

SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (tretji senat)

z dne 6. julija 2006*

V združenih zadevah T-391/03 in T-70/04,

Yves Franchet in **Daniel Byk**, uradnika Komisije Evropskih skupnosti, stanujoča v Luxembourg (Luksemburg), ki ju zastopata G. Vandersanden in L. Levi, odvetnika,

tožeči stranki,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo D. Maidani, J.-F. Pasquier in P. Aalto, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločb Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) in Komisije, s katerima je bil tožečima strankama zavrnen dostop do določenih dokumentov glede preiskave v zvezi z Eurostatom,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (tretji senat),

v sestavi M. Jaeger, predsednik, V. Tiili, sodnica, in O. Czúcz, sodnik,
sodni tajnik: I. Natsinas, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. septembra 2005

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

¹ Člen 255 ES določa:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu z odstavkoma 2 in 3.

2. Splošna načela in omejitve iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za to pravico dostopa do dokumentov, določi Svet v skladu s postopkom iz člena 251 v dveh letih po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe.

[...]“

2 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL L 145, str. 43) določa načela, pogoje in omejitve pravice do dostopa do dokumentov teh institucij, ki je določena v členu 255 ES. Ta uredba velja od 3. decembra 2001.

3 Člen 2(1) in (3) Uredbe št. 1049/2001 določa:

„1. Vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic imajo pravico do dostopa do dokumentov institucij ob upoštevanju načel, pogojev in omejitev, določenih s to uredbo.

[...]

3. Ta uredba se uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije.“

- 4 Člen 4 Uredbe št. 1049/2001, ki se nanaša na izjeme od zgoraj navedene pravice do dostopa, določa:

„[...]

2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[...]

— sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

— namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[...]

6. Če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.

[...]“

5 Člen 6(1) Uredbe št. 1049/2001 določa, da „[...] p]rosilec ni dolžan navesti razlogov za prošnjo.“

6 Člen 8(1) Uredbe št. 1049/2001 določa:

„Potrdilna prošnja se obravnava takoj. V 15 delovnih dneh od vpisa take prošnje v register institucija odobri dostop do zahtevanega dokumenta in zagotovi dostop v skladu s členom 10 v tem roku ali pa v pisnem odgovoru navede razloge za celovito ali delno zavrnitev. Pri celoviti ali delni zavrnitvi institucija prosilca seznaní s sredstvi, ki jih ima na voljo, kakršna so začetek sodnega postopka proti instituciji in/ali pritožba varuhu človekovih pravic pod pogoji, določenimi v členu 230 oziroma 195 Pogodbe ES.“

7 S Sklepom Komisije 2001/937/ES, ESPJ, Euratom z dne 5. decembra 2001 o spremembi njenega poslovnika (UL L 345, str. 94) se je razveljavil Sklep Komisije 94/90/ESPJ, ES, Euratom z dne 8. februarja 1994 o dostopu javnosti do dokumentov Komisije (UL L 46, str. 58), ki je za Komisijo zagotavljal izvajanje kodeksa ravnanja v zvezi z dostopom javnosti do dokumentov Sveta in Komisije (UL 1993, L 340, str. 41, v nadaljevanju: kodeks ravnanja), ki sta ga Svet in Komisija potrdila 6. decembra 1993.

8 Člen 3 priloge k Sklepu 2001/937 določa:

„Obravnava začetnih prošenj

[...]

Generalni direktor ali vodja pristojne službe, ali direktor, imenovan za ta namen v Generalnem sekretariatu, ali direktor, imenovan na [Evropskem] uradu za boj proti goljufijam (OLAF), kadar se prošnja nanaša na dokumente, povezane z dejavnostmi OLAF iz člena 2(1) in (2) Sklepa Komisije 1999/352/ES, ESPJ, Euratom o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), ali uradnik, imenovan za ta namen, prosilca seznani o odločitvi glede njegove prošnje.

V vsaki, tudi delni odločitvi, s katero se prošnja zavrne, je prosilec obveščen o tem, da ima pravico v petnajstih delovnih dneh od prejema odločitve vložiti potrdilno prošnjo generalnemu sekretarju Komisije ali direktorju OLAF, kadar potrdilna prošnja zadeva dokumente, povezane z dejavnostjo OLAF iz člena 2(1) in (2) Sklepa št. 1999/352/ES, ESPJ, Euratom.“

- 9 Poleg tega člen 4 priloge k Sklepu 2001/937 glede obravnave potrdilnih prošenj določa:

„Skladno s členom 14 Poslovnika Komisije je pristojnost odločanja o potrdilnih prošnjah prenesena na generalnega sekretarja. Kadar pa se potrdilna prošnja nanaša na dokumente, povezane z dejavnostmi OLAF iz člena 2(1) in (2) Sklepa št. 1999/352/ES, ESPJ, Euratom, je pristojnost odločanja prenesena na direktorja OLAF.

Generalni direktorat ali služba pomaga Generalnemu sekretariatu pri pripravi odločitve.

Odločitev sprejme generalni sekretar ali direktor OLAF v soglasju s pravno službo.

Prosilca se o odločitvi obvesti pisno, eventualno z elektronskimi sredstvi, in se ga seznaniti s pravico do vložitve pravnega sredstva pred Sodiščem prve stopnje oziroma vložiti pritožbo pri evropskem varuhu človekovih pravic.“

- 10 Člen 8(2) Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. maja 1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) (UL L 136, str. 1) določa:

„Zaupnost in varstvo podatkov

[...]

2. Podatki v kakršnikoli obliki, poslani ali dobljeni med notranjimi preiskavami, se obravnavajo kot poslovna skrivnost in se varujejo v skladu z določbami, ki veljajo za institucije Evropskih skupnosti.

Takšni podatki se ne sme[jo] pošiljati drugim osebam kakor osebam v institucijah Evropskih skupnosti ali držav članic, katerih funkcija zahteva poznavanje teh podatkov, niti se ne smejo uporabljati v druge namene kakor za preprečevanje goljufij, korupcije ali drugih nezakonitih dejanj.“

11 Člen 9 Uredbe št. 1073/1999 določa:

„Poročilo o opravljeni preiskavi in sprejeti ukrepi po zaključku preiskave

1. Po zaključku preiskave, ki jo izvede [OLAF], ta pod vodstvom direktorja pripravi poročilo, v katerem navede ugotovljena dejstva, morebitno finančno izgubo in ugotovitve preiskave vključno s priporočili direktorja [OLAF] o ukrepih, ki jih je treba sprejeti.

2. Pri pripravi takšnih poročil se morajo upoštevati postopkovne zahteve, določene v nacionalni zakonodaji posamezne države članice. Tako pripravljena poročila so dopustni dokazi v upravnih ali sodnih postopkih države članice, v katerih se njihova uporaba izkaže za potrebno, na isti način in pod istimi pogoji kakor upravna poročila, ki jih pripravijo nacionalni upravni inšpektorji. Za ta poročila veljajo ista pravila ocenjevanja, kakor veljajo za upravna poročila, ki jih pripravijo nacionalni upravni inšpektorji, in so tem poročilom enakovredna.

3. Poročila, pripravljena po opravljeni zunanji preiskavi, in vsi koristni dokumenti v zvezi s preiskavo se pošljejo pristojnim organom zadevnih držav članic v skladu s pravili, ki veljajo za zunanje preiskave.

4. Poročila, pripravljena po opravljeni notranji preiskavi, in vsi koristni dokumenti v zvezi s preiskavo se pošljejo zadevni instituciji, organu, uradu ali agenciji. Institucija, organ, urad ali agencija na podlagi notranje preiskave sproži ustrezne postopke, predvsem disciplinske ali sodne, kakor zahtevajo rezultati teh preiskav, in o tem poroča direktorju [OLAF] v roku, ki ga ta določi v ugotovitvah na koncu poročila.“

12 Člen 10 Uredbe št. 1073/1999 določa:

„Podatki, ki jih pošilja [OLAF]

1. [OLAF] lahko kadarkoli pošlje pristojnim organom zadevne države članice podatke, ki jih je pridobil med zunanjo preiskavo, brez vpliva na člene 8, 9 in 11 te uredbe in na določbe Uredbe (Euratom, ES) št. 2185/96.

2. Direktor [OLAF] pošlje sodnim organom države članice podatke, ki jih je [OLAF] pridobil med notranjo preiskavo zadev, ki bi lahko imele za posledico kazenski postopek, brez vpliva na člene 8, 9 in 11 te uredbe. Ob upoštevanju zahtev preiskave o tem hkrati obvesti tudi zadevno državo članico.

3. [OLAF] lahko kadarkoli pošlje instituciji, organu, uradu ali agenciji podatke, ki jih je pridobil med notranjo preiskavo, brez vpliva na člena 8 in 9 te uredbe.“

Dejansko stanje

13 Tožeči stranki, Yves Franchet in Daniel Byk, sta nekdanja generalni direktor oziroma direktor Eurostata (statističnega urada Evropskih skupnosti).

