

*La traduzione di questa pagina è stata generata mediante la traduzione automatica [Link]. Le traduzioni automatiche possono contenere errori che rischiano di compromettere la chiarezza e l'accuratezza del testo; la Mediatrice non accetta alcuna responsabilità per eventuali discrepanze. Per le informazioni più affidabili e la certezza del diritto, La preghiamo di fare riferimento alla versione in lingua originale in inglese il cui link si trova in alto. Per ulteriori informazioni consulti la nostra [politica linguistica e di traduzione \[Link\]](#).*

## **Decisione nel caso 2004/2013/PMC sul trattamento da parte della Commissione europea di una richiesta di accesso ai documenti relativi alla sorveglianza di Internet da parte dei servizi di intelligence del Regno Unito**

Decisione

**Caso 2004/2013/PMC - Aperto(a) il 12/11/2013 - Raccomandazione su 02/10/2014 - Decisione del 05/11/2015 - Istituzioni interessate** Commissione europea ( Osservazione critica ) | Commissione europea ( Progetto di raccomandazione parzialmente accettato dall'istituzione ) |

Il caso riguardava il rifiuto della Commissione di concedere l'accesso del pubblico ai documenti relativi alla sorveglianza di Internet da parte dei servizi di intelligence del Regno Unito. Il Mediatore ha raccomandato alla Commissione di concedere l'accesso a un documento specifico (una lettera del ministro degli esteri del Regno Unito all'allora vicepresidente della Commissione) e, nel caso degli altri documenti richiesti, che la Commissione li riveli o giustifichi il motivo per cui, a suo parere, la divulgazione debba essere rifiutata.

La Commissione ha deciso di divulgare la lettera del ministro degli Esteri britannico, accettando così la prima parte della raccomandazione del Mediatore. Tuttavia, essa ha mantenuto la sua posizione di non divulgare gli altri documenti. Ha giustificato questa posizione sulla base del fatto che stava ancora indagando sulla questione se i programmi di sorveglianza di massa del Regno Unito violino il diritto dell'UE, in particolare per quanto riguarda il diritto dell'individuo alla protezione dei dati. La Commissione ha sostenuto che, fino alla chiusura definitiva dell'inchiesta, la divulgazione anticipata del resto dei documenti in questione inciderebbe negativamente sul dialogo tra le autorità del Regno Unito e la Commissione. Più in generale, ha sostenuto che la sua capacità di condurre efficacemente le proprie indagini e di decidere in merito alla risposta appropriata dovrebbe essere protetta dal rischio di pressioni esterne. Infine, la Commissione non ha ritenuto che vi fosse un interesse pubblico prevalente alla divulgazione.



Il Mediatore non è convinto che la Commissione abbia adeguatamente giustificato la sua decisione di rifiutare l'accesso del pubblico ai restanti documenti non divulgati. Poiché non ha divulgato tali documenti né ha fornito motivi adeguati per rifiutare l'accesso del pubblico ad essi, è chiaro che la Commissione ha respinto la raccomandazione del Mediatore in relazione a tali documenti. Inoltre, il Mediatore osserva che la Commissione sembra non aver intrapreso alcuna azione per quanto riguarda le sue indagini dal 2013. Il Mediatore ritiene, pertanto, che le azioni della Commissione in questo caso equivalgano a cattiva amministrazione e, di fatto, a grave cattiva amministrazione, data l'importanza della questione particolare per i cittadini dell'UE.

## Il contesto

1. Nel giugno 2013 un giornalista tedesco ha chiesto alla Commissione l'accesso ai documenti, conformemente alle norme dell'UE in materia di trasparenza [1], riguardanti la sorveglianza di Internet da parte delle agenzie statali del Regno Unito [2]. Nel suo ruolo di custode dei trattati, la Commissione europea ha la responsabilità particolare di garantire che gli Stati membri rispettino il diritto dell'UE. Il denunciante temeva che i programmi di sorveglianza di massa delle autorità britanniche violassero in particolare il diritto individuale alla protezione dei dati previsto dal diritto dell'UE.

