

Tato stránka byla přeložena pomocí strojového překladu [Odkaz]. Strojové překlady mohou obsahovat chyby, které mohou snižovat jejich srozumitelnost a přesnost. Veřejný ochránce práv nenese žádnou odpovědnost za případné nesrovnalosti. Pokud chcete mít nejspolehlivější informace a právní jistotu, podívejte se na původní znění v angličtině (odkaz viz výše). Více informací naleznete v naší [politice týkající se jazyků a překladů](#) [Odkaz].

Afgørelse i sag 598/2013/OV - Odmítnutí přístupu ke zprávě z vyšetřování úřadu OLAF

Rozhodnutí

Případ 598/2013/OV - Otevřeno dne 02/05/2013 - Rozhodnutí ze dne 16/12/2013 -

Dotčený orgán Evropský úřad pro boj proti podvodům (Nebyl zjištěn nesprávný úřední postup) |

V říjnu 2012 požádala nezisková organizace Corporate Europe Observatory se sídlem v Bruselu Evropskou komisi o kopii zprávy z vyšetřování vedeného úřadem OLAF, které vedlo k rezignaci bývalého komisaře Johna Dalliho. Komise požádala úřad OLAF o vyřízení této žádosti. Úřad OLAF odmítl poskytnout přístup k této zprávě, jelikož měl za to, že její zveřejnění by poškodilo účel probíhajícího vyšetřování maltskými vyšetřovacími orgány.

Stěžovatel, který byl toho názoru, že existuje převažující veřejný zájem na zveřejnění dané zprávy, se obrátil na veřejnou ochránkyni práv.

Veřejná ochránkyně práv zjistila, že veřejný přístup ke zprávě úřadu OLAF by mohl ohrozit účel probíhajícího vnitrostátního vyšetřování v situaci, kdy daná zpráva představuje důkaz v tomto vyšetřování. Veřejná ochránkyně práv uvedla, že její šetření odhalilo, že na základě zprávy z vyšetřování úřadu OLAF probíhalo k datu, kdy byl zamítnut veřejný přístup k této zprávě, trestní vyšetřování. Zamítnutí veřejného přístupu ke zprávě z vyšetřování úřadu OLAF v danou chvíli bylo tak oprávněné. Veřejná ochránkyně práv tedy nezjistila nesprávný úřední postup ze strany úřadu OLAF.

Veřejná ochránkyně práv nicméně učinila další poznámky v souvislosti s procesním dozorem úřadu OLAF, kdy úřad nezkontroloval stav maltského vyšetřování ve chvíli, kdy odmítl veřejný přístup ke své zprávě

Skutečnosti, které vedly k žalobnímu důvodu



1. Stížnost se týká odmítnutí Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) poskytnout veřejnosti přístup ke své vyšetřovací zprávě týkající se činností, mimo jiné bývalého komisaře Johna Dalliho [1] .
2. Souvislosti žádosti o přístup veřejnosti k vyšetřovací zprávě úřadu OLAF byly následující. V květnu 2012 si jeden výrobce tabáku stěžoval Komisi, že maltský podnikatel pan X (který tvrdil, že jedná jménem a ve prospěch tehdejšího komisaře Dalliho) požádal tabákovou společnost o úplatek výměnou za to, že se snažil ovlivnit zákaz EU prodávat „snus“ [2] v rámci revize směrnice o tabákových výrobcích . Po prošetření této záležitosti zaslal OLAF Komisi dne 15. října 2012 svou vyšetřovací zprávu. Komisař Dalli opustil funkci [3] dne 16. října 2012 po setkání s předsedou Komise Barrosem.
3. OLAF rovněž zaslal svou vyšetřovací zprávu maltskému nejvyššímu státnímu zástupci [4] .
4. Dne 26. října 2012 požádal stěžovatel (Corporate Europe Observatory) Komisi, aby podle nařízení č. 1049/2001 [5] poskytla veřejnosti přístup ke všem dokumentům souvisejícím s odchodem komisaře Dalliho z Komise, včetně výše uvedené vyšetřovací zprávy úřadu OLAF. Komise požádala OLAF, aby vyřídil žádost o přístup ke zprávě úřadu OLAF o vyšetřování.
5. OLAF poté stěžovateli napsal, že vzhledem k tomu, že zpráva o vyšetřování byla předána příslušným maltským vyšetřovacím orgánům, její zveřejnění by ohrozilo ochranu účelů inspekci, vyšetřování a auditů [6] . OLAF rovněž tvrdil, že neexistuje převažující veřejný zájem a že částečný přístup není možný.
6. Dne 7. ledna 2013 stěžovatel odpověděl úřadu OLAF a uvedl, že existuje jasný převažující veřejný zájem na zpřístupnění zprávy o vyšetřování úřadu OLAF. Dále uvedl, že OLAF v každém případě přesvědčivě neprokázal, že částečný přístup ke zprávě není možný. Zejména se táže, proč by nebylo možné zveřejnit ty části zprávy, které nehrozí dopad na případné soudní řízení (jako je kolofón, obsah a popis stížnosti podané tabákovou společností).
7. Když OLAF ve svém rozhodnutí ze dne 31. ledna 2013 trval na svém názoru, že nemůže zveřejnit svou vyšetřovací zprávu, obrátil se stěžovatel na veřejného ochránce práv.

