



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 21 maj 2014*

”Tillgång till handlingar — Förordning nr 1049/2001 — Handlingar avseende en utredning utförd av Olaf om ett projekt gällande modernisering av den syriska infrastrukturen — Nekat tillgång — Undantag beträffande skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner”

I mål T-447/11,

Lian Catinis, Damaskus (Syrien), företrädd av advokaten S. Pappas,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av J.-P. Keppenne och F. Clotuche-Duvieusart, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av det beslut som Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) antog den 10 juni 2011 att dels inte bifalla en påstådd begäran att avsluta Olafs utredning om ett projekt gällande modernisering av den syriska infrastrukturen, dels inte bevilja tillgång till vissa handlingar i akten i denna utredning,

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen),

sammansatt av M. Kancheva, tillförordnad ordförande, samt domarna C. Wetter (referent) och V. Kreuschitz,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 januari 2014,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

Bakgrund

- 1 Stödprogrammet för institutionell och sektoriell modernisering (ISMF) [Institutional and Sector Modernisation Facility] är ett program inom Europeiska unionen vars syfte är att bistå syriska myndigheter med teknisk assistans bland annat för att genomföra en ekonomisk modernisering av den centrala förvaltningen.
- 2 Sedan det framkommit påståenden om oegentligheter vid genomförandet av ISMF-programmet i Syrien, inledde Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) olika sammanhängande utredningar från och med den 16 oktober 2007, för att fastställa om det fanns stöd för påståendena. Olafs utredare förhörde i samband härmed bland annat sökanden, Lian Catinis, liksom andra experter med ansvar för att genomföra programmet i Syrien.
- 3 Genom skrivelse av den 3 augusti 2010 till en enhetschef vid Olaf framförde sökanden kritik på flera punkter. Kritiken gällde hur utredningen genomförts samt hur lång tid den tagit. Sökanden begärde samtidigt att utredningen skulle avslutas.
- 4 Den 23 september 2010 informerade Olafs direktör sökanden om att Olafs utredning om påstådda oegentligheter vid genomförandet av ISMF-programmet i Syrien fortfarande pågick. Olafs direktör gav härvid närmare upplysningar om de rättsliga bestämmelser som reglerar den sekretesspolicy som måste gälla för utredningar och uppmanade samtidigt sökanden att ange i vilken egenskap han framställt sin begäran.
- 5 Den 18 oktober 2010 preciserade sökanden att han agerade i egen person och uppmanade Olaf att tillställa honom de utredningshandlingar som berörde honom. Han uppmanade även ånyo Olaf att avsluta utredningen.
- 6 En av Olafs direktörer svarade sökanden genom skrivelse daterad den 21 februari 2011 att sökanden skulle inkomma med ytterligare upplysningar om de handlingar han önskade tillgång till med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43). I samma skrivelse informerades sökanden om sin rätt att bekräfta sin ursprungliga ansökan om tillgång inom femton arbetsdagar.
- 7 Den 15 mars 2011 inkom sökanden med en bekräftande ansökan och angav bland annat vilka handlingar hans ansökan om tillgång avsåg. Han uppgav av vilka skäl han ansåg att de undantag från rätten till tillgång som föreskrivs i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 enligt honom inte var tillämpliga. Sökanden påpekade även att den försening som uppstått i utredningen äventyrade hans rätt att yttra sig inom rimlig tid.
- 8 Genom skrivelse av den 10 juni 2011 informerade Olafs generaldirektör sökanden om att han inte kunde bifalla hans ansökan om tillgång till handlingar. Generaldirektören påpekade härvid att berörda personer inte hade någon särskild rätt att få direkt tillgång till handlingarna i Olafs utredning och förklarade skälen till att någon tillgång inte kunde beviljas med stöd av förordning nr 1049/2001 till de åtta handlingar som Olaf slutligen hade kommit fram till att ansökan avsåg. Olafs generaldirektör lämnade emellertid en kopia av protokollet från det möte som ägde rum den 27 november 2007 mellan sökanden och två utredare vid Olaf. Utlämnandet skedde inte med stöd av förordning nr 1049/2001 utan i enlighet med interna förfaranderegler.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 9 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 9 augusti 2011 väckte sökanden förevarande talan.
- 10 Den 3 november 2011 översände Europeiska kommissionen sitt svaromål till tribunalens kansli.
- 11 Sökanden inkom inte med någon replik inom den föreskrivna fristen.
- 12 Genom beslut av den 16 juli 2013 förelade tribunalen (sjätte avdelningen), med stöd av artiklarna 65 b, 66.1 och 67.3 tredje stycket i dess rättegångsregler, kommissionen att förete de handlingar som talan avser. Tribunalen förordnade dock om att handlingarna inte skulle tillställas sökanden under förfarandet i detta mål. Kommissionen efterkom begäran.
- 13 På grund av tribunalens delvis ändrade sammansättning förordnades referenten att tjänstgöra på den åttonde avdelningen som också tilldelades målet.
- 14 Sedan avdelningsordföranden fått förhinder, utsåg tribunalens ordförande enligt den ordning som föreskrivs i artikel 6 i rättegångsreglerna en första domare att tjänstgöra i hans ställe. Med tillämpning av artikel 32.3 i rättegångsreglerna utsågs en andra domare så att avdelningen blev beslutför.
- 15 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (åttonde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.
- 16 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 16 januari 2014.
- 17 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
 - ogiltigförklara de beslut som återfinns i skrivelsen från Olafs generaldirektör av den 10 juni 2011 i den del Olaf beslutar att inte avsluta utredningen och att inte bevilja sökanden tillgång till handlingarna i ärendet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 18 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
 - avvisa talan i den del den avser det påstått underförstådda beslutet att inte avsluta utredningen och ogilla talan i den del den avser beslutet att neka sökanden tillgång till hans personliga utredningsakt, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 19 Sökanden har gjort gällande att Olaf genom skrivelsen av den 10 juni 2011 från dess generaldirektör nekat att bifalla såväl hans huvudsakliga begäran – det vill säga att utredningen skulle avslutas – som hans begäran att beviljas tillgång till handlingarna i akten i den nämnda utredningen.

