

See lehekülg on tõlgitud masintõlkega [\[Linki\]](#). Masintõlkes võib olla vigu, mis võivad vähendada selgust ja õigsust; ombudsman ei vastuta mis tahes erisuste korral. Kõige usaldusväärsem ja õiguskindlam teave on algversioonis eespoolisel lingil (inglise keel). Lisateave on meie [keele- ja tõlkepoliitikas](#) [\[Linki\]](#).

Euroopa Ombudsmani otsus, millega lõpetatakse Euroopa Pettustevastase Ameti vastu esitatud kaebuse 598/2013/(LP)OV uurimine

Otsus

Juhtum 598/2013/OV - **Alguskuupäev:** {0} 02/05/2013 - **Otsuse kuupäev:** {0} 16/12/2013 - **Asjassepuutuvad institutsioonid** Euroopa Pettustevastane Amet (Haldusomavoli ei tuvastatud) |

2012. aasta oktoobris palus Brüsselis asuv valitsusväline organisatsioon Corporate Europe Observatory, et komisjon esitaks talle koopia OLAFi juurdlusaruandest, mis tõi kaasa endise voliniku John Dalli tagasiastumise. Komisjon palus OLAFil taotlusega tegeleda. OLAF keeldus aruandele juurdepääsu andmisest, kuna leidis, et selle avaldamine kahjustaks Malta uurimisasutuste käimasoleva uurimise eesmärki.

Kaebuse esitaja, kes oli seisukohal, et avalikustamiseks on ülekaalukas üldine huvi, pöördus seejärel ombudsmani poole.

Ombudsman leidis, et üldsuse juurdepääs OLAFi aruandele võib kahjustada käimasoleva riikliku juurdluse eesmärki olukorras, kus aruanne kujutab endast tõendusmaterjali käimasolevas riiklikus juurdluses. Ombudsman märkis, et tema uurimise käigus selgus, et OLAFi juurdlusaruandel põhinev kriminaaluurimine on pooleli kuupäeval, mil keelduti üldsuse juurdepääsust OLAFi juurdlusaruandele. See õigustas OLAFi juurdlusaruande sel ajal avalikustamata jätmist. Seetõttu ei tuvastanud ombudsman OLAFi haldusomavoli.

Ombudsman tegi siiski täiendavaid märkusi seoses OLAFi menetlusliku järelevalvega selle kohta, et OLAF ei kontrollinud Malta juurdluse staatust ajal, mil OLAF keeldus üldsuse juurdepääsust tema aruandele.

Kaebuse taust



1. Kaebus käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) keeldumist anda üldsusele juurdepääs oma juurdlusaruandele, mis käsitleb muu hulgas endise voliniku John Dalli [1] tegevust.
2. OLAFi juurdlusaruandele üldsuse juurdepääsu taotluse taust oli järgmine. 2012. aasta mais kaebas üks tubakatootja komisjonile, et Malta ettevõtja X (kes väitis, et ta tegutseb toonase volinik Dalli nimel ja kasuks) taotles tubakaettevõtjalt altkäemaksu vastutasuks selle eest, et ta püüdis tubakatoodele direktiivi läbivaatamise raames mõjutada ELi keeldu müüa „snus“ [2]. Pärast juhtumi uurimist saatis OLAF 15. oktoobril 2012 komisjonile juurdlusaruande. Volinik Dalli lahkus ametist [3] 16. oktoobril 2012 pärast kohtumist komisjoni presidendi Barrosoga.
3. OLAF saatis oma juurdlusaruande ka Malta peaprokurörile [4].
4. 26. oktoobril 2012 palus kaebuse esitaja (Euroopa ettevõtete vaatluskeskus) komisjonil anda määruse 1049/2001 [5] alusel üldsusele juurdepääs kõigile dokumentidele, mis on seotud volinik Dalli lahkumisega komisjonist, sealhulgas eespool nimetatud OLAFi juurdlusaruandele. Komisjon palus OLAFil käsitleda OLAFi juurdlusaruandele juurdepääsu taotlust.
5. Seejärel saatis OLAF kaebuse esitajale kirja, milles märkis, et kuna juurdlusaruanne edastati Malta pädevatele uurimisasutustele, kahjustaks selle avaldamine kontrollimiste, juurdluste ja auditite eesmärkide kaitset [6]. OLAF väitis ka, et puudub ülekaalukas üldine huvi ja et osaline juurdepääs ei ole võimalik.
6. 7. jaanuaril 2013 vastas kaebuse esitaja OLAFile, väites, et OLAFi juurdlusaruande avalikustamiseks on olemas selge ülekaalukas üldine huvi. Samuti märkis ta, et OLAF ei ole igal juhul veenvalt tõendanud, et osaline juurdepääs aruandele ei ole võimalik. Ta küsis eelkõige, miks ei oleks võimalik avaldada aruande neid osi, mis ei mõjuta võimalikke kohtumenetlusi (nagu kolofon, sisukord ja tubakaettevõtja esitatud kaebuse kirjeldus).
7. Kui OLAF jäi oma 31. jaanuari 2013. aasta otsuses seisukohale, et ta ei saa oma juurdlusaruannet avaldada, pöördus kaebuse esitaja ombudsmani poole.

Uurimise ese

8. 27. märtsil 2013 esitas kaebuse esitaja käesoleva kaebuse ombudsmanile, esitades järgmise väite ja väite:

Väide:

OLAF keeldus ekslikult üldsuse juurdepääsust OLAFi juurdlusaruandele.