- 14 Več notranjih revizij Eurostata je pokazalo na morebitne nepravilnosti v finančnem poslovanju. Posledično je OLAF uvedel več preiskav, med drugim glede pogodb, ki jih je Eurostat sklenil z družbami Eurocost, Eurogramme in Datashop – Planistat, ter glede finančnih pomoči, ki so bile tem dodeljene.
- 15 OLAF je v skladu s členom 10 Uredbe št. 1073/1999 luksemburškim sodnim organom 4. julija 2002 poslal spis o notranji preiskavi glede družbe Eurocost, v katerem je bil osumljen Y. Franchet, in drug spis o zunanji preiskavi glede družbe Eurogramme. OLAF je 19. marca 2003 francoskim sodnim organom poslal tudi spis o zadevi Datashop – Planistat, v katerem sta bili osumljeni obe tožeči stranki.
- 16 Tožeči stranki sta bili 21. maja 2003 na lasten predlog razporejeni na drugo delovno mesto.
- 17 Komisija je 11. junija 2003 naročila notranji revizijski službi (NRS), da v okviru postopka razrešnice preuči pogodbe, ki jih sklenil Eurostat, in finančne pomoči, ki jih je dodelil. NRS je pripravila tri poročila, prvo z dne 7. julija, drugo z dne 24. septembra in tretje (v nadaljevanju: končno poročilo NRS) z dne 22. oktobra 2003.
- 18 9. julija 2003 je Komisija začela disciplinski postopek proti tožečima strankama. Ta postopek je bil takoj prekinjen, ker je še vedno potekala preiskava OLAF. Komisija je vzpostavila tudi multidisciplinarno delovno skupino.

19 Tožeči stranki sta s sklicevanjem na splošno zahtevo po preglednosti in temeljno pravico dostopa do dokumentov iz člena 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, razglašene 7. decembra 2000 v Nici (UL 2000, C 364, str. 1), in na določbe iz Uredbe št. 1049/2001 ter Sklepa 2001/937 25. julija 2003 zaprosili za dostop do naslednjih dokumentov:

„ — dopisa ali dopisov, ki ga ali jih je OLAF poslal luksemburškim sodnim organom za zadevi Eurocost in Eurogramme, s prilogami in seznamom teh prilog;

— dopisov, ki jih je OLAF poslal francoskim sodnim organom v zadevi Datashop – Planistat, s prilogami in seznamom teh prilog. Posebej je naveden dopis, verjetno z dne 19. marca 2003 (št. 003441), s sklicem CMS št. IO/2002/510 – Eurostat/Datashop/Planistat;

— obvestila OLAF Komisiji, ki je bilo navedeno v Sporočilu za medije z dne 19. maja 2003 (IP/03/ [709]);

— vseh drugih sporočil OLAF Komisiji“.

20 Dostop je bil zavržen z dopisom OLAF z dne 18. avgusta 2003 (v nadaljevanju: Odločba z dne 18. avgusta 2003). Ta dopis določa:

„[...]

Izjeme, ki se uporabljajo za dokumente, za katere ste zaprosili v prvi in drugi prošnji, so namenjene varstvu sodnih postopkov ter namena inšpekcij, preiskav in revizij. Dopisi, za katera ste zaprosili v obeh prošnjah, so bistven del spisa, ki ga je OLAF poslal sodnim organom držav članic za nacionalne sodne postopke, in se nanašajo na zadeve, glede katerih še vedno poteka preiskava. Kot taki so varovani z zgoraj omenjenimi izjemami.

Glede tretje prošnje je OLAF sporočilo, do katerega je bil zahtevan dostop, za Komisijo pripravil na podlagi člena 10(3) Uredbe [št.] 1073/1999 z dne 25. maja 1999, ki OLAF v okviru preiskovalne naloge omogoča obveščanje institucije. To je dokument, ki ga je OLAF naslovil v okviru preiskave, zato je zajet z izjemo za varstvo namena inšpekcij, preiskav in revizij.

Vaša prošnja v četrti prošnji ni podrobneje opredeljena. Žal nam ni uspelo identificirati zadevnega dokumenta oziroma zadevnih dokumentov. Hvaležen bi vam bil torej za dodatne informacije, s katerimi bi svojo začetno prošnjo podrobneje opredelili.

[...]“

21 8. septembra 2003 sta tožeči stranki vložili potrdilno prošnjo.

22 Potrdilna prošnja tožečih strank je bila zavrnjena z dopisom OLAF z dne 1. oktobra 2003 (v nadaljevanju: prva izpodbijana odločba). V njej je navedeno:

„[...]“

Po temeljiti preučitvi vaše prošnje in začetne odločbe, ki vam jo je poslal OLAF, potrjujem, da vam OLAF na tej stopnji ne more poslati dokumentov, za katere ste zaprosili.

1. Zatrjujete, da so bili dokumenti, navedeni v prvi in drugi prošnji, objavljeni, in sicer nepravilno. Ti dokumenti dejansko nikoli niso bili zakonito objavljeni.

Zatrjujete, da ‚sta gospoda Franchet in Byk neposredno osumljena v tej zadevi in torej še posebej zainteresirana za dostop do teh dokumentov‘. Pravico dostopa javnosti do dokumentov na podlagi Uredbe [št.] 1049/2001 je treba razlikovati od pravice zainteresirane osebe do dostopa do spisa. Prva je pravica, ki je zagotovljena vsaki fizični ali pravni osebi in se nanaša na vse dokumente, ki jih hrani institucija. Ta ureditev za odobritev dostopa do dokumentov ne zahteva, naj prosilec dokaže interes. Dostop do dokumentov je treba odobriti, razen če zanje velja ena od izjem, naštetih v [členu] 4 Uredbe. V tem primeru OLAF iz razlogov, pojasnenih v nadaljevanju, meni, da nobenega od dokumentov iz vaše prošnje za dostop ni mogoče razkriti na podlagi Uredbe [št.] 1049/2001.

Nasprotno pa ima oseba v nacionalnem sodnem postopku in/ali disciplinskem postopku Skupnosti pravico dostopa do spisa, ki ga zadeva, v skladu z ustreznim predpisom.

Ker v Franciji in Luksemburgu potekajo sodne preiskave, dostop do podatkov urejajo postopkovna pravila, ki se uporabljajo v teh dveh državah. Lahko se obrnete na pristojne francoske in/ali luksemburške organe ter pri njih zaprosite za pravico do dostopa do spisa, ki jim je bil poslan. O prošnji morajo odločiti omenjeni organi, OLAF pa njihovi odločitvi ne bo nasprotoval.

Zatrjujete, da obstaja višji javni interes za to, da se D. Byku in Y. Franchetu omogoči dostop do dokumentov iz prve in druge prošnje. Mi pa pravice do obrambe Y. Francheta in D. Byka štejemo bolj za zasebne interese kot za višje javne interese. Kot je že bilo zapisano, bosta imela v primernem roku pravico do dostopa do celotnega spisa v okviru morebitnih disciplinskih ali sodnih postopkov.

2. Zatrjujete, da je nenatančno trditi, da naj bi za vsak dokument, ki ga OLAF naslovi v okviru preiskave, veljala izjema za varstvo namenov obravnavanj, preiskav in revizij, ki jo določa [člen] 4 Uredbe. Vendar OLAF tega ni trdil.

Nasprotno pa smo to izjemo navedli v zvezi s posebnimi dokumenti, za katere ste zaprosili, natančneje: v zvezi z dopisi, naslovljenimi na francoske in luksemburške organe ter na Komisijo. Ti dopisi nacionalnim sodnim organom vsebujejo povzetek izsledkov preiskav OLAF. Če bi OLAF omogočil dostop do teh dopisov, bi to lahko škodovalo nacionalnim sodnim postopkom, saj so ti sestavni del sodnih spisov in jih zato ni mogoče poslati prej, kot predvidevajo nacionalni postopki.

Sporočilo Komisiji vsebuje tudi povzetek rezultatov preiskave, za katere je OLAF presodil, da so za Komisijo pomembni, da bi lahko sprejela vse potrebne ukrepe za varstvo svojih interesov. Posledično so razlogi, zaradi katerih je OLAF zavrnil razkritje dokumentov, posebni v primeru zahtevanih dokumentov, in ne pomenijo splošne utemeljitve, kot ste trdili.

3. V zvezi s četrto prošnjo smo ugotovili, da je OLAF generalnemu sekretarju Komisije med 23. septembrom 1999 in 25. septembrom 2003 poslal 35 sporočil glede preiskav v zvezi z Eurostatom. Vsa ta sporočila vsebujejo rezultate preiskave,

katerih razkritje bi škodovalo sodnim postopkom, ki potekajo v Franciji in Luksemburgu. Posledično zanje veljata izjemi v zvezi z inšpekcijami, preiskavami in revizijami ter izjema v zvezi s sodnimi postopki.

