



Határozatok Tára

A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2015. május 26.*

„A dokumentumokhoz való hozzáférés — 1049/2001/EK rendelet — Az OLAF vizsgálatára vonatkozó dokumentumok — A hozzáférés megtagadása — Az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmére vonatkozó kivétel — Konkrét és egyedi vizsgálat elvégzésére irányuló kötelezettség — Dokumentumok kategóriái”

A T-110/15. sz. ügyben,

az **International Management Group** (székhelye: Brüsszel [Belgium], képviselik kezdetben: M. Burgstaller solicitor és E. Wright barrister, később: A. Tymen és L. Levi ügyvédek)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselek: J. Baquero Cruz és S. Bartelt, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) 2015. február 6-i THOR/C4/LL/el/(S)(2015)4287. sz., a hozzáférést a felperest érintő vizsgálatra vonatkozó dokumentumokhoz megtagadó határozatának megsemmisítése iránt az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott keresete tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (nyolcadik tanács),

tagjai: D. Gratsias elnök, M. Kancheva és C. Wetter (előadó) bírák,

hivatalvezető: E. Coulon,

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei

- 1 A felperest, az International Management Groupot 2014. június 17-én tájékoztatták arról, hogy az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) vizsgálatot folytat „az európai alapok [felperes részére történő] odaítélésének lehetséges szabálytalanságairól, összefüggésben annak jogi természetével, többek között az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.) 53. cikke (1) bekezdése c) pontjának alkalmazásával kapcsolatban”.

* Az eljárás nyelve: angol.

- 2 Az OLAF vizsgálatának keretében, az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 248., 1. o.) 9. cikkének (4) bekezdése szerinti tényállás összefoglalásának szakaszában meghallgatásra került sor az OLAF és a felperes képviselői között, amelyet levélváltás, és a tényállás összefoglalásában említett bizonyos dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem követett, amely hozzáférést az OLAF a fent hivatkozott rendelet címén megtagadta.
- 3 2014. október 30-án a felperes az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű kiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 2. cikkének (1) bekezdése értelmében a következő dokumentumokhoz kért hozzáférést:
 - a) a vizsgálattal kapcsolatban az OLAF birtokában lévő valamennyi dokumentum és információ;
 - b) az OLAF birtokában levő minden további, [a felperesre] vonatkozó dokumentum és információ;
 - c) a[z OLAF] 2014. október 6-i levelének mellékletében foglalt „Tényállás összefoglalásában”említett vagy ahhoz kapcsolódó minden levélváltás;
 - d) az OLAF és a vizsgálatban érintett tagállamok közötti minden levélváltás;
 - e) a vizsgálathoz kapcsolódó, a tagállamok számára – és a tagállamok által – nyújtott minden dokumentum, jelentés és információ, ideértve az alábbiakat:
 - i. az állítólagos, egyes államok hatóságaitól (ideértve a külügyminisztériumokat) származó hivatalos nyilatkozatok (lásd az [OLAF] Tényállás összefoglalása” című dokumentumának 22. pontját);
 - ii. az állítólagosan az Egyesült Nemzetektől és az ECHO [Főigazgatóságtól] származó információk (lásd az [OLAF] “Tényállás összefoglalása” című dokumentumának 23–25. pontját);
 - f) a vizsgálathoz kapcsolódó valamennyi, az uniós intézmények, szervezetek, hivatalok és ügynökségek, valamint harmadik államok hatóságai által a 2008 és 2014 közötti időszakban nyújtott dokumentum, jelentés és információ.”
- 4 2014. november 27-én az OLAF megtagadta a felperestől valamennyi kért dokumentumokhoz való hozzáférés nyújtását azzal az indokkal, hogy hozzáférhetővé tételük sértené az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik bekezdésében előírt védelmét.
- 5 2014. december 11-én a felperes az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján megerősítő kérelmet nyújtott be a kért dokumentumokhoz való hozzáférés iránt (a továbbiakban: megerősítő kérelem).
- 6 Az OLAF OF/2011/1002. sz. vizsgálata, amelyre a felperes eredeti kérelmének a) és c)–f) pontjában szereplő, a fenti 3. pontban említett dokumentumok vonatkoznak, 2014. december 12-én zárult le, a végleges jelentést az OLAF 2014. december 15-én küldte meg az Európai Bizottságnak.
- 7 2015. február 6-án az OLAF elfogadta a THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287. sz. határozatot, amellyel elutasította a megerősítő kérelmet (a továbbiakban: megtámadott határozat), rámutatva, hogy minden kért dokumentum vagy folyamatban lévő vizsgálatra vonatkozik, vagy olyan vizsgálatra, amelyet ugyan lezártak, de amely tekintetében még nem telt el az a határidő, amelyen belül az Európai Unió illetékes hatóságainak vagy a nemzeti hatóságoknak dönteniük kell, következésképpen hozzáférhetővé tételük sérthetné az említett vizsgálatok céljainak védelmét.

