UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

26 päivänä huhtikuuta 2016*

Oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — OLAFin tutkimusta koskevaan asiakirja-aineistoon liittyvät asiakirjat — Kumoamiskanne — Asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden implisiittiset ja nimenomaiset epäämiset — Yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa koskeva poikkeus — Kolmannen taloudellisten etujen suojaa koskeva poikkeus — Päätöksentekomenettelyn suojaa koskeva poikkeus — Perusteluvelvollisuus — Sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu

Asiassa T-221/08,

Guido Strack, kotipaikka Köln (Saksa), edustajinaan asianajajat H. Tettenborn ja N. Lödler,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi P. Costa de Oliveira ja B. Eggers, sittemmin Eggers ja J. Baquero Cruz,

vastaajana,

jossa on kyse yhtäältä kaikkien sellaisten komission implisiittisten ja nimenomaisten päätösten, jotka komissio on tehnyt Strackin 18.1. ja 19.1.2008 esittämien alkuperäisten asiakirjapyyntöjen johdosta, kumoamista koskevasta vaatimuksesta ja toisaalta vahingonkorvausvaatimuksesta,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja I. Pelikánova sekä tuomarit E. Buttigieg (esittelevä tuomari) ja L. Madise,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Andová,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.10.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion [1] [– –]

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

37 Kantaja nosti käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.6.2008 toimittamallaan kannekirjelmällä. Komissio teki 8.9.2008 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään erillisellä asiakirjalla 2.5.1991 tehdyn unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen, joka määrättiin unionin yleisen tuomioistuimen (kolmas jaosto) 14.1.2010 antamalla määräyksellä käsiteltäväksi pääasian yhteydessä.

38 Kantaja vaatii – erityisesti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 7.9.2010 jättämässään asiakirjassa tekemiensä – vaatimusten mukautusten jälkeen, että unionin yleinen tuomioistuin:

— kumoaa komission asiakirjoihin ja OLAFin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisestä tehdyt implisiittiset ja nimenomaiset päätökset, sellaisina kuin komissio on tehnyt ne 18.1. ja 19.1.2008 esitettyjen alkuperäisten asiakirjapyyntöjen ja 22.2., 18.4. ja erityisesti 21.4.2008 esitettyjen uudistettujen pyyntöjen käsittelyn yhteydessä, ja erityisesti 19.5. ja 17.6.2008 ja 30.4. ja 7.7.2010 tehdyt päätökset siltä osin kuin niissä hylätään kokonaan tai osittain edellä mainitut asiakirjapyynnöt

— velvoittaa komission suorittamaan asianmukaisen suuruisen vahingonkorvauksen, joka ei kuitenkaan saa olla yhden euron suuruista symbolista vahingonkorvausta pienempi

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

39 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin:

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

40 Unionin yleinen tuomioistuin ilmoitti 5.7.2010 päivätyllä kirjeellä asianosaisille, että asiaa käsittelevä jaosto oli hylännyt 2.7.2010 tehdyllä päätöksellä pyynnön kanteen kohteen laajentamisesta koskemaan 17.6.2008 tehtyä nimenomaista hylkäyspäätöstä ja hyväksynyt pyynnön kanteen kohteen laajentamisesta koskemaan OLAFin ensimmäistä päätöstä.

41 Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi 16.11.2010 tekemällään päätöksellä, joka annettiin asianosaisille tiedoksi 25.11.2010, pyynnön kanteen kohteen laajentamisesta koskemaan OLAFin toista päätöstä.

42 Esitteleväksi tuomariksi nimetyn tuomarin lähdön jälkeen asia jaettiin uudelleen. Esittelevä tuomari määrättiin unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanojen muuttamisen yhteydessä ensimmäiseen jaostoon, jonka käsiteltäväksi esillä oleva asia näin ollen siirrettiin. Unionin yleinen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

43 Asiassa suoritettiin 2.5.1991 tehdyn työjärjestyksen 65 artiklan b alakohdan, 66 artiklan 1 kohdan ja 67 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti 5.2.2014 annetulla määräyksellä asian selvittämistoimi, jossa komissio velvoitettiin esittämään jäljennös kaikista hakemukseen nro 590/2008 liittyvistä asiakirjojen luottamuksellisista versioista ja todettiin, ettei näitä asiakirjoja toimitettaisi kantajalle. Komissio noudatti edellä mainittua asian selvittämistointa 5.3.2014 päivätyllä kirjeellä.