Väide:



OLAF peaks tagama täieliku või osalise juurdepääsu juurdlusaruandele.

9. Oma uurimise algatamise kirjas palus ombudsman OLAFil anda täpset teavet Malta ametiasutuste juurdluse olemasolu ja laadi kohta ning selle kohta, miks aruande avaldamine seda juurdlust kahjustaks. Ombudsman palus OLAFil teavitada teda ka sellest, kas ta on palunud Malta õigusasutuste arvamust selle kohta, milline on aruande avalikustamise tõenäoline mõju nende menetlustele, kui see on olemas. Ombudsman juhtis sellega seoses tähelepanu asjaolule, et ta oli ajakirjanduse kaudu teadlik OLAFi juurdlusaruande versiooni avaldamisest Maltal. Kokkuvõttes ilmneb, et 2013. aasta aprillis lekitati ajakirjandusele (ilmselt Maltal) kogu OLAFi juurdlusaruanne (välja arvatud kaks lehekülge ja mõned lisalehed). Suurem osa raportist on seega nüüd üldkasutatav.

Uurimine

10. Kaebus edastati 2. mail 2013 OLAFile arvamuse saamiseks. OLAF saatis oma arvamuse 11. oktoobril 2013. Seejärel edastati arvamus kaebuse esitajale, kes saatis märkused 6. detsembril 2013.

Ombudsmani analüüs ja järeldused

A. OLAF-i väidetav vale keeldumine anda juurdepääs juurdlusaruandele

OLAFi argumendid juurdepääsu keelamise otsuses

11. Oma otsuses, millega keelduti aruandele juurdepääsu andmisest, väitis OLAF, et ta on määruse 1073/99 (OLAFi juurdluste kohta) [7] artikli 8 lõike 2 kohaselt õiguslikult kohustatud käsitlema konfidentsiaalsena ja ametisaladusena teavet, mida ta saab juurdluse käigus. OLAF väitis ka, et tal ei olnud kohustust avaldada juurdlusaruannet vastavalt määrusele 1049/2001, sest juurdlusaruande suhtes kehtivad kolm erandit vastavalt määrusele 1049/2001, sealhulgas vajadus kaitsta kontrollide, juurdluste ja auditite eesmärgi (määruse artikli 4 lõike 2 kolmas taane).

Kontrollide, uurimiste ja auditite eesmärgi kaitse (määruse artikli 4 lõike 2 kolmas taane):

12. OLAF väitis konkreetselt, et aruanne sisaldas teavet tunnistajate tuvastamise ja nendelt tunnistajatelt saadud teabe käsitlemise kohta. Ta märkis, et tunnistajatega seotud isiku ja teabe avalikustamine kahjustaks OLAFi tulevasi juurdlusi, kuna see heidutaks eraisikuid saatmast OLAFile teavet võimalike finantsrikkumiste kohta. See võtaks OLAFilt ja komisjonilt teabe ning kahjustaks ELi finants- ja majandushuvide kaitsmisele suunatud juurdluste läbiviimise olulist



elementi.

13. OLAF juhtis tähelepanu ka sellele, et Üldkohus leidis liidetud kohtuasjades T-391/03 ja T-40/04 *Franchet ja Byk*, et selliste dokumentide avalikustamine, mis võivad kujutada endast tõendit siseriiklikus kohtumenetluses, võib kahjustada nende tõendite tõhusat kasutamist riiklike ametiasutuste poolt [8]. OLAF rõhutas, et asjaolu, et tema juurdlus võib lõppeda, ei vabasta teda kohustusest teha midagi, mis võiks kahjustada liikmesriikide ametiasutuste võetavaid või kavandatavaid järelmeetmeid. OLAF viitas kohtuasjale T- 50/00: *Dalmine vs. komisjon* (mis on kartellijuhtum), milles Üldkohus tunnistas, et isegi juurdlusalusele isikule võib keelduda teatud teabe andmisest, kui selle teabe avalikustamine kahjustab juurdluse tõhusust [9]. OLAF väitis, et see põhjendus kehtib tingimata ka dokumentide avalikustamisele määruse 1049/2001 alusel. OLAF väitis siiski, et see kaitse ei ole absoluutne: Kui riiklikud ametiasutused ei võta mõistliku aja jooksul meetmeid, võib määruse alusel olla avalikustamise kohustus [10]. OLAF märkis, et käesoleval juhul edastati aruanne Malta ametiasutustele suhteliselt hiljuti ja seetõttu ei ole see reservatsioon veel kohaldatav.

14. Lisaks viitas OLAF Euroopa Kohtu otsustele kohtuasjades C-404/10 P : *komisjon vs. Odile Jacob* ja C-477/10 P : *komisjon vs. Agrofert Holding*, [11] milles kohus kehtestas üldise eelduse, et dokumentide avalikustamine võib põhimõtteliselt kahjustada juurdluse eesmärki. OLAF märkis, et see kehtib pooleliolevate ja lõpetatud menetluste kohta. OLAF märkis, et kontrollikoda viitas kahele eraldiseisvale õiguskeskkonnale, mida tuleb ühitada. Käesoleval juhul on määrus 1049/2001 ühelt poolt OLAFi suhtes kohaldatav, kuid teiselt poolt on OLAF kohustatud käsitlema juurdluse käigus saadud teavet konfidentsiaalsena ja ametisaladusena vastavalt määruse 1073/99 artiklile 8. Lisaks on määruse 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes sätestatud erand tihedalt seotud OLAFi juurdlus- ja kontrollitegevusega. Seega on OLAF seisukohal, et läbipaistvusnõuded ja nõuded, mis on seotud juhtumidokumentide konfidentsiaalsuse ja andmekaitsega, peavad olema kooskõlas, et kohaldada seadust sidusalt. OLAFi puhul on vaja tagada, et OLAFi konfidentsiaalselt antud väiteid ja teavet ei avalikustata, vaid neid uuritakse. OLAF järeldas, et juurdlusaruande avalikustamine oleks vastuolus määruse 1073/99 eesmärkidega. Samuti kahjustaks selline avalikustamine tõsiselt OLAFi suutlikkust viia tulevikus läbi juurdlusi koostöös ELi institutsioonide ja muude komisjoni talitustega.