2. La Commissione ha individuato i seguenti documenti come rientranti nell'ambito di applicazione della richiesta di accesso del denunciante, vale a dire *i) una lettera della sig.ra Viviane Reding, vicepresidente della Commissione, al sig. William Hague, ministro degli esteri del Regno Unito; (II) La lettera di risposta del sig. Hague alla sig.ra Reding; III) una lettera di follow-up del direttore generale della direzione generale (DG) Giustizia della Commissione al rappresentante permanente del Regno Unito presso l'UE; e iv) diverse denunce dei cittadini che chiedono alla Commissione di indagare sulla questione.*

3. La Commissione si è rifiutata di dare accesso a tali documenti, sostenendo la necessità di tutelare lo scopo delle ispezioni, delle indagini e degli audit. [3] A suo avviso, la divulgazione comprometterebbe il dialogo tra sé e le autorità del Regno Unito, il che richiede un clima di fiducia reciproca fino al completamento della fase negoziale. A tale riguardo, la Commissione ha fatto riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia [4], sostenendo che esiste una presunzione generale che la divulgazione di documenti nel fascicolo amministrativo pregiudichi in linea di principio la tutela degli obiettivi delle indagini fintanto che un'indagine è in corso. Le indagini che potrebbero potenzialmente portare all'avvio di procedure di infrazione potrebbero essere coperte da questa eccezione [5].

4. **Per quanto** riguarda la questione dell'esistenza di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti richiesti, la Commissione ha riconosciuto l'importanza della libertà di stampa e dell'interesse del pubblico alla trasparenza. Tuttavia, ha anche osservato che l'esercizio della libertà di espressione e del diritto all'informazione (riconosciuto dall'articolo 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) può essere limitato [6]. In particolare, la Commissione ha sostenuto che, nel caso di specie, essa era legittimata a fondarsi sulla



presunzione generale che la divulgazione di determinati documenti pregiudicherebbe la tutela degli obiettivi delle indagini e che non vi era alcun interesse pubblico prevalente servito dalla divulgazione del documento [7] .

5. Nella sua denuncia al Mediatore, il denunciante ha affermato che la Commissione ha erroneamente respinto la sua richiesta di accesso del pubblico ai documenti e ha affermato che la Commissione dovrebbe concedergli l'accesso ai documenti richiesti.

## **Assertione secondo cui la Commissione ha erroneamente respinto la richiesta di accesso ai documenti da parte del denunciante**

### **Raccomandazione del Mediatore**

6. Nella sua raccomandazione, la Mediatrice ha osservato che non è contestato che tutti i documenti richiesti dal denunciante riguardino un'indagine che potrebbe potenzialmente portare all'avvio di una procedura di infrazione. In tali circostanze, la Commissione ha il diritto di presumere che la divulgazione dei documenti richiesti pregiudicherebbe lo scopo delle indagini. La Commissione non era quindi, in linea di principio, tenuta ad effettuare un esame specifico e individuale di ciascuno di questi documenti. [8] Tuttavia, la presunzione è confutabile e una persona interessata ad ottenere l'accesso ai documenti in questione può cercare di confutare la presunzione in relazione a un documento o documenti specifici o può cercare di sostenere l'esistenza di un interesse pubblico prevalente che giustifichi la divulgazione dei documenti [9] .

7. Il Mediatore ha constatato che il denunciante aveva presentato una serie di motivi per cui la presunzione generale non dovrebbe applicarsi alla maggior parte dei documenti. Tuttavia, nel caso delle lettere inviate dalla Commissione, il Mediatore ha constatato che la presunzione generale non era stata confutata. Nel caso delle denunce ricevute dalla Commissione da terzi, il Mediatore ha ritenuto che la presunzione generale fosse confutata. In ogni caso, anche se la presunzione generale non è stata confutata, spettava alla Commissione dimostrare che non esisteva un interesse pubblico prevalente che richiedesse la divulgazione dei documenti. Il Mediatore ha ritenuto che la Commissione non avesse spiegato adeguatamente il motivo per cui non vi era alcun interesse pubblico prevalente alla divulgazione.

