



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 21. maja 2014*

„Dostop do dokumentov — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dokumenti o preiskavi urada OLAF v zvezi z izvedbo projekta modernizacije infrastrukture v Siriji — Zavrnitev dostopa — Izjema v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij“

V zadevi T-447/11,

Lian Catinis, stanujoč v Damasku (Sirija), ki ga zastopa S. Pappas, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata J.-P. Keppenne in F. Clotuche-Duvieusart, zastopnika,

tožena stranka,

zaradi razglasitve ničnosti odločbe Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) z dne 10. junija 2011, s katero je bil na eni strani zavrjen domnevni zahtevek za ustavitev preiskave urada OLAF glede izvedbe projekta modernizacije infrastrukture v Siriji in na drugi dostop do nekaterih dokumentov iz spisa o tej preiskavi,

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi M. Kančeva, v funkciji predsednice senata, C. Wetter (poročevalec) in V. Kreuschitz, sodnika,

sodna tajnica: S. Spyropoulos, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. januarja 2014

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Spodbujanje institucionalne in sektorske modernizacije (ISMF) je program Evropske unije, ki je namenjen zagotavljanju tehnične pomoči sirskim organom, med drugim pri gospodarski modernizaciji osrednje uprave.

* Jezik postopka: angleščina.

- 2 Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je 16. oktobra 2007 zaradi sumov o nepravilnostih pri izvajanju programa ISMF v Siriji začel različne povezane preiskave, da bi ugotovil, ali so ti sumi utemeljeni. Preiskovalci urada OLAF so v zvezi s tem med drugim zaslišali tožečo stranko, Liana Catinisa, in druge strokovnjake, zadolžene za izvajanje programa v Siriji.
- 3 Tožeča stranka je v dopisu z dne 3. avgusta 2010, naslovljenem na enega od vodij enot urada OLAF, navedla več očitkov glede vodenja kot tudi glede trajanja preiskave in zahtevala njeno ustavitev.
- 4 Eden od direktorjev urada OLAF je 23. septembra 2010 tožečo stranko obvestil, da preiskava urada OLAF o domnevnih nepravilnostih pri izvedbi programa ISMF v Siriji še vedno poteka. Direktor tega urada je pojasnil pravni okvir politike zaupnosti, ki mora veljati za preiskave, in tožečo stranko pozval, naj navede, v kateri vlogi je vložila svoj zahtevek.
- 5 Tožeča stranka je 18. oktobra 2010 pojasnila, da je zahtevek vložila v osebno ime, in OLAF pozvala, naj ji posreduje dokumente v zvezi s preiskavo, ki se nanašajo nanjo, ter ga ponovno pozvala, naj ustavi preiskavo.
- 6 Eden od direktorjev urada OLAF je z dopisom z dne 21. februarja 2011 tožeči stranki odgovoril, da mora predložiti več podatkov o dokumentih, do katerih zahteva dostop na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331). Tožeča stranka je bila s tem dopisom obveščena o pravici, da lahko v roku petnajstih delovnih dni potrdi začetno prošnjo za dostop do dokumentov.
- 7 Tožeča stranka je 15. marca 2011 vložila potrdilno prošnjo, v kateri je med drugim navedla dokumente, na katere se nanaša njena prošnja za dostop, in pojasnila razloge, iz katerih se po njenem mnenju izjema do dostopa iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 ne uporablja. Tožeča stranka je prav tako navedla, da zamuda pri vodenju preiskave ogroža njeno pravico do zaslišanja v razumnem roku.
- 8 Generalni direktor urada OLAF je z dopisom z dne 10. junija 2011 tožečo stranko obvestil, da ne more ugoditi njeni prošnji za dostop do dokumentov. Še posebej je pojasnil, da zainteresirane stranke nimajo nobene posebne pravice neposrednega dostopa do preiskovalnega spisa urada OLAF, in navedel razloge, iz katerih na podlagi Uredbe št. 1049/2001 nikakor ni mogoče odobriti dostopa do osmih dokumentov, ki jih je OLAF nazadnje opredelil kot predmet prošnje. Vendar je generalni direktor urada OLAF posredoval kopijo zapisnika razgovora z dne 27. novembra 2007 med tožečo stranko in dvema preiskovalcema urada OLAF, in sicer ne na podlagi Uredbe št. 1049/2001, ampak na podlagi internega pravilnika.

