

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 598/2013/OV - OLAF:n tutkintaraporttia ei annettu tutustuttavaksi

Päätös

Kanteluasia 598/2013/OV - Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 02/05/2013 - Päätökset, pvm 16/12/2013 - Toimielin, jota kantelu koskee Euroopan petostentorjuntavirasto (Ei hallinnollista epäkohtaa) |

Brysselissä toimiva kansalaisjärjestö Corporate Europe Observatory pyysi lokakuussa 2012 komissiota antamaan sille jäljennöksen OLAF:n tutkintaraportista, jonka perusteella entinen komission jäsen John Dalli oli joutunut eroamaan. Komissio pyysi, että OLAF käsittelisi pyynnön. OLAF kieltäytyi antamasta raporttia tutustuttavaksi, koska sen mielestä raportin paljastaminen vahingoittaisi Maltan tutkintaviranomaisten parhaillaan suorittamaa tutkintaa.

Kantelija oli sitä mieltä, että ylivoimainen yleinen etu edellytti raportin antamista tutustuttavaksi, joten se otti yhteyttä oikeusasiamieheen.

Oikeusasiamies totesi, että yleisön oikeus tutustua OLAF:n raporttiin voisi vaarantaa meneillään olevan kansallisen tutkinnan, jos raportti kuuluu tällaisen kansallisen tutkinnan todistusaineistoon. Oikeusasiamiehen mukaan hänen tutkimuksissaan oli käynyt ilmi, että OLAF:n tutkintaraportin perusteella oli aloitettu rikostutkinta, joka oli käynnissä silloin, kun yleisön oikeus tutustua OLAF:n tutkintaraporttiin kiellettiin. Tämän perusteella OLAF:n tutkintaraportista ei voitu tehdä tuolloin julkista. Oikeusasiamies ei näin ollen havainnut hallinnollista epäkohtaa OLAF:n toiminnassa.

Oikeusasiamies esitti kuitenkin lisähuomautuksia OLAF:n menettelyyn liittyneestä laiminlyönnistä, sillä OLAF ei ollut tarkistanut Maltalla tehdyn tutkinnan tilaa kieltäessään yleisön oikeuden tutustua raporttiinsa.

Kantelun tausta



1. Kantelu koskee sitä, että Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) on kieltäytynyt antamasta yleisön tutustuttavaksi muun muassa entisen komission jäsenen John Dallin [1] toimintaa koskevaan tutkimusraporttiinsa.
2. Pyyntö saada tutustua OLAFin tutkintakertomukseen oli seuraava. Toukokuussa 2012 eräs tupakantuottaja valitti komissiolle, että maltalainen liikemies X (joka väitti toimivan silloisen komission jäsenen Dallin puolesta ja sen hyväksi) pyysi tupakkayhtiöltä lahjuksen vastineeksi siitä, että hän pyrki vaikuttamaan EU:n kieltoon myydä nuuskaa [2] tupakkatuotedirektiivin tarkistamisen yhteydessä. Tutkittuaan asiaa OLAF lähetti 15.10.2012 komissiolle tutkintakertomuksensa. Komission jäsen Dalli poistui tehtävästään [3] 16. lokakuuta 2012 komission puheenjohtajan Barroson kanssa pidetyn kokouksen jälkeen.
3. OLAF lähetti tutkintakertomuksensa myös Maltan syyttäjälle [4] .
4. Kantelija (Corporate Europe Observatory) pyysi 26 päivänä lokakuuta 2012 komissiota antamaan asetuksen (EY) N:o 1049/2001 [5] nojalla yleisön tutustuttavaksi kaikki asiakirjat, jotka liittyvät komission jäsenen Dallin eroamiseen komissiosta, mukaan lukien edellä mainittu OLAFin tutkimuskertomus. Komissio pyysi OLAFia käsittelemään pyyntöä saada tutustua OLAFin tutkimuskertomukseen.
5. Tämän jälkeen OLAF kirjoitti kantelijalle ja totesi, että koska tutkimuskertomus oli toimitettu Maltan toimivaltaisille tutkintaviranomaisille, sen julkaiseminen heikentäisi tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa [6] . OLAF väitti myös, että kyseessä ei ollut ylivoimainen yleinen etu ja että osittainen tutustuminen ei ollut mahdollista.
6. Kantelija vastasi 7 päivänä tammikuuta 2013 OLAFille ja väitti, että on olemassa selvä ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää OLAFin tutkimuskertomuksen julkistamista. Se totesi myös, että OLAF ei ollut missään tapauksessa osoittanut vakuuttavasti, ettei osittaista oikeutta tutustua kertomukseen ollut mahdollista. Se tiedusteli erityisesti, miksi ei olisi mahdollista vapauttaa niitä mietinnön osia, jotka eivät vaaranna mahdollisia oikeudenkäyntimenettelyjä (kuten colophon, sisällysluettelo ja tupakkayhtiön tekemän kantelun kuvaus).
7. Kun OLAF pysytti 31 päivänä tammikuuta 2013 tekemässään päätöksessä kantansa, jonka mukaan se ei voinut julkaista tutkintakertomustaan, kantelija kääntyi oikeusasiamiehen puoleen.

Tutkimuksen kohde

8. Kantelija toimitti 27. maaliskuuta 2013 tämän kantelun oikeusasiamiehelle ja esitti seuraavan väitteen ja väitteen:

Väite:



OLAF on perusteettomasti kieltäytynyt antamasta yleisön tutustuttavaksi OLAFin tutkimuskertomusta.

Väite:

OLAFin olisi annettava tutkimusraporttiin pääsy kokonaan tai osittain.

