

Преводът на страницата е генериран чрез машинен превод [Връзка]. Машинните преводи могат да съдържат грешки, които да водят до нарушаване на яснотата и точността. Омбудсманът не поема отговорност за евентуални несъответствия. За най-надеждна и правно издържана информация направете справка с: изходната версия в английски препратката по-горе. За повече информация вижте нашата езикова политика и политика за превода [Връзка].

Решение по случай 598/2013/OV - Отказ на достъп до доклад за разследване на OLAF

Решение

Случай 598/2013/OV - Открит на 02/05/2013 - Решение от 16/12/2013 - Засегнатата институция Европейска служба за борба с измамите (<p>Не е установено лошо администриране</p>) |

През октомври 2012 г. „Обсерватория на корпоративна Европа“, неправителствена организация със седалище в Брюксел, е поискала от Комисията да ѝ предаде копие от доклад за разследване на OLAF, довел до оставката на бившия комисар John Dalli. Комисията поискала от OLAF да разгледа искането. OLAF отказала да предостави достъп до доклада, защото счела, че оповестяването му ще попречи на целта на текущо разследване от разследващите органи на Малта.

Тогава жалбоподателят, според когото общественият интерес налага разкриването му, се обърна към омбудсмана.

Омбудсманът установи, че публичен достъп до доклада на OLAF може да подкопае целта на текущо национално разследване при условие, че докладът представлява доказателствен материал в текущото национално разследване. Омбудсманът отбеляза, че нейната проверка е показала, че е имало криминално разследване въз основа на доклада за разследване на OLAF, което е било висящо към датата, на която е бил отказан публичен достъп до доклада за разследване на OLAF. Това е било достатъчно основание за OLAF да не оповестява доклада за разследването по онова време. Ето защо омбудсманът не установи случай на лошо управление от страна на OLAF.

Омбудсманът обаче отправи допълнителни забележки във връзка с процедурния пропуск на OLAF, тъй като Службата не е проверила статуса на малтийското разследване към момента, когато е отказала публичен достъп до своя доклад.



Обстоятелства, предхождащи жалбата

1. Жалбата се отнася до отказ на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) да предостави публичен достъп до нейния доклад от разследването, свързан с дейности, наред с другото, на бившия член на Комисията Джон Дали [1] .
2. Контекстът на искането за публичен достъп до доклада от разследването на OLAF е следният. През май 2012 г. тютюнопроизводител се оплака пред Комисията, че малтийски бизнесмен, г-н Х (който твърди, че действа от името и в полза на тогавашния член на Комисията Дали), е поискал подкуп от тютюневото дружество в замяна на опит да повлияе на забраната на ЕС за продажба на „снус“ [2] в рамките на преразглеждането на Директивата за тютюневите изделия . След като проучи въпроса, на 15 октомври 2012 г. OLAF изпрати своя доклад от разследването на Комисията. Членът на Комисията Дали напусна поста си [3] на 16 октомври 2012 г. след среща с председателя на Комисията Барозу.
3. OLAF също така изпрати своя доклад от разследването на главния прокурор на Малта [4] .
4. На 26 октомври 2012 г. жалбоподателят (Обсерваторията „Корпоративна Европа“) поиска от Комисията да предостави публичен достъп съгласно Регламент 1049/2001 [5] до всички документи, свързани с излизането на комисар Дали от Комисията, включително горепосочения доклад от разследването на OLAF. Комисията поиска от OLAF да разгледа искането за достъп до доклада от разследването на OLAF.
5. След това OLAF изпрати писмо до жалбоподателя, в което заяви, че тъй като докладът от разследването е бил препратен на компетентните малтийски разследващи органи, неговото оповестяване би подкопало защитата на целите на инспекциите, разследванията и одитите [6] . OLAF също така твърди, че не е налице по-висш обществен интерес и че частичен достъп не е възможен.
6. На 7 януари 2013 г. жалбоподателят отговаря на OLAF, като твърди, че е налице явен по-висш обществен интерес от оповестяването на доклада от разследването на OLAF. Той посочва също, че във всеки случай OLAF не е доказала убедително, че частичен достъп до доклада не е възможен. Той пита по-специално защо не е възможно да се освободят онези части от доклада, които не могат да окажат влияние върху евентуални съдебни производства (като колафона, съдържанието и описанието на жалбата, подадена от тютюневото дружество).
7. Когато в решението си от 31 януари 2013 г. OLAF поддържа становището си, че не може да представи своя доклад от разследването, жалбоподателят се обръща към омбудсмана.



Предмет на разследването

8. На 27 март 2013 г. жалбоподателят подава настоящата жалба до Омбудсмана със следното твърдение и твърдение:

Твърдение:

OLAF неправилно е отказала публичен достъп до доклада от разследването на OLAF.

