

Tämä sivu on konekäännetty [\[Linkki\]](#). Konekäännökset voivat sisältää virheitä, jotka saattavat heikentää selkeyttä ja tarkkuutta. Oikeusasiamies ei vastaa mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista. Tietojen luotettavuus ja oikeusvarmuus varmistuvat lukemalla edellä linkitetty lähdekielinen versio (englanti). Lisätietoja on [kieli- ja käännöskäytännöissämme](#) [\[Linkki\]](#).

Päätös asiassa 2048/2011/OV - Yleisön oikeus tutustua OLAF:n virkamatkaraportteihin

Päätös

Kanteluasia 2048/2011/OV - Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 04/11/2011 - Päätökset, pvm 11/12/2013 - Toimielin, jota kantelu koskee Euroopan petostentorjuntavirasto (Ei hallinnollista epäkohtaa) |

Kantelija pyysi saada OLAF:lta nähtäväkseen kolme yhteisistä virkamatkoista laadittua kertomusta ja niiden liitteet, jotka koskivat OLAF:n suorittamaa tutkintaa tekstiilien vilpillisestä tuonnista Bangladeshista EU:n alueelle. OLAF kieltäytyi luovuttamasta asiakirjoja ja väitti, että asiakirjojen antaminen vaarantaisi tutkinnan tarkoituksen, kolmansien osapuolten kaupalliset edut ja asiakirjassa mainittujen henkilöiden yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojelun. OLAF toi esille, että tullien takaisinperintämenettelyt olivat edelleen meneillään joissakin jäsenvaltioissa.

Kantelija kääntyi oikeusasiamiehen puoleen ja väitti, että OLAF oli kieltäytynyt väärin perustein luovuttamasta pyydettyjä asiakirjoja.

OLAF pitäytyi lausunnossa kannassaan. Se toi jälleen esille, että eri jäsenvaltioiden tuomioistuimissa oli edelleen vireillä noin 50 kannetta, joista noin 30 oli vireillä Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Oikeusasiamies totesi, että koska kolme yhteisistä virkamatkoista laadittua kertomusta ja niiden liitteet olivat todistusaineistoa meneillään olevissa kansallisissa takaisinperintämenettelyissä, asiakirjojen luovuttaminen vaarantaisi menettelyjen tarkoituksen. Oli siis kohtuullisesti ennakoitavissa eikä pelkästään teoreettisesti otaksuttavissa, että pyydettyjen asiakirjojen luovuttaminen voisi vaarantaa niiden tosiasiallisen käytön merkittävänä todistusaineistona.

Oikeusasiamies päätti näin ollen tutkimuksen toteamalla, ettei asiassa havaittu hallinnollista epäkohtaa.



Kantelun tausta

1. Kantelu koskee kieltäytymistä antamasta yleisön tutustuttavaksi OLAFin tarkastuskertomuksia.

2. Kantelija, joka on belgialaisen asianajotoimiston asianajaja, toimitti 29 päivänä maaliskuuta 2011 kolme erillistä hakemusta saada tutustua seuraaviin kolmeen asiakirjaan asetuksen (EY) N:o 1049/2001 [1] nojalla:

1) Bangladesh – Euroopan yhteisö – Maaliskuussa 2007 tehdyn hallinnollisen yhteistyön yhteisen operaation loppuraportti (kaikki liitteet mukaan luettuina);

2) Bangladesh – Euroopan yhteisö – huhtikuussa 2008 tehdyn hallinnollisen yhteistyön yhteisen operaation loppuraportti (kaikki liitteet mukaan luettuina); ja

3) Bangladeshin viranomaiset (Export Promotion Bureau (EPB) – Euroopan komissio (OLAF) – Loppuraportti hallinnolliseen yhteistyöhön liittyvästä yhteisestä virkamatkasta maaliskuussa 2009 (mukaan lukien kaikki liitteet).

3. Koska kantelija ei saanut vastausta hänen hakemuksiinsa asetetussa määräajassa, hän esitti uudistetun pyynnön 3. toukokuuta 2011.

4. OLAF epäsi 20.7.2011 oikeuden tutustua näihin kolmeen asiakirjaan sillä perusteella, että yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin vahingoittaisi tutkimuksen tarkoitusta, vahingoittaisi kolmannen osapuolen kaupallisia etuja, heikentäisi OLAFin päätöksentekoprosesseja ja heikentäisi asiakirjoissa yksilöityjen henkilöiden yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa.

5. Valituksen tekijä esitti uudistetun pyynnön 3 päivänä elokuuta 2011 päivätyllä kirjatulla kirjeellä. Kantelija totesi kirjeessään, että hän oli tällä välin saanut tutustua vuosien 2008 ja 2009 tarkastuskertomuksiin (Belgian hallinnolta), mutta hänellä ei ollut vuoden 2007 tarkastuskertomusta ja sen liitteitä eikä vuosien 2008 ja 2009 tarkastuskertomusten liitteitä. Hän esitti useita perusteluja siitä, miksi ne olisi vapautettava.

6. Koska OLAF ei vastannut kantelijan uudistettuun pyyntöön, hän teki kantelun oikeusasiamiehelle.

Tutkimuksen kohde

7. Kantelussaan oikeusasiamiehelle kantelija esitti seuraavan väitteen ja väitteen:

Väite:



OLAF on perusteettomasti kieltäytynyt antamasta 1) ”Bangladesh – Euroopan yhteisö – maaliskuun 2007 yhteisen hallinnollisen yhteistyön loppuraportti” (asia OF/2006/0644), mukaan lukien kaikki liitteet; 2) kaikki huhtikuussa 2008 tehdyn hallinnollisen yhteistyön yhteisen tarkastuskäynnin loppuraportin ”Bangladesh – Euroopan yhteisö” liitteet (asia OF/2007/0821); ja 3) kaikki liitteet ”Bangladesh authorities (EPB) – Euroopan komissio (OLAF) – Yhteisen hallinnollisen yhteistyön loppuraportti maaliskuussa 2009” (asia OF/2007/0822).

Väite:

OLAFin olisi annettava oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin.

Tutkimus

8. Kantelu toimitettiin OLAFille lausuntoa varten. Oikeusasiamiehen yksiköt tarkastivat OLAFin asiakirjat 10. tammikuuta 2012. (Tarkastus koski kaikkia kantelijan pyytämiä asiakirjoja ja OLAFin kolmea tutkimusaineistoa OF/2006/0644, OF/2007/0821 ja OF/2007/0822.) Kolme päivää myöhemmin OLAF lähetti vastauksensa uudistettuun pyyntöön. Oikeusasiamies lähetti 6. helmikuuta 2012 jäljennöksen tarkastuskertomuksesta kantelijalle ja OLAFille. OLAF lähetti lausuntonsa 7. helmikuuta 2012. Oikeusasiamies toimitti lausunnon kantelijalle ja pyysi häntä esittämään huomautuksensa launnosta ja tarkastuskertomuksesta. Kantelija ei kuitenkaan lähettänyt huomautuksia.

Oikeusasiamiehen analyysi ja johtopäätökset

A. Väitellään OLAFin kieltäytyneen virheellisesti antamasta oikeutta tutustua tarkastusraportteihin ja niihin liittyviin väitteisiin

OLAFin nimenomainen päätös uudistetusta hakemuksesta

9. OLAF lähetti 13. tammikuuta 2012 – toisin sanoen sen jälkeen, kun oikeusasiamies oli aloittanut tämän tutkimuksen ja kolme päivää sen jälkeen, kun oikeusasiamies oli tarkastanut asiakirjat – vastauksensa kantelijan asiakirjapyyntöön.