Předmět šetření

8. Dne 27. března 2013 předložil stěžovatel tuto stížnost veřejnému ochránci práv s následujícím tvrzením a tvrzením:

Tvrzení:

Úřad OLAF neoprávněně odepřel veřejnosti přístup k vyšetřovací zprávě úřadu OLAF.



Nárok:

Úřad OLAF by měl poskytnout úplný nebo částečný přístup ke zprávě o vyšetřování.

9. Veřejný ochránce práv ve svém dopise o zahájení šetření požádal OLAF, aby poskytl přesné informace o existenci a povaze vyšetřování ze strany maltských orgánů a o důvodech, proč by toto vyšetřování bylo zveřejněním zprávy ohroženo. Veřejná ochránkyně práv rovněž požádala OLAF, aby ho informoval, zda si vyžádal stanoviska maltských justičních orgánů, pokud jde o pravděpodobný dopad případného zveřejnění zprávy na jejich postupy. Veřejný ochránce práv v této souvislosti poukázal na to, že prostřednictvím tiskových zpráv věděl o tom, že na Maltě byla zveřejněna verze vyšetřovací zprávy úřadu OLAF. Celkově se zdá, že v dubnu 2013 byla celá vyšetřovací zpráva úřadu OLAF (s výjimkou dvou stran a některých stran z příloh) zveřejněna do tisku (zřejmě na Maltě). Větší část zprávy je tedy nyní veřejně přístupná.

Šetření

10. Stížnost byla dne 2. května 2013 předána úřadu OLAF k vydání stanoviska. Úřad OLAF zaslal své stanovisko dne 11. října 2013. Stanovisko bylo poté předáno stěžovateli, který zaslal připomínky dne 6. prosince 2013.

Analýza a závěry veřejné ochránkyně práv

A. Neprávné odmítnutí úřadu OLAF poskytnout přístup ke zprávě o vyšetřování

Argumenty předložené úřadem OLAF v jeho rozhodnutí o odepření přístupu

11. OLAF ve svém rozhodnutí o odepření přístupu ke zprávě uvedl, že je podle čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1073/99 o vyšetřování prováděném úřadem OLAF ze zákona povinen nakládat s informacemi získanými během vyšetřování jako s důvěrnými a s výhradou profesního tajemství. Úřad OLAF rovněž tvrdil, že není povinen zveřejnit zprávu o vyšetřování podle nařízení č. 1049/2001, jelikož se na zprávu o vyšetřování vztahovaly tři výjimky podle nařízení č. 1049/2001, včetně potřeby chránit účel inspekcí, vyšetřování a auditů (čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení).

Ochrana účelů inspekcí, vyšetřování a auditů (čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení):

12. OLAF konkrétně tvrdil, že zpráva obsahuje informace týkající se identifikace svědků a zacházení s informacemi získanými od těchto svědků. Uvedla, že zveřejnění totožnosti a



informací týkajících se svědků by ohrozilo budoucí vyšetřování úřadu OLAF, neboť by odradilo soukromé osoby od zasílání informací úřadu OLAF o možných finančních nesrovnalostech. To by připravilo úřad OLAF a Komisi o informace a oslabilo by to základní prvek pro vedení vyšetřování zaměřených na ochranu finančních a hospodářských zájmů EU.

13. OLAF rovněž poukázal na to, že Tribunál ve spojených věcech T-391/03 a T-40/04 *Franchet a Byk* rozhodl, že zpřístupnění dokumentů, které by mohly představovat důkazy v rámci vnitrostátního soudního řízení, by mohlo ohrozit účinné použití těchto důkazů vnitrostátními orgány [8]. OLAF zdůraznil, že skutečnost, že jeho vyšetřování může být na konci, jej nezbavuje povinnosti nečinit nic, co by mohlo poškodit následná opatření přijatá nebo zvažovaná vnitrostátními orgány. OLAF se odvolal na věc T-50/00 *Dalmine v. Komise* (což je případ kartelové dohody), v níž Tribunál uznal, že i vyšetřované straně mohou být odmítnuty určité informace, pokud zveřejnění těchto informací ohrožuje účinnost vyšetřování [9]. OLAF tvrdil, že toto odůvodnění se nutně vztahuje i na zpřístupnění dokumentů veřejnosti podle nařízení č. 1049/2001. OLAF však tvrdil, že tato ochrana není absolutní: Pokud vnitrostátní orgány nepřijmou opatření v přiměřené lhůtě, může existovat povinnost zveřejnění podle nařízení [10]. OLAF však uvedl, že v projednávané věci byla zpráva předána maltským orgánům poměrně nedávno, a proto se tato výhrada dosud neuplatnila.