Претенция:

OLAF следва да предостави пълен или частичен достъп до доклада от разследването.

9. В писмото си за започване на проверката Омбудсманът поиска от OLAF да предостави точна информация относно съществуването и естеството на разследването от страна на малтийските органи, както и относно причините, поради които това разследване ще бъде засегнато от публикуването на доклада. Омбудсманът също така поиска от OLAF да го информира дали е поискала становището на малтийските съдебни органи по отношение на вероятното въздействие върху техните процедури, ако има такива, на публичното оповестяване на доклада. Във връзка с това Омбудсманът посочи, че чрез съобщения в пресата той е запознат с публикуването в Малта на версия на доклада от разследването на OLAF. Накратко, изглежда, че през април 2013 г. целият доклад от разследването на OLAF (с изключение на 2 страници и някои страници от приложенията) е изтекъл в пресата (очевидно в Малта). Следователно по-голямата част от доклада вече е обществено достояние.

Запитването

10. Жалбата е препратена на OLAF за становище на 2 май 2013 г. OLAF изпрати становището си на 11 октомври 2013 г. След това становището беше препратено на жалбоподателя, който изпрати коментари на 6 декември 2013 г.

Анализ и заключения на Омбудсмана

A. По твърдение за неправилен отказ на OLAF да предостави достъп до доклада от разследването

Доводи, изтъкнати от OLAF в решението ѝ за отказ на



ДОСТЪП

11. В решението си за отказ на достъп до доклада OLAF твърди, че съгласно член 8, параграф 2 от Регламент 1073/99 относно разследванията, провеждани от OLAF [7], е правно задължена да третира като поверителна и при спазване на професионална тайна информацията, която получава по време на разследване. OLAF също така заяви, че не е длъжна да публикува доклада от разследването съгласно Регламент 1049/2001, тъй като докладът от разследването е обхванат от три изключения съгласно Регламент 1049/2001, включително необходимостта от защита на целите на инспекциите, разследванията и одитите (член 4, параграф 2, трето тире от регламента).

Защитата на целите на инспекциите, разследванията и одитите (член 4, параграф 2, трето тире от регламента):

12. OLAF твърди по-специално, че докладът съдържа информация, свързана с идентифицирането на свидетелите и с обработването на информацията, получена от тези свидетели. В него се посочва, че публичното разкриване на самоличността и информацията, свързана със свидетелите, би засегнало бъдещи разследвания на OLAF, тъй като би обезкуражило частните лица да изпращат на OLAF информация за евентуални финансови нередности. Това би лишило OLAF и Комисията от информация и би подкопало съществения елемент за провеждането на разследвания, насочени към защита на финансовите и икономическите интереси на ЕС.

13. OLAF също така посочи, че по съединени дела T-391/03 и T-40/04 *Franchet u Byk* Общият съд е постановил, че оповестяването на документи, които биха могли да представляват доказателства в рамките на националните съдебни производства, може да застраши ефективното използване на тези доказателства от националните органи [8]. OLAF подчерта, че фактът, че разследването ѝ може да приключи, не я освобождава от задължението да не предприема никакви действия, които биха могли да навредят на последващите действия, предприети или планирани от националните органи. OLAF се позовава на дело T-50/00 *Dalmine/Комисия* (което е дело за картел), в което Общият съд признава, че дори на страна, която е обект на разследване, може да бъде отказана определена информация, ако разкриването на тази информация накърнява ефективността на разследването [9] [9]. OLAF твърди, че тази обосновка задължително се прилага и за публичното оповестяване на документи съгласно Регламент 1049/2001. OLAF обаче заяви, че тази защита не е абсолютна: Ако националните органи не предприемат действия в разумен срок, може да има задължение за оповестяване съгласно Регламент [10]. OLAF обаче посочва, че в настоящия случай докладът е предаден на малтийските органи сравнително наскоро и следователно това уточнение все още не се прилага.

14. Освен това OLAF се позова на решенията на Съда по дела C-404/10 P *Комисия/Odile Jacob* и C-477/10 P *Commission /Agrofert Holding* [11], в които Съдът въведе общата презумпция, че публичното оповестяване на документи би могло по принцип да засегне целта на разследванията. OLAF заяви, че това се отнася за висящи и приключени



производства. OLAF посочва, че Съдът се е позовал на две отделни регулаторни среди, които трябва да бъдат съгласувани. В случая, от една страна, Регламент 1049/2001 се прилага по отношение на OLAF, но от друга страна, OLAF е длъжна да третира получената по време на разследване информация като поверителна и при спазване на професионална тайна съгласно член 8 от Регламент 1073/99. Освен това изключението по член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001 е тясно свързано с дейностите на OLAF по разследване и инспекция. Поради това според OLAF изискванията за прозрачност и изискванията, свързани с поверителността на документите по случаи и защитата на данните, трябва да бъдат съгласувани, за да се прилага последователно правото. В случая с OLAF е необходимо да се гарантира, че твърденията и информацията, предоставена на OLAF поверително, не се оповестяват публично, а се разследват. OLAF стигна до заключението, че публичното оповестяване на доклада от разследването би било в противоречие с целите на Регламент 1073/99. Освен това подобна информация сериозно би засегнала бъдещата способност на OLAF да провежда разследвания в сътрудничество с институциите на ЕС и други служби на Комисията.