[...]“

- 23 Končno poročilo glede družbe Eurogramme je bilo pripravljeno julija 2002.
- 24 OLAF je 25. septembra 2003 pripravil končni poročili o opravljeni preiskavi v zadevah Eurocost in Datashop – Planistat v smislu člena 9 Uredbe št. 1073/1999. Tožeči stranki sta 10. oktobra 2003 prejeli kopijo teh poročil. Istega dne sta poleg tega prejeli kopijo vmesnega poročila NRS z dne 7. julija 2003, vendar brez prilog.
- 25 Tožeči stranki sta z dopisom z dne 21. oktobra 2003 vložili novo prošnjo za dostop do različnih dokumentov, med njimi do končnega poročila NRS. 29. oktobra 2003 sta pripravili dopolnilno prošnjo za priloge k Poročilu NRS z dne 7. julija 2003, to poročilo pa jima je bilo poslano z dopisom z dne 10. oktobra 2003.
- 26 Ker na ti prošnji ni bilo odgovora, sta tožeči stranki 2. decembra 2003 vložili potrdilno prošnjo.

- 27 Ta potrdilna prošnja je bila zavrnjena z Odločbo Komisije z dne 19. decembra 2003 (v nadaljevanju: druga izpodbijana odločba). Zavrnitev je obrazložena takole:

„[...]

Žal vam moram potrditi, da vam teh dokumentov ne moremo poslati. Njihovo razkritje bi namreč škodovalo namenu te preiskave, ker bi motilo izvajanje dejanj, potrebnih za sprejetje ustreznih ukrepov. Zato je treba dostop do teh dokumentov v skladu z določbami člena 4(2), tretja alineja, Uredbe [...] št. 1049/2001 zavrniti. Upoštevajoč občutljivost tega področja in strukturo dokumentov delni dostop, kot ga predpisuje člen 4(6) zgoraj omenjene uredbe, ni mogoč. Poleg tega nimam nobene podlage, da bi lahko sklepal, da bi v tem določenem primeru javni interes za razkritje informacij iz dokumentov, ki so se zahtevali, prevladal nad potrebo po varstvu namena preiskave.

[...]“

Postopek

- 28 Tožeči stranki sta 27. novembra 2003 v sodnem tajništvu Sodiša prve stopnje vložili tožbo v zadevi T-391/03 proti Odločbi z dne 18. avgusta 2003 in proti prvi izpodbijani odločbi.

- 29 Z ločeno vlogo, vloženo istega dne, sta predlagali odločanje po hitrem postopku na podlagi člena 76a Poslovnika Sodišča prve stopnje.
- 30 Četrty senat Sodišča prve stopnje, ki mu je bila zadeva takrat dodeljena, je predlog za obravnavanje po hitrem postopku zavrnil s sklepom z dne 17. decembra 2003, ki je bil tožečima strankama vročen 22. decembra 2003.
- 31 Tožeči stranki sta 19. februarja 2004 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložili tožbo v zadevi T-70/04 proti odločbi Komisije, s katero sta bili prošnji za dostop do različnih dokumentov, vloženi 21. in 29. oktobra 2003, zavrjnjeni z molkom organa, in proti drugi izpodbijani odločbi.
- 32 Na začetku novega sodnega leta se je sestava senatov Sodišča prve stopnje spremenila, sodnik poročevalec je bil dodeljen tretjemu senatu, ki mu je bila ta zadeva posledično dodeljena.
- 33 S Sklepom predsednika tretjega senata Sodišča prve stopnje z dne 13. julija 2005 sta bili zadevi T-391/03 in T-70/04 v skladu s členom 50 Poslovnika združeni za namene ustnega postopka in izdaje sodbe.
- 34 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Sodišče prve stopnje (tretji senat) začelo ustno obravnavo in v okviru ukrepov procesnega vodstva, določenih v členu 64 Poslovnika, postavilo pisna vprašanja tožečima strankama in Komisiji. Stranke so odgovorile v roku, ki jim je bil določen.

- 35 Stranke so ustne navedbe in odgovore na ustna vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče prve stopnje, podale na obravnavi 15. septembra 2005.
- 36 S sklepom z dne 26. septembra 2005 je Sodišče prve stopnje v skladu s členom 65(b), členom 66(1) in členom 67(3), tretji pododstavek, Poslovnika tožeči stranki odredilo, naj predloži sporne dokumente, obenem pa je predvidelo, da ti dokumenti ne bodo poslani tožečima strankama v okviru tega postopka. Zahtevi je bilo ugodeno.
- 37 Ustni postopek se je zaključil s sklepom predsednika tretjega senata Sodišča prve stopnje z dne 8. novembra 2005.

Predlogi strank

- 38 V okviru tožbe v zadevi T-391/03, tožeči stranki Sodišču prve stopnje predlagata, naj:
- razglasi za nični Odločbo z dne 18. avgusta 2003 in Prvo izpodbijano odločbo;
 - Komisiji naloži plačilo vseh stroškov.

39 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

- tožbene predloge razglasi za nedopustne v delu, v katerem se nanašajo na razglasitev ničnosti Odločbe z dne 18. avgusta;
- predloge za razglasitev ničnosti Prve izpodbijane odločbe zavrne kot neutemeljene;
- tožecima strankama naloži plačilo stroškov.

40 V okviru tožbe T-70/04 tožeči stranki Sodišču prve stopnje predlagata, naj:

- razglasi za nični odločbo Komisije, s katero sta bili prošnji za dostop do različnih dokumentov, vloženi 21. in 29. oktobra 2003, zavrneni z molkom organa, in drugo izpodbijano odločbo;
- Komisiji naloži plačilo vseh stroškov.

41 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

- tožbene predloge razglasi za nedopustne v delu, v katerem se nanašajo na razglasitev ničnosti odločbe o zavrnitvi z molkom organa;

- predloge za razglasitev ničnosti druge izpodbijane odločbe zavrne kot neutemeljene;

- tožecima strankama naloži plačilo stroškov.

Pravo

Dopustnost

Trditve strank

- ⁴² Komisija meni, da Odločba z dne 18. avgusta 2003 v okviru tožbe v zadevi T-391/03 ni dokončen akt in ga tako ni mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo.
- ⁴³ Glede tožbe v zadevi T-70/04 Komisija trdi, da je tožba proti odločbi, s katero sta bili prošnji z 21. in 29. oktobra 2003 zavrneni z molkom organa, nedopustna, ker ne gre za dokončen akt.
- ⁴⁴ Tožeci stranki menita, da bi se tako kot v predhodnem postopku pri uslužbenskih sporih lahko štelo, da obrazložitev Prve izpodbijane odločbe dopolnjuje obrazložitev Odločbe z dne 18. avgusta 2003 in da je slednja akt, ki ga je mogoče izpodbijati. Ista trditev naj bi se nanašala na odločbo Komisije, s katero se prošnji z 21. in 29. oktobra 2003 z molkom organa zavrmeta.

45 Vendar sta tožeči stranki, ki ju je Sodišče prve stopnje glede tega izprašalo na obravnavi, odločitev o tem prepustili Sodišču prve stopnje.

Presoja Sodišča prve stopnje

46 V skladu z ustaljeno sodno prakso so lahko akti, zoper katere je mogoče vložiti ničnostno tožbo na podlagi člena 230 ES, samo ukrepi z zavezujočimi pravnimi učinki, ki lahko posegajo v interese tožeče stranke s tem, da na določen način spremenijo njen pravni položaj. Kadar gre za akte ali odločitve, ki se pripravijo v več fazah, zlasti ob koncu nacionalnega postopka, so akti, zoper katere je mogoče vložiti ničnostno tožbo, načeloma le tisti, ki oblikujejo končno stališče institucije ob koncu tega postopka, razen vmesnih aktov, katerih namen je priprava končne odločbe (sodba Sodišča z dne 11. novembra 1981 v zadevi IBM proti Komisiji, 60/81, Recueil, str. 2639, točka 10, in sodba Sodišča prve stopnje z dne 22. maja 1996 v zadevi AITEC proti Komisiji, T-277/94, Recueil, str. II-351, točka 51).

47 Iz povezanih določb členov 3 in 4 priloge k Sklepu 2001/937 ter člena 8 Uredbe št. 1049/2001 jasno izhaja, da je odločitev o začetni prošnji le prvo stališče, ki tožečim strankam omogoča, da generalnega sekretarja Komisije ali direktorja OLAF pozovejo, naj ponovno preuči zadevno stališče.