9. Oikeusasiamies pyysi tutkimuksen aloittamista koskevassa kirjeessään OLAFia antamaan tarkat tiedot Maltan viranomaisten suorittaman tutkimuksen olemassaolosta ja luonteesta sekä siitä, miksi kertomuksen julkaiseminen vaarantaisi tutkimuksen. Oikeusasiamies pyysi OLAFia myös ilmoittamaan, oliko se pyytänyt Maltan oikeusviranomaisilta lausuntoa kertomuksen julkistamisen mahdollisesta vaikutuksesta niiden menettelyihin. Oikeusasiamies huomautti tässä yhteydessä, että hän oli lehdistöraporteissa tietoinen siitä, että Maltalla oli julkaistu versio OLAFin tutkimuskertomuksesta. Yhteenvetona voidaan todeta, että huhtikuussa 2013 koko OLAFin tutkimuskertomus (lukuun ottamatta kahta sivua ja joitakin sivuja liitteistä) vuoti lehdistölle (ilmeisesti Maltassa). Suurin osa mietinnöstä on siis nyt julkista.

Tutkimus

10. Kantelu toimitettiin OLAFille lausuntoa varten 2. toukokuuta 2013. OLAF lähetti lausuntonsa 11. lokakuuta 2013. Lausunto toimitettiin tämän jälkeen kantelijalle, joka lähetti huomautuksensa 6. joulukuuta 2013.

Oikeusasiamiehen analyysi ja johtopäätökset

A. OLAFin väitetysti virheellinen kieltäytyminen antamasta oikeutta tutustua tutkintakertomukseen

OLAFin epäämispäätöksessään esittämät perustelut

11. OLAF väitti päätöksessään, jolla se epäsi oikeuden tutustua kertomukseen, että se on OLAFin tutkimuksista annetun asetuksen (EY) N:o 1073/99 [7] 8 artiklan 2 kohdan nojalla oikeudellisesti velvollinen käsittelemään tutkimuksen aikana saamiaan tietoja luottamuksellisina ja salassapitovelvollisuuden alaisina. OLAF väitti myös, että se ei ollut velvollinen julkistamaan tutkintakertomusta asetuksen 1049/2001 nojalla, koska tutkintakertomukseen sovellettiin kolmea poikkeusta asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla, mukaan lukien tarve suojata tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimia (asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta).

Tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaaminen (asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta):



12. OLAF väitti erityisesti, että kertomus sisälsi todistajien tunnistamiseen ja näiltä todistajilta saatujen tietojen käsittelyyn liittyviä tietoja. Se totesi, että todistajien henkilöllisyyden ja tietojen julkistaminen vahingoittaisi OLAFin tulevia tutkimuksia, koska se estäisi yksityishenkilöitä lähettämästä OLAFille tietoja mahdollisista taloudellisista sääntöjenvastaisuuksista. Tämä veisi OLAFilta ja komissioltta tietoja ja heikentäisi EU:n taloudellisten ja taloudellisten etujen suojaamiseen tähtäävien tutkimusten olennaisia osia.

13. OLAF huomautti myös, että unionin yleinen tuomioistuin yhdistetyissä asioissa T-391/03 ja T-40/04 *Franchet ja Byk* katsoi, että sellaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen, jotka voivat olla todiste kansallisessa tuomioistuimessa, saattaa vaarantaa sen, että kansalliset viranomaiset käyttävät näitä todisteita tehokkaasti [8]. OLAF korosti, että se, että sen tutkimus saattaa päättyä, ei vapauta sitä velvollisuudesta tehdä mitään, mikä voisi haitata kansallisten viranomaisten toteuttamia tai suunnittelemaa jatkotoimia. OLAF viittasi asiassa T-50/00, *Dalmine vastaan komissio*, annettuun tuomioon (joka on kartelliasia), jossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että jopa tutkimuksen kohteena olevalta asianosaiselta voidaan evätä tiettyjä tietoja, jos näiden tietojen ilmaiseminen heikentää tutkimuksen tehokkuutta [9]. OLAF väitti, että tätä päättelyä sovelletaan väistämättä myös asiakirjojen ilmaisemiseen yleisölle asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla. OLAF kuitenkin väitti, että tämä suoja ei ole ehdoton: Jos kansalliset viranomaiset eivät toteuta toimia kohtuullisessa ajassa, asetuksen [10] mukainen tiedonantovelvollisuus voi olla olemassa. OLAF totesi kuitenkin, että nyt käsiteltävässä asiassa kertomus toimitettiin Maltan viranomaisille suhteellisen äskettäin, joten tätä varaumaa ei vielä sovelleta.

14. OLAF viittasi lisäksi unionin tuomioistuimen asioissa C-404/10 P, *komissio v. Odile Jacob* ja C-477/10 P, *Commission v. Agrofert Holding* [11] antamiin tuomioihin, joissa unionin tuomioistuin otti käyttöön yleisen oletaman, jonka mukaan asiakirjojen ilmaiseminen yleisölle voisi periaatteessa vaarantaa tutkinnan tavoitteen. OLAF totesi, että tämä koskee vireillä olevia ja päätettyjä menettelyjä. OLAF huomautti, että yhteisöjen tuomioistuin oli viitannut kahteen erilliseen sääntely-ympäristöön, jotka on sovitettava yhteen. Käsiteltävässä asiassa asetusta 1049/2001 sovelletaan OLAFiin, mutta toisaalta OLAFin on käsiteltävä tutkimuksen aikana saamia tietoja luottamuksellisina ja salassapitovelvollisuuden alaisina asetuksen (EY) N:o 1073/99 8 artiklan nojalla. Lisäksi asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa koskeva poikkeus liittyy läheisesti OLAFin tutkimus- ja tarkastustoimintaan. Näin ollen OLAF katsoo, että avoimuusvaatimukset ja vaatimukset, jotka liittyvät tapausasiakirjojen luottamuksellisuuteen ja tietosuojaan, on sovitettava yhteen, jotta lainsäädäntöä voidaan soveltaa johdonmukaisesti. OLAFin tapauksessa on varmistettava, että OLAFille luottamuksellisesti annettuja väitteitä ja tietoja ei julkisteta vaan tutkitaan. OLAF päätteli, että tutkintakertomuksen julkistaminen olisi asetuksen (EY) N:o 1073/99 tavoitteiden vastaista. Lisäksi tällainen paljastaminen heikentäisi vakavasti OLAFin kykyä suorittaa tutkimuksia yhteistyössä EU:n toimielinten ja muiden komission yksiköiden kanssa.