Prövning av yrkandet om ogiltigförklaring av Olafs påstått underförstådda beslut att inte avsluta utredningen

Parternas argument

- 20 Till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av Olafs påstått underförstådda beslut att inte avsluta utredningen har sökanden huvudsakligen åberopat två invändningar.
- 21 Genom sin första invändning har sökanden anfört att genom att förlänga utredningen utöver vad som är rimligt och genom att inte informera och höra berörda parter har Olaf inte bara allvarligt åsidosatt principen om god förvaltningssed, oskuldspresumtionen och rätten till försvar, utan även gjort sig skyldig till maktmissbruk.
- 22 Den andra invändning som sökanden åberopat gäller att Olaf åsidosatt sin skyldighet att ange skälen till att den beslutat att inte avsluta utredningen. Olaf har enligt sökanden åsidosatt en väsentlig formföreskrift och hans grundläggande rättigheter enligt bland annat artiklarna 41 och 48 i Europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna genom att inte motivera sitt underförstådda beslut att avslå hans begäran att avsluta utredningen. Sökanden anser vidare att Olaf har åsidosatt de förfaranderegler som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, s. 1) samt de principer som erinras om i Olafs handbok med riktlinjer för utredningar och förfaranden som personalen ska följa, genom att låta utredningen fortgå utöver vad som kan anses som rimligt, nämligen mer än 41 månader, och genom att underlåta att informera sökanden härom. Denna ståndpunkt delas enligt sökanden av Olafs övervakningskommitté. Slutligen har sökanden understrukit att även om vissa av Olafs utredningshandlingar betraktats som förberedande rättsakter som inte går någon emot framgår det av rättspraxis att åsidosättande av väsentliga formföreskrifter och grundläggande rättigheter vid förberedande utredningar kan påverka lagenligheten av det slutliga beslut som antas på grundval av Olafs utredningar.
- 23 Kommissionen menar att skrivelsen från Olafs generaldirektör den 10 juni 2011 inte kan anses innehålla ett underförstått avslag på begäran att avsluta den aktuella utredningen.

