

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2006. július 6.\*

A T-391/03. és T-70/04. sz. egyesített ügyekben,

**Yves Franchet és Daniel Byk**, az Európai Közösségek Bizottságának tisztviselői  
(lakóhelyük: Luxembourg [Luxemburg], képviselik őket: G. Vandersanden és L. Levi  
ügyvédek)

felpereseknek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselek: D. Maidani, J.-F. Pasquier és  
P. Aalto, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

az Európai Csalás Elleni Hivatalnak (OLAF) és a Bizottságnak az Eurostatot érintő  
vizsgálatra vonatkozó egyes dokumentumokhoz való hozzáférés iránti felperesi  
kérelmet elutasító határozatai megsemmisítése iránti kérelme tárgyában,

\* Az eljárás nyelve: francia.

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA  
(harmadik tanács),

tagjai: M. Jaeger elnök, V. Tiili és Czúcz O. bírák,  
hivatalvezető: I. Natsinas tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2005. szeptember 15-i tárgyalásra,

meghozta a következő

### **Ítéletet**

#### **Jogi háttér**

<sup>1</sup> Az EK 255. cikk szerint:

„1. Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz hozzáférni a (2) és (3) bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.

2. Az e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozását az Amszterdami Szerződés hatálybalépésétől számított két éven belül a Tanács határozza meg a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően.

[...]

2 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti, tanácsi és bizottsági rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) meghatározza ezen intézmények dokumentumaihoz való, az EK 255. cikkben előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat. Ez a rendelet 2001. december 3-án lépett hatályba.

3 Az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (1) és (3) bekezdése így rendelkezik:

„(1) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint.

[...]

(3) Ez a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.”

- 4 Az 1049/2001 rendeletnek a hozzáférési jog alábbi kivételeit szabályozó 4. cikke szerint:

„[...]

(2) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel [helyes fordítás: hozzáférhetővé tétel] hátrányosan befolyásolná a következők védelmét:

[...]

— bírósági eljárások és jogi tanácsadás,

— ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja,

kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

[...]

(6) Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részei közzétehetők.

[...] ”

5 Az 1049/2001 rendelet 6. cikke kimondja, hogy „a kérelmező nem köteles megindokolni a kérelmet”.

6 Az 1049/2001 rendelet 8. cikkének (1) bekezdése szerint:

„(1) A megerősítő kérelmet haladéktalanul el kell bírálni. Az intézmény az ilyen kérelem iktatásától számított 15 munkanapon belül vagy megadja a hozzáférést a kért dokumentumhoz, és a 10. cikknek megfelelően ezen időtartamon belül biztosítja a hozzáférést, vagy írásbeli, indoklással ellátott válaszban teljesen vagy részlegesen elutasítja a kérelmet. Teljes vagy részleges elutasítás esetében az intézmény tájékoztatja a kérelmezőt a rendelkezésre álló jogorvoslatokról, nevezetesen arról, hogy bírósági eljárást indíthat az intézménnyel szemben, illetve panasszal fordulhat az ombudsmanhoz az EK-Szerződés 230. cikkében, illetve 195. cikkében megállapított feltételek szerint.”

7 Az eljárási szabályzatának módosításáról szóló, 2001. december 5-i 2001/937/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat (HL L 345., 94. o.) hatályon kívül helyezte a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 1994. február 8-i 94/90/ESZAK, EK, Euratom bizottsági határozatot (HL L 46., 58. o.), amely a Bizottság vonatkozásában a Bizottság és a Tanács dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, a Tanács és a Bizottság által 1993. december 6-án jóváhagyott magatartási kódex (HL 1993. L 340., 41. o., a továbbiakban: magatartási kódex) végrehajtását biztosította.

8 A 2001/937 határozat mellékletének 3. cikke a következőket tartalmazza:

„Az első kérelmek kezelése

[...]

A kérelmezőt a kérelmére adott válaszról vagy a főigazgató, vagy az illetékes szervezeti egység vezetője, vagy a Főtitkárság által erre kijelölt igazgató, vagy – amennyiben a kérelem az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról szóló, 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat 2. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett OLAF-tevékenységgel kapcsolatos dokumentumokra vonatkozik – az OLAF keretében kijelölt igazgató, vagy a személyzet erre kijelölt tagja értesíti.

Minden, akár csak részben kedvezőtlen válaszban tájékoztatni kell a kérelmezőt, hogy a válasz kézhezvételétől számított tizenöt munkanapon belül joga van megerősítő kérelmet benyújtani a Bizottság főtitkárához, illetve – amennyiben a megerősítő kérelem az 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozat 2. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett OLAF-tevékenységgel kapcsolatos dokumentumokra vonatkozik – az OLAF igazgatójához.”

- 9 A megerősítő kérelmek kezelésével kapcsolatban pedig a 2001/937 határozat mellékletének 4. cikke így rendelkezik:

„A Bizottság eljárási szabályzatának 14. cikkével összhangban a megerősítő kérelmekre vonatkozó döntés hatásköre a főtitkárt illeti meg. Amennyiben azonban a megerősítő kérelem az 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozat 2. cikkének (1) és (2) bekezdésében említett OLAF-tevékenységgel kapcsolatos dokumentumokra vonatkozik, a döntéshozatali hatáskör az OLAF igazgatóját illeti meg.

A főigazgatóság vagy a szervezeti egység támogatja a főtitkárt a döntés előkészítésében.

A főtitkár vagy az OLAF igazgatója a Jogi Szolgálattal történt egyeztetést követően hozza meg döntését.

A döntésről a kérelmezőt írásban, lehetőség szerint elektronikus úton értesítik, tájékoztatva őt arról, hogy joga van keresetet benyújtani az Elsőfokú Bírósághoz, illetve panasszal fordulni az európai ombudsmanhoz.”

- <sup>10</sup> Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló, 1999. május 25-i 1073/1999/EK európai parlament és tanácsi rendelet (HL L 136., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 91. o.) 8. cikkének (2) bekezdése szerint:

„Bizalmas jelleg és adatvédelem

[...]

(2) Belső vizsgálatok lefolytatása alkalmával megszerzett vagy szolgáltatott információ minden formájára biztosítják a szakmai titoktartást, és azok az Európai Közösségek intézményeire vonatkozó rendelkezések védelmét élvezik.

Ilyen információt nem lehet más személlyel közölni az Európai Közösségek vagy az érintett tagállam intézményeinek alkalmazásában álló olyan személyek kivételével, akiknek a feladataik ellátásához az ilyen információt ismerniük kell, és az információt csalás, korrupció és egyéb jogellenes cselekmény megakadályozása és megelőzése kivételével semmilyen más célra nem lehet felhasználni.”

11 Az 1073/1999 rendelet 9. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Vizsgálati jelentés és a vizsgálatot követő intézkedések

(1) A Hivatal által végrehajtott vizsgálat befejezését követően a Hivatal az igazgató felügyelete mellett összeállít egy jelentést, amelyben feltüntetik a megállapított tényeket, a pénzügyi veszteség mértékét, amennyiben van, továbbá a vizsgálat által feltárt eredményeket és az igazgató javaslatait a meghozandó intézkedésekről.

(2) Az ilyen jelentések összeállításánál figyelembe veszik az érintett tagállam nemzeti jogában előírt eljárási követelményeket. Az ilyen alapon összeállított jelentések azon tagállamban, amelyben azok felhasználása szükségesnek bizonyul, ugyanolyan módon és ugyanolyan feltételek mellett, mint az adott ország nemzeti közigazgatási felügyelői által készített jelentések, igazgatási vagy bírósági eljárásban elfogadható bizonyítéknak minősülnek. A jelentések tartalmát ugyanolyan értékelési szabályok alapján ugyanolyan értékelésnek vetik alá, mint az adott ország nemzeti közigazgatási felügyelői által összeállított jelentéseket, és a jelentéseket azokkal azonos értékű dokumentumnak tekintik.

(3) A külső vizsgálatot követően összeállított jelentéseket és az összes vonatkozó felhasználható dokumentumot az érintett tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságainak küldik meg azon szabályok betartásával, amelyeket a külső vizsgálatokra kell alkalmazni.

(4) A belső vizsgálatot követően összeállított jelentéseket és az összes vonatkozó felhasználható dokumentumot az érintett intézménynek, szervnek, hivatalnak vagy ügynökségnek küldik meg. Az érintett intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség megteszi a vizsgálat eredményeiből fakadó, különösen a fegyelmi vagy a jogi intézkedéseket, és a Hivatal igazgatója számára jelentést küld az intézkedések megtételéről az igazgató által az igazgató jelentésének következtetéseiben megállapított határidőn belül.”



12 Az 1073/1999 rendelet 10. cikke a következőket tartalmazza:

„Információ továbbítása a Hivatal által

(1) E rendelet 8., 9. és 11. cikkének, valamint a 2185/96/Euratom, EK rendelet rendelkezéseinek sérelme nélkül, a Hivatal mindenkor jogosult a külső vizsgálatok lefolytatása alkalmával megszerzett információt az érintett tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai számára megküldeni.

(2) E rendelet 8., 9. és 11. cikke rendelkezéseinek sérelme nélkül, a Hivatal igazgatója a feltehetően büntetőeljárást eredményező vizsgálatok lefolytatása alkalmával megszerzett információt megküldi az érintett tagállam igazságügyi hatóságai számára. A vizsgálattal kapcsolatos elvárásokra figyelemmel az igazgató egyidejűleg tájékoztatja az érintett tagállamot is.

(3) E rendelet 8. és 9. cikke rendelkezéseinek sérelme nélkül, a Hivatal mindenkor jogosult a belső vizsgálatok lefolytatása alkalmával megszerzett információt az érintett intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség számára megküldeni.”