Yksilön yksityisyyden ja koskemattomuuden suoja henkilötietojen suojaa koskevan unionin lainsäädännön mukaisesti (asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohta):



15. OLAF totesi, että tämä poikkeus koski muun muassa jäsenvaltioiden viranomaisten virkamiesten, ilmiantajien, todistajien, oikeushenkilöiden työntekijöiden ja asianomaisten henkilöiden henkilötietoja. Tämän päivämäärän julkistaminen heikentäisi selvästi näiden henkilöiden yksityisyyttä ja koskemattomuutta asetuksen 45/2001 [12] vastaisesti. OLAF väitti, että siltä osin kuin kertomuksessa yksilöidään yksittäisiä henkilöitä ja annetaan yksityiskohtaisia tietoja seikoista, jotka liittyvät suoraan tutkimukseen, tällaiset tiedot ovat henkilötietoja, ja niiden julkistaminen voi vaikuttaa haitallisesti henkilön maineeseen. OLAF totesi myös, että Euroopan tietosuojavaltuutettu suositteli 30. heinäkuuta 2010 antamassaan lausunnossa C 2010–0488, että OLAFin olisi taattava väärinkäytösten paljastajien ja ilmiantajien luottamuksellisuus, paitsi jos tämä olisi vastoin kansallisia oikeusmenettelyjä koskevia sääntöjä tai jos vääriä lausuntoja annetaan vahingossa.

Luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kaupallisten etujen suojaaminen (asetuksen 4 artiklan 2 kohdan ensimmäinen luetelmakohta):

16. OLAF väitti, että tutkimusraportti sisälsi yksityisten oikeushenkilöiden nimet, joiden paljastaminen vahingoittaisi niiden mainetta ja siten niiden kaupallisia etuja. Se totesi, että tutkimukseen osallistuvien oikeussubjektien nimien julkistaminen saattaa osoittaa ne negatiivisesti ja saattaa johtaa vääristelyyn niiden toiminnasta ja siten vahingoittaa niiden mainetta ja muita oikeutettuja kaupallisia etuja.

17. OLAF päätteli myös, että kun otetaan huomioon sen tutkimusten luonne ja erityisesti sen keräämien tietojen luottamuksellisuus, ei ollut olemassa seikkoja, jotka osoittaisivat, että tutkintakertomuksen ilmaiseminen edellyttäisi *ylivoimaista yleistä etua*, joka olisi suurempi kuin asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeukset.

18. *Osittaisen tutustumisoikeuden* osalta OLAF katsoi, että jotta kertomus ymmärrettäisiin hyvin ja jotta vältettäisiin vääristymien ja epätäydellisyyden riski, sitä ei voitu muokata siten, että se sisältäisi tarkan selvityksen siitä, mitä tutkittiin, miten se tutkittiin ja mitä havaittiin. Tällainen poisto tai poistaminen johtaisi siihen, että julkistettaisiin kertomus, jossa ei oteta asianmukaisesti huomioon OLAFin työskentelytapoja, huomioon otettuja seikkoja, aineistoa, johon on vedottu, sekä esitettyjen näkemysten ja suositusten kohtuullisuutta.

Oikeusasiamiehelle esitetyt perustelut

19. Kantelussaan oikeusasiamiehelle kantelija esitti seuraavat perustelut:

20. Todistajien suojelun osalta kantelija myönsi, että OLAFin oli selvästi toimittava varoen todistajien suojelemiseksi. Tämä ei kuitenkaan ollut vakuuttava peruste evätä oikeutta tutustua tutkimusraporttiin, koska kyseinen tupakkayhtiö oli itse aktiivisesti hakenut julkisuutta esittäessään versionsa Dallin tapauksesta. Näin ollen ei ollut mitään syytä suojella kyseisen tupakkayhtiön ja sen edustajien identiteettiä. Kantelija esitti saman huomautuksen OLAFin väitteestä, jonka mukaan väärinkäytösten paljastajien ja ilmiantajien luottamuksellisuus on taattava.



21. OLAFin tutkimusten luottamuksellisuuden osalta kantelija väitti, että OLAF ei ollut selvittänyt Dallia koskevan tutkimuksen erityispiirteitä eikä osoittanut vakuuttavasti, että kertomuksen osittainen julkaiseminen haittaisi Maltan viranomaisten jatkotoimia. OLAFin väitteestä, jonka mukaan asia toimitettiin Maltan viranomaisille suhteellisen äskettäin, kantelija totesi, että oli kulunut jo kuusi kuukautta siitä, kun komission jäsen Dalli oli eronnut OLAFin tutkintakertomuksen perusteella.

22. Kantelija väitti, että OLAFin väite, jonka mukaan sen on sovittava yhteen avoimuusvaatimukset tutkimustensa luottamuksellisuuden kanssa, merkitsi sitä, että kaikki OLAFin tutkintakertomukset vapautettaisiin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta. Kantelijan mielestä tätä ei selvästikään voida hyväksyä.