Tribunalens bedömning

- 24 I förevarande fall har sökanden yrkat ogiltigförklaring av ett underförstått beslut av Olaf att inte avsluta utredningen.
- 25 Sökanden har redan påpekat att han har gjort gällande att då skrivelsen från Olafs generaldirektör av den 10 juni 2011 inte avser hans huvudsakliga begäran – det vill säga att utredningen ska avslutas – uppfattar han detta som ett underförstått avslag på begäran att Olafs utredning ska avslutas.
- 26 Tribunalen konstaterar för det första och i likhet med kommissionen att även om sökanden förvisso vid flera tillfällen klagat på att Olafs utredning drog ut på tiden, har han inte formellt vidhållit sin begäran att det ska fattas ett beslut att avsluta utredningen. Tribunalen noterar härvid att sökanden i sin skrivelse av den 3 augusti 2010 visserligen begärde att utredningen skulle avslutas. I sin skrivelse av den 18 oktober 2010 upprepar han likväl samma yrkande men endast såvitt det kan anses möjligt att avsluta utredningen. För det fall Olaf skulle anse att det inte var möjligt att avsluta utredningen på det stadiet lade sökanden till en begäran om tillgång till de handlingar som berör honom i akten i den nämnda utredningen. Den bekräftande ansökan av den 15 mars 2011 innehåller ny kritik som riktas mot utredningens längd, men det framställs inte någon begäran om att Olaf ska ta ställning i frågan. Mot bakgrund av all skriftväxling kunde Olaf med fog sluta sig till att sökandens ansökan endast gällde en begäran om tillgång till handlingar och tog därför endast ställning till denna begäran.