1 — Tästä tuomiosta on otettu tähän vain kohdat, joiden julkaisemista unionin yleinen tuomioistuin pitää aiheellisena.

44 Unionin yleinen tuomioistuin kehotti 2.5.1991 tehdyn työjärjestyksen 64 artiklassa tarkoitettuna prosessinjohtotoimena asianosaisia vastaamaan tiettyihin kysymyksiin. Asianosaiset noudattivat kehotuksia asetetuissa määräajoissa. Komissio vastasi unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin 5.3.2014 ja kantaja 6.3.2014. Kantaja esitti 27.3.2014 päivätyllä kirjelmällään huomautuksia komission 5.3.2014 antamista vastauksista.

45 Kantaja jätti 20.10.2014 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon kirjeen, joka sisälsi OLAFin 31.7.2014 asetuksen N:o 45/2001 13 artiklan nojalla tekemän päätöksen, jonka kohteena oli ”[hänen] henkilötietoja koskevaan tietojensaantipyyntöön[sä] annetun vastauksen uudelleentutkinta, OF/2002/0356” (jäljempänä uudelleentutkinnasta 31.7.2014 tehty OLAFin päätös), yhteenvetotaulukon kyseisistä asiakirjoista ja sen liitteen, joka sisälsi OLAFin hallussa olleita asiakirjoja.

46 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 21.10.2014 pidetyssä istunnossa.

47 Komissio esitti 4.11.2014 päivätyssä kirjeessä huomautuksensa 20.10.2014 jätetystä kantajan kirjeestä (ks. edellä oleva 45 kohta).

48 Komission esitettyä 2.12.2014 kirjalliset huomautuksensa kantajan 7.11.2014 esittämistä kirjallisista huomautuksista, jotka koskivat komission 22.10.2014 antamia kirjallisia vastauksia unionin yleisen tuomioistuimen istuntoa varten esittämiin kysymyksiin, unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtaja päätti asian käsittelyn suullisen vaiheen 8.12.2014.

Oikeudellinen arviointi [– –]

II *Kumoamisvaatimus* [– –]

C *Hakemus nro 590/2008* [– –]

3. Hakemuksen asiakysymys [– –]

b) Kanneperusteet ja väitteet, joilla kyseenalaistetaan asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden täysimääräisen tai osittaisen epäämisen perusteltavuus [– –]

i) 30.4.2010 laadittuun OLAFin luetteloon sisältyvät asiakirjat [– –]

Asiakirjat, joiden sisältämät tiedot on aikaisemmin ilmaistu [– –]

128 Asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksena on saattaa toimielinten asiakirjat yleisesti yleisön tutustuttaviksi (ks. vastaavasti tuomio 1.2.2007, Sison v. neuvosto, C-266/05 P, Kok., EU:C:2007:75, 43 ja 44 kohta) ja – kuten OLAF on sitä paitsi huomauttanut ensimmäisen päätöksensä 7 otsikon alla –, kyseisen asetuksen nojalla luovutetut asiakirjat tulevat julkisiksi (edellä 86 kohdassa mainittu tuomio Catinis v. komissio, EU:T:2014:267, 62 kohta; ks. myös edellä 82 kohdassa mainittu tuomio Agapiou Joséphidès v. komissio ja EACEA, EU:T:2010:442, 116 kohta ja määräys 7.3.2013, Henkel ja Henkel France v. komissio, T-64/12, EU:T:2013:116, 47 kohta).

129 Tämä seuraus näkyy myös komission työjärjestyksen liitteen, johon on otettu säännökset asetuksen N:o 1049/2001 täytäntöönpanosta, sellaisena kuin kyseinen liite on työjärjestyksen muuttamisesta 5.12.2001 tehdyssä komission päätöksessä 2001/937/EY, EHTY ja Euratom (EYVL L 345, s. 95), 9 artiklan 2 kohdan e alakohdassa, jonka mukaan asiakirjat, joiden sisältö on jo luovutettu aiemmasta hakemuksesta, luovutetaan hakemuksesta ”ilman eri toimenpidettä”.