8. All'inizio di ottobre 2014 il Mediatore ha pertanto formulato la seguente raccomandazione alla Commissione:

**(i) La Commissione dovrebbe concedere l'accesso alla lettera del ministro degli Esteri del Regno Unito del 3 luglio 2013 al commissario.**

**II) La Commissione dovrebbe concedere l'accesso a tutti gli altri documenti richiesti dal denunciante in merito alla sorveglianza di massa di Internet da parte delle agenzie statali del Regno Unito o giustificare adeguatamente il motivo per cui, a suo avviso, la**



**divulgazione debba essere rifiutata.**

**9.** La Commissione ha risposto che, in linea di principio, non è tenuta a effettuare un esame specifico e individuale di ciascuno dei documenti interessati e che il suo rifiuto di concedere l'accesso si basa sulla presunzione generale applicabile che la divulgazione dei documenti richiesti pregiudichi lo scopo dell'indagine.

**10.** La Commissione ha sostenuto che, fino alla chiusura definitiva dell'inchiesta, la divulgazione dei relativi documenti inciderebbe sul dialogo tra le autorità del Regno Unito e la Commissione. La divulgazione delle informazioni inciderebbe inoltre sulla capacità della Commissione di svolgere efficacemente la propria indagine e di decidere in merito alla risposta appropriata, senza essere soggetta a indebite pressioni esterne. La Commissione ha quindi ribadito che l'accesso alle due lettere che aveva inviato alle autorità britanniche non poteva essere concesso.

**11.** Tuttavia, dato che la lettera del ministro degli Esteri del Regno Unito contiene, in sostanza, informazioni rese pubblicamente disponibili dalle autorità britanniche in un discorso, la Commissione ha accettato di divulgarla.

**12. Per quanto** riguarda le censure presentate dai cittadini, la Commissione ha sostenuto che il fatto che tali censure contengano solo punti generali non giustifica, di per sé, la concessione dell'accesso del pubblico.

**13.** Tuttavia, la Commissione ha affermato che non appena deciderà come procedere ulteriormente con l'indagine, esaminerà eventuali nuove domande di accesso alla luce di tali sviluppi.

**14.** Per quanto riguarda la possibilità che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, la Commissione ha riconosciuto l'esistenza di un ampio dibattito politico e internazionale su questo tema, in particolare sui programmi di sorveglianza di massa e sul diritto individuale alla protezione dei dati. La Commissione ha dichiarato di dare seguito attivamente alle accuse di violazione del diritto fondamentale alla protezione dei dati. Si tratta di una questione molto delicata. In questo particolare contesto, gli Stati membri possono avvalersi di un'esenzione, basata su problemi di sicurezza nazionale, per disapplicare il diritto dell'UE. Tuttavia, tale esenzione deve essere interpretata restrittivamente. Uno Stato membro che intenda applicare tale esenzione deve dimostrare che un'esenzione è necessaria per tutelare i suoi interessi essenziali in materia di sicurezza.

**15.** La Commissione ha ribadito la sua opinione secondo cui l'interesse pubblico in questo caso è meglio servito non divulgando la sua corrispondenza. La divulgazione della corrispondenza della Commissione con le autorità britanniche in questo momento porterebbe a conclusioni ingiustificate e premature sulla misura in cui il trattamento e la raccolta di informazioni da parte delle agenzie di sicurezza e di intelligence del Regno Unito sono conformi al diritto dell'UE. È quindi nell'interesse pubblico che le indagini della Commissione, riguardanti un tema molto delicato, siano condotte in modo efficace ed efficiente, senza alcun coinvolgimento prematuro



del pubblico.

**16.** Il denunciante non ha presentato osservazioni sulla risposta della Commissione.

## Valutazione del Mediatore dopo la raccomandazione

**17.** Il Mediatore accoglie con favore il cambiamento di posizione della Commissione per quanto riguarda la lettera che ha ricevuto dal ministro degli esteri del Regno Unito. Comunicandola, la Commissione ha accettato la prima parte della raccomandazione del Mediatore. Il Mediatore ritiene che la Commissione abbia acconsentito alla divulgazione essenzialmente perché la lettera conteneva informazioni già disponibili al pubblico, riconoscendo quindi implicitamente che la divulgazione di tale documento non poteva incidere negativamente sulla sua indagine in corso.