14. OLAF dále odkázal na rozsudky Soudního dvora ve věcech C-404/10 P *Komise v. Odile Jacob* a C-477/10 P *Commission v. Agrofert Holding* [11], v nichž Soudní dvůr zavedl obecnou domněnku, podle níž by zpřístupnění dokumentů veřejnosti mohlo v zásadě ohrozit cíl vyšetřování. Úřad OLAF uvedl, že to platí pro probíhající a ukončená řízení. OLAF poukázal na to, že Soudní dvůr poukázal na dvě odlišná regulační prostředí, která je třeba uvést do souladu. V projednávané věci se nařízení č. 1049/2001 vztahuje na OLAF, ale na druhé straně je OLAF povinen na základě článku 8 nařízení 1073/99 nakládat s informacemi, které získá během vyšetřování, jako s důvěrnými informacemi a s služebním tajemstvím. Kromě toho výjimka uvedená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 úzce souvisí s vyšetřovacími a inspekčními činnostmi úřadu OLAF. Proto podle úřadu OLAF musí být požadavky na transparentnost a požadavky spojené s důvěrností dokumentů k případu a ochranou údajů sladěny, aby bylo možné právní předpisy uplatňovat soudržně. V případě úřadu OLAF je třeba zajistit, aby obvinění a informace, které byly úřadu OLAF poskytnuty důvěrně, nebyly zveřejněny, ale byly prošetřeny. Úřad OLAF dospěl k závěru, že zveřejnění zprávy o vyšetřování by bylo v rozporu s účelem nařízení 1073/99. Rovněž budoucí schopnost úřadu OLAF vést vyšetřování ve spolupráci s orgány EU a dalšími útvary Komise by byla tímto zveřejněním vážně narušena.

Ochrana soukromí a integrity jednotlivce v souladu s právními předpisy Unie týkajícími se ochrany osobních údajů (čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení):

15. Úřad OLAF uvedl, že se tato výjimka týkala mimo jiné osobních údajů úředníků orgánů členských států, informátorů, svědků, zaměstnanců právnických osob a dotčených osob. Zveřejnění tohoto data by jasně ohrozilo soukromí a integritu těchto osob, což by bylo v rozporu s nařízením 45/2001 [12]. OLAF tvrdil, že v rozsahu, v němž zpráva identifikuje jednotlivce a uvádí konkrétní podrobnosti o záležitostech, které přímo souvisejí s vyšetřováním, představují



tyto informace osobní údaje a jejich zveřejnění může mít negativní dopad na pověst dané osoby. Úřad OLAF rovněž uvedl, že evropský inspektor ochrany údajů (EIOÚ) ve svém stanovisku C 2010–0458 ze dne 30. července 2010 doporučil, aby úřad OLAF zaručil důvěrnost oznamovatelů a informátorů, s výjimkou případů, kdy by to bylo v rozporu s vnitrostátními pravidly soudního řízení nebo pokud jsou falešná prohlášení učiněna zlomyslně.

Ochrana obchodních zájmů fyzických nebo právnických osob (čl. 4 odst. 2 první odrážka nařízení):

16. Úřad OLAF tvrdil, že zpráva o vyšetřování obsahovala jména soukromých právnických osob, jejichž zveřejnění by poškodilo jejich pověst, a tím i jejich obchodní zájmy. Uvedla, že zveřejnění jmen právnických osob zapojených do vyšetřování by mohlo vést k jejich negativnímu dopadu a mohlo by vést ke zkreslování jejich výkonnosti, a tím poškodit jejich pověst a jiné oprávněné obchodní zájmy.

17. Úřad OLAF rovněž dospěl k závěru, že vzhledem k povaze jeho vyšetřování, a zejména k důvěrné povaze shromážděných informací, neexistují žádné skutečnosti prokazující existenci *převažujícího veřejného zájmu* na zpřístupnění zprávy o vyšetřování, které by převažovaly nad výjimkami uvedenými v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.

18. Pokud jde o *částečný přístup*, úřad OLAF usoudil, že aby byla zpráva dobře pochopena a aby se zabránilo riziku zkreslení a neúplnosti, nemohla být editována tak, aby předložila přesný popis toho, co bylo vyšetřováno, jak byla vyšetřována a co bylo zjištěno. Takové vynětí nebo redigování by vedlo ke zveřejnění zprávy, která by řádně neodrážela pracovní metody úřadu OLAF, zohledňované skutečnosti, na něž se spoléhaly, a přiměřenost vyjádřených názorů a učiněných doporučení.

Argumenty předložené veřejnému ochránci práv

19. Stěžovatel ve své stížnosti veřejnému ochránci práv předložil následující argumenty:

20. Pokud jde o ochranu svědků, stěžovatel připustil, že OLAF zjevně musel jednat s určitou opatrností k ochraně svědků. To však nebyl přesvědčivý argument pro odepření přístupu ke zprávě o šetření, neboť dotčená tabáková společnost sama aktivně usilovala o publicitu při prezentaci své verze „případu Dalli“. Neexistoval tedy žádný důvod k ochraně totožnosti této tabákové společnosti a jejích zástupců. Stěžovatel učinil tutéž poznámku, pokud jde o argument OLAF, který se týká potřeby zaručit důvěrnost oznamovatelů a informátorů.

21. Pokud jde o důvěrnost vyšetřování OLAF, stěžovatel tvrdil, že OLAF nerozvedl specifika vyšetřování pana Dalliho a přesvědčivě neprokázal, že částečné zveřejnění zprávy by poškodilo následná opatření maltských orgánů. Pokud jde o argument OLAF, že k předání věci maltským orgánům došlo poměrně nedávno, stěžovatel uvedl, že již uplynulo šest měsíců od doby, kdy komisař Dalli rezignoval na základě vyšetřovací zprávy úřadu OLAF.



22. Stěžovatel tvrdil, že argument OLAF, že musí uvést požadavky na transparentnost do souladu s důvěrností svých vyšetřování, ve skutečnosti znamená, že všechny zprávy úřadu OLAF o vyšetřování budou vyřaty z nařízení č. 1049/2001. Podle názoru stěžovatele to bylo zjevně nepřijatelné.

