” vagy az adatfeldolgozás „az adatkezelőt terhelő jogi kötelezettségek teljesítéséhez szükséges”. Vagyis a feldolgozás törvényszerűségét nem maga az érintett érdeke határozza meg, hanem egy másik érdekből való feldolgozás szükségessége (függetlenül attól, hogy az jogi kötelezettségből ered vagy sem). Ebből az a következtetés vonható le, hogy mivel a szükségességet nem maga a 45/2001/EK rendelet 5. cikke határozza meg (sem e rendelet egyéb rendelkezése), az egyéb érdek – ebben az esetben a dokumentumokhoz való hozzáférés joga – védelme céljából kidolgozott törvénynek kellő iránymutatással kell szolgálnia.

39. A javaslat értelmében azonban a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti valamennyi kérelmet – kivéve, ha a 4. cikk (5) bekezdésének első mondatában foglalt konkrét rendelkezés alkalmazandó – a 45/2001/EK dokumentumra való hivatkozás alapján kellene értékelni. Ez a hivatkozás azonban nem nyújtana a szükséges iránymutatást az érdekek közötti egyensúly megteremtése tekintetében. Így nem kívánt eredmény születet („a 22-es csapdája”).

⁽¹³⁾ 5/2001. sz. vélemény az európai ombudsman által a 713/98/IJH sz. panasz tekintetében az Európai Bizottságnak tett ajánlástervezetet követően az Európai Parlamentnek címzett különjelentésről, 2001.5.17., WP 44, hozzáférhető a munkacsoport honlapján.

⁽¹⁴⁾ Az egyezménytervezet 3. cikkének f. pontja, melynek véglegesítése most zajlik az Európa Tanácsban. A tervezet legutóbbi változata az alábbi linken érhető el: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11631.htm>

⁽¹⁵⁾ A rendelet 1. cikke és (4) preambulumbekkezdése. A (4) preambulumbekkezdés sorszáma a rendelet javaslat szerinti módosítását követően (6)-ra fog változni.

⁽¹⁶⁾ A rendelet (11) preambulumbekkezdése. A (11) preambulumbekkezdés sorszáma a rendelet javaslat szerinti módosítását követően (17)-re fog változni.

⁽¹⁷⁾ Az Elsőfokú Bíróság által a Bavarian Lager-ügyben hozott ítélet 94. pontja és az abban említett esetjog.

⁽¹⁸⁾ Az Elsőfokú Bíróság által a Bavarian Lager-ügyben hozott ítélet 107. pontja, amely az alábbi 40. pontban olvasható.

⁽¹⁹⁾ Ebben a tekintetben lásd különösen a Bíróságnak az Österreichischer Rundfunk ügyében hozott ítéletét.

⁽²⁰⁾ Az ítélet 98. pontja.

⁽²¹⁾ Az 5. cikk bővebb magyarázata megtalálható az európai adatvédelmi biztos háttérdokumentumában.

40. Végül meg kell jegyezni, hogy a 45/2001/EK rendeletre való hivatkozás nem oldja meg a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáférési joga és a személyes adatok továbbításának szükségességére vonatkozó, a 45/2001/EK rendelet 8. cikkének b) pontjában meghatározott bizonyítási kötelezettség közötti összeegyeztethetlenséget. Az Elsőfokú Bíróság az alábbi megállapítást tette a Bavarian Lager-ügyben: „Ha megkövetelnénk ugyanis, hogy a kérelmező a 45/2001/EK rendeletben előírt kiegészítő feltételként bizonyítsa a továbbítás szükségességét, ez ellentétes lenne az 1049/2001/EK rendelet céljával, vagyis az intézményi dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű hozzáféréssel ⁽²³⁾”.

A 4. cikk (5) bekezdése első mondatának hatálya túlságosan korlátozott

41. A 4. cikk (5) bekezdése első mondatának szövege a következő: „Köztisztviselők, közalkalmazottak és érdekképviselők nevét, címét és beosztását szakmai tevékenységükkel kapcsolatban közzéteszik, kivéve, ha adott körülmények között a közzététel kedvezőtlenül érintené az érintett személyeket”. Konkrét szabályt fogalmaz meg az adatok egy bizonyos, személyek konkrét csoportjához kapcsolódó típusai tekintetében.