### **A jogvita alapját képező tényállás**

13 A felperesek, Yves Franchet és Daniel Byk, az Eurostat (az Európai Közösségek Statisztikai Hivatala) korábbi főigazgatója, illetve korábbi igazgatója.

- 14 Az Eurostaton belül végzett több könyvvizsgálat lehetséges szabálytalanságokat tárt fel a pénzügyi igazgatás terén. Ezért az OLAF vizsgálatokat indított, különösen az Eurostatnak az Eurocost, Eurogramme és Datashop – Planistat nevű társaságokkal kötött szerződéseivel, és az e társaságok részére nyújtott támogatásokkal kapcsolatban.
- 15 2002. július 4-én az OLAF, az 1073/1999 rendelet 10. cikkének megfelelően, megküldte a luxemburgi igazságügyi hatóságok számára az Eurocosttal kapcsolatos belső vizsgálat iratait, amelyekben Y. Franchet szerepelt, valamint az Eurogramme-ot érintő külső vizsgálat iratait. 2003. március 19-én az OLAF a francia igazságügyi hatóságok számára megküldte a Datashop – Planistat ügy iratait, amelyekben mindkét felperes szerepelt.
- 16 2003. május 21-én a felpereseket saját kérésükre áthelyezték.
- 17 2003. június 11-én a Bizottság megbízta a Belső Ellenőrzési Szolgálatot (BESZ) az Eurostat által kötött szerződések és általa nyújtott támogatások vizsgálatával, a mentesítési eljárással összefüggésben. A BESZ három jelentést készített, az elsőt 2003. július 7-i, a másodikat 2003. szeptember 24-i, a harmadikat (a továbbiakban: a BESZ végleges jelentése) pedig 2003. október 22-i keltezéssel.
- 18 2003. július 9-én a Bizottság úgy döntött, hogy fegyelmi eljárást indít a felperesekkel szemben. Ez az eljárás azonnal felfüggesztésre került, tekintettel arra, hogy az OLAF vizsgálata még folyamatban volt. A Bizottság felállított egy munkacsoportot, amelynek feladatköre több területre terjedt ki.

19 2003. július 25-i levelükben a felperesek, hivatkozva az átláthatóság általános elvére, a Nizzában, 2000. december 7-én kihirdetett, az Európai Unió alapjogi chartájának (HL 2000. C 364., 1. o.) 42. cikkében kimondott, a dokumentumokhoz való hozzáférés jogára, valamint az 1049/2001 rendelet és a 2001/937 határozat rendelkezéseire, a következő dokumentumokhoz való hozzáférés biztosítását kérték:

„ — az Eurocost és Eurogramme ügyekben az OLAF által a luxemburgi igazságügyi hatóságoknak küldött levél vagy levelek, azok mellékleteivel és e mellékletek jegyzékével együtt;

– a Datashop-Planistat ügyben az OLAF által a francia igazságügyi hatóságoknak küldött levelek, azok mellékleteivel és e mellékletek jegyzékével együtt. A kérelem különösen egy feltehetően 2003. március 19-én kelt, [...] CMS n° IO/2002/510 – Eurostat/Datashop/Planistat hivatkozási számú levélre vonatkozik;

– az OLAF által a Bizottságnak megküldött közlemény, amelyre a 2003. május 19-i sajtóközleményben (IP/03/[709]) hivatkoznak;

– az OLAF által a Bizottságnak küldött minden más közlemény”.

20 Az OLAF 2003. augusztus 18-i levelében megtagadta a dokumentumokhoz való hozzáférést (a továbbiakban: a 2003. augusztus 18-i határozat). E levél szerint:

„[...]”

Az első és második kérelemben önök által kért dokumentumokra alkalmazni kell a bírósági eljárások védelme, illetve az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelme érdekében teendő kivételeket. A két kérelemben kért levelek lényeges részét képezik annak az iratanyagnak, amelyet az OLAF megküldött a tagállami igazságügyi hatóságok számára a nemzeti bírósági eljárások céljára, és azok olyan kérdéseket érintenek, amelyekkel kapcsolatban még vizsgálat folyik.

A harmadik kérelemben az OLAF által az 1999. május 25-i 1073/1999 rendelet 10. cikkének (3) bekezdése alapján a Bizottságnak megküldött közleményhez kérnek hozzáférést, amely rendelkezés felhatalmazza az OLAF-ot arra, hogy a vizsgálati feladatának ellátása során megszerzett információt megküldje az érintett intézmény számára. Az OLAF által a vizsgálatának keretében küldött dokumentumra az ellenőrzések, vizsgálatok, és könyvvizsgálatok céljának védelme érdekében tett kivétel vonatkozik.

A negyedik kérelmüket illetően, a kérelem nem pontos. Sajnos nem tudtuk meghatározni, melyik a kérdéses dokumentum, illetve dokumentumok. Kérem, hogy eredeti kérelmük pontosítására további felvilágosításokkal szolgáljanak.

[...] ”

<sup>21</sup> 2003. szeptember 8-án a felperesek megerősítő kérelmet nyújtottak be.

<sup>22</sup> Az OLAF 2003. október 1-jei levelével elutasította a megerősítő kérelmet (a továbbiakban: az első megtámadott határozat). Az elutasítás a következőképpen hangzik:

„[...]”

Kérelmének, és az OLAF eredeti, önök által továbbított válaszának beható vizsgálatát követően ezennel megerősítem, hogy az OLAF-nak jelenleg nem áll módjában a kért dokumentumokat közölni önökkel.

1. Az önök állítása szerint az első és a második kérelemben megjelölt dokumentumok nyilvánosságra hozatala szabálytalan volt. E dokumentumokat valójában soha nem hozták jogszerűen nyilvánosságra.

Az önök állítása szerint »Franchet és Byk urak kifejezetten említésre kerülnek ezekben az ügyekben, és ezért különösképp érdekükben áll az e dokumentumokhoz való hozzáférés«. Különbséget kell tenni az 1049/2001 rendelet alapján a dokumentumokhoz való hozzáféréshez a nyilvánosság számára, illetve az érintett személy számára biztosított jog között. Az előbbi egy minden természetes és jogi személy számára biztosított jog, és az intézmény által őrzött valamennyi dokumentumra vonatkozik. Ez a szabályozás nem követeli meg, hogy a felperes bizonyítsa a dokumentumokhoz való hozzáférés engedélyezéséhez fűződő érdekét. A dokumentumokhoz való hozzáférést biztosítani kell, kivéve, ha azokra alkalmazandó a rendelet 4. [cikkében] felsorolt kivételek valamelyike. A jelen esetben az OLAF-nak az a véleménye, hogy az alább kifejtendő okok miatt a hozzáférés iránti kérelmükben szereplő egyetlen dokumentum sem hozható nyilvánosságra az 1049/2001 rendelet alapján.

A nemzeti bírósági eljárásban és/vagy közösségi fegyelmi eljárásban érintett személy azonban, a releváns szabályozásnak megfelelően, jogosult az őt érintő iratokhoz hozzáférni.

Tekintve, hogy Franciaországban és Luxemburgban bírósági vizsgálat van folyamatban, az iratokhoz való hozzáférésre az ezen országokban hatályos eljárási szabályok vonatkoznak. Önök a hatáskörrel rendelkező francia és/vagy luxemburgi hatóságokhoz fordulhatnak a számukra továbbított iratokhoz való hozzáférés iránti kérelemmel. Erről nekik kell határozniuk, és az OLAF nem fogja határozatukat kifogásolni.

Az Önök állítása szerint nyomós közérdek fűződik ahhoz, hogy Byk és Franchet urak hozzáférjenek az első és második kérelemben szereplő iratokhoz. Mi azonban úgy gondoljuk, hogy Franchet úr és Byk úr védelemhez való joga inkább magánérdek, mintsem nyomós közérdek. Amint fentebb már kifejtettük, a megfelelő időben joguk lesz hozzáférni az összes irathoz az esetleges fegyelmi vagy bírósági eljárások keretében.

2. Önök szerint pontatlan az az állítás, miszerint az OLAF által egy vizsgálat keretében küldött minden dokumentumra ipso facto vonatkozik az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelme érdekében tett, a rendelet 4. [cikkében] szabályozott kivétel. Az OLAF azonban ilyet nem állított.

Ellenkezőleg, erre a kivételre mi hivatkoztunk az Önök által kért konkrét dokumentumokkal, azaz a francia és luxemburgi hatóságok, valamint a Bizottság számára küldött levelekkel kapcsolatosan. Ezek a nemzeti igazságügyi hatóságok számára küldött levelek az OLAF által végzett vizsgálatok eredményeinek összefoglalását tartalmazzák. A nemzeti bírósági eljárásokra nézve káros lenne, ha az OLAF rendelkezésre bocsátaná e leveleket, mivel azok a bírósági iratok elválaszthatatlan részét képezik, és nem közölhetők addig, amíg a nemzeti eljárás [jog] így nem rendelkezik.

A Bizottságnak küldött közlemény szintén a vizsgálat azon eredményeit foglalja össze, amelyeket az OLAF fontosnak tartott annak érdekében, hogy a Bizottság megtehesse az érdekei védelmében szükséges valamennyi intézkedést. Következésképpen azok az okok, amelyek miatt az OLAF megtagadta e dokumentumok hozzáférhetővé tételét, kifejezetten a kért dokumentumokkal kapcsolatosak, és nem általános érvelésnek minősülnek, amint azt Önök sugallták.

3. Ami a negyedik kérelmet illeti, 35 olyan közleményt azonosítottunk, amelyet 1999. szeptember 23-a és 2003. szeptember 25-e között az OLAF küldött a Bizottság főtitkára számára az Eurostattal kapcsolatos vizsgálatok tárgyában. E közlemények

mindegyike olyan vizsgálati eredményeket tartalmaz, amelyek hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolná a Franciaországban és Luxemburgban folyamatban lévő bírósági eljárásokat. Következésképpen vonatkozik rájuk az ellenőrzésekkel, vizsgálatokkal és könyvvizsgálattal, valamint a bírósági eljárásokkal kapcsolatos kivétel.