- 27 För det andra ska det under alla omständigheter noteras att förordning nr 1073/1999 inte innehåller några bestämmelser om fastställande av en frist som, sedan den löpt ut, medför att Olaf ska anses ha fattat ett underförstått beslut att avslå en begäran att en utredning ska avslutas.
- 28 Det följer emellertid av rättspraxis att i avsaknad av uttryckliga bestämmelser som fastställer en tidsfrist inom vilken ett underförstått beslut ska anses fattat av en institution som uppmanats att ta ställning och som anger vad beslutet ska innehålla, kan enbart en institutions passivitet inte jämföras med ett beslut, utan att det rättsmedelssystem som inrättats genom fördraget ifrågasätts (domstolens dom av den 9 december 2004 i mål C-123/03 P, kommissionen mot Grencore, REG 2004, s. I-11647, punkt 45, förstainstansrättens domar av den 13 december 1999 i de förenade målen T-189/95, T-39/96, T-123/96, SGA mot kommissionen, REG 1999, s. II-3587, punkt 27, och i de förenade målen T-190/95, T-45/96, Sodima mot kommissionen, REG 1999, s. II-3617, punkt 32).
- 29 Det följer likaså av samma rättspraxis att under vissa specifika omständigheter är denna princip inte tillämplig och tystnad eller passivitet från en institutions sida kan undantagsvis anses utgöra ett underförstått avslagsbeslut (domen i det ovan i punkt 28 nämnda målet kommissionen mot Grencore, punkt 45).
- 30 I förordning nr 1073/1999 föreskrivs emellertid endast, i artikel 6.5, att "[u]tredningarna skall pågå kontinuerligt under en tidsperiod som skall vara avpassad efter omständigheterna och ärendets komplexitet". På samma sätt föreskrivs i artikel 11.7 i samma förordning att "[o]m en utredning pågår längre än nio månader, skall direktören underrätta övervakningskommittén om orsakerna till att utredningen inte ännu har kunnat avslutas och när detta beräknas kunna ske". Denna skyldighet att informera övervakningskommittén medför inte någon direkt skyldighet för Olaf vad gäller utredningarnas längd.
- 31 Tribunalen konstaterar dock att sökanden inte har åberopat någon särskild omständighet som gör det möjligt att undantagsvis jämföra Olafs tystnad med ett underförstått avslagsbeslut.
- 32 Av vad som anförts följer att sökandens yrkanden ska avvisas i den del de avser ogiltigförklaring av Olafs påstått underförstådda beslut att avslå begäran att avsluta utredningen.
- 33 Vad beträffar åsidosättande av väsentliga formföreskrifter och grundläggande rättigheter gör tribunalen, för fullständighetens skull, följande bedömning. Det är förvisso riktigt, vilket även påpekas i skäl 10 i förordning nr 1073/1999, att Olafs utredningar ska utföras med full respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Tribunalen finner emellertid att sökandens påståenden, såsom att oskuldspresumtionen och rätten till försvar åsidosatts samt att maktmissbruk skett, inte på något sätt har styrkts och därför inte kan vinna framgång. Även om det antas att Olaf har åsidosatt en av dessa grundläggande rättigheter ändrar detta, under alla omständigheter, inte de konstateranden som tribunalen gjort i punkterna 26–31 ovan och påverkar inte alls frågan huruvida den första grunden kan upptas till prövning.
- 34 Vad närmare beträffar den kritik som riktas mot utredningens längd erinrar tribunalen om att skyldigheten att iakta en skälig tidsfrist i handläggningen av administrativa förfaranden utgör en allmän unionsrättslig princip som säkerställs av unionsdomstolarna och som för övrigt återges som en del av rätten till en god förvaltning i artikel 41.1 i stadgan (förstainstansrättens dom av den 8 juli 2008 i mål T-48/05, Franchet och Byk mot kommissionen, REG 2008, s. II-1585, punkt 273 och där angiven rättspraxis). Det följer likaså av rättspraxis att när förfarandets längd inte fastställs i en unionsrättslig bestämmelse, som i förevarande fall (se punkt 30 ovan), ska frågan huruvida tidsfristen är rimlig bedömas med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt ärende och i synnerhet med hänsyn till tvistens betydelse för den berörde, ärendets komplexitet samt de berörda parternas uppträdande (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P och C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl., mot kommissionen, REG 2002, s. I-8375, punkt 187).

- 35 I likhet med vad sökanden har gjort gällande konstaterar tribunalen att det vid första påseende kan anses som exceptionellt lång tid att utredningen, då förevarande talan väcktes, hade tagit mer än 41 månader i anspråk. Frågan huruvida en sådan tidsfrist kan motiveras eller inte av målets komplexitet är emellertid inte relevant i förevarande mål för att pröva denna grund, som gäller huruvida begäran att den aktuella utredningen ska avslutas har varit föremål för ett underförstått avslag eller inte. Det ska härvid påpekas att frågan huruvida de aktuella grundläggande rättigheterna eventuellt har åsidosatts ska bedömas vid den tidpunkt då ett beslut avseende sökanden fattas med anledning av Olafs utredning.

Yrkandet om ogiltigförklaring av Olafs beslut att neka sökanden tillgång till handlingar som berör honom inom utredningen

Parternas argument

- 36 Sökanden har anfört att ett beslut att inte bevilja tillgång till handlingar i en utredning som Olaf genomför ska vara tillräckligt motiverat, sedan en konkret och individuell prövning gjorts av varje handling som begärts utlämnad och sedan det fastställts att det föreligger ett verkligt och inte hypotetiskt behov att skydda utredningens sekretess och effektiviteten i framtida utredningar. I förevarande fall ges i skrivelsen av den 10 juni 2011 från Olafs generaldirektör emellertid inte någon konkret redogörelse för på vilket sätt de begärda handlingarna undergräver ett intresse som skyddas av förordning nr 1049/2001. Sökanden har även gjort gällande att Olaf oåterkalleligen har äventyrat hans möjlighet att utöva sin rätt till försvar och åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att inte bevilja honom tillgång till de handlingar som berör honom.
- 37 Kommissionen motsätter sig sökandens argument.