42. Első észrevételeként az európai adatvédelmi biztos megállapítja, hogy a 4. cikk (5) bekezdésének első mondata kétséget kizáróan tiszteletben tartja a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáféréseinek a jogát. Az e mondat által érintett helyzetekben a dokumentumokhoz való hozzáférést rendszerint biztosítják. Az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint a rendelkezés az adatvédelemhez való jogot is tiszteletben tartja. Kiterjed arra a helyzetre, amellyel az Elsőfokú Bíróság a Bavarian Lager-ügyben foglalkozott, és az ahhoz hasonló helyzetekre. Amint azt a Bíróság megállapítja, a nevek közzététele az említett helyzetekben nem eredményezi az adott személyek magánéletének megsértését, de nem ad okot arra sem, hogy az érintettek úgy véljék, hogy bizalmas elbánásban részesültek ⁽²³⁾.

43. Második észrevételként kijelenthetjük, hogy a rendelkezés elvben jól kidolgozott és teljesíti a jogbiztonság feltételét. A rendelkezés meghatározza azokat a különböző minőségeket, amelyekben az adott személyek eljárnak, és korlátozza a közzétehető személyes adatokat. Függetlenül attól, hogy ezek a korlátozások megfelelőek-e, megfogalmazásuk egyértelmű. A korlátozások megfelelnek a 45/2001/EK rendeletnek is: az adatok közzététele törvényes feldolgo-

zásnak minősül, mivel az a 4. cikk (5) bekezdésében megállapított jogi kötelezettségen alapul, célja pedig korlátozott, nevezetesen a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáféréseinek a biztosítása.

44. Az érintettek körének korlátozását (*ratione personae*) illetően, a köztisztviselők, közalkalmazottak és érdekképviselők egyes adatait közzé kell tenni. Úgy tűnik, hogy a rendelkezés csupán az Elsőfokú Bíróság által a Bavarian Lager-ügyben hozott ítélet következtetéseinek megoldását célozza. Felmerül a kérdés, hogy a rendelkezés miért nem foglalkozik az érintettek szélesebb körével, szakmai tevékenységükkel összefüggésben. Az azon feltevést alátámasztó érvek, miszerint ebben az összefüggésben a személyes adatokat rendes körülmények között közzé kell tenni, például az alábbiak vonatkozásában is érvényesek:

- érdekképviselőként nem jellemezhető, a magánszektorban foglalkoztatott munkavállalók vagy önálló vállalkozók, kivéve, ha okkal feltételezhető, hogy a közzététel hátrányosan érintené az adott személyt,

- kutatásaik eredményét ismertető tudományos kutatók,

- szakterületüket nyilvános eljárás során képviselő szakértők,

- tanárok és felsőoktatási oktatók tanári vagy előadói feladatuk gyakorlásakor.

45. Ezek a példák azt sugallják, hogy hasznos lett volna egy olyan tágabb rendelkezés kidolgozása, amely a – szakmai minőségükben eljáró – személyek több kategóriájának adataira vonatkozott volna.

46. A javaslat 4. cikke (5) bekezdése első mondatában lévő második korlátozás az adatelemeket érinti (*ratione materiae*). Kizárólag nevek, címek és beosztások tehetők közé. Ez kizár olyan adatokat, amelyek az érintett személy magánéletével kapcsolatos elemeket fednek fel, akkor is, ha ezek az adatok nem minősülnek a 45/2001/EK rendelet 10. cikke szerinti érzékeny adatoknak. Ide sorolhatjuk például a lakcímet, a telefonszámot és az e-mail címet, vagy magas rangú tisztviselőkre, illetve politikusokra vonatkozó egyéb adatokat, például a fizetést és a költségeket.