48 Posledično lahko ima obvezne pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke, in ga je zato mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo na podlagi člena 230 ES, samo ukrep, ki ga sprejme generalni sekretar Komisije ali direktor OLAF in ki je po naravi odločba in popolnoma nadomesti prejšnje stališče (sodba Sodišča prve stopnje z dne 16. oktobra 2003 v zadevi Co-Frutta proti Komisiji, T-47/01, Recueil, str. II-4441, točka 31).

- 49 Tožba v zadevi T-391/03 glede Odločbe z dne 18. avgusta 2003 in tožba v zadevi T-70/04 glede odločbe, s katero se prošnji tožečih strank z 21. in 29. oktobra 2003 z molkom organa zavrnete, sta nedopustni.

Temelj

Trditve strank

- 50 Tožeči stranki v podporo tožbama navajata edini tožbeni razlog kršitve členov 2 in 4 Uredbe št. 1049/2001, kršenje „temeljne pravice dostopa do dokumentov“, kršitev pooblastila za odločanje po prostem preudarku, kršitev načela sorazmernosti ter zmotno in protislovno obrazložitev izpodbijanih odločb.
- 51 Zatrjujeta, da je OLAF široko razlagal izjeme od pravice dostopa do dokumentov, katerih cilj je varstvo sodnih postopkov in namena inšpekcij, preiskav in revizij. Opozarjata, da je treba izjeme od pravice dostopa do dokumentov razlagati restriktivno, tako da se ne oteži uporaba splošnega načela, ki javnosti daje najširši možen dostop do dokumentov.
- 52 Tožeči stranki menita, da bi bila po razlagi Komisije sama po sebi odtegnjena pravica dostopa do dokumentov, povezanih z dejavnostmi OLAF. Tak pristop pa bi prezrl restriktivno razlago, ki jo je treba pridržati za izjeme, zlasti kadar gre za izjeme od temeljnih pravic.

- 53 Tožeči stranki glede tega zatrjujeta, da je Komisija napačno ugotovila, da za OLAF velja posebna ureditev, ki celo odstopa od predpisov o dostopu do dokumentov. Tako odstopanje naj ne bi bilo utemeljeno niti z Uredbo št. 1049/2001 niti z organizacijsko/strukturno ureditvijo OLAF. Tožeči stranki menita, da niti zahteva po zaupnosti preiskav niti neodvisnost OLAF ne moreta povzročiti, da bi se zavrnila vsaka prošnja za dostop do dokumentov.
- 54 Glede izjeme zaradi varstva sodnih postopkov tožeči stranki s sklicevanjem na sodbo Sodišča prve stopnje z dne 7. decembra 1999 v zadevi Interporc proti Komisiji (T-92/98, Recueil, str. II-3521, v nadaljevanju: sodba Interporc II) menita, da ta izjema v obravnavanem primeru ne velja. Tako naj bi ta izjema zadevala samo dokumente, ki se pripravijo v okviru sodnega postopka v teku. Cilj obvestil OLAF pa naj bi bilo obveščanje sodnih organov ali institucij o dejstvih, ki bi lahko imela za posledico kazenski pregon ali disciplinski postopek. Tako naj bi nastopila zunaj sodnih postopkov, ki tečejo. Glede tega tožeči stranki opozarjata, da je OLAF organizacijska služba Komisije, ki sestavlja upravne spise in pripravlja upravna poročila. Nacionalne institucije in organi naj bi med drugim sprejemali disciplinske in sodne ukrepe, ki jih zahtevajo rezultati teh preiskav.
- 55 Tožeči stranki zatrjujeta, da se OLAF tudi ne more izogniti dolžnostim iz predpisov o pravici dostopa javnosti do dokumentov, s tem da šteje, da je treba dostop do njegovih dokumentov presojati po nacionalnih predpisih ali po predpisih disciplinskega postopka.
- 56 Tožeči stranki menita, da je OLAF glede dokumentov, ki jih je poslal francoskim in luksemburškim organom, dvakratno kršil pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, s tem ko je prezrl svojo dolžnost posvetovanja z nacionalnimi organi o vprašanju, ali nasprotujejo razkritju zadevnih dokumentov. Tožeči stranki s sklicevanjem na sodbo v zadevi Interporc II in na sodbo Sodišča z dne 11. januarja

2000 v združenih zadevah Nizozemska in Van der Wal proti Komisiji (C-174/98 P in C-189/98 P, Recueil, str. I-1, v nadaljevanju: sodba Van der Wal) menita, da bi Komisija morala vprašati nacionalne sodne organe, ki jim je zadevo predložila v presojo, ne samo, ali bi tako razkritje lahko škodovalo, ampak tudi, ali bi lahko kršilo nacionalno pravo.

57 Tožeči stranki glede dokumentov, ki jih je OLAF poslal Komisiji, menita, da zavrnitev dostopa do teh dokumentov tudi ni bila obrazložena. Opozarjata, da OLAF ni pristojen za presojo interesov Komisije in morebitne stopnje varstva dokumentov, ampak samo za to, da o tem vpraša Komisijo, kot je navedeno v sodbi Van der Wal.

58 Tožeči stranki glede izjeme zaradi varstva namena inšpekcij, preiskav in poizvedb prerokata, da bi se ta izjema lahko uporabila v obravnavanem primeru, saj Komisija iz tega naslova ni navedla nobenega dokaza, s katerim bi obrazložila zavrnitev razkritja.

59 Tožeči stranki zatrjujeta, da bi OLAF moral navesti posebne razloge, zaradi katerih se v tem primeru uporabijo izjeme, in za vsak zahtevan dokument preizkusiti, ali njegova vsebina preprečuje razkritje. Tožeči stranki zatrjujeta, da v skladu s sodno prakso izjeme ni mogoče uporabiti, četudi dokument vsebuje informacije o preiskavi, če razkritje tej škoduje. OLAF pa naj ne bi preučil za vsak zahtevan dokument, ali vsebina nasprotuje njegovemu razkritju, temveč naj bi zavrnitev dostopa obrazložil na splošno. Poleg tega naj ne bi bilo gotovo, da preiskave še vedno potekajo.

- 60 Tožeči stranki navajata, da OLAF v nasprotju z zahtevami načela sorazmernosti ni preveril, ali bi bilo mogoče delno razkritje dokumentov. Sklicujeta se na sodbo Sodišča z dne 22. januarja 2004 v zadevi Mattila proti Svetu in Komisiji (C-353/01 P, Recueil, str. I-1073) in zatrjujeta, da je odločbo o zavrnitvi dostopa do dokumentov treba razglasiti za nično, če je Komisija opustila preizkus možnosti delnega dostopa do dokumentov.
- 61 Tožeči stranki tudi trdita, da je obrazložitev Odločbe z dne 18. avgusta 2003 in Prve izpodbijane odločbe protislovna. Glede dokumentov, ki jih je OLAF poslal luksemburškim in francoskim sodnim organom, naj bi zavrnitev dostopa obrazložil z navedbo, da zahtevani dokumenti vsebujejo povzetek rezultatov preiskav OLAF. OLAF pa naj bi 3. aprila 2003, to je po tem, ko so bili dokumenti poslani nacionalnim organom, obvestil generalnega sekretarja o tem, da preiskave še vedno potekajo. Tožeči stranki glede tega poudarjata, da je OLAF končni poročili o opravljeni preiskavi predložil šele 25. septembra 2003.
- 62 Tožeči stranki poleg tega menita, da v obravnavanem primeru sklicevanje Komisije na Sklep Sodišča prve stopnje z dne 18. decembra 2003 v zadevi Gómez-Reino proti Komisiji (T-215/02, RecFP, str. I-A-345 in II-1685) ni ustrezno. Zatrjujeta, da je z rešitvijo, sprejeto v tem sklepu temeljna pravica do obrambe dejansko neučinkovita in ne izpolnjuje namena. Tako po mnenju tožeče stanke iz tega Sklepa izhaja, da akti, ki jih je OLAF sprejel v okviru svojih dejavnosti, niso akti, ki naj bi posegali v položaj posameznikov, temveč le pripravljalni akti, in da ima značilnost aktov, ki posegajo v položaj posameznikov, le končna odločitev, ki jo morebiti sprejme institucija. Iz tega naj bi izhajalo, da je OLAF s svojimi dejavnostmi obšel sodni nadzor.
- 63 Tožeči stranki glede končnega poročila NRS in prilog k Poročilu NRS z dne 7. julija 2003 dodajata, da je obrazložitev druge izpodbijane odločbe presplošna, saj ne vsebuje nobene informacije, posebne za obravnavani primer, in ne pojasnjuje, zakaj bi bilo razkritje zahtevanih dokumentov škodljivo. Obrazložitev naj bi bila nezadostna tudi glede vprašanja o možnosti delnega dostopa. Poleg tega naj

obrazložitev ne bi bila sprejemljiva, saj naj bi bila tri poročila NRS široko razširjena. Tožeči stranki poudarjata, da jima je Komisija omogočila dostop do prvih dveh poročil NRS, ne da bi pojasnila razloge, zaradi katerih je treba dostop do končnega poročila NRS in prilog k Poročilu NRS z dne 7. julija obravnavati drugače.