130 Kuten komissio on huomauttanut, määräykseen 14.1.2014, Miettinen v. neuvosto (T-303/13, EU:T:2014:48, 17–19 kohta) johtaneessa asiassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että koska kantajalle oli annettu pyydetty asiakirja tutustuttavaksi, tämä oli saavuttanut sen ainoan tuloksen, jonka se saattoi kanteellaan saavuttaa. Kuitenkin edellä mainitussa asiassa Miettinen v. neuvosto oli – toisin kuin nyt käsiteltävässä asiassa – ilmaistu pyydetyn asiakirjan sisältämät tiedot yleisölle, joten tuosta ratkaisusta ei voida johtaa, että pelkästään se seikka, että se, jota asia koskee, oli saanut tutustua millä tahansa perusteella pyydettyyn asiakirjaan, estäisi häntä joka tapauksessa hakemasta oikeutta saada tutustua samaan asiakirjaan asetuksen N:o 1049/2001 perusteella silloinkin, kun tämän asiakirjan sisältämiä tietoja ei ole ilmaistu yleisölle.

131 Tästä seuraa, että on ilmeistä, että OLAFin ensimmäinen päätös, jossa kieltäydyttiin asetuksen N:o 1049/2001 perusteella antamasta kantajalle oikeutta tutustua asiakirjoihin, joissa oli maininta ”PD”, estää mahdollisesti – kuten komissio on myös korostanut kirjelmissään – pitämästä kyseisiä asiakirjoja julkisina, joka on juuri se tavoite, johon kantaja pyrki ja joka vastaa asetuksen N:o 1049/2001 tavoitetta, joka on antaa yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin laajemman avoimuuden vuoksi, jotta kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin parannetaan ja varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että hallinto on tehokkaampaa ja vastuullisempaa, kuten asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan 2 perustelukappaleesta käy ilmi (tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, Kok., EU:C.2008:374, 45 kohta).

132 Tästä seuraa, että se, että kantajalla oli jo hallussaan ne asiakirjat, jotka olivat hänen esittämänsä asiakirjapyynnön kohteena, ja että pyynnön tarkoituksena ei siten ollut mahdollistaa kantajalle tutustumista näiden asiakirjojen sisältöön vaan sen tarkoituksena oli pikemminkin ilmaista niiden sisältämät tiedot kolmansille, on yhdentekevää etenkin siksi, että niillä syillä, joiden perusteella kantaja on päättänyt esittää tällaisen pyynnön, ei ole merkitystä, koska asetuksessa N:o 1049/2001 ei säädetä, että sen, jota asia koskee, pitäisi perustella pyyntönsä saada tutustua asiakirjoihin ja että tällaisen pyynnön perustelemiseksi esitetyillä syillä voisi olla merkitystä pyynnön hyväksymisen tai hylkäämisen kannalta (edellä 128 kohdassa mainittu määräys Henkel ja Henkel France v. komissio, EU:T:2013:116, 47 kohta).

133 Samalla tavalla on hylättävä komission väite, joka koskee komission mukaan sille siitä aiheutuvaa ylimääräistä työtä, että se olisi velvollinen antamaan tutustuttavaksi jo hakijan hallussa olevat asiakirjat, vaikka hakijalla ei ole ollut oikeutta tutustua näihin asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 perusteella.

134 Tästä riittää, että todetaan, että vaikka toimielin voi poikkeuksellisissa olosuhteissa evätä oikeuden tutustua asiankirjoihin sillä perusteella, että niiden sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuva työmäärä olisi suhteeton niihin tavoitteisiin nähden, joihin näihin asiakirjoihin tutustumisesta esitetyllä pyynnöllä pyritään (edellä 56 kohdassa mainittu tuomio Strack v. komissio, EU:C.2014:2250, 28 kohta), komissio ei ole missään tapauksessa väittänyt, että käsiteltävässä asiassa olisi tällaisia poikkeuksellisia olosuhteita. Lisäksi kyse on suurimmaksi osaksi sellaisista asiakirjoista, joiden sisältämät tiedot tämä sama toimielin on jo aikaisemmin ilmaissut.