47. Kizár azonban olyan adatokat is, amelyek nem állnak összefüggésben az érintett személy magánéletével, például az érintett hivatali címe (fizikai és e-mail cím), valamint az adott személy funkciójához kapcsolódó általánosabb információk.

⁽²³⁾ Az Elsőfokú Bíróság ítéletének 107. pontja. Megjegyzés: a 45/2001/EK rendelet 8. cikke egyéb olyan kötelezettségeket is előír, amelyek a most tárgyalt kérdésben nem jelentenek problémát.

⁽²⁴⁾ Lásd különösen az ítélet 131., 132. és 137. pontját.

48. A javaslatban foglalt megközelítéssel kapcsolatos alapvetőbb probléma az, hogy név önmagában ritkán szerepel dokumentumban. A név általában a személyre vonatkozó egyéb adatokhoz kapcsolódik. A Bavarian Lager-ügy például egy ülés jegyzőkönyvéhez való hozzáférésről szólt. Mindenki el tudja képzelni, hogy a jegyzőkönyv nem csupán az ülésen jelen lévő személyek nevét tartalmazza, hanem az ülés során a vitához való hozzászólásukat is. A hozzászólás néha akár a 45/2001/EK rendelet 10. cikke szerinti érzékeny adatnak is minősülhet, például ha politikai vélemény kifejezéséről van szó. Ezért kétséges, hogy konkrét adatok vizsgálhatók-e elszigetelten.

IV. ALTERNATÍV MEGOLDÁS

A jogalkotó általi világos iránymutatás szükségessége

49. Magának az 1049/2001/EK rendeletnek kellene iránymutatóval szolgálnia a személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz a nyilvánosság által való hozzáférés iránti kérelmekkel foglalkozó intézmények és szervek részére, teljes mértékben tiszteletben tartva egyúttal a szóban forgó két alapvető jog közötti megfelelő egyensúlyt.

50. Az európai adatvédelmi biztos szerint további megbeszélések kell folytatni ezen iránymutatás konkrét jogi rendelkezésbe való átültetésének módjáról. Amint azt a múlt is igazolja, ez olyan kérdés, amely bonyolult, ám alapvető szempontokat vet fel. A rendelkezést a lehető legpontosabban, a különböző érdekeltek észrevételeinek figyelembevételével kell megfogalmazni.

Az alternatív megoldás

51. A vitához való hozzájárulásként az európai adatvédelmi biztos az alábbi rendelkezésre tesz javaslatot a nyilvánosság személyes adatokhoz való hozzáférése tekintetében:

1. személyes adatok kizárólag abban az esetben tehetők közzé, ha a közzététel nem sérti az érintett személy magánélethez való jogát vagy személyének sértetlenségét. Nem merül fel sérelem:

a) ha az adat kizárólag az érintett személy szakmai tevékenységére vonatkozik, kivéve, ha adott körülmények között okkal feltételezhető, hogy a közzététel hátrányosan érintené az adott személyt;

b) ha az adat kizárólag közfeladatot ellátó személyre vonatkozik, kivéve, ha adott körülmények között okkal feltételezhető, hogy a közzététel hátrányosan érintené az adott személyt vagy vele kapcsolatban álló más személyeket;

c) ha az adatot az érintett személy hozzájárulásával már közzétették;

2. a személyes adatokat mindazonáltal közzé kell tenni, ha azt fontos közérdek megköveteli. Ilyen esetekben az intézménynek vagy szervnek meg kell neveznie a közérdeket. Meg kell indokolnia továbbá, hogy az adott esetben a közérdek miért múlja felül az érintett személy érdekeit;

3. amennyiben valamely intézmény vagy szerv az (1) bekezdés alapján tagadja meg a dokumentumhoz való hozzáférést, mérlegelnie kell, hogy biztosítható-e részleges hozzáférés a dokumentumhoz.