- 64 Poleg tega izpodbijata uporabo izjeme zaradi varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij za končno poročilo NRS s trditvijo, da so bile ob sprejetju druge izpodbijane odločbe revizije NRS zaključene. Tako bi Komisija lahko neomejeno zavračala prošnjo za dostop s tem, da ne bi določila ukrepov, ki jih je treba sprejeti po zaključku.
- 65 Tožeči stranki na koncu zatrjujeta, da je pravica do obrambe javni interes, ki prevlada, določen v členu 4(2) Uredbe št. 1049/2001, in zatrjujeta, da čeprav pravica do obrambe najprej varuje zasebni interes, gre tudi za višje pravice, ki so temelj pravne države in demokracije. Pri tem naj bi šlo zlasti za dostop do sodišča in učinkovitega sodnega varstva. Dodajata, da Komisija ni primerno upoštevala zadevnih interesov.
- 66 Komisija zatrjuje, da je cilj tožbe razglasitev ničnosti zavrnitve dostopa do dokumentov, za katere je bilo zahtevano izključno na podlagi predpisov o pravici dostopa javnosti do dokumentov. Posledično bi bilo treba prošnjo tožečih strank obravnavati kot prošnjo za dostop kateregakoli predstavnika javnosti.
- 67 Zatrjuje, da je pri preizkusu obravnavane prošnje za dostop do dokumentov treba upoštevati posebnost funkcij OLAF ob tem, da opozarja, da za OLAF kot tak ne velja posebna ureditev ali ureditev, ki bi odstopala od predpisov o dostopu do

dokumentov. Meni, da iz skupka določb Uredbe št. 1073/1999 izhaja, da funkcij OLAF ni mogoče omejiti le na funkcije organizacijske službe, ki pripravlja spise ali upravne dokumente, kot so tisti, ki so navedeni v sodbi Interporc II, ali ki jih pripravlja katerikoli generalni direktorat v okviru običajnih funkcij Komisije. Zatrjuje, da imajo lahko preiskave, ki jih vodi OLAF, disciplinske ali kazenske posledice. Kot take naj bi zahtevale visoko stopnjo zaupnosti, tako kot izhaja iz člena 8(2) in člena 12(3) Uredbe št. 1073/1999, ter naj bi po naravi izhajale iz izjeme za varstvo preiskav. Prav tako šteje, da glede na to, da so preiskave, ki potekajo, ali celo zaključene preiskave lahko povezane z začetimi sodnimi postopki ali tistimi, ki jih je treba uvesti, je izjema zaradi varstva sodnih postopkov neizogibno dodana izjemi za varstvo preiskav.

68 Komisija opozarja, da so v obravnavanem primeru spisi, predloženi luksemburškemu organom, trenutno predmet obravnave, spisi, predloženi francoskim organom, pa so povzročili predložitev sodišču.

69 Ocenjuje, da obravnavani izjemi obvezno zajemata ne samo dokumente, ki sestavljajo spise OLAF, ali dokumente, ki so poslani sodnim organom, ampak tudi obvestila, ki so jih glede tega izmenjali OLAF in institucije.

70 Zatrjuje, da zahteva po zaupnosti preprečuje, da bi bil predviden dostop javnosti do vsakega dokumenta, ki zajema bistven del preiskave, tudi kadar je ta zaključena, vsaj tako dolgo, dokler ni sprejeta dokončna odločba sodnih organov, ki jim je bila zadeva predložena, ali dokončna odločba organa, pristojnega za imenovanje (v nadaljevanju: OPI). Komisija se opira na razlago po analogiji sodbe Sodišča prve stopnje z dne 11. decembra 2001 v zadevi Petrie in drugi proti Komisiji (T-191/99, Recueil, str. II-3677). Šteje, da je zahteva po zaupnosti toliko bolj upravičena, ker lahko

preiskave OLAF vodijo v kazenski ali disciplinski postopek zoper posameznike in ker imajo ti v primeru, ko je uveden sodni ali disciplinski postopek, pravico, da se glede njih spoštuje domneva nedolžnosti.

- 71 Komisija zatrjuje, da je bil v obravnavanem primeru dostop do zahtevanih dokumentov med drugim zavržen zato, ker so zajemali bistven del preiskave OLAF, in da s temi dokumenti niti sodni organi, ki jim je bila zadeva predložena, niti OPI niso sprejeli nobene dokončne odločbe. Če bi bilo tako, bi bila analiza Komisije lahko drugačna. Obravnavani dokumenti bi bili namreč lahko poslani na podlagi Uredbe št. 1049/2001, morebiti z izpustitvijo imen navedenih fizičnih ali pravnih oseb.
- 72 Komisija dodaja, da je Sodišče prve stopnje v zgoraj nevedenem sklepu Gómez-Reino proti Komisiji odločilo, da OLAF uradniku Skupnosti, ki ga notranja preiskava domnevno zadeva, pred dokončno odločbo OPI, ki posega v njegov položaj, ni dolžna omogočiti dostopa do dokumentov, ki so predmet take preiskave ali ki jih je pripravil OLAF. Komisija meni, da je treba, če je tak dostop mogoče zavriniti zainteresiranemu uradniku, to zavrnitev dopustiti za prošnjo za dostop do dokumentov preiskave, oblikovano na podlagi Uredbe št. 1049/2001.
- 73 Komisija meni, da v obrazložitvi odločb ni nepovezanosti ali protislovij in da tožeči stranki zamenjujeta zunanje in notranje preiskave, ki jih vodi OLAF. Različnost besedil v izpodbijanih odločbah naj bi izhajala iz dejstva, da so bili nacionalnim sodnim organom julija 2002 in marca 2003 predloženi rezultati zunanjih preiskav, ki so neodvisni od nadaljevanja notranjih preiskav, ki jih vodi OLAF. Poleg tega naj bi 18. avgusta 2003 notranje preiskave OLAF še vedno potekale. Nasprotno naj bi bile 1. oktobra 2003 te preiskave zaključene, kar pojasnjuje različno besedilo prve izpodbijane odločbe.

- 74 Komisija glede zadostnosti obrazložitve zatrjuje, da je treba upoštevati tako obrazložitev Odločbe z dne 18. avgusta 2003 kot tudi obrazložitev prve izpodbijane odločbe in druge informacije, ki so bile na voljo tožečim strankam. Opozarja, da po sodbi Sodišča prve stopnje z dne 5. marca 1997 v zadevi WWF UK proti Komisiji (T-105/95, Recueil, str. II-313) Komisija nima vedno možnosti navesti razlogov, ki bi obrazložili zaupnost dokumenta, ne da bi razkrila njegovo vsebino in tako izjemi odvzela glavni namen.
- 75 Komisija šteje, da tudi načelo sorazmernosti ni bilo kršeno. Meni, da za zagotovitev varstva obravnavanj in preiskav ter varstva sodnih postopkov ne bi bilo mogoče privoliti niti v delni dostop javnosti do različnih dokumentov, ne da bi se tako zadevnim izjemam odvzel polni učinek.
- 76 Komisija glede dokumentov, ki so predmet tožbe v zadevi T-70/04, zatrjuje, da je izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 uporabila pravilno, saj bi OLAF, čeprav so bile revizije NRS že zaključene, poročila v zvezi z njimi lahko še vedno uporabil pri preiskavah, ker sta preiskava in analiza Komisije v zvezi z njo še vedno potekali.
- 77 Komisija opozarja, da so bili dokumenti, ki jih je generalni sekretar Komisije poslal tožečima strankama v prilogi k Odgovoru z dne 10. oktobra 2003, splošna informacija glede disciplinskega postopka, ki je bil uveden proti njima in takoj prekinjen, in ne odgovor na prošnjo za dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001, in da jima je bil dostop do teh dokumentov, za katerega sta zaprosili na podlagi Uredbe št. 1049/2001, zavržen.
- 78 Komisija poudarja, da je z Odločbo z dne 11. junija 2003 NRS naložila, naj preuči zakonitost in pravilnost pogodb oziroma finančnih pomoči, ki jih je Eurostat ali drug

generalni direktorat na zahtevo Eurostat sklenil oziroma dodelil zaradi dveh resolucij Evropskega parlamenta, z namenom, da bi izpolnila zahtevo Parlamenta, vendar tudi, da bi odkrila morebitne nepravilnosti ali težave in ustrezno ukrepala. Poročila, ki jih je glede tega pripravila NRS, naj bi bila tako zaradi predmeta kot tudi zaradi vsebine občutljivi dokumenti. Komisija zavrača trditev, da naj bi bili ti dokumenti široko razširjeni. Nasprotno, razširjeni naj bi bili v posebno majhnem obsegu. Javnosti naj ti dokumenti ne bi bili nikoli dostopni.