[...]"

- 23 Az Eurogramme-ra vonatkozó végleges jelentés 2002. júliusában készült.
- 24 2003. szeptember 25-én az OLAF elkészítette az 1073/1999 rendelet 9. cikke szerinti végleges vizsgálati jelentéseket az Eurocost és a Datashop – Planistat ügyekben. 2003. október 10-én a felperesek megkapták e jelentések másolatát. Ugyanekkor megkapták a BESZ 2003. július 7-i közbenső jelentésének másolatát is, azonban mellékletei nélkül.
- 25 2003. október 21-i levelükben a felperesek újabb kérelmet nyújtottak be különböző dokumentumokhoz, többek között a BESZ végleges jelentéséhez való hozzáférés iránt. 2003. október 29-én kiegészítő kérelmet nyújtottak be a BESZ 2003. július 7-i jelentésének mellékletei iránt, amely jelentést a 2003. október 10-i levélben közölték velük.
- 26 Mivel e kérelmekre nem kaptak választ, a felperesek 2003. december 2-án megerősítő kérelmet nyújtottak be.

27 Ezt a megerősítő kérelmet a Bizottság 2003. december 19-i határozatában elutasította (a továbbiakban: a második megtámadott határozat). Az elutasítás indokolása a következő:

„[...]

Sajnálattal kell megerősítenem, hogy e dokumentumok nem közölhetők Önökkel. Hozzáférhetővé tételük ugyanis hátrányosan befolyásolná e vizsgálat célját, mivel akadályozná azon cselekmények végrehajtását, amelyekre a vizsgálatot követő megfelelő intézkedések megtételéhez szükség van. Ezért, az 1049/2001 [...] rendelet 4. cikk (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének megfelelően, meg kell tagadni e dokumentumokhoz való hozzáférést. Tekintettel a szóban forgó téma érzékeny voltára és e dokumentumok felépítésére, az említett rendelet 4. cikkének (6) bekezdése szerinti részleges hozzáférés lehetetlennek látszik. Továbbá egyetlen olyan körülmény sem áll rendelkezésemre, amely arra engedne következtetni, hogy a kért dokumentumokban szereplő információk hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek ebben a konkrét esetben felülmúlná a vizsgálat célja védelmének szükségességét.

[...]”

## **Az eljárás**

28 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2003. november 27-én érkezett keresetlevelükben a felperesek keresetet nyújtottak be a T-391/03. sz. ügyben a 2003. augusztus 18-i határozat, valamint az első megtámadott határozat ellen.



- 29 Ugyanezen a napon érkezett külön beadványaikban a felperesek kérték, hogy az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatának 76a. cikke alapján gyorsított eljárásban határozzon e keresetről.
- 30 Az Elsőfokú Bíróság negyedik tanácsa, melyre az ügyet osztották, 2003. december 17-i határozatával a gyorsított eljárás iránti kérelmet elutasította; e határozatot a felperesekkel 2003. december 22-én közölték.
- 31 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2004. február 19-én érkezett beadványukban a felperesek keresetet nyújtottak be a T-70/04. sz. ügyben a különböző dokumentumokhoz való hozzáférés iránti, 2003. október 21-i és 29-i kérelmeiket elutasító hallgatólagos bizottsági határozat, valamint a második megtámadott határozat ellen.
- 32 Minthogy az Elsőfokú Bíróság tanácsainak összetétele az új ítélkezési évben megváltozott, az előadó bírót a harmadik tanácshoz osztották be, ezért az ügyet ennek a tanácsnak osztották ki.
- 33 Az Elsőfokú Bíróság harmadik tanácsának elnöke 2005. július 13-i végzésével a szóbeli szakasz lefolytatása és az eljárást befejező ítélet meghozatala céljából egyesítette a T-391/03 és T-70/04. sz. ügyeket az eljárási szabályzat 50. cikke alapján.
- 34 Az előadó bíró jelentése alapján az Elsőfokú Bíróság (harmadik tanács) a szóbeli szakasz megnyitásáról határozott, és az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatának 64. cikkében előírt pervezető intézkedések keretében több kérdést tett fel írásban a feleknek és a Bizottságnak. A felek eleget tettek ezeknek a kéréseknek a megszabott határidőn belül.

- 35 A felek szóbeli előterjesztését és az Elsőfokú Bíróság által feltett kérdésekre adott válaszait a 2005. szeptember 15-i tárgyaláson hallgatták meg.
- 36 2005. szeptember 26-i végzésével az Elsőfokú Bíróság az eljárási szabályzat 65. cikke b) pontjának, 66. cikke (1) bekezdésének és 67. cikke (3) bekezdése harmadik francia bekezdésének megfelelően felszólította az alperest a jogvita tárgyát képező dokumentumok benyújtására, kilátásba helyezve, hogy e dokumentumokat nem fogják közölni a felperesekkel a jelen eljárás keretében. Az alperes eleget tett a felszólításnak.
- 37 A szóbeli szakaszt az Elsőfokú Bíróság harmadik tanácsa elnökének 2005. november 8-i határozata zárta le.

### **A felek kérelmei**

- 38 A T-391/03. sz. ügyben benyújtott keresetükben a felperesek azt kérik, hogy az Elsőfokú Bíróság:
- semmisítse meg a 2003. augusztus 18-i határozatot, valamint az első megtámadott határozatot;
  
  - kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.

39 A Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

- a kereseti kérelmeket nyilvánítsa elfogadhatatlannak a 2003. augusztus 18-i határozat megsemmisítése iránti részükben;
- az első megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelmeket, mint megalapozatlanokat, utasítsa el;
- kötelezze a felpereseket a költségek viselésére.

40 A T-70/04. sz. ügyben benyújtott keresetükben a felperesek azt kérik, hogy az Elsőfokú Bíróság:

- semmisítse meg a különböző dokumentumokhoz való hozzáférés iránti, 2003. október 21-i és 29-i kérelmeiket elutasító hallgatóságos bizottsági határozatot, valamint a második megtámadott határozatot;
- kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.

41 A Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

- a kereseti kérelmeket nyilvánítsa elfogadhatatlannak a hallgatóságos elutasító határozat megsemmisítése iránti részükben;

- a második megtámadott határozat megsemmisítése iránti kérelmeket, mint megalapozatlanokat, utasítsa el;
- kötelezze a felpereseket a költségek viselésére.

## A jogkérdésről

### *Az elfogadhatóságról*

#### A felek érvei

- <sup>42</sup> A T-391/03. sz. ügyben benyújtott kereset esetében a Bizottság álláspontja szerint a 2003. augusztus 18-i határozat nem végleges határozat, ezért megsemmisítés iránti keresettel nem támadható meg.
- <sup>43</sup> A T-70/04. sz. ügyben a 2003. október 21-i és 29-i kérelmeket elutasító hallgatóságos határozattal szemben benyújtott keresettel kapcsolatban a Bizottság úgy véli, hogy az elfogadhatatlan, mivel nem végleges határozatról van szó.
- <sup>44</sup> A felperesek szerint a közszolgálati jogvitát megelőző eljárás mintájára úgy tekinthető, hogy az első megtámadott határozat indokolása kiegészíti a 2003. augusztus 18-i határozat indokolását, és hogy az utóbbi megtámadható aktusnak minősül. Ugyanez az érv alkalmazható a 2003. október 21-i és 29-i kérelmeket elutasító hallgatóságos határozatra.

45 A felperesek azonban a tárgyaláson, amikor ezzel kapcsolatban kérdezték őket, az Elsőfokú Bíróság mérlegelésére bízták ezt a kérdést.

### Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

46 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint megsemmisítés iránti keresettel megtámadható intézkedésnek az EK 230. cikk értelmében csak a felperesre kötelező joghatással járó, érdekeinek, jogi helyzetének lényeges megváltoztatásával történő befolyásolására alkalmas intézkedések minősülnek. Olyan intézkedések vagy határozatok esetén, amelyek kidolgozása több szakaszban történik, különösen, ha azok egy belső eljárás betetőzősei; az ítélkezési gyakorlatból egyértelmű, hogy csak azon intézkedések minősülnek megsemmisítés iránti keresettel megtámadható intézkedéseknek, amelyek az eljárás befejezéseként véglegesen rögzítik a Bizottság vagy a Tanács álláspontját, és nem olyan közbenső intézkedések, amelyeknek célja a végső döntés előkészítése (a Bíróság 60/81. sz. IBM kontra Bizottság ügyben 1981. november 11-én hozott ítéletének [EBHT 1981., 2639. o.] 10. pontja, és az Elsőfokú Bíróság T-277/94. sz. AITEC kontra Bizottság ügyben 1996. május 22-én hozott ítéletének [EBHT 1996., II-351. o.] 51. pontja).

47 A 2001/937 határozat melléklete 3. és 4. cikkének és az 1049/2001 rendelet 8. cikkének összefüggő értelmezéséből egyértelműen következik, hogy az első kérelemre adott válasz mindössze egy első állásfoglalást jelent, amely a felperesek számára biztosítja annak lehetőségét, hogy a Bizottság főtítkárától vagy az OLAF igazgatójától a kérdéses állásfoglalás felülvizsgálatát kérjék.

48 Következésképpen csak a Bizottság főtítkára vagy az OLAF igazgatója által elfogadott intézkedés minősül az azt megelőző állásfoglalást teljes egészében helyettesítő, a felperesre kötelező joghatással járó, érdekeinek, lényeges megváltoztatásával történő befolyásolására alkalmas, és ezért az EK 230. cikk értelmében megsemmisítés iránti keresettel megtámadható határozatnak (Elsőfokú Bíróság T-47/01. sz. Co-Frutta kontra Bizottság ügyben 2003. október 16-án hozott ítéletének [EBHT 2003., II-4441. o.] 31. pontja).