Postopek in predlogi strank

- 9 Tožeča stranka je 9. avgusta 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 10 Evropska komisija je 3. novembra 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila odgovor na tožbo.
- 11 Tožeča stranka replike ni vložila v določenem roku.
- 12 Splošno sodišče (šesti senat) je s sklepom z dne 16. julija 2013 na podlagi člena 65(b), 66(1) in 67(3), tretji pododstavek, Poslovnika Komisiji naložilo, naj predloži zadevne dokumente, in hkrati pojasnilo, da ti dokumenti tožeči stranki niso bili posredovani v okviru tega postopka. Ta zahteva je bila izpolnjena.
- 13 Zaradi delne zamenjave sodnikov Splošnega sodišča je bil sodnik poročevalec razporejen v osmi senat, ki mu je bila zato obravnavana zadeva dodeljena.

- 14 Ker predsednik senata ni mogel odločati, je predsednik Splošnega sodišča po vrstnem redu iz člena 6 Poslovnika določil prvega sodnika za nadomeščanje in na podlagi člena 32(3) Poslovnika drugega sodnika, da dopolni senat.
- 15 Splošno sodišče (osmi senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da bo izvedlo ustni postopek.
- 16 Stranke so na obravnavi 16. januarja 2014 podale ustne navedbe in odgovore na vprašanja Splošnega sodišča.
- 17 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- odločbe iz dopisov generalnega direktorja urada OLAF z dne 10. junija 2011 razglasi za nične v delu, v katerem se nanašajo na zavrnitev predloga za ustavitev preiskave in zavrnitev dostopa do spisa tožeče stranke;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 18 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrže kot nedopustno v delu, ki se nanaša na domnevno odločbo zaradi molka organa o zavrnitvi predloga za ustavitev preiskave, in zavrne kot neutemeljeno v delu, ki se nanaša na odločbo o zavrnitvi dostopa do osebnega spisa tožeče stranke;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 19 Tožeča stranka zatrjuje, da je OLAF z dopisom generalnega direktorja z dne 10. junija 2011 zavrnil njen glavni zahtevek za ustavitev preiskave in njen zahtevek za dostop do spisa o tej preiskavi.

Zahtevek za razglasitev ničnosti domnevne odločbe zaradi molka organa, s katero OLAF ni ustavil preiskave

Trditve strank

- 20 Tožeča stranka v utemeljitev svojega predloga za razglasitev ničnosti domnevne odločbe zaradi molka organa, s katero OLAF ni ustavil preiskave, v bistvu navaja dva očitka.
- 21 Tožeča stranka s prvim očitkom zatrjuje, da je OLAF s podaljšanjem preiskave preko razumnega roka in z opustitvijo obveščanja in zaslišanja zainteresiranih strank grobo kršil načelo dobrega upravljanja, domnevo nedolžnosti in pravico do obrambe ter zlorabil svoja pooblastila.
- 22 Drugi očitek tožeče stranke se nanaša na kršitev obveznosti navedbe razlogov za neustavitev preiskave, ki jo je storil urad OLAF. Ta naj bi z opustitvijo obrazložitve implicitne zavrnitve zahtevka tožeče stranke za ustavitev preiskave kršil bistvene procesne zahteve in temeljne pravice tožeče stranke, ki so med drugim določene v členih 41 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Tožeča stranka prav tako meni, da je OLAF z nadaljevanjem preiskave preko razumnega roka, in sicer več kot 41 mesecev, in z opustitvijo obveščanja tožeče stranke o tem kršil postopkovne določbe, ki so določene v Uredbi (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. maja 1999 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 91), in tudi načela iz priročnika urada OLAF o smernicah za preiskave in postopke, ki jih morajo upoštevati zaposleni.

Tako meni tudi nadzorni odbor urada OLAF. Nazadnje, tožeča stranka poudarja, da čeprav so bila nekatera preiskovalna dejanja urada OLAF opredeljena kot pripravljalna dejanja, ki ne posegajo v položaj, iz sodne prakse izhaja, da lahko bistvena kršitev postopka in kršitev temeljnih pravic med pripravljalnimi preiskavami vpliva na zakonitost končne odločbe, sprejete na podlagi preiskav urada OLAF.