- 79 Komisija poudarja, da bi bili z ugoditvijo tožečima strankama ti dokumenti dostopni vsakomur.
- 80 Komisija meni, da glede na posebnost te zadeve ne more prevladati noben javni interes za razkritje dokumentov o preiskavah OLAF. Poudarja, da Uredba št. 1049/2001 ne ureja dostopa do spisov o osebah, na katere se morebiti nanaša preiskava OLAF, zato da bi se jim zagotovila obramba.

Presoja Sodišča prve stopnje

– Uvodne ugotovitve

- 81 Uvodoma je treba poudariti, da je ti zadevi treba preizkusiti glede na Uredbo št. 1049/2001. Nesporno je namreč, da sta bili izpodbijani odločbi sprejeti na podlagi omenjene uredbe.

- 82 Opozoriti je treba, da po členu 6(1) Uredbe št. 1049/2001 prosilec ni dolžan navesti razlogov za prošnjo in mu torej ni treba dokazati kakršnegakoli interesa za dostop do zahtevanih dokumentov (glede uporabe Sklepa 94/90 glej sodbi Sodišča prve stopnje z dne 6. februarja 1998 v zadevi Interporc proti Komisiji, T-124/96, Recueil, str. II-231, točka 48, in v zadevi Interporc II, točka 44). Iz tega izhaja, da je treba prošnjo tožečih strank obravnavati, kot da bi bila prošnja kogarkoli drugega.
- 83 Prav tako je treba opozoriti, da je dostop do dokumentov institucij načelo in da je odločba o zavrnitvi veljavna le, če je utemeljena z izjemami iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001.
- 84 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba te izjeme razlagati in uporabljati restriktivno, da se ne bi otežila uporaba splošnega načela v tej uredbi (glej sodbo Van der Wal, točka 27, in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 7. februarja 2002 v zadevi Kuijer proti Svetu, T-211/00, Recueil, str. II-485, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 85 Komisija v okviru tožbe v zadevi T-391/03 šteje, da se spornih dokumentov ne sme razkriti iz dveh razlogov, in sicer, ker gre po eni strani za dokumente, ki izhajajo iz preiskav, inšpekcij in revizij, po drugi strani pa hkrati za dokumente, pripravljene samo za sodni postopek. Komisija tako za zavrnitev dostopa tožečih strank do zahtevanih dokumentov v prvi izpodbijani odločbi navaja izjeme iz člena 4(2), druga in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 86 Tožeči stranki v okviru tožbe v zadevi T-70/04 prosita za dostop do končnega poročila NRS in prilog k vmesnemu poročilu NRS z dne 7. julija 2003. Komisija glede tega navaja samo izjemo zaradi varstva namena preiskav, inšpekcij in revizij, predpisano v členu 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.

87 Izjeme od člena 4(2), druga in tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, ki jih je uporabila Komisija, je treba preizkusiti ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 84.

– Izjema zaradi varstva sodnih postopkov

88 Sodišče prve stopnje je izraz „sodni postopki“ razložilo v okviru uporabe Sklepa 94/90 v smislu, da varstvo javnega interesa nasprotuje razkritju vsebine dokumentov, pripravljenih samo za posamezen sodni postopek (sodba v zadevi Interporc II, točka 40).

89 Ker je bil pojem „sodni postopki“ tako že razložen v zvezi s pravico dostopa javnosti do dokumentov institucij, je treba šteti, da je ta opredelitev ustrezna tudi v okviru Uredbe št. 1049/2001.

90 Prav tako je Sodišče prve stopnje že odločilo, da je treba z izrazom „dokumenti, pripravljeni samo za posamezen sodni postopek“ razumeti vložene vloge in akte, notranje dokumente v zvezi z obravnavanjem zadeve, ki poteka, in obvestila v zvezi z zadevo med generalnim direktoratom in pravno službo ali odvetniško pisarno. Cilj te razmejitve področja uporabe je po eni strani zagotovitev varstva notranjega dela na Komisiji ter po drugi zaupnost in varovanje načela poklicne tajnosti odvetnikov (sodba v zadevi Interporc II, točka 41).

91 Sodišče prve stopnje je, nasprotno, odločilo, da izjema zaradi varstva javnega interesa (sodni postopki), vsebovana v kodeksu ravnanja, ne more dopustiti Komisiji,

da bi se izognila dolžnosti, da pošlje dokumente, ki so bili pripravljene v okviru povsem upravnega spisa. To načelo je treba spoštovati, čeprav bi predložitev teh dokumentov v postopku pred sodiščem Skupnosti lahko škodovala Komisiji. Dejstvo, da je bila proti odločbi, sprejeti po koncu upravnega postopka, vložena ničnostna tožba, pri tem ni pomembno (sodba v zadevi Interporc II, točka 42).

⁹² Ob upoštevanju te sodne prakse je treba preizkusiti, ali so dokumenti, ki jih je OLAF poslal luksemburškim in francoskim organom, in dokumenti, ki jih je poslal Komisiji, dokumenti, pripravljene samo za posamezen sodni postopek.

⁹³ Iz prve uvodne izjave Uredbe št. 1073/1999 izhaja, da sta cilja preiskav OLAF zaščita finančnih interesov Skupnosti ter boj proti goljufijam in drugim nezakonitim dejanjem, ki škodujejo finančnim interesom Skupnosti. V skladu s peto uvodno izjavo te uredbe odgovornost OLAF ne zajema samo zaščite finančnih interesov, ampak vključuje tudi vse dejavnosti v zvezi z zaščito interesov Skupnosti proti nepravilnemu ravnanju, katerega posledica bi bili lahko upravni ali kazenski postopki. OLAF torej za doseganje teh ciljev opravlja notranje in zunanje preiskave, katerih rezultati so v skladu s členom 9 Uredbe št. 1073/1999 predstavljeni v poročilu o opravljeni preiskavi, in v skladu s členom 10 Uredbe št. 1073/1999 pošilja informacije nacionalnim organom in institucijam.

⁹⁴ V skladu s členom 9(2) Uredbe št. 1073/1999 so poročila OLAF dopustni dokazi v upravnih ali sodnih postopkih države članice, v katerih se njihova uporaba izkaže za potrebno, na isti način in pod istimi pogoji kakor upravna poročila, ki jih pripravijo nacionalni upravni inšpektorji.

- 95 Vendar pa ukrepi, ki jih pristojni nacionalni organi ali institucije sprejmejo v zvezi s poročili in informacijami, ki jih pošlje OLAF, spadajo v izključno in popolno odgovornost teh organov (Sklep predsednika Sodišča z dne 19. aprila 2005 v zadevi Tillack proti Komisiji, C-521/04 P(R), ZOdl., str. I-3103, točka 32).
- 96 Tako je mogoče, da obvestilo OLAF nacionalnim organom na podlagi člena 10(1) in (2) Uredbe št. 1073/1999 ali instituciji na podlagi člena 10(3) iste uredbe ne privede do uvedbe sodnega postopka na nacionalni ravni ali disciplinskega ali upravnega postopka na ravni Skupnosti.
- 97 V teh okoliščinah ugotovitev, da so bili različni dokumenti, ki jih je poslal OLAF, pripravljeni samo za sodni postopek, ne ustreza razlagi, ki je bila tej izjemi dana s sodno prakso, in je v nasprotju z obveznostjo, da se izjeme razlagajo in uporabljajo restriktivno (glej točko 84 zgoraj).
- 98 Poleg tega je spoštovanje nacionalnih postopkovnih predpisov zadostno zagotovljeno, če se institucija prepriča, da razkritje dokumentov ne krši nacionalnega prava. Tako bi se OLAF v primeru dvoma moral posvetovati z nacionalnim sodiščem in bi moral dostop zavrniti le, če bi nacionalno sodišče nasprotovalo razkritju omenjenih dokumentov (sodba Van der Wal, točka 28).
- 99 Iz spisa pa jasno izhaja, da do takega posvetovanja ni prišlo, kar je Komisija med drugim priznala na obravnavi, ko je odgovarjala na vprašanje, ki ga je postavilo Sodišče prve stopnje.

100 Tako je v prvi izpodbijani odločbi samo glede tega izpostavljeno:

„Ker v Franciji in Luksemburgu potekajo sodne preiskave, dostop do podatkov urejajo postopkovna pravila, ki se uporabljajo v teh dveh državah. Lahko se obrnete na pristojne francoske in/ali luksemburške organe ter pri njih zaprosite za pravico do dostopa do spisa, ki jim je bil poslan. O prošnji morajo odločiti omenjeni organi, OLAF pa njihovi odločitvi ne bo nasprotoval.“

101 Tak pristop ni v skladu s tem, kar je Sodišče odločilo v sodbi Van der Wal (točka 29). Sodišče meni, da se s postopkom, v katerem se institucija v primeru dvoma posvetuje s pristojnim nacionalnim sodiščem, izogne temu, da bi se tožeča stranka morala najprej obrniti na pristojno nacionalno sodišče in nato na Komisijo, če to sodišče šteje, da nacionalno pravo ne nasprotuje razkritju zahtevanih dokumentov, vendar meni, da bi uporaba predpisov Skupnosti privedla do drugačne rešitve. Tako torej ustreza tudi zahtevam dobrega upravljanja.