135 Näin ollen komissio ei voi yksistään sen seikan perusteella, että tutustumisoikeuden hakijalla oli jo tai hänellä oli oletettava olevan hallussaan pyydetyt asiakirjat mutta jonkin toisen perusteen perusteella, kieltäytyä tutkimasta näihin samoihin asiakirjoihin tutustumisesta asetuksen N:o 1049/2001 perusteella esitettyä pyyntöä lukuun ottamatta asiakirjan nro 267 liitteen kaltaisia asiakirjoja, jotka on saatettu yleisön saataville muun muassa niiden julkaisemisella.

136 Tällaisessa tilanteessa kyseinen kanneperuste on hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee asiakirjoja, jotka ovat olleet tai jotka ovat kantajan hallussa siitä syystä, että hän oli niiden laatija tai niiden sisältämät tiedot on ilmaistu aikaisemmin muulla kuin asetuksen N:o 1049/2001 perusteella saattamatta niitä kuitenkaan yleisön saataville.

Asiakirjat, joiden sisältämiä tietoja ei ole ilmaistu [– –]

– Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan väitetty rikkominen [– –]

148 Aluksi on korostettava, että oikeuskäytännön mukaan on niin, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyyn poikkeukseen, joka on sovellettavissa päätöksen tekemisen jälkeen, vetoamiselle on asetettu tiukat edellytykset. Se kattaa yksinomaan tietyntyyppiset asiakirjat, ja edellytyksenä, joka voi oikeuttaa niiden sisältämien tietojen ilmaisemisen epäämisen, on se, että tietojen ilmaiseminen voisi vahingoittaa ”vakavasti” toimielimen päätöksentekomenettelyä (edellä 139 kohdassa mainittu tuomio komissio v. Agrofert Holding, EU:C:2012:394, 77 kohta).

149 Seuraavaksi on korostettava sitä, että hakemukselle nro 590/2008 on ominaista, että se ei koske yhtä ainoaa asiakirjaa vaan kokonaisvaltaisesti nimettyä asiakirjakokonaisuutta. Kuten edellä olevasta 69 kohdasta käy ilmi, kantaja on pyytänyt pääasiallisesti saada tutustua sellaisten asiakirjojen kokonaisuuteen, jotka on nimetty yleisellä tavalla, eli OLAFin tutkimukseen OF/2002/0356 liittyvään asiakirja-aineistokokonaisuuteen, kyseisessä asiakirja-aineistossa oleviin nauhoituksista laadittuihin täydellisiin ja virheettömiin transkripteihin, ja kaikenlaisin asiakirjoihin, jotka eivät ole asiakirja-aineistossa mutta jotka koskevat kuitenkin edellä mainittua asiaa/tutkimusta tai sen henkilöä. OLAFin ensimmäisessä päätöksessä täsmennetään tästä, että OLAFin asiakirja-aineisto käsittää kaikki edellä mainittuun asiaan liittyvät asiakirjat ja ettei ole olemassa sellaista tähän asiaan liittyvää ja hakemuksen nro 590/2008 kohteena olevaa asiakirjaa, joka ei olisi asiakirja-aineistossa.

150 Kuten edellä 91 kohdassa on todettu, tällaisessa tilanteessa sellaisen yleisen olettaman, jonka mukaan tietynlaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi lähtökohtaisesti jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa luetellun edun suojaa, hyväksyminen mahdollistaa sen, että asianomainen toimielin käsittelee kokonaisvaltaista pyyntöä ja vastaa siihen vastaavasti (ks. vastaavasti edellä 90 kohdassa mainittu tuomio komissio v. EnBW, EU:C:2014:112, 65 ja 68 kohta).

151 OLAFin ensimmäisessä päätöksessä ilmaistaan tältä osin, että ryhmään 1 kuuluvat asiakirjat käsittävät kyseisestä tutkimuksesta vastuussa olevien tutkijoiden laatimat muistiot, joihin sisältyy tutkimusten toteuttamisen ja linjaamisen osalta toimivaltaisten tutkijoiden ja muiden toimihenkilöiden sekä asiakysymyksistä että hallinnollisista kysymyksistä suorittama päättely ja niitä koskeva analysointi. Saman päätöksen mukaan ryhmään 2 kuuluvat asiakirjat liittyvät OLAFin henkilöstöön tai kyseisen henkilöstöön ja komission henkilöstöön kuuluvien henkilöiden välillä kyseisestä tutkimuksesta käytyyn kirjeenvaihtoon ja oikeusasiamiehelle tai Euroopan parlamentille annettavien vastauksien valmisteluun. Näihin asiakirjoihin sisältyy OLAFin ja komission yksiköiden esittämiä sellaisia huomioita tutkimuksesta, jotka johtivat sisäisiin päätöksiin. Ryhmään 7 kuuluva asiakirja on kyseisen tutkimuksen loppukertomuksen luonnos.