23. Kantelija totesi, että OLAFin väitettä, joka koskee yksilöiden yksityisyyden ja koskemattomuuden suojaa, ei voida soveltaa tupakkayhtiön edustajiin, koska kyseinen yhtiö oli itse julkaissut versionsa Dallin tapauksesta. Kantelija väitti, että OLAFin tutkintakertomuksen ilmoittamatta jättäminen oli vakava ongelma asianomaisten henkilöiden, myös komission jäsenen Dallin, maineelle, sillä heidän ei ollut annettu tutustua raporttiin.

24. Mitä tulee OLAFin väitteeseen, joka koskee oikeushenkilöiden kaupallisten etujen suojaamista, kantelija totesi, että tämä voisi koskea tupakkayhtiötä. Koska tupakkayhtiö oli kuitenkin omaksunut asiassa erittäin suuren julkisen profiilin, oli yleisen edun mukaista arvioida yrityksen roolia tutkimuksessa, joka johti komissaari Dallin eroamiseen.

25. Ylivoimaisen yleisen edun osalta kantelija totesi, että OLAF ei ollut käsitellyt uudistetussa hakemuksessaan esitettyjä väitteitä. Se väitti, että yleisen luottamuksen rapautumisen välttämiseksi unionin toimielimiin oli olemassa ylivoimainen yleinen etu vapauttaa yksityiskohtaiset tiedot olosuhteista, jotka johtivat Dallin eroamiseen. Kantelija totesi, että Maltassa tutkintakertomuksessa mainittuja henkilöitä vastaan nostettu oikeusjuttu voi helposti kestää useita vuosia. Tämä merkitsisi sitä, että Euroopan kansalaisilta evättäisiin oikeus tutustua perustietoihin liian pitkään. Kantelija väitti, että asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 tarkoitettu legitiimiys ja vastuuvollisuus liittyvät OLAFin ”Dalli-tapauksen” käsittelyyn. Kantelija korosti, että käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse lahjonnan tai vakavan väärinkäytösten tutkimisesta EU:n toimielimissä vastaavan elimen lahjomattomuudesta (kantelija viittasi tässä yhteydessä OLAFin valvontakomitean ilmaisemiin huolenaiheisiin OLAFin menettelyrikkomuksista ja väitteisiin laittomasta langankaappauksesta).

26. Kantelija hylkäsi myös OLAFin väitteen, jonka mukaan osittaisen tutustumisoikeuden myöntäminen oli mahdotonta. Se totesi, että OLAFin kanta, jota voitaisiin soveltaa mihin tahansa OLAFin asiakirjaan, sulki itse asiassa kokonaan pois mahdollisuuden tutustua asiakirjoihin osittain.

27. Edellä esitetyn perusteella kantelija väitti, että OLAF oli virheellisesti hylännyt sen pyynnön saada tutustua tutkimuskertomukseen ja että OLAFin päättely merkitsi käytännössä OLAFin vapauttamista asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta. Kantelija pysytti väitteensä, jonka



mukaan OLAFin olisi julkaistava tutkimusraportti kokonaisuudessaan tai annettava osa tutustua siihen.

28. OLAF totesi oikeusasiamiehelle lähettämässään lausunnossa ensinnäkin, että kantelijalla on oikeus milloin tahansa tehdä uusi alkuperäinen hakemus ja esittää uusia seikkoja, jotka sen mielestä pakottaisivat OLAFin muuttamaan aikaisempaa kantaansa [13]. OLAF totesi tässä yhteydessä, että kantelija on viitannut useisiin tosiseikkoihin (jotka perustuvat 31. tammikuuta 2013 jälkeen julkaistuihin asiakirjoihin ja tiedotusvälineitä koskeviin raportteihin), jotka tapahtuivat uudistettua hakemusta koskevan päätöksen jälkeen ja jotka olisivat voineet muodostaa perustan uudelle alkuperäiselle tutustumispyynnölle. On kuitenkin kyseenalaista, olisiko nämä seikat otettava huomioon arvioitaessa tapaa, jolla OLAF käsittelee tutustumispyyntöä.

29. OLAF hylkäsi kantelijan väitteet, joiden mukaan ylivoimainen yleinen etu edellyttää tietojen ilmaisemista. Se täsmensi, että oikeuskäytännön mukaan yleinen etu saada tutustua asiakirjaan avoimuusperiaatteen mukaisesti ei ole sama silloin, kun asiakirja liittyy hallinnolliseen menettelyyn, kuin silloin, kun asiakirja liittyy menettelyyn, jossa kyseinen toimielin toimii lainsäätäjänä [14].

30. OLAF totesi, että komissio ja OLAF ovat antaneet tarkat ja yksityiskohtaiset selitykset toimistaan useissa Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnassa järjestetyissä julkisissa kuulemisissa. Tätä varten parlamentin puhemies antoi komitean jäsenille pääsyn sekä OLAFin tutkintakertomukseen että valvontakomitean kertomukseen ehdottoman luottamuksellisuuden edellytykseksi. OLAFin mukaan nämä edelleen käynnissä olevat keskustelut auttoivat säilyttämään Euroopan kansalaisten luottamuksen EU:n toimielinten moitteettomaan suorituskykyyn ilman, että olisi tarpeen julkistaa kaikkia arkaluonteisia asiakirjoja yleisölle.

31. OLAF totesi, että koko yleisölle tiedottamisella sen tutkimuksista on tärkeä rooli petosten ehkäisemisessä, tietoisuuden lisäämisessä ja kansalaisten luottamuksen lisäämisessä EU:n toimielimiin. Kun uudistettua hakemusta koskeva päätös lähetettiin kantelijalle, unionin yleinen tuomioistuin tutki kuitenkin jo Dallin SEUT 263 artiklan 4 kohdan nojalla esittämiä kanneperusteita. OLAF katsoi, että hyvää oikeudenkäyttöä koskeva yleinen etu on yhtä tärkeä kuin julkisten laitosten avoimuuden ja poliittisen vastuuvollisuuden kannalta. Näin ollen kantelijan mainitsemaa yleistä etua käsiteltiin jo muilla laillisilla keinoilla.

