



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej polityce językowej i tłumaczeniowej [Link].

Decyzji w sprawie 598/2013/OV - Odmowa dostępu do sprawozdania z dochodzenia OLAF

Decyzja

Sprawa 598/2013/OV - Otwarta 02/05/2013 - Decyzja z 16/12/2013 - Instytucja, której sprawa dotyczy Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (Nie stwierdzono niewłaściwego administrowania) |

W październiku 2012 r. Corporate Europe Observatory, organizacja pozarządowa z siedzibą w Brukseli, zwróciła się do Komisji o udostępnienie kopii sprawozdania z dochodzenia OLAF, które doprowadziło do rezygnacji komisarza Johna Dallego. Komisja zwróciła się do Urzędu o rozpatrzenie wniosku. OLAF odmówił udostępnienia sprawozdania, uznawszy, że jego ujawnienie stanowiłoby działanie szkodliwe z punktu widzenia celu toczącego się dochodzenia maltańskich organów dochodzeniowych.

Skarżący, którego zdaniem ujawnienie takie uzasadnione było nadrzędnym interesem publicznym, zwrócił się następnie do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik uznał, że w sytuacji, gdy sprawozdanie OLAF stanowi dowód w toczącym się dochodzeniu krajowym, udzielenie publicznego dostępu do niego mogłoby stanowić działanie szkodliwe z punktu widzenia celu takiego dochodzenia krajowego. Rzecznik wskazał, że zgodnie z ustaleniami jego dochodzenia w dniu, w którym odmówiono publicznego dostępu do sprawozdania z dochodzenia OLAF, toczyło się śledztwo w oparciu o to sprawozdanie. Fakt ten uzasadniał nieupublicznienie przez OLAF sprawozdania z dochodzenia w opisanym czasie. Wobec powyższego Rzecznik nie stwierdził przypadku niewłaściwego administrowania przez OLAF.

Rzecznik przedstawił jednak dalsze uwagi dotyczące niedopatrzenia proceduralnego ze strony OLAF, który zaniedbał sprawdzenia stanu dochodzenia maltańskiego w czasie, kiedy odmówił publicznego dostępu do swojego sprawozdania.



Okoliczności leżące u podstaw skargi

1. Skarga dotyczy odmowy przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) udzielenia publicznego dostępu do sprawozdania z dochodzenia dotyczącego m.in. działalności byłego komisarza Johna Dalliiego [1] .
2. Kontekst wniosku o publiczny dostęp do sprawozdania z dochodzenia OLAF był następujący. W maju 2012 r. producent tytoniu skarżył się Komisji, że maltański przedsiębiorca X (który twierdził, że działa w imieniu i na rzecz ówczesnego komisarza Dalliiego) zwrócił się do przedsiębiorstwa tytoniowego o łapówkę w zamian za próbę wywierania wpływu na unijny zakaz sprzedaży „snus” [2] w ramach przeglądu dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych . Po zbadaniu sprawy OLAF przesłał Komisji swoje sprawozdanie z dochodzenia w dniu 15 października 2012 r. Komisarz Dalli opuścił urząd [3] w dniu 16 października 2012 r. po spotkaniu z przewodniczącym Komisji Barroso.
3. OLAF przesłał również swoje sprawozdanie z dochodzenia prokuratorowi generalnemu Malty [4] .
4. W dniu 26 października 2012 r. skarżący (Corporate Europe Observatory) zwrócił się do Komisji o udzielenie publicznego dostępu, na mocy rozporządzenia 1049/2001 [5] , do wszystkich dokumentów związanych z odejściem komisarza Dalliiego od Komisji, w tym do wyżej wspomnianego sprawozdania z dochodzenia OLAF-u. Komisja zwróciła się do OLAF-u o rozpatrzenie wniosku o dostęp do sprawozdania z dochodzenia OLAF-u.
5. Następnie OLAF wystosował pismo do skarżącego, stwierdzając, że ponieważ sprawozdanie z dochodzenia zostało przekazane właściwym maltańskim organom dochodzeniowym, jego ujawnienie naruszyłoby ochronę celu inspekcji, dochodzeń i audytów [6] . OLAF twierdził również, że nie ma nadrzędnego interesu publicznego i że częściowy dostęp nie jest możliwy.
6. W dniu 7 stycznia 2013 r. skarżący odpowiedział OLAF-owi, twierdząc, że za ujawnieniem sprawozdania z dochodzenia OLAF przemawia wyraźny nadrzędny interes publiczny. Wskazała ona również, że w każdym razie OLAF nie wykazał w sposób przekonujący, że częściowy dostęp do sprawozdania nie jest możliwy. Zapytał w szczególności, dlaczego nie byłoby możliwe udostępnienie tych części sprawozdania, które nie mogą mieć wpływu na ewentualne postępowania sądowe (takie jak kolofon, spis treści i opis skargi złożonej przez przedsiębiorstwo tytoniowe).
7. Gdy w decyzji z dnia 31 stycznia 2013 r. OLAF podtrzymał swoje stanowisko, że nie może ujawnić swojego sprawozdania z dochodzenia, skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich.



Przedmiot dochodzenia

8. W dniu 27 marca 2013 r. skarżący złożył niniejszą skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich z następującymi zarzutami i zarzutami:

Zarzut:

OLAF niesłusznie odmówił publicznego dostępu do sprawozdania z dochodzenia OLAF-u.

Roszczenie:

OLAF powinien zapewnić pełny lub częściowy dostęp do sprawozdania z dochodzenia.

