

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].

Decisão no caso 598/2013/OV - Recusa de acesso a um relatório de investigação do OLAF

Decisão

Caso 598/2013/OV - Aberto em 02/05/2013 - Decisão de 16/12/2013 - Instituição em causa Organismo Europeu de Luta Antifraude (Não se verificou má administração) |

Em outubro de 2012, o Corporate Europe Observatory, uma ONG com sede em Bruxelas, solicitou à Comissão que lhe facultasse uma cópia de um relatório de investigação do OLAF que conduziu à demissão do antigo Comissário John Dalli. A Comissão remeteu o pedido para o OLAF e este organismo decidiu recusar o acesso ao relatório por considerar que a sua divulgação prejudicaria os objetivos de uma investigação em curso por parte das autoridades de investigação de Malta.

O queixoso, que considerava existir um interesse público superior na divulgação do relatório, dirigiu-se então ao Provedor de Justiça.

O Provedor de Justiça considerou que o acesso do público a um relatório do OLAF poderia prejudicar o objetivo de uma investigação nacional em curso numa situação em que o relatório constitui matéria de prova no âmbito da referida investigação. O Provedor de Justiça observou que o seu inquérito revelou estar em curso uma investigação criminal, com base no relatório de investigação do OLAF, à data em que foi recusado o acesso do público ao relatório de investigação do OLAF, o que justificava, na altura, a não divulgação do relatório de investigação do OLAF. O Provedor de Justiça concluiu, por conseguinte, pela inexistência de má administração por parte do OLAF.

O Provedor de Justiça formulou, no entanto, observações complementares com respeito ao erro de procedimento do OLAF, designadamente, o de não ter verificado em que fase se encontrava a investigação conduzida pelas autoridades maltesas na altura em que este organismo decidiu recusar o acesso do público ao seu relatório.



Antecedentes da denúncia

1. A queixa diz respeito à recusa do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) de conceder acesso público ao seu relatório de inquérito relativo, nomeadamente, às atividades do antigo Comissário John Dalli [1] .
2. O contexto do pedido de acesso do público ao relatório de inquérito do OLAF foi o seguinte. Em maio de 2012, um produtor de tabaco queixou-se à Comissão de que um empresário maltês, X (que alegou estar a agir em nome e em benefício do então Comissário Dalli) solicitou um suborno à empresa tabaqueira em troca de tentar influenciar a proibição da UE de venda de «snus» [2] no âmbito da revisão da Diretiva Produtos do Tabaco . Após ter investigado a questão, o OLAF enviou o seu relatório de inquérito à Comissão em 15 de outubro de 2012. O Comissário Dalli deixou o cargo [3] em 16 de outubro de 2012, após uma reunião com o Presidente da Comissão, Durão Barroso.
3. O OLAF enviou igualmente o seu relatório de inquérito ao Procurador-Geral de Malta [4] .
4. Em 26 de outubro de 2012, o autor da denúncia (Observatório das Empresas Europeias) solicitou à Comissão que facultasse ao público, ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001 [5] , o acesso do público a todos os documentos relacionados com a saída do Comissário Dalli da Comissão, incluindo o relatório de inquérito do OLAF acima referido. A Comissão solicitou ao OLAF que tratasse do pedido de acesso ao relatório de inquérito do OLAF.
5. Em seguida, o OLAF escreveu ao queixoso afirmando que, uma vez que o relatório de inquérito tinha sido transmitido às autoridades de investigação maltesas competentes, a sua divulgação prejudicaria a proteção dos objetivos das inspeções, inquéritos e auditorias [6] . O OLAF alegou igualmente que não existia um interesse público superior e que o acesso parcial não era possível.
6. Em 7 de janeiro de 2013, o queixoso respondeu ao OLAF alegando que existia um claro interesse público superior na divulgação do relatório de inquérito do OLAF. Indicou igualmente que, de qualquer modo, o OLAF não tinha demonstrado de forma convincente que o acesso parcial ao relatório não era possível. Perguntou, em especial, por que razão não seria possível divulgar as partes do relatório que não correm o risco de afetar qualquer eventual processo judicial (como o colofão, o índice e a descrição da denúncia apresentada pela empresa tabaqueira).
7. Quando, na sua decisão de 31 de janeiro de 2013, o OLAF manteve a sua opinião de que não podia divulgar o seu relatório de inquérito, o queixoso recorreu ao Provedor de Justiça.

Objeto do inquérito

8. Em 27 de março de 2013, o queixoso apresentou a presente queixa ao Provedor de Justiça,



apresentando a seguinte alegação e alegação:

Alegação:

O OLAF recusou erradamente o acesso do público ao relatório de inquérito do OLAF.

Reivindicação:

O OLAF deve facultar o acesso total ou parcial ao relatório de inquérito.