10. Vastauksessaan OLAF huomautti alustavasti, että sillä oli OLAFin tutkimuksia koskevan lainsäädännön nojalla oikeudellinen velvollisuus käsitellä tutkimuksissaan saatuja tietoja luottamuksellisina ja salassapitovelvollisuuden alaisina (se viittasi erityisesti asetuksen (EY) N:o 1073/99 [2] 8 artiklan 2 kohtaan). OLAF huomautti, että näillä luottamuksellisuutta ja salassapitovelvollisuutta koskevilla säännöillä pyritään suojelemaan tutkimusten tarkoitusta ja



asianomaisten henkilöiden oikeutettuja oikeuksia.

11. OLAF täsmensi myös, että koska asetuksen 1049/2001 tarkoituksena on antaa yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin, asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla julkistettu asiakirja tulee julkisuuteen.

12. Koska kantelija oli saanut oikeuden tutustua vuosien 2008 ja 2009 yhteisiin tarkastuskertomuksiin, OLAF selvensi, että se ei ollut itse paljastanut näitä asiakirjoja yleisölle ja että näin ollen vuosien 2008 ja 2009 tarkastuskertomukset on voitu luovuttaa yksityishenkilöille etuoikeutettujen käyttöoikeuksien mukaisesti kansallisten tullien perintämenettelyjen yhteydessä. OLAF korosti kuitenkin, että tällainen etuoikeutettu oikeus tutustua asiakirjoihin ei merkitse asetuksen 1049/2001 mukaista asiakirjojen julkistamista.

13. Tämän jälkeen OLAF kuvaili niiden asiakirjojen sisältöä, joihin kantelija pyysi saada tutustua. Se totesi, että maaliskuussa 2007 laadittu yhteinen tarkastuskertomus sisälsi tulokset jäsenvaltioille tullietuustullilla tapahtuvan tuonnin tueksi esitettyjen Bangladeshin yleisen tullietuusjärjestelmän (GSP) alkuperätodistusten (lomake A) aitouden/kelpoisuuden tarkastamisesta sekä näiden tavaroiden alkuperäaseman määrittelystä GSP-lainsäädännön mukaisesti. Vuosien 2007, 2008 ja 2009 yhteisten tarkastuskertomusten liitteet sisälsivät seuraavat asiakirjat: raportit OLAFin tutkijoiden vierailuista Bangladeshin viranomaisiin ja asianomaisiin vientiä harjoittaviin yrityksiin; OLAFin, muiden komission yksiköiden ja Bangladeshin toimivaltaisten viranomaisten välinen kirjeenvaihto; virkamattojen aikana tai sen jälkeen vaihdetut tositteet, kuten GSP-alkuperätodistusten luettelot ja jäljennökset, luettelot yrityksistä, joita pätemättömät tai väärät alkuperätodistukset koskevat (lomake A); ja näytteet yhtenäisestä hallinnollisesta asiakirjasta (SAD) ilmoituksista.

14. OLAF vahvisti näin ollen, että se oli alun perin kieltäytynyt antamasta oikeutta tutustua asiakirjoihin. Se totesi katsovansa edelleen, että asiakirjojen luovuttaminen vahingoittaisi tutkinnan tarkoitusta, vahingoittaisi kolmansien osapuolten kaupallisia etuja ja heikentäisi asiakirjoissa yksilöityjen henkilöiden yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa. OLAF ei enää katsonut, että julkisuus heikentäisi OLAFin päätöksentekoprosesseja.

15. OLAF totesi tutkimuksen tarkoituksen heikentämisestä, että sen tutkimukset asioissa OF/2006/0644, OF/2007/0821 ja OF/2007/0822 olivat päättyneet, mutta asiaan liittyvät kansallisella tasolla toteutettavat jatkotoimet olivat käynnissä ja voisivat johtaa jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten suorittamiin perintätoimiin ja/tai rikosoikeudellisiin tai hallinnollisiin tutkimuksiin. Näin ollen se, että asiakirjat, jotka sisältävät tietoja OLAFin tutkimuksista näissä tapauksissa, on laadittu ja/tai vaihdettu tutkimusvaiheessa, ei tee poikkeusta mahdolliseksi, koska on ennakoitavissa, että OLAFin tutkimusten lopputulos saattaa vakavasti vaarantua. Se lisäsi, että jäsenvaltioissa käynnissä olevat asiaan liittyvät menettelyt voivat olla erittäin pitkiä erityisesti silloin, kun niihin liittyy rikosoikeudellisia tai oikeudellisia muutoksenhakekeinoja, eikä ole poikkeuksellista, että tällaiset tapaukset kestävät yli kymmenen vuotta.

16. OLAF täsmensi erityisesti, että tutkimustensa jälkeen se toimitti tietoja asianomaisten 18 jäsenvaltion toimivaltaisille tulliviranomaisille, jotta ne voisivat aloittaa perintämenettelyn ja/tai



päättää uusien rikosoikeudellisten tai hallinnollisten menettelyjen toteuttamisesta. OLAF korosti, että kaikkia asiaan liittyviä menettelyjä ei ollut saatettu päätökseen Belgiassa, Saksassa, Espanjassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Italiassa ja Alankomaissa. Pyydettyihin asiakirjoihin sisältyvät tiedot koskevat samankaltaisia tekstiilituotteita ja samoja viejiä, ja ne ovat merkityksellisiä eri jäsenvaltioiden menettelyjen kannalta. Se totesi näin ollen, että kyseisistä yrityksistä tietyssä jäsenvaltiossa tapahtuvaa tuontia koskevien tietojen ilmaisemisella voi olla suora vaikutus toisessa jäsenvaltiossa vireillä oleviin menettelyihin. Koska näiden menettelyjen päätökseen saattamiseen ei ole vielä kulunut kohtuullista aikaa, näiden tietojen ilmaiseminen vaikuttaisi menettelyn lopputulokseen.

17. OLAF väitti lisäksi, että pyydettyjen asiakirjojen paljastaminen paljastaisi asianomaisten jäsenvaltioiden toimijoiden kaupalliset ja taloudelliset tiedot ja voisi vaarantaa todisteiden tehokkaan käytön oikeudellisissa menettelyissä ja käynnissä olevissa tullien perintämenettelyissä jäsenvaltioissa. Näin ollen jäsenvaltioiden seurantatoimien tarkoituksen lisäksi komission seurantatoimien tarkoitus (eli tullien kantaminen) vaarantuisi selvästi EU:n talousarvion kustannuksella.

18. Tältä osin OLAF viittasi unionin yleisen tuomioistuimen asiassa *Franchet ja Byk* antamaan tuomioon [3], jossa unionin tuomioistuin katsoi, että sellaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen, jotka voisivat olla todiste kansallisessa tuomioistuimessa, voisi vaarantaa sen, että kansalliset viranomaiset voisivat käyttää näitä todisteita tehokkaasti. OLAF viittasi myös unionin yleisen tuomioistuimen asiassa *Dalmine Spa vastaan komissio* [4] antamaan tuomioon, jossa unionin tuomioistuin katsoi, että meneillään olevaan tutkimukseen liittyvien tietojen antaminen yrityksille voi haitata komission tutkimuksen tehokkuutta, koska sen avulla asianomaiset yritykset voisivat yksilöidä, mitkä tiedot olivat jo komission tiedossa ja näin ollen, mitä tietoja siltä voitiin vielä salata. Unionin yleinen tuomioistuin on myös myöntänyt, että jopa tutkinnan kohteena olevalta asianosaiselta voidaan evätä tiettyjä tietoja, jos näiden tietojen ilmaiseminen heikentää kyseisen tutkimuksen tehokkuutta. OLAF väitti, että tämä päättely koski *sitäkin suuremmalla syyllä* tietojen julkistamista.