9. W piśmie otwierającym dochodzenie Rzecznik zwrócił się do OLAF-u o podanie dokładnych informacji na temat istnienia i charakteru dochodzenia prowadzonego przez władze maltańskie, a także w odniesieniu do powodów, dla których ujawnienie sprawozdania naruszyłoby to dochodzenie. Rzecznik zwrócił się również do OLAF-u o poinformowanie go, czy zwrócił się do maltańskich organów sądowych o opinię dotyczącą prawdopodobnego wpływu ewentualnego publicznego ujawnienia sprawozdania na ich procedury. Rzecznik wskazał w tym kontekście, że w doniesieniach prasowych wiedział o publikacji na Malcie wersji sprawozdania z dochodzenia OLAF-u. Podsumowując, wydaje się, że w kwietniu 2013 r. całe sprawozdanie z dochodzenia OLAF-u (z wyjątkiem dwóch stron i niektórych stron z załączników) wyciekło do prasy (najwyraźniej na Malcie). W związku z tym większa część sprawozdania znajduje się obecnie w domenie publicznej.

Dochodzenie

10. Skarga została przekazana OLAF-owi do zaopiniowania w dniu 2 maja 2013 r. OLAF przesłał swoją opinię w dniu 11 października 2013 r. Opinia została następnie przekazana skarżącemu, który przesłał uwagi w dniu 6 grudnia 2013 r.

Analiza i wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich

A. Zarzucana przez OLAF błędna odmowa udzielenia dostępu do sprawozdania z dochodzenia

Argumenty podniesione przez OLAF w decyzji o odmowie udzielenia dostępu



11. W decyzji odmawiającej dostępu do sprawozdania OLAF stwierdził, że zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1073/99 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF [7] jest prawnie zobowiązany do traktowania informacji uzyskanych w trakcie dochodzenia jako poufnych i z zastrzeżeniem tajemnicy służbowej. OLAF twierdził również, że nie jest zobowiązany do udostępniania sprawozdania z dochodzenia zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001, ponieważ sprawozdanie z dochodzenia było objęte trzema wyjątkami na mocy rozporządzenia 1049/2001, w tym potrzebą ochrony celu inspekcji, dochodzeń i audytów (art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia).

Ochrona celu inspekcji, dochodzeń i audytów (art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia):

12. OLAF argumentował w szczególności, że sprawozdanie zawierało informacje dotyczące identyfikacji świadków i postępowania z informacjami otrzymanymi od tych świadków. Stwierdził, że publiczne ujawnienie tożsamości i informacji dotyczących świadków osłabi przyszłe dochodzenia OLAF, ponieważ zniechęciłoby osoby prywatne do przesyłania do OLAF informacji na temat ewentualnych nieprawidłowości finansowych. Pozbawiłoby to OLAF i Komisję informacji i podważyłoby zasadniczy element prowadzenia dochodzeń mających na celu ochronę interesów finansowych i gospodarczych UE.

13. OLAF wskazał również, że Sąd w sprawach połączonych T-391/03 i T-40/04 *Franchet i Byk* uznał, że ujawnienie dokumentów, które mogłyby stanowić dowód w postępowaniu przed sądem krajowym, mogłoby zagrozić skutecznemu wykorzystaniu tych dowodów przez organy krajowe [8]. OLAF podkreślił, że fakt, iż dochodzenie może się zakończyć, nie zwalnia go z obowiązku podejmowania żadnych działań, które mogłyby zaszkodzić działaniom następczym podejmowanym lub rozważanym przez organy krajowe. OLAF odniósł się do sprawy T- 50/00 *Dalmine przeciwko Komisji* (która jest sprawą kartelową), w której Sąd uznał, że nawet stronie objętej dochodzeniem można odmówić udzielenia pewnych informacji, jeżeli ujawnienie tych informacji narusza skuteczność dochodzenia [9]. OLAF twierdził, że rozumowanie to miało również koniecznie zastosowanie do publicznego ujawniania dokumentów na mocy rozporządzenia 1049/2001. OLAF stwierdził jednak, że ochrona ta nie była bezwzględna: Jeżeli organy krajowe nie podejmą działań w rozsądnym terminie, może istnieć obowiązek ujawnienia informacji na mocy rozporządzenia [10]. OLAF stwierdził jednak, że w niniejszej sprawie sprawozdanie zostało przekazane władzom maltańskim stosunkowo niedawno, w związku z czym zastrzeżenie to nie miało jeszcze zastosowania.

14. OLAF odniósł się ponadto do wyroków Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-404/10 P *Komisja przeciwko Odile Jacob* i C-477/10 P *Commission przeciwko Agrofert Holding* [11], w których Trybunał wprowadził ogólne domniemanie, że publiczne ujawnienie dokumentów może co do zasady naruszać cel dochodzeń. OLAF stwierdził, że dotyczy to toczących się i zamkniętych postępowań. OLAF wskazał, że Trybunał powołał się na dwa odrębne środowiska regulacyjne, które należy pogodzić. W niniejszej sprawie z jednej strony rozporządzenie 1049/2001 ma zastosowanie do OLAF-u, ale z drugiej strony OLAF jest zobowiązany traktować informacje uzyskane w toku dochodzenia jako poufne i objęte tajemnicą zawodową, zgodnie z art. 8 rozporządzenia 1073/99. Ponadto wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001 jest ściśle związany z działaniami dochodzeniowymi i inspekcyjnymi



OLAF-u. W związku z tym, zdaniem OLAF, w celu spójnego stosowania prawa należy pogodzić wymogi w zakresie przejrzystości i wymogi związane z poufnością dokumentów sprawy i ochroną danych. W przypadku OLAF-u konieczne jest zapewnienie, aby zarzuty i informacje przekazane OLAF-owi w zaufaniu nie były podawane do wiadomości publicznej, lecz badane. OLAF stwierdził, że publiczne ujawnienie sprawozdania z dochodzenia byłoby sprzeczne z celami rozporządzenia 1073/99. Ponadto takie ujawnienie mogłoby poważnie osłabić zdolność OLAF-u do prowadzenia dochodzeń we współpracy z instytucjami UE i innymi służbami Komisji.