Защитата на личния живот и неприкосновеността на личността в съответствие със законодателството на Съюза относно защитата на личните данни (член 4, параграф 1, буква б) от регламента):

15. OLAF заяви, че това изключение се отнася, наред с другото, до личните данни на длъжностни лица на органите на държавите членки, информатори, свидетели, служители на юридически лица и заинтересовани лица. Според него оповестяването на тази дата очевидно би подкопало неприкосновеността на личния живот и неприкосновеността на тези лица, в противоречие с Регламент 45/2001 [12]. OLAF твърди, че доколкото в доклада се посочват лица и се уточняват конкретни въпроси, които са пряко свързани с разследването, тази информация представлява лични данни и публичното им оповестяване може да засегне репутацията на дадено лице. OLAF също така заяви, че в своето Становище С 2010—0458 от 30 юли 2010 г. Европейският надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) е препоръчал OLAF да гарантира поверителността на лицата, сигнализиращи за нередности, и на информаторите, освен когато това би нарушило националните правила на съдебното производство или когато неверни изявления са направени злонамерено.

Защитата на търговските интереси на физическите или юридическите лица (член 4, параграф 2, първо тире от регламента):

16. OLAF твърди, че докладът от разследването съдържа имената на частноправните субекти, чието оповестяване би навредило на репутацията им, а оттам и на търговските им интереси. Тя заяви, че публичното оповестяване на имената на юридическите лица, участващи в разследване, рискува да ги покаже в отрицателна светлина и може да доведе до погрешно представяне на техните резултати и следователно да навреди на репутацията им и на други законни стопански интереси.

17. OLAF също така стигна до заключението, че предвид естеството на разследванията



й, и по-специално поверителния характер на събраната от нея информация, няма данни, които да доказват наличието на по- *висш обществен интерес* от оповестяването на доклада от разследването, които да надхвърлят изключенията по член 4, параграф 2 от Регламент 1049/2001.

18. По отношение на *частичния достъп* OLAF счита, че докладът, за да бъде добре разбран и за да се избегне рискът от изкривяване и непълнота, не може да бъде редактиран по такъв начин, че да представи точно описание на това, което е било разследвано, как е било разследвано и какво е било намерено. Такова изрязване или заличаване би довело до публично оповестяване на доклад, който не отразява правилно методите на работа на OLAF, взетите предвид въпроси, използваните материали и основателността на изразените становища и направените препоръки.

Аргументи, представени на омбудсмана

19. В жалбата си до Омбудсмана жалбоподателят излага следните аргументи:

20. Що се отнася до защитата на свидетелите, жалбоподателят призна, че OLAF очевидно е трябвало да действа с известна предпазливост, за да защити свидетелите. Това обаче не е убедителен аргумент за отказ на достъп до доклада от разследването, тъй като самото тютюнево дружество е търсило проактивно публичност при представянето на своята версия на случая „Dalli“. Следователно нямало никаква причина да се защитава идентичността на това тютюнево дружество и на неговите представители. Жалбоподателят направи същата забележка по отношение на аргумента на OLAF относно необходимостта да се гарантира поверителността на лицата, подаващи сигнали за нередности, и на информаторите.

21. Що се отнася до поверителността на разследванията на OLAF, жалбоподателят твърди, че OLAF не е доразвила особеностите на разследването по отношение на г-н Дали и не е доказала убедително, че частичното оповестяване на доклада би навредило на последващите действия на малтийските органи. Във връзка с аргумента на OLAF, че предаването на случая на малтийските органи се е състояло сравнително наскоро, жалбоподателят заяви, че вече са изминали шест месеца, откакто членът на Комисията Дали подаде оставка въз основа на доклада от разследването на OLAF.

22. Жалбоподателят твърди, че аргументът на OLAF, че трябва да съгласува изискванията за прозрачност с поверителността на своите разследвания, всъщност означава, че всички доклади от разследвания на OLAF ще бъдат освободени от Регламент 1049/2001. Според жалбоподателя това е очевидно неприемливо.