152 OLAF täsmentää ensimmäisessä päätöksessään, että vaikka tutkimusta koskevat toimenpiteet on saatettu päätökseen, ryhmään 1, 2 ja 7 kuuluvat asiakirjat, joihin tutustumista koskeva oikeus on evätty, on laadittu yksinomaan sisäiseen käyttöön, koska niihin sisältyy sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä ja ne ovat OLAFissa ja komissiossa käytävien neuvotteluiden ja alustavien keskustelujen osa. Kyseiset asiakirjat on jaettu OLAFin tutkijoille ja komission yksiköille täsmällisten tietojen saamiseksi kyseisiltä virkamiehiltä. Asiakirjat sisältävät alustavia kannanottoja mahdollisista tutkimusstrategioista, operatiivista toiminnoista ja tehtävistä päätöksistä. Niihin sisältyy huomioita, tosiseikkojen analyysi ja toteutettaviksi suunnitellut toimenpiteet ja niistä käy ilmi ulkoisen kirjeenvaihdon työstämisprosessi.

153 Kuten OLAF toteaa aivan oikein ensimmäisessä päätöksessään, yleisön oikeus tutustua tällaisiin asiakirjoihin vaikuttaa erityisen haitallisesti komission ja etenkin OLAFin kykyyn täyttää sen tehtävä petosten torjumisesta yleisen edun nimissä. Kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisella haitattaisiin merkittävästi komission ja OLAFin päätöksentekomenettelyä, sillä sillä vaarannettaisiin vakavasti OLAFin tulevien tutkimusten täysi itsenäisyys ja niiden tavoitteet paljastamalla OLAFin strategia ja työmetodit ja vähentämällä OLAFin mahdollisuutta saada työntekijöiltään itsenäisiä arvioita ja konsultoida komission yksiköitä hyvin arkaluonteisista aiheista. Siinä olisi myös vaarana se, että se vähentää yksityisten halukkuutta lähettää tietoja mahdollisista petoksista, ja se estäisi täten OLAFia ja komissiota saamasta unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi tehtävien tutkimusten vireille panemiseksi tarvittavia tietoja (ks. vastaavasti edellä 86 kohdassa mainittu tuomio Catinis v. komissio, EU:T:2014:267, 54 kohta, joka on annettu OLAFissa vireillä olleesta tutkimuksesta, jossa oli kyse asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetystä tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskevasta poikkeuksesta).

154 Tähän johtopäätökseen on päädyttävä sitä suuremmalla syyllä siksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erityisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia asiakirjoihin tutustumista koskevasta oikeudesta ei voida, kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – asianomaiset asiakirjat kuuluvat unionin oikeuden tietyn alan, joka on nyt käsiteltävässä asiassa unionin taloudellisten etujen suojaaminen ja petosten, lahjonnan ja kaiken muun unionin taloudellisia etuja vahingoittavan toiminnan torjunta, piiriin, tulkita ottamatta huomioon erityissäännöksiä, joilla säännellään oikeutta tutustua näihin asiakirjoihin (ks. vastaavasti edellä 90 kohdassa mainittu tuomio komissio v. EnBW, EU:C:2014:112, 83 kohta).

155 Kuten Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta 28.4.1999 tehdyn komission päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom (EYVL L 136, s. 20) 3 artiklassa muistutetaan, OLAF käyttää toimivaltaansa tutkimuksiin täysin itsenäisesti (ks. vastaavasti, tuomio 8.7.2008, Franchet ja Byk v. komissio, T-48/05, Kok., EU:T:2008:257, 255 kohta).

156 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25.5.1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 (EYVL L 136, s. 1), joka on annettu SEUT 324 artiklan nojalla unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja kaiken muun laittoman toiminnan torjumiseksi, 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kaikki sisäisissä tutkimuksissa annetut tai saadut tiedot ovat niiden muodosta riippumatta luottamuksellisia. Näitä tietoja ei varsinkaan saa ilmaista muille kuin niille henkilöille, joiden kuuluu tehtäviensä vuoksi unionin tai jäsenvaltioiden toimielimissä tuntea ne, eikä niitä saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin petosten, lahjonnan ja muun laittoman toiminnan torjumiseen.