52. A rendelkezés magyarázata a következő.

53. Az (1) bekezdés első része tartalmazza az alapszabályt és tükrözi a szóban forgó alapvető jogok közötti megfelelő egyensúly szükségességét. A nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáférési joga alóli kivétel kizárólag abban az esetben alkalmazható, ha a közzététel sértené az érintett személy magánélethez való jogát vagy személyének sértetlenségét. A rendelkezés a magánéletre (a magán- és a családi élet tiszteletben tartása az Európai Unió Alapjogi Chartájának 7. cikke és az emberi jogokról szóló európai egyezmény 8. cikke szerint) utal, nem pedig adatvédelemre (a Charta 8. cikke szerint).

54. A személyes adatok védelméhez fűződő – ellenőrzések és egyensúlyok rendszerébe foglalt – jog (lásd még a fenti 36. pontot) ugyanakkor teljes mértékben figyelembe vételre kerül. A rendelkezés meghatározza a személyes adatok közzétételének jogi kötelezettségét, amint az a 45/2001/EK rendelet 5. cikkének b) pontjában szerepel.

55. Meg kell jegyezni, hogy a 45/2001/EK rendelet nem tiltja a személyes adatok feldolgozását, amennyiben az a 45/2001/EK rendelet 5. cikkének b) pontja szerinti jogi indokon alapul. Ezen jogi indok konkrét esetben történő alkalmazását az emberi jogokról szóló európai egyezmény 8. cikkére és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára figyelemmel kell megvizsgálni. Ebben az összefüggésben meg kell említeni a Bíróság által az *Österreichischer Rundfunk* ügyében hozott ítéletet⁽²⁴⁾. A rendelkezés (1) bekezdésében a „sérti az érintett személy magánélethez való jogát vagy személyének sértetlenségét” bevezetése jelzi, hogy pontosan ez az elem határozza meg, hogy biztosítani kell-e a nyilvánosság hozzáféréseit személyes adatokhoz.

⁽²⁴⁾ A Bíróság 2003. május 20-i ítélete. *Rechnungshof* (C-465/00. sz. ügy) kontra *Österreichischer Rundfunk* és társai és *Christa Neukomm* (C-138/01. sz. ügy) és *Joseph Lauer* (C-139/01. sz. ügy) kontra *Österreichischer Rundfunk*, C-465/00., C-138/01. és C-139/01. sz. egyesített ügyek (EBHT 2003., I-4989. o.).