23. Жалбоподателят заяви, че доводът на OLAF, свързан със защитата на неприкосновеността на личния живот и неприкосновеността на физическите лица, не може да се приложи спрямо представителите на тютюневото дружество, тъй като самото дружество е публикувало своята версия на делото „Dalli“. Жалбоподателят твърди, че



неоповестяването на доклада от разследването на OLAF всъщност е сериозен проблем за репутацията на засегнатите лица, включително на члена на Комисията Дали, на които не е било разрешено да видят доклада.

24. Що се отнася до аргумента на OLAF относно защитата на търговските интереси на юридическите лица, жалбоподателят заяви, че това може да се отнася за тютюневото дружество. Тъй като обаче тютюневото дружество е придобило много висок обществен профил в случая, е било въпрос от обществен интерес да може да се прецени ролята, която дружеството е изиграло в разследването, довело до оставката на комисар Дали.

25. Що се отнася до наличието на по-висш обществен интерес от оповестяването, жалбоподателят заяви, че OLAF не е разгледала доводите, изложени в потвърдителното ѝ заявление. Тя твърди, че за да се избегне подкопаването на общественото доверие в институциите на Съюза, съществува по-висш обществен интерес от оповестяването на подробности относно обстоятелствата, довели до оставката на г-н Dalli. Жалбоподателят заяви, че съдебно дело в Малта срещу лицата, посочени в доклада от разследването, може лесно да отнеме няколко години. Това би означавало, че на европейските граждани ще бъде отказано правото да знаят основните факти за неприемливо дълго време. Жалбоподателят твърди, че именно необходимостта от легитимност и отчетност, както е посочено в Регламент (ЕО) № 1049/2001, е застрашена при разглеждането от страна на OLAF на случая „Dalli“. Жалбоподателят подчерта, че настоящият случай се отнася до почтеността на органа, на който е възложено разследването на корупция или сериозни нарушения в рамките на институциите на ЕС (в този контекст жалбоподателят се позовава на опасения, изразени от Надзорния съвет на OLAF във връзка с процедурни нарушения от страна на OLAF и твърдения за незаконно подслушване по случая).

26. Жалбоподателят също така отхвърли довода на OLAF, че е невъзможно да се предостави частичен достъп. Тя посочва, че позицията на OLAF, която може да се приложи към всеки документ на OLAF, всъщност изключва напълно възможността за частичен достъп.

27. Въз основа на гореизложеното жалбоподателят твърди, че OLAF неправилно е отхвърлила искането си за достъп до доклада от разследването и че мотивите на OLAF на практика означават освобождаване на OLAF от Регламент 1049/2001. Жалбоподателят поддържа твърдението си, че OLAF следва да публикува доклада от разследването в неговата цялост или да предостави частичен достъп.

28. В своето становище, изпратено до Омбудсмана, OLAF най-напред посочва, че жалбоподателят има право по всяко време да подаде ново първоначално заявление и да предостави нови елементи, които според нея биха принудили OLAF да промени предишната си позиция [13]. В този контекст OLAF заяви, че жалбоподателят се е позовал на различни факти (въз основа на документи и съобщения в медиите, публикувани след 31 януари 2013 г.), които са се състояли след решението по потвърдителното заявление и които са могли да послужат като основа за ново първоначално заявление за достъп. Спорно е обаче дали тези факти следва да бъдат



взети предвид при оценката на начина, по който OLAF е разгледала искането за достъп.

29. OLAF отхвърли аргументите на жалбоподателя, че е налице по-висш обществен интерес от оповестяването. Той уточнява, че съгласно съдебната практика общественият интерес от получаване на достъп до документ съгласно принципа на прозрачност не е същият, когато документът се отнася до административно производство, както когато документът се отнася до процедура, в която съответната институция действа в качеството си на законодател [14].

30. OLAF заяви, че Комисията и OLAF са предоставили точни и подробни обяснения на своите действия по време на няколко публични изслушвания пред комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент. За тази цел председателят на Парламента предостави на членовете на Надзорния съвет достъп както до доклада от разследването на OLAF, така и до доклада на Надзорния съвет при спазване на строга поверителност. Според OLAF тези обсъждания, които все още бяха в ход, допринесоха за запазване на доверието на европейските граждани в доброто функциониране на институциите на ЕС, без да е необходимо да се оповестяват всички чувствителни документи на обществеността.

31. OLAF призна, че информирането на цялата общественост за своите разследвания играе важна роля за предотвратяването на измамите, повишава осведомеността и изгражда общественото доверие в институциите на ЕС. При все това към момента, в който решението по потвърдителното заявление е било изпратено на жалбоподателя, Общият съд вече е разглеждал основанията, представени от г-н Dalli на основание член 263, параграф 4 ДФЕС. OLAF заяви, че общественият интерес от доброто правораздаване е също толкова важен, колкото и този по отношение на прозрачността и политическата отчетност на публичните институции. Следователно общественият интерес, на който се позовава жалбоподателят, вече е бил разгледан с други законни средства.