9. Na sua carta de abertura do inquérito, o Provedor de Justiça solicitou ao OLAF que fornecesse informações precisas sobre a existência e a natureza do inquérito pelas autoridades maltesas, bem como sobre as razões pelas quais esse inquérito seria prejudicado pela divulgação do relatório. O Provedor de Justiça solicitou igualmente ao OLAF que o informasse se tinha solicitado os pontos de vista das autoridades judiciais maltesas no que diz respeito ao impacto provável nos seus procedimentos, se for caso disso, da divulgação pública do relatório. O Provedor de Justiça salientou, neste contexto, que tinha conhecimento, através de relatórios de imprensa, da publicação em Malta de uma versão do relatório de inquérito do OLAF. Em suma, afigura-se que, em abril de 2013, todo o relatório de inquérito do OLAF (com exceção de 2 páginas e algumas páginas dos anexos) foi divulgado à imprensa (aparentemente em Malta). A maior parte do relatório está, portanto, no domínio público.

O inquérito

10. A queixa foi transmitida ao OLAF para parecer em 2 de maio de 2013. O OLAF enviou o seu parecer em 11 de outubro de 2013. O parecer foi então transmitido ao autor da denúncia, que enviou observações em 6 de dezembro de 2013.

Análise e conclusões do Provedor de Justiça

A. Recusa alegadamente errada do OLAF em conceder acesso ao relatório de inquérito

Argumentos invocados pelo OLAF na sua decisão de recusa de acesso

11. Na sua decisão de recusa de acesso ao relatório, o OLAF alegou que, nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1073/99, relativo aos inquéritos efetuados pelo OLAF [7], está juridicamente obrigado a tratar como confidenciais e sujeitas ao sigilo profissional as



informações que obtém durante um inquérito. O OLAF alegou igualmente que não era obrigado a publicar o relatório de inquérito nos termos do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que o relatório de inquérito estava abrangido por três exceções ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001, incluindo a necessidade de proteger os objetivos das inspeções, inquéritos e auditorias (artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do regulamento).

Proteção dos objetivos das inspeções, inquéritos e auditorias (artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do regulamento):

12. O OLAF alegou, especificamente, que o relatório continha informações relativas à identificação das testemunhas e ao tratamento das informações recebidas dessas testemunhas. Declarou que a divulgação pública da identidade e das informações relativas às testemunhas prejudicaria futuros inquéritos do OLAF, uma vez que desencorajaria os particulares de enviarem informações ao OLAF sobre eventuais irregularidades financeiras. Tal privaria o OLAF e a Comissão de informações e prejudicaria o elemento essencial para a realização de inquéritos destinados a proteger os interesses financeiros e económicos da UE.

13. O OLAF salientou igualmente que, nos processos apensos T-391/03 e T-40/04, *Franchet e Byk*, o Tribunal Geral considerou que a divulgação de documentos suscetíveis de constituir elementos de prova em processos judiciais nacionais poderia comprometer a utilização efetiva dessas provas pelas autoridades nacionais [8]. O OLAF sublinhou que o facto de o seu inquérito poder terminar não o exime da obrigação de nada fazer que possa prejudicar as ações de acompanhamento empreendidas ou contempladas pelas autoridades nacionais. O OLAF remeteu para o processo T- 50/00 *Dalmine/Comissão* (que é um processo relativo a um cartel), no qual o Tribunal Geral reconheceu que mesmo uma parte objeto de um inquérito pode ser recusada a determinadas informações se a divulgação dessas informações prejudicar a eficácia de um inquérito [9]. O OLAF alegou que este raciocínio também se aplicava necessariamente à divulgação de documentos ao público ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001. No entanto, o OLAF argumentou que esta proteção não era absoluta: Se as autoridades nacionais não tomarem medidas num prazo razoável, pode haver uma obrigação de divulgação nos termos do regulamento [10]. O OLAF indicou, no entanto, que, no caso em apreço, o relatório foi transmitido às autoridades maltesas relativamente recentemente, pelo que esta ressalva ainda não se aplicava.

14. O OLAF remeteu ainda para os acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos C-404/10 P *Comissão/Odile Jacob* e C-477/10 P *Comissão/Agrofert Holding* [11], nos quais o Tribunal introduziu a presunção geral de que a divulgação de documentos ao público poderia prejudicar, em princípio, o objetivo dos inquéritos. O OLAF declarou que tal se aplica aos processos pendentes e encerrados. O OLAF salientou que o Tribunal de Justiça se referiu a dois quadros regulamentares distintos que devem ser conciliados. No caso em apreço, por um lado, o Regulamento n.º 1049/2001 é aplicável ao OLAF, mas, por outro, o OLAF é obrigado a tratar as informações que obtém durante um inquérito como confidenciais e sujeitas ao sigilo profissional, nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 1073/99. Além disso, a exceção do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 está estreitamente relacionada com as atividades de inquérito e de inspeção do OLAF. Assim, na opinião do



OLAF, os requisitos de transparência e os requisitos relacionados com a confidencialidade dos documentos dos processos e a proteção de dados devem ser conciliados a fim de aplicar a legislação de forma coerente. No caso do OLAF, é necessário assegurar que as alegações e as informações prestadas ao OLAF a título confidencial não sejam tornadas públicas, mas sim investigadas. O OLAF concluiu que a divulgação pública do relatório de inquérito seria contrária aos objetivos do Regulamento (CE) n.º 1073/99. Além disso, a futura capacidade do OLAF para realizar inquéritos em cooperação com as instituições da UE e outros serviços da Comissão seria seriamente comprometida por essa divulgação.