32. Kantelijan väitteestä, jonka mukaan kyseinen tupakkayhtiö on pyrkinyt ennakoivasti esittämään näkemyksiään Dallia koskevasta tapauksesta, OLAF totesi, ettei se ymmärrä, miten kantelijan mainitsemien lehtiartikkelien sisältö voisi uskottavasti johtaa päätelmään, joka puoltaa tietojen ilmaisemista. OLAF totesi, että kyseinen tupakkayhtiö ei pelkästään esittänyt toisintoaan tosiseikoista ja tiedotusvälineistä, joista on laajalti raportoitu muista versioista. OLAFin mukaan kysymys siitä, antaako todistaja tai tutkimuksen kohteena oleva henkilö julkisia lausuntoja heidän roolistaan OLAFin tutkimuksissa, ei vaikuta yleiseen tarpeeseen suojella niiden henkilöiden mainetta, joita tutkimus koskee, eikä OLAFin ilmiantajien ja todistajien henkilöllisyyttä. OLAF toisti, että sillä on yleinen velvollisuus suojella ilmoittajiensa



henkilöllisyyttä [15] .

33. OLAF korosti myös, että ylivoimaisen yleisen edun käsitettä sovelletaan ainoastaan asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa lueteltuihin poikkeuksiin. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyyn poikkeukseen eli henkilötietojen suojaan sovelletaan erilaisia sääntöjä. Kuten unionin tuomioistuimien on todennut, kyseisellä säännöksellä otetaan käyttöön erityinen ja vahvistettu suojajärjestelmä henkilölle, jonka henkilötietoja voidaan tietyissä tapauksissa luovuttaa yleisölle. Näin ollen silloin, kun pyynnön tarkoituksena on saada tutustua henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin, asetuksen (EY) N:o 45/2001 säännöksiä sovelletaan kokonaisuudessaan [16] . OLAFin mukaan kantelija ei esittänyt nimenomaisia ja perusteltuja perusteluja tai vakuuttavia perusteluja, jotka osoittaisivat, että OLAFin on tarpeen siirtää loppukertomukseen sisältyvät henkilötiedot [17] .

34. Toisin kuin kantelija totesi, OLAF ei väittänyt, että kaikki sen loppukertomukset ja muut asiakirjat olisi vapautettu asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisesta. OLAF katsoo ainoastaan, että OLAFin hallussa oleviin loppukertomuksiin ja vastaaviin asiakirjaryhmiin sovelletaan tilintarkastustuomioistuimen useaan otteeseen tunnustamaa yleistä luottamuksellisuusolettamaa [18] . Tämä oletama ei sulje OLAFin loppukertomuksia asetuksen (EY) N:o 1049/2001 soveltamisalan ulkopuolelle, vaan se on oikeutettu poikkeus OLAFin velvollisuuteen tutkia erikseen ja erikseen tietyt asiakirjaryhmät, joihin tutustumista on pyydetty [19] . Kansalaiset voivat kuitenkin edelleen osoittaa, että tietyt näihin ryhmiin tai niiden tiettyihin osiin kuuluvat asiakirjat olisi julkistettava ylivoimaisen yleisen edun perusteella.

35. OLAF väitti lopuksi, että se arvioi huolellisesti mahdollisuutta antaa osittainen oikeus tutustua tutkimuskertomukseen. Kun OLAF kuitenkin teki päätöksen uudistetusta hakemuksesta, se tuli siihen tulokseen, että tällainen osittainen tutustuminen ei ollut mahdollista vahingoittamatta asetuksen 1049/2001 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten kattamia yleisiä etuja.

36. Vastauksena oikeusasiamiehen pyyntöön antaa tarkkoja tietoja Maltan viranomaisten suorittamasta tutkimuksesta ja siitä, vaarantaisiko kertomuksen julkaiseminen kyseisen tutkimuksen, OLAF totesi, että sen suositukset eivät sido kansallisia oikeusviranomaisia. OLAF väitti, että sen loppukertomukset ovat asetuksen (EY) N:o 1073/99 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti hyväksyttäviä todisteita jäsenvaltioiden hallinnollisissa tai oikeudellisissa menettelyissä. OLAFin tutkintamenettelyä koskevien ohjeiden 27 artiklan mukaan asiasta vastaavan tutkimusyksikön on seurattava vuosittain jäsenvaltioille annettavien oikeudellisten suositusten täytäntöönpanoa. Käytännössä asianomaisia viranomaisia pyydetään ilmoittamaan asiasta OLAFille 12 kuukauden kuluessa suositusten toimittamisesta. OLAF ei yleensä ota yhteyttä oikeusviranomaisiin ilman erityistä syytä pyytää tietoja toteutetuista jatkotoimista, koska OLAF voi pitää sitä tarpeettomana painostuksena ja vaikuttaa kielteisesti OLAFin ja jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten välisiin hyviin suhteisiin. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan OLAF ei ole velvollinen kuulemaan kansallisia tuomioistuimia siitä, onko kansallinen prosessioikeus esteenä asiakirjan ilmaisemiselle, jos OLAF vetoaa asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaiseen tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaan koskevaan poikkeukseen. OLAF totesi, että näin on nyt



käsiteltävässä asiassa.

37. Huomautuksissaan kantelija totesi muun muassa, ettei se jättänyt uutta alkuperäistä hakemusta, koska OLAFin päätökset, joilla se hylkäsi tutustumispyyntönsä, olivat selvässä sävyssä. Kantelija oli myös eri mieltä OLAFin tekemästä erosta avoimuuden välillä hallinnollisessa menettelyssä ja lainsäädäntömenettelyssä. Se totesi, että sen mielestä hallintomenettelyjen avoimuus on usein yhtä tärkeää. Kantelija piti lisäksi kyseenalaisena, voisiko OLAF käyttää Dallin vireille panemaa oikeustapausta perusteluna tietojen ilmaisemista vastaan.