23. Stěžovatel uvedl, že argument OLAF týkající se ochrany soukromí a integrity jednotlivců se nemůže vztahovat na zástupce tabákové společnosti, jelikož tato společnost sama zveřejnila své znění „případu Dalli“. Stěžovatel tvrdil, že nezveřejnění zprávy o vyšetřování úřadu OLAF je ve skutečnosti závažným problémem pro pověst dotčených osob, včetně komisaře Dalliho, kterým nebylo dovoleno zprávu vidět.

24. Pokud jde o argument OLAF týkající se ochrany obchodních zájmů právnických osob, stěžovatel uvedl, že se to může týkat tabákové společnosti. Vzhledem k tomu, že tabáková společnost získala v projednávané věci velmi vysoký veřejný profil, bylo však ve veřejném zájmu, aby mohla posoudit úlohu, kterou společnost sehrála při vyšetřování, které vedlo k odstoupení komisaře Dalliho.

25. Pokud jde o existenci převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění, stěžovatel uvedl, že se OLAF nezabýval argumenty uvedenými v jeho potvrzující žádosti. Tvrdila, že v zájmu zabránění narušování důvěry veřejnosti v unijní orgány existuje převažující veřejný zájem na zveřejnění podrobností o okolnostech, které vedly k odstoupení pana Dalliho. Stěžovatel uvedl, že soudní řízení na Maltě proti osobám uvedeným ve vyšetřovací zprávě může snadno trvat několik let. To by znamenalo, že by evropským občanům bylo odepřeno právo znát základní fakta na nepřijatelně dlouhou dobu. Stěžovatel tvrdil, že při řešení případu „Dalli“ ze strany úřadu OLAF je zapotřebí legitimacy a odpovědnosti, jak je uvedeno v nařízení č. 1049/2001. Stěžovatel zdůraznil, že se tento případ týká bezúhonnosti subjektu pověřeného vyšetřováním korupce nebo závažného pochybení v orgánech EU (stěžovatel v této souvislosti poukázal na obavy vyjádřené dozorcím výborem úřadu OLAF ohledně procesních porušení ze strany úřadu OLAF a obvinění z nezákonného odposlechu ve věci).

26. Stěžovatel rovněž odmítl argument OLAF, podle kterého nebylo možné poskytnout částečný přístup. Uvedl, že postoj OLAF, který by mohl být uplatněn na jakýkoli dokument OLAF, ve skutečnosti zcela vyloučil možnost částečného přístupu.

27. Na základě výše uvedených skutečností stěžovatel tvrdil, že OLAF nesprávně zamítl její žádost o přístup ke zprávě o vyšetřování a že odůvodnění OLAF prakticky znamenalo vynětí OLAF z působnosti nařízení č. 1049/2001. Stěžovatel trval na svém tvrzení, že úřad OLAF by měl zveřejnit celou vyšetřovací zprávu nebo poskytnout částečný přístup.

28. Ve svém stanovisku zaslaném veřejnému ochránci práv úřad OLAF nejprve poukázal na to, že stěžovatel je oprávněn kdykoli podat novou původní žádost a poskytnout nové prvky, které by podle jeho názoru OLAF nutily změnit svůj dřívější postoj [13]. Úřad OLAF v této souvislosti uvedl, že stěžovatel poukázal na různé skutečnosti (na základě dokumentů a zpráv sdělovacích prostředků zveřejněných po 31. lednu 2013), k nimž došlo po rozhodnutí o potvrzující žádosti a které mohly poskytnout základ pro novou původní žádost o přístup. Je však sporné, zda by tyto



skutečnosti měly být zohledněny při posuzování způsobu, jakým OLAF vyřídil žádost o přístup.

29. OLAF odmítl argumenty stěžovatele, že existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění. Uvedl, že podle judikatury není veřejný zájem na získání přístupu k dokumentu na základě zásady transparentnosti stejný, pokud se dokument týká správního řízení, jako je tomu v případě, kdy se dokument týká řízení, v němž dotčený orgán jedná jako normotvůrce [14] .

30. Úřad OLAF uvedl, že Komise a OLAF poskytly přesné a podrobné vysvětlení svých jednání při několika veřejných slyšeních před Výborem pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu. Za tímto účelem předseda Parlamentu umožnil členům výboru přístup jak k vyšetřovací zprávě úřadu OLAF, tak ke zprávě dozorčího výboru pod podmínkou přísné důvěrnosti. Podle názoru úřadu OLAF tyto diskuse, které stále probíhají, přispěly k zachování důvěry evropských občanů ve správnou výkonnost orgánů EU, aniž by bylo nutné zveřejnit všechny citlivé dokumenty.

31. Úřad OLAF uznal, že informování celé veřejnosti o svých vyšetřováních hraje důležitou úlohu při předcházení podvodům, zvyšuje informovanost a posiluje důvěru veřejnosti v orgány EU. Nicméně v okamžiku, kdy bylo rozhodnutí o potvrzující žádosti zasláno stěžovateli, Tribunál již zkoumal důvody předložené M. Dallim na základě čl. 263 odst. 4 SFEU. Úřad OLAF tvrdil, že veřejný zájem na řádném výkonu spravedlnosti je stejně důležitý jako zájem o transparentnost a politickou odpovědnost veřejných institucí. Veřejný zájem, kterého se stěžovatel dovolává, byl proto již řešen jinými legitimními prostředky.