A proteção da privacidade e da integridade do indivíduo, em conformidade com a legislação da União relativa à proteção dos dados pessoais (artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do regulamento):

15. O OLAF declarou que esta exceção dizia respeito, nomeadamente, a dados pessoais de funcionários das autoridades dos Estados-Membros, informantes, testemunhas, funcionários de entidades jurídicas e pessoas em causa. A divulgação desta data prejudicaria claramente a privacidade e a integridade dessas pessoas, em violação do Regulamento (CE) n.º 45/2001 [12]. O OLAF alegou que, na medida em que o relatório identifica as pessoas e fornece pormenores específicos sobre as questões diretamente relacionadas com o inquérito, essas informações constituem dados pessoais e a sua divulgação pública pode afetar a reputação de uma pessoa. O OLAF declarou igualmente que a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD), no seu Parecer C 2010-0458, de 30 de julho de 2010, recomendava que o OLAF garantisse a confidencialidade dos denunciantes e dos informantes, exceto nos casos em que tal violasse as regras nacionais em matéria de procedimentos judiciais ou em caso de falsas declarações maliciosas.

Proteção dos interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas (artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão, do regulamento):

16. O OLAF alegou que o relatório de inquérito continha os nomes das entidades jurídicas privadas cuja divulgação prejudicaria a sua reputação e, por conseguinte, os seus interesses comerciais. Declarou que a divulgação pública dos nomes das entidades jurídicas envolvidas num inquérito corre o risco de as revelar de forma negativa e pode dar origem a falsas declarações sobre o seu desempenho e, consequentemente, prejudicar a sua reputação e outros interesses comerciais legítimos.

17. O OLAF concluiu igualmente que, tendo em conta a natureza dos seus inquéritos e, em especial, o caráter confidencial das informações que recolheu, não existiam elementos que demonstrassem a existência de um *interesse público superior* na divulgação do relatório de inquérito que ultrapassasse as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001.

18. No que diz respeito ao *acesso parcial*, o OLAF considerou que o relatório, a fim de ser bem compreendido e evitar o risco de distorção e de incompletude, não podia ser editado de modo a apresentar uma descrição exata do que foi investigado, da forma como foi investigado



e do que foi encontrado. Tal excisão ou ocultação resultaria numa divulgação pública de um relatório que não refletiria adequadamente os métodos de trabalho do OLAF, as questões tidas em conta, o material em que se baseou e a razoabilidade dos pontos de vista expressos e das recomendações formuladas.

Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

19. Na sua queixa ao Provedor de Justiça, o queixoso apresentou os seguintes argumentos:

20. No que diz respeito à proteção das testemunhas, o queixoso admitiu que o OLAF precisava claramente de agir com alguma prudência para proteger as testemunhas. No entanto, este não era um argumento convincente para recusar o acesso ao relatório de inquérito, uma vez que a própria empresa tabaqueira em causa tinha procurado, proativamente, publicidade ao apresentar a sua versão do «processo Dalli». Não havia, portanto, qualquer razão para proteger a identidade dessa empresa de tabaco e dos seus representantes. O queixoso fez a mesma observação relativamente ao argumento do OLAF relativo à necessidade de garantir a confidencialidade dos denunciantes e dos informantes.

21. No que diz respeito à confidencialidade dos inquéritos do OLAF, o queixoso argumentou que o OLAF não tinha desenvolvido as especificidades do inquérito relativo ao Sr. Dalli e não tinha demonstrado de forma convincente que a divulgação parcial do relatório prejudicaria as ações de acompanhamento por parte das autoridades maltesas. No que diz respeito ao argumento do OLAF de que a transmissão do processo às autoridades maltesas ocorreu relativamente recentemente, o queixoso afirmou que já tinha passado seis meses desde que o Comissário Dalli se tinha demitido com base no relatório de inquérito do OLAF.

22. O queixoso argumentou que o argumento do OLAF de que tem de conciliar os requisitos de transparência com a confidencialidade dos seus inquéritos significava, de facto, que todos os relatórios de inquérito do OLAF ficariam isentos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. Na opinião do autor da denúncia, tal era claramente inaceitável.

23. O queixoso declarou que o argumento do OLAF relativo à proteção da vida privada e da integridade das pessoas não podia ser aplicado aos representantes da empresa tabaqueira, uma vez que esta tinha ela própria divulgado a sua versão do «processo Dalli». O queixoso alegou que a não divulgação do relatório de inquérito do OLAF constituía, de facto, um problema grave para a reputação das pessoas em causa, incluindo o Comissário Dalli, que não tinha sido autorizado a ver o relatório.