56. A „sértetlenség” szó a 4. cikk (1) bekezdése b) pontjának jelenlegi szövegében is szerepel, és egy adott személy fizikai sértetlenségére vonatkozik. Többletértéssel bírhat olyan esetekben, amikor a személyes adat közzététele az adott személy testi épségét veszélyeztető fenyegetéshez vezethet, a magánéletével való közvetlen kapcsolat nélkül.
57. A javasolt rendelkezés (1) bekezdésének második része iránymutatással kíván szolgálni a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáférési jogával kapcsolatos kérelmekben döntést hozó intézmények vagy szervek részére. Három olyan helyzetet különböztet meg, amelyben a személyes adatok közzététele rendszerint nem okozza az érintett sérelmét:
- az első helyzet a bizottsági javaslat 4. cikke (5) bekezdésének első mondatában foglalt helyzet. Megfogalmazása sokkal tágabb és funkcionálisabb, és figyelembe veszi az európai adatvédelmi biztos által a jelen szöveggel kapcsolatban tett kritikus észrevételeket. A rendelkezés elismeri, hogy ebben a helyzetben is előfordulhatnak olyan okok, amelyek alapján feltételezhető, hogy a közzététel hátrányosan érintené az adott személyt. Ebben az esetben a közösségi intézménynek vagy szervnek meg kell vizsgálnia, hogy valószínű-e a hátrányos hatás jelentkezése. Vagyis a feltevés a hozzáférés. Végezetül az „okkal feltételezhető” (stb.) megfogalmazás a 45/2001/EK rendelet 8. cikkének b) pontjából származik,
 - a második helyzet arra vonatkozik, hogy ennél is szélesebb körű hozzáférésre van lehetőség közfeladatot ellátó személyek adatai esetében. Ide sorolhatók például a politikusok vagy egyéb személyek, akiknek funkciói vagy megnyilvánulásai általában igazolják a nyilvánosság szélesebb körű, ismeretszerzési jogán alapuló hozzáférését. Ez szintén azon korlátozás hatálya alá tartozik, miszerint a végkövetkeztetés adott helyzetben ettől eltérhet. Ebben a helyzetben figyelembe kell venni a családtagokat érintő esetleges hátrányos következményt is,
 - a harmadik helyzet az érintett hozzájárulásával már a közszférába került adatokhoz kapcsolódik. Elképzelhető például, hogy személyes adatok valamely weboldalon vagy blogon keresztül kerültek közzétételre.
58. A (2) bekezdés elismeri, hogy létezhet a nyilvánosság hozzáférését szükségessé tehető, fontos érdek. Egyes adatok nélkülözhetetlenek lehetnek ahhoz, hogy a nyilvánosság megalapozott véleményt tudjon kialakítani valamely jogalkotási eljárás során vagy általánosabban az európai intézmények működéséről. Ide tartozhatnak például az egy adott intézmény és egyes lobbycsoportok között fennálló (pénzügyi) kapcsolatok. Mivel ez a bekezdés egy kivétel alóli kivételt tartalmaz, további védintézkedések beillesztésére került sor. Az intézménynek vagy szervnek – eseti alapon – meg kell indokolnia a rendelkezés alkalmazását.
59. A (3) bekezdés arra kötelezi az intézményt vagy szervet, hogy a szóban forgó alapvető jogok közötti megfelelő egyensúly biztosítása érdekében kiegészítő eszközként vegye fontolóra részleges hozzáférés – például a neveknek a dokumentumból való kitörlésével – megadását, ám azt csak abban az esetben alkalmazza, ha az elutasítás indokolt.
60. Végezetül az európai adatvédelmi biztos hangsúlyozza, hogy e megoldás révén elkerülhető lenne a 39. pontban említett „22-es csapdája” típusú helyzet.

V. KELL-E VÁLTOZTATNI A 45/2001/EK RENDELETEN?

61. Az Elsőfokú Bíróság által a Bavarian Lager-ügyben hozott ítéletből következik, hogy a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáférési joga és az adatvédelem közötti kapcsolat tisztázására az ebben az összefüggésben a 45/2001/EK rendelet 8. cikke b) pontjának tulajdonított különböző értelmezések miatt is sürgősen szükség van. Az ellentmondás – többek között az Elsőfokú Bíróság által tárgyalta Bavarian Lager-ügyben – a „szerint az adatok továbbítása szükséges” résznek a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáféréseinek összefüggésében való értelmezésében rejlik. Ha ezt a szövegrészt szó szerint vennénk, az azt jelentené, hogy a dokumentumot az 1049/2001/EK rendelet értelmében kérelmező személynek meggyőző módon indokolnia kellene a dokumentum iránti kérelmét, ami ellentétes lenne a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről szóló rendelet egyik célkitűzésével, nevezetesen az intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű hozzáférésre vonatkozóval⁽²⁵⁾. E probléma megoldása érdekében az Elsőfokú Bíróság úgy határozott, hogy amikor a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának érvényesítése érdekében kerül sor személyes adatok átadására, a kérelmezőnek nem kell bizonyítania a közzététel szükségességét. Ugyancsak megállapította, hogy a nem a 4. cikk (1) bekezdésének b) pontjában foglalt kivétel alá tartozó adatok átadása nem sértheti az érintett jogos érdekeit⁽²⁶⁾.
62. Erre a megoldásra a két rendelet kielégítő módon történő összeegyeztetésére volt szükség, de azt a Bizottság a Bírósághoz benyújtott fellebbezésében megtámadta. A Bizottság szerint „a 45/2001/EK és az 1049/2001/EK rendelet

⁽²⁵⁾ Lásd az Elsőfokú Bíróság ítéletének 107. pontját.