19. OLAF väitti myös, että kaikki pyydettyt asiakirjat olivat osa komission (OLAF) ja Bangladeshin toimivaltaisten viranomaisten välillä asetuksen (EY) N:o 515/97 [5] 19 ja 20 artiklan mukaisesti vaihdettuja tietoja. Tämä asetus muodostaa oikeusperustan jäsenvaltioiden (tai kolmansien maiden) hallinto- ja tulliviranomaisten ja komission keskinäiselle avunannolle ja tiiviille yhteistyölle. Pyydettyt asiakirjat sisältävät erityisesti OLAFin ja jäsenvaltioiden tulliviranomaisten tutkimusten yhteydessä vaihdettuja operatiivisia tietoja sekä tekstiilialan alkuperäsääntöjen tulkintaa koskevia kuulemisia erityistapauksissa. Näitä tietoja suojataan asetuksen (EY) N:o 515/97 45 artiklassa säädetyllä salassapitovelvollisuudella, jonka mukaan asetuksen nojalla toimitettuja tietoja ei saa lähettää muille kuin niille henkilöille, jotka ovat jäsenvaltioissa tai EU:n toimielimissä, joiden tehtävät edellyttävät heidän tietävän tai käyttävän niitä.

20. OLAF viittasi asetuksen 515/97 45 artiklan 3 kohtaan, jossa säädetään seuraavaa: ”*edellä 1 ja 2 kohta eivät estä käyttämästä tämän asetuksen mukaisesti saatuja tietoja oikeustoimissa tai menettelyissä, jotka on pantu vireille tulli- tai maatalouslainsäädännön noudattamatta*



jättämisen johdosta ". OLAF huomautti kuitenkin, että kantelijan pyyntö saada tutustua asiakirjoihin oli käsitelty asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla eikä oikeudenkäynnin yhteydessä. Nyt käsiteltävässä asiassa pyydettyjen asiakirjojen julkistaminen olisi vastoin asetuksen (EY) N:o 515/97 tavoitteita ja OLAFin mahdollisuuksia suorittaa tutkimuksia yhteistyössä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden toimivaltaisten tulliviranomaisten kanssa.

21. OLAF totesi lisäksi, että yhteisten tarkastuskertomusten liitteet sisälsivät kirjeenvaihtoa Bangladeshin toimivaltaisten viranomaisten kanssa OLAFin ja jäsenvaltioiden tulliviranomaisten suorittaman erityisen tutkimuksen yhteydessä mahdollisten petosten ja muun unionin talousarviota vahingoittavan laittoman toiminnan havaitsemiseksi. Näiden asiakirjojen julkistaminen antaisi yleisölle käsityksen OLAFin ja jäsenvaltioiden tulliviranomaisten työmenetelmistä niiden tutkiessa tullipetoksia.

22. OLAF totesi lisäksi, että pyydettyjen asiakirjojen julkisuus vaikuttaisi OLAFin omien tutkimusten tulevaisuuteen. Nyt käsiteltävän kaltaisissa asioissa on tarpeen säilyttää OLAFin kyky suorittaa tutkimuksia yhteistyössä jäsenvaltioissa ja kolmansissa maissa toimivien vastaavien tahojen kanssa ilman, että on tarpeen katsoa, että niiden kirjeenvaihto voitaisiin julkistaa sen jälkeen, kun OLAFin loppukertomus on hyväksytty. Bangladeshin viranomaisten ja OLAFin välillä käsiteltävässä asiassa vaihdetut tiedot koskevat paitsi yksittäisiä tutkimuksia myös yleisemmin tutkimusstrategiaa, toteutettuja toimia ja toteutettuja operatiivisia toimia. Tällaisten tietojen julkistaminen antaisi maahantuojille mahdollisuuden löytää keinoja välttää tullien maksaminen EU:n talousarvioon ja kiertää EU:n tullilainsäädännön sääntöjä. Lisäksi kolmansien maiden viranomaiset pitäytyisivät toimittamasta täydellisiä tietoja OLAFille. Koska nämä tiedot ovat tarpeen komission ja kansallisten tulliviranomaisten välistä yhteistyötä ja keskinäistä avunantoa varten petosten torjumiseksi, OLAFilta evättäisiin olennaiset tiedot nykyisten ja tulevien petostenvastaisten tutkimusten käynnistämiseksi, toteuttamiseksi ja saattamiseksi onnistuneesti päätökseen. OLAF huomautti, että parhaillaan on käynnissä tutkimuksia, jotka koskevat epäiltyjä samanlaisia sääntöjenvastaisuuksia Bangladeshista peräisin olevien tekstiilien tuonnissa. Se totesi, että asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi haitata näitä tutkimuksia.

23. OLAF väitti myös, että osa pyydettyistä asiakirjoista sisälsi tunnistettujen henkilöiden henkilötietoja, joita ei voida paljastaa yleisölle. Asiakirjoihin sisältyi erityisesti komission työntekijöiden, jäsenvaltioiden ja Bangladeshin viranomaisten virkamiesten sekä yksityisten yhteisöjen työntekijöiden henkilötietoja. Näiden henkilötietojen luovuttaminen meneillään olevien seurantamenettelyjen yhteydessä vaarantaisi selvästi asianomaisten henkilöiden yksityisyyden ja koskemattomuuden asetuksen (EY) N:o 45/2001 vastaisesti. OLAF totesi, että sen on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet, jotta se ei altista kyseisiä henkilöitä kohtuuttomalle ulkoiselle painostukselle, joka johtaisi OLAFin mahdollisten tulevien tutkimusten ja OLAFin päätöksentekoprosessin vakavaan heikentämiseen. Virkamiesten nimien julkistaminen voi helpottaa tai kannustaa heitä koskevaan arvosteluun, mikä nimenomaisen rakenteensa tai väistämättömän vaikutuksensa vuoksi vahingoittaisi OLAFin kykyä suorittaa tällaisia tutkimuksia riippumattomasti. Lisäksi se haittaisi OLAFin ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä. Viime kädessä tämä haittaisi OLAFin kykyä hyväksyä lopullisia kantoja, joissa ei ole ulkopuolista vaikutusta yleisen edun nimissä.



24. OLAF totesi myös, että pyydetyt asiakirjat sisälsivät niiden yritysten nimet, jotka olivat tarkastustoimien kohteena Bangladeshin ja OLAFin yhteisten tarkastuskäyntien yhteydessä. Asiakirjoihin sisältyvät tiedot sisältävät niiden yritysten henkilöllisyyden, joita pätemättömät tai väärät alkuperätodistukset koskevat. Näiden nimien julkistaminen vahingoittaisi oikeushenkilöiden mainetta. Tällaisessa tutkimuksessa mukana olevien oikeussubjektien nimien paljastaminen osoittaisi negatiivisesti, johtaisi mahdollisiin vääristelyihin niiden toiminnasta ja siten vahingoittaisi niiden mainetta ja muita oikeutettuja kaupallisia etuja.

25. OLAF totesi lisäksi, että jotkin yhteisten tarkastuskertomusten liitteistä ovat jäljennöksiä raporteista, jotka yhteisten matkojen virkamiehet laativat kyseisten yksityisten yksiköiden tiloihin tehtyjen käyntien jälkeen. Osa liitteistä sisältää kaupallisesti arkaluonteisia tietoja yksityisistä yhteisöistä, joiden paljastaminen voisi vahingoittaa niiden kaupallisia etuja. Näiden asiakirjojen julkistaminen paljastaisi erityisesti tietoja yksityisten yritysten liikesalaisuuksista, kuten tuotannon koostumuksesta, markkinaosuudesta, tekstiilituotteiden valmistajista ja vireillä olevista yksityisiin yrityksiin liittyvistä oikeudenkäynneistä. On selvää, että näiden tietojen julkistaminen vahingoittaisi asianomaisten yritysten laillisia kaupallisia ja kaupallisia etuja.