Eraelu puutumatuse ja isikupuutumatuse kaitse kooskõlas isikuandmete kaitset käsitlevate liidu õigusaktidega (määruse artikli 4 lõike 1 punkt b):

15. OLAF märkis, et see erand puudutab muu hulgas liikmesriikide ametiasutuste ametnike, informaatorite, tunnistajate, juriidiliste isikute töötajate ja asjaomaste isikute isikuandmeid. Selle kuupäeva avalikustamine kahjustaks selgelt nende isikute eraelu puutumatust ja isikupuutumatust, mis on vastuolus määrusega 45/2001 [12]. OLAF väitis, et kuna aruandes määratletakse isikud ja esitatakse konkreetsed üksikasjad juurdlusega otseselt seotud asjaolude kohta, kujutab selline teave endast isikuandmeid ja selle avalikustamine võib kahjustada isiku mainet. OLAF märkis ka, et Euroopa Andmekaitseinspektor soovitas oma 30. juuli 2010. aasta arvamuses C 2010–0458, et OLAF peaks tagama rikkumisest teatajate ja informaatorite konfidentsiaalsuse, välja arvatud juhul, kui see oleks vastuolus siseriiklike



kohtumenetluse eeskirjadega või kui valeandmeid esitatakse pahatahtlikult.

Füüsiliste või juriidiliste isikute ärihuvide kaitse (määruse artikli 4 lõike 2 esimene taane):

16. OLAF väitis, et juurdlusaruanne sisaldas eraõiguslike juriidiliste isikute nimesid, mille avalikustamine kahjustaks nende mainet ja seega nende ärihuve. Ta märkis, et uurimises osalevate juriidiliste isikute nimede avalikustamine võib näidata neid negatiivses valguses ja võib põhjustada valeandmeid nende tegevuse kohta ning seega kahjustada nende mainet ja muid õigustatud ärihuve.

17. OLAF jõudis ka järeldusele, et juurdluste laadi ja eelkõige kogutud teabe konfidentsiaalsust arvestades ei olnud asjaolusid, mis näitaksid, et juurdlusaruande avalikustamiseks on *ülekaalukas üldine huvi*, mis kaaluks üles määruse 1049/2001 artikli 4 lõikes 2 sätestatud erandid.

18. Seoses *osalise juurdepääsuga* leidis OLAF, et aruannet ei saa selleks, et see oleks hästi arusaadav ning et vältida moonutamise ja mittetäielikkuse ohtu, toimetada viisil, mis annaks täpse ülevaate sellest, mida uuriti, kuidas seda uuriti ja mida leiti. Selline väljajätmine või redigeerimine tooks kaasa aruande avalikustamise, mis ei kajastaks nõuetekohaselt OLAFi töömeetodeid, arvessevõetavaid küsimusi, materjali, millele tuginetakse, ning väljendatud seisukohtade ja antud soovitude mõistlikkust.

Ombudsmanile esitatud argumendid

19. Kaebuses ombudsmanile esitas kaebuse esitaja järgmised argumendid:

20. Seoses tunnistajate kaitsega tunnistas kaebuse esitaja, et OLAF peab tunnistajate kaitsmiseks tegutsema teatava ettevaatusega. See ei olnud siiski veenev argument uurimisaruandele juurdepääsu andmisest keeldumiseks, kuna asjaomane tubakaettevõtja oli ise proaktiivselt taotlenud reklaami, esitades oma „Dalli juhtumi“ versiooni. Seega ei olnud mingit põhjust kaitsta selle tubakaettevõtja ja tema esindajate identiteeti. Kaebuse esitaja tegi sama märkuse seoses OLAFi väitega, mis viitab vajadusele tagada rikkumisest teatajate ja teavitajate konfidentsiaalsus.

21. Seoses OLAFi juurdluste konfidentsiaalsusega väitis kaebuse esitaja, et OLAF ei olnud täpsustanud hr Dalli juurdluse eripära ega tõendanud veenvalt, et aruande osaline avaldamine kahjustaks Malta ametiasutuste järelmeetmeid. Seoses OLAFi väitega, et juhtum edastati Malta ametiasutustele suhteliselt hiljuti, märkis kaebuse esitaja, et volinik Dalli ametist lahkumisest OLAFi juurdlusaruande alusel on möödunud juba kuus kuud.

22. Kaebuse esitaja väitis, et OLAFi väide, et ta peab sobitama läbipaistvusnõuded oma juurdluste konfidentsiaalsusega, tähendas tegelikult seda, et kõik OLAFi juurdlusaruanded vabastatakse määrusest 1049/2001. Kaebuse esitaja arvates oli see ilmselgelt vastuvõetamatu.