157 Kuten komissio huomauttaa, erityinen luottamuksellisuus, joka koskee kyseisiä tutkimukseen liittyviä asiakirjoja ja joka ulottuu jopa – tiettyyn pisteeseen asti – sellaisiin henkilöihin, joita tällaisen tutkimuksen väitetään koskevan (ks. vastaavasti edellä 155 kohdassa mainittu tuomio Franchet ja Byk v. komissio, EU:T:2008:257, 255 kohta), ei ole perusteltua pelkästään siltä osin kuin OLAF saa tällaisen tutkimuksen yhteydessä tietoonsa arkaluontoisia liikesalaisuuksia ja sellaisia erittäin arkaluontoisia tietoja henkilöistä, joiden ilmaiseminen saattaisi vahingoittaa merkittävästi heidän mainettaan, mutta myös siltä osin kuin oikeus tutustua OLAFin sisäistä tutkimusta koskeviin asiakirjoihin kyseisen

menettelyn päättymisen jälkeenkin ja erityisesti sellaisiin asiakirjoihin, jotka sisältävät mielipiteitä, jotka on tarkoitettu sisäiseen käyttöön OLAFin neuvotteluiden ja alustavien keskusteluiden yhteydessä, saattaisi haitata vakavasti tämän elimen työtä, paljastaa OLAFin käyttämän metodologian ja tutkimusstrategian, haitata menettelyssä mukana olleiden henkilöiden mukanaoloa menettelyissä tulevaisuudessa ja näin ollen vaarantaa kyseessä olevien menettelyiden moitteettoman kulun ja tavoiteltujen päämäärien saavuttamisen.

158 Vaikka asetuksessa N:o 1049/2001 ja asetuksessa N:o 1073/1999 ei ole säännöstä, jossa säädettäisiin nimenomaisesti jommankumman asetuksen ensisijaisuudesta toiseen nähden, ja vaikka on taattava näiden kummankin asetuksen sellainen soveltaminen, joka soveltuu yhteen niistä toisen soveltamisen kanssa ja joka mahdollistaa siten niiden johdonmukaisen soveltamisen (ks. vastaavasti edellä 90 kohdassa mainittu tuomio komissio v. EnBW, EU:C:2014:112, 84 kohta), asiankirjaan tutustumista koskevan oikeuden epäämistä koskevan olettaman hyväksyminen on tällaisen soveltamisen perustella täysin perusteltua tässä asiassa.

159 Lisäksi on vielä todettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission hallinnollinen toiminta ei edellytä yhtä laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin kuin unionin toimielimen lainsäädäntötoiminta (edellä 90 kohdassa mainittu tuomio komissio v. EnBW, EU:C:2014:112, 91 kohta).

160 Tästä seuraa, että OLAFin asetuksen N:o 1073/1999 nojalla suorittamien sisäisten tutkintamenettelyiden osalta saatetaan erityisesti tämän asetuksen säännöksistä johtaa yleinen olettama, jonka mukaan ei ole oikeutta tutustua tutkimukseen liittyviin asiakirjoihin, etenkään sellaisia mielipiteitä sisältäviin asiakirjoihin, jotka on tarkoitettu sisäiseen käyttöön OLAFin neuvotteluiden ja alustavien keskusteluiden yhteydessä.

161 Tällaisessa tilanteessa komissiolla oli oikeus olettaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamista varten ilman, että sen olisi täytynyt tutkia jokainen kyseessä oleva asiakirja konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, että yleisön oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 perusteella vahingoittaisi lähtökohtaisesti asetuksessa tarkoitettujen etujen suojaa, päätelläkseen tämän perusteella, että saman asetuksen 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetty poikkeus kattoi kaikki nämä asiakirjat.

162 Edellä olevien seikkojen perusteella on niin, että yleinen olettama erityisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa suojattujen etujen vahingoittamisesta, joka on oikeutettu tässä säännöksessä tarkoitetun päätöksentekomenettelylle aiheutuvan vakavan vahingon vaaran välttämiseksi, pätee siitä riippumatta, koskeeko asiakirjapyyntö jo päättynyttä vai vielä vireillä olevaa menettelyä.