⁽²⁶⁾ Az Elsőfokú Bíróság ítéletének 107. és 108. pontja.

egyetlen rendelkezése sem követeli meg vagy teszi lehetővé a rendelkezés (8. cikk b) pont) figyelmen kívül hatását az 1049/2001/EK rendelet szerinti norma érvényesülésének lehetővé tétele érdekében” ⁽²⁷⁾.

63. Az európai adatvédelmi biztos szerint ez a feszültség leginkább egy preambulumbekzdésnek a módosított 1049/2001/EK rendeletbe történő beillesztésével lenne megoldható, amely kodifikálná az Elsőfokú Bíróság határozatát. A preambulumbekzdés szövege a következő lehetne: „Amennyiben személyes adatok átadására a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának érvényesítése érdekében kerül sor, a kérelmezőnek nem kell a 45/2001/EK rendelet 8. cikkének b) pontja szerint bizonyítania a közzététel szükségességét”.

VI. A DOKUMENTUMOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS JOGA ÉS A SAJÁT SZEMÉLYES ADATOKHOZ VALÓ HOZZÁFÉRÉS JOGA

64. A dokumentumokhoz való, az 1049/2001/EK rendeletben meghatározott hozzáférési jogot meg kell különböztetni a 45/2001/EK rendelet 13. cikkében foglaltaktól. Az 1049/2001/EK rendeletben biztosított hozzáférési jog dokumentumokra vonatkozó, általános hozzáférési jogot nyújt mindenki részére a közjogi szervek átláthatóságának garantálása céljából. A 45/2001/EK rendelet 13. cikke korlátozottabb a hozzáférési jog kedvezményezetteinek tekintetében, mivel e jogot kizárólag a magára az érintett személyre vonatkozó információkhoz biztosítja az érintett számára, mindenekelőtt abból a célból, hogy az érintettek ellenőrizhessék a rájuk vonatkozó információkat. Ezenkívül a 45/2001/EK rendelet 13. cikkében foglalt hozzáférési jogra az Európai Unió Alapjogi Chartája 8. cikkének (2) bekezdésében is utalás történik.

65. **Ennek alapján az európai adatvédelmi biztos úgy véli, hogy az 1049/2001/EK rendeletnek egyértelművé kell tennie, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának megléte nem érinti a saját személyes adatokhoz való hozzáférés** 45/2001/EK rendeletben foglalt jogát.

66. Az európai adatvédelmi biztos ezenkívül ajánlja, hogy a jogalkotó mérlegelje az érintett saját személyes adataihoz hivatalból való hozzáférési jogának a módosított rendeletbe való beillesztését. A gyakorlatban ténylegesen előfordulhat, hogy egyesek nincsenek tudatában a saját személyes adataikhoz való – a 45/2001/EK rendelet 13. cikkében meghatározott – hozzáférési jogukkal, és ezért az 1049/2001/EK rendelet értelmében kérelmezik a hozzáférést. A dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelmük elutasításra kerülhet, amennyiben az 1049/2001/EK rendeletben foglalt kivételek egyike alkalmazandó, vagy ha a konkrét hozzáférés iránti kérelmet a rendelet hatályán kívül

esőnek tekintik. Olyan esetben, amikor az intézmény vagy szerv ismeri az ilyen (vagyis a kérelmező által a saját személyes adataihoz való) hozzáférési kérelmek okát, az intézménynek kötelező jelleggel biztosítania kellene a kérelmező számára a saját személyes adataihoz hivatalból való hozzáférést.

67. Mindkét elemet pontosítani lehetne a preambulumbekzdésekhez kapcsolódó nyilatkozatoknak a módosított 1049/2001/EK rendeletbe való bevezetésével, esetleg a meglévő rendelet (11) preambulumbekzdésével összefüggésben. Egy ilyen preambulumbekzdés (vagy egy preambulumbekzdés egy része) kimondhatná, hogy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga nem érinti a saját személyes adatokhoz való hozzáférésnek a 45/2001/EK rendeletben foglalt jogát. Egy másik preambulumbekzdés (vagy egy preambulumbekzdés egy része) tartalmazhatná a kérelmezőnek a saját személyes adataihoz hivatalból való hozzáférési jogát. Amikor egy adott személy az őt érintő adatokhoz való hozzáférés iránti kérelmet nyújt be, az intézménynek saját kezdeményezésére meg kellene vizsgálnia, hogy a személy a 45/2001/EK rendelet értelmében jogosult-e hozzáférésre.