24. No que diz respeito ao argumento do OLAF relativo à proteção dos interesses comerciais das pessoas coletivas, o autor da denúncia declarou que tal poderia aplicar-se à empresa tabaqueira. No entanto, uma vez que a empresa tabaqueira tinha adotado um perfil público muito elevado no caso, era uma questão de interesse público poder avaliar o papel que a empresa tinha desempenhado na investigação que levou à demissão do Comissário Dalli.



25. Quanto à existência de um interesse público superior na divulgação, o queixoso declarou que o OLAF não tinha tratado os argumentos apresentados no seu pedido confirmativo. Alegou que, para evitar a erosão da confiança do público nas instituições da UE, existia um interesse público superior em divulgar pormenores das circunstâncias que levaram à demissão de D. Dalli. O autor da denúncia declarou que um processo judicial em Malta contra as pessoas mencionadas no relatório de inquérito poderia facilmente demorar vários anos. Isto significaria que seria negado aos cidadãos europeus o direito de conhecerem os factos básicos durante um longo período de tempo inaceitavelmente. O queixoso alegou que era a necessidade de legitimidade e responsabilização, tal como referido no Regulamento n.º 1049/2001, que estava em causa no tratamento pelo OLAF do «processo Dalli». O queixoso sublinhou que o presente processo dizia respeito à integridade do organismo encarregado de investigar a corrupção ou a falta grave nas instituições da UE (o queixoso, neste contexto, remeteu para as preocupações expressas pelo Comité de Fiscalização do OLAF sobre violações processuais por parte do OLAF e alegações de escuta telefónica ilegal no caso em apreço).

26. O queixoso rejeitou igualmente o argumento do OLAF segundo o qual era impossível conceder acesso parcial. Indicou que a posição do OLAF, que podia ser aplicada a qualquer documento do OLAF, excluía, na realidade, a possibilidade de acesso parcial.

27. Com base no que precede, o queixoso alegou que o OLAF tinha rejeitado erradamente o seu pedido de acesso ao relatório de inquérito e que o raciocínio do OLAF significava praticamente isentar o OLAF do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O queixoso manteve a sua alegação de que o OLAF deveria divulgar o relatório de inquérito na sua totalidade ou facultar um acesso parcial.

28. No seu parecer enviado ao Provedor de Justiça, o OLAF salientou, em primeiro lugar, que o queixoso tem o direito, a qualquer momento, de apresentar um novo pedido inicial e de apresentar novos elementos que, na sua opinião, obrigariam o OLAF a alterar a sua posição anterior [13]. O OLAF declarou, neste contexto, que o queixoso se referiu a vários factos (com base em documentos e relatórios dos meios de comunicação social publicados após 31 de janeiro de 2013) que tiveram lugar após a decisão sobre o pedido confirmativo e que poderiam ter servido de base a um novo pedido inicial de acesso. No entanto, é questionável se estes factos devem ser tomados em consideração na apreciação da forma como o OLAF tratou o pedido de acesso.

29. O OLAF rejeitou os argumentos do autor da denúncia de que existia um interesse público superior na divulgação. Declarou que, segundo a jurisprudência, o interesse público em obter acesso a um documento em conformidade com o princípio da transparência não é o mesmo quando o documento diz respeito a um procedimento administrativo e quando o documento diz respeito a um procedimento no âmbito do qual a instituição em causa atua na sua qualidade de legislador [14].

30. O OLAF declarou que a Comissão e o OLAF tinham fornecido explicações precisas e pormenorizadas sobre as suas ações em várias audições públicas perante a Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu. Para o efeito, o Presidente do Parlamento



concedeu aos membros do Comité acesso tanto ao relatório de inquérito do OLAF como ao relatório do Comité de Fiscalização, sob reserva de estrita confidencialidade. Na opinião do OLAF, estes debates, que ainda estavam em curso, contribuíram para manter a confiança dos cidadãos europeus no bom desempenho das instituições da UE, sem que seja necessário divulgar todos os documentos sensíveis ao público.

31. O OLAF reconheceu que a informação do público sobre as suas investigações desempenha um papel importante na prevenção da fraude, sensibiliza e reforça a confiança do público nas instituições da UE. No entanto, no momento em que a decisão sobre o pedido confirmativo foi enviada ao queixoso, o Tribunal Geral já estava a examinar os fundamentos invocados por D. Dalli ao abrigo do artigo 263.º, n.º 4, TFUE. O OLAF argumentou que o interesse público numa boa administração da justiça é tão importante como o da transparência e da responsabilização política das instituições públicas. Por conseguinte, o interesse público invocado pelo autor da denúncia já estava a ser abordado por outros meios legítimos.