102 Posledično je treba odločiti, da prva izpodbijana odločba vsebuje napako, ker je z njo ugotovljeno, da zahtevani dokumenti v okviru tožbe T-391/03 sodijo med izjeme zaradi varstva sodnih postopkov v smislu Uredbe št. 1049/2001.

103 Kljub temu je treba zato, ker je OLAF navedel tudi drugo izjemo za zavrnitev dostopa do teh dokumentov, preizkusiti, ali bi bilo dostop mogoče zavrniti na podlagi člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.

– Izjema zaradi varstva inšpekcij, preiskav in revizij

- 104 Takoj je treba ugotoviti, da stranki nista izpodbijali dejstva, da so vsi dokumenti, za katere je bil zahtevan dostop, dejansko povezani s temi dejavnostmi.
- 105 Okoliščina, da gre za dokument, ki izhaja iz inšpekcije ali preiskave, pa sama po sebi ne more zadostovati za to, da bi se upravičilo uporabo navedene izjeme. Po sodni praksi je treba vsako izjemo od pravice dostopa do dokumentov Komisije razlagati in uporabljati ozko (sodba Sodišča prve stopnje z dne 13. septembra 2000 v zadevi Denkavit Nederland proti Komisiji, T-20/99, Recueil, str. II-3011, točka 45).
- 106 Glede tega je treba opozoriti, da so bile preiskave OLAF glede dokumentov iz tožbe v zadevi T-391/03 ob sprejetju prve izpodbijane odločbe 1. oktobra 2003 že zaključene. Končno poročilo o opravljeni preiskavi v zadevi Eurogramme je bilo namreč pripravljeno julija 2002. Poleg tega je OLAF 25. septembra 2003 pripravil končni poročili o opravljeni preiskavi v smislu člena 9 Uredbe št. 1073/1999 v zvezi z zadevama Eurocost in Datashop – Planistat. Tožeči stranki sta kot osumljenki v teh poročilih z dopisom z dne 10. oktobra 2003 prejeli njihov prepis.
- 107 Poleg tega se je glede tožbe v zadevi T-70/04 preiskava NRS zaključila s Končnim poročilom z dne 22. oktobra 2003.
- 108 Tako je treba v obravnavanem primeru preveriti, ali so bili dokumenti, ki izhajajo iz inšpekcij, preiskav in poizvedb, zajeti z izjemo iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001, medtem ko so posamezne zaključene inšpekcije, preiskave ali revizije

privedle do priprave končnih poročil, vendar pa ukrepi, ki jih je treba sprejeti v zvezi s temi obvestili, še niso bili sprejeti.

- 109 Po mnenju Sodišča prve stopnje je treba člen 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 razlagati tako, da se ta določba, ki varuje „namene inšpekcij, preiskav in revizij“, uporablja le, če bi lahko razkritje obravnavanih dokumentov ogrozilo dokončanje inšpekcij, preiskav ali revizij.
- 110 Iz sodne prakse sicer izhaja, da lahko izjema zaradi varstva inšpekcij, preiskav in revizij zajema različna dejanja preiskav ali inšpekcij, dokler preiskave ali inšpekcije potekajo, čeprav je posamezna preiskava ali inšpekcija, o kateri je bilo sprejeto poročilo, za katerega se prosi dostop, končana (v tem smislu glej zgoraj navedeno sodbo *Denkavit Nederland* proti Komisiji, točka 48).
- 111 Vendar bi dopustitev, da izjema iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001 zajema različne dokumente, ki izhajajo iz inšpekcij, preiskav ali revizij, pomenila, da bi bil dostop do omenjenih dokumentov podrejen negotovemu, prihodnjemu in morebiti oddaljenemu dogodku, odvisnemu od hitrosti in skrbnosti različnih organov.
- 112 Taka rešitev bi bila v nasprotju s ciljem zagotovitve dostopa javnosti do dokumentov v zvezi z morebitnimi nepravilnostmi pri upravljanju finančnih interesov, z namenom, da se državljanom omogoči učinkovitejši nadzor zakonitosti izvajanja oblasti (v tem smislu glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 12. oktobra 2000 v zadevi *JT's Corporation* proti Komisiji, T-123/99, *Recueil*, str. II-3269, točka 50).

- 113 Torej je treba preveriti, ali so inšpekcije in preiskave, ki bi jih razkritje zahtevanih dokumentov lahko ogrozilo, ob sprejetju izpodbijanih odločb še potekale in ali so trajale razumno dolgo.
- 114 Glede tega je treba opozoriti, da je treba po ustaljeni sodni praksi zakonitost posamičnega izpodbijanega akta presojati glede na dejansko in pravno stanje na dan, ko je bil akt sprejet (sodbi Sodišča z dne 7. februarja 1979 v združenih zadevah Francija proti Komisiji, 15/76 in 16/76, Recueil, str. 321, točka 7, in z dne 17. maja 2001 v zadevi IECC proti Komisiji, C-449/98 P, Recueil, str. I-3875, točka 87).
- 115 Poleg tega mora biti po ustaljeni sodni praksi preizkus, ki se zahteva za obravnavo prošnje za dostop do dokumentov, konkreten. Po eni strani namreč sama okoliščina, da se dokument nanaša na interes, ki je zavarovan z izjemo, ne more upravičiti njene uporabe (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Denkavit Nederland proti Komisiji, točka 45). Po drugi strani mora biti nevarnost škode za zavarovani interes razumno predvidljiva in ne zgolj hipotetična. Posledično mora biti preizkus institucije, da bi lahko uporabila izjemo, opravljen konkretno in mora biti razviden iz obrazložitve odločbe (sodbi Sodišča prve stopnje z dne 6. aprila 2000 v zadevi Kuijer proti Svetu, T-188/98, Recueil, str. II-1959, točka 38, in z dne 13. aprila 2005 v zadevi Verein für Konsumenteninformation proti Komisiji, T-2/03, ZOdl., str. II-1121, v nadaljevanju: sodba VKI, točki 69 in 72).
- 116 Poleg tega mora biti ta konkretni preizkus opravljen za vsak dokument iz prošnje. Tako iz Uredbe št. 1049/2001 izhaja, da so vse izjeme iz njenega člena 4, od (1) do (3), našteje, kot da se morajo uporabiti „za en dokument“ (sodba VKI, točka 70).

- 117 Prav tako je potreben konkreten in posamičen preizkus vsakega dokumenta, saj lahko tudi ob domnevi, da je očitno, da se prošnja za dostop nanaša na dokumente, ki jih zajema izjema, samo taka preučitev instituciji omogoča presojo možnosti, da se prosilcu odobri delni dostop v skladu s členom 4(6) Uredbe št. 1049/2001. Sodišče prve stopnje je poleg tega v okviru uporabe kodeksa ravnanja kot nezadostno že zavrnilo presojo dokumentov, ki je bila opravljena po vrstah, ne pa po konkretnih informacijah, vsebovanih v dokumentih, saj mu mora zahtevani preizkus institucije omogočiti konkretno presojo, ali se navedena izjema dejansko nanaša na vse informacije, vsebovane v omenjenih dokumentih (zgoraj navedeni sodbi JT's Corporation proti Komisiji, točka 46, in VKI, točka 73).
- 118 Torej mora institucija najprej preučiti, ali zahtevani dokument spada v področje katere od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, nato, če je odgovor pritrdilen, ali je potreba po varstvu v zvezi z zadevno izjemo resnična, in nazadnje, ali se nanaša na celoten dokument.
- 119 Sodišče prve stopnje mora torej preučiti, ali sta bili izpodbijani odločbi sprejeti v skladu s pravkar predstavljenimi pravili.
- 120 Glede dokumentov, ki so bili poslani francoskim in luksemburškim organom, je treba opozoriti, da je bila preiskava, ki jo je vodil OLAF, zaključena in da se ne izpodbija, da se ob sprejetju prve izpodbijane odločbe niti luksemburški niti francoski organi niso odločili, ali in kakšne ukrepe bodo ob uporabi člena 10 Uredbe št. 1073/1999 sprejeli na podlagi informacij, ki jih je poslal OLAF.