32. Pokud jde o argument stěžovatele, že dotčená tabáková společnost aktivně usilovala o publicitu při prezentaci svých názorů na „případ Dalli“, OLAF uvedl, že nechápe, jak by obsah článků v tisku, na něž se stěžovatel odkazuje, mohl věrohodně vést k závěru ve prospěch zveřejnění. Dotčená tabáková společnost nebyla, jak uvedl OLAF, pouze při prezentaci své verze skutečností a sdělovací prostředky široce hlášené v jiných verzích. Podle názoru úřadu OLAF otázka, zda svědek nebo osoba dotčená vyšetřováním poskytují veřejná prohlášení týkající se jejich úlohy při vyšetřování úřadu OLAF, nemá vliv na celkovou potřebu chránit pověst osob dotčených vyšetřováním a totožnost informátorů a svědků úřadu OLAF. OLAF zopakoval, že má obecnou povinnost chránit totožnost svých informátorů [15] .

33. Úřad OLAF rovněž zdůraznil, že pojem převažující veřejný zájem se vztahuje pouze na výjimky uvedené v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001. Výjimka podle čl. 4 odst. 1 písm. b), konkrétně ochrana osobních údajů, podléhá různým pravidlům. Jak rozhodl Soudní dvůr, toto ustanovení zavádí zvláštní a posílený systém ochrany osoby, jejíž osobní údaje mohou být v určitých případech sděleny veřejnosti. Pokud se tedy žádost snaží získat přístup k dokumentům obsahujícím osobní údaje, použijí se ustanovení nařízení 45/2001 v plném rozsahu [16] . Podle názoru úřadu OLAF stěžovatel neposkytl žádné výslovné a legitimní odůvodnění ani žádný přesvědčivý argument prokazující, že je nezbytné, aby úřad OLAF předal osobní údaje obsažené v závěrečné zprávě [17] .

34. Na rozdíl od toho, co uvedl stěžovatel, OLAF netvrdil, že všechny jeho závěrečné zprávy a další dokumenty jsou vyňaty z nařízení č. 1049/2001. OLAF má pouze za to, že se na



závěrečné zprávy a podobné kategorie dokumentů v držení OLAF vztahuje obecná domněnka důvěrnosti, kterou Soudní dvůr několikrát uznal [18]. Tato domněnka nevylučuje závěrečné zprávy OLAF z oblasti působnosti nařízení č. 1049/2001, ale představuje legitimní výjimku z povinnosti úřadu OLAF konkrétně a individuálně přezkoumat určité kategorie dokumentů, k nimž byl požadován přístup [19]. Občané nicméně mohou prokázat, že konkrétní dokumenty spadající do těchto kategorií nebo jejich konkrétní části by měly být zpřístupněny na základě převažujícího veřejného zájmu.

35. OLAF nakonec tvrdil, že pečlivě posoudil možnost částečného přístupu ke zprávě o vyšetřování. V okamžiku rozhodnutí o potvrzující žádosti však OLAF dospěl k závěru, že takový částečný přístup není možný, aniž by byly ohroženy veřejné zájmy, na něž se vztahují výjimky stanovené v článku 4 nařízení č. 1049/2001.

36. V reakci na žádost veřejného ochránce práv o poskytnutí přesných informací o vyšetřování maltských orgánů a o tom, zda by toto vyšetřování bylo zveřejněním zprávy narušeno, OLAF uvedl, že jeho doporučení nejsou pro vnitrostátní justiční orgány závazná. Úřad OLAF tvrdil, že podle čl. 9 odst. 2 nařízení 1073/99 představují jeho závěrečné zprávy přípustné důkazy ve správních nebo soudních řízeních členských států. Podle článku 27 pokynů úřadu OLAF pro zaměstnance o vyšetřovacích postupech musí odpovědné vyšetřovací oddělení každoročně sledovat provádění doporučení soudní povahy učiněných členským státem. V praxi se dotčené orgány vyzývají, aby do 12 měsíců od předání doporučení informovaly úřad OLAF. Úřad OLAF obvykle nepřístupuje k justičním orgánům bez konkrétního důvodu, aby si vyžádal informace o přijatých následných opatřeních, neboť to může být ze strany úřadu OLAF vnímáno jako zbytečný tlak a mohlo by to negativně ovlivnit dobré vztahy mezi úřadem OLAF a justičními orgány členských států. Kromě toho podle ustálené judikatury není OLAF povinen konzultovat vnitrostátní soudy ohledně toho, zda vnitrostátní procesní právo brání zpřístupnění dokumentu, pokud se OLAF dovolává výjimky z ochrany cílů inspekcí, vyšetřování a auditů podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení. OLAF uvedl, že tomu tak je v projednávané věci.

37. Ve svém vyjádření stěžovatel mimo jiné uvedl, že nepředložil novou původní žádost z důvodu pevného tónu rozhodnutí OLAF o zamítnutí jeho žádosti o přístup. Stěžovatel rovněž nesouhlasil s rozlišením úřadu OLAF mezi transparentností ve správním a legislativním postupu. Uvedla, že podle jejího názoru je transparentnost správních postupů často stejně důležitá. Stěžovatel dále považoval za sporné, zda by mohl být soudní případ zahájený panem Dallim úřadem OLAF použit jako argument proti zveřejnění.