- 23 Komisija meni, da ni mogoče šteti, da dopis generalnega direktorja urada OLAF z dne 10. junija 2011 vsebuje implicitno zavrnitev zahtevka za ustavitev zadevne preiskave.

Presoja Splošnega sodišča

- 24 Tožeča stranka želi v obravnavani zadevi doseči razglasitev ničnosti domnevne odločbe zaradi molka organa, s katero OLAF ni ustavil preiskave.
- 25 Kot je že bilo navedeno, tožeča stranka namreč zatrjuje, da se dopis generalnega direktorja urada OLAF z dne 10. junija 2011 ne sklicuje na njen glavni zahtevek, ki se nanaša na ustavitev preiskave, zato tožeča stranka meni, da je bil s tem zaradi molka organa zavrjen njen zahtevek za ustavitev preiskave, ki jo je vodil urad OLAF.
- 26 Prvič, kot je ugotovila Komisija, je treba navesti, da čeprav se je tožeča stranka večkrat pritoževala nad trajanjem preiskave urada OLAF, formalno ni vložila zahtevka za izdajo odločbe o ustavitvi preiskave. V zvezi s tem je treba navesti, da je v dopisu z dne 3. avgusta 2010 res zahtevala ustavitev preiskave. Enak zahtevek je sicer ponovila v dopisu z dne 18. oktobra 2010, vendar le če bi bila ustavitev preiskave mogoča. Tožeča stranka je za primer, da bi OLAF menil, da ustavitev preiskave na tej stopnji ni mogoča, dodala prošnjo za dostop do dokumentov iz spisa o tej preiskavi, ki se nanašajo nanjo. Potrdilna prošnja z dne 15. marca 2011 je vsebovala nove očitke glede trajanja preiskave, vendar v njej ni bilo zahteve, naj se OLAF izreče o tem vprašanju. Tako je OLAF na podlagi celotne izmenjane korespondence lahko upravičeno sklepal, da se je prošnja tožeče stranke omejevala le na dostop do dokumentov, in zato odločil le o tej prošnji.
- 27 Drugič, vsekakor je treba navesti, da Uredba št. 1073/1999 ne vsebuje nobene določbe o določitvi roka, po poteku katerega bi se štelo, da je OLAF z molkom odločil o zavrnitvi zahtevka za ustavitev preiskave.
- 28 Iz sodne prakse izhaja, da če taka izrecna določba, ki bi določala rok, v katerem bi se štelo, da je bila zadevna odločitev sprejeta in njena vsebina opredeljena, ne obstaja, nedelovanja institucije načeloma ni mogoče enačiti z odločitvijo, ne da bi se s tem vzbudil dvom o sistemu sodnega varstva, ki ga vzpostavlja Pogodba ES (sodba Sodišča z dne 9. decembra 2004 v zadevi Komisija proti Grencore, C-123/03 P, ZOdl., str. I-11647, točka 45, ter sodbi Splošnega sodišča z dne 13. decembra 1999 v združenih zadevah SGA proti Komisiji, T-189/95, T-39/96 in T-123/96, Recueil, str. II-3587, točka 27, in v združenih zadevah Sodima proti Komisiji, T-190/95 in T-45/96, Recueil, str. II-3617, točka 32).
- 29 Iz sodne prakse prav tako izhaja, da je v nekaterih posebnih okoliščinah mogoče, da se to načelo ne uporabi, tako da je molku ali nedelovanju institucije mogoče izjemoma pripisati pomen odločbe o zavrnitvi z molkom (zgoraj v točki 28 navedena sodba Komisija proti Grencore, točka 45).
- 30 Vendar Uredba št. 1073/1999 v členu 6(5) določa le, da mora „biti trajanje preiskav [...] sorazmerno okoliščinam in kompleksnosti primera“. Poleg tega je v členu 11(7) te uredbe določeno, da „če preiskava traja več kakor devet mesecev, direktor OLAF obvesti nadzorni odbor o razlogih, zaradi katerih še ni bilo mogoče končati preiskave, in o pričakovanem roku njenega zaključka“. Ta obveznost obveščanja nadzornega odbora za OLAF ne ustvarja neposredne obveznosti glede trajanja njegovih preiskav.