Oikeusasiamiehen arviointi

38. Oikeusasiamies panee merkille OLAFin lausunnon (ks. edellä 30 kohta), jonka mukaan OLAF ja komissio ovat toimittaneet ”tarkkoja ja yksityiskohtaisia selvityksiä” toimistaan useissa Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnassa järjestetyissä kuulemisissa ja että parlamentin puhemies on tätä varten antanut komitean jäsenille oikeuden tutustua sekä OLAFin tutkimuskertomukseen että valvontakomitean kertomukseen (edellyttäen ehdotonta luottamuksellisuutta).

39. Oikeusasiamies yhtyy OLAFin näkemykseen, jonka mukaan tällaiset julkiset kuulemiset auttavat säilyttämään Euroopan kansalaisten luottamuksen EU:n toimielinten moitteettomaan toimintaan. Hän toteaa myös, että parlamentin puhemies on päättänyt antaa komitean jäsenille oikeuden tutustua sekä OLAFin tutkintakertomukseen että valvontakomitean kertomukseen (ehdona tiukka luottamuksellisuus). Vaikka onkin totta, että asian ja sitä tukevien asiakirjojen saattaminen parlamentin tietoon julkisten kuulemisten avulla on välttämätöntä, jotta voidaan säilyttää Euroopan kansalaisten luottamus unionin toimielinten moitteettomaan toimintaan, tämä seikka ei sinänsä tarkoita sitä, että **yleisön oikeutta tutustua** asiaankuuluviin asiakirjoihin, kuten OLAFin tutkintakertomukseen, ei pitäisi myöntää. Asiakirjojen saaminen yleisön tutustuttavaksi voidaan evätä vain, jos kieltäytyminen on perusteltua asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyjen asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi koskevien sääntöjen mukaisesti.

40. Tässä yhteydessä oikeusasiamies panee tyytyväisenä merkille, että OLAF itse myöntää, että yleisölle tiedottamisella sen tutkimuksista on tärkeä rooli petosten torjunnassa, se lisää tietoisuutta ja lisää kansalaisten luottamusta unionin toimielimiin (ks. edellä 31 kohta).

41. OLAF vetoaa ensinnäkin tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaan (asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta) perustellakseen, miksi yleisön oikeus tutustua tutkintakertomukseen on evättävä.

42. OLAFin lopullinen päätös, jolla evättiin oikeus tutustua OLAFin tutkimuskertomukseen, tehtiin 31.1.2013. Kysymystä siitä, oliko tämä kieltäytyminen perusteltu, on tutkittava kyseisenä ajankohtana vallinneen tosiasiallisen tilanteen perusteella.



43. Asiassa 2048/2011/OV tekemässään päätöksessä oikeusasiamies totesi, että on olemassa yleinen oletama, jonka mukaan yleisön oikeus tutustua **meneillään olevaan OLAFin tutkimukseen** liittyviin asiakirjoihin voisi lähtökohtaisesti vaarantaa tämän meneillään olevan OLAFin tutkimuksen tarkoituksen. Oikeusasiamies totesi myös, että jos OLAFin tutkimuskertomus on todisteena **meneillään olevissa kansallisissa menettelyissä**, yleisön mahdollisuus tutustua OLAFin tutkimuskertomukseen voisi vaarantaa meneillään olevien kansallisten menettelyjen tarkoituksen [20]. Pääasiallinen syy tähän on se, että meneillään olevasta tutkimuksesta saatujen todisteiden julkistaminen voisi haitata todisteiden käyttöä tulevassa oikeudenkäynnissä, erityisesti jos tutkinta voisi johtaa rikosoikeudenkäyntiin.

44. OLAF sai oman tutkimuksensa päätökseen lokakuussa 2012, minkä jälkeen se lähetti tutkimuskertomuksensa komissiolle ja Maltan viranomaisille.

45. OLAF on väittänyt, että sen raportti sisälsi todistajien tunnistamiseen ja näiltä todistajilta saatujen tietojen käsittelyyn liittyviä tietoja. Se totesi, että todistajien henkilöllisyyden ja tietojen julkistaminen vahingoittaisi OLAFin tulevia tutkimuksia, koska se estäisi yksityishenkilöitä lähettämästä OLAFille tietoja mahdollisista taloudellisista sääntöjenvastaisuuksista. OLAF korosti, että tämä riistäisi OLAFilta ja komissiolta tietoja ja heikentäisi EU:n taloudellisten ja taloudellisten etujen suojaamiseen tähtäävien tutkimusten olennaisia osia. Oikeusasiamies toteaa, että vaikka tämä perustelu saattaa oikeuttaa poistamaan tietyt tutkimusraportin osat (kuten todistajien nimet tai muut tiedot, jotka saattavat tunnistaa heidät) ennen tutkintakertomuksen julkistamista, tämä ei kuitenkaan riitä perusteeksi sille, että koko kertomusta ei paljasteta.

46. Maltan viranomaisten mahdollisten meneillään olevien tutkimusten heikentämisestä oikeusasiamiehen tutkimusten aikana kävi ilmi, että Maltan viranomaiset aloittivat ainakin osan rikostutkimuksista OLAFin tutkintakertomuksen perusteella. Yhteenvetona voidaan todeta, että OLAF paljasti kesäkuussa 2013 [21], että Maltan viranomaiset olivat joulukuussa 2012 pidättäneet ja nostaneet syytteeseen ainakin yhden henkilön tutkintakertomuksensa perusteella. Säilöön otettu henkilö oli ainakin kesäkuussa 2013 rikosoikeudenkäynnissä Maltassa. Näin ollen on selvää, että OLAFin tutkintakertomukseen perustuva rikostutkinta oli käynnissä 31.1.2013, jolloin yleisöltä evättiin oikeus tutustua OLAFin tutkintakertomukseen.