Az eljárás és a felek kérelmei

- 8 A Törvényszék Hivatalához 2015. március 2-án benyújtott keresetlevelével a felperes előterjesztette a jelen keresetet.
- 9 Ugyanezen a napon érkezett külön beadványaikban a felperesek kérték, hogy a Törvényszék, 1991. május 2-i eljárási szabályzatának 76a. cikke alapján, gyorsított eljárásban határozzon e keresetről.
- 10 2015. április 24-én a Bizottság benyújtotta ellenkérelmét a Törvényszék Hivatalához.
- 11 2015. május 5-i határozatával a Törvényszék (nyolcadik tanács) elutasította a gyorsított eljárás iránti kérelmet.
- 12 2015. augusztus 24-én benyújtották a választ a Törvényszék Hivatalához.
- 13 2015. október 27-én benyújtották a viszonzválaszt a Törvényszék Hivatalához.
- 14 2015. november 27-én a Törvényszék Hivatalának elnöke tájékoztatta a feleket az eljárás írásbeli szakaszának lezárultáról. A felek nem terjesztettek elő kérelmet tárgyalás tartása iránt a Törvényszék eljárási szabályzata 106. cikkének (2) bekezdésében előírt határidőn belül.
- 15 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:
- semmisítse meg a megtámadott határozatot;
 - a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.
- 16 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:
- utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant,
 - a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

- 17 A felperes keresete alátámasztásául négy jogalapra hivatkozik, amelyek közül az elsőt arra alapítja, hogy a Bizottság megsértette indokolási kötelezettségét, amikor az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja védelmének alkalmazhatóságára vonatkozó általános vélelemre hivatkozott, a másodikat a kért dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez fűződő nyomós közérdek fennállására alapítja, a harmadikat az egyén magánszférájának és becsületének védelmére vonatkozó indokolás hiányára, e negyediket pedig a megfelelő ügyintézés elvének megsértésére.

Az első, arra alapított érvről, hogy a Bizottság megsértette indokolási kötelezettségét, amikor az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja védelmének alkalmazhatóságára vonatkozó általános vélelemre hivatkozott

- 18 Első jogalapjával a felperes azt állítja, hogy a Bizottság nem tett eleget indokolási kötelezettségének azzal, hogy a kért dokumentumok tekintetében alkalmazandó általános vélelemre hivatkozott. E tekintetben a felperes emlékeztet arra, hogy általános vélelem alkalmazását az az ok teszi lehetővé, hogy azonos természetű dokumentumok tekintetében azonos megfontolásokat alkalmazzanak. Márpedig a megtámadott határozatban bemutatott indokokból az következik, hogy különböző

megfontolásokat alkalmaztak különböző típusú dokumentumokra. Ezenkívül a szóban forgó vizsgálat jelenleg le van zárva. Ráadásul az OLAF azon megközelítése, hogy általános vélelmet alkalmaz minden dokumentum tekintetében, ellentétes az 1049/2001 rendelet céljával.

- 19 Egyébiránt a jelen esetben egyetlen általános vélelem sem alkalmazandó, mind a jogszabályokra, mind a meglévő ítélkezési gyakorlatra tekintettel, és a Bizottság által az ítélkezési gyakorlatban elismert más általános vélelmekkel felállított analógia hatástalan.
- 20 A Bizottság azt állítja, hogy, úgy tűnik, a felperes érvei olyan érdemi kifogásokat tartalmaznak, amelyek semmilyen kapcsolatban nem állnak az indokolási kötelezettséggel. A megtámadott határozat ugyanis kellően indokolt, mind az OLAF vizsgálataival kapcsolatos iratokhoz való hozzáférésre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlat, mind pedig az ezen iratok részét képező dokumentumok tekintetében fennálló „szabályozási” általános vélelmekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat alkalmazhatósága szempontjából. A közelmúltban az OLAF által alkalmazott általános vélelem az e tárgyban immár állandó ítélkezési gyakorlat analógia útján történő alkalmazásán alapul. A Bizottság szerint az OLAF által folytatott vizsgálatokra vonatkozó dokumentumoknak ugyanolyan jellegű általános vélelem tárgyát kellene képezniük, mint azokban az esetekben, amelyek tekintetében az ítélkezési gyakorlat már elismerte az általános vélelmet. Egy ilyen vélelem elismerését az uniós jogalkotó által elfogadott azon ágazati szabályozási keretek hatékony érvényesülése megőrzésének szükségessége igazolja, amelyek kizárják az ügyiratokhoz való hozzáférés jogát, és/vagy védik az ezen iratok részét képező dokumentumok bizalmas jellegét, elkerülve azt, hogy a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó szabályozás az ágazati szabályok megkerülésére vagy aláásására szolgáljon.
- 21 A Bizottság előadja e tekintetben, hogy a versenyjog tárgyában indult ügyekhez hasonlóan a hozzáférés megtagadására vonatkozó általános vélelem az ágazati szabályozás (883/2013 rendelet) rendelkezéseiből ered, amely a bizalmas kezelésre vonatkozó szigorú szabályokat ír elő (az említett rendelet 10. cikke és általánosabb jelleggel 3–16. cikke), és kizárja az ügy irataihoz való hozzáférést. Ha a nagy nyilvánosság és különösen az érintett személyek az 1049/2001 rendelet alapján hozzáférhetnének az ügyiratokhoz, ez azonnal súlyosan veszélyeztetné az ágazati szabályozást és a vizsgálatok hatékonyságát. Ezenkívül az információk bizalmas jellege, amelyet a 883/2013 rendelet előír, igen különleges célnak felel meg, amely nem más, mint egyrészt a vizsgálat megfelelő lefolytatásának közérdekből való biztosítása, másrészt az érintett személyek jogos érdekeinek védelme annak érdekében, hogy az általuk a Bizottsággal közölt információkat kizárólag a vizsgálat céljából használják fel. Végül a Bizottság úgy véli, hogy az általános vélelmet nemcsak a vizsgálat végleges lezárását és az abból származó döntést megelőzően, de azt követően is alkalmazni kellene.
- 22 Mindenekelőtt célszerű felidézni az ügyben alkalmazandó szabályozást, valamint a dokumentumokhoz való hozzáférés tárgyában az ítélkezési gyakorlat által kialakított elveket.
- 23 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 42. cikke értelmében bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni az EUMSZ 15. cikknek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint. Közelebbről, e bekezdés második albekezdése értelmében, ezen elveket és feltételeket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa határozza meg.
- 24 Másodsorban hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében a Bizottság közigazgatási tevékenysége nem igényel ugyanolyan széles körű hozzáférést a dokumentumokhoz, mint valamely uniós intézmény jogalkotói tevékenysége (2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12P, EU:C:2014:112, 91. pont; lásd továbbá ebben az értelemben: 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 60. pont).