26. OLAF totesi myös, että suurin osa liitteistä oli Bangladeshin viranomaisten kolmannen osapuolen asiakirjoja ja että sen olisi asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti kuultava Bangladeshin viranomaisia arvioidakseen, sovelletaanko poikkeuksia, paitsi jos oli selvää, että asiakirjat luovutetaan tai niitä ei luovuteta. OLAFin mukaan edellä esitettyjen syiden perusteella oli kuitenkin selvää, että pyydettyjen asiakirjojen ilmaiseminen vahingoittaisi sen tutkimusten tarkoitusta, koska se haittaisi jatkuvaa tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden ja Bangladeshin toimivaltaisten viranomaisten kanssa asetuksen (EY) N:o 515/97 mukaisesti. Sen vuoksi Bangladeshin viranomaisten kuuleminen ei ollut tarpeen.

27. Ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon osalta OLAF väitti, että kun otetaan huomioon sen petostentorjuntatutkimusten luonne ja erityisesti sen keräämien todisteiden luottamuksellisuus, on oltava hyvin selviä seikkoja, jotka osoittavat ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon, jotta tutkinta-aineistosta saatujen todisteiden julkistaminen olisi perusteltua. Edellä esitetyn perusteella OLAF katsoi kuitenkin, että ei ollut olemassa seikkoja, jotka osoittaisivat, että olisi olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttäisi tietojen ilmaisemista evätyistä asiakirjoista, jotka olisivat suuremmat kuin edut, jotka liittyvät OLAFin valmiuksiin suorittaa petostentorjuntatutkimuksia, mukaan lukien kansallisten viranomaisten valmiudet tehdä päätöksiä tai jatkotoimia tällaisten tutkimusten jälkeen.

28. OLAF totesi lopuksi, että se oli tutkinut mahdollisuutta antaa osittainen oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, mutta koska niiden sisältämät tiedot kuuluivat kokonaan ainakin yhden mainituista poikkeuksista, osittainen tutustuminen ei ollut mahdollista.

Oikeusasiamiehelle tutkimuksen aikana esitetyt perustelut

29. OLAF totesi oikeusasiamiehelle toimittamassaan lausunnossa, että pyynnön kohteena



oleviin asiakirjoihin tutustumisen epäämisperusteet on esitetty uudistettuun pyyntöön 13.1.2012 antamassaan vastauksessa (ks. edellä 9–28 kohta). OLAF kiinnitti kuitenkin oikeusasiamiehen huomion käsiteltävän asian erityisiin näkökohtiin eli siihen, että eri jäsenvaltioiden kansallisissa tuomioistuimissa oli edelleen noin 50 muutoksenhakumenettelyä, joista noin 30 oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja että pyydetty asiakirjat sisältävät tunnistettujen henkilöiden henkilötietoja ja tarkastuskäyntien tarkastuksiin osallistuvien yritysten tietoja. OLAF huomautti myös, että kantelija, belgialainen asianajaja, ei ollut ilmoittanut, minkä asiakkaan puolesta hän toimii. OLAF totesi, että yritys, johon sovelletaan perintämenettelyä, voi puolustautumisoikeuksiaan käyttäen pyytää saada tutustua asianomaisiin asiakirjoihin näiden perintämenettelyjen ja niihin liittyvien tuomioistuin- tai palautus- tai peruutusmenettelyjen yhteydessä (jäljempänä *REM/REC-menettelyt* [6]).

30. OLAF pyysi myös anteeksi pyyntöjen käsittelyn viivästymistä.

31. Oikeusasiamiehen yksiköiden suorittaman tarkastuksen yhteydessä OLAFin edustajat huomauttivat 10.1.2012, että OLAF oli saanut vuoden 2009 tarkastuskäynnin aikana neljä seuraavaa asiakirjaa kustakin yli 3000 petollisesta tuonnista: I) lomake A – Bangladeshin viranomaisten antama asiakirja, jonka mukaan tavaroilla on oikeus tullietuuskohdeltuun; II) kauppalasku; III) kuljetusasiakirja/konossementti; ja iv) Bangladeshin vientiin tarkoitettu tulliasiakirja. OLAF totesi, että asiakirjat iii ja iv) oli väärennetty ja niitä oli käytetty A-lomakkeen hankkimiseen, joka oli näin ollen saatu perusteettomasti. OLAFin edustajat selittivät lisäksi, että tekstiilien vilpillistä tuontia Bangladeshista koskeva OLAFin tutkimus oli aloitettu vuonna 2006, että OLAFin Bangladeshiin oli jo tehty neljä virkamatkaa ja että viides tarkastuskäynti oli suunnitteilla. Ne mainitsivat myös, että kantelijan pyytämät asiakirjat käsittivät tuhansia sivuja.

32. Tarkastuksen aikana OLAF toimitti kustakin kolmesta OLAFin tutkimusasiakirjasta jäljennöksen seuraavista: 1) OLAFin loppukertomus; 2) asian käsittelyn lopettamista koskeva ilmoitus; ja 3) OLAFin seurantasuositus sekä jäljennös seurantakirjeestä, jonka OLAF oli lähettänyt kaikille jäsenvaltioille 14. syyskuuta 2010 ja Bangladeshin viranomaisille 17. syyskuuta 2010. Vastauksena kysymykseen, mikä on nykyinen kanta jäsenvaltioissa toteutettaviin jatkotoimiin, OLAFin edustajat toimittivat OWNRES-tietokannasta tulosteen, josta käy ilmi eri jäsenvaltioiden hallinnollisten tai oikeudellisten menettelyjen (avoin/suljettu) tilanne.

33. Kantelija ei esittänyt huomautuksia komission lausunnosta tai tarkastuskertomuksesta. Oikeusasiamiehen toimiston kanssa 11. syyskuuta 2012 käydyssä puhelinkeskustelussa kantelija ilmoitti, ettei hänellä ollut mitään lisättävää ja että hän piti kantelunsa voimassa.

Oikeusasiamiehen arviointi

34. Oikeusasiamies toteaa ensinnäkin, että kantelijan pyytämät asiakirjat, erityisesti yhteisten tarkastuskäyntien loppuraporttien liitteet, ovat erittäin laajoja ja sisältävät yhteensä useita tuhansia sivuja. Ne ovat:

I. Hallinnollisen yhteistyön yhteisen tarkastuskäynnin loppuraportti (OF/2006/0644), joka



sisältää seuraavat 9 liitettä (yhteensä 643 sivua) :

- 1) OLAFin raportti vierailusta (29.3.2007) Bangladeshin kansalliseen verohallintoon (NBR) ja kansalliselta keskuspankilta saadut asiakirjat;
- 2) OLAFin raportti Bangladeshin viejäyhdistyksen vierailusta (29.3.2007) ja järjestöltä saadut asiakirjat;
- 3) EPB:n lausunto ja luettelo tarkastuskäynnin aikana yksilöidyistä Tanskaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevista vääristä todistuksista;
- 4) OLAFin kertomus viejään tehdystä vierailusta (24.3.2007) ja sitä tukevat asiakirjat;
- 5) luettelo mitätöidyistä GSP-lomakkeista A (jotka on yksilöity tarkastuskäynnin aikana), jotka koskevat kahta viejää;
- 6) luettelo todistuksista, jotka EPB:n on vielä tarkistettava;
- 7) viejään liittyvät asiakirjat;
- 8) viejään liittyvät asiakirjat; ja
- 9) EPB:n toimittama CD-ROM-levy, jossa on EPB:n Bangladeshissa tammikuun 2004 ja helmikuun 2007 välisenä aikana antama pääluettelo A-lomakkeista, jotka sisältävät viejä- ja tuojayritysten nimet.