23. Kaebuse esitaja väitis, et OLAFi argument üksikisikute eraelu puutumatuse ja isikupuutumatuse kaitse kohta ei saa kehtida tubakatootja esindajate suhtes, kuna see äriühing oli ise avaldanud oma „Dalli juhtumi“ versiooni. Kaebuse esitaja väitis, et OLAFi juurdlusaruande avalikustamata jätmine oli tegelikult tõsine probleem asjaomaste isikute, sealhulgas volinik Dalli mainele, kellel ei olnud lubatud aruannet näha.

24. Seoses OLAFi argumentidega juriidiliste isikute ärihuvide kaitse kohta märkis kaebuse esitaja, et see võib kehtida tubakatootja kohta. Kuna aga tubakatootja oli juhtumise avalikkuse jaoks väga kõrgel kohal, oli üldsuse huvides hinnata, milline roll oli ettevõtjal uurimisel, mis viis volinik Dalli tagasiastumiseni.

25. Seoses avalikustamise ülekaaluka üldise huviga märkis kaebuse esitaja, et OLAF ei ole käsitlenud oma kordustootluses esitatud argumente. Ta väitis, et selleks, et vältida üldsuse usalduse vähenemist liidu institutsioonide vastu, on ülekaalukas üldine huvi avaldada üksikasjad asjaolude kohta, mis viisid G. Dalli tagasiastumiseni. Kaebuse esitaja väitis, et Maltal võib uurimisaruandes nimetatud isikute vastu algatatud kohtumenetlus võtta aega mitu aastat. See tähendaks, et Euroopa kodanikele ei antaks lubamatult pikka aega õigust teada põhilisi fakte. Kaebuse esitaja väitis, et OLAFi „Dalli juhtumi“ käsitlemisel oli kaalul määruses 1049/2001 osutatud vajadus legitiimsuse ja vastutuse järele. Kaebuse esitaja rõhutas, et käesolev juhtum puudutab selle asutuse usaldusvärsust, kellele on usaldatud ELi institutsioonides korruptsiooni või tõsiste rikkumiste uurimine (kaebuse esitaja viitas sellega seoses OLAFi järelevalvekomitee väljendatud murele seoses OLAFi menetluslike rikkumistega ja väidetavate ebaseadusliku pealtkuulamisega juhtumi puhul).

26. Kaebuse esitaja lükkas tagasi ka OLAFi väite, et osaline juurdepääs oli võimatu. Ta märkis, et OLAFi seisukoht, mida saab kohaldada mis tahes OLAFi dokumendi suhtes, välistas tegelikult täielikult osalise juurdepääsu võimaluse.

27. Eelöeldu põhjal väitis kaebuse esitaja, et OLAF lükkas ekslikult tagasi tema taotluse tutvuda juurdlusaruandega ning et OLAFi põhjendused tähendasid praktiliselt OLAFi vabastamist määrusest 1049/2001. Kaebuse esitaja jäi oma väite juurde, et OLAF peaks avaldama juurdlusaruande tervikuna või tagama osalise juurdepääsu.

28. Ombudsmanile saadetud arvamuses juhtis OLAF kõigepealt tähelepanu sellele, et kaebuse esitajal on igal ajal õigus esitada uus esialgne taotlus ja esitada uusi elemente, mis tema arvates sunniksid OLAFit muutma oma varasemat seisukohta [13]. OLAF märkis sellega seoses, et kaebuse esitaja on viidanud erinevatele faktidele (mis põhinevad pärast 31. jaanuari 2013 avaldatud dokumentidel ja meediaväljaannetel), mis leidsid aset pärast kordustootluse kohta otsuse tegemist ja mis oleksid võinud olla aluseks uuele esialgsele juurdepääsutaotlusele. Siiski on küsitav, kas neid asjaolusid tuleks arvesse võtta, kui hinnatakse, kuidas OLAF käsitles juurdepääsutaotlust.

29. OLAF lükkas tagasi kaebuse esitaja väited, et avalikustamine teenib ülekaalukaid üldisi huve. Ta täpsustas, et kohtupraktika kohaselt ei ole üldine huvi saada juurdepääs dokumendile läbipaistvuse põhimõtte alusel sama, kui dokument on seotud haldusmenetlusega, nagu see on



siis, kui dokument on seotud menetlusega, milles asjaomane institutsioon tegutseb seadusandjana [14] .

30. OLAF märkis, et komisjon ja OLAF esitasid oma tegevuse kohta täpsed ja üksikasjalikud selgitused mitmel avalikul kuulamisel Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjonis. Selleks andis parlamendi president järelevalvekomitee liikmetele range konfidentsiaalsuse tingimusel juurdepääsu nii OLAFi juurdlusaruandele kui ka järelevalvekomitee aruandele. OLAFi arvates aitasid need veel käimasolevad arutelud säilitada Euroopa kodanike usaldust ELi institutsioonide heade tulemuste vastu, ilma et oleks vaja avalikustada kõik tundliku sisuga dokumendid.

31. OLAF tunnistas, et kogu üldsuse teavitamine juurdlustest mängib olulist rolli pettuste ennetamisel, suurendab teadlikkust ja suurendab üldsuse usaldust ELi institutsioonide vastu. Kuid ajal, mil kordustaotluse kohta otsus kaebuse esitajale saadeti, analüüsis Üldkohus juba väiteid, mille J. Dalli esitas ELTL artikli 263 lõike 4 alusel. OLAF väitis, et avalik huvi korrakohase õigusemõistmise vastu on sama oluline kui avalik-õiguslike institutsioonide läbipaistvus ja poliitiline vastutus. Seetõttu käsitleti kaebuse esitaja viidatud avalikku huvi juba muude seaduslike vahenditega.