- 31 Vendar je treba ugotoviti, da tožeča stranka ni navedla nobene posebne okoliščine, ki bi omogočala sklepanje, da molk urada OLAF izjemoma pomeni odločbo o zavrnitvi z molkom.
- 32 Iz zgoraj navedenega izhaja, da so predlogi tožeče stranke nedopustni v delu, v katerem se nanašajo na razglasitev ničnosti domnevne odločbe zaradi molka organa, s katero OLAF ni ustavil preiskave.
- 33 Poleg tega je glede domnevne kršitve pravil postopka in temeljnih pravic res, da mora OLAF – kot je bilo opozorjeno tudi v uvodni izjavi 10 Uredbe št. 1073/1999 – pri izvajanju preiskav v celoti spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine. Vendar je treba ugotoviti, da navedbe tožeče stranke, kot so domnevna kršitev domneve nedolžnosti, domnevna kršitev pravice do obrambe ali zloraba pooblastil, nikakor niso podprte, tako da jih ni mogoče sprejeti. Če tudi bi OLAF kršil eno od teh temeljnih pravic, to ne bi spremenilo ničesar glede ugotovitve iz točk od 26 do 31 zgoraj in ne bi vplivalo na dopustnost prvega razloga.
- 34 Podrobneje je glede očitkov, ki se nanašajo na trajanje preiskave, treba spomniti, da pomeni dolžnost upoštevanja razumnega roka pri izvajanju upravnih postopkov splošno načelo prava Unije, katerega spoštovanje zagotavljajo sodišča Unije in ki je poleg tega v členu 41(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določeno kot sestavni del pravice do dobrega upravljanja (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 8. julija 2008 v zadevi Franchet in Byk proti Komisiji, T-48/05, ZOdl., str. II-1585, točka 273 in navedena sodna praksa). Iz sodne prakse prav tako izhaja, da je treba razumnost roka, kadar trajanje postopka z določbo prava Unije ni določeno, kot je to v obravnavanem primeru (glej točko 30 zgoraj), presojati na podlagi vseh okoliščin posamezne zadeve, zlasti glede na interese strank v sporu, zapletenost zadeve in ravnanje zadevnih strank (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 15. oktobra 2002 v združenih zadevah Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi proti Komisiji, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P in C-254/99 P, Recueil, str. I-8375, točka 187).
- 35 Kakor trdi tožeča stranka, je treba ugotoviti, da je rok več kot 41 mesecev pri tej preiskavi ob vložitvi te tožbe na prvi pogled mogoče šteti za izredno dolg rok. Vendar v obravnavani zadevi vprašanje, ali je tak rok upravičen zaradi zapletenosti zadeve, ni upoštevno za odgovor na uveljavljani razlog, ki se nanaša na zavrnitev ali nezavrnitev zahteve za ustavitev zadevne preiskave z molkom. V zvezi s tem je treba namreč navesti, da bi bilo treba morebitno kršitev zadevnih temeljnih pravic presojati glede na trenutek, ko je bila po opravljeni preiskavi urada OLAF sprejeta odločitev glede tožeče stranke.

Zahtevki za razglasitev ničnosti odločbe urada OLAF, s katero je bil tožeči stranki zavrtnjen dostop do dokumentov, ki se nanašajo nanjo v okviru preiskave

Trditve strank

- 36 Tožeča stranka zatrjuje, da mora biti zavrnitev dostopa do dokumentov o preiskavi urada OLAF zadostno obrazložena s konkretno in posamično presojo vsakega zaprosenega dokumenta in opredelitvijo realne, in ne zgolj hipotetične potrebe po varstvu zaupnosti preiskave in učinkovitosti bodočih preiskav. V obravnavanem primeru v dopisu generalnega direktorja urada OLAF z dne 10. junija 2011 ni bilo konkretno navedeno, kako zaproseni dokumenti ogrožajo interes, ki je varovan z Uredbo št. 1049/2011. Tožeča stranka prav tako zatrjuje, da ji je OLAF z zavrnitvijo dostopa do dokumentov, ki se nanašajo nanjo, nepopravljivo ogrozil izvrševanje pravice do obrambe in kršil načelo sorazmernosti.
- 37 Komisija izpodbija trditve tožeče stranke.