II. Hallinnollisen yhteistyön yhteisen tarkastusmatkan (OF/2007/0821) 24.4.2008 antaman loppuraportin (OF/2007/0821) 7 liitettä :

- 1) luettelo väärennetyistä todistuksista;
- 2) luettelo muutetuista todistuksista;
- 3) viejäyrityksen johtajan todistajanlausunto; viralliset ja virheelliset EPB-kirjeet Yhdistyneen kuningaskunnan tullille;
- 4) Virheelliset EPB-kirjeet eri jäsenvaltioiden tulliviranomaisille;
- 5) + 6) CD-ROM-levy, jossa on Bangladeshin kansallisen keskuspankin vientitiedostoja ja EPB:n tietokannasta saatuja tietoja; ja
- 7) Luettelo todistuksista, jotka EPB:n on vielä tarkistettava.

III. Hallinnollisen yhteistyön yhteisen tarkastusmatkan (OF/2007/0822) 25.3.2009 antaman loppuraportin 11 liitettä :



- 1) EPB:n lausuma ja luettelo vääristä GSP-todistuksista;
- 2) EPB:n lausuma virheellisistä todistuksista, jotka EPB on antanut viejien toimittamien väärin tietojen perusteella, ja luettelo todistuksista;
- 3) luettelo yrityksistä, joita pätemättömät todistukset koskevat;
- 4) EPB:n kirjeet kansalliselle keskuspankille maaliskuussa 2009;
- 5) NBR:n EPB:lle lähettämä kirje ja CD-ROM, joka sisältää kahden yrityksen vientitiedot;
- 6) viejäyrityksen johtajan lausunto ja Bangladeshin viejäyhdistyksen kirje EPB:lle (käännöksellä englanniksi);
- 7) EPB:n johtajan lausunto yrityksestä (käännöksellä englanniksi);
- 8) otokset yhtenäisistä hallinnollisista asiakirjoista (SAD-asiakirjat) tullitoimipaikasta;
- 9) luettelot kahdeksan yrityksen GSP-todistuksista, jotka OLAF on toimittanut EPB:lle;
- 10) Liitteessä 10 oli neljä asiakirjaa, jotka koskivat tekstiilien 3311 vilpillistä tuontia Bangladeshista EU:hun kahdeksan yrityksen toimesta. Jokaisen petollisen tuonnin osalta ruutuun sisältyi edellä kuvatut neljä lomaketta (i) lomake A; II) kauppalasku; III) kuljetusasiakirja/konossementti; ja iv) Bangladeshin vientitulliasiakirja; ja
- 11) EPB:n OLAFille toimittamat asiakirjat (luettelot GSP-todistusten EPB-jäljennöksistä ja luettelot todistuksista, joissa on eroja).

35. Oikeusasiamies panee merkille, että OLAF totesi lausunnossaan, että kantelija ei ollut ilmoittanut, minkä asiakkaan puolesta hän toimii. Se lisäsi, että yhtiö, johon sovelletaan perintämenettelyä, voi puolustautumisoikeuksiaan käyttäen pyytää saada tutustua asianomaisiin asiakirjoihin näiden perintämenettelyjen ja niihin liittyvien tuomioistuin- tai palautus- tai peruuttamismenettelyjen yhteydessä. Oikeusasiamies katsoo, että tämä väite ei ole merkityksellinen nyt käsiteltävässä asiassa. Hän huomauttaa, että sillä seikalla, että kantelija on saanut Belgian viranomaisilta jäljennökset kahdesta asiakirjasta, joita hän oli alun perin pyytänyt komissiolta (ks. edellä 5 kohta), tai sillä, että kantelija tai mikä tahansa muu osapuoli voi saada samanlaisen oikeuden tutustua muihin pyydettyihin asiakirjoihin kansalliselta viranomaiselta, ei ole vaikutusta siihen, pitäisikö OLAFin antaa tutustua samoihin asiakirjoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla. Oikeutta tutustua kansallisten viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin koskevat kriteerit ja edellytykset, jotka koskevat menettelyjä, joissa kansalliset viranomaiset käyttävät kyseisiä tiedostoja. Se, että asianosainen voi saada kansalliselta viranomaiselta henkilökohtaisen pääsyn tällaisiin tiedostoihin, ei tarkoita, että unionin toimielimen olisi asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla annettava yleisölle oikeus tutustua samoihin asiakirjoihin.



36. Oikeusasiamies toteaa myös, että kysymystä siitä, voidaanko OLAFin mainitseisiin poikkeuksiin pätevästi vedota, on arvioitava suhteessa siihen tilanteeseen, jossa OLAF teki uudistettua hakemusta koskevan päätöksen [7], joka tehtiin 13 päivänä tammikuuta 2012. Myöhemmät kehityssuunnat ovat tältä osin merkityksellisiä. Oikeusasiamies toteaa, että OLAFin tutkimukset OF/2006/0644, OF/2007/0821 ja OF/2008/0822 [8] saatettiin päätökseen 14 päivänä joulukuuta 2009. Lopullisissa tapausraporteissa todettiin, että OLAFin operatiivinen toiminta ei ollut tarpeen ja että tapaukset voitiin saattaa päätökseen taloudellisten jatkotoimien avulla. Menettelyn päättämistä koskeviin muistioihin on näin ollen liitetty (taloudellisia) seurantasuosituksia, joissa todetaan, että OLAFin olisi seurattava, että 18 jäsenvaltiota perii (kierrätettyjen) tullien osalta vahvistetut määrät (jotka ovat yhteensä yli 30 miljoonaa euroa). Tarkastuksesta kävi myös ilmi, että OLAF toimitti jäsenvaltioille kaikki petosta koskevia havaintojaan koskevat tiedot, tarkastuskertomukset mukaan luettuina. OLAF ilmoitti 28.7.2009 kaikille jäsenvaltioille tarkastuskäynnin tuloksista ja pyysi niitä perimään tullit. OLAF kirjoitti 14. syyskuuta 2010 uudelleen kaikille jäsenvaltioille, jotka lähettivät viimeisen tarkastuskäyntiraporttinsa tiedoksi ja jatkotoimia varten. OLAF huomautti, että tuonti voi koskea myös niitä jäsenvaltioita, jotka eivät ole vielä tuoneet tekstiilejä Bangladeshista, koska tavaroiden tosiasiallinen tuonti on saattanut tapahtua toisessa jäsenvaltiossa.

37. Jäsenvaltioissa käynnissä olevien menettelyjen osalta OLAFin sisäisestä tietokannasta (OWNRES) otetuista tiedoista käy ilmi, kuinka paljon tullee on todettu, kannettu ja joihin voidaan hakea muutosta jäsenvaltioissa. Tietokannan tuloste (päivätty 23. marraskuuta 2011) osoitti, että monet perintämenettelyt jäsenvaltioissa olivat edelleen käynnissä (yli 100), kun OLAF vastasi uudistettuun pyyntöön. Vastauksessaan OLAF viittasi nimenomaisesti Belgiassa, Saksassa, Espanjassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Italiassa ja Alankomaissa käynnissä oleviin menettelyihin. Myöhemmin lausunnossaan OLAF vahvisti jälleen, että useiden jäsenvaltioiden kansallisissa tuomioistuimissa oli vireillä noin 50 muutoksenhakumenettelyä, joista noin 30 oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Alustava huomautus samantyyppisten asiakirjojen luokista

38. Oikeusasiamies toteaa edellä esitetyn asiakirjaluettelon perusteella, että kantelijan pyyntö kattaa itse asiassa 28 asiakirjakokonaisuutta, joista osa on erittäin laajoja ja siten tallennettu CD-ROM-levylle. On syytä huomata, että pelkästään maaliskuun 2009 yhteisen tarkastuskertomuksen liite 10 sisältää neljä suurta asiakirjalaatikkoa.