Ochrona prywatności i integralności osoby fizycznej, zgodnie z prawodawstwem Unii dotyczącym ochrony danych osobowych (art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia):

15. OLAF stwierdził, że wyjątek ten dotyczył między innymi danych osobowych urzędników organów państw członkowskich, informatorów, świadków, pracowników podmiotów prawnych i osób, których to dotyczy. Ujawnienie tej daty wyraźnie naruszyłoby prywatność i integralność tych osób, co jest sprzeczne z rozporządzeniem 45/2001 [12]. OLAF stwierdził, że w zakresie, w jakim w sprawozdaniu wskazano osoby fizyczne i podano szczegółowe informacje na temat kwestii bezpośrednio związanych z dochodzeniem, takie informacje stanowią dane osobowe, a ich podanie do wiadomości publicznej może mieć negatywny wpływ na reputację danej osoby. OLAF stwierdził również, że Europejski Inspektor Ochrony Danych (EIOD) w swojej opinii C 2010-0458 z dnia 30 lipca 2010 r. zalecił, aby OLAF gwarantował poufność sygnalistów i informatorów, z wyjątkiem przypadków, gdy byłoby to sprzeczne z krajowymi przepisami dotyczącymi postępowania sądowego lub złośliwie składane fałszywe oświadczenia.

Ochrona interesów handlowych osób fizycznych lub prawnych (art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia):

16. OLAF twierdził, że sprawozdanie z dochodzenia zawierało nazwy prywatnych podmiotów prawnych, których ujawnienie mogłoby zaszkodzić ich reputacji, a tym samym ich interesom handlowym. Stwierdzono w nim, że podanie do wiadomości publicznej nazw podmiotów prawnych uczestniczących w dochodzeniu może w negatywnym świetle wykazać je i może prowadzić do wprowadzenia w błąd co do ich wyników, a tym samym zaszkodzić ich reputacji i innym uzasadnionym interesom gospodarczym.

17. OLAF stwierdził również, że biorąc pod uwagę charakter prowadzonych przez niego dochodzeń, a w szczególności poufny charakter gromadzonych przez niego informacji, nie było żadnych elementów wskazujących na istnienie *nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego* za ujawnieniem sprawozdania z dochodzenia, który przeważałby nad wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001.

18. W odniesieniu do *częściowego dostępu* OLAF uznał, że aby sprawozdanie było dobrze zrozumiałe i aby uniknąć ryzyka zniekształceń i niekompletności, nie można go edytować w taki sposób, aby przedstawić dokładny opis tego, co zostało zbadane, jak zostało zbadane i co zostało znalezione. Takie wycięcie lub utajenie prowadziłoby do publicznego ujawnienia sprawozdania, które nie odzwierciedlałoby odpowiednio metod pracy OLAF-u, wziętych pod uwagę kwestii, materiałów i racjonalności wyrażonych opinii i wydanych zaleceń.



Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

19. W skardze do Rzecznika Praw Obywatelskich skarżący przedstawił następujące argumenty:

20. Jeśli chodzi o ochronę świadków, skarżący przyznał, że OLAF wyraźnie musi działać z pewną ostrożnością w celu ochrony świadków. Nie był to jednak przekonujący argument przemawiający za odmową dostępu do sprawozdania z dochodzenia, ponieważ zainteresowane przedsiębiorstwo tytoniowe samo aktywnie ubiegało się o upublicznienie swojej wersji „sprawy Dalli”. Nie było zatem powodu do ochrony tożsamości tej spółki tytoniowej i jej przedstawicieli. Skarżący wygłosił tę samą uwagę w odniesieniu do argumentu OLAF-u dotyczącego konieczności zagwarantowania poufności sygnalistów i informatorów.

21. Jeśli chodzi o poufność dochodzeń OLAF-u, skarżący twierdził, że OLAF nie rozwinął specyfiki dochodzenia dotyczącego pana Dalli'ego i nie wykazał przekonująco, że częściowe ujawnienie sprawozdania zaszkodziłoby działaniom następczym ze strony władz maltańskich. W odniesieniu do argumentu OLAF, zgodnie z którym przekazanie sprawy władzom maltańskim miało miejsce stosunkowo niedawno, skarżący stwierdził, że minęło już sześć miesięcy od dymisji komisarza Dalli'ego na podstawie sprawozdania z dochodzenia OLAF-u.

22. Skarżący twierdził, że argument OLAF, zgodnie z którym musi on pogodzić wymogi przejrzystości z poufnością dochodzeń, oznaczał w rzeczywistości, że wszystkie sprawozdania z dochodzeń OLAF-u będą wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia 1049/2001. Zdaniem skarżącego było to oczywiście niedopuszczalne.

23. Skarżący twierdził, że argument OLAF dotyczący ochrony prywatności i integralności osób fizycznych nie może mieć zastosowania do przedstawicieli przedsiębiorstwa tytoniowego, ponieważ przedsiębiorstwo to samo opublikowało swoją wersję „sprawy Dalli”. Skarżący twierdził, że nieujawnienie sprawozdania z dochodzenia OLAF-u stanowi poważny problem dla reputacji zainteresowanych osób, w tym komisarza Dalli'ego, którym nie pozwolono na zapoznanie się ze sprawozdaniem.