32. Em relação ao argumento do autor da denúncia de que a empresa tabaqueira em causa procurou proativamente publicidade ao apresentar os seus pontos de vista sobre o «processo Dalli», o OLAF declarou que não compreendia de que forma o conteúdo dos artigos de imprensa referidos pelo autor da denúncia poderia conduzir a uma conclusão a favor da divulgação. A empresa tabaqueira em causa não foi, afirmou o OLAF, por si só, ao apresentar a sua versão dos factos e os meios de comunicação social amplamente divulgados noutras versões. Na opinião do OLAF, a questão de saber se uma testemunha ou uma pessoa envolvida num inquérito fornece declarações públicas sobre o seu papel nos inquéritos do OLAF não afeta a necessidade global de proteger a reputação das pessoas abrangidas pelo inquérito e a identidade dos informadores e testemunhas do OLAF. O OLAF reiterou que tem uma obrigação geral de proteger a identidade dos seus informadores [15].

33. O OLAF salientou igualmente que a noção de interesse público superior só se aplica às exceções enumeradas no artigo 4.º, n.os 2 e 3, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. A exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), ou seja, a proteção de dados pessoais, está sujeita a regras diferentes. Como o Tribunal de Justiça declarou, esta disposição estabelece um sistema específico e reforçado de proteção de uma pessoa cujos dados pessoais podem, em certos casos, ser comunicados ao público. Por conseguinte, quando um pedido visa obter acesso a documentos que contenham dados pessoais, as disposições do Regulamento (CE) n.º 45/2001 tornam-se aplicáveis na sua totalidade [16]. Na opinião do OLAF, o queixoso não apresentou qualquer justificação expressa e legítima ou qualquer argumento convincente que demonstrasse a necessidade de o OLAF transferir os dados pessoais contidos no relatório final [17].

34. Contrariamente ao que o queixoso declarou, o OLAF não alegou que todos os seus relatórios finais e outros documentos estão isentos do Regulamento (CE) n.º 1049/2001. O OLAF considera apenas que os relatórios finais e categorias semelhantes de documentos na posse do OLAF são abrangidos pela presunção geral de confidencialidade reconhecida em várias ocasiões pelo Tribunal [18]. Esta presunção não exclui os relatórios finais do OLAF do âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, mas representa uma exceção



legítima à obrigação do OLAF de examinar específica e individualmente determinadas categorias de documentos cujo acesso foi solicitado [19]. No entanto, continua a ser possível aos cidadãos provar que determinados documentos pertencentes a essas categorias ou às suas partes específicas devem ser divulgados com base num interesse público superior.

35. Por último, o OLAF sustentou que avaliou cuidadosamente a possibilidade de conceder acesso parcial ao relatório de inquérito. No entanto, no momento da sua decisão sobre o pedido confirmativo, o OLAF chegou à conclusão de que esse acesso parcial não era possível sem prejudicar os interesses públicos abrangidos pelas exceções do artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001.

36. Em resposta ao pedido do Provedor de Justiça no sentido de fornecer informações precisas sobre o inquérito das autoridades maltesas e sobre a questão de saber se esse inquérito seria prejudicado pela divulgação do relatório, o OLAF declarou que as suas recomendações não são vinculativas para as autoridades judiciárias nacionais. O OLAF alegou que, nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1073/99, os seus relatórios finais constituem elementos de prova admissíveis nos processos administrativos ou judiciais dos Estados-Membros. Nos termos do artigo 27.º das Instruções do OLAF ao Pessoal em matéria de Procedimentos de Investigação, a unidade de inquérito responsável deve acompanhar anualmente a aplicação das recomendações de natureza judicial dirigidas aos Estados-Membros. Na prática, as autoridades em causa são convidadas a informar o OLAF no prazo de 12 meses a contar da transmissão das recomendações. Normalmente, o OLAF não se dirige às autoridades judiciárias sem uma razão específica para obter informações sobre as medidas de acompanhamento tomadas, uma vez que tal pode ser considerado como uma pressão desnecessária por parte do OLAF e pode afetar negativamente as boas relações entre o OLAF e as autoridades judiciárias dos Estados-Membros. Além disso, segundo jurisprudência constante, o OLAF não é obrigado a consultar os órgãos jurisdicionais nacionais sobre a questão de saber se o direito processual nacional se opõe à divulgação de um documento se o OLAF invocar a exceção relativa à proteção dos objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria nos termos do artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do regulamento. O OLAF declarou que era esse o caso no caso em apreço.

37. Nas suas observações, a queixosa indicou, nomeadamente, que não apresentou um novo pedido inicial devido ao tom firme das decisões do OLAF que indeferiram o seu pedido de acesso. O queixoso também discordou da distinção feita pelo OLAF entre transparência num processo administrativo e num processo legislativo. Afirmou que, na sua opinião, a transparência dos procedimentos administrativos é muitas vezes igualmente importante. O queixoso considerou ainda questionável se o processo judicial iniciado pelo Sr. Dalli poderia ser utilizado pelo OLAF como argumento contra a divulgação.