Presoja Splošnega sodišča

- 38 Treba je spomniti, da je z Uredbo št. 1049/2001 v skladu z njeno uvodno izjavo 1 izražena volja iz člena 1, drugi odstavek, PEU, ki opredeljuje pojem javnosti in v katerem je navedeno, da je Pogodba nov korak v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani. Kot je opozorjeno v uvodni izjavi 2 navedene uredbe, je pravica do dostopa javnosti do dokumentov institucij povezana z demokratičnostjo teh institucij (glej sodbo Sodišča z dne 21. julija 2011 v zadevi Švedska proti MyTravel in Komisiji, C-506/08 P, ZOdl., str. I-6237, točka 72 in navedena sodna praksa).
- 39 Zato je cilj Uredbe št. 1049/2001, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 4 in členu 1, javnosti podeliti pravico do čim širšega dostopa do dokumentov institucij (glej zgoraj v točki 38 navedeno sodbo Švedska proti MyTravel in Komisiji, točka 73 in navedena sodna praksa).
- 40 Res je, da za to pravico kljub temu veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa. Navedena uredba natančneje in v skladu z uvodno izjavo 11 v členu 4 določa, da institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje poseglo v interese, varovane s tem členom (glej zgoraj v točki 38 navedeno sodbo Švedska proti MyTravel in Komisiji, točka 74 in navedena sodna praksa).
- 41 Ker pa take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (glej zgoraj v točki 38 navedeno sodbo Švedska proti MyTravel in Komisiji, točka 75 in navedena sodna praksa).
- 42 Če institucija sklene, da zavrne dostop do nekega dokumenta, katerega razkritje se je od nje zahtevalo, mora načeloma pojasniti, kako bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan z izjemo iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katerega se sklicuje ta institucija. Poleg tega mora biti nevarnost takega posega smiselno predvidljiva, in ne le hipotetična (glej zgoraj v točki 38 navedeno sodbo Švedska proti MyTravel in Komisiji, točka 76 in navedena sodna praksa).
- 43 Vendar je Sodišče potrdilo, da se lahko zadevna institucija v zvezi s tem opre na splošne domneve, ki veljajo za nekatere vrste dokumentov, saj se lahko podobne splošne ugotovitve uporabijo za zahteve za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (glej sodbo Sodišča z dne 14. novembra 2013 v združenih zadevah LPN in Finska proti Komisiji, C-514/11 P in C-605/11 P, točka 45 in navedena sodna praksa). Ta splošna domneva ne izključuje možnosti, da se dokaže, da za dani dokument, katerega razkritje se zahteva, navedena domneva ne velja, ali da obstaja prevladujoč javni interes, ki upravičuje razkritje tega dokumenta v skladu s členom 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001. Poleg tega Komisiji ni treba utemeljiti odločitve o tej splošni domnevi. Kadar koli lahko opravi konkretni preizkus dokumentov, na katere se nanaša zahteva za dostop, in poda takšno obrazložitev (zgoraj navedena sodba LPN in Finska proti Komisiji, točki 66 in 67).
- 44 Glede na ta načela je torej treba obravnavati predloge tožeče stranke, če se nanašajo na razglasitev ničnosti odločbe urada OLAF o zavrnitvi dostopa tožeči stranki do dokumentov, ki se v okviru preiskave nanašajo nanjo.
- 45 OLAF je v dopisu generalnega direktorja z dne 10. junija 2011 opredelil osem dokumentov, do katerih je tožeča stranka zahtevala dostop in za katere je po konkretni obravnavi navedel razloge, zaradi katerih se dokumenti niso smeli razkriti.
- 46 Tožeča stranka je zahtevala dostop do teh dokumentov:
- zapisnik razgovora z dne 27. novembra 2007 (v nadaljevanju: dokument 1);
 - dopis urada OLAF z dne 21. maja 2010 (v nadaljevanju: dokument 2);