32. Seoses kaebuse esitaja väitega, et asjaomane tubakatootja on ennetavalt taotlenud reklaami, esitades oma seisukohti „Dalli“ juhtumi kohta, märkis OLAF, et ta ei mõista, kuidas kaebuse esitaja viidatud ajakirjandusartiklite sisu võib usutavalt viia järeldusteni avalikustamise kasuks. OLAF väitis, et asjaomane tubakaettevõtja ei esitanud faktidest ja meediakanalistest teiste versioonide kohta käivat versiooni üksi. OLAFi arvates ei mõjuta küsimus, kas tunnistaja või juurdlusega seotud isik esitab avalikke avaldusi oma rolli kohta OLAFi juurdlustes, üldist vajadust kaitsta juurdlusega seotud isikute mainet ning OLAFi informaatore ja tunnistajate identiteeti. OLAF kordas, et tal on üldine kohustus kaitsta oma informaatore identiteeti [15] .

33. OLAF rõhutas ka, et ülekaaluka üldise huvi mõistet kohaldatakse ainult määruse 1049/2001 artikli 4 lõikes 2 ja artikli 4 lõikes 3 loetletud erandite suhtes. Artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erandi, nimelt isikuandmete kaitse suhtes kohaldatakse erinevaid eeskirju. Nagu Euroopa Kohus sedastas, kehtestab see säte konkreetse ja tugevdatud kaitsesüsteemi isiku jaoks, kelle isikuandmeid võib teataval juhtudel üldsusele edastada. Järelikult, kui taotlusega taotletakse juurdepääsu isikuandmeid sisaldavatele dokumentidele, hakatakse määruse 45/2001 sätteid täies ulatuses kohaldama [16] . OLAFi arvates ei esitanud kaebuse esitaja ühtegi sõnaselget ja õiguspärast põhjendust ega veenvat argumenti, mis näitaks, et OLAF peab lõpparuandes sisalduvad isikuandmed edastama [17] .

34. Vastupidiselt kaebuse esitaja väidetele ei väitnud OLAF, et kõik tema lõpparuanded ja muud dokumendid on määruse 1049/2001 kohaldamisalast välja jäetud. OLAF leiab üksnes, et lõpparuanded ja OLAFi valduses olevad samalaadsed dokumendikategooriad on hõlmatud üldise konfidentsiaalsuse eeldusega, mida kontrollikoda on mitmel korral tunnustanud [18] . See eeldus ei välista OLAFi lõpparuandeid määruse 1049/2001 kohaldamisalast, vaid kujutab endast õiguspärast erandit OLAFi kohustusest uurida konkreetselt ja individuaalselt teatavaid dokumente, millele juurdepääsu on taotletud [19] . Kodanikele jääb siiski võimalus tõendada, et



nendesse kategooriatesse või nende konkreetsetesse osadesse kuuluvad konkreetsete dokumentide tuleks avalikustada ülekaaluka üldise huvi alusel.

35. Lõpuks väitis OLAF, et ta hindas hoolikalt võimalust anda osaline juurdepääs juurdlusaruandele. Samas jõudis OLAF kordustootluse kohta otsuse tegemise ajal järeldusele, et selline osaline juurdepääs ei ole võimalik, kahjustamata määruse 1049/2001 artiklis 4 sätestatud eranditega hõlmatud avalikke huve.

36. Vastuseks ombudsmani taotlusele anda täpset teavet Malta ametiasutuste juurdluse kohta ja selle kohta, kas aruande avaldamine kahjustaks seda juurdlust, märkis OLAF, et tema soovitus ei ole liikmesriikide õigusasutustele siduv. OLAF väitis, et vastavalt määruse 1073/99 artikli 9 lõikele 2 on tema lõpparuanded liikmesriikide haldus- või kohtumenetlustes vastuvõetavad tõendid. OLAFi juurdlusmenetlusi käsitlevate ametijuhendi artikli 27 kohaselt peab vastutav juurdlusüksus igal aastal jälgima liikmesriikidele antud kohtulikku laadi soovitude rakendamist. Praktikas palutakse asjaomastel asutustel teavitada OLAFit 12 kuu jooksul alates soovitude edastamisest. Tavaliselt ei pöördu OLAF õigusasutuste poole ilma konkreetse põhjusega saada teavet võetud järeelmeetmete kohta, kuna seda võib pidada OLAFi tarbetuks surveks ja see võib negatiivselt mõjutada häid suhteid OLAFi ja liikmesriikide õigusasutuste vahel. Lisaks ei ole OLAF väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kohustatud konsulteerima liikmesriikide kohtutega küsimuses, kas liikmesriigi menetlusõigus välistab dokumendi avalikustamise, kui OLAF tugineb määruse artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes ette nähtud kontrollide, juurdluste ja auditite eesmärgi kaitse erandile. OLAF märkis, et käesoleval juhul on see nii.

37. Oma märkustes märkis kaebuse esitaja muu hulgas, et ta ei esitanud uut esialgset taotlust, kuna OLAFi otsused, millega lükati tema juurdepääsutaotlus tagasi, olid kindla tooniga. Kaebuse esitaja ei nõustunud ka OLAFi eristamisega haldus- ja seadusandliku menetluse läbipaistvuse vahel. Ta märkis, et tema arvates on haldusmenetluste läbipaistvus sageli sama oluline. Lisaks leidis kaebuse esitaja, et on küsitav, kas OLAF võiks kasutada Dalli algatatud kohtuasja avalikustamise vastu argumendina.