- 49 Ezért a T-391/03. sz. ügyben benyújtott kereset elfogadhatatlan a 2003. augusztus 18-i határozatot érintő részében, a T-70/04. sz. ügyben benyújtott kereset pedig a 2003. október 21-i és 29-i felperesi kérelmeket elutasító hallgatóságos határozatot érintő részében.

### *Az ügy érdeméről*

#### A felek érvei

- 50 Keresetük alátámasztására a felperesek ugyanazon jogalap keretében hivatkoznak az 1049/2001 rendelet 2. és 4. cikkének megsértésére, „a dokumentumokhoz való hozzáféréshez fűződő alapvető jog” megsértésére, nyilvánvaló értékelési hiba elkövetésére, az arányosság elvének megsértésére, valamint a megtámadott határozatok indokolásának téves és ellentmondásos voltára.
- 51 Arra hivatkoznak, hogy az OLAF kiterjesztően értelmezte a dokumentumokhoz való hozzáférés alóli azon kivételeket, amelyek a bírósági eljárások, valamint az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét célozzák. Arra hivatkoznak, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés alóli kivételeket megszorítóan kell értelmezni, oly módon, hogy az ne hiúsítsa meg a dokumentumokhoz való, a lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés általános elvének érvényesülését.
- 52 A felperesek úgy vélik, hogy a Bizottság általi értelmezés olyan eredményre vezet, amelynek alapján az OLAF tevékenységével kapcsolatos dokumentumokhoz természetüknél fogva kizárt lenne a hozzáférés. Egy ilyen megközelítés semmibe venné a kivételek esetében alkalmazandó megszorító értelmezést, különösen akkor, amikor valamelyik alapjoggal kapcsolatos kivételekről van szó.

- 53 E tekintetben a felperesek fenntartják, hogy a Bizottság tévedett, amikor úgy vélte, hogy az OLAF-ra egy különleges, gyakorlatilag a dokumentumokhoz való hozzáférés szabályaitól eltérést biztosító szabályozás vonatkozik. Ilyen eltérésre sem az 1049/2001 rendelet, sem pedig az OLAF szervezeti szabályzata nem ad alapot. A felperesek álláspontja szerint sem a vizsgálatok bizalmas jellegének követelménye, sem az OLAF független volta nem eredményezheti azt, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti minden kérelmet megtagadjanak.
- 54 A bírósági eljárások védelme érdekében alkalmazandó kivétellel kapcsolatban a felperesek, az Elsőfokú Bíróság T-92/98. sz. Interporc kontra Bizottság ügyben 1999. december 7-én hozott ítéletére (EBHT 1999., II-3521. o., a továbbiakban: Interporc II ítélet) hivatkozva úgy vélik, hogy a jelen ügyben ezt a kivételt nem lehet alkalmazni. Ez a kivétel ugyanis kizárólag valamely folyamatban lévő bírósági eljárás során keletkezett dokumentumokra alkalmazható. Az OLAF közleményei viszont mindössze az igazságügyi hatóságok vagy intézmények tájékoztatására szolgálnak a büntető- vagy fegyelmi eljárás megindításának alapjául szolgáló tényekről. Így tehát azok a folyamatban lévő bírósági eljárásokon kívül keletkeznek. E vonatkozásban a felperesek rámutatnak, hogy az OLAF egy igazgatási egysége a Bizottságnak, amely igazgatási ügyiratokat hoz létre és igazgatási jelentéseket készít. A tagállami intézmények és hatóságok azok, akik megteszik a vizsgálatot követő intézkedéseket, többek között a vizsgálatok eredményéhez képest szükséges fegyelmi és bírósági eljárási intézkedéseket.
- 55 A felperesek előadják, hogy az OLAF nem vonhatja ki magát a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférési jogra vonatkozó szabályozás alapján rá háruló kötelezettségek alól arra hivatkozással, hogy a dokumentumaihoz való hozzáférést a nemzeti jogszabályok, vagy a fegyelmi eljárásra vonatkozó szabályok alapján kell értékelni.
- 56 Azokkal a dokumentumokkal kapcsolatban, amelyeket az OLAF a francia és luxemburgi hatóságokkal közölt, a felpereseknek szintén az az álláspontjuk, hogy az OLAF kétszeresen is nyilvánvaló értékelési hibát követett el, azon kötelezettsége figyelmen kívül hagyásával, hogy megkérdezze a nemzeti hatóságokat, ellenzik-e a kérdéses dokumentumok hozzáférhetővé tételét. Az Interporc II ítélet és a Bíróság

C-174/98. P. és 189/98. P. számú Hollandia és Van der Wal kontra Bizottság ügyben 2000. január 11-én hozott ítéletének [EBHT 2000., I-1. o., a továbbiakban: a van der Wal ítélet] 24. pontja alapján úgy vélik, a Bizottság köteles lett volna felkérni az általa megkeresett nemzeti igazságügyi hatóságokat nemcsak annak értékelésére, hogy sérelmet okozna-e egy ilyen hozzáférhetővé tétel, hanem annak értékelésére, hogy a nemzeti jogba ütközne-e.

- 57 Az OLAF által a Bizottsággal közölt dokumentumokkal kapcsolatban a hozzáférés megtagadása a felperesek szerint még kevésbé volt indokolt. Megjegyzik, hogy az OLAF feladata nem az, hogy mérlegelje a Bizottság érdekeit, és azt, hogy ezek az érdekek esetlegesen milyen mértékben védendők, hanem mindössze az, hogy e tekintetben megkérdezze a Bizottságot, amint azt a van der Wal ítélet kimondja.
- 58 Az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelme érdekében alkalmazandó kivétellel kapcsolatban a felperesek vitatják, hogy a jelen ügyben e kivétel alkalmazható lenne, tekintve, hogy a Bizottság egyetlen olyan körülményt sem jelölt meg, amely indokolhatná a hozzáférhetővé tétel megtagadását.
- 59 A felperesek arra hivatkoznak, hogy az OLAF köteles lett volna megjelölni azokat a különleges okokat, amelyek miatt a kivételek a jelen ügyben alkalmazhatók, és minden egyes kért dokumentum esetében köteles lett volna vizsgálni, hogy annak tartalma nem akadályozza-e meg a hozzáférhetővé tételét. A felperesek előadják, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint hiába tartalmaz a dokumentum a vizsgálatra vonatkozó információkat, a kivétel nem alkalmazható, ha a hozzáférhetővé tétel a vizsgálatot nem befolyásolja hátrányosan. Nos, az OLAF nem vizsgálta meg minden egyes kért dokumentum esetében, hogy azok tartalma megakadályozza-e a hozzáférhetővé tételt, hanem a hozzáférés megtagadását általános módon igazolta. Továbbá nem biztos, hogy vannak még folyamatban lévő vizsgálatok.



- 60 A felperesek fenntartják, hogy az OLAF az arányosság elvének követelményei ellenére nem vizsgálta, hogy van-e lehetőség a dokumentumok részleges hozzáférhetővé tételére. Hivatkoznak a Bíróság C-353/01. P. sz., Mattila kontra Tanács és Bizottság ügyben 2004. január 22-én hozott ítéletére (EBHT 2004., I-1073. o.), és előadják, hogy ha a Bizottság elmulasztotta a dokumentumokhoz való részleges hozzáférés lehetőségének vizsgálatát, a hozzáférést megtagadó határozatot meg kell semmisíteni.
- 61 A felperesek azt is megerősítik, hogy a 2003. augusztus 18-i határozat és az első megtámadott határozat indokolása ellentmondásos. Az OLAF által a luxemburgi és francia igazságügyi hatóságok számára megküldött dokumentumok esetében az OLAF köteles lett volna megindokolni az elutasítást azzal, hogy a kért dokumentumok az OLAF vizsgálatai eredményeinek összefoglalását tartalmazzák. 2003. április 3-án, azaz a dokumentumoknak a nemzeti hatóságok részére történt megküldését megelőzően, az OLAF arról tájékoztatta a főtitkárt, hogy a vizsgálatok még folyamatban vannak. A felperesek ezzel kapcsolatban hangsúlyozzák, hogy az OLAF a végleges vizsgálati jelentést csak 2003. szeptember 25-én terjesztette elő.
- 62 A felperesek továbbá úgy vélik, hogy a jelen ügyben nem releváns a Bizottság hivatkozása az Elsőfokú Bíróság T-215/02. sz. Gómez-Reino kontra Bizottság ügyben 2003. december 18-án hozott végzésére (EBHT 2003., I-A-345 és II 1685. o.). Előadják, hogy az e végzésben elfogadott megoldás a gyakorlatban megakadályozza a védelemhez való jog tiszteletben tartásához fűződő alapjog érvényesülését, és azt megfosztja joghatásaitól. A felperesek szerint ugyanis e végzésből az következik, hogy az OLAF intézkedései nem minősülnek sérelmet okozó aktusnak, azok mindössze előkészítő intézkedések, csak az intézmény által esetlegesen meghozott végső határozat olyan jellegű, hogy sérelmet okozó aktusnak tekinthető. Ez azt eredményezi, hogy az OLAF teljes tevékenysége kicsúszik a bírósági felülvizsgálat alól.
- 63 A BESZ végleges jelentésével, valamint a BESZ 2003. július 7-i jelentésének mellékleteivel kapcsolatban a felperesek hozzátesszik, hogy a második megtámadott határozat indokolása egyetlen olyan információt sem tartalmaz, amely a jelen esetre vonatkozna, továbbá túl általános, mivel nem fejt ki azokat az okokat, amelyek miatt a kért dokumentumoknak mindössze a felperesek részére való hozzáférhetővé tétele

sérelmet okozna. Elégtelen az indokolás a tekintetben is, hogy lehetőség van-e a részleges hozzáférésre. Az indokolás ezen kívül nem hiteles, mert a három BESZ jelentést széles körben terjesztették. A felperesek hangsúlyozzák, hogy a Bizottság a két első BESZ jelentéshez anélkül biztosított hozzáférést számukra, hogy magyarázatot adott volna arra, miért kell másképp kezelni a BESZ végleges jelentéséhez és a BESZ 2003. július 7-i jelentésének mellékleteihez való hozzáférést.