24. W odniesieniu do argumentu OLAF dotyczącego ochrony interesów handlowych podmiotów prawnych skarżący twierdził, że może to mieć zastosowanie do przedsiębiorstwa tytoniowego. Ponieważ jednak przedsiębiorstwo tytoniowe przyjęło bardzo wysoki profil publiczny w sprawie, w interesie publicznym leży ocena roli, jaką przedsiębiorstwo odegrało w dochodzeniu, które doprowadziło do rezygnacji komisarza Dalli'ego.

25. Jeśli chodzi o istnienie nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem, skarżący twierdził, że OLAF nie rozpatrzył argumentów przedstawionych w jego ponownym wniosku. Podniosła ona, że w celu uniknięcia erozji zaufania publicznego do instytucji UE nadrzędny interes publiczny przemawia za ujawnieniem szczegółowych informacji na temat okoliczności, które doprowadziły do rezygnacji pana Dalli'ego. Skarżący twierdził, że



sprawa sądowa na Malcie przeciwko osobom wymienionym w sprawozdaniu z dochodzenia może z łatwością potrwać kilka lat. Oznaczałoby to, że obywatele europejscy zostaliby pozbawieni prawa do poznania podstawowych faktów przez niedopuszczalnie długi czas. Skarżący twierdził, że to właśnie potrzeba legitymacji i rozliczalności, o której mowa w rozporządzeniu 1049/2001, była przedmiotem postępowania OLAF-u w sprawie Dalliego. Skarżący podkreślił, że niniejsza sprawa dotyczyła integralności organu, któremu powierzono dochodzenie w sprawie korupcji lub poważnego uchybienia w instytucjach UE (skarżący w tym kontekście odniósł się do obaw wyrażonych przez Komitet Nadzoru OLAF w związku z naruszeniami proceduralnymi przez OLAF i zarzutami nielegalnego podsłuchu w sprawie).

26. Skarżący odrzucił również argument OLAF, zgodnie z którym udzielenie częściowego dostępu było niemożliwe. Wskazała ona, że stanowisko OLAF-u, które mogłoby mieć zastosowanie do każdego dokumentu OLAF-u, w rzeczywistości całkowicie wyklucza możliwość częściowego dostępu.

27. W związku z powyższym skarżący twierdził, że OLAF niesłusznie odrzucił jego wniosek o dostęp do sprawozdania z dochodzenia oraz że rozumowanie OLAF-u oznaczało praktycznie wyłączenie OLAF-u z zakresu stosowania rozporządzenia 1049/2001. Skarżący podtrzymał swoje twierdzenie, że OLAF powinien udostępnić sprawozdanie z dochodzenia w całości lub zapewnić częściowy dostęp.

28. W swojej opinii skierowanej do Rzecznika OLAF wskazał najpierw, że skarżący jest uprawniony w każdej chwili do złożenia nowego wniosku wstępnego i do przedstawienia nowych elementów, które w jego opinii zmusiłyby OLAF do zmiany jego wcześniejszego stanowiska [13]. OLAF stwierdził w tym kontekście, że skarżący odniósł się do różnych faktów (na podstawie dokumentów i sprawozdań medialnych opublikowanych po dniu 31 stycznia 2013 r.), które miały miejsce po podjęciu decyzji w sprawie ponownego wniosku i które mogły stanowić podstawę nowego pierwotnego wniosku o udzielenie dostępu. Wątpliwe jest jednak, czy te fakty należy uwzględnić przy ocenie sposobu, w jaki OLAF rozpatrzył wniosek o udzielenie dostępu.

29. OLAF odrzucił argumenty skarżącego, zgodnie z którymi ujawnienie informacji przemawia za nadrzędnym interesem publicznym. Wskazał on, że zgodnie z orzecznictwem interes publiczny polegający na uzyskaniu dostępu do dokumentu zgodnie z zasadą przejrzystości nie jest taki sam, gdy dokument dotyczy postępowania administracyjnego, jak w przypadku, gdy dokument ten dotyczy postępowania, w którym dana instytucja działa w charakterze ustawodawcy [14].

30. OLAF stwierdził, że Komisja i OLAF przedstawiły dokładne i szczegółowe wyjaśnienia swoich działań podczas kilku wysłuchań publicznych przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego. W tym celu przewodniczący Parlamentu udzielił członkom Komitetu dostępu zarówno do sprawozdania z dochodzenia OLAF, jak i do sprawozdania Komitetu Nadzoru, pod warunkiem zachowania ścisłej poufności. Zdaniem OLAF dyskusje te, które były nadal prowadzone, przyczyniły się do utrzymania zaufania obywateli europejskich do należytego funkcjonowania instytucji UE, bez konieczności ujawniania opinii publicznej



wszystkich sensytywnych dokumentów.

31. OLAF uznał, że informowanie ogółu społeczeństwa o swoich dochodzeniach odgrywa ważną rolę w zapobieganiu nadużyciom finansowym, podnosi świadomość i buduje zaufanie publiczne do instytucji UE. Jednakże w chwili przekazania skarżącemu decyzji w sprawie wniosku potwierdzającego Sąd badał już zarzuty podniesione przez J. Dalliego na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE. OLAF twierdził, że interes publiczny w prawidłowym administrowaniu wymiarem sprawiedliwości jest równie ważny, jak w odniesieniu do przejrzystości i odpowiedzialności politycznej instytucji publicznych. W związku z tym interes publiczny, na który powołuje się skarżący, był już uwzględniany za pomocą innych zgodnych z prawem środków.