- 25 Harmadszor, az 1049/2001 rendelet célja az, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az intézmények dokumentumaihoz (2007. február 1-jei Sison kontra Tanács ítélet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 61. pont). Ugyancsak e rendeletből – jelesül annak az e tekintetben kivételrendszer meghatározó 4. cikkéből – az is kitűnik, hogy e hozzáférési jogra azonban a köz- vagy magánérdekekkel kapcsolatos okokon alapuló korlátozások vonatkoznak (2007. február 1-jei Sison kontra Tanács ítélet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, 62. pont; 2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 51. pont; 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 61. pont).
- 26 Negyedszer, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik albekezdésében szereplő kivételek értelmében az intézmények – hacsak nem fűződik nyomós közérdek az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételéhez – megtagadják az olyan dokumentumokhoz való hozzáférést, amelyek hozzáférhetővé tétele sértené az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét.
- 27 Ötödször vitathatatlan, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében azon dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásának alátámasztásához, amelynek hozzáférhetővé tételét kérték, főszabály szerint nem elegendő az, hogy e dokumentum az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdésében említett tevékenységek valamelyikéhez kapcsolódjon. Az érintett intézménynek arra is magyarázatot kell adnia, hogy az említett dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen hogyan sérthetné az e cikkben előírt kivétellel védett érdeket (2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 49. pont; 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 64. pont).
- 28 A Bíróság mindazonáltal elismerte, hogy valamely közösségi intézmény ezzel kapcsolatban alapítja az álláspontját a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre, mivel az azonos természetű dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében egymáshoz hasonló általános megfontolások alkalmazhatók (2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50. pont; lásd továbbá: 2004. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 29 Ekképpen a Bíróság öt esetben ismerte el a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadására vonatkozó általános vélelem fennállását, nevezetesen az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárással kapcsolatos igazgatási ügyiratban szereplő dokumentumokat illetően (2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet, C-139/07 P, C:2010:376, 61. pont), a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzésére irányuló eljárás keretében a Bizottság és a bejelentő felek vagy harmadik személyek által egymásnak küldött dokumentumokat illetően (2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet, C-404/10 P, C:2012:393, 123. pont; Bizottság kontra Agrofert Holding ítélet, C-477/10 P, C:2012:394, 64. pont), a valamely intézmény által bírósági eljárás során benyújtott beadványokat illetően (2010. szeptember 21-i Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet, C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, C:2010:541, 94. pont), az eljárás pert megelőző szakaszában a kötelezettségsgzés megállapítása iránti eljárással kapcsolatos dokumentumokat illetően (2013. november 14-i LPN és Finnország kontra Bizottság ítélet, C-514/11 P és C-605/11 P, C:2013:738, 65. pont), valamint az EUMSZ 101. cikk alkalmazására vonatkozó eljárás ügyiratainak részét képező dokumentumokat illetően (2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, C:2014:112, 93. pont).
- 30 A Törvényszék négy további esetben ismerte el általános vélelem fennállását, nevezetesen közbeszerzési eljárás ajánlattevőinek ajánlataihoz való hozzáférés iránt egy másik ajánlattevő által benyújtott kérelem (2013. január 29-i Cosepuri kontra EFSA ítélet, T-339/10 és T-532/10, EU:T:2013:38, 101. pont), az úgynevezett „EU Pilot” eljárással kapcsolatos dokumentumok (2014. szeptember 25-i Spirlea kontra Bizottság ítélet, T-306/12, fellebbezés alatt, EU:T:2014:816, 63. pont), a nemzeti versenyhatóságok által a Bizottságnak a [z EUMSZ 101. cikkben] és [az EUMSZ 102. cikkben] meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 1., 1. o.; magyar nyelvű

különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.) 11. cikkének (4) bekezdése értelmében megküldött dokumentumok (2015. május 12-i Unión de Almacenistas de Hierros de España kontra Bizottság ítélet, T-623/13, EU:T:2015:268, 64. pont), valamint a Bizottság által politikai javaslat kidolgozása céljából folytatott hatásvizsgálatra vonatkozó dokumentumok (2015. november 13-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, T-424/14 és T-425/14, fellebbezés alatt, EU:T:2015:848, 97. pont).