Hodnocení veřejného ochránce práv

38. Veřejná ochránkyně práv bere na vědomí prohlášení úřadu OLAF (viz bod 30 výše), že OLAF a Komise poskytly „přesné a podrobné vysvětlení“ svých jednání při několika veřejných slyšeních před Výborem pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu a že za tímto účelem předseda Parlamentu poskytl členům výboru přístup jak k vyšetřovací zprávě úřadu OLAF, tak ke zprávě dozorčího výboru (pod podmínkou přísné důvěrnosti).



39. Veřejná ochránkyně práv souhlasí s názorem úřadu OLAF, že tato veřejná slyšení přispívají k zachování důvěry evropských občanů ve správnou výkonnost orgánů EU. Bere rovněž na vědomí, že předseda Parlamentu se rozhodl udělit členům výboru přístup jak k vyšetřovací zprávě úřadu OLAF, tak ke zprávě dozorčího výboru (pod podmínkou přísné důvěrnosti). I když je však jisté pravda, že uvedení této otázky a podpůrných dokumentů Parlamentu prostřednictvím veřejných slyšení má zásadní význam pro zachování důvěry evropských občanů v řádný výkon unijních orgánů, tato skutečnost sama o sobě neznamená, že by **přístup veřejnosti k** příslušným podkladovým dokumentům, jako je zpráva OLAF o vyšetřování, neměl být umožněn. Přístup veřejnosti k dokumentům může být odepřen pouze tehdy, je-li odmítnutí odůvodněno v souladu s pravidly o přístupu veřejnosti k dokumentům stanovenými v nařízení č. 1049/2001.

40. V této souvislosti veřejný ochránce práv se souhlasem konstatuje, že samotný úřad OLAF uznává, že informování veřejnosti o svých vyšetřováních hraje důležitou úlohu při předcházení podvodům, zvyšuje povědomí a posiluje důvěru veřejnosti v orgány EU (viz bod 31 výše).

41. OLAF se zaprvé opírá o ochranu účelů inspekci, vyšetřování a auditů (čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001), aby odůvodnil, proč by měl být přístup veřejnosti k vyšetřovací zprávě odepřen.

42. Konečné rozhodnutí úřadu OLAF o odepření přístupu ke zprávě o vyšetřování úřadu OLAF bylo přijato dne 31. ledna 2013. Otázka, zda bylo toto odmítnutí odůvodněno, musí být přezkoumána na základě skutkové situace, která existovala v té době.

43. Ve svém rozhodnutí ve věci 2048/2011/OV veřejná ochránkyně práv konstatovala, že existuje obecná domněnka, že přístup veřejnosti k dokumentům týkajícím se **probíhajících vyšetřování úřadu OLAF** by v zásadě mohl ohrozit účel tohoto probíhajících vyšetřování OLAF. Veřejná ochránkyně práv rovněž dospěla k závěru, že pokud zpráva o vyšetřování úřadu OLAF představuje důkazy v **probíhajících vnitrostátních řízeních**, přístup veřejnosti k vyšetřovací zprávě úřadu OLAF by mohl ohrozit účel probíhajících vnitrostátního řízení [20] . Hlavním důvodem, proč tomu tak je, je skutečnost, že zveřejnění důkazů z probíhajících vyšetřování by mohlo ohrozit použití těchto důkazů v budoucím soudním řízení, zejména pokud by vyšetřování mohlo vést k trestnímu řízení.

44. OLAF uzavřel své vlastní vyšetřování v říjnu 2012, po němž zaslal zprávu o vyšetřování Komisi a maltským orgánům.

45. Úřad OLAF tvrdil, že jeho zpráva obsahovala informace týkající se identifikace svědků a zacházení s informacemi získanými od těchto svědků. Uvedla, že zveřejnění totožnosti a informací týkajících se svědků by ohrozilo budoucí vyšetřování úřadu OLAF, neboť by odradilo soukromé osoby od zasílání informací úřadu OLAF o možných finančních nesrovnalostech. Úřad OLAF na tom trval na tom, že by OLAF a Komise byly zbaveny informací a oslabily by základní prvek pro vedení vyšetřování zaměřených na ochranu finančních a hospodářských zájmů EU. Veřejná ochránkyně práv konstatuje, že ačkoli by toto odůvodnění mohlo odůvodňovat odstranění některých konkrétních částí zprávy o vyšetřování (jako jsou jména



svědků nebo jiné informace, které by je mohly identifikovat) před zveřejněním zprávy o vyšetřování veřejnosti, tento důvod nemůže postačovat k odůvodnění nezveřejnění celé zprávy.

46. Pokud jde o podkopávání možných probíhajících vyšetřování ze strany maltských orgánů, v průběhu šetření veřejného ochránce práv vyšlo najevo, že maltské orgány zahájily alespoň některá trestní vyšetřování na základě vyšetřovací zprávy úřadu OLAF. Stručně řečeno, v červnu 2013 OLAF odhalil [21], že maltské orgány v prosinci 2012 zadržely a obžalovaly alespoň jednu osobu na základě své vyšetřovací zprávy. Osoba, která byla vzata do vazby, byla přinejmenším v červnu 2013 vystavena trestnímu řízení na Maltě. Z tohoto důvodu zjevně proběhlo trestní vyšetřování založené na vyšetřovací zprávě OLAF, které probíhá dne 31. ledna 2013, kdy byl odepřen přístup veřejnosti k vyšetřovací zprávě úřadu OLAF.