32. Във връзка с аргумента на жалбоподателя, че съответното тютюнево дружество е поискало проактивно публичност при представянето на становището си по случая „Dalli“, OLAF заяви, че не разбира как съдържанието на статиите в пресата, на които се позовава жалбоподателят, може да доведе до заключение в полза на оповестяването. Според OLAF съответното тютюнево дружество само по себе си не е представило своята версия на фактите и медиите, широко съобщавани за други версии. Според OLAF въпросът дали свидетел или лице, засегнато от разследване, предоставя публични изявления относно ролята си в разследванията на OLAF, не засяга цялостната необходимост от защита на репутацията на лицата, засегнати от разследването, и самоличността на информаторите и свидетелите на OLAF. OLAF отново подчерта, че има общо задължение да защитава самоличността на своите информатори [15].

33. OLAF също така подчерта, че понятието за по-висш обществен интерес се прилага само за изключенията, изброени в член 4, параграфи 2 и 3 от Регламент 1049/2001. Изключението по член 4, параграф 1, буква б), а именно защитата на личните данни, се



подчинява на различни правила. Както е постановил Съдът, тази разпоредба установява специфична и засилена система за защита на лице, чиито лични данни в определени случаи могат да бъдат публично съобщени. Следователно, когато искане има за цел да получи достъп до документи, съдържащи лични данни, разпоредбите на Регламент 45/2001 стават приложими в тяхната цялост [16]. Според OLAF жалбоподателят не е предоставил никаква изрична и легитимна обосновка или убедителен аргумент, показващ необходимостта OLAF да предаде личните данни, съдържащи се в окончателния доклад [17].

34. Противно на твърденията на жалбоподателя, OLAF не твърди, че всички нейни окончателни доклади и други документи са освободени от разпоредбите на Регламент 1049/2001. OLAF счита само, че окончателните доклади и подобни категории документи, държани от OLAF, попадат в обхвата на общата презумпция за поверителност, призната неколккратно от Съда [18]. Тази презумпция не изключва окончателните доклади на OLAF от приложното поле на Регламент 1049/2001, а представлява легитимно изключение от задължението на OLAF да разглежда конкретно и индивидуално определени категории документи, до които е поискан достъп [19]. Въпреки това гражданите могат да докажат, че определени документи, попадащи в тези категории или техните специфични части, следва да бъдат оповестявани въз основа на по-висш обществен интерес.

35. Накрая OLAF заяви, че внимателно е оценила възможността за предоставяне на частичен достъп до доклада от разследването. При все това към момента на решението си по потвърдителното заявление OLAF стигна до заключението, че такъв частичен достъп не е възможен, без да се засегнат обществените интереси, обхванати от изключенията по член 4 от Регламент 1049/2001.

36. В отговор на искането на Омбудсмана да предостави точна информация относно разследването от страна на малтийските органи и дали това разследване ще бъде засегнато от публикуването на доклада, OLAF заявява, че препоръките ѝ не са обвързващи за националните съдебни органи. OLAF твърди, че съгласно член 9, параграф 2 от Регламент 1073/99 нейните окончателни доклади представляват допустими доказателства в административните или съдебните производства на държавите членки. Съгласно член 27 от Указанията на OLAF за персонала относно процедурите по разследване, отговорният разследващ отдел трябва да наблюдава ежегодно изпълнението на препоръките от съдебен характер, отправени към държавите членки. На практика съответните органи се приканват да информират OLAF в срок от 12 месеца от предаването на препоръките. OLAF обикновено не се обръща към съдебните органи без конкретна причина да търси информация относно предприетите последващи мерки, тъй като това може да се възприеме като ненужен натиск от страна на OLAF и може да окаже отрицателно въздействие върху добрите отношения между OLAF и съдебните органи на държавите членки. Освен това съгласно постоянната съдебна практика OLAF не е длъжна да се консултира с националните съдилища по въпроса дали националното процесуално право допуска оповестяването на документ, ако OLAF се позовава на изключението за защита на целите на проверките, разследванията и одитите



по член 4, параграф 2, трето тире от Регламента. OLAF заяви, че случаят е такъв.

37. В становището си жалбоподателят посочва, наред с другото, че не е подал ново първоначално заявление поради твърдия тон на решенията на OLAF, с които се отхвърля искането ѝ за достъп. Жалбоподателят също така не е съгласен с разграничението, направено от OLAF между прозрачност в административна и законодателна процедура. Според него прозрачността на административните процедури често е също толкова важна. Освен това жалбоподателят счита, че е съмнително дали съдебното дело, образувано от г-н Дали, може да се използва от OLAF като аргумент срещу оповестяването.