- 64 Kifogásolják továbbá az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmére vonatkozó kivétel alkalmazását a BESZ végleges jelentésére, arra hivatkozva, hogy a második megtámadott határozat meghozatalakor a BESZ már befejezte a könyvvizsgálatot. A felperesek szerint, ha a Bizottság vonakodik meghatározni, hogy a vizsgálatot követően milyen intézkedéseket kell tenni, ezáltal végeérhetetlenül elutasíthatná a hozzáférés iránti kérelmet.
- 65 Végezetül a felperesek fenntartják, hogy a védelemhez való joghoz nyomós közérdek fűződik az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében, és előadják, hogy még ha a védelemhez való jog elsősorban magánérdeket véd is, itt olyan magasabb szintű jogról van szó, amely a jogállam és a demokrácia alapját képezi. Különösen a törvényes bíróhoz való jogról, és a hatékony bírói jogvédelemről van szó. Hozzáteszik, hogy a Bizottság nem mérlegelte az ügyben szereplő érdekeket.
- 66 A Bizottság megjegyzi, hogy a kereset olyan dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásának megsemmisítésére irányul, amelyeket kizárólag a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó jogszabályok alapján kértek. Következésképpen a felperesi kérelem úgy tekintendő, mint amelyet a nyilvánosság valamely képviselője terjesztett elő.
- 67 Hangsúlyozza, hogy a kérdéses dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem vizsgálatakor figyelembe kell venni az OLAF feladatának különleges voltát, szem előtt tartva azonban, hogy nem vonatkozik rá a dokumentumokhoz való hozzáférés

szabályaihoz képest különleges, vagy eltérést biztosító szabályozás. Álláspontja szerint az 1073/1999 rendeletből egészében véve az következik, hogy az OLAF tevékenysége nem pusztán igazgatási feladatok ellátására korlátozódik, mint amilyen például az Interporc II ítéletben említett, vagy a Bizottság többi főigazgatóságának szokásos tevékenységi körében keletkező igazgatási ügyiratok és dokumentumok készítése. Rámutat, hogy az OLAF által folytatott vizsgálatoknak fegyelmi vagy büntetőjogi következményei lehetnek. Ezért nagymértékben bizalmas jellegűeknek kell lenniük, amint az az 1073/1999 rendelet 8. cikkének (2) bekezdéséből, és 12. cikkének (3) bekezdéséből is következik, és természetüknél fogva alkalmazandó rájuk a vizsgálatok céljának védelmét szolgáló kivétel. Úgy véli továbbá, hogy mivel a folyamatban lévő, vagy akár a befejezett vizsgálatok is összefügghetnek a megindult, vagy megindítandó bírósági eljárásokkal, a vizsgálatok védelmében alkalmazandó kivétel mellett elkerülhetetlen a bírósági eljárások védelmét szolgáló kivétel alkalmazása is.

- 68 A Bizottság emlékeztet arra, hogy a jelen esetben a luxemburgi hatóságoknak megküldött iratokkal kapcsolatban nyomozás folyik, a francia hatóságoknak megküldöttek nyomán pedig bírósági eljárást kellett indítani.
- 69 Álláspontja szerint a szóban forgó két kivétel kötelezően lefedi nemcsak az OLAF iratokba tartozó vagy az igazságügyi hatóságok számára megküldött dokumentumokat, hanem az OLAF és az intézmények között e tárgyban folytatott érintkezést.
- 70 A Bizottság előadja, hogy a bizalmas kezelés követelményéből fakadóan legalább az ügyben eljáró igazságügyi hatóságok végleges, vagy a kinevezésre jogosult hatóság (a továbbiakban: a KMH) ügydöntő határozatának meghozataláig nem biztosítható hozzáférés a nyilvánosság számára egyetlen olyan dokumentumhoz sem, amely valamely OLAF vizsgálat lényeges részére vonatkozik, még akkor sem, ha a vizsgálat már befejeződött. A Bizottság az Elsőfokú Bíróság T-191/99. sz. Petrie és társai kontra Bizottság ügyben 2001. december 11-én hozott ítéletének (EBHT 2001., II-3677. o.) analógia útján történő értelmezésére támaszkodik. Úgy véli, hogy a

bizalmas kezelés annál is inkább indokolt, mert az OLAF vizsgálatai következtében bizonyos személyek büntető vagy fegyelmi téren érintettek lehetnek, és ha bírósági vagy fegyelmi eljárás indult, ezeket a személyeket megilleti az ártatlanság véelme.

- 71 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a jelen ügyben a kért dokumentumokhoz való hozzáférést többek között azzal az indokkal tagadták meg, hogy azok az OLAF vizsgálatok lényeges részére vonatkoznak, és ezek a vizsgálatok nem vezettek végleges határozat meghozatalára sem az ügyben eljáró igazságügyi hatóságok, sem a KMH részéről. Ha ez lett volna a helyzet, a Bizottság elemzése másmilyen lett volna. A szóban forgó dokumentumokat ugyanis az 1049/2001 rendelet alapján hozzáférhetővé lehetett volna tenni, adott esetben a bennük szereplő természetes vagy jogi személyek nevének kihagyásával.
- 72 A Bizottság hozzáfűzi, hogy a fent hivatkozott Gómez-Reino kontra Bizottság végzésben az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy az OLAF nem köteles egy belső vizsgálat által állítólagosan érintett közösségi tisztviselő részére a számára sérelmet okozó végső KMH határozat meghozatala előtt hozzáférést biztosítani egy ilyen vizsgálat tárgyát képező, vagy az OLAF által készített dokumentumokhoz. A Bizottság szerint, ha ilyen esetben az érintett tisztviselőtől meg lehet tagadni a hozzáférést, akkor a vizsgálati iratokhoz való hozzáférés iránt az 1049/2001 rendelet alapján benyújtott kérelem elutasítható.
- 73 A Bizottság álláspontja szerint a határozatok indokolása nem következetlen és nem ellentmondásos, és a felperesek összekeverik az OLAF által folytatott belső és külső vizsgálatokat. Az, hogy a megtámadott határozatokban nem azonos fogalmak szerepelnek, annak a következménye, hogy a nemzeti igazságügyi hatóságokat 2002 júliusában és 2003 márciusában keresték meg a külső vizsgálatok eredményeivel, amelyek függetlenek az OLAF által folytatott belső vizsgálatok menetétől. Ezen kívül 2003. augusztus 18-án még folyamatban voltak az OLAF belső vizsgálatai. 2003. október 1-jén viszont e vizsgálatok már befejeződtek, ez magyarázza az első megtámadott határozatban szereplő eltérő kifejezéseket.

- 74 Az indokolás elégségességével kapcsolatban a Bizottság előadja, hogy figyelembe kell venni mind a 2003. augusztus 18-i határozat, mind pedig az első megtámadott határozat indokolását, és a felperesek rendelkezésére álló minden egyéb információt. Emlékeztet arra, hogy az Elsőfokú Bíróság T-105/95. sz. WWF UK kontra Bizottság ügyben 1997. március 5-én hozott ítélete [EBHT 1997., II-313. o.] szerint a Bizottságnak nincs mindig lehetősége minden egyes dokumentum bizalmas jellegének indokait megjelölni a dokumentum tartalmának hozzáférhetővé tétele, és így a kivétel lényegi céljától való megfosztása nélkül.
- 75 A Bizottság szerint az arányosság elve sem sérült. Úgy véli, hogy a vizsgálatok és a bírósági eljárások védelmének biztosítása érdekében a nyilvánosság számára még részleges hozzáférést sem lehetett biztosítani a kért iratokhoz, mert ez megakadályozta volna a szóban forgó kivételek hatékony érvényesülését.
- 76 A T-70/04. sz. ügyben benyújtott kereset tárgyát képező dokumentumokkal kapcsolatosan a Bizottság állítja, hogy helyesen alkalmazta az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szabályozott kivételt. Még ha a BESZ könyvvizsgálati tevékenysége már be is fejeződött, azonban annak Bizottság általi vizsgálata és értékelése még folyamatban volt, és az OLAF saját vizsgálatai keretében még felhasználhatta ezeket a jelentéseket.
- 77 A Bizottság emlékeztet arra, hogy a Bizottság főtitkára a 2003. október 10-i válaszában mellékletében szereplő dokumentumokat általános felvilágosításként küldte meg a felperesek számára az ellenük indított és azonnal felfüggesztett fegyelmi eljárásra vonatkozóan, nem pedig az 1049/2001 rendelet alapján benyújtott hozzáférés iránti kérelemre adott válaszként, és hogy az e dokumentumokhoz való hozzáférés iránt az 1049/2001 rendelet alapján benyújtott kérelmük elutasításra került.
- 78 A Bizottság hangsúlyozza, hogy 2003. június 11-i határozatával a Bizottság az Európai Parlament két állásfoglalását követően bízta meg az BESZ-t annak

vizsgálatával, hogy az Eurostat, vagy kérésére más főigazgatóság által kötött szerződések és nyújtott támogatások jogszerűek és szabályszerűek voltak-e, azzal a céllal, hogy eleget tegyen a Parlament felkérésének, de azért is, hogy felfedje az esetleges szabálytalanságokat és működési hibákat, és levonja a megfelelő következtetéseket. A BESZ e vonatkozásban készített jelentései tehát tárgyak és tartalmuk miatt érzékeny jellegű dokumentumok. A Bizottság vitatja, hogy e dokumentumokat széles körben terjesztették volna. Véleménye szerint épp ellenkezőleg, igen szűk körben terjesztették azokat. E dokumentumokhoz a közvélemény soha nem férhetett hozzá.