47. Skutečnost, že od prosince 2012 do června 2013 probíhá na Maltě probíhající trestní vyšetřování, odůvodňovala nezveřejnění vyšetřovací zprávy úřadu OLAF v lednu 2013, neboť zveřejnění důkazů v tomto probíhajícím trestním vyšetřování mohlo ohrozit použití těchto důkazů v budoucím trestním řízení. Veřejný ochránce práv proto uzavře tento případ zjištěním, že nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu.

48. V zahajovacím dopise ze dne 2. května 2013 však veřejný ochránce práv požádal OLAF, aby poskytl přesné informace o existenci a povaze vyšetřování maltských orgánů a o tom, proč by toto vyšetřování bylo zveřejněním zprávy narušeno. Veřejná ochránkyně práv rovněž požádala OLAF, aby ho informoval, zda si vyžádal stanoviska maltských justičních orgánů, pokud jde o pravděpodobný dopad případného zveřejnění zprávy na jejich postupy.

49. Důvodem, proč veřejný ochránce práv ve svém dopise o zahájení šetření požádal OLAF, aby odpověděl na tyto otázky, je skutečnost, že z pouhé skutečnosti, že OLAF zaslal vnitrostátním orgánům zprávu o vyšetřování, nebylo možné předpokládat, že tyto orgány budou jednat na základě této zprávy. Nebylo například vyloučeno, že by vnitrostátní orgán zjistil, že neexistují důvody pro další kroky v návaznosti na zprávu, nebo že by zprávu jednoduše ignoroval. OLAF tak musel kontaktovat maltské orgány, aby ověřil, zda v lednu 2013 probíhá vyšetřování (nebo alespoň bezprostřední vyhlídka na takové vyšetřování), a aby ověřil, jaký dopad by zveřejnění zprávy mohlo mít na toto vyšetřování.

50. OLAF ve svém stanovisku zaslaném veřejnému ochránci práv v říjnu 2013 uvedl, že před přijetím rozhodnutí dne 31. ledna 2013 nekonzultoval s maltskými orgány. Odůvodnila tuto odpověď tím, že uvedla, že obrátit se na soudní orgány bez konkrétního důvodu by mohlo být vnímáno jako zbytečný tlak na ně.

51. Veřejná ochránkyně práv však zdůrazňuje, že nic nebránilo úřadu OLAF, aby se omezil na konzultaci s maltskými orgány a požádal je o status jejich vyšetřování v lednu 2013, což je konkrétní a platný důvod, proč k tomu došlo, jelikož existovala žádost o přístup veřejnosti ke zprávě o vyšetřování úřadu OLAF, a že OLAF musel ověřit status jakéhokoli maltského vyšetřování, aby určil, zda se na tuto žádost vztahuje čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení 1049/2001 [22].



52. Takový přístup vůči maltským orgánům, odůvodněný tímto způsobem, nemohl být vnímán jako nátlak na maltské orgány, aby jednaly. Veřejný ochránce práv proto učiní další poznámky níže.

53. Veřejná ochránkyně práv má za to, že s ohledem na její závěr uvedený v bodě 47 výše, výjimka týkající se probíhajících trestních řízení odůvodňuje OLAF odmítnutím zpřístupnění v rozhodné době. V rámci tohoto šetření je tedy zbytečné posuzovat dvě další výjimky, kterých se dovolává OLAF, a sice ochranu soukromí a integrity jednotlivce a ochranu obchodních zájmů fyzických nebo právnických osob.

54. Veřejná ochránkyně práv upozorňuje na skutečnost, že pokud byla v souvislosti se zprávou o vyšetřování úřadu OLAF podána nová žádost o přístup veřejnosti, musí rozhodnutí úřadu OLAF o této žádosti nutně záviset na skutkové situaci v okamžiku, kdy OLAF přijme rozhodnutí o žádosti o přístup veřejnosti. Relevantní úvahy pro takové rozhodnutí budou samozřejmě zahrnovat, zda příslušná vyšetřování nebo soudní řízení, v nichž by zpráva úřadu OLAF představovala přípustné důkazy, stále probíhají na Maltě nebo jinde. Další relevantní úvahy, které by mohly odůvodnit úpravu zprávy o šetření, se mohou týkat potřeby ochrany osobních údajů a soukromí konkrétních osob nebo zájmů popsanych v bodě 45 výše.

55. Veřejná ochránkyně práv konečně konstatuje, že si je prostřednictvím tiskových zpráv vědoma, že verze vyšetřovací zprávy úřadu OLAF byla v dubnu 2013 předána tisku. Větší část zprávy je tedy nyní veřejně přístupná. Tato skutečnost však není pro toto šetření relevantní.

C. Závěry

Na základě svého šetření týkajícího se této stížnosti ji veřejná ochránkyně práv uzavírá zjištěním, že nedošlo k nesprávnému úřednímu postupu. Dělá následující

DALŠÍ POZNÁMKY:

1. Pokud úřad OLAF odmítne přístup k dokumentům z důvodu probíhajících vnitrostátních řízení (s odvoláním na čl. 4 odst. 2 třetí odrážku nařízení č. 1049/2001), měl by podle názoru veřejného ochránce práv poskytnout odůvodnění, které žadateli umožní pochopit, proč by zpřístupnění dokumentů konkrétně a účinně ohrozilo probíhající vnitrostátní řízení.

2. S výjimkou zřejmých případů by si úřad OLAF měl před odepřením přístupu k dokumentům vyžádat informace a stanoviska od vnitrostátních orgánů, protože jejich zpřístupnění by ohrozilo probíhající vnitrostátní řízení.