- interna odločba urada OLAF z dne 16. oktobra 2007 o imenovanju preiskovalca (v nadaljevanju: dokument 3);
 - poročilo o preverjanju na kraju samem z dne 29. julija 2010 (v nadaljevanju: dokument 4);
 - dopis, naslovljen na OLAF, prejet 14. septembra 2010 (v nadaljevanju: dokument 5);
 - dopis, naslovljen na OLAF, prejet 25. junija 2009 (v nadaljevanju: dokument 6);
 - podatek z dne 19. septembra 2008, naslovljen na nadzorni odbor urada OLAF, o spisu, ki je bil odprt več kot 9 mesecev (v nadaljevanju: dokument 7);
 - dokument o začetku zunanje preiskave z dne 16. oktobra 2007 (v nadaljevanju: dokument 8).
- 47 Na podlagi trditev, ki jih je tožeča stranka navedla v utemeljitev svojih zahtevkov za razglasitev ničnosti odločbe urada OLAF o zavrnitvi dostopa do zahtevanih dokumentov, je treba najprej ugotoviti, ali je OLAF izpolnil svojo dolžnost obrazložitve, nato preizkusiti, ali so razlogi, ki jih je ta urad navedel v zvezi z izjemami, utemeljeni, in nazadnje ugotoviti, ali obstaja prevladujoč javni interes, ki upravičuje dostop do zadevnih dokumentov.
- 48 Najprej je treba ugotoviti, da je OLAF izpolnil svojo dolžnost obrazložitve. V zvezi s tem je treba navesti, da je institucija, ki je zavrnila dostop do dokumenta, dolžna podati obrazložitev, na podlagi katere je mogoče razumeti in preveriti, ali zaproseni dokument dejansko spada na področje uporabe navedene izjeme in ali je varstvo v zvezi s to izjemo zares potrebno (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 12. septembra 2013 v zadevi Besselink proti Svetu, T-331/11, točka 99 in navedena sodna praksa).
- 49 V obravnavani zadevi je OLAF tožeči stranki jasno navedel izjeme, s katerimi je utemeljil svojo zavrnitev dostopa do spornih dokumentov, s sklicevanjem, prvič, za vse te dokumente, tako na izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 v zvezi z varstvom namena inšpekcij, preiskav in revizij kot tudi na izjemo iz člena 4(1)(b) te uredbe v zvezi z zasebnostjo in integriteto posameznika, drugič, za dokumente 1, 3, 4, 7 in 8, na izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, te uredbe v zvezi s postopkom odločanja institucije in, tretjič, za dokumente 1, 2, 4, 6 in 7, na izjemo iz člena 4(2), prva alineja, iste uredbe v zvezi z varstvom poslovnih interesov.
- 50 Glede na dopis direktorja urada OLAF z dne 10. junija 2011 so bili dokumenti 1, 3, 4, 7 in 8 pripravljani za notranjo uporabo in so bili del razprav in predhodnih posvetovanj v uradu OLAF. Dokumenti 2, 4 in 5 se nanašajo na korespondenco med uradom OLAF in pristojnimi nacionalnimi organi ter vsebujejo operativne podatke, ki so bili izmenjani v okviru preiskovalnih dejanj, ki jih je opravil OLAF, v določenih posebnih primerih pa nacionalni organi. Nazadnje, dokument 6 se nanaša na dopis nekega drugega gospodarskega subjekta, ki je uradu OLAF podal koristne informacije. Vsi ti dokumenti pomenijo izjeme, ki jih določa člen 4 Uredbe št. 1049/2001. Nato je OLAF obravnaval, ali obstaja prevladujoč javni interes, in ugotovil, da ne gre za tak primer. V zvezi s tem je poudaril, da morajo glede na posebnost preiskav proti goljufijam in zlasti glede na zaupnost podatkov, ki jih zbere OLAF, obstajati jasni znaki, ki dokazujejo obstoj prevladujočega javnega interesa, ki utemeljuje, da se javnosti razkrijejo dokumenti o preiskavi. Nazadnje je OLAF obravnaval možnost, da se odobri delni dostop do zaprosenih dokumentov, in zato, ker informacije iz dokumentov spadajo najmanj v okvir ene od izjem, na katere se sklicuje, zaključil, da tega dostopa ni mogoče odobriti.
- 51 Drugič, glede utemeljenosti odločbe urada OLAF o zavrnitvi dostopa tožeče stranke do teh dokumentov, ki se nanaša na uveljavljane izjeme, podrobneje na izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 o varstvu namena inšpekcij, preiskav in revizij, ni sporno, da osem zadevnih dokumentov pomeni preiskovalna dejanja v smislu tega člena in da so preiskovalna dejanja potekala v trenutku sprejetja te odločbe.