Ombudsmani hinnang

38. Ombudsman võtab teadmiseks OLAFi avalduse (vt eespool punkt 30), et OLAF ja komisjon andsid Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjonis mitmel avalikul kuulamisel oma tegevuse kohta „täpseid ja üksikasjalikke selgitusi“ ning et selleks andis parlamendi president järelevalvekomitee liikmetele juurdepääsu nii OLAFi juurdlusaruandele kui ka järelevalvekomitee aruandele (range konfidentsiaalsuse tingimusel).

39. Ombudsman nõustub OLAFi seisukohaga, et sellised avalikud kuulamised aitavad säilitada Euroopa kodanike usaldust ELi institutsioonide heade tulemuste vastu. Ta märgib ka, et Euroopa Parlamendi president otsustas anda järelevalvekomitee liikmetele juurdepääsu nii OLAFi juurdlusaruandele kui ka järelevalvekomitee aruandele (range konfidentsiaalsuse tingimusel). Kuigi on tõsi, et küsimuse ja tõendavate dokumentide tutvustamine parlamendile



avalike kuulamiste kaudu on väga oluline, et säilitada Euroopa kodanike usaldus ELi institutsioonide heade tulemuste vastu, ei tähenda see asjaolu iseenesest, et **üldsuse juurdepääsu** asjaomastele tõendavatele dokumentidele, nagu OLAFi juurdlusaruanne, ei tohiks lubada. Üldsuse juurdepääsu dokumentidele võib keelata üksnes juhul, kui keeldumine on õigustatud vastavalt määruses 1049/2001 sätestatud dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlevatele eeskirjadele.

40. Sellega seoses märgib ombudsman heakskiiduga, et OLAF tunnistab ise, et üldsuse teavitamine juurdlustest mängib olulist rolli pettuste ennetamisel, suurendab teadlikkust ja suurendab üldsuse usaldust liidu institutsioonide vastu (vt eespool punkt 31).

41. OLAF tugineb esiteks kontrollide, juurdluste ja auditite eesmärgi kaitsmisele (määruse 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmas taane), et põhjendada, miks tuleks keelata üldsuse juurdepääs juurdlusaruandele.

42. OLAFi lõplik otsus, millega keelduti OLAFi juurdlusaruandele juurdepääsu andmisest, tehti 31. jaanuaril 2013. Küsimust, kas keeldumine oli põhjendatud, tuleb analüüsida sel ajal valitsenud faktilise olukorra alusel.

43. Ombudsman leidis oma otsuses juhtumi 2048/2011/OV kohta, et on olemas üldine eeldus, et üldsuse juurdepääs **käimasoleva OLAFi juurdlusega** seotud dokumentidele võib põhimõtteliselt kahjustada OLAFi käimasoleva juurdluse eesmärki. Ombudsman jõudis ka järeldusele, et kui OLAFi juurdlusaruanne on **käimasolevates siseriiklikes menetlustes tõendusmaterjal**, võib üldsuse juurdepääs OLAFi juurdlusaruandele kahjustada käimasoleva siseriikliku menetluse eesmärki [20]. Peamine põhjus, miks see nii on, on see, et käimasoleva uurimise käigus saadud tõendite avalikustamine võib takistada nende tõendite kasutamist tulevases kohtumenetluses, eriti kui uurimine võib viia kriminaalmenetluseni.

44. OLAF lõpetas oma juurdluse 2012. aasta oktoobris ning saatis seejärel oma juurdlusaruande komisjonile ja Malta ametiasutustele.

45. OLAF on väitnud, et tema aruanne sisaldas teavet tunnistajate tuvastamise ja nendelt tunnistajatelt saadud teabe käsitlemise kohta. Ta märkis, et tunnistajatega seotud isiku ja teabe avalikustamine kahjustaks OLAFi tulevasi juurdlusi, kuna see heidutaks eraisikuid saatmast OLAFile teavet võimalike finantsrikkumiste kohta. OLAF nõudis, et OLAFilt ja komisjonilt võetaks teavet ning see kahjustaks ELi finants- ja majandushuvide kaitsmisele suunatud juurdluste läbiviimise olulist elementi. Ombudsman märgib, et kuigi see põhjendus võib õigustada juurdlusaruande teatavate osade (näiteks tunnistajate nimed või muu teave, mis võib neid tuvastada) kustutamist enne uurimisaruarande üldsusele avaldamist, ei piisa sellest põhjusest, et õigustada kogu aruarande avalikustamata jätmist.

46. Seoses võimalike käimasolevate uurimiste õõnestamisega Malta ametiasutuste poolt ilmnes ombudsmani uurimiste käigus, et Malta ametiasutused alustasid OLAFi juurdlusaruande põhjal vähemalt mõningaid kriminaaluurimisi. Kokkuvõttes tuvastas OLAF 2013. aasta juunis [21], et Malta ametiasutused pidasid 2012. aasta detsembris oma juurdlusaruande alusel kinni



ja esitasid süüdistuse vähemalt ühele isikule. Vahistatud isik oli vähemalt 2013. aasta juunis Malta kriminaalkohtu all. Seega oli selgelt tegemist kriminaaluurimisega, mis põhines OLAFi juurdlusaruandel ja mis oli 31. jaanuaril 2013, mil keelduti üldsuse juurdepääsust OLAFi juurdlusaruandele.