32. W odniesieniu do argumentu skarżącego, zgodnie z którym zainteresowane przedsiębiorstwo tytoniowe aktywnie dążyło do upublicznienia swojego stanowiska w sprawie Dalliego, OLAF stwierdził, że nie rozumie, w jaki sposób treść artykułów prasowych, do których odnosi się skarżący, mogłaby w wiarygodny sposób doprowadzić do wniosku na korzyść ujawnienia. Przedsiębiorstwo tytoniowe, którego dotyczy postępowanie, nie było, jak stwierdził OLAF, przedstawiając swoją wersję faktów, a media szeroko informowały o innych wersjach. Zdaniem OLAF kwestia tego, czy świadek lub osoba, której dotyczy dochodzenie, przedstawia publiczne oświadczenia dotyczące ich roli w dochodzeniach OLAF, nie ma wpływu na ogólną potrzebę ochrony reputacji osób, których dotyczy dochodzenie, ani na tożsamość informatorów i świadków OLAF-u. OLAF powtórzył, że ma ogólny obowiązek ochrony tożsamości swoich informatorów [15] .

33. OLAF podkreślił również, że pojęcie nadrzędnego interesu publicznego ma zastosowanie wyłącznie do wyjątków wymienionych w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia 1049/2001. Wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b), a mianowicie ochrona danych osobowych, podlega różnym przepisom. Jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości, przepis ten ustanawia szczególny i wzmocniony system ochrony osoby, której dane osobowe mogłyby w niektórych przypadkach zostać podane do wiadomości publicznej. W związku z tym w przypadku gdy wniosek ma na celu uzyskanie dostępu do dokumentów zawierających dane osobowe, przepisy rozporządzenia 45/2001 mają zastosowanie w całości [16] . W opinii OLAF skarżący nie przedstawił żadnego wyraźnego i uzasadnionego uzasadnienia ani żadnego przekonującego argumentu wskazującego na konieczność przekazania przez OLAF danych osobowych zawartych w sprawozdaniu końcowym [17] .

34. Wbrew temu, co stwierdził skarżący, OLAF nie twierdził, że wszystkie jego sprawozdania końcowe i inne dokumenty są wyłączone z zakresu rozporządzenia 1049/2001. OLAF uważa jedynie, że sprawozdania końcowe i podobne kategorie dokumentów będących w posiadaniu OLAF są objęte ogólnym domniemaniem poufności uznawanym wielokrotnie przez Trybunał [18] . Domniemanie to nie wyklucza sprawozdań końcowych OLAF-u z zakresu stosowania rozporządzenia 1049/2001, lecz stanowi uzasadniony wyjątek od spoczywającego na OLAF obowiązku szczegółowego i indywidualnego badania niektórych kategorii dokumentów, do których dostęp został złożony [19] . Niemniej jednak obywatele mogą udowodnić, że poszczególne dokumenty należące do tych kategorii lub ich części powinny być ujawniane na podstawie nadrzędnego interesu publicznego.



35. OLAF stwierdził wreszcie, że starannie ocenił możliwość udzielenia częściowego dostępu do sprawozdania z dochodzenia. W momencie podejmowania decyzji w sprawie ponownego wniosku OLAF doszedł jednak do wniosku, że taki częściowy dostęp nie jest możliwy bez uszczerbku dla interesu publicznego objętego wyjątkami przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia 1049/2001.

36. W odpowiedzi na wniosek Rzecznika o udzielenie dokładnych informacji na temat dochodzenia prowadzonego przez władze maltańskie oraz na to, czy ujawnienie sprawozdania naruszyłoby to dochodzenie, OLAF stwierdził, że jego zalecenia nie są wiążące dla krajowych organów sądowych. OLAF stwierdził, że zgodnie z art. 9 ust. 2 rozporządzenia 1073/99 jego sprawozdania końcowe stanowią dopuszczalny dowód w postępowaniach administracyjnych lub sądowych w państwach członkowskich. Zgodnie z art. 27 instrukcji OLAF dla pracowników ds. procedur dochodzeniowych odpowiedzialny dział dochodzeniowy musi co roku monitorować wdrażanie zaleceń o charakterze sądowym skierowanych do państw członkowskich. W praktyce zainteresowane organy proszone są o poinformowanie OLAF-u w terminie 12 miesięcy od przekazania zaleceń. OLAF zazwyczaj nie zwraca się do organów sądowych bez konkretnego powodu, aby uzyskać informacje na temat podjętych działań następczych, ponieważ może to być postrzegane jako niepotrzebna presja ze strony OLAF-u i mogłoby negatywnie wpłynąć na dobre stosunki między OLAF a organami sądowymi państw członkowskich. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem OLAF nie jest zobowiązany do zasięgania opinii sądów krajowych w sprawie tego, czy krajowe prawo procesowe stoi na przeszkodzie ujawnieniu dokumentu, jeżeli OLAF powołuje się na wyjątek dotyczący ochrony celów kontroli, dochodzeń i audytów na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia. OLAF stwierdził, że tak jest w niniejszej sprawie.

37. W swoich uwagach skarżący wskazał między innymi, że nie złożył nowego pierwotnego wniosku ze względu na stanowczy ton decyzji OLAF-u odrzucających jego wniosek o udzielenie dostępu. Skarżący nie zgodził się również z rozróżnieniem OLAF-u między przejrzystością w procedurze administracyjnej a procedurą ustawodawczą. Stwierdziła, że jej zdaniem przejrzystość procedur administracyjnych jest często równie ważna. Skarżący uznał ponadto za wątpliwe, czy sprawa sądowa wszczęta przez pana Dalliego mogłaby zostać wykorzystana przez OLAF jako argument przeciwko ujawnieniu.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

38. Rzecznik odnotowuje oświadczenie OLAF (zob. pkt 30 powyżej), że OLAF i Komisja przedstawiły „dokładne i szczegółowe wyjaśnienia” swoich działań podczas kilku wysłuchań publicznych przed Komisją Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego oraz że w tym celu przewodniczący Parlamentu udzielił członkom Komitetu dostępu zarówno do sprawozdania z dochodzenia OLAF-u, jak i do sprawozdania Komitetu Nadzoru (pod warunkiem zachowania ścisłej poufności).