- 52 Zato se je OLAF načeloma pravilno skliceval na izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 6. julija 2006 v združenih zadevah Franchet in Byk proti Komisiji, T-391/03 in T-70/04, ZOdl., str. II-2023, točka 113).
- 53 Okoliščina, da gre za dokument, ki izhaja iz inšpekcije ali preiskave, sama po sebi res ne more zadostovati za to, da bi se upravičila uporaba navedene izjeme. Zadevna institucija mora predložiti tudi pojasnila o tem, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodoval interesu, ki je varovan z izjemo iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001.
- 54 Vendar je v obravnavanem primeru v zvezi s tem treba ugotoviti, da je OLAF v dopisu generalnega direktorja z dne 10. junija 2011 navedel razloge, iz katerih bi razkritje dokumentov, do katerih je bil zahtevan dostop, ogrozilo varovani interes. Tako je poleg dejstva, da so se dokumenti od 1 do 8 dejansko nanašali na preiskavo v teku, več dokumentov vsebovalo dokaze, ki so bili pridobljeni pri različnih virih in katerih razkritje bi lahko opozorilo osebe in subjekte, na katere se preiskava nanaša, preden bi bili zbrani vsi dokazi. Ti dokumenti bi bili prav tako lahko dokazi v postopkih pred nacionalnimi sodišči in bi torej njihovo razkritje lahko ogrozilo njihovo uporabo s strani teh sodišč. Poleg tega bi dokumenti 1, 2, 4, 5 in 7 razkrili strategijo urada OLAF in njegovo vodenje preiskav. Njihovo razkritje bi lahko razkrilo metode dela v tem primeru in torej ogrozilo učinkovitost nalog urada OLAF. Dokumenti 2, 4 in 5 se vsi nanašajo na izmenjavo informacij z nacionalnimi organi v okviru te preiskave in njihovo razkritje bi lahko ogrozilo ozračje vzajemnega zaupanja, ki je nujno za dobro sodelovanje z nacionalnimi organi pri zadevni preiskavi. Še več, razkritje teh dokumentov bi razkrilo preiskovalne strategije, postopke, ki potekajo, in razlago postopkov. Nazadnje, javno razkritje dokumentov, kakršen je dokument 6, in sicer dopis, s katerim je gospodarski subjekt uradu OLAF zagotovil informacije, bi izpostavilo tistega, ki informacije posreduje, in zato ne bi več zagotavljalo njegove anonimnosti, kar bi posameznike odvrnilo od posredovanja informacij o morebitnih goljufijah in zato OLAF in Komisijo prikrajšalo za informacije, ki bi lahko koristile pri začetku preiskav v zvezi s finančnimi interesi Unije.
- 55 Poleg tega je treba očitke o nerazumnem trajanju zadevne preiskave zavrniti kot brezpredmeten. Četudi bi bilo nerazumno trajanje preiskave dokazano, to ne bi omogočilo izpodbijanja zakonitosti odločbe urada OLAF o zavrnitvi dostopa do dokumentov tožeči stranki, glede na izjeme, na katere se sklicuje.
- 56 Glede na navedeno je treba zaključiti, da je OLAF pravilno menil, da bi razkritje dokumentov, do katerih je bil zahtevan dostop, ogrozilo zadevno preiskavo.
- 57 Poleg tega tožeča stranka v utemeljitev tega razloga ni navedla nobene trditve, ki bi ovrgla ugotovitev urada OLAF, da delni dostop do dokumentov ni mogoč.
- 58 Nazadnje, glede prevladujočega javnega interesa v smislu člena 4(2), zadnji stavek, Uredbe št. 1049/2001 je treba spomniti, da iz dopisa generalnega direktorja urada OLAF z dne 10. junija 2011 izhaja, da takega interesa ni bilo.
- 59 Pri tej presoji neobstoja prevladujočega javnega interesa v smislu člena 4(2), *in fine*, Uredbe št. 1049/2001 ni nobenih napak.
- 60 Treba je namreč ugotoviti, da so preiskovalna dejanja potekala v času, ko je OLAF sprejel odločbo o zavrnitvi dostopa tožeče stranke do zadevnih dokumentov. Poleg tega tožeča stranka pred Splošnim sodiščem ni navedla nobene podrobne trditve, ki bi omogočala ugotovitev, da je OLAF zagrešil napako pri zaključku, da ni bil podan prevladujoč javni interes, ki bi utemeljeval razkritje zadevnih dokumentov na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001.