VII. A NYILVÁNOS DOKUMENTUMOKBAN LÉVŐ SZEMÉLYES ADATOK TOVÁBBI FELHASZNÁLÁSA

68. A bizottsági javaslat egy másik megvizsgálandó és esetleg pontosítandó eleme a nyilvános dokumentumokban lévő személyes adatok további felhasználása. Dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítása esetén az azokban foglalt személyes adatok felhasználása a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok, különösen a 45/2001/EK rendelet és a 95/46/EK irányelvet végrehajtó nemzeti jogszabályok hatálya alá tartozhat. Ezen személyes adatoknak a kérelmező, a hozzáférést biztosító intézmény vagy a dokumentumhoz hozzáféréssel bíró harmadik felek általi újbóli felhasználásának, terjesztésének és további feldolgozásának az alkalmazandó adatvédelmi jogszabályok keretében kell történnie.

69. Amennyiben például hozzáférési kérelem alapján köztisztviselők nevét és elérhetőségét tartalmazó lista közzétételére kerül sor, ez a lista nem használható fel az érintett tisztviselőket célzó reklámkampányok vagy profiljuk felvázolása céljából, kivéve ha az összhangban áll az alkalmazandó adatvédelmi jogszabályokkal.

70. Tanácsos lenne ezért, ha a jogalkotó megragadná ezt az alkalmat a kapcsolat hangsúlyozására. Ez a megközelítés összhangban állna a jogalkotó által a közzététel információinak további felhasználásáról szóló, 2003. november 17-i 2003/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben megfogalmazottakkal. A személyes adatok 95/46/EK

⁽²⁷⁾ Lásd a Bizottság kérelmét a 7. lábjegyzetben említett C-28/08 P. sz. ügyben.

irányelv szerinti védelmével kapcsolatos elveknek való teljes körű megfelelés valóban egyike azon feltételeknek, amelyeket az utóbbi irányelv a közszférára vonatkozó információk újbóli felhasználása tekintetében kifejezetten megemlít ⁽²⁸⁾.

71. Ezzel kapcsolatban az európai adatvédelmi biztos olyan preambulumbekzdés beillesztését javasolja, amely kimondja, hogy „dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítása esetén az azokban foglalt személyes adatok további felhasználása a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok, különösen a 45/2001/EK rendelet és a 95/46/EK irányelvet végrehajtó nemzeti jogszabályok hatálya alá tartozik”.

VIII. ÖSSZEGZÉS

72. Az európai ombudsman figyelmét különösen megragadta az, hogy az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslat a dokumentumokhoz való hozzáférés, valamint a magánélethez és a személyes adatok védelméhez való jog közötti kényes viszonyt foglalkozó rendelkezést tartalmaz, nevezetesen a javaslat 4. cikkének (5) bekezdésében. Ez a vélemény támogatja azokat az okokat, amelyek alapján a 4. cikk (1) bekezdésének b) pontja helyébe bizonyos mértékig új rendelkezés lép, de nem támogatja magát a rendelkezést.

73. A rendelkezést az alábbi okok miatt bírálja:

1. az európai adatvédelmi biztos nincs meggyőződve arról, hogy ez a megfelelő pillanat a módosításra, mivel egy fellebbezés még folyamatban van a Bíróság előtt; a fellebbezés alapvető kérdéseket érint;
2. a javaslat nem kínál megfelelő megoldást; a javaslat egy általános szabályból áll (a 4. cikk (5) bekezdésének második mondata), amely:
 - nem tükrözi az Elsőfokú Bíróság által a Bavarian Lager-ügyben hozott ítéletet,
 - nem ad megoldást a szóban forgó alapvető jogok közötti megfelelő egyensúly szükségességének problémájára,
 - nem járható út, mivel az adatvédelemmel kapcsolatos közösségi jogszabályokra hivatkozik, amelyek nem adnak egyértelmű választ olyan esetekben, amikor a nyilvánosság általi hozzáféréssel kapcsolatos döntést kell hozni;

3. konkrét szabályt is tartalmaz (a 4. cikk (5) bekezdésének első mondata), amelynek megfogalmazása elvben jó, de hatálya túlságosan korlátozott.