- 31 Annak ellenére, hogy a fenti 29. pontban hivatkozott ügyek legnagyobb részében a Bíróság az 1049/2001 rendelet és a hozzáférhetővé tételre vonatkozó különös szabályozást tartalmazó szabályozás közötti kapcsolatot vizsgálta, és abból arra következtetett, hogy e rendeletek mindegyikének koherens alkalmazását biztosítani kell, ezen ítélkezési gyakorlatból ugyanakkor az következik, hogy nem a két rendelet közötti kapcsolat képezi az egyetlen olyan kritériumot, amely alapján igazolható az ilyen általános vélelmek alkalmazása.
- 32 A fenti 29. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatból kitűnik ugyanis, hogy az ezen általános vélelmek alkalmazása mögött húzódó *ratio legis* annak feltétlen szükségességéhez kapcsolódik, hogy biztosítsák a szóban forgó eljárások helyes működését, és garantálják, hogy azok céljai ne kerüljenek veszélybe. Tehát egy általános vélelem elismerése alapulhat azon, hogy bizonyos eljárások dokumentumaihoz való hozzáférés nem összeegyeztethető ugyanezen eljárás megfelelő lefolytatásával, továbbá azon a kockázaton, hogy e hozzáférés veszélyezteti ezen eljárásokat, tekintve, hogy az általános vélelmek – a harmadik felek általi beavatkozás korlátozásával – lehetővé teszik az eljárás lefolytatása integritásának megőrzését (lásd ebben az értelemben: 2014. szeptember 25-i Spirlea kontra Bizottság ítélet, T-306/12, fellebbezés alatt, EU:T:2014:816, 57. és 58. pont; Wathélet főtanácsnok LPN és Finnország kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:528, 66., 68., 74. és 76. pont). A valamely uniós intézmény előtt folyó, azon eljárásra vonatkozó jogi aktus által előírt különös szabályok alkalmazása, amelynek érdekében a kért dokumentumokat létrehozták, egyike azon kritériumoknak, amelyek igazolhatják az általános vélelem elismerését (lásd ebben az értelemben: 2015. június 11-i McCullough kontra Cedefop ítélet, T-496/13, nem tették közzé, EU:T:2015:374, 91. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; lásd továbbá ebben az értelemben: Cruz Villalón főtanácsnok Tanács kontra Access Info Europe ügyre vonatkozó indítványa, C-280/11 P, EBHT, EU:C:2013:325, 75. pont).
- 33 Márpedig a Bíróság által az említett ügyekben követett okfejtést az OLAF vizsgálatai tekintetében is alkalmazni kell. Másképpen fogalmazva: az OLAF ügyiratainak részét képező dokumentumokhoz való, az 1049/2001 rendelet alapján történő általános hozzáférés akkor, amikor az OLAF vizsgálata még folyamatban van, főszabály szerint veszélyezteti az eljárás megfelelő lefolytatását. Ez akkor is így van, ha az OLAF által éppen lezárta a vizsgálatot (lásd a lenti 35. pontot).
- 34 Meg kell állapítani e tekintetben, hogy az OLAF vizsgálati eljárása ugyancsak az ilyen eljárás keretében megszerzett vagy megállapított információkhoz való hozzáférésre és azok kezelésére vonatkozó különös szabályok hatálya alá tartozik. Az OLAF vizsgálataira irányadó 883/2013 rendelet értelmében az OLAF-ot jogszabály kötelezi arra, hogy a vizsgálatai során megszerzett és a szakmai titoktartás alá tartozó információkat bizalmasan kezelje a 883/2013 rendelet 10. cikke értelmében. Meg kell jegyezni továbbá, hogy az OLAF valamely vizsgálatával érintett személyek számára a vonatkozó ügyiratban található dokumentumokhoz való hozzáférés – az érintett személy azon jogán kívül, hogy megkapja az OLAF-fal való találkozásáról készült beszámolót (jóváhagyás és észrevételezés céljából) nincs biztosítva. Az OLAF ügyirataihoz való ténylegesen az OLAF eljárását követő valamely eljárás alatt kerül sor. Az OLAF végső ajánlását ugyanis meg kell küldeni a hatáskörrel rendelkező uniós hatóságoknak, illetve a nemzeti hatóságoknak. Ha e hatóságok a vizsgálat által érintett személlyel – a jelen esetben a felperessel – szemben szankciót kívánnak alkalmazni, lehetőséget kell adniuk a számára, hogy a lefolytatandó közigazgatási vagy büntető eljárás szabályainak megfelelően gyakorolja a védelemhez való jogát.