47. Se, että Maltalla oli meneillään rikostutkinta joulukuusta 2012 vähintään kesäkuuhun 2013 saakka, oikeuttaa siihen, että OLAFin tutkintakertomusta ei julkisteta tammikuussa 2013, koska todisteiden julkistaminen kyseisessä käynnissä olevassa rikostutkinnassa olisi voinut haitata kyseisen todistusaineiston käyttöä tulevassa rikosoikeudenkäynnissä. Tämän vuoksi oikeusasiamies päättää asian käsittelyn toteamalla, että hallinnollista epäkohtaa ei ole.

48. Oikeusasiamies pyysi kuitenkin 2. toukokuuta 2013 päivätyssä menettelyn aloittamista koskevassa kirjeessä OLAFia antamaan **tarkat tiedot** Maltan viranomaisten **suorittaman tutkimuksen olemassaolosta ja luonteesta** sekä siitä, miksi kertomuksen julkaiseminen vaarantaisi tutkimuksen. Oikeusasiamies pyysi OLAFia myös ilmoittamaan, oliko se pyytänyt Maltan oikeusviranomaisilta lausuntoa kertomuksen julkistamisen mahdollisesta vaikutuksesta niiden menettelyihin.



49. Oikeusasiamies pyysi OLAFia tutkimuksensa aloittamista koskevassa kirjeessä vastaamaan näihin kysymyksiin, koska pelkästään sen seikan perusteella, että OLAF lähetti kansallisille viranomaisille tutkintakertomuksen, ei voitu olettaa, että kyseiset viranomaiset ryhtyisivät toimiin kyseisen kertomuksen perusteella. Ei olisi voitu sulkea pois esimerkiksi sitä, että kansallinen viranomainen katsoisi, että raportin jatkotoimille ei ole perusteita tai että ne yksinkertaisesti jättäisivät mietinnön huomiotta. OLAFin velvollisuutena oli siis ottaa yhteyttä Maltan viranomaisiin tarkistaakseen, oliko tammikuussa 2013 meneillään tutkimus (tai ainakin se mahdollisuus, että tällainen tutkimus suoritettaisiin välittömästi), ja tarkistaakseen, mikä vaikutus kertomuksen julkaisemisella voi olla kyseiseen tutkimukseen.

50. OLAF totesi oikeusasiamiehelle lokakuussa 2013 lähettämässään lausunnossa, ettei se ollut kuullut Maltan viranomaisia ennen kuin se teki päätöksensä 31. tammikuuta 2013. Se perusteli tätä vastausta toteamalla, että oikeusviranomaisiin ilman erityistä syytä kääntymistä voidaan pitää heitä kohtaan tarpeettomana painostuksena.

51. Oikeusasiamies korostaa kuitenkin, että mikään ei estä OLAFia pelkästään kuulemasta Maltan viranomaisia ja kysymästä niiltä tutkinnan tilanteesta tammikuussa 2013, mikä on erityinen ja pätevä syy tähän, koska pyyntö saada tutustua OLAFin tutkimuskertomukseen oli esitetty, ja että OLAFin oli tarkistettava minkä tahansa Maltan tutkimuksen tilanne määrittääkseen, sovelletaanko pyyntöön asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa [22] .

52. Tällaista Maltan viranomaisia koskevaa lähestymistapaa, joka on perusteltu tällä tavoin, ei olisi voitu pitää painostuksena Maltan viranomaisille. Oikeusasiamies esittää näin ollen jäljempänä esitetyt lisähuomautukset.

53. Oikeusasiamies katsoo, että kun otetaan huomioon hänen edellä 47 kohdassa esittämänsä johtopäätös, käynnissä olevia rikosoikeudellisia menettelyjä koskeva poikkeus oikeutti OLAFia kieltäytymään tietojen ilmaisemisesta merkityksellisenä ajankohtana. Tämän tutkimuksen yhteydessä ei siis ole tarpeen arvioida kahta muuta OLAFin mainitsemaa poikkeusta eli yksilön yksityisyyden ja koskemattomuuden suojaa sekä luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kaupallisten etujen suojaa.

54. Oikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että jos OLAFin tutkintakertomuksen yhteydessä esitetään uusi tutustumispyyntö, OLAFin tätä pyyntöä koskevan päätöksen on välttämättä riipputtava tosiasiallisesta tilanteesta sillä hetkellä, kun OLAF tekee päätöksen yleisön tutustumista koskevasta pyynnöstä. Tällaisen päätöksen kannalta merkityksellisiä näkökohtia ovat tietenkin se, ovatko asiaankuuluvat tutkimukset tai tuomioistuinmenettelyt, joissa OLAFin kertomus olisi hyväksyttävä todiste, edelleen käynnissä Maltassa tai muualla. Muut merkitykselliset näkökohdat, jotka voivat oikeuttaa tutkintaraportin poistamisen, voivat liittyä tarpeeseen suojata tiettyjen henkilöiden henkilötietoja ja yksityisyyttä tai edellä 45 kohdassa kuvattuihin etuihin.

55. Oikeusasiamies panee lopuksi merkille, että hän on lehdistöraporttien kautta tietoinen siitä,



että lehdistölle vuoti huhtikuussa 2013 OLAFin tutkimuskertomuksen versio. Suurin osa mietinnöstä on siis nyt julkista. Tällä seikalla ei kuitenkaan ole merkitystä tämän tutkimuksen kannalta.