- 61 Ker tožeča stranka uveljavlja prevladujoč javni interes pri pravici do obrambe, zadošča ugotoviti, da pravica dostopa do dokumentov ni odvisna od narave posebnega interesa, ki ga prosilec za dostop bodisi ima ali nima za pridobitev zahtevane informacije (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 1. februarja 2007 v zadevi Sison proti Svetu, C-266/05 P, ZOdl., str. I-1233, točka 44).
- 62 Tožeča stranka prav tako ne more uspeti s trditvijo, da bi bila z zavrnitvijo dostopa do preiskovalnega spisa kršena njena pravica do obrambe in da bi bilo to v nasprotju s členoma 42 in 48(2) Listine o temeljnih pravicah. V zvezi s tem je treba najprej spomniti, da je bila ta tožba vložena na podlagi Uredbe št. 1049/2001 zaradi zavrnitve dostopa do dokumentov. Drugič, ni sporno, da preiskovalna dejanja niso bila zaključena in da končno poročilo ob vložitvi te tožbe še ni bilo dokončano ter da zato ustrezna odločba še ni bila sprejeta. Poleg tega se Uredba št. 1049/2001 v nasprotju s trditvami tožeče stranke nanaša na varstvo dostopa vsakogar do dokumentov, tako da spada dokument, ki je razkrit v skladu z njenimi določbami, na javno področje.
- 63 Poleg tega je treba v tem okviru navesti, da ne glede na pravice, ki izhajajo iz Uredbe št. 1049/2001, OLAF osebi, na katero se domnevno nanaša preiskava, ki poteka, ni dolžan odobriti dostopa do dokumentov preiskovalnega spisa o tej zadevi (glej v tem smislu zgoraj v točki 34 navedeno sodbo Franchet in Byk proti Komisiji z dne 8. julija 2008, točke od 255 do 258).
- 64 V zvezi s tem je treba navesti, da se dostop do dokumentov, ki so v preiskovalnih spisih urada OLAF, ne glede na pravico zadevne osebe do zapisnika njenega razgovora z uradom OLAF, dejansko izvaja po določenem postopku. Končno priporočilo urada OLAF se namreč predloži pristojnim organom Unije ali nacionalnim organom. Če ti organi nameravajo sprejeti sankcijo proti osebi, na katero se preiskava nanaša, v obravnavanem primeru torej proti tožeči stranki, ji morajo omogočiti izvajanje njene pravice do obrambe v skladu z veljavnim upravnim ali kazenskim postopkom. Zato bo tožeča stranka lahko uporabila razpoložljiva pravna sredstva, ki so v skladu z veljavnimi pravili postopka na voljo pri teh organih.
- 65 Na koncu, kot izhaja iz predhodno navedenega, je OLAF s sklicevanjem na izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 pravilno zavrnil dostop do zahtevanih dokumentov.
- 66 Zato je treba tožbo zavrniti, ne da bi bilo treba obravnavati trditve tožeče stranke v zvezi z drugimi izjemami, na katere se OLAF sklicuje z namenom obrazložitve zavrnitve dostopa do zadevnih dokumentov.

Stroški

- 67 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Lianu Catinisu se naloži plačilo stroškov.**

Kančeva

Wetter

Kreuschitz

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 21. maja 2014.

Podpisi