39. Rzecznik zgadza się ze stanowiskiem OLAF-u, że takie wysłuchania publiczne przyczyniają



się do utrzymania zaufania obywateli europejskich do należytego funkcjonowania instytucji UE. Zauważa również, że przewodniczący Parlamentu postanowił udzielić członkom Komitetu dostępu zarówno do sprawozdania z dochodzenia OLAF, jak i do sprawozdania Komitetu Nadzoru (pod warunkiem zachowania ścisłej poufności). O ile jednak prawdą jest, że zwrócenie uwagi Parlamentu na tę kwestię i dokumenty potwierdzające w drodze wysłuchań publicznych ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania zaufania obywateli europejskich do prawidłowego funkcjonowania instytucji UE, o tyle fakt ten sam w sobie nie oznacza, że nie należy udzielać **publicznego dostępu** do odpowiednich dokumentów uzupełniających, takich jak sprawozdanie z dochodzenia OLAF-u. Można odmówić publicznego dostępu do dokumentów tylko wtedy, gdy odmowa jest uzasadniona zgodnie z przepisami dotyczącymi publicznego dostępu do dokumentów określonymi w rozporządzeniu 1049/2001.

40. W tym kontekście Rzecznik zauważa za zgodą, że sam OLAF uznaje, że informowanie społeczeństwa o swoich dochodzeniach odgrywa ważną rolę w zapobieganiu nadużyciom finansowym, podnosi świadomość i buduje zaufanie publiczne do instytucji UE (zob. pkt 31 powyżej).

41. OLAF opiera się przede wszystkim na ochronie celu inspekcji, dochodzeń i audytów (art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001), aby uzasadnić, dlaczego należy odmówić publicznego dostępu do sprawozdania z dochodzenia.

42. Ostateczna decyzja OLAF-u o odmowie dostępu do sprawozdania z dochodzenia OLAF została podjęta w dniu 31 stycznia 2013 r. Kwestię, czy odmowa ta była uzasadniona, należy zbadać na podstawie stanu faktycznego, który istniał w tamtym czasie.

43. W swojej decyzji w sprawie 2048/2011/OV Rzecznik stwierdziła, że istnieje ogólne domniemanie, że publiczny dostęp do dokumentów dotyczących **toczącego się dochodzenia OLAF** -u może co do zasady podważyć cel toczącego się dochodzenia OLAF. Rzecznik stwierdził również, że w przypadku gdy sprawozdanie z dochodzenia OLAF stanowi dowód w **toczących się postępowaniach krajowych**, publiczny dostęp do sprawozdania z dochodzenia OLAF-u może podważyć cel toczącego się postępowania krajowego [20]. Głównym powodem, dla którego tak jest, jest fakt, że publiczne ujawnienie dowodów z toczącego się dochodzenia mogłoby zaszkodzić wykorzystaniu tych dowodów w przyszłym procesie, zwłaszcza jeśli dochodzenie mogłoby prowadzić do procesu karnego.

44. OLAF zakończył własne dochodzenie w październiku 2012 r., po czym przekazał swoje sprawozdanie z dochodzenia Komisji i władzom maltańskim.

45. OLAF argumentował, że jego sprawozdanie zawierało informacje dotyczące identyfikacji świadków i postępowania z informacjami otrzymanymi od tych świadków. Stwierdził, że publiczne ujawnienie tożsamości i informacji dotyczących świadków osłabi przyszłe dochodzenia OLAF, ponieważ zniechęciłoby osoby prywatne do przesyłania do OLAF informacji na temat ewentualnych nieprawidłowości finansowych. Oznaczałoby to pozbawienie OLAF-u i Komisji informacji oraz podważyłoby zasadniczy element prowadzenia dochodzeń mających na celu ochronę interesów finansowych i gospodarczych UE. Rzecznik zauważa, że chociaż



uzasadnienie to może uzasadniać zatajenie niektórych konkretnych części sprawozdania z dochodzenia (takich jak nazwiska świadków lub inne informacje mogące ich zidentyfikować) przed podaniem do wiadomości publicznej sprawozdania z dochodzenia, powód ten nie może wystarczyć do uzasadnienia nieujawniania całego sprawozdania.

46. Jeśli chodzi o podważenie ewentualnych trwających dochodzeń prowadzonych przez władze maltańskie, w toku dochodzeń Rzecznika okazało się, że władze maltańskie wszczęły przynajmniej niektóre dochodzenia na podstawie sprawozdania z dochodzenia OLAF-u. Podsumowując, w czerwcu 2013 r. OLAF ujawnił [21], że władze maltańskie w grudniu 2012 r. zatrzymały i oskarżyły co najmniej jedną osobę na podstawie sprawozdania z dochodzenia. Co najmniej w czerwcu 2013 r. zatrzymano osobę zatrzymaną przed sądem karnym na Malcie. W związku z tym oczywiste jest, że na podstawie sprawozdania z dochodzenia OLAF-u prowadzone było dochodzenie w dniu 31 stycznia 2013 r., czyli w dniu, w którym odmówiono publicznego dostępu do sprawozdania z dochodzenia OLAF-u.