C. Päätelmät

Kantelua koskevan tutkimuksensa perusteella oikeusasiamies päättää asian käsittelyn toteamalla, ettei hallinnollista epäkohtaa ole. Hän tekee seuraavan

LISÄHUOMAUTUKSIA:

1. Oikeusasiamies katsoo, että kun OLAF epää oikeuden tutustua asiakirjoihin meneillään olevan kansallisen menettelyn vuoksi (jossa viitataan asetuksen 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan), sen olisi esitettävä perustelut, joiden avulla hakija voi ymmärtää, miksi asiakirjojen luovuttaminen vahingoittaisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti meneillään olevia kansallisia menettelyjä.

2. Ilmeisiä tapauksia lukuun ottamatta OLAFin olisi pyydettävä tietoja ja näkemyksiä kansallisilta viranomaisilta ennen kuin evätään oikeus tutustua asiakirjoihin, koska niiden ilmaiseminen vahingoittaisi käynnissä olevia kansallisia menettelyjä.

Päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja OLAFille.

Emily O'Reilly

Tehty Strasbourgissa 16 päivänä joulukuuta 2013

[1] Kantelija esitti myös kantelun 257/2013/OV, joka koskee sen pyyntöä saada tutustua komission asiakirjoihin, jotka liittyvät komission jäsenen Dallin "eroon".

[2] Nuuska on suussa käytettäväksi tarkoitettu tupakkatuote, jota myydään tällä hetkellä laillisesti vain Ruotsissa.

[3] Entinen komission jäsen Dalli nosti 24.12.2012 unionin yleisessä tuomioistuimessa kumoamiskanteen ja vahingonkorvauskanteen (asia T-562/12, *Dalli v. komissio*). Kumoamiskanne koskee komission puheenjohtajan väitettyä 16.10.2012 tekemää päätöstä, jolla komission jäsen Dalli veloitetaan esittämään eronsa OLAFin kertomuksen johdosta. Vahingonkorvauskanteessa vaaditaan korvausta tästä päätöksestä väitetysti aiheutuneesta henkisestä ja aineellisesta vahingosta. Yksityiskohtaiset tiedot näistä toimista julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 1. helmikuuta 2013.

[4] OLAF ilmoitti 19. lokakuuta 2012, että se oli siirtänyt asian Maltan toimivaltaisten



oikeusviranomaisten käsiteltäväksi ”asianomaisten henkilöiden toimien rikosoikeudellisten näkökohtien tarkastelua varten”.

[5] Asetus 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi (EYVL 2001, L 145, s. 43).

[6] Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luettelakohdassa säädetään, että ”toimielinten on evättävä oikeus tutustua asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi (...) tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa, paitsi jos ylivoimainen yleinen etu edellyttää tietojen ilmaisemista”.

[7] Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista annettu asetus (EY) N:o 1073/99 (EYVL L 136, s. 1).

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

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

[10] *Em. asia Franchet ja Byk*, tuomion 108–118 kohta.

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

Asetus (EY) N:o 45/2001 yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL 2001, L 8, s. 1).

[13] Asia C-362/08 P, *Internationaler Hilfsfonds v. komissio*, tuomio 10.7.2010 (Kok., s. I-669, 57 kohta).

Asia T-237/05, *Éditions Odile Jacob v. komissio*, tuomio 15.4.2010 (Kok., s. II-2245, 161 kohta).

Asia T-237/94, *N v. komissio*, tuomio 15.12.1997 (Kok. H. 1997, s. I-A-97, II-289, 81 kohta).

Asia C-28/08 P, *komissio v. Bavarian Lager*, tuomio 22.6.2010 (Kok., s. I-6055, 60 ja 63 kohta).

[17] Oikeusasiamiehen päätös asiassa 876/2011/RT, 59 kohta.

Asia C-139/07 P, *komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, tuomio 29.4.2010 (Kok., s. I-05885, 55 ja 61–62 kohta); Asia C-477/10 P, *komissio v. Agrofert Holding*, tuomio 21.3.2012 (59 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

[19] Asia T-111/11, *ClientEarth v. komissio*, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 67 kohta.

[20] Oikeusasiamies toteaa erityisesti, että asetuksen (EY) N:o 1073/99 9 artiklan 2 kohdassa



säädetään, että OLAFin tutkimuksen jälkeen laatimat kertomukset 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* .

[21] Oikeusasiamies toteaa, että Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan kokouksessa 18. kesäkuuta 2013 OLAFin pääjohtajan muistiot olivat seuraavat (ks. s. 2, toinen kohta): ” *Sen jälkeen, kun OLAFin tutkintakertomus oli toimitettu Maltan syyttäjälle, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset aloittivat kolmea henkilöä koskevan oman rikostutkinnan. Tämän jälkeen maltalainen tuomari nosti syytteen henkilöstä, joka oli väitetyksi pyytänyt lahjuksia ja joka otettiin säilöön ja on nyt rikosoikeudenkäynnissä sen jälkeen, kun hänet oli vapautettu takuita vastaan. Maltan viranomaiset eivät kyenneet saattamaan päätökseen Dallia koskevaa tutkintaa joulukuussa, jolloin toinen henkilö nostettiin syytteeseen. Dalli esitti todistukset siitä, että hän ei ollut terveydellinen eikä häntä näin ollen voitu kutsua haasteeseen. Häntä koskevaa rikostutkintaa ei ole vielä saatu päätökseen. Äskettäin nimitetyn Maltan poliisikomissaarin viimeaikaiset lausunnot eivät muuta näitä seikkoja .*” Puhetiedot ovat saatavilla osoitteessa:

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

[22] Oikeusasiamies huomauttaa, että OLAF kuuli kansallisia oikeusviranomaisia toisessa tapauksessa, jossa oli vireillä kansallisen tason menettelyjä (yhdistetyt asiat 723/2005/OV ja 795/2005/OV). Näin OLAF pystyi julkistamaan joitakin kantelijan pyytämiä asiakirjoja.