Оценка на Омбудсмана

38. Омбудсманът отбелязва изявлението на OLAF (вж. точка 30 по-горе), че OLAF и Комисията са предоставили „точни и подробни обяснения“ за своите действия по време на няколко публични изслушвания пред комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент и че за тази цел председателят на Парламента е предоставил на членовете на Надзорния съвет достъп както до доклада от разследването на OLAF, така и до доклада на Надзорния съвет (при условие за строга поверителност).

39. Омбудсманът е съгласен с мнението на OLAF, че подобни публични изслушвания допринасят за запазване на доверието на европейските граждани в доброто функциониране на институциите на ЕС. Тя отбелязва също така, че председателят на Парламента е решил да предостави на членовете на Надзорния съвет достъп както до доклада от разследването на OLAF, така и до доклада на Надзорния съвет (при условие за строга поверителност). Въпреки че със сигурност е вярно, че поставянето на въпроса и подкрепящите документи на вниманието на Парламента чрез публични изслушвания е от жизненоважно значение за поддържането на доверието на европейските граждани в доброто функциониране на институциите на Съюза, този факт сам по себе си не означава, че не следва да се предоставя **публичен достъп до** съответните подкрепящи документи, като например доклада от разследването на OLAF. Публичен достъп до документите може да бъде отказан само ако отказът е обоснован в съответствие с правилата за публичен достъп до документи, установени в Регламент 1049/2001.

40. В този контекст Омбудсманът отбелязва с одобрение, че самата OLAF признава, че информирането на обществеността за своите разследвания играе важна роля за предотвратяването на измамите, повишава осведомеността и изгражда общественото доверие в институциите на ЕС (вж. точка 31 по-горе).

41. На първо място OLAF се позовава на защитата на целите на инспекциите, разследванията и одитите (член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001), за да обоснове защо публичният достъп до доклада от разследването следва да бъде отказан.

42. Окончателното решение на OLAF, с което се отказва достъп до доклада от



разследването на OLAF, е взето на 31 януари 2013 г. Въпросът дали този отказ е обоснован трябва да се разгледа въз основа на фактическото положение, съществувало към онзи момент.

43. В решението си по дело 2048/2011/OV омбудсманът констатира, че съществува обща презумпция, че публичният достъп до документи, свързани с **текущо разследване на OLAF**, би могъл по принцип да подкопае целта на това текущо разследване на OLAF. Омбудсманът също така стигна до заключението, че когато доклад от разследване на OLAF представлява доказателство в **текущи национални производства**, публичният достъп до доклада от разследването на OLAF би могъл да подкопае целта на текущото национално производство [20]. Основната причина за това е, че публичното разкриване на доказателства от текущо разследване би могло да навреди на използването на тези доказателства в бъдещ съдебен процес, особено ако разследването би могло да доведе до наказателно производство.

44. OLAF приключи собственото си разследване през октомври 2012 г., след което изпрати своя доклад от разследването на Комисията и на малтийските органи.

45. OLAF твърди, че нейният доклад съдържа информация, свързана с идентифицирането на свидетели и с обработването на информацията, получена от тези свидетели. В него се посочва, че публичното разкриване на самоличността и информацията, свързана със свидетелите, би засегнало бъдещи разследвания на OLAF, тъй като би обезкуражило частните лица да изпращат на OLAF информация за евентуални финансови нередности. Това, настоя OLAF, би лишило OLAF и Комисията от информация и би подкопало съществения елемент за провеждането на разследвания, насочени към защита на финансовите и икономическите интереси на ЕС. Омбудсманът отбелязва, че макар тази обосновка да обосновава заличаването на някои конкретни части от доклад от разследване (като имената на свидетелите или друга информация, която може да ги идентифицира), преди оповестяването на доклада от разследването на обществеността, тази причина не е достатъчна, за да обоснове неоповестяването на целия доклад.

46. Що се отнася до подкопаването на евентуални текущи разследвания от страна на малтийските органи, по време на разследванията на Омбудсмана стана ясно, че малтийските органи са започнали поне някои наказателни разследвания въз основа на доклада от разследването на OLAF. В обобщение, през юни 2013 г. OLAF разкри [21], че малтийските органи са задържали и обвинили поне едно лице през декември 2012 г. въз основа на своя доклад от разследването. Лицето, което е било задържано, поне през юни 2013 г. е изправено пред наказателно производство в Малта. Поради това очевидно е имало наказателно разследване въз основа на доклада от разследването на OLAF, което е в ход на 31 януари 2013 г. — датата, на която е отказан публичен достъп до доклада от разследването на OLAF.