- 35 Ezenkívül, ami az 1049//2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik pontjában foglalt, a vizsgálatok védelmére vonatkozó kivételt illeti, az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az OLAF vizsgálatainak védelme kiterjed azok nyomkövetésére is, feltéve hogy azt észszerű határidőn belül végzik (lásd ebben az értelemben: 2006. július 6-i Franchet és Byk kontra Bizottság ítélet, T-391/03 és T-70/04, EU:T:2006:190, 108–113. pont). Ezen ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis ha még nem telt le az annak eldöntésére rendelkezésre álló észszerű határidő, hogy milyen intézkedéseket kell tenni az OLAF által megküldött információk következtében, az e dokumentumokhoz való akár csak részleges hozzáférés biztosítása is veszélyeztetné ezeknek az információknak a nemzeti hatóságok általi felhasználását, mert a gyaníthatóan szabálytalanságokkal érintett személyek azoknak a különböző eljárásoknak vagy vizsgálatoknak a hatékony lefolyását gátló tevékenységet fejthettek volna ki, amelyek megindítását e hatóságok elrendelhetnék. Hangsúlyozni kell továbbá, hogy az OLAF vizsgálati, csakúgy mint az esetleges további eljárások, az informátorok és a tanúk információszolgáltatási hajlandóságától függenek. Az a kilátás, hogy az általuk szolgáltatott információkat, magyarázatokat vagy hipotéziseket hozzáférhetővé teszik, ezen információk cenzúrázására vagy az érzékeny információk visszatartására indíthatják őket, ami veszélyeztetheti az Uniók csalás elleni küzdelemre vonatkozó politikájának hatékonyságát.
- 36 Összefoglalva: az OLAF tekintetében alkalmazandó jogi keret főszabály szerint kizárja az érintett személyek OLAF ügyirataihoz való hozzáféréseinek jogát. E hatóságoknak, a tekintetükben alkalmazandó eljárási szabályokkal összhangban, a végleges jelentés címzettjeinek kizárólag akkor kell hozzáférést biztosítaniuk az OLAF végleges jelentéséhez, lehetővé téve e személyek számára védelemhez való joguk gyakorlását, ha az érintett személyeknek sérelmet okozó aktusok elfogadása áll szándékukban. Következésképpen a nagy nyilvánosság OLAF ügyirataihoz vagy az OLAF végleges jelentéseihez való hozzáféréseinek biztosítása súlyosan megrendítené a 883/2013 rendelet által létrehozott rendszert.
- 37 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében előírt kivétel értelmezése céljából el kell ismerni egy olyan általános vélelem fennállását, amely szerint az adminisztratív ügyiratok hozzáférhetővé tétele főszabály szerint sértene az OLAF vizsgálati céljának védelmét.
- 38 Ugyanakkor ez az általános vélelem nem zárja ki az említett érdekeltek azon jogát, hogy bizonyítsák azt, hogy az említett vélelem nem vonatkozik valamely olyan dokumentumra, amelynek hozzáférhetővé tételét kérik, illetve azt, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében a dokumentum hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik (2010. június 29-i Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 62. pont; 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 100. pont).
- 39 Ezzel szemben az annak vizsgálatára vonatkozó követelményt, hogy a szóban forgó általános vélelem ténylegesen alkalmazandó-e, nem lehet akként értelmezni, hogy a Bizottságnak az adott ügyben kért valamennyi dokumentumot egyenként kellene megvizsgálnia. Egy ehhez hasonló követelmény megfosztaná ezt az általános vélelmet hatékony érvényesülésétől, azaz attól, hogy a Bizottság valamely általános hozzáférés iránti kérelemre ugyancsak általánosságban reagálhasson (2013. november 14-i LPN és Finnország kontra Bizottság ítélet, C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738, 68. pont és 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 101. pont).
- 40 Azt, hogy az OLAF hibát követett-e el az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének alkalmazása során, az ítélkezési gyakorlat fent hivatkozott elveinek fényében kell megvizsgálni.
- 41 A jelen esetben rá kell mutatni, hogy nem vitatott, hogy a felperes által előterjesztett hozzáférés iránti kérelem az OLAF vizsgálatával kapcsolatos dokumentumra vonatkozik.