Avaliação do Provedor de Justiça

38. O Provedor de Justiça regista a declaração do OLAF (ver ponto 30 supra) segundo a qual o OLAF e a Comissão forneceram «explicações precisas e pormenorizadas» das suas ações



em várias audições públicas perante a Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu e que, para esse efeito, o Presidente do Parlamento concedeu aos membros do Comité acesso tanto ao relatório de inquérito do OLAF como ao relatório do Comité de Fiscalização (sob reserva de estrita confidencialidade).

39. O Provedor de Justiça concorda com a opinião do OLAF de que tais audições públicas contribuem para manter a confiança dos cidadãos europeus no bom desempenho das instituições da UE. Observa igualmente que o Presidente do Parlamento decidiu conceder aos membros do Comité acesso tanto ao relatório de inquérito do OLAF como ao relatório do Comité de Fiscalização (sob reserva de estrita confidencialidade). No entanto, embora seja verdade que levar a questão e os documentos comprovativos à atenção do Parlamento, através de audições públicas, é vital para manter a confiança dos cidadãos europeus no bom desempenho das instituições da UE, este facto não implica, por si só, que o **acesso do público** aos documentos comprovativos pertinentes, como o relatório de inquérito do OLAF, não deva ser concedido. O acesso do público aos documentos só pode ser recusado se a recusa for justificada em conformidade com as regras relativas ao acesso do público aos documentos estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

40. Neste contexto, o Provedor de Justiça observa, com agrado, que o próprio OLAF reconhece que a informação do público sobre as suas investigações desempenha um papel importante na prevenção da fraude, sensibiliza e reforça a confiança do público nas instituições da UE (ver ponto 31 supra).

41. O OLAF invoca, em primeiro lugar, a proteção dos objetivos das inspeções, inquéritos e auditorias (artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001) para justificar a recusa de acesso do público ao relatório de inquérito.

42. A decisão definitiva do OLAF de recusa de acesso ao relatório de inquérito do OLAF foi tomada em 31 de janeiro de 2013. A questão de saber se essa recusa era justificada deve ser examinada com base na situação de facto então existente.

43. Na sua decisão no processo 2048/2011/OV, a Provedora de Justiça considerou que existe uma presunção geral de que o acesso do público aos documentos relativos a um inquérito do **OLAF em curso pode**, em princípio, prejudicar o objetivo desse inquérito do OLAF em curso. O Provedor de Justiça concluiu igualmente que, quando um relatório de inquérito do OLAF constitui um elemento de prova em **processos nacionais em curso**, o acesso do público ao relatório de inquérito do OLAF pode comprometer o objetivo dos processos nacionais em curso [20]. A principal razão pela qual este é o caso é porque a divulgação pública de provas de uma investigação em curso pode prejudicar a utilização dessas provas em um julgamento futuro, especialmente se a investigação puder levar a um julgamento criminal.

44. O OLAF concluiu o seu próprio inquérito em outubro de 2012, após o que enviou o seu relatório de inquérito à Comissão e às autoridades maltesas.

45. O OLAF alegou que o seu relatório continha informações relativas à identificação das



testemunhas e ao tratamento das informações recebidas dessas testemunhas. Declarou que a divulgação pública da identidade e das informações relativas às testemunhas prejudicaria futuros inquéritos do OLAF, uma vez que desencorajaria os particulares de enviarem informações ao OLAF sobre eventuais irregularidades financeiras. Tal, insistiu o OLAF, privaria o OLAF e a Comissão de informações e prejudicaria o elemento essencial para a realização de inquéritos destinados a proteger os interesses financeiros e económicos da UE. O Provedor de Justiça observa que, embora este raciocínio possa justificar a ocultação de certas partes específicas de um relatório de investigação (como os nomes das testemunhas ou outras informações que possam identificá-las) antes de divulgar o relatório de investigação ao público, esta razão não pode ser suficiente para justificar a não divulgação de todo o relatório.

46. No que diz respeito ao enfraquecimento de eventuais investigações em curso pelas autoridades maltesas, verificou-se, durante os inquéritos do Provedor de Justiça, que as autoridades maltesas iniciaram, pelo menos, algumas investigações criminais com base no relatório de inquérito do OLAF. Em suma, em junho de 2013, o OLAF revelou [21] que as autoridades maltesas tinham, em dezembro de 2012, detido e acusado pelo menos uma pessoa com base no seu relatório de inquérito. A pessoa que foi detida, pelo menos em junho de 2013, foi alvo de um julgamento criminal em Malta. Como tal, houve claramente um inquérito criminal, com base no relatório de inquérito do OLAF, em curso em 31 de janeiro de 2013, data em que o acesso do público ao relatório de inquérito do OLAF foi recusado.

47. O facto de ter havido uma investigação criminal em curso em Malta entre dezembro de 2012 e, pelo menos, junho de 2013 justificava que o relatório de inquérito do OLAF não fosse tornado público em janeiro de 2013, uma vez que a divulgação pública de elementos de prova nessa investigação criminal em curso poderia ter prejudicado a utilização dessas provas num futuro julgamento penal. Por conseguinte, o Provedor de Justiça encerrará este caso com a constatação de que não existe má administração.