- 79 A Bizottság megjegyzi, hogy a felperesek kérelmének teljesítése mindenki számára hozzáférhetővé tenné a dokumentumokat.
- 80 Végezetül a Bizottság álláspontja szerint a jelen ügy sajátosságainak ismeretében semmilyen nyomós közérdek nem indokolja, hogy az OLAF vizsgálataival kapcsolatos dokumentumokat hozzáférhetővé tegyék a nyilvánosság számára. Kiemeli, hogy az 1049/2001 rendelet nem arra szolgál, hogy szabályozza valamely OLAF vizsgálat által esetlegesen érintett személyek iratokhoz való hozzáférését, védekezésük biztosítása érdekében.

## Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

### — Előzetes megjegyzések

- 81 Előzetesen le kell szögezni, hogy a jelen ügy az 1049/2001 rendeletre tekintettel vizsgálendő. Nem kétséges ugyanis, hogy a megtámadott határozatokat az említett rendelet alapján hozták.

- 82 Emlékeztetni kell rá, hogy az 1049/2001 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerint a kérelmező nem köteles megindokolni a kérelmet, tehát általában semmiféle érdekeltséget nem kell bizonyítani ahhoz, hogy hozzáférjen a kért dokumentumokhoz. (a 94/90 határozat alkalmazásával kapcsolatosan lásd az Elsőfokú Bíróság T-124/96. sz. Interporc kontra Bizottság ügyben 1998. február 6-án hozott ítéletének [EBHT 1998., II-231. o.] 48. pontját, és az Interporc II ítélet 44. pontját). Ebből az következik, hogy a felperesek kérelmét ugyanúgy kell elbírálni, mintha azt bármely más személy nyújtotta volna be.
- 83 Emlékeztetni kell arra, hogy az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés minősül főszabálynak, és megtagadó határozat érvényesen csak az 1049/2001 rendelet 4. cikkében írt kivételek valamelyikére alapítható.
- 84 Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően e kivételeket megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni, a rendelet alapelvének kijátszását elkerülendő (lásd a van der Wal ítélet 27. pontját, és az Elsőfokú Bíróság T-211/00. sz. Kuijer kontra Tanács ügyben 2002. február 7-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-485. o.] 55. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 85 A T-391/03. sz. ügyben benyújtott kereset esetében a Bizottság álláspontja az, hogy a jogvita tárgyát képező dokumentumokat két okból nem lehet hozzáférhetővé tenni: egyrészt, mert ellenőrzésekkel, vizsgálatokkal és könyvvizsgálatokkal kapcsolatos dokumentumokról van szó, másrészt pedig mert ezek ugyanakkor bírósági eljárás céljaira készült dokumentumok. A Bizottság ezért az első megtámadott határozatban az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második és harmadik francia bekezdésére hivatkozva utasítja el a felperesek által kért dokumentumokhoz való hozzáférést.
- 86 A T-70/04. sz. ügyben benyújtott keresetben a felperesek a BESZ végleges jelentéséhez és 2003. július 7-i közbenső jelentésének mellékleteihez kérnek hozzáférést. Ezzel kapcsolatban a Bizottság kizárólag az ellenőrzések, vizsgálatok, és könyvvizsgálatok célja védelmében alkalmazandó kivételre hivatkozik, amely az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szerepel.

- 87 A 84. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat fényében kell megvizsgálni, hogyan alkalmazta a Bizottság az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második és harmadik francia bekezdésében szabályozott kivételeket.

— A bírósági eljárások védelmében alkalmazandó kivételről

- 88 Az Elsőfokú Bíróság a 94/90 határozat alkalmazásának keretében oly módon értelmezte a „bírósági eljárások” kifejezést, hogy a közérdek védelme nem teszi lehetővé azon dokumentumok tartalmának hozzáférhetővé tételét, amelyek kizárólag egy adott bírósági eljárás céljaira készültek (az Interporc II ítélet 40. pontja).
- 89 Mivel pedig a „bírósági eljárások” fogalma az intézmények dokumentumaihoz a nyilvánosság részére történő hozzáférési joggal összefüggésében már értelmezésre került, úgy kell tekinteni, hogy ez az értelmezés irányadó az 1049/2001 rendelet keretében is.
- 90 Az Elsőfokú Bíróság korábban azt is megállapította, hogy „a kizárólag egy adott bírósági eljárás céljaira készült dokumentumok” a benyújtott beadványokat és iratokat, a folyamatban lévő ügy intézésével kapcsolatos belső dokumentumokat, valamint az érintett főigazgatóság és a jogi szolgálat vagy egy ügyvédi iroda közötti, az ügyre vonatkozó érintkezést foglalják magukban. A kivétel alkalmazási körének körülhatárolása egyrészt a Bizottságon belüli munka, másrészt a bizalmas jelleg és az ügyvédi titoktartás elve védelmének biztosítására szolgál (az Interporc II ítélet 41. pontja).
- 91 Az Elsőfokú Bíróság azonban kimondta, hogy a közérdek (bírósági eljárások) védelmében alkalmazandó, a magatartási kódexben szereplő kivétel alapján a



Bizottság nem vonhatja ki magát a tisztán igazgatási ügyben keletkezett dokumentumok hozzáférhetővé tételének kötelezettsége alól. Ezt az elvet akkor is tiszteletben kell tartani, ha e dokumentumoknak a közösségi bíró előtt folyó eljárásban történő benyújtása sérelmes lehet a Bizottság számára. E tekintetben nem releváns az a körülmény, hogy a közigazgatási eljárás során hozott határozat ellen indult-e megsemmisítés iránti kereset (az Interporc II ítélet 42. pontja).

92 Tekintettel ezen ítélkezési gyakorlatra, meg kell vizsgálni, hogy az OLAF által a luxemburgi és francia hatóságok számára, illetve a Bizottság számára megküldött dokumentumok kizárólag egy adott bírósági eljárás céljaira készült dokumentumok-e.

93 Az 1073/1999 rendelet (1) preambulumbekzdéséből következik, hogy az OLAF vizsgálatainak célja a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme és a csalások, valamint a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenység elleni küzdelem. E rendelet (5) preambulumbekzdésének szövege szerint a Hivatal felelőssége a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmét meghaladóan minden olyan tevékenységre is vonatkozik, amely óvja a közösségi érdekeket az igazgatási vagy büntetőeljárásokat eredményező szabálytalan tevékenységgel szemben. E célok elérése érdekében folytat tehát az OLAF külső és belső vizsgálatokat, amelyek eredményei az 1073/1999 rendelet 9. cikke szerinti vizsgálati jelentésben jelennek meg, és közöl információkat a nemzeti hatóságokkal és intézményekkel az 1073/1999 rendelet 10. cikkének megfelelően.

94 Az 1073/1999 rendelet 9. cikkének (2) bekezdése alapján az OLAF jelentései azon tagállamban, amelyben azok felhasználása szükségesnek bizonyul, ugyanolyan módon és ugyanolyan feltételek mellett, mint az adott ország nemzeti közigazgatási felügyelői által készített jelentések, igazgatási vagy bírósági eljárásban elfogadható bizonyítéknak minősülnek.

- 95 Azért azonban, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok, vagy az intézmények milyen intézkedéseket tesznek az OLAF által megküldött jelentések és információk következményeként, teljes mértékben és kizárólagosan e hatóságok felelősek (a Bíróság elnöke C-521/04. P(R). sz. Tillack kontra Bizottság ügyben 2005. április 19-én hozott végzésének [EBHT 2005., I-3103. o.] 32. pontja).
- 96 Ezért lehetséges, hogy az OLAF által az 1073/1999 rendelet 10. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján a nemzeti hatóságok számára, vagy ugyanezen rendelet 10. cikkének (3) bekezdése alapján valamely intézmény számára megküldött információk nyomán nemzeti szinten nem indul bírósági eljárás, vagy közösségi szinten nem indul fegyelmi vagy igazgatási eljárás.
- 97 Ilyen körülmények között az a feltételezés, hogy az OLAF által megküldött különböző dokumentumok kizárólag egy adott bírósági eljárás céljaira készültek, nem felel meg annak az értelmezésnek, amelyet az ítélkezési gyakorlat e kivételnek adott, és sérti a kivételek megszorító módon történő értelmezésének és alkalmazásának kötelezettségét (lásd a fenti 84. pontot).
- 98 Ezen kívül a nemzeti eljárási szabályok betartását megfelelően biztosítja, ha az intézmény megbizonyosodik arról, hogy a dokumentumok hozzáférhetővé tétele nem ütközik a nemzeti jogba. Így kétséges esetben az OLAF-nak meg kellett volna keresnie a nemzeti bíróságot, és csak akkor tagadhatta volna meg a hozzáférhetővé tételt, ha a nemzeti bíróság ellenezte volna az említett dokumentumok hozzáférhetővé tételét (a van der Wal ítélet 28. pontja).
- 99 Az iratokból azonban egyértelműen következik, hogy ilyen megkeresésre nem került sor, amit egyébként a Bizottság is elismert a tárgyaláson, amikor az Elsőfokú Bíróság kérdését megválaszolta.

100 Az első megtámadott határozat e tekintetben ugyanis mindössze a következőket tartalmazza:

„Tekintve, hogy Franciaországban és Luxemburgban bírósági vizsgálat van folyamatban, az iratokhoz való hozzáférésre az ezen országokban hatályos eljárási szabályok vonatkoznak. Önök a hatáskörrel rendelkező francia és/vagy luxemburgi hatóságokhoz fordulhatnak a számukra továbbított iratokhoz való hozzáférés iránti kérelemmel. Erről nekik kell határozniuk, és az OLAF nem fogja határozatukat kifogásolni.”