Stěžovatel a OLAF budou o tomto rozhodnutí informováni.



Emily O'Reillyová

Ve Štrasburku dne 16. prosince 2013

[1] Stěžovatel rovněž předložil stížnost č. 257/2013/OV, která se týká jeho žádosti o přístup veřejnosti k dokumentům Komise týkajícím se „odstoupení“ komisaře Dalliho.

[2] Snus je tabákový výrobek prodáváný v současné době pouze legálně ve Švédsku.

[3] Bývalý komisař Dalli podal dne 24. prosince 2012 žalobu na neplatnost a žalobu na náhradu škody k Tribunálu (věc T-562/12 *Dalli v. Komise*). Žaloba na neplatnost se týká údajného rozhodnutí předsedy Komise ze dne 16. října 2012, kterým se ukládá komisaři Dallimu, aby na základě zprávy OLAF předložil svou rezignaci. Žaloba na náhradu škody se domáhá náhrady morální a majetkové újmy, která údajně vznikla v důsledku tohoto rozhodnutí. Podrobnosti o těchto opatřeních byly zveřejněny v Úředním věstníku dne 1. února 2013.

[4] Dne 19. října 2012 úřad OLAF uvedl, že věc postoupil příslušným maltským justičním orgánům „k posouzení trestních aspektů jednání zúčastněných osob“.

[5] Nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, Úř. věst. 2001, L 145, s. 43.

[6] V čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 se uvádí, že „orgány odeprou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění ohrozilo ochranu (...) účelu inspekci, vyšetřování a auditů, pokud neexistuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění“.

[7] Nařízení 1073/99 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), Úř. věst. 1999, L 136, s. 1.

[8] Spojené věci *Franchet a Byk*, T-391/03 a T-70/04, Sb. rozh. 2006, s. II-2023, body 121–123.

[9] Věc T-50/00 *Dalmine Spa v. Komise*, Sb. rozh. 2004, s. II-2395, bod 83.

[10] výše uvedený rozsudek *Franchet a Byk*, body 108–118.

[11] Věc C-404/10 P, *Komise v. Éditions Odile Jacob*; Věc C-477/10 P *Komise v. Agrofert Holding*.

[12] Nařízení 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů, Úř. věst. L 8, s. 1.

[13] Rozsudek ve věci *Internationaler Hilfsfonds v. Komise*, C-362/08 P, Sb. rozh. 2010, s. I-669, bod 57.

Věc T- 237/05 *Éditions Odile Jacob v. Komise*, T-237/05, Sb. rozh. 2010, s. II-2245, bod 161.



Věc T-237/94 *N v. Komise*, Sb. VS s. I-A-97, II-289, bod 81.

Věc C-28/08 P, *Komise v. Bavarian Lager*, Sb. rozh. 2010, s. I-6055, body 60, 63.

[17] Rozhodnutí veřejného ochránce práv ve věci 876/2011/RT, bod 59.

Věc C-139/07 P, *Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, Sb. rozh. 2010, s. I-05885, body 55, 61–62; Věc *Komise v. Agrofert Holding*, C-477/10 P, Sb. rozh. 2012, s. I-0000, bod 59.

[19] Věc T-111/11 *ClientEarth v. Komise*, dosud nezveřejněný, bod 67.

[20] Veřejný ochránce práv zejména konstatuje, že čl. 9 odst. 2 nařízení č. 1073/99 stanoví, že zprávy vypracované úřadem OLAF po vyšetřování „jsou přípustnými důkazy ve správních nebo soudních řízeních členského státu, ve kterém se jejich použití ukáže jako nezbytné, *stejným způsobem a za stejných podmínek jako správní zprávy vypracované vnitrostátními správními inspektory*“.

[21] Veřejný ochránce práv bere na vědomí, že prohlášení generálního ředitele úřadu OLAF na zasedání Výboru pro rozpočtovou kontrolu Evropského parlamentu dne 18. června 2013 znělo (viz strana 2, druhý odstavec) takto: „*Po předání vyšetřovací zprávy úřadu OLAF maltskému nejvyššímu státnímu zástupci zahájily příslušné vnitrostátní orgány vlastní trestní vyšetřování týkající se tří osob. Maltský soudce pak obvinil osobu, která údajně požádala o úplatek, která byla vzata do vazby a nyní čelí trestnímu řízení poté, co byla propuštěna na kauci. Maltské orgány nemohly uzavřít vyšetřování pana Dalliho v prosinci, kdy byla obviněna druhá osoba. Pan Dalli předložil osvědčení potvrzující, že není zdravotně způsobilý, a proto nemůže být předvolán. Trestní vyšetřování proti němu zatím nebylo ukončeno. Nedávná prohlášení nově jmenovaného maltského policejního komisaře tato fakta nemění.*“ Promluvné poznámky jsou k dispozici na adrese:

http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/speeches/speaking_points_mr_kessler_cont_18062013_en.pdf
[Odkaz]

[22] Veřejný ochránce práv poukazuje na to, že úřad OLAF konzultoval vnitrostátní soudní orgány v souvislosti s jiným případem, v němž probíhala řízení na vnitrostátní úrovni (spojené věci 723/2005/OV a 795/2005/OV). To umožnilo úřadu OLAF zveřejnit některé dokumenty požadované stěžovatelem.