- 42 A megtámadott határozatból kitűnik, anélkül hogy azt a felperes vitatná, hogy a fenti 3. pontban említett és a felperes eredeti kérelmének a) és c)–f) pontjában szereplő dokumentumok az OLAF OF/2011/1002. sz., felperessel szemben indított vizsgálatának részét képezik, e vizsgálatot 2014. december 12-én lezárták, és a felperes eredeti kérelmének b) pontjában szereplő dokumentumok több, még folyamatban lévő vizsgálatához is kapcsolódnak.
- 43 Az OLAF abból, hogy az OF/2011/1002. sz. vizsgálatot 2014. december 12-én lezárták, úgy ítélte meg az ítélkezési gyakorlat alapján, amelynek értelmében a vizsgálatokra vonatkozó dokumentumok továbbra is az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében szereplő kivétel alá tartoznak, amennyiben az egyedi vizsgálatokat elvégezték, és azok végleges jelentések kiállításához vezettek, de az azt követő eljárásra biztosított észszerű határidő még nem telt le, hogy ez, az általa az illetékes hatóságnak megküldött dokumentumokról történő döntésre vonatkozó határidő a jelen esetben még nem telt le. Az OLAF kifejtette továbbá, hogy a dokumentumok azon általános vélelem hatálya alá tartoznak, amelyet a vizsgálatok előtt és után alkalmazni kell az információk bizalmas jellegének védelme és az informátorok együttműködése biztosításának szükségességére történő hivatkozással. Az OLAF e tekintetben megjegyezte, hogy a vizsgálatok, valamint az azt követő eljárások nagyban függenek a harmadik személy informátorok és tanúk által szolgáltatott információktól, valamint az ezen információk nyújtására vonatkozó szándékuktól, és ha az ilyen információk nem állnának a bizalmas kezelés védelme alatt, az említett feleknek a vizsgálatához való hozzájárulására vonatkozó hajlandósága kétségessé válna. Ugyanebben az összefüggésben az OLAF kiemelte az OLAF által folytatott vizsgálatokra és a bizalmas kezelésre vonatkozó kötelezettségre irányadó, hatályos különös ágazati szabályokat, mint amilyen a 883/2013 rendelet 10. cikke.
- 44 Az ítélkezési gyakorlat fent hivatkozott elvei értelmében meg kell állapítani, hogy az OLAF jogosan alkalmazta a vizsgálatával kapcsolatos dokumentumok bizalmas jellegére vonatkozó általános vélelmet.
- 45 E tekintetben a felperes azon érvének, amely szerint az ilyen vélelem lezárt vizsgálati eljárással kapcsolatos dokumentumokra nem alkalmazható, nem adható hely.
- 46 Amint az e fentiekben már megállapítást nyert, miután az OLAF befejezte vizsgálatát, és összeállította végleges jelentését, az illetékes hatóságnak még döntenie kell az ezt követő eljárásról. Ennélfogva az általános vélelmet alkalmazni kell már lezárt eljárás tekintetében is, lévén, hogy a védett közérdekek az OLAF eljárásának lezárását követően is sérülhetnek.
- 47 Egyébiránt meg kell állapítani, hogy, mivel a vizsgálatot 2014. december 12-én zárták le, és az OLAF végleges jelentését 2014. december 15-én küldte meg a Bizottságnak, a 883/2013 rendelet 11. cikkének (3) bekezdésével összhangban, az OLAF eljárását követő eljárásra vonatkozó észszerű határidő, amint azt az OLAF helytállóan megjegyezte a megtámadott határozatban, az említett határozat elfogadásának időpontjában még nem telt le.
- 48 A felperes nem hivatkozhat a 2014. május 21-i Catinis kontra Bizottság ítélethez (T-447/11, EU:T:2014:267) vezető ügyre sem annak alátámasztásául, hogy nem alkalmazható általános vélelem, és ezért az OLAF nem mentesül indokolási kötelezettsége alól. Az említett ügyben az OLAF nem a hozzáférhetővé tételre vonatkozó általános vélelemre hivatkozott, hanem a kért dokumentumok egyéni és konkrét vizsgálatát végezte. Következésképpen a Törvényszék nem vizsgálta azt, hogy ilyen vélelem alkalmazható-e.
- 49 Végül az az érv, amely szerint a Bizottság által 2008-ban megalkotott, az 1049/2001 rendelet felülvizsgálatára vonatkozó javaslat „a hozzáférhetővé tétel tilalmára vonatkozó általános vélelmek bevezetését célozta”, anélkül, hogy az OLAF vizsgálati feladataira utalna, valamint az az érv, amely szerint a Bizottság arra vonatkozó kérelme, hogy a Törvényszék ismerje el az OLAF ügyiratai tekintetében alkalmazandó általános vélelmet, azt jelenti, hogy a Bizottság azt kéri: a Törvényszék sértse meg az EUSZ 17. cikk (2) bekezdését, amely a Bizottság számára hatáskört biztosít a jogalkotási javaslatok kidolgozására, és az EUSZ 14. cikket, amely a Parlamentre és a Tanácsra jogalkotási

feladatokat ruház, irreleváns. Dokumentumokhoz való hozzáférés tárgyában általános vélelem alkalmazását már elismerte az ítélkezési gyakorlat több területen is, anélkül hogy az ilyen vélelem jogszerűségét megkérdőjelezte volna az EUSZ 14. cikkének és 17. cikke (2) bekezdésének fényében. Nincs ok tehát kijelenteni, hogy e vélelemnek az OLAF vizsgálati ügyirataira történő kiterjesztése nehézségekhez vezethet e tekintetben. Mindenesetre a Bizottság javaslatát nem fogadták el.

- 50 Végezetül, az EUMSZ 296. cikk által előírt indokolási kötelezettség állítólagos megsértésével kapcsolatban és a fenti 23–40. pontból eredő elvek fényében meg kell állapítani, amint az kitűnik továbbá a fenti 43. pontból, hogy az OLAF eleget tett az említett kötelezettségnek.

A kért dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez fűződő nyomós közérdek fennállására alapított második jogalapról