39. Unionin oikeuskäytännön mukaan tiettyjen edellytysten on täyttyttävä, jotta toimielin voi vedota asetuksen 1049/2001 4 artiklassa säädettyihin poikkeuksiin. Ensinnäkin asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön käsittelyn edellyttämän tutkinnan on oltava luonteeltaan konkreettinen. Pelkästään se, että asiakirja *koskee* poikkeuksella suojattua etua, ei riitä perusteeksi tämän poikkeuksen soveltamiselle, koska yleisön oikeutta tutustua asiakirjaan voidaan rajoittaa tai sulkea pois vain, jos toimielin on aiemmin arvioinut, vahingoittaisiko asiakirjoihin tutustuminen *konkreettisesti ja tosiasiallisesti* suojattua etua. Suojatun edun vaarantumisen on *oltava kohtuudella ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen*. Lisäksi laitoksen on tehtävä asiaankuuluva analyysi i) ”asiakirjakohtaisesti” ja ii) ”yksittäin ja erityisellä



tavalla” [9] .

40. Oikeusasiamies muistuttaa kuitenkin, että kunkin asiakirjan yksilöllinen ja konkreettinen tarkastelu ei välttämättä ole tarpeen, jos yksittäistapauksen erityispiirteiden vuoksi on ilmeistä, että tutustumisoikeus on evättävä tai päinvastoin myönnettävä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa *Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto ja myöhemmin asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau antamassaan tuomiossa* , että arvioidessaan, vahingoittaisiko asiakirjan luovuttaminen suojattua etua, toimielin voi lähtökohtaisesti perustaa päätöksensä tiettyihin asiakirjaryhmiin sovellettaviin yleisiin oletamuksiin, koska yleisesti samankaltaisia näkökohtia voidaan soveltaa samankaltaisiin asiakirjoihin liittyviin pyyntöihin [10] .

41. Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että kun OLAF vetosi asetuksen 1049/2001 4 artiklan eri poikkeuksiin, se ei tutkinut asiakirjakohtaisesti vaan kaikkia asiakirjoja kokonaisuudessaan.

42. Asiakirjojen tarkastus on osoittanut, että kaikkien asiakirjojen, joihin tutustumista pyydettiin, voidaan todellakin katsoa *kuuluvan samantyyppisiin asiakirjoihin eli* OLAFin (yhteisiin) tarkastuskertomuksiin, jotka sisältävät tekstiilien vilpillistä tuontia Bangladeshista EU:hun koskevan OLAFin tutkimuksen tulokset, sekä näiden tarkastuskertomusten tueksi esitetyt asiakirjat/todisteet. Oikeusasiamies panee kuitenkin merkille, että eri asiakirjojen sisällön osalta OLAF ei vastauksessaan uudistettuun pyyntöön ainoastaan viitannut ”liitteisiin”, joihin kantelija oli pyytänyt saada tutustua. OLAF on päinvastoin esittänyt näistä asiakirjoista yksityiskohtaisemman kuvauksen uudistettuun pyyntöön antamansa vastauksen sivulla 3, jossa se kuvasi ennen eri poikkeusten tutkimista i) maaliskuussa 2007 laaditun yhteisen tarkastuskertomuksen ja ii) kolmen yhteisen tarkastuskertomuksen eri liitteiden sisällön (ks. edellä 13 kohta).

43. OLAF vetosi kolmeen poikkeukseen evätäkseen oikeuden tutustua asiakirjoihin. Oikeusasiamies tutkii ensin, voisiko OLAF vedota asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohtassa säädettyyn poikkeukseen.

Tarkastusten, tutkimusten ja tilintarkastusten tarkoitus (asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta):

44. Oikeusasiamies toteaa, että OLAF totesi uudistettuun pyyntöön antamassaan vastauksessa, että asetuksessa (EY) N:o 1073/99 edellytetään, että se käsittelee tutkimusten aikana saamia tietoja luottamuksellisina ja salassapitovelvollisuuden alaisina ja että luottamuksellisuutta ja salassapitovelvollisuutta koskevilla säännöillä pyritään suojaamaan tutkimusten tarkoitusta ja asianomaisten henkilöiden oikeutettuja oikeuksia. OLAF viittasi myös asetuksen (EY) N:o 515/97 45 artiklaan.

45. Asetuksen (EY) N:o 1073/99 8 artiklan 1 kohdassa säädetään , että ”*ulkoisten tutkimusten aikana saatua muotoa missä tahansa muodossa suojataan asiaa koskevilla säännöksillä* ”. Näihin säännöksiin kuuluu asetus (EY) N:o 515/97, joka muodostaa oikeusperustan keskinäiselle avunannolle ja tiiviille yhteistyölle jäsenvaltioiden (tai kolmansien maiden) ja komission (ja siten OLAFin) hallinto- ja tulliviranomaisten välillä. OLAF selitti, että kantelijan



pyytämät asiakirjat sisältävät OLAFin sekä Bangladeshin ja jäsenvaltioiden tulliviranomaisten välillä vaihdettuja operatiivisia tietoja ja että asetuksen (EY) N:o 515/97 45 artiklan nojalla näitä tietoja on suojattu salassapitovelvollisuudella. Asetuksen (EY) N:o 515/97 45 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

” 1. [...] tämän asetuksen nojalla toimitettujen tietojen on oltava luonteeltaan luottamuksellisia , *mukaan lukien TTJ:ään [tullitietojärjestelmään] tallennetut tiedot*. Se kuuluu salassapitovelvollisuuden piiriin, ja siihen sovelletaan sekä tiedot vastaanottavien jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön että vastaavien yhteisön viranomaisiin sovellettavien säännösten mukaista samankaltaisten tietojen suojaa .

Erityisesti ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja tietoja ei saa lähettää muille kuin niille henkilöille, jotka ovat jäsenvaltioissa tai yhteisön toimielimissä ja joiden tehtävät edellyttävät niiden tuntemista tai käyttöä. *Sitä ei saa myöskään käyttää muihin kuin tässä asetuksessa säädettyihin tarkoituksiin, ellei jäsenvaltio tai komissio, joka on toimittanut tai tallentanut sen TTJ:ään, ole nimenomaisesti suostunut kyseisen jäsenvaltion tai komission vahvistamin edellytyksin ja siltä osin kuin tällaista ilmoittamista tai käyttöä ei kielletä siinä jäsenvaltiossa voimassa olevissa säännöksissä, jossa vastaanottava viranomainen sijaitsee.*

2. [...] luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskevat tiedot on toimitettava tämän asetuksen mukaisesti ainoastaan, jos se on ehdottoman välttämätöntä tulli- tai maatalouslainsäädännön vastaisten toimien ehkäisemiseksi, tutkimiseksi tai niihin liittyvien menettelyjen *aloittamiseksi*.