47. Asjaolu, et Malta oli käimas kriminaaluurimine 2012. aasta detsembrist kuni vähemalt 2013. aasta juunini, õigustab OLAFi juurdlusaruande avalikustamata jätmist 2013. aasta jaanuaris, kuna tõendite avalikustamine selles käimasolevas kriminaaluurimises oleks võinud kahjustada nende tõendite kasutamist tulevases kriminaalmenetluses. Seetõttu lõpetab ombudsman selle juhtumi haldusomavoli puudumise tuvastamisega.

48. Kuid 2. mai 2013. aasta algatavas kirjas palus ombudsman OLAFil anda **täpset teavet** Malta ametiasutuste **juurdluse olemasolu ja laadi** kohta ning selle kohta, miks aruande avaldamine seda juurdlust kahjustaks. Ombudsman palus OLAFil teavitada teda ka sellest, kas ta on palunud Malta õigusasutuste arvamust selle kohta, milline on aruande avalikustamise tõenäoline mõju nende menetlustele, kui see on olemas.

49. Põhjus, miks ombudsman palus OLAFil oma uurimise algatamise kirjas nendele küsimustele vastata, on see, et ainuüksi asjaolust, et OLAF saatis siseriiklikele ametiasutustele juurdlusaruande, ei saanud eeldada, et need asutused tegutsevad selle aruande alusel. Näiteks ei oleks saanud välistada, et liikmesriigi ametiasutus leiab, et aruande suhtes järelmeetmete võtmiseks ei ole põhjust või et nad lihtsalt eiravad aruannet. Seega pidi OLAF võtma ühendust Malta ametiasutustega, et kontrollida, kas 2013. aasta jaanuaris toimus käimasolev juurdlus (või vähemalt kohene väljavaade, et selline juurdlus viiakse läbi) ja kontrollida, millist mõju võib aruande avaldamine sellele juurdlusele avaldada.

50. OLAF märkis oma 2013. aasta oktoobris ombudsmanile saadetud arvamuses, et ta ei ole enne otsuse tegemist 31. jaanuaril 2013 konsulteerinud Malta ametiasutustega. Ta põhjendas seda vastust väitega, et kohtuasutuste poole pöördumist ilma konkreetse põhjuseta võib pidada neile ebavajalikuks surveks.

51. Ombudsman rõhutab siiski, et miski ei takistanud OLAFil lihtsalt konsulteerida Malta ametiasutustega, et küsida neilt 2013. aasta jaanuaris toimunud juurdluse seisu kohta, mille konkreetne ja mõjus põhjus oli see, et oli esitatud taotlus üldsuse juurdepääsuks OLAFi juurdlusaruandele, ning et OLAF pidi kontrollima mis tahes Malta juurdluse staatust, et teha kindlaks, kas selle taotluse suhtes kohaldatakse määruse 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandat taanet [22].

52. Sellist lähenemisviisi Malta ametiasutustele, mis on sel viisil põhjendatud, ei saanud pidada Malta ametiasutustele tegevuseks surve avaldamiseks. Seetõttu teeb ombudsman järgmised märkused.

53. Ombudsman leiab, et arvestades eespool punktis 47 esitatud järeldust, et käimasolevate kriminaalmenetlustega seotud erand õigustab OLAF-i keeldumist avalikustamisest asjaomasel ajal. Seega ei ole käesoleva uurimise raames vaja hinnata kahte ülejäänud erandit, millele



OLAF tugineb, nimelt isiku eraelu puutumatuse ja isikupuutumatuse kaitset ning füüsiliste või juriidiliste isikute ärihuvide kaitset.

54. Ombudsman juhib tähelepanu asjaolule, et kui seoses OLAFi juurdlusaruandega esitatakse uus üldsuse juurdepääsu taotlus, peab OLAFi otsus selle taotluse kohta tingimata sõltuma faktilisest olukorrast ajal, mil OLAF teeb otsuse üldsuse juurdepääsu taotluse kohta. Sellise otsuse asjakohased kaalutlused hõlmavad muidugi seda, kas Maltal või mujal on veel käimas asjakohased juurdlused või kohtumenetlused, mille puhul OLAFi aruanne oleks vastuvõetav tõend. Muud asjakohased kaalutlused, mis võivad õigustada uurimisarunde kustutamist, võivad olla seotud vajadusega kaitsta konkreetsete isikute isikuandmeid ja eraelu puutumatust või eespool punktis 45 kirjeldatud huvidega.

55. Ombudsman märgib lõpuks, et ta on ajakirjanduse kaudu teadlik, et 2013. aasta aprillis lekitati ajakirjandusele OLAFi juurdlusaruande versioon. Suurem osa raportist on seega nüüd üldkasutatav. See asjaolu ei ole aga käesoleva uurimise seisukohast asjakohane.

C. Kokkuvõte

Selle kaebuse uurimise põhjal lõpetab ombudsman selle haldusomavoli puudumise tuvastamisega. Ta teeb järgmist:

TÄIENDAVAD MÄRKUSED:

1. Ombudsman on seisukohal, et kui OLAF keeldub käimasolevate siseriiklike menetluste tõttu dokumentidele juurdepääsu andmisest (määruse 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandale taandele tuginemine), peaks ta esitama põhjendused, mis võimaldavad hagejal mõista, miks dokumentide avaldamine kahjustaks konkreetset ja tegelikult käimasolevat siseriiklikku menetlust.

2. Välja arvatud ilmsedel juhtudel, peaks OLAF enne dokumentidele juurdepääsu keelamist küsima liikmesriikide ametiasutustelt teavet ja seisukohti, sest nende avalikustamine kahjustaks käimasolevaid siseriiklikke menetlusi.