Tribunalens bedömning

- 38 Förordning nr 1049/2001 återspeglar, enligt skäl 1 däri, den vilja som kommer till uttryck i artikel 1 andra stycket i FEU, att markera en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. I skäl 2 i nämnda förordning anges således att allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar hänger samman med institutionernas demokratiska natur (se domstolens dom av den 21 juli 2011 i mål C-506/08 P Sverige mot MyTravel och kommissionen, REU 2011, s. I-6237, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 39 För att uppnå detta mål syftar förordning nr 1049/2001, såsom anges i skäl 4 och artikel 1 i förordningen, till att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar (se domen i det ovan i punkt 38 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommissionen, punkt 73 och där angiven rättspraxis).
- 40 Rätten till tillgång till handlingar är emellertid underkastad vissa begränsningar av hänsyn till allmänna eller privata intressen. Närmare bestämt, och i enlighet med vad som anges i skäl 11 i förordningen, föreskrivs i artikel 4 i förordningen ett antal undantagsbestämmelser som ger institutionerna rätt att neka tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för något av de intressen som skyddas i denna artikel (se domen i det ovan i punkt 38 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommissionen, punkt 74 och där angiven rättspraxis).
- 41 Dessa undantag utgör emellertid en avvikelse från principen att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar, och de ska tolkas och tillämpas restriktivt (se domen i det ovan i punkt 38 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommissionen, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

- 42 När en institution beslutar att avslå en ansökan om att en handling ska lämnas ut är den således i princip skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av det av institutionen åberopade undantaget i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Risken för att detta intresse skadas måste vidare rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (domen i det ovan i punkt 38 nämnda målet Sverige mot MyTravel och kommissionen, punkt 76 och där angiven rättspraxis).
- 43 Det står emellertid i detta sammanhang den berörda institutionen fritt att grunda sig på allmänna presumptionsregler som är tillämpliga på vissa kategorier av handlingar, eftersom allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (se domstolens dom av den 14 november 2013 i de förenade målen C-514/11 P och C-605/11 P, LPN och Finland mot kommissionen, punkt 45, och där angiven rättspraxis). Denna allmänna presumptionsregel utesluter inte att det kan visas att en viss handling som begärts utlämnad inte omfattas av presumptionen eller att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut i enlighet med sista delen av meningens i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Vidare är den berörda institutionen inte skyldig att grunda sitt beslut på denna allmänna presumptionsregel. Den kan alltid göra en konkret prövning av de handlingar som omfattas av en begäran om tillgång till handlingar och lämna en konkret motivering (domen i det ovannämnda målet LPN och Finland mot kommissionen, punkterna 66 och 67).
- 44 Tribunalen ska mot bakgrund av dessa principer pröva sökandens yrkanden i den del de avser ogiltigförklaring av Olafs beslut att neka sökanden tillgång till de handlingar i utredningen som berör honom.
- 45 I skrivelsen av den 10 juni 2011 från Olafs generaldirektör har Olaf identifierat åtta handlingar som sökanden begärt att få tillgång till. Efter att ha gjort en konkret prövning av handlingarna angav Olaf skälen till att de inte skulle lämnas ut.
- 46 Sökanden har begärt att få tillgång till följande handlingar:
- Protokollet från ett möte daterat den 27 november 2007 (nedan kallad handling 1).
 - Olafs skrivelse av den 21 maj 2010 (nedan kallad handling 2).
 - Olafs interna beslut av den 16 oktober 2007 att utse en utredare (nedan kallad handling 3).
 - Rapport från kontroll på plats den 29 juli 2010 (nedan kallad handling 4).
 - Skrivelse till Olaf som mottogs den 14 september 2010 (nedan kallad handling 5).
 - Skrivelse till Olaf som mottogs den 25 juni 2009 (nedan kallad handling 6).
 - Information avsedd för Olafs övervakningskommitté från den 19 september 2008 och som avser ett pågående ärende som inletts mer än nio månader tidigare (nedan kallad handling 7).
 - Inledande av en extern utredning den 16 oktober 2007 (nedan kallad handling 8).
- 47 Med hänsyn till de argument sökanden åberopat till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av Olafs beslut att inte bevilja tillgång till de begärda handlingarna kommer tribunalen först att fastställa huruvida Olaf har uppfyllt sin motiveringsplikt. Därefter kommer tribunalen att pröva om de skäl som Olaf anfört avseende de åberopade undantagen är välgrundade och slutligen om det föreligger ett övervägande allmänintresse av att de aktuella handlingarna lämnas ut.