3. *Mitä 1 ja 2 kohdassa säädetään, ei estä käyttämästä tämän asetuksen mukaisesti saatuja tietoja kaikissa oikeudellisissa toimissa tai menettelyissä, jotka on myöhemmin aloitettu tulli- tai maatalouslainsäädännön noudattamatta jättämisen vuoksi (kursivointi tässä).*

46. Oikeusasiamies toteaa, että tähän asti unionin tuomioistuin on nimenomaisesti tunnustanut mahdollisuuden vedota tiettyihin asiakirjaryhmiin sovellettaviin yleisiin olettimiin kolmessa erityistapauksessa, jotka ovat valtiontukien valvontamenettelyt [11], yrityskeskittymien valvontamenettelyt [12] ja Euroopan unionin tuomioistuimissa vireillä olevat menettelyt [13] . Unionin tuomioistuin myönsi asiassa *LPN vastaan komissio* [14] *antamassaan tuomiossa* , että tällaisia yleisiä olettimiä olisi sovellettava myös SEUT 258 artiklan mukaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen. Unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ole vielä ollut tilaisuutta ottaa kantaa siihen, olisiko mahdollisuutta vedota tällaisiin yleisiin olettimiin sovellettava myös OLAFin suorittamaan tutkimukseen ja myöhempiin kansallisiin menettelyihin, jotka perustuvat OLAFin havaintoihin, mukaan lukien menettelyt, jotka jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ovat käynnistäneet saatuaan OLAFilta tietoja.

47. Vaikka unionin tuomioistuimen tehtävänä on lausua siitä, voidaanko oikeuskäytäntöä *komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau* laajentaa koskemaan OLAFin tutkinta-aineistoon sisältyviä asiakirjoja, oikeusasiamies katsoo, että asetus (EY) N:o 1073/99 ja asetus (EY) N:o 515/97 muodostavat yleisen olettaman siitä, että käynnissä olevan OLAFin



tutkimuksen asiakirja-aineistoon sisältyvien asiakirjojen ilmaiseminen lähtökohtaisesti vahingoittaisi tämän meneillään olevan tutkimuksen tarkoitusta. Samoin kuin säännöt, joilla rajoitetaan oikeutta tutustua valtiontukia tai yrityskeskittymien valvontamenettelyjä koskeviin asiakirjoihin, edellä mainitut artikkelit sisältävät tiukat säännöt, joilla rajoitetaan oikeutta tutustua OLAFin saamiin ja jäsenvaltioille ulkoisen tutkimuksen yhteydessä toimitettuihin tietoihin.

48. Edellä esitettyä yleistä oletettavaa sovelletaan OLAFin tutkiessa asiaa.

49. Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että OLAFin tutkimus saatiin päätökseen 14.12.2009. Näin ollen ei ole olemassa yleistä oletettavaa, jonka mukaan pyydettyjen tapauskohtaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi OLAFin päätökseen saatetun tutkimuksen tarkoitusta – tai OLAFin tulevien tutkimusten tarkoitusta.

50. Kun OLAF kuitenkin päätti tutkimuksensa, se toimitti jäsenvaltioiden tulliviranomaisille kaikki havaintonsa ja niitä tukevat todisteet – mukaan lukien kolme yhteistä tarkastuskertomusta ja liitteitä, joihin kantelija pyysi saada tutustua. OLAFin jäsenvaltioille toimittamien tietojen perusteella jäsenvaltioiden tulliviranomaiset aloittivat tullien kantamista koskevat menettelyt. OLAF totesi uudistettuun pyyntöön 13 päivänä tammikuuta 2012 antamassaan vastauksessa ja 7 päivänä helmikuuta 2012 antamassaan lausunnossa, että tuolloin oli *käynnissä* useita kansallisen tason perintämenettelyjä. Lisäksi asiaan liittyvä muutoksenhakumenettely oli vireillä myös kansallisissa tuomioistuimissa.

51. Kuten edellä on jo todettu, kaikki asiakirjat, joihin kantelija pyysi saada tutustua, muodostavat samantyyppisten asiakirjojen luokan eli (yhteiset) tarkastuskertomukset, jotka sisältävät OLAFin tutkimuksen tulokset tekstiilien vilpillisestä tuonnista Bangladeshista EU:hun, mukaan lukien liiteasiakirjat. Nämä asiakirjat kuuluvat selvästi asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luettelukohdassa tarkoitettuun tutkintatoimintaan. Kansallisen perintämenettelyn näkökulmasta tarkasteltuna kaikki nämä asiakirjat ovat lisäksi todisteita kyseisessä menettelyssä. Oikeusasiamies huomauttaa tältä osin, että asetuksen (EY) N:o 1073/99 9 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että OLAFin tutkimuksen jälkeen laatimat kertomukset (eli todetut tosiseikat, mahdolliset taloudelliset tappiot ja tutkimuksen tulokset) ”ovat hyväksyttäviä todisteita sen jäsenvaltion hallinnollisissa tai oikeudellisissa menettelyissä, jossa niiden käyttö osoittautuu tarpeelliseksi, samalla tavalla ja samoin edellytyksin kuin kansallisten hallinnollisten tarkastajien laatimat hallinnolliset kertomukset”. Edellä esitetyn perusteella oikeusasiamies päättelee, että koska nyt käsiteltävässä asiassa oli käynnissä useita kansallisia perintämenettelyjä, OLAF saattoi vedota oletettavaan, jonka mukaan OLAFin yhteisten tarkastuskertomusten sisältämien asiakirjojen sisältämien asiakirjojen ilmaiseminen vahingoittaisi näiden käynnissä olevien kansallisten perintämenettelyjen tarkoitusta. Tässä yhteydessä OLAF huomautti perustellusti, että asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi vaarantaa todisteiden tehokkaan käytön meneillään olevassa tullien perintämenettelyssä. Yhdistetyissä asioissa *Franchet ja Byk*, joihin OLAF myös viittasi, unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että mahdollisuus tutustua kansallisille viranomaisille toimitettuihin asiakirjoihin, jotka osoittivat OLAFin mukaan erilaiset sääntöjenvastaisuudet, voisi vaarantaa sen, että kansalliset viranomaiset voisivat käyttää tätä aineistoa tehokkaasti, kun otetaan huomioon, että epäillyistä sääntöjenvastaisuuksista osalliset henkilöt voivat toimia tavalla, jolla



estetään eri menettelyjen tai tutkimusten tehokas suorittaminen [15] . Nyt käsiteltävässä asiassa, joka koskee tullien kantamista kansallisella tasolla, on kohtuudella ennakoitavissa eikä pelkästään hypoteettista, että OLAFin yhteisiin tarkastuskertomuksiin ja liitteisiin sisältyvien tietojen ilmaiseminen voisi vaarantaa näiden todisteiden tehokkaan käytön.

52. Oikeusasiamies panee merkille, että OLAF pyysi kansallisia viranomaisia varainhoidon seurannan yhteydessä tiedottamaan sille perintämenettelyn tuloksista. Tämä käy selvästi ilmi OLAFin OWNRES-tietokannasta, joka sisälsi yleiskatsauksen 18 jäsenvaltiossa meneillään olevista tai päätökseen saatetuista menettelyistä. OLAF saattoi myös kansallisilta viranomaisilta saatujen tietojen perusteella todeta uudistettuun pyyntöön antamassaan vastauksessa, että tietyissä jäsenvaltioissa oli edelleen käynnissä useita perintämenettelyjä.