- 51 A második jogalap keretében a felperes azt állítja, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik, tekintettel arra, hogy azokat harmadik felek, köztük jogosultsággal nem rendelkező harmadik felek, mint amilyen a német *Der Spiegel* újság, körében terjesztették. A jogosultsággal nem rendelkező harmadik személyek körében történő terjesztésre vonatkozóan indított belső vizsgálat ténye nem elegendő ahhoz, hogy mentesítse a Bizottságot a kiszivárogtatás miatt fennálló felelősség alól. A felperes szerint a kért dokumentumokhoz való hozzáférésre azért van szüksége, hogy a vele szemben – többek között a *Der Spiegel* által – megfogalmazott kifejezetten súlyos állítások cáfolásához meglegyen az eszköze. A felperesnek jogos érdeke fűződik ahhoz, hogy lehetővé váljék számára saját nyilvánosság előtti védekezése is. Ez a védekezés ugyanis, amely visszaállítja az OLAF vizsgálatainak gyakorlásának egyensúlyát, kizárólag olyan dokumentumok segítségével lehetséges, amelyek mind ez idáig nem voltak hozzáférhetőek a felperes számára.
- 52 A Bizottság mindenekelőtt arra hivatkozik, hogy az OLAF végleges jelentésének minden hozzáférhetővé tétele nem jogosulatlan kiszivárogtatás következménye, amellyel kapcsolatban vizsgálatot kezdtek. Az ilyen jogosulatlan kiszivárogtatás olyan tényelemnek tekinthető, amely nem befolyásolhatja annak értékelését, hogy fűződik-e nyomós közérdek a kért dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez. Ezt követően a Bizottság előadja, hogy a felperesnek, mint az OLAF vizsgálatával érintett személynek, tisztán magánérdeke fűződik e hozzáférhetővé tételhez. Ezen egyedi típusú, többi polgár által nem osztott érdek nem tekinthető az 1049/2001 rendelet értelmében vett nyomós közérdeknek. Végül a Bizottság emlékeztet arra, hogy a felperesre hárul annak bizonyítása, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek fűződik. Márpedig a megerősítő kérelem az e hozzáférhetővé tételhez fűződő és a hozzáférhetővé tétel tilalmára vonatkozó általános vélelmet semlegesíteni képes nyomós közérdek fennállásával kapcsolatban szinte semmit nem tartalmaz azon az elnagyolt és általános utaláson túl, amely a felperes védelemhez való jogaira vonatkozik. Viszonzásában a Bizottság hozzáteszi, hogy a sajtó által megfogalmazott súlyos rágalommal szembeni önvédelem szükségessége szintén tisztán magánérdeknek, nem pedig nyomós közérdeknek tekinthető.
- 53 Emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első bekezdésével összhangban az ebben előírt kivétel alkalmazását el kell vetni, ha a szóban forgó dokumentum hozzáférhetővé tételét nyomós közérdek igazolja.
- 54 Meg kell jegyezni, hogy a kért dokumentumokhoz való hozzáférés közérdek címén, annak érdekében történő megszerzésének szükségességével kapcsolatban, hogy az érintett képes legyen hathatósabban védekezni a *Der Spiegel* újság egy cikkének közzétételét követően megfogalmazott állításokkal szemben, egy ilyen érv önmagában nem bizonyítja a kért dokumentumok közzétételéhez fűződő és az 1049/2001 rendelet 4. cikkének értelmében vett bizalmas jelleg védelménél előbbre való közérdek fennállását. Tekintettel a dokumentumokhoz való hozzáférés EUMSZ 15. cikkben és az 1049/2001 rendelet (1) és (2) bekezdésében kimondott általános elvére, ezen érdeknek objektív és általános jellegűnek kell lennie, és nem lehet összetéveszthető egyéni vagy magánérdekkel.

- 55 Az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében ugyanis „bármely 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, nem csak a kérelmező számára a rá vonatkozó dokumentumokhoz (2005. április 26-i Sison kontra Tanács ítélet, T-110/03, T-150/03 és T-405/03, EU:T:2005:143, 50. pont).
- 56 Így a kérelmezőnek az őt személyesen érintő dokumentumhoz való hozzáférés iránti különös érdeke általában nem lehet meghatározó sem nyomós közérdek fennállásának értékelése keretében, sem az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése szerinti érdekek mérlegelése keretében (lásd ebben az értelemben: 2005. április 26-i Sison kontra Tanács ítélet, T-110/03, T-150/03 és T-405/03, EU:T:2005:143, 52. pont; 2014. március 20-i Reagens kontra Bizottság ítélet, T-181/10, EU:T:2014:139, 144. pont; 2014. május 21-i Catinis kontra Bizottság ítélet, T-447/11, EU:T:2014:267, 61–64. pont).
- 57 Tehát, még azt feltételezve is, hogy a kért dokumentumok szükségesnek bizonyulnak ahhoz, hogy a felperes védekezzen valamely jogorvoslat keretében, amely kérdés e jogorvoslati kérelem elbírálásának körébe tartozik, e körülmény nem releváns a közérdekek egyensúlyának értékelése szempontjából. Ugyanez vonatkozik arra az évrre, amely szerint a kért dokumentumokhoz való hozzáférésre azért van szükség, hogy lehetővé tegye a felperes számára a német sajtóban megjelent állításokkal szembeni jogi védekezést.
- 58 Márpedig meg kell állapítani, hogy eltekintve ezen magánérdekektől, amelyek közül a felperes az egyikre, a védelemhez való jogoknak az OLAF vizsgálatával kapcsolatos tiszteletben tartására vonatkozó évrre a megerősítő kérelemben, a másik, ahhoz fűződő érdekre, hogy eredményesebben védekezhesen a *Der Spiegelben* megjelent állításokkal szemben, pedig a jelen jogvita keretében hivatkozott, a felperes nem hivatkozott egyéb, a nyomós közérdeket alátámasztó évrre.
- 59 Végeredményben pusztán az a tény, hogy az OLAF bizalmas ügyiratainak egy részét jogellenesen hozzáférhetővé tehetik, önmagában nem igazolja, hogy az érintett személy javára eltérjenek az OLAF vizsgálataival kapcsolatos ügyiratokra irányadó bizalmas kezelésre vonatkozó szabályoktól (lásd ebben az értelemben: 2003. december 18-i Goméz-Reino kontra Bizottság végzés, T-215/02, EU:T:2003:352, 65. pont).
- 60 Következésképpen a fentiek fényében a második jogalapnak nem adható hely.