**18.** Il Mediatore osserva che, alla luce della recente sentenza nella causa C-612/13 P *Client Earth* [10], è ormai chiaro che la Commissione non poteva in realtà fondarsi su alcuna presunzione generale che la divulgazione pregiudicherebbe lo scopo della sua indagine, purché non abbia inviato alle autorità britanniche una lettera di costituzione in mora. In tale contesto, il Mediatore deplora che la Commissione continui a basarsi su una presunzione generale come motivo per non concedere l'accesso alle denunce dei cittadini, nonché alle lettere della Commissione alle autorità del Regno Unito. Il Mediatore riconosce, tuttavia, che la suddetta sentenza è stata pronunciata *dopo* che la Commissione aveva risposto alla sua raccomandazione in questo caso.

**19.** Anche se è chiaro ora che la Commissione non può basarsi su alcuna presunzione generale secondo cui i documenti non possono essere divulgati, essa ha comunque la possibilità di far valere, sulla base di una valutazione individuale e specifica del contenuto dei documenti richiesti, perché la divulgazione pregiudichi lo scopo della sua indagine. A tale riguardo, la Mediatrice non è convinta del ragionamento che la Commissione ha presentato nella sua risposta alla sua raccomandazione. La Commissione sostiene che la divulgazione dei documenti inciderebbe sul dialogo tra le autorità britanniche e la Commissione. Inoltre, essa afferma di voler svolgere le proprie indagini in modo efficace ed efficiente senza conclusioni ingiustificate e premature sulla misura in cui il trattamento e la raccolta di informazioni da parte delle agenzie di sicurezza e di intelligence del Regno Unito siano conformi al diritto dell'UE. Tuttavia, per quanto riguarda questi documenti specifici, è evidente che le autorità britanniche hanno un'opinione diversa da quella della Commissione. Le autorità britanniche non sembrano condividere l'opinione della Commissione secondo cui i negoziati dovrebbero essere condotti in modo riservato al fine di promuovere e mantenere un clima di fiducia reciproca tra la Commissione e il Regno Unito. Le autorità britanniche non hanno sollevato obiezioni alla Commissione, mentre i negoziati erano ancora in corso, comunicando a un giornalista la risposta del ministro degli Esteri del Regno Unito alla Commissione. Tale contesto, specifico del caso di specie, deve essere preso in considerazione per determinare se i documenti in questione debbano essere comunicati dalla Commissione.



**20.** Mentre il *contesto* specifico della presente causa porta alla conclusione che l'interesse addotto dalla Commissione per la non divulgazione, vale a dire la necessità di promuovere la fiducia reciproca, non è convincente, il Mediatore osserva che anche il *contenuto* dei documenti in questione porta alla stessa conclusione. In effetti, il Mediatore ha esaminato i documenti in questione e ritiene che non contengano informazioni che, se divulgate in un contesto in cui le autorità britanniche hanno già acconsentito alla pubblicazione della lettera del loro ministro degli Esteri alla Commissione, comprometterebbero la necessità di promuovere e mantenere un clima di fiducia reciproca tra la Commissione e le autorità britanniche [11] .

**21.** Il paragrafo precedente riguarda la questione se un danno allo scopo di un'indagine possa derivare dalla divulgazione al pubblico dei documenti richiesti. Sebbene il Mediatore non sia convinto, come osservato in precedenza, che tale danno deriverà dalla divulgazione dei documenti nel caso di specie, nonostante tale conclusione, essa ritiene che vi siano importanti interessi pubblici imperativi che verrebbero notificati mediante la divulgazione dei documenti. In primo luogo, l'oggetto dei documenti riguarda un diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione, vale a dire il diritto alla protezione dei dati. In secondo luogo, dalla lettera del ministro degli Esteri del Regno Unito risulta che le autorità britanniche non sono interessate da tale situazione. In terzo luogo, mentre la lettera del ministro degli Esteri del Regno Unito risale al luglio 2013, il Mediatore non è a conoscenza, né la Commissione l'ha informata, di eventuali azioni investigative concrete che la Commissione avrebbe potuto adottare nel frattempo in materia. Tutti questi fattori devono essere presi in considerazione per determinare se vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti.