- 48 Tribunalen konstaterar för det första att Olaf har uppfyllt sin motiveringsplikt. Det ankommer härvid på den institution som nekat tillgång till en handling att lämna en motivering som gör det möjligt att förstå och kontrollera dels om den begärda handlingen verkligen berör det område som avses i det åberopade undantaget, dels om det skyddsbehov som undantaget avser verkligen föreligger (se tribunalens dom av den 12 september 2013 i mål T-331/11, Besselink mot rådet, punkt 99 och där angiven rättspraxis).
- 49 I förevarande fall har Olaf tydligt angett de undantag för sökanden som man grundade sitt beslut att inte bevilja tillgång till de begärda handlingarna på. Olaf åberopade härvid för det första, för samtliga handlingar, såväl undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, om skydd för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, som undantaget i artikel 4.1 b i nämnda förordning avseende den enskildes privatliv och integritet. För handlingarna 1, 3, 4, 7 och 8, åberopade Olaf för det andra undantaget i artikel 4.3 första stycket i samma förordning avseende skydd för institutionens beslutsförfarande. För handlingarna 1, 2, 4, 6 och 7 åberopade Olaf slutligen undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i samma förordning avseende skydd för affärsintressen.
- 50 Enligt skrivelsen av den 10 juni 2011 från Olafs generaldirektör har handlingarna 1, 3, 4, 7 och 8 upprättats för internt bruk och utgör en del av förberedande överläggningar och konsultationer inom Olaf. Handlingarna 2, 4 och 5 avser skriftväxlingen mellan Olaf och de nationella behöriga myndigheterna och innehåller information om verksamheten. Informationen har utbyttts inom ramen för utredningar som utförts av Olaf och nationella myndigheter i vissa specifika fall. Handling 6 gäller en skrivelse från en annan näringsidkare som tillhandahåller uppgifter som är användbara för Olaf. Samtliga dessa handlingar täcks av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001. Olaf prövade därefter om det förelåg ett övervägande allmänintresse och kom fram till att så inte var fallet. Byrån har härvid betonat att med hänsyn till att utredningar som görs i syfte att bekämpa bedrägeri är av mycket specifik karaktär och att de upplysningar som Olaf samlar in är konfidentiella krävs det tydliga belägg för att det föreligger ett allmänintresse som motiverar att handlingar avseende en utredning lämnas ut till allmänheten. Slutligen prövade Olaf möjligheten att bevilja delvis tillgång till de begärda handlingarna. Då det bedömdes att informationen i dessa handlingar omfattas av åtminstone ett av de åberopade undantagen kom Olaf fram till att tillgång inte kunde beviljas.
- 51 Vad för det andra gäller frågan huruvida Olaf hade stöd för sitt beslut att inte bevilja sökanden tillgång till nämnda handlingar såvitt avser de åberopade undantagen, och mera specifikt det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, om skydd för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, gör tribunalen följande bedömning. Det är utrett att de åtta aktuella handlingarna gäller utredningar i den mening som avses i nämnda artikel och att dessa utredningar pågick när det nämnda beslutet antogs.
- 52 Olaf hade därför i princip rätt att åberopa undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 6 juli 2006 i de förenade målen T-391/03 och T-70/04, Franchet och Byk mot kommissionen, REG 2006, s. II-2023, punkt 113).
- 53 Att handlingen i fråga avser en inspektion eller en utredning är dock inte i sig tillräckligt för att motivera tillämpningen av det åberopade undantaget. Den berörda institutionen måste även förklara på vilket sätt utlämnande av den aktuella handlingen rent konkret och faktiskt skulle skada det intresse som skyddas av det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001.
- 54 I förevarande mål konstaterar tribunalen emellertid att Olaf, i skrivelsen från dess generaldirektör av den 10 juni 2011, har angett skälen till att ett utlämnande av de handlingar till vilka tillgång begärts skulle skada det skyddade intresset. Utöver det faktum att handlingarna 1–8 gäller den pågående utredningen, avslöjas i flera handlingar bevis som erhållits från olika källor. Ett utlämnande skulle kunna innebära att personer eller enheter som är föremål för utredningen varnas innan alla bevis samlats in. Dessa handlingar skulle likaså kunna utgöra bevisning i förfaranden vid nationella