47. Fakt, że na Malcie toczyło się dochodzenie w okresie od grudnia 2012 r. do co najmniej czerwca 2013 r., uzasadniał nieupublicznienie sprawozdania OLAF-u w styczniu 2013 r., ponieważ publiczne ujawnienie dowodów w tym toczącym się postępowaniu karnym mogło zaszkodzić wykorzystaniu tych dowodów w przyszłym procesie karnym. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich zamknie tę sprawę stwierdzeniem braku niewłaściwego administrowania.

48. W piśmie otwierającym z dnia 2 maja 2013 r. Rzecznik zwrócił się jednak do OLAF-u o podanie **dokładnych informacji na temat istnienia i charakteru dochodzenia prowadzonego** przez władze maltańskie, a także w odniesieniu do powodów, dla których ujawnienie sprawozdania naruszyłoby to dochodzenie. Rzecznik zwrócił się również do OLAF-u o poinformowanie go, czy zwrócił się do maltańskich organów sądowych o opinię dotyczącą prawdopodobnego wpływu ewentualnego publicznego ujawnienia sprawozdania na ich procedury.

49. Rzecznik zwrócił się do OLAF-u w piśmie otwierającym dochodzenie o udzielenie odpowiedzi na te pytania, ponieważ nie można było domniemywać, że z samego faktu, że OLAF przesłał organom krajowym sprawozdanie z dochodzenia, organy te podejmowały działania w związku z tym sprawozdaniem. Nie można było na przykład wykluczyć, że organ krajowy stwierdziłby, że nie ma podstaw do podjęcia działań następczych w związku ze sprawozdaniem lub że po prostu zignorowałby sprawozdanie. Zadaniem OLAF-u było zatem skontaktowanie się z władzami maltańskimi w celu sprawdzenia, czy w styczniu 2013 r. miało miejsce dochodzenie (lub przynajmniej natychmiastowa perspektywa, że takie dochodzenie zostanie przeprowadzone) oraz sprawdzenie, jaki wpływ może mieć ujawnienie sprawozdania na to dochodzenie.

50. OLAF stwierdził w swojej opinii skierowanej do Rzecznika Praw Obywatelskich w październiku 2013 r., że przed podjęciem decyzji w dniu 31 stycznia 2013 r. nie skonsultował się z władzami maltańskimi. Uzasadniła tę odpowiedź, stwierdzając, że zwrócenie się do organów sądowych bez konkretnego powodu może być postrzegane jako niepotrzebna presja



51. Rzecznik podkreśla jednak, że nic nie przeszkodziło OLAF-owi w zwykłej konsultacji z władzami maltańskimi w celu zwrócenia się do nich o status dochodzenia w styczniu 2013 r., konkretnego i uzasadnionego powodu, dla którego złożono wniosek o publiczny dostęp do sprawozdania z dochodzenia OLAF-u, oraz że OLAF musiał zweryfikować status każdego dochodzenia maltańskiego w celu ustalenia, czy art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001 ma zastosowanie do tego wniosku [22] .

52. Takie podejście do władz maltańskich, uzasadnione w ten sposób, nie mogło być postrzegane jako wywieranie presji na władze maltańskie. W związku z tym Rzecznik przedstawi dalsze uwagi poniżej.

53. Rzecznik uważa, że w świetle jej wniosku przedstawionego w pkt 47 powyżej wyjątek dotyczący toczących się postępowań karnych uzasadniał odmowę ujawnienia w danym momencie OLAF-u. W ramach niniejszego dochodzenia nie jest zatem konieczne dokonanie oceny dwóch pozostałych wyjątków, na które powołuje się OLAF, a mianowicie ochrony prywatności i integralności jednostki oraz ochrony interesów handlowych osób fizycznych lub prawnych.

54. Rzecznik zwraca uwagę na fakt, że jeżeli nowy wniosek o publiczny dostęp został złożony w związku ze sprawozdaniem z dochodzenia OLAF, decyzja OLAF w sprawie tego wniosku musi koniecznie zależeć od stanu faktycznego w chwili podjęcia przez OLAF decyzji w sprawie wniosku o publiczny dostęp. Istotne względy dla takiej decyzji będą oczywiście obejmować to, czy odpowiednie dochodzenia lub postępowania sądowe, w których sprawozdanie OLAF-u stanowiłoby dopuszczalny dowód, są nadal w toku, na Malcie lub gdzie indziej. Inne istotne względy, które mogą uzasadniać utajnienie sprawozdania z dochodzenia, mogą dotyczyć potrzeby ochrony danych osobowych i prywatności określonych osób lub interesów opisanych w pkt 45 powyżej.

55. Rzecznik zauważa wreszcie, że jest świadoma, poprzez doniesienia prasowe, że w kwietniu 2013 r. wyciekła do prasy wersja sprawozdania z dochodzenia OLAF-u. W związku z tym większa część sprawozdania znajduje się obecnie w domenie publicznej. Fakt ten nie ma jednak znaczenia dla niniejszego dochodzenia.

C. Wnioski

Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik zamyka ją, stwierdzając, że nie doszło do niewłaściwego administrowania. Ona robi następujące

DALSZE UWAGI:

1. Zdaniem Rzecznika, gdy OLAF odmawia dostępu do dokumentów z powodu toczącego się postępowania krajowego (przywołując art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia



1049/2001), powinien przedstawić uzasadnienie pozwalające wnioskodawcy zrozumieć, dlaczego ujawnienie dokumentów w sposób szczególny i skuteczny naruszyłoby toczące się postępowanie krajowe.