101 Ez a megközelítés nem egyeztethető össze azzal, amit a Bíróság a van der Wal ítéletben (29. pont) kimondott. A Bíróság szerint egy olyan eljárással, amelynek keretében az intézmény kétség esetén megkeresi a nemzeti bíróságot, elkerülhető, hogy a felperesnek először a hatáskörrel rendelkező nemzeti bírósághoz kelljen fordulnia, majd pedig a Bizottsághoz, ha e bíróság úgy ítéli meg, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele nem ütközik a nemzeti jogba, de úgy véli, hogy a közösségi jogszabályok alkalmazása eltérő megoldáshoz vezethet. Egy ilyen eljárás a gondos ügyintézés követelményeinek is eleget tesz.

102 Következésképpen megállapítandó, hogy az első megtámadott határozat hibás, mivel azt a megállapítást tartalmazza, hogy a T-391/03. sz. ügyben benyújtott kereset esetében kért dokumentumok a bírósági eljárások védelmében alkalmazandó kivétel hatálya alá tartoznak az 1049/2001 rendelet értelmében.

103 Mivel azonban az OLAF egy további kivételre is hivatkozott e dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásának indokaként, meg kell vizsgálni, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése alapján megtagadható-e a hozzáférés.

— Az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmében alkalmazandó kivételről

- 104 Mindenekelőtt megállapítandó, hogy a felek nem vitatták, hogy valamennyi dokumentum, amelyhez hozzáférést kértek, ténylegesen az említett tevékenységekkel kapcsolatos.
- 105 Nos, az a körülmény, hogy egy dokumentum valamilyen ellenőrzést vagy vizsgálatot érint, önmagában nem teszi indokolttá a hivatkozott kivétel alkalmazását. Az ítélkezési gyakorlat szerint megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférés joga alóli minden kivételt (az Elsőfokú Bíróság T-20/99. sz. Denkavit Nederland kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 13-án hozott ítéletének [EBHT 2000., II-3011. o.] 45. pontja).
- 106 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a T-391/03. sz. ügyben benyújtott keresetben szereplő dokumentumok esetében az első megtámadott határozat meghozatalakor, 2003. október 1-jén az OLAF vizsgálatai már befejeződtek. Az Eurogramme ügyben 2002 júliusában készült el a végleges vizsgálati jelentés. Továbbá 2003. szeptember 25-én az OLAF elkészítette az 1073/1999 rendelet 9. cikke szerinti végleges vizsgálati jelentéseket az Eurocost és a Datashop – Planistat ügyekben. A felperesek, mint e jelentésekben szereplő személyek, a 2003. október 10-i levelében megkapták azok másolatát.
- 107 Ami a T-70/04. sz. ügyben benyújtott keresetet illeti, a BESZ által folytatott vizsgálatot a 2003. október 22-i végleges jelentéssel fejeződött be.
- 108 A jelen ügyben ezért azt kell vizsgálni, hogy az ellenőrzésekkel, vizsgálatokkal vagy könyvvizsgálatokkal kapcsolatos dokumentumok az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő kivétel körébe tartoz-

nak-e, bár az egyes ellenőrzések, vizsgálatok vagy könyvvizsgálatok a végleges jelentések elkészítésével befejeződtek, de a vizsgálatot követő intézkedések meghozatalára még nem került sor.

- 109 Az Elsőfokú Bíróság szerint oly módon kell értelmezni az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdését, hogy annak alapján „az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának” védelmére szolgáló rendelkezést csak akkor lehessen alkalmazni, ha a kérdéses dokumentumok hozzáférhetővé tétele az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok befejezését veszélyeztethetné.
- 110 Igaz ugyan, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint a különböző vizsgálati vagy ellenőrzési ügyiratokra mindaddig kiterjedhet az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmében alkalmazandó kivétel, amíg a vizsgálati vagy ellenőrzési tevékenység tart, még akkor is, ha az a konkrét vizsgálat vagy ellenőrzés, amelyben a hozzáférés iránti kérelemmel érintett jelentés született, már befejeződött (ezzel kapcsolatban lásd a fent hivatkozott Denkavit Nederland kontra Bizottság ítélet 48. pontját).
- 111 Annak elfogadása azonban, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése szerinti kivétel mindaddig lefedi az ellenőrzésekkel, vizsgálatokkal vagy könyvvizsgálatokkal kapcsolatos különböző dokumentumokat, ameddig a vizsgálatot követő intézkedések meghozatalára sor nem kerül, egy esetleges, jövőbeni, talán távoli, a különböző hatóságok gyorsaságától és gondosságától függő esemény bekövetkezéséhez kötné az említett dokumentumokhoz való hozzáférést.
- 112 Ez a megoldás ellentétes lenne a pénzügyi érdekekkel kapcsolatos igazgatás során elkövetett esetleges szabálytalanságokra vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférés nyilvánosság részére történő biztosításának céljával, amely arra szolgál, hogy lehetőséget adjon a polgároknak a közhatalom gyakorlása jogszerűségének hatékonyabb ellenőrzésére (lásd ezzel kapcsolatban az Elsőfokú Bíróság T-123/99. sz. JT's Corporation kontra Bizottság ügyben 2000. október 12-én hozott ítéletének [EBHT 2000., II-3269. o.] 50. pontját).

- 113 Ezért azt kell vizsgálni, hogy a megtámadott határozatok meghozatalakor még folyamatban voltak-e azok az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok, amelyeket a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele veszélyeztethetett volna, valamint, hogy azokat ésszerű időn belül folytatták-e le.
- 114 Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a megtámadott jogi aktus jogszerűségét a jogi aktus meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi helyzet alapján kell megítélni (a Bíróság 15/76. és 16/76. sz. Franciaország kontra Bizottság egyesített ügyekben 1979. február 7-én hozott ítéletének [EBHT 1979., 321. o.] 7. pontja, és C-449/98. P. sz. IECC kontra Bizottság ügyben 2001. május 17-én hozott ítéletének [EBHT 2001., I-3875. o.] 87. pontja).
- 115 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint továbbá a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem elbírálásához szükséges vizsgálatnak konkrétan kell lennie. Ugyanis egyrészt önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum egy kivétellel védett érdeket érint, nem lehet elégséges indoka e kivétel alkalmazásának (ezzel kapcsolatban lásd a fent hivatkozott Denkvit Nederland kontra Bizottság ítélet 45. pontját). Másrészt, a védett érdek sérelme kockázatának ésszerűen előreláthatónak, és nem pusztán hipotetikusnak kell lennie. Így a vizsgálatot, amit az intézménynek a kivételek alkalmazása céljából el kell végeznie, konkrétan kell végrehajtani, és annak a határozat indokolásából ki kell tűnnie (ezzel kapcsolatban lásd az Elsőfokú Bíróság T-188/98. sz. Kuijer kontra Tanács ügyben 2000. április 6-án hozott ítéletének [EBHT 2000., II-1959. o.] 38. pontját és a T-2/03. sz. Verein für Konsumenteninformation kontra Bizottság ügyben 2005. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., II-1121. o., a továbbiakban: a VKI-ítélet] 69. és 72. pontját).
- 116 E konkrét vizsgálatot egyébként a kérelemmel érintett minden dokumentumra el kell végezni. Ugyanis az 1049/2001 rendeletből adódóan a rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdéseiben írt kivételek mind „a dokumentum[ra]” vonatkoznak (a VKI-ítélet 70. pontja).

- 117 A konkrét és egyenkénti vizsgálat mindenképpen szükséges, mivel – még akkor is, ha egyértelmű, hogy a hozzáférés iránti kérelem kivételek körébe eső dokumentumra irányul – egyedül e vizsgálat teheti lehetővé, hogy az intézmény a kérelmező részére részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét mérlegelje az 1049/2001 rendelet 4. cikke (6) bekezdésének megfelelően. A magatartási kódex alkalmazásával kapcsolatban továbbá az Elsőfokú Bíróság már elvetette a dokumentumok kategória szerinti, és nem a dokumentumokban foglalt konkrét adatok alapján történő értékelését, mint elégtelent, mivel az intézmény által lefolytatandó vizsgálatnak lehetővé kell tennie számára annak konkrét értékelését, hogy a hivatkozott kivétel valóban alkalmazható-e az e dokumentumokban foglalt adatok összességére (a fent hivatkozott JT's Corporation kontra Bizottság ítélet 46. pontja, és a VKI-ítélet 73. pontja).
- 118 Az intézménynek tehát először is azt kell vizsgálnia, hogy a kért dokumentum az 1049/2001 rendelet 4. cikkében szabályozott valamelyik kivétel körébe tartozik-e, másodsorban, ha igen, hogy az adott kivétel valóban védelemben részesítendő, harmadsorban pedig, hogy azt a dokumentum egészére alkalmazni kell-e.
- 119 Az Elsőfokú Bíróságnak tehát azt kell vizsgálnia, hogy a megtámadott határozatok meghozatalára az imént ismertetett szabályoknak megfelelően került-e sor.
- 120 A francia és luxemburgi hatóságok számára megküldött dokumentumokkal kapcsolatosan emlékeztetni kell arra, hogy az OLAF által folytatott vizsgálat befejeződött, és nem vitatott, hogy az első megtámadott határozat meghozatalakor sem a luxemburgi, sem a francia hatóságok nem döntöttek még arról, milyen intézkedéseket kell tenni az OLAF által az 1073/1999 rendelet 10. cikkének megfelelően megküldött információk következtében.