domstolar. Att lämna ut dem skulle således kunna leda till att de inte kan användas på ett effektivt sätt av dessa domstolar. I handlingarna 1, 2, 4, 5 och 7 redogörs dessutom för Olafs strategi och hur utredningen utförs. Ett utlämnande skulle kunna ge en fingervisning om arbetsmetoderna i förevarande fall och följaktligen medföra att Olafs uppgifter utfördes mindre effektivt. Handlingarna 2, 4 och 5 avser samtliga informationsutbyte med nationella myndigheter inom ramen för denna utredning och ett utlämnande skulle kunna ha negativ inverkan på den anda av ömsesidigt förtroende som är nödvändig för att samarbetet med de nationella myndigheterna i den aktuella utredningen ska fortlöpa på ett bra sätt. Ett utlämnande av dessa handlingar skulle vidare även röja utredningsstrategierna, de vidtagna åtgärderna och tolkningen av förfarandena. Slutligen skulle ett utlämnande till allmänheten av handlingar såsom till exempel handling 6 – en skrivelse från en näringsidkare som lämnar uppgifter till Olaf – röja uppgiftslämnarens identitet, varpå dennes anonymitet följaktligen inte längre skulle kunna skyddas. Detta i sin tur skulle leda till att enskilda avskräcktes från att lämna uppgifter om eventuella bedrägerier och på så sätt beröva Olaf och kommissionen uppgifter som är användbara för att inleda utredningar i syfte att skydda Europeiska unionens finansiella intressen.