48. No entanto, na carta de início do procedimento de 2 de maio de 2013, o Provedor de Justiça solicitou ao OLAF que fornecesse **informações precisas sobre a existência e a natureza do** inquérito pelas autoridades maltesas, bem como sobre as razões pelas quais esse inquérito seria prejudicado pela divulgação do relatório. O Provedor de Justiça solicitou igualmente ao OLAF que o informasse se tinha solicitado os pontos de vista das autoridades judiciais maltesas no que diz respeito ao impacto provável nos seus procedimentos, se for caso disso, da divulgação pública do relatório.

49. A razão pela qual o Provedor de Justiça pediu ao OLAF, na sua carta de abertura do inquérito, que respondesse a estas questões, é porque não se podia presumir, pelo simples facto de o OLAF ter enviado um relatório de inquérito às autoridades nacionais, que essas autoridades dariam seguimento a esse relatório. Não se podia excluir, por exemplo, que a autoridade nacional considerasse que não existem motivos para dar seguimento a um relatório ou que simplesmente ignora o relatório. Assim, incumbia ao OLAF contactar as autoridades maltesas para verificar se existia um inquérito em curso em janeiro de 2013 (ou, pelo menos, a perspectiva imediata de que tal inquérito seria realizado) e verificar o impacto que a divulgação do relatório poderia ter nesse inquérito.



50. O OLAF declarou, no seu parecer enviado ao Provedor de Justiça em outubro de 2013, que não tinha consultado as autoridades maltesas antes de tomar a sua decisão em 31 de janeiro de 2013. Justificou esta resposta afirmando que a aproximação das autoridades judiciais sem uma razão específica poderia ser entendida como uma pressão desnecessária sobre elas.

51. No entanto, o Provedor de Justiça sublinha que nada impediu o OLAF de se limitar a consultar as autoridades maltesas para lhes perguntar sobre o estado do seu inquérito em janeiro de 2013, razão específica e válida para tal ser o facto de existir um pedido de acesso público ao relatório de inquérito do OLAF e de o OLAF ter de verificar o estatuto de qualquer inquérito maltês a fim de determinar se o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001 se aplicava a esse pedido [22] .

52. Tal abordagem das autoridades maltesas, justificada desta forma, não poderia ter sido entendida como exercendo qualquer pressão sobre as autoridades maltesas no sentido de agirem. Por conseguinte, o Provedor de Justiça fará as observações adicionais que se seguem.

53. O Provedor de Justiça considera que, à luz da sua conclusão no n.º 47, supra, que a exceção relativa aos processos penais em curso justificava que o OLAF recusasse a sua divulgação no momento relevante. Por conseguinte, no âmbito do presente inquérito, não é necessário apreciar as duas outras exceções invocadas pelo OLAF, a saber, a proteção da vida privada e da integridade do indivíduo e a proteção dos interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas.

54. O Provedor de Justiça chama a atenção para o facto de que, se for apresentado um novo pedido de acesso público em relação ao relatório de inquérito do OLAF, a decisão do OLAF sobre esse pedido deve necessariamente depender da situação factual no momento em que o OLAF toma uma decisão sobre o pedido de acesso do público. As considerações pertinentes para essa decisão incluirão, naturalmente, se os inquéritos ou processos judiciais pertinentes, em que o relatório do OLAF constituiria elementos de prova admissíveis, ainda estão em curso, em Malta ou noutros locais. Outras considerações pertinentes, suscetíveis de justificar a ocultação do relatório de inquérito, podem dizer respeito à necessidade de proteger os dados pessoais e a privacidade de determinadas pessoas ou aos interesses descritos no n.º 45 do presente acórdão.

55. Por último, a Provedora de Justiça observa que tem conhecimento, através de relatórios de imprensa, de que uma versão do relatório de inquérito do OLAF foi divulgada à imprensa em abril de 2013. A maior parte do relatório está, portanto, no domínio público. Este facto, no entanto, não é relevante para o presente inquérito.

C. Conclusão

Com base no seu inquérito sobre esta queixa, a Provedora de Justiça encerra-a com a



constatação de que não existe má administração. Ela faz o seguinte

OBSERVAÇÕES ADICIONAIS:

1. Na opinião do Provedor de Justiça, quando o OLAF recusa o acesso a documentos devido a processos nacionais em curso (invocando o artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento n.º 1049/2001), deve apresentar uma fundamentação que permita ao requerente compreender por que razão a divulgação dos documentos prejudicaria específica e efetivamente o processo nacional em curso.

2. Exceto em casos óbvios, o OLAF deve solicitar informações e pontos de vista às autoridades nacionais antes de recusar o acesso aos documentos, uma vez que a sua divulgação prejudicaria os processos nacionais em curso.

O queixoso e o OLAF serão informados desta decisão.