- 121 A nemzeti hatóságok számára megküldött információkkal az OLAF olyan körülményeket szándékozott ez utóbbiak tudomására hozni, amelyekről úgy vélte, hogy különböző szabálytalanságokra utalnak, és amelyek az 1073/1999 rendelet 9. cikke (2) bekezdésének megfelelően az előttük folyó eljárásokban elfogadható bizonyítéknak minősülhetnek.
- 122 Akár csak részleges hozzáférés biztosítása is e dokumentumokhoz, veszélyeztethette volna ezeknek az információknak a nemzeti hatóságok általi felhasználását, mert a gyanított szabálytalanságokban érintett személyek azoknak a különböző eljárásoknak vagy vizsgálatoknak a hatékony lefolyását gátló tevékenységet fejthettek volna ki, amelyek megindítását e hatóságok elrendelhetnék. A megküldött dokumentumok ugyanis többek között vállalatok könyvvizsgálati jelentéseit, az Eurostat tisztviselőinek meghallgatásáról készült beszámolókat, költség-elszámolási jelentéseket, valamint ellenőrzési jelentéseket tartalmaztak, amelyek hozzáférhetővé tétele következtében az érintett személyek értesülhetnek volna arról, hogy a nemzeti hatóságok milyen intézkedések megtételére készülnek.
- 123 Továbbá az első megtámadott határozat meghozatalakor, 2003. október 1-jén még nem telt le az annak eldöntésére rendelkezésre álló ésszerű határidő, hogy milyen intézkedéseket kell tenni az OLAF által megküldött információk következtében, mivel azok megküldésére a luxemburgi hatóságok számára csak 2002. július 4-én, a francia hatóságok számára pedig 2003. március 19-én került sor.
- 124 Következésképpen a Bizottság nem követett el sem jogi, sem értékelési hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy az első megtámadott határozat meghozatalakor meg kell tagadni a francia és luxemburgi hatóságok számára megküldött dokumentumokhoz való hozzáférést azzal az indokkal, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolná az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét.
- 125 Ugyanez vonatkozik a BESZ végleges jelentésére. A második megtámadott határozat meghozatalakor, azaz 2003. december 19-én az Eurostatra vonatkozó vizsgálat még



folyamatban volt, és a Bizottság még nem döntött a BESZ végleges jelentése következtében alkalmazandó intézkedésekről. Így az említett jelentés akár csak névtelenné tett változatának hozzáférhetővé tétele is lehetőséget adott volna az érintett személyeknek arra, hogy megpróbálják befolyásolni a várható ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok eredményét.

- 126 A 2003. május 19-i sajtóközleményben hivatkozott, az OLAF által a Bizottságnak megküldött közleményt illetően az Elsőfokú Bíróság azt állapíthatta meg, hogy az szintén olyan pontos információkat tartalmaz az Eurostrata vonatkozó vizsgálat menetéről, hogy az ahhoz való hozzáférés megtagadása az első megtámadott határozat meghozatalakor helyálló volt azzal az indokkal, hogy a hozzáférhetővé tétel hátrányosan befolyásolta volna az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét, ugyancsak a fent kifejtett okok miatt.
- 127 Az OLAF Bizottságnak megküldött többi közleményét illetően az első megtámadott határozat kimondja, hogy „e közlemények mindegyike olyan vizsgálati eredményeket tartalmaz, amelyek hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolná a Franciaországban és Luxemburgban folyamatban lévő bírósági eljárásokat.”
- 128 Ezekből a homályos és általános megállapításokból az következik, hogy az OLAF elvont módon nyilatkozott azokról a kockázatokról, amelyeket az érintett dokumentumok hozzáférhetővé tétele jelenthetett a Bizottság által saját érdekei, vagy a Franciaországban és Luxemburgban folyamatban lévő eljárások védelmében szükségesnek tartott intézkedésekre, anélkül, hogy jogilag megfelelően bizonyította volna, hogy e dokumentumok hozzáférhetővé tétele ténylegesen hátrányosan befolyásolta az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét, valamint, hogy a hivatkozott kivétel valóban alkalmazható az e dokumentumokban foglalt adatok összességére.
- 129 Következésképpen azt kell megállapítani, hogy a jelen ügyben nem nyert bizonyítást, hogy a vizsgálatokat vagy ellenőrzéseket ténylegesen veszélyeztette volna az OLAF által a Bizottságnak megküldött, azon közlemények hozzáférhetővé tétele, amelyekre nem a 2003. május 19-i sajtóközleménye utal.

- 130 Továbbá, az OLAF az első megtámadott határozatban nem bizonyította, hogy az általa bemutatott kockázatok az említett dokumentumokban foglalt összes információ esetében valóban fennállnak. Az első megtámadott határozatból az tűnik ki, hogy az OLAF inkább a kért dokumentumok jellegére, mintsem a kérdéses dokumentumokban található tényleges információkra alapozta értékelését. Ez viszont olyan jogi hiba, amely a megtámadott határozat megsemmisítését vonja maga után (a Bíróság C-353/99. sz. Tanács kontra Hautala ügyben 2001. december 6-án hozott ítéletének [EBHT 2001., II-9565. o.] 31. pontja).
- 131 Következésképpen nem nyert jogilag megfelelő módon bizonyítást, hogy az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmére vonatkozó kivétel, amennyiben az a jelen ügyben alkalmazható lenne, az OLAF által a Bizottságnak megküldött mindazon közleményekre alkalmazható, amelyekre nem utal a 2003. május 19-i sajtóközlemény.
- 132 Az Elsőfokú Bíróság azt állapíthatta meg, hogy legalábbis ezen dokumentumok egy része semmiképpen sem tartozik az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő kivétel alkalmazási körébe.
- 133 Az Elsőfokú Bíróságnak nem feladata, hogy átvegye a Bizottság szerepét, és megjelölje azokat a dokumentumokat, amelyekhez teljes vagy részleges hozzáférést kellett volna biztosítani, az e vonatkozásban a jelen ítéletben felsorolt okokat az intézmény köteles az ítélet végrehajtása során figyelembe venni.
- 134 Ugyanezek a megállapítások vonatkoznak a BESZ 2003. július 7-i jelentésének mellékleteire, amelyekhez való hozzáférést a Bizottság azon egyetlen ok miatt tagadta meg, hogy azok Bizottság általi, a következmények alkalmazása szempontjából történő vizsgálata és értékelése még folyamatban volt, és hogy az OLAF saját vizsgálatai keretében még felhasználhatta ezeket a jelentéseket.

## — A nyomós közérdek fennállásáról

- 135 Hátra van még annak vizsgálata, hogy fennáll-e olyan nyomós közérdek, amely indokolhatta a francia és luxemburgi hatóságok számára megküldött dokumentumok, az OLAF által a Bizottsághoz intézett, a 2003. május 19-i sajtóközleményben hivatkozott közlemény, valamint a BESZ végleges jelentésének hozzáférhetővé tételét.
- 136 E tekintetben emlékeztetni kell egyrészt arra, hogy az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében „[b]ármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy” jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni. Ebből fakadóan e rendelet célja a hozzáférés biztosítása mindenki számára minden nyilvános dokumentumhoz, nemcsak a kérelmező számára a rá vonatkozó dokumentumokhoz.
- 137 Így a kérelmezőnek az őt személyesen érintő dokumentumhoz való hozzáférés iránti különös érdeke nem vehető figyelembe.
- 138 A felperesek által hivatkozott közérdek a védelemhez való jogban gyökerezik. Kétségtelen, hogy a védelemhez való jog fennállása önmagában közérdeket jelent. Az a körülmény azonban, hogy a jelen esetben ez a jog a felperesek saját védelmükhöz fűződő egyéni érdeke képében jelenik meg, azt jelenti, hogy a felperesek által hivatkozott érdek nem köz-, hanem magánérdek.
- 139 Következésképpen a Bizottság nem követett el jogi hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy a védelemhez való jog, amire a felperesek, mint magasabb rendű érdekre, hivatkoztak, nem tekinthető olyan nyomós közérdeknek, amely indokolná a kért dokumentumok hozzáférhetővé tételét.

- 140 Mindezekre tekintettel meg kell semmisíteni az első megtámadott határozatot annyiban, amennyiben az megtagadta a hozzáférést az OLAF által a Bizottságnak megküldött összes olyan közleményhez, amelyekre nem a 2003. május 19-i sajtóközlemény utalt, valamint a második megtámadott határozatot annyiban, amennyiben az megtagadta a hozzáférést a BESZ 2003. július 7-i jelentésének mellékleteihez.

### **A költségekről**

- 141 Az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 87. cikkének 3. §-a szerint részleges pernyertesség esetén az Elsőfokú Bíróság elrendelheti a költségeknek a felek közötti megosztását vagy azt, hogy a felek mindegyike maga viselje saját költségeit. A jelen körülmények között a Bizottságot a felperesek költségei egyharmadának viselésére kell kötelezni. A feleket kötelezni kell fennmaradó költségeik viselésére.

A fenti indokok alapján,

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (harmadik tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) A 2003. augusztus 18-i határozat, valamint a felperesek 2003. október 21-i és 29-i kérelmét elutasító hallgatólagos határozat megsemmisítése iránti kérelmeket, mint elfogadhatatlanokat, elutasítja.**

- 2) **Megsemmisíti az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) 2003. október 1-jei határozatát annyiban, amennyiben az megtagadta a hozzáférést az OLAF által a Bizottságnak megküldött összes olyan közleményhez, amelyekre nem a 2003. május 19-i sajtóközlemény utalt, valamint a 2003. december 19-i bizottsági határozatot annyiban, amennyiben az megtagadta a hozzáférést a Belső Ellenőrzési Szolgálat 2003. július 7-i jelentésének mellékleteihez.**
  
- 3) **A kereseteket ezt meghaladó részükben, mint megalapozatlanokat, elutasítja.**
  
- 4) **A Bizottságot kötelezi a felperesek költségei egyharmadának viselésére. A feleket kötelezi fennmaradó költségeik viselésére.**

Jaeger

Tiili

Czúcz

Kihirdetve Luxembourgban, a 2006. július 6-i nyilvános ülésen.

E. Coulon

hivatalvezető

M. Jaeger

elnök