47. Фактът, че е имало текущо наказателно разследване в Малта от декември 2012 г. до най-малко юни 2013 г., оправдава непубличния доклад от разследването на OLAF през



януари 2013 г., тъй като публичното разкриване на доказателства в това текущо наказателно разследване би могло да навреди на използването на тези доказателства в бъдещ наказателен процес. Следователно омбудсманът ще приключи този случай с констатация за липса на лошо администриране.

48. Във встъпителното писмо от 2 май 2013 г. обаче Омбудсманът поиска от OLAF да предостави **точна информация** относно **съществуването** и **естеството на разследването от страна на** малтийските органи, както и относно причините, поради които това разследване ще бъде засегнато от публикуването на доклада. Омбудсманът също така поиска от OLAF да го информира дали е поискала становището на малтийските съдебни органи по отношение на вероятното въздействие върху техните процедури, ако има такива, на публичното оповестяване на доклада.

49. В писмото си за започване на разследването Омбудсманът иска от OLAF да отговори на тези въпроси, тъй като само поради факта, че OLAF е изпратила доклад от разследването на националните органи, не може да се презумира, че тези органи ще предприемат действия по този доклад. Не би могло да се изключи например, че националният орган би установил, че няма основания да се предприемат последващи действия по даден доклад или че той просто би пренебрегнал доклада. Следователно OLAF е трябвало да се свърже с малтийските органи, за да провери дали е имало текущо разследване през януари 2013 г. (или поне непосредствената перспектива за такова разследване) и да провери какво въздействие би могло да има публикуването на доклада върху това разследване.

50. В становището си, изпратено до Омбудсмана през октомври 2013 г., OLAF заяви, че не се е консултирала с малтийските органи, преди да вземе решението си на 31 януари 2013 г. Той обосновава този отговор, като посочва, че сезирането на съдебните органи без конкретна причина може да се разглежда като ненужен натиск върху тях.

51. Омбудсманът обаче подчертава, че нищо не е попречило на OLAF просто да се консултира с малтийските органи, за да ги попита за статуса на разследването им през януари 2013 г., като конкретната и основателна причина за това е, че е имало искане за публичен достъп до доклада от разследването на OLAF и че OLAF е трябвало да провери статуса на всяко разследване в Малта, за да определи дали член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001 се прилага към това искане [22] .

52. Подобен подход към малтийските органи, обоснован по този начин, не би могъл да бъде възприет като оказващ натиск върху малтийските органи да предприемат действия. Ето защо Омбудсманът ще направи следващите забележки по-долу.

53. Омбудсманът счита, че с оглед на заключението си в точка 47 по-горе, че изключението, свързано с текущите наказателни производства, е обосновало OLAF да откаже разкриване към съответния момент. Следователно в рамките на настоящото разследване не е необходимо да се преценяват другите две изключения, на които се позовава OLAF, а именно защитата на личния живот и неприкосновеността на личността



и защитата на търговските интереси на физическите или юридическите лица.

54. Омбудсманът обръща внимание на факта, че ако е отправено ново искане за публичен достъп във връзка с доклада от разследването на OLAF, решението на OLAF по това искане задължително трябва да зависи от фактическото положение към момента, в който OLAF взема решение по искането за публичен достъп. Съответните съображения за такова решение, разбира се, ще включват дали съответните разследвания или съдебни производства, при които докладът на OLAF би представлявал допустими доказателства, все още са в ход в Малта или другаде. Други релевантни съображения, които биха могли да обосноват заличаването на доклада от разследването, могат да се отнасят до необходимостта от защита на личните данни и неприкосновеността на личния живот на конкретни лица или до интересите, описани в точка 45 по-горе.

55. Накрая Омбудсманът отбелязва, че чрез съобщения в пресата е известно, че през април 2013 г. в пресата е изтекла версия на доклада от разследването на OLAF. Следователно по-голямата част от доклада вече е обществено достояние. Този факт обаче не е релевантен за настоящото разследване.

В. Заключение

Въз основа на своята проверка по тази жалба омбудсманът я приключва с констатация за липса на лошо администриране. Тя прави следното

ДОПЪЛНИТЕЛНИ ЗАБЕЛЕЖКИ:

1. Според омбудсмана, когато OLAF отказва достъп до документи поради текущи национални производства (позовавайки се на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001), тя следва да представи мотиви, които да позволят на заявителя да разбере защо оповестяването на документите би засегнало конкретно и ефективно текущото национално производство.

2. Освен в очевидни случаи OLAF следва да потърси информация и становища от националните органи, преди да откаже достъп до документи, тъй като тяхното разкриване би засегнало текущите национални производства.

Жалбоподателят и OLAF ще бъдат информирани за това решение.