Sellest otsusest teavitatakse kaebuse esitajat ja OLAFit.

Emily O'Reilly

Strasbourg, 16. detsember 2013

[1] Kaebuse esitaja esitas ka kaebuse 257/2013/OV, mis käsitleb tema taotlust üldsuse juurdepääsuks komisjoni dokumentidele, mis on seotud volinik Dalli tagasiastumisega.



[2] Huuletubakas on suukaudne tubakatoode, mida praegu müüakse seaduslikult ainult Rootsis.

[3] Endine volinik Dalli esitas 24. detsembril 2012 Üldkohtule tühistamishagi ja kahju hüvitamise hagi (kohtuasi T-562/12 : *Dalli vs. komisjon*). Tühistamishagi puudutab komisjoni presidendi 16. oktoobri 2012. aasta väidetavat otsust, millega nõuti volinik Dallilt OLAFi aruande alusel tagasiastumist. Kahju hüvitamise hagi nõutakse selle otsusega väidetavalt tekitatud moraalse ja varalise kahju hüvitamist. Nende meetmete üksikasjad avaldati Euroopa Liidu Teatajas 1. veebruaril 2013.

[4] 19. oktoobril 2012 teatas OLAF, et on edastanud juhtumi Malta pädevatele õigusasutustele, „et nad kaaluksid asjaomaste isikute tegevuse kriminaalõiguslikke aspekte“.

[5] Määrus 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele, EÜT 2001, L 145, lk 43.

[6] Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes on sätestatud, et „*institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avalikustamine kahjustaks (...) kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve*“.

[7] Määrus 1073/99 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta, EÜT L 136, lk 1.

[8] Liidetud kohtuasjad T-391/03 ja T-70/04: *Franchet ja Byk* , EKL 2006, lk II-2023, punktid 121–123.

[9] Kohtuasi T-50/00: *Dalmine Spa vs. komisjon* , EKL 2004, lk II-2395, punkt 83.

[10] Eespool viidatud kohtuotsus *Franchet ja Byk* , punktid 108–118.

[11] kohtuasi C-404/10 P: *komisjon vs. Éditions Odile Jacob* ; Kohtuasi C-477/10 P: *komisjon vs. Agrofert Holding* .

[12] Määrus nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta, EÜT 2001, L 8, lk 1.

[13] kohtuasi C-362/08 P : *Internationaler Hilfsfonds vs. komisjon* , EKL 2010, lk I-669, punkt 57.

[14] Esimese Astme Kohtu otsus kohtuasjas T-237/05 : *Éditions Odile Jacob vs. komisjon* , EKL 2010, lk II-2245, punkt 161.

15. juuli 1997. aasta otsus kohtuasjas T- 237/94: *N vs. komisjon* (EKL AT 1997, lk I-A-97, II-289, punkt 81).



16. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-28/08 P : *komisjon vs. Bavarian Lager* (EKL 2010, lk I-6055, punktid 60 ja 63).

[17] Ombudsmani otsus asjas 876/2011/RT, punkt 59.

Otsus kohtuasjas C-139/07 P: *komisjon vs. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* (EKL 2010, lk I-05885, punktid 55, 61–62); Otsus kohtuasjas C-477/10 P: *komisjon vs. Agrofert Holding*, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 59.

[19] Otsus kohtuasjas T- 111/11: *ClientEarth vs. komisjon*, seni avaldamata, punkt 67.

[20] Ombudsman märgib eelkõige, et määruse 1073/99 artikli 9 lõikes 2 on sätestatud, et OLAFi poolt juurdluse tulemusel koostatud aruanded „on vastuvõetavad tõendid selle liikmesriigi haldus- või kohtumenetluses, kus nende kasutamine osutub vajalikuks, *samal viisil ja samadel tingimustel kui riiklike haldusinspektorite koostatud haldusaruanded*”.

[21] Ombudsman märgib, et OLAFi peadirektori märkused Euroopa Parlamendi eelarvekontrollikomisjoni 18. juuni 2013. aasta koosolekul olid sõnastatud järgmiselt (vt lk 2, teine lõik): „*Pärast OLAFi juurdlusaruande edastamist Malta peaprokurörile alustasid pädevad riiklikud asutused oma kriminaaluurimist kolme isiku suhtes. Malta kohtunik esitas seejärel süüdistuse isikule, kes oli väidetavalt palunud altkäemaksu, kes võeti vahi alla ja kelle suhtes on nüüd käimas kriminaalmenetlus pärast seda, kui ta oli vabastatud kaitsjoni vastu. Malta ametiasutused ei suutnud lõpetada G. Dalli uurimist detsembris, kui teisele isikule esitati süüdistus. D. Dalli esitas tõendid, mis kinnitavad, et ta ei ole tervislik ja teda ei saa seega kohtusse kutsuda. Tema suhtes ei ole kriminaaluurimist veel lõpule viidud. Äsja ametisse nimetatud Malta politseivolniku hiljutised avaldused ei muuda neid fakte.*” Kõnealused märkused on kättesaadavad aadressil:

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

[22] Ombudsman juhib tähelepanu sellele, et OLAF konsulteeris liikmesriikide õigusasutustega teise juhtumi puhul, mille puhul toimus menetlus riigi tasandil (liidetud juhtumid 723/2005/OV ja 795/2005/OV). See võimaldas OLAFil avaldada mõned kaebuse esitaja nõutud dokumendid.