- 121 Namen informacij, ki so bile poslane nacionalnim organom, je bil slednjim posredovati elemente, za katere je OLAF štel, da dokazujejo različne nepravilnosti, in ki bi v skladu s členom 9(2) Uredbe št. 1073/1999 lahko predstavljali zanje dopustne dokaze.
- 122 Privolitev v dostop do teh dokumentov, tudi če je delna, bi lahko nacionalnim organom škodovala pri učinkoviti uporabi teh elementov, glede na to da bi posamezniki, vpleteni v domnevne nepravilnosti, lahko preprečili pravilen potek različnih postopkov ali preiskav, za uvedbo katerih bi se lahko odločili ti organi. Poslani dokumenti so namreč med drugim vsebovali revizijska poročila za podjetja, poročila o zaslišanjih uradnikov Eurostata, poročila o pregledu stroškov in poročila o inšpekciji, z razkritjem katerih bi se zadevne posameznike lahko obvestilo o dejanjih, ki so jih nameravali izpeljati nacionalni organi.
- 123 Poleg tega ob sprejetju prve izpodbijane odločbe, to je 1. oktobra 2003, še ni potekel razumen rok za odločitev glede sprejetja ukrepov v zvezi z informacijami, ki jih je poslal OLAF, saj so bile te luksemburškimi organom poslane šele 4. julija 2002, francoskim pa 19. marca 2003.
- 124 Torej Komisija ni napačno uporabila prava niti ni kršila pooblastila za odločanje po prostem preudarku, s tem ko je menila, da mora biti ob sprejetju prve izpodbijane odločbe dostop do dokumentov, poslanih francoskim in luksemburškimi organom, zavržen zato, ker bi njihovo razkritje škodovalo varstvu namena inšpekcij, preiskav in revizij.
- 125 Iste ugotovitve veljajo za končno poročilo NRS. Ob sprejetju druge izpodbijane odločbe, to je 19. decembra 2003, preiskava v zvezi z Eurostatom še ni bila

zaključena in Komisija še ni odločila o posledicah končnega poročila NRS. Tako bi razkritje omenjenega poročila, tudi če bi šlo za različico brez imen, zadevnim posameznikom lahko omogočilo, da bi poskušali vplivati na rezultat naslednjih preiskav, inšpekcij ali revizij.

- 126 Sodišče prve stopnje je glede obvestila OLAF Komisiji iz Sporočila za medije z dne 19. maja 2003 ugotovilo, da vsebuje tudi tako natančne informacije o poteku različnih preiskav v zvezi z Eurostatom, da je bila zavrnitev njenega razkritja ob sprejetju prve izpodbijane odločbe upravičena, ker bi iz istih razlogov, kot so bili pojasnjeni zgoraj, to rakritje škodovalo varstvu namena inšpekcij, preiskav in revizij.
- 127 Glede preostalih obvestil OLAF Komisiji prva izpodbijana odločba navaja, da „[v]sa ta obvestila vsebujejo rezultate preiskave, katerih razkritje bi škodovalo sodnim postopkom, ki potekajo v Franciji in Luksemburgu“.
- 128 Iz teh ohlapnih in splošnih navedb izhaja, da se je OLAF glede nevarnosti, ki bi jo razkritje zadevnih dokumentov lahko povzročilo za ukrepe, za katere je Komisija štela, da so potrebni za varstvo njenih interesov ali sodnih postopkov, ki potekajo v Franciji in Luksemburgu, opredelil *in abstracto*, ne da bi zadostno pravno dokazal, da bi razkritje teh dokumentov povzročilo konkretno škodo varstvu namena inšpekcij, preiskav in revizij, in da se uporabljena izjema resnično nanaša na vse informacije, vsebovane v teh dokumentih.
- 129 Posledično je treba poudariti, da v obravnavanem primeru ni dokazano, da bi bile preiskave ali inšpekcije konkretno ogrožene z razkritjem obvestil OLAF Komisiji, ki jih ni v Sporočilu za medije z dne 19. maja 2003.

- 130 OLAF poleg tega v prvi izpodbijani odločbi ni navedel, ali se nevarnosti, ki jih je opisal, resnično nanašajo na vse informacije v omenjenih dokumentih. Iz prve izpodbijane odločbe izhaja, da se je OLAF pri svojih presojah oprl bolj na naravo zahtevanih dokumentov kot pa na informacije, ki so jih ti dejansko vsebovali. Tu pa gre za napačno uporabo prava, ki nalaga razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe (sodba Sodišča z dne 6. decembra 2001 v zadevi Svet proti Hautala, C-353/99 P, Recueil, str. I-9565, točka 31).
- 131 Posledično ni bilo pravno zadostno dokazano, da bi se izjema varstva namena inšpekcij in preiskav ob predpostavki, da jo je mogoče uporabiti v obravnavanem primeru, nanašala na vsa obvestila OLAF Komisiji, ki jih ni v Sporočilu za medije z dne 19. maja 2003.
- 132 Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da vsaj del teh dokumentov nikakor ne sodi v področje izjeme iz člena 4(2), tretja alineja, Uredbe št. 1049/2001.
- 133 Sodišče prve stopnje pa ni pristojno, da bi nadomeščalo Komisijo in navedlo dokumente, za katere bi moral biti odobren celovit ali delni dostop, institucija pa mora ob izvršitvi te sodbe upoštevati v njej navedene tozadevne razloge.
- 134 Iste ugotovitve veljajo za priloge k Poročilu NRS z dne 7. julija 2003, za katero je Komisija zavrnila dostop samo zato, ker sta njeni preiskava in presoja za sprejetje ustreznih ukrepov še vedno potekali in bi OLAF ta poročila lahko še vedno uporabil pri svojih preiskavah.

– Obstoj višjega javnega interesa

- 135 Preučiti je še treba, ali obstaja javni interes, ki bi moral prevladati za razkritje dokumentov, ki so bili poslani francoskim in luksemburškim organom, obvestila OLAF Komisiji iz Sporočila za medije z dne 19. maja 2003 in končnega poročila NRS.
- 136 Glede tega je treba opozoriti, da so na podlagi člena 2(1) Uredbe št. 1049/2001 upravičenci do dostopa do dokumentov institucij „[v]si državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic“. Iz tega izhaja, da je cilj te uredbe zagotoviti dostop do dokumentov vsem in ne samo prosilcu do dokumentov, ki ga zadevajo.
- 137 Posledično ni mogoče upoštevati posebnega interesa, ki ga zatrjuje prosilec za dostop do dokumenta, ki ga osebno zadeva.
- 138 Splošni interes, ki ga zatrjujeta tožeči stranki, izhaja iz pravice do obrambe. Res je, da obstoj pravice do obrambe sam po sebi pomeni splošni interes. Vendar pa dejstvo, da se ta pravica v obravnavanem primeru pojavlja kot subjektivni interes tožečih strank za lastno obrambo, pomeni, da interes, ki ga uveljavljata tožeči stranki, ni splošni, ampak zasebni.
- 139 Komisija posledično ni napačno uporabila prava, ko je štela, da pravica do obrambe, ki jo tožeči stranki navajata kot višji interes, ne pomeni prevladujočega javnega interesa za razkritje zahtevanih dokumentov.

- ¹⁴⁰ Torej je treba za nični razglasiti tako prvo izpodbijano odločbo, ker je bil z njo zavrnen dostop do vseh obvestil OLAF Komisiji, ki jih ni v Sporočilu za medije z dne 19. maja 2003, kot tudi drugo izpodbijano odločbo, ker se je z njo zavrnil dostop do prilog k Poročilu NRS z dne 7. julija 2003.

Stroški

- ¹⁴¹ V skladu s členom 87(3) Poslovnika lahko Sodišče prve stopnje odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške, če stranki v glavnih točkah uspeta le deloma. V okoliščinah te zadeve je treba odločiti, da Komisija nosi tretjino stroškov tožečih strank. Stranke nosijo preostanek svojih stroškov.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (tretji senat)

razsodilo:

- 1. Predloga za razglasitev ničnosti Odločbe z dne 18. avgusta 2003 in odločbe, s katero sta bili prošnji z 21. in 29. oktobra 2003 zavrneni z molkom organa, se zavrneti kot nedopustna.**

2. **Za nični se razglasita tako Odločba Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) z dne 1. oktobra 2003, ker je bil z njo zavrjen dostop do vseh sporočil OLAF Komisiji, ki jih ni v Sporočilu za medije z dne 19. maja 2003, kot tudi Odločba Komisije z dne 19. decembra 2003, ker se je z njo zavrnil dostop do prilog k Poročilu notranje revizijske službe z dne 7. julija 2003.**

3. **V preostalem se tožbi zavrjeta kot neutemeljeni.**

4. **Komisija nosi tretjino stroškov tožečih strank. Stranke nosijo preostanek svojih stroškov.**

Jaeger

Tiili

Czúcz

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 6. julija 2006.

Sodni tajnik

Predsednik

E. Coulon

M. Jaeger