Emily O'Reilly

Feito em Estrasburgo, em 16 de dezembro de 2013

[1] O autor da denúncia apresentou igualmente a queixa 257/2013/OV, que diz respeito ao seu pedido de acesso público aos documentos da Comissão relativos à «remissão» do Comissário Dalli.

[2] O Snus é um produto do tabaco por via oral atualmente apenas legalmente vendido na Suécia.

[3] O antigo Comissário Dalli interpôs um recurso de anulação e uma ação de indemnização no Tribunal Geral em 24 de dezembro de 2012 (processo T-562/12 *Dalli/Comissão*). O recurso de anulação tem por objeto uma alegada decisão do presidente da Comissão, de 16 de outubro de 2012, que obriga o Comissário Dalli a apresentar a sua demissão na sequência do relatório do OLAF. A ação de indemnização tem por objeto a reparação dos danos morais e materiais alegadamente sofridos em consequência dessa decisão. Os pormenores destas ações foram publicados no Jornal Oficial de 1 de fevereiro de 2013.

[4] Em 19 de outubro de 2012, o OLAF declarou que tinha remetido o caso às autoridades judiciárias maltesas competentes «para que examinassem os aspetos penais das ações das pessoas envolvidas».

[5] Regulamento n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, JO 2001, L 145, p. 43.

[6] O artigo 4.º, n.º 2, terceiro travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 estabelece que «as



instituições recusam o acesso a um documento cuja divulgação possa prejudicar a proteção dos (...) objetivos das atividades de inspeção, inquérito e auditoria, a menos que exista um interesse público superior na divulgação ».

[7] Regulamento (CE) n.º 1073/99 relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), JO 1999, L 136, p. 1.

[8] Processos apensos T-391/03 e T-70/04 *Franchet e Byk*, Coletânea 2006, p. II-2023, pontos 121-123.

[9] Processo T-50/00 *Dalmine Spa/Comissão*, Coletânea 2004, p. II-2395, n.º 83.

[10] *Franchet e Byk*, citados supra, n.os 108-118.

[11] Processo C-404/10 P, *Comissão / Éditions Odile Jacob*; Processo C-477/10 P, *Comissão / Agrofert Holding*.

[12] Regulamento (CE) n.º 45/2001 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados, JO 2001, L 8, p. 1.

[13] Processo C-362/08 P *Internationaler Hilfsfonds/Comissão*, Coletânea 2010, p. I-669, n.º 57.

[14] Processo T-237/05, *Éditions Odile Jacob/Comissão*, Coletânea 2010, p. II-2245, n.º 161.

[15] Processo T-237/94 *N/Comissão*, Coletânea 1997, p. I-A-97, II-289, n.º 81.

[16] Processo C-28/08 P *Comissão/Baviera Lager*, Coletânea 2010, p. I-6055, n.os 60 e 63.

[17] Decisão do Provedor de Justiça no processo 876/2011/RT, ponto 59.

[18] Processo C-139/07 P, *Comissão/Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, Coletânea 2010, p. I-05885, n.os 55, 61-62; Processo C-477/10 P, *Comissão / Agrofert Holding*, Coletânea 2012, p. I-0000, n.º 59.

[19] Processo T-111/11, *ClientEarth/Comissão*, ainda não publicado, ponto 67.

[20] O Provedor de Justiça observa, em especial, que o n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1073/99 estabelece que os relatórios elaborados pelo OLAF na sequência de um inquérito «constituem elementos de prova admissíveis em processos administrativos ou judiciais do Estado-Membro em que a sua utilização se revele necessária, da mesma forma e nas mesmas condições que os relatórios administrativos elaborados pelos inspetores administrativos nacionais ».



[21] O Provedor de Justiça observa que, na reunião da Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu de 18 de junho de 2013, as notas falantes do Diretor-Geral do OLAF têm a seguinte redação (ver página 2, segundo parágrafo): *Na sequência da transmissão do relatório de inquérito do OLAF ao Procurador-Geral maltês, as autoridades nacionais competentes iniciaram a sua própria investigação criminal relativa a três pessoas. Em seguida, um juiz maltês indiciou a pessoa que alegadamente tinha pedido o suborno, que foi detida e que está agora a ser julgada criminalmente, depois de ter sido libertada sob fiança. As autoridades maltesas não puderam concluir a investigação sobre o Sr. Dalli em dezembro, quando a outra pessoa foi acusada. D. Dalli apresentou certidões atestando que não estava apto do ponto de vista médico e que, por conseguinte, não podia ser citado. A investigação criminal sobre ele ainda não foi concluída. Declarações recentes do recém-nomeado Comissário da Polícia maltesa não alteram estes factos.* " As notas de intervenção estão disponíveis em: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/speeches/speaking_points_mr_kessler_cont_18062013_en.pdf [Link]

[22] O Provedor de Justiça salienta que o OLAF consultou as autoridades judiciárias nacionais no contexto de outro caso em que havia processos a nível nacional (processos apensos 723/2005/OV e 795/2005/OV). Tal permitiu ao OLAF divulgar alguns documentos solicitados pelo queixoso.