53. Oikeuskäytännön mukaan edellä mainittu yleinen oletus on kumottavissa. Näin ollen kantelijan tehtävänä on osoittaa, että tietty asiakirja, johon hän on pyytänyt saada tutustua, ei kuulu kyseisen oletuksen piiriin tai että on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa asiakirjan ilmaisemisen [16] . Tutustumispyyntöä esittävän henkilön on selvästi vaikea kumota tällaista yleistä oletusta tietyn asiakirjan osalta, jos tälle henkilölle ei anneta oikeutta tutustua kyseiseen asiakirjaan. Oikeusasiamiehellä on kuitenkin mahdollisuus tehdä niin *viran puolesta* . Nyt käsiteltävässä asiassa oikeusasiamies on tutkinut kaikki asiakirjat, joihin kantelija on pyytänyt saada tutustua, ja tullut siihen tulokseen, ettei ole olemassa asiakirjaa, jonka luovuttaminen ei vaarantaisi kansallista perintämenettelyä, koska on kohtuudella ennakoitavissa eikä pelkästään hypoteettista, että jokainen asiakirja on merkityksellinen todiste perintämenettelyssä. Tältä osin on muistettava, että OLAF lähetti kaikki yhteiset tarkastuskertomukset (eli kaikki liitteet, jotka sisälsivät todisteet) kansallisille tulliviranomaisille, jotta nämä voisivat aloittaa perintämenettelyn.

54. Oikeusasiamies katsoo lisäksi, että koska kaikki asiakirjat kuuluvat kokonaan asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luettelumakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, OLAF on perustellusti päättellyt, *ettei osittaista oikeutta tutustua asiakirjoihin voida myöntää*.

55. OLAF totesi myös perustellusti, *ettei ylivoimainen yleinen etu* edellytä tietojen ilmaisemista. Oikeusasiamies toteaa tältä osin, että kantelija itse ei viitannut ylivoimaiseen yleiseen etuun. OLAF tutki *viran puolesta* , oliko olemassa tällainen ylivoimainen yleinen etu, ja päätteli perustellusti, ettei ollut olemassa seikkoja, jotka osoittaisivat, että olisi olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttäisi tietojen ilmaisemista evätyistä asiakirjoista. Tarkastettuaan asiakirjat oikeusasiamies on vakuuttunut siitä, että asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ei edistäisi yleistä etua.

56. Täydellisyysden vuoksi oikeusasiamies toteaa tarkastuksen perusteella, että suurin osa yhteisten tarkastuskertomusten liitteistä oli Bangladeshin viranomaisilta peräisin olevia *kolmansien osapuolten asiakirjoja* , joiden osalta asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että toimiteltiin kuulee kolmatta osapuolta arvioidakseen, sovelletaanko 1 tai 2 kohdassa säädettyä poikkeusta, paitsi jos on selvää, että asiakirjoja ei luovuteta. Käsiteltävässä asiassa oikeusasiamies katsoo edellä esitettyjen toteamusten perusteella, että



OLAF on perustellusti katsonut, että oli selvää, että pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi kansallisten tulliviranomaisten suorittaman tutkimuksen tarkoitusta, minkä vuoksi Bangladeshin viranomaisten kuuleminen ei ollut tarpeen.

57. Kun otetaan huomioon oikeusasiamiehen havainto, jonka mukaan OLAF on perustellusti päättellyt, että kaikki asiakirjat, joihin tutustumista pyydettiin, kuuluivat asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luettelamakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, oikeusasiamiehen ei tarvitse analysoida kahta muuta OLAFin mainitsemaa poikkeusta.

58. Oikeusasiamies pääättelee, että tämä päätös koskee oikeudellista tilannetta – myös käynnissä olevia kansallisia perintämenettelyjä – OLAFin uudistettuun pyyntöön antaman vastauksen ajankohtana (eli 13. tammikuuta 2012). Ei ole poissuljettua, että kaikki nämä perintämenettelyt on tällä välin saatettu päätökseen. Oikeusasiamies huomauttaa näin ollen, että mikään ei estä kantelijaa esittämästä uutta pyyntöä saada tutustua OLAFiin, jonka olisi tällöin otettava huomioon tapauksen viimeisin oikeudellinen kehitys ja erityisesti se, onko kansallisen tason menettelyt vielä kesken.

B. Päätelmät

Kantelua koskevan tutkimuksen perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn seuraavalla päätelmällä:

OLAF ei ole syylistynyt hallinnolliseen epäkohtaan.

Päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja OLAFille.

Emily O'Reilly

Tehty Strasbourgissa 11 päivänä joulukuuta 2013

[1] Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43).

[2] Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25.5.1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1073/1999 (EYVL L 136, s. 1). Tämä asetus kumottiin 1 päivänä lokakuuta 2013 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta 11 päivänä syyskuuta 2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013 (EUVL 2013, L 248, s. 1).



[3] Yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, *Franchet ja Byk* , Kok. 2006, s. II-2023, 121–123 kohta.

[4] Asia T-50/00, *Dalmine Spa v. komissio* , Kok. 2004, s. II-2395, 83 kohta.

[5] Jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi 13.3.1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 515/97 (EYVL L 82, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 14.4.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 807/2003 (EUVL 2003, L 122, s. 36) ja 9.7.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 766/2008 (EUVL L 218, s. 48).

[6] Yhteisön tullin (235 ja sitä seuraavien artiklojen) mukaan tuojat, joilta tullit kannetaan, voivat tietyissä olosuhteissa hakea palautusta tai peruuttamista (eli tullin kantamisesta luopumista). Tätä kutsutaan *REM/REC-menettelyksi* (yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92, EYVL L 302, s. 1). Konsolidoitu versio on saatavilla osoitteessa:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:EN:PDF>
[Linkki].

[7] Unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että ” *toimilla tai päätöksillä, jotka on annettu useita vaiheita käsittävällä menettelyllä, erityisesti silloin, kun ne ovat sisäisen menettelyn päätteeksi toteutettuja toimia, voidaan lähtökohtaisesti valvoa ainoastaan, jos kyseessä on toimi, jossa vahvistetaan lopullisesti toimielimen kanta menettelyn päätteeksi, eikä väliaikainen toimenpide, jonka tarkoituksena on pohjustaa lopullista päätöstä* ” (ks. yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, *Franchet ja Byk v. komissio* , tuomion 46 kohta).

[8] Itse asiassa yksi OLAFin yleinen tutkimus tekstiilien vilpillisestä tuonnista Bangladeshista jaettiin kolmeen vaiheeseen: vaiheessa 1 keskityttiin vääriin ja pätemättömiin A-alkuperätodistuksiin, jotka on toimitettu tuotaviksi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Tanskaan; vaiheessa 2 keskityttiin vääriin A-alkuperätodistuksiin (joita EPB ei ole koskaan antanut) ja vaiheessa 3 keskityttiin väärien ja harhaanjohtavien tietojen perusteella annettaviin aitoihin mutta virheellisiin A-alkuperätodistuksiin.

[9] Asia T-403/05, *MyTravel Group plc v. komissio* , Kok., s. II-2027, 98 kohta.

Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, *Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 11.7.2008* (Kok., s. I-4723, 50 kohta); Asia C-139/07 P, *komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* , Kok., s. I-5885, 54 kohta.

[11] Ks. *em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau* .

[12] Ks. asia C-404/10 P, *komissio v. Éditions Odile Jacob* , tuomio 28.6.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 116 kohta; Asia C-477/10 P, *komissio v. Agrofert Holding* , tuomio 28.6.2012, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.



[13] Ks. yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, *Ruotsi ja Oth ers v. API ja komissio* , Kok., s. I-8533.

[14] Yhdistetyt asiat C-514/11 P ja C- 605/11 P, *LPN ja Suomi v. komissio* , tuomio 14.11.2013, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

[15] Yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, *Franchet ja Byk*, tuomion 121–122 kohta.

[16] Ks. *em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau* , tuomion 62 kohta; Asia C-477/10 P, *komissio v. Agrofert Holding* , tuomion 68 kohta.