A harmadik, az egyén magánélete és becsületének védelmére vonatkozó indokolás hiányára alapított jogalapról

- 61 A harmadik jogalap keretében a felperes úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó dokumentumok természete fényében kevésbé valószínű, hogy az egyén magánélete és becsületének védelme veszélyben lenne. Az OLAF továbbá nem adott magyarázatot arra, hogy miért nem nyújthat a kért dokumentumokhoz részleges hozzáférést a magánélet és az egyéni személyi adatok integritásának tiszteletben tartása mellett.
- 62 A Bizottság erre azt hozza fel, hogy a megtámadott határozatnak a személyes adatok védelmére vonatkozó pontját a teljesség kedvéért iktatták be, mivel a kért dokumentumok olyan adatokat is tartalmaztak, amelyek egy másik kivétel értelmében voltak védettek. Ugyanakkor, mivel a megtámadott határozat alapvetően egy általános vélelem alkalmazásán alapul, amint az kitűnik az említett határozatnak a személyes adatok védelméről szóló pontját megelőző pontjából, amely lehetővé teszi, hogy a kért dokumentumok egészéhez ne biztosítsanak hozzáférést, és ne is kíséreljék meg annak ledöntését, hogy részleges hozzáférést kell-e biztosítani, e jogalap hatástalan.

- 63 A jelen ügyben meg kell állapítani a Bizottság nyomán, hogy mivel a megtámadott határozatot már jogszerűen alapozzák meg a benne foglalt indokok, amely indokok az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik preambulumbekkezdésében előírt kivételre vonatkoznak, a jelen jogalapot, mint minden esetben hatástalant, el kell utasítani.

A negyedik, a megfelelő ügyintézés elvének megsértésére alapított jogalapról

- 64 A felperes úgy véli, hogy az OLAF megsértette a megfelelő ügyintézésnek az Alapjogi Charta 41. cikkében kimondott elvét azzal, hogy nem vizsgálta az ügy minden vonatkozó aspektusát és általános vélelem fennállásának állítólagos fennállására hivatkozott a megtámadott határozat elfogadása során. A megfelelő ügyintézés elve sérelmet szenvedett továbbá az OLAF végleges jelentésének különböző személyek részére való hozzáférhetővé tételével, ideértve a *Der Spiegelben* megjelent cikk szerzőjét, valamint egy európai képviselőt. A kért dokumentumokhoz való hozzáférés biztosításának megtagadása, amely hozzáférés lehetővé tenné a felperes számára a harmadik személyek által, kiszivárogtatás révén megszerzett információkon alapuló védekezést, ugyancsak jogellenes.
- 65 A Bizottság erre azt válaszolja, hogy az OLAF figyelembe vette az általa vizsgálandó valamennyi aspektust határozata meghozatalához, és kellő indokokkal szolgált e tekintetben a vizsgálatával kapcsolatos dokumentumokra vonatkozó általános vélelem fennállása alapján. Ennélfogva a Bizottság nem érti, hogy mennyiben sérült a megfelelő ügyintézés elve. A Bizottság még egyszer emlékeztet arra, hogy az OLAF végleges jelentésének különböző személyek részére történő hozzáférhetővé tétele, ha meg is történt, jogosulatlan kiszivárogtatásnak köszönhető, és e kiszivárogtatás körülményei tekintetében vizsgálat van folyamatban.
- 66 Hangsúlyozni kell, hogy az OLAF egy általános vélelem alkalmazásával nem sértette meg a megfelelő ügyintézés elvét. Amint az az első jogalap keretében már megállapítást nyert, az OLAF a megtámadott határozatban kifejtette azt az okot, amelynél fogva alkalmazható a vizsgálatot érintett valamennyi dokumentumra kiterjedő általános vélelem az uniós jogalkotó által az OLAF tevékenységeire vonatkozóan elfogadott különös ágazati szabályok integritásának védelme céljából.
- 67 Az, hogy a 883/2013 rendelet 10. cikke által védett információk jogosulatlan kiszivárogtatására sor került, nem jelenti azt, hogy az OLAF végleges jelentését hozzáférhetővé tették, és hogy az az 1049/2001 rendelet értelmében nyilvánosan hozzáférhetővé vált volna.
- 68 Továbbá, noha sajnálatos, hogy kiszivárogtatás útján lehetővé vált a német sajtó számára bizalmas jellegű információk megszerzése, ez önmagában nem igazolja a kért dokumentumoknak az 1049/2001 rendelet szerinti eljárás keretében történő hozzáférhetővé tételét.
- 69 Ebből az következik, hogy a negyedik jogalapot, és ezzel a keresetet teljes egészében, ugyancsak el kell utasítani.

A költségekről

- 70 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pereszes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felpereseket, mivel pereszesek lettek, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (nyolcadik tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) **A Törvényszék a keresetet elutasítja.**
- 2) **A Törvényszék az International Management Group-ot kötelezi a költségek viselésére.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Kihirdetve Luxembourgban, a 2016. május 26-i nyilvános ülésen.

Aláírások