74. A vitához való hozzájárulásként az európai adatvédelmi biztos az alábbi kivételre tesz javaslatot a nyilvánosság személyes adatokhoz való hozzáférése tekintetében:

1. *személyes adatok kizárólag abban az esetben tehetők közzé, ha a közzététel nem sérti az érintett személy magánélethez való jogát vagy személyének sértetlenségét. Nem merül fel sérelem:*

a) *ha az adat kizárólag az érintett személy szakmai tevékenységére vonatkozik, kivéve, ha adott körülmények között okkal feltételezhető, hogy a közzététel hátrányosan érintené az adott személyt;*

b) *ha az adat kizárólag közfeladatot ellátó személyre vonatkozik, kivéve, ha adott körülmények között okkal feltételezhető, hogy a közzététel hátrányosan érintené az adott személyt vagy vele kapcsolatban álló más személyeket;*

c) *ha az adatot az érintett személy hozzájárulásával már közzétették;*

2. *személyes adatokat mindazonáltal közzé kell tenni, ha azt fontos közérdek megköveteli. Ilyen esetekben az intézménynek vagy szervnek meg kell neveznie a közérdeket. Meg kell indokolnia továbbá, hogy az adott esetben a közérdek miért múlja felül az érintett személy érdekeit;*

3. *amennyiben valamely intézmény vagy szerv az (1) bekezdés alapján tagadja meg a dokumentumhoz való hozzáférést, mérlegelnie kell, hogy biztosítható-e részleges hozzáférés a dokumentumhoz.*

75. A vélemény több olyan pontot meghatároz, ahol pontosítani kell a nyilvános hozzáférésről szóló rendeletet, főként a 45/2001/EK rendelet rendelkezéseivel való kapcsolata tekintetében. Ezekre a pontosításokra sor kerülhet a következőkre vonatkozó preambulumbekzdések vagy esetleg jogi rendelkezések beillesztése révén:

a) *a dokumentum fogalma, a nyilvános hozzáférésről szóló rendelet lehető legszélesebb körű alkalmazásának biztosítása érdekében;*

b) *a 45/2001/EK rendelet alkalmazása a nyilvános hozzáférés összefüggésében, annak biztosítása érdekében, hogy a nyilvános hozzáférés kérelmezőjének ne kelljen bizonyítania a közzététel szükségességét;*

c) *a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga és a 45/2001/EK rendelet szerint a saját személyes adatokhoz való hozzáférés joga közötti kapcsolat, annak*

⁽²⁸⁾ Lásd a közszféra információinak további felhasználásáról szóló, 2003. november 17-i 2003/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 345., 2003.12.31., 90. o.) (21) preambulumbekzdését és 1. cikkének (4) bekezdését.

biztosítása érdekében, hogy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés joga ne érintse a saját személyes adatokhoz való hozzáférés jogát;

- d) az intézmények kötelezése annak saját kezdeményezésre történő megvizsgálására, hogy egy adott személy jogosult-e a 45/2001/EK rendelet szerinti hozzáférésre amikor az őt érintő adatokhoz való hozzáférés iránti kérelmet nyújt be a nyilvános hozzáférésről szóló rendelet értelmében;

- e) a dokumentumokban foglalt személyes adatok további felhasználása, annak biztosítása érdekében, hogy ez a további felhasználás a személyes adatok védelmére alkalmazandó szabályok hatálya alá tartozzon.

Kelt Brüsszelben, 2008. június 30-án.

Peter HUSTINX
európai adatvédelmi biztos