2. Z wyjątkiem oczywistych przypadków OLAF powinien zwrócić się do organów krajowych o informacje i opinie przed odmową dostępu do dokumentów, ponieważ ich ujawnienie naruszyłoby toczące się postępowania krajowe.

Skarżący i OLAF zostaną poinformowani o tej decyzji.

Emily O'Reilly

Sporządzono w Strasburgu dnia 16 grudnia 2013 r.

[1] Skarżący złożył również skargę nr 257/2013/OV dotyczącą wniosku o publiczny dostęp do dokumentów Komisji dotyczących „rezygnacji” komisarza Dalliiego.

[2] Snus jest doustnym wyrobem tytoniowym obecnie legalnie sprzedawanym w Szwecji.

[3] Były komisarz Dalli wniósł skargę o stwierdzenie nieważności i skargę o odszkodowanie do Sądu w dniu 24 grudnia 2012 r. (sprawa T-562/12 *Dalli przeciwko Komisji*). Skarga o stwierdzenie nieważności dotyczy domniemanej decyzji przewodniczącego Komisji z dnia 16 października 2012 r. zobowiązującej komisarza Dalliiego do złożenia rezygnacji w następstwie sprawozdania OLAF-u. Skarga o odszkodowanie ma na celu naprawienie szkody moralnej i majątkowej poniesionej w wyniku tej decyzji. Szczegółowe informacje na temat tych działań opublikowano w Dzienniku Urzędowym z dnia 1 lutego 2013 r.

[4] W dniu 19 października 2012 r. OLAF stwierdził, że skierował sprawę do właściwych maltańskich organów sądowych „w celu rozpatrzenia przez nie aspektów karnych działań zaangażowanych osób”.

[5] Rozporządzenie 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.U. L 145, s. 43.

[6] Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001 stanowi, że „*instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, jeżeli ujawnienie naruszyłoby ochronę (...) celu inspekcji, dochodzeń i audytów, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny*”.

[7] Rozporządzenie 1073/99 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. L 136, s. 1.

[8] Sprawy połączone T-391/03 i T-70/04 *Franchet i Byk*, Zb.Orz. 2006, s. II-2023, pkt 121–123.



- [9] Sprawa T-50/00 *Dalmine Spa przeciwko Komisji* , Zb.Orz. 2004, s. II-2395, pkt 83.
- [10] *Ww. wyrok w sprawie Franchet i Byk* , pkt 108–118.
- [11] Sprawa C-404/10 P *Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob* ; Sprawa C-477/10 P *Komisja przeciwko Agrofert Holding* .
- [12] Rozporządzenie 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, Dz.U. L 8, s. 1.
- [13] wyrok z 2010 r. w sprawie C-362/08 P *Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji* , Zb.Orz. 2010, s. I-669, pkt 57.
- [14] Sprawa T-237/05 *Éditions Odile Jacob przeciwko Komisji* [2010] Zb.Orz. II-2245, pkt 161.
- [15] sprawa T-237/94 *N przeciwko Komisji* [1997] Zb.Orz.SP s. I-A-97, II-289, pkt 81.
- [16] Wyrok z 2010 r. w sprawie C- 28/08 P *Komisja przeciwko Bavarian Lager* , Zb.Orz. s. I-6055, pkt 60, 63.
- [17] Decyzja Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie 876/2011/RT, pkt 59.
- [18] wyrok z 2010 r. w sprawie C-139/07 P *Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau GmbH* , Zb.Orz. s. I-05885, pkt 55, 61–62; Wyrok z 2012 r. w sprawie C-477/10 P *Komisja przeciwko Agrofert Holding* , dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 59.
- [19] Sprawa T-111/11 *ClientEarth przeciwko Komisji* , dotychczas nieopublikowana, pkt 67.
- [20] Rzecznik zauważa w szczególności, że art. 9 ust. 2 rozporządzenia 1073/99 stanowi, że sprawozdania sporządzone przez OLAF w następstwie dochodzenia „stanowią dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, w którym ich stosowanie okazuje się konieczne , w taki sam sposób i na takich samych warunkach jak sprawozdania administracyjne sporządzane przez krajowych inspektorów administracyjnych ”.
- [21] Rzecznik zauważa, że wypowiedzi dyrektora generalnego OLAF-u na posiedzeniu Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego w dniu 18 czerwca 2013 r. brzmią następująco (zob. s. 2 akapit drugi): *Po przekazaniu sprawozdania z dochodzenia OLAF do maltańskiego prokuratora generalnego właściwe organy krajowe wszczęły własne dochodzenie karne dotyczące trzech osób. Maltański sędzia oskarżył następnie osobę, która rzekomo poprosiła o łapówkę, która została zatrzymana i obecnie stoi przed sądem karnym, po zwolnieniu za kaucją. Władze maltańskie nie były w stanie zakończyć dochodzenia w sprawie pana Dalliego w grudniu, kiedy to druga osoba została oskarżona. G. Dalli przedstawił zaświadczenia potwierdzające, że nie jest on zdolny z medycznego punktu widzenia i w związku z tym nie można go wezwać. Śledztwo w jego sprawie nie zostało jeszcze zakończone. Ostatnie oświadczenia nowo*



powołanego maltańskiego komisarza policji nie zmieniają tych faktów.

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

[22] Rzecznik zwraca uwagę, że OLAF skonsultował się z krajowymi organami sądowymi w kontekście innej sprawy, w której toczyły się postępowania na szczeblu krajowym (sprawy połączone 723/2005/OV i 795/2005/OV). Umożliwiło to OLAF ujawnienie niektórych dokumentów, o które zwrócił się skarżący.