**22.** Tenuto conto di tutte le questioni di cui sopra, il Mediatore ritiene che l'interesse pubblico sia meglio servito concedendo l'accesso alle lettere della Commissione, nonché alle denunce dei cittadini. Il Mediatore non dubita che la Commissione stia cercando di perseguire l'interesse pubblico affrontando questa delicata questione con le autorità del Regno Unito. Tuttavia, è fermamente convinta che i cittadini europei abbiano il diritto di sapere in che modo l'UE cerca di difendere i loro diritti fondamentali. È molto probabile che la Commissione possa attendersi un ampio sostegno pubblico nel suo perseguimento trasparente della questione.

**23.** Sulla base di quanto precede, la Mediatrice sostiene pertanto che la Commissione non ha fornito validi motivi per non concedere l'accesso del pubblico alle denunce dei cittadini e alle sue lettere alle autorità britanniche. Ciò costituisce una cattiva amministrazione e, di fatto, una grave cattiva amministrazione, data la grande importanza della questione per i cittadini dell'UE in generale.

**24.** Dato che il denunciante non ha presentato osservazioni che contestano la risposta della Commissione alla raccomandazione del Mediatore, il Mediatore non ritiene giustificato proseguire ulteriormente la questione. Concluderà pertanto il caso con un'osservazione critica per quanto riguarda la decisione della Commissione di non concedere l'accesso del pubblico alle denunce dei cittadini e le sue lettere alle autorità britanniche.

## Conclusione



Sulla base dell'indagine sulla presente denuncia, il Mediatore la conclude con le seguenti conclusioni:

## Raccomandazione accettata

**Comunicando la lettera ricevuta dal ministro degli Esteri del Regno Unito sul delicato tema della sorveglianza di Internet da parte dei servizi di intelligence del Regno Unito, la Commissione ha accettato la prima parte della raccomandazione del Mediatore.**

## Osservazione critica

**La Commissione non ha fornito validi motivi per non concedere l'accesso del pubblico alle denunce dei cittadini e le sue lettere alle autorità britanniche. Ciò costituisce una cattiva amministrazione, che è particolarmente grave data l'importanza dell'argomento sottostante.**

Il denunciante e la Commissione saranno informati di tale decisione.

Emily O'Reilly

Strasburgo, 06/11/15

[1] Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43).

[2] Principalmente il servizio di intelligence "Government Communications Headquarters", noto come "GCHQ".

[3] Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[4] Causa T-191/99, *Petrie/Commissione*, Raccolta 2001, pag. II-3677, punto 68; Causa C-139/07 P, *Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione* (Racc. pag. I-5885, punto 58); e del Tribunale di primo grado, T-29/08, *LPN/Commissione* (Racc. pag. II-6021).

[5] Causa T-111/11, *Client Earth/Commissione*, punto 80.

[6] Conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

[7] Per ulteriori informazioni sul contesto della denuncia, sulle argomentazioni delle parti e



sull'indagine del Mediatore, si veda la raccomandazione del Mediatore disponibile all'indirizzo:  
<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/draftrecommendation.faces/en/57367/html.bookmark>

[8] Causa T-29/08, *LPN/Commissione*, Raccolta 2011, pag. II-6021, punto 127.

[9] Causa T-29/08, *LPN/Commissione*, Racc. 2011, pag. II-6021, punto 128, e causa C-139/07 P, *Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau*, Racc. 2010, pag. I-5885, punto 62.

[10] Causa C-612/13 P, *Client Earth/Commissione* [2015], non ancora pubblicata, punto 79.

[11] Per quanto riguarda le lettere di cittadini che hanno indotto la Commissione a contattare le autorità del Regno Unito, il Mediatore ritiene che tali lettere possano essere rilasciate a condizione che possano essere rese anonime per proteggere l'identità dei cittadini interessati.