- 55 Vad vidare gäller kritiken om att utredningen i fråga tagit orimligt lång tid är denna verkningslös. Även om det skulle påvisas att utredningen tagit orimligt lång tid i anspråk innebär inte detta ett ifrågasättande av lagenligheten av Olafs beslut att inte bevilja sökanden tillgång till de nämnda handlingarna såvitt avser de åberopade undantagen.
- 56 Mot bakgrund av vad som anförts ovan finner tribunalen att Olaf med rätta kunde anse att det skulle skada den pågående utredningen att lämna ut de handlingar som det begärts tillgång till.
- 57 Sökanden har för övrigt inte åberopat något argument till stöd för denna grund som syftar till att vederlägga Olafs slutsats att delvis tillgång inte kunde beviljas.
- 58 Vad gäller det övervägande allmänintresset i den mening som avses i artikel 4.2 sista satsen i förordning nr 1049/2001, erinrar tribunalen slutligen om att något sådant intresse inte föreligger enligt vad som anges i skrivelsen av den 10 juni 2011 från Olafs generaldirektör.
- 59 Bedömningen att det inte föreligger något övervägande allmänintresse i den mening som avses i artikel 4.2 sista satsen i förordning nr 1049/2001 är inte behäftad med något fel.
- 60 Det måste nämligen konstateras att utredningen fortfarande pågick då Olaf antog beslutet att inte bevilja sökanden tillgång till de aktuella handlingarna. Vidare har sökanden inte anfört några väl underbyggda argument vid tribunalen som möjliggör slutsatsen att Olaf gjorde en felaktig bedömning då den fann att det inte förelåg något övervägande allmänintresse, i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001, som motiverade att de aktuella handlingarna lämnades ut.
- 61 I den mån sökanden hävdar att det övervägande allmänintresset består i rätten till försvar är det tillräckligt att konstatera att rätten att få tillgång till handlingar inte är beroende av arten av det särskilda intresse som den som ansöker om tillgång kan ha, eller inte ha, av att erhålla den begärda informationen (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet, REG 2007, s. I-1233, punkt 44).
- 62 Vidare saknas det likaså stöd för sökandens argument att det förhållandet att han inte har tillgång till handlingarna i utredningsakten kränker hans rätt till försvar och strider mot artiklarna 42 och 48.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Tribunalen erinrar härvid om följande. För det första har förevarande talan väckts med stöd av förordning nr 1049/2001, med anledning av ett beslut att inte bevilja tillgång till handlingar. Det är för det andra ostridigt att utredningen inte var avslutad och ännu inte hade lett till att en slutrapport upprättats när förevarande talan väcktes. Något

uppföljningsbeslut hade därmed inte heller antagits. För övrigt, och tvärtemot vad sökanden har påstått, syftar förordning nr 1049/2001 faktiskt till att garantera var och en tillgång till handlingar. En handling som lämnats ut med stöd av dessa bestämmelser blir därför offentlig.

- 63 I detta sammanhang ska det noteras att vilka rättigheter som än följer av förordning nr 1049/2001 är Olaf inte skyldig att bevilja en person som påstår sig berörd av en pågående utredning tillgång till handlingarna i akten i en sådan utredning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2008 i det ovan i punkt 34 nämnda målet Franchet och Byk mot kommissionen, punkterna 255–258).
- 64 Tribunalen påpekar härvid att tillgång till de handlingar som ingår i Olafs akter beträffande en av dess utredningar ges – med undantag för rätten för den berörde att erhålla protokollet från vederbörandes möte med Olaf – under ett uppföljningsförfarande. Olafs slutrekommendation tillställs nämligen unionens behöriga myndigheter eller nationella myndigheter. Om dessa myndigheter har för avsikt att vidta sanktionsåtgärder mot en person som berörs av utredningen, i förevarande fall sökanden, är de skyldiga att ge honom tillfälle att utöva sin rätt till försvar i enlighet med det tillämpliga administrativa förfarandet eller brottmålsförfarandet. Sökanden kommer således att ha möjlighet att använda sig av de rättsmedel som genom dessa myndigheter blir tillgängliga, med förbehåll för tillämpliga förfaranderegler.
- 65 Såsom följer av ovanstående överväganden finner tribunalen avslutningsvis att Olaf gjorde en riktig bedömning när den beslutade att inte bevilja tillgång till de begärda handlingarna med stöd av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 66 Talan ska följaktligen ogillas. Det saknas härvid anledning att pröva sökandens argument avseende övriga undantag som Olaf åberopat för att motivera beslutet att inte bevilja tillgång till de aktuella handlingarna.

Rättegångskostnader

- 67 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet ska yrkandet bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Lian Catinis ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Kancheva

Wetter

Kreuschitz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 maj 2014.

Underskrifter