Емили О'Райли

Съставено в Страсбург на 16 декември 2013 година.

[1] Жалбоподателят също така е подал жалба 257/2013/OV, която се отнася до искането



му за публичен достъп до документи на Комисията, свързани с „оставането“ на члена на Комисията Дали.

[2] Снусът е тютюнево изделие за орална употреба, което в момента се продава само законно в Швеция.

[3] На 24 декември 2012 г. бившият член на Комисията Dalli подава жалба за отмяна и иск за обезщетение пред Общия съд (дело T-562/12 *Dalli/Комисия*). Жалбата за отмяна се отнася до твърдяно решение на председателя на Комисията от 16 октомври 2012 г., с което членът на Комисията Дали се задължава да подаде оставката си след доклада на OLAF. С иска за обезщетение се цели поправяне на моралните и имуществените вреди, които се твърди, че са претърпени вследствие на това решение. Подробности за тези действия бяха публикувани в Официален вестник от 1 февруари 2013 г.

[4] На 19 октомври 2012 г. OLAF заяви, че е отнесла случая до компетентните малтийски съдебни органи „за разглеждане на наказателните аспекти на действията на засегнатите лица“.

[5] Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 3).

[6] Член 4, параграф 2, трето тире от Регламент 1049/2001 гласи, че „*Институциите отказват достъп до документ, когато оповестяването би засегнало защитата на (...) целите на инспекциите, разследванията и одитите, освен ако не съществува по-висш обществен интерес от оповестяването*“.

[7] Регламент (ЕО) № 1073/99 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), ОВ L 136, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 1, стр. 1.

[8] Съединени дела T-391/03 и T-70/04 *Franchet u Byk*, [2006] ECR II-2023, параграфи 121—123.

[9] Дело T-50/00 *Dalmine Spa срещу Комисията* [2004] ECR II-2395, параграф 83.

[10] *Franchet u Byk*, цитирано по-горе, точки 108—118.

[11] Дело C-404/10 P *Комисията срещу Éditions Odile Jacob*; Дело C-477/10 P, *Комисия / Agrofert Holding*.

[12] Регламент (ЕО) № 45/2001 относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 3).



[13] Дело C-362/08 P *Internationaler Hilfsfonds срещу Комисията* [2010] ECR 2010 I-669, параграф 57.

[14] Дело T-237/05 *Éditions Odile Jacob срещу Комисията* [2010] ECR II-2245, параграф 161.

[15] Дело T-237/94 *N срещу Комисията* [1997] ECR-SC I-A-97, II-289, параграф 81.

[16] Дело C-28/08 P *Комисията срещу Bavarian Lager* [2010] ECR I-6055, точки 60 и 63.

[17] Решение на омбудсмана по дело 876/2011/RT, точка 59.

[18] Дело C-139/07 P *Комисия срещу Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* [2010] ECR I-05885, параграфи 55, 61—62; Дело C-477/10 P, *Комисия / Agrofert Holding*, [2012] ECR I-0000, точка 59.

[19] Дело T-111/11 *ClientEarth/Комисия*, все още непубликувано, точка 67.

[20] Омбудсманът отбелязва по-специално, че в член 9, параграф 2 от Регламент 1073/99 се посочва, че докладите, изготвени от OLAF след разследване, „ са допустими доказателства в административни или съдебни производства на държавата членка, в която използването им се окаже необходимо, по същия начин и при същите условия като административните доклади, изготвени от националните административни инспектори “.

[21] Омбудсманът отбелязва, че бележките на генералния директор на OLAF на заседанието на комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент от 18 юни 2013 г. гласят (вж. стр. 2, втора алинея), както следва: „ След предаването на доклада от разследването на OLAF на главния прокурор на Малта компетентните национални органи започнаха собствено наказателно разследване по отношение на три лица. След това малтийски съдия повдигна обвинение срещу лицето, за което се твърди, че е поискало подкупа, което е било задържано и сега е изправено пред наказателно производство, след като е било освободено под гаранция. Малтийските органи не успяха да приключат разследването на г-н Дали през декември, когато другото лице беше обвинено. Г-н Dalli представя удостоверения, удостоверяващи, че не е в състояние от медицинска гледна точка и следователно не може да бъде призован. Наказателното разследване срещу него все още не е приключило. Неотдавнашните изявления на новоназначения малтийски полицейски комисар не променят тези факти. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/speeches/speaking_points_mr_kessler_cont_18062013_en.pdf [Връзка]

[22] Омбудсманът посочва, че OLAF се е консултирала с националните съдебни органи в контекста на друг случай, в който е имало производства на национално равнище (съединени дела 723/2005/OV и 795/2005/OV). Това позволи на OLAF да предостави



някои документи, поискани от жалбоподателя.