163 Se, että OLAFin sisäiseen tutkintaan liittyvässä asiankirjassa oleva päiväys on kyseisen tutkimuksen päättymisen jälkeiseltä ajalta, ei myöskään voi olla esteenä asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisesta kieltäytymiselle asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epäämistä koskevan yleisen olettaman perusteella, koska asiakirja liittyy edellä mainittuun tutkimukseen, se sisältää tietoja mielipiteistä, jotka on tarkoitettu sisäiseen käyttöön OLAFin neuvotteluiden ja alustavien keskusteluiden yhteydessä, ja se käsittää siten tietoja, joiden paljastumisella voidaan vaarantaa OLAFin tehtävä petosten ja lahjonnan torjujana.

164 Lisäksi on hylättävä kantajan argumentti, jonka mukaan OLAFin ja komission välillä käytyyn kirjeenvaihtoon ei voi missään tapauksessa kuulua sellaisia asiakirjoja, jotka sisältävät OLAFin neuvotteluiden ja alustavien keskusteluiden yhteydessä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuun ”sisäiseen” käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä, koska OLAFin ja komission ei voida katsoa kuuluvan saman toimielimeen. Tästä on riittävää todeta, että asetus

N:o 1049/2001 on sovellettavissa OLAFiin, koska sen on tunnustettu kuuluvan asetuksen soveltamista varten osaksi komissiota, joka on mainittu edellä mainitun asetuksen 1 artiklan a alakohdassa niiden toimielinten joukossa, joihin asetusta sovelletaan.

165 Sama pätee siihen argumenttiin, jonka mukaan OLAFin ja kolmansien välillä käydyn kirjeenvaihdon pitää pakostakin jäädä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn poikkeuksen ulkopuolelle. Tällaiseen viestintään voi nimittäin selvästi sisältyä tietoja mielipiteistä, jotka on tarkoitettu sisäiseen käyttöön kyseisen toimielimen neuvotteluiden ja alustavien keskusteluiden yhteydessä edellä mainitun säännöksen mukaisesti ja sen sisältämien tietojen ilmaisemisesta kieltäytyminen on välttämätöntä OLAFin itsenäisyyden ja sen tehtävän luottamuksellisuuden takaamiseksi.

166 Lisäksi on niin, että toisin kuin kantaja väittää, 30.4.2010 laaditussa OLAFin luettelossa olevasta asiakirjasta nro 2 ei voida katsoa, että se olisi luokiteltu virheellisesti tutkimusta koskevan asiakirja-aineiston muistioihin, koska kyse on ”OLAFin tutkimukseen liittyvää asiakirja-aineistoa varten olevasta muistiosta”, joka koskee kyseiseen asiaan liittyvää selvitystä. Sama pätee asiakirjaan nro 34, joka kuuluu selvästi kyseiseen tutkimukseen liittyvää asiakirja-aineistoa varten tehtyihin muistioihin, kuten unionin yleinen tuomioistuin on voinut todeta.

167 Kantaja ei ole sitä paitsi esittänyt asiakirjapyynnöissään, että olisi olemassa yleinen etu, joka kuitenkin oikeuttaisi kyseiseen tutkimukseen liittyviin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden antamisen. Kantajan tehtävänä on kuitenkin vedota konkreettisesti sellaisiin seikkoihin, joista käy ilmi yleinen etu, jonka perusteella kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen on perusteltua (ks. vastaavasti edellä 56 kohdassa mainittu tuomio Strack v. komissio, EU:C:2014:2250, 28 kohta). Lisäksi OLAFin ensimmäisestä päätöksestä käy ilmi, että se on tutkinut ylivoimaisten etujen olemassa olon sitä koskevaa toteamusta varten, ettei se voinut minkään seikan perusteella katsoa, että tällainen ylivoimainen etu oli olemassa. Pelkkä vetoaminen avoimuusperiaatteeseen ja sen tärkeyteen ei voi riittää tämän osalta (ks. vastaavasti edellä 56 kohdassa mainittu tuomio Strack v. komissio, EU:C:2014:2250, 129 ja 131 kohta). Kantajan näkemys, jonka mukaan käsiteltävänä olevan asian kaltaisissa tapauksissa, joissa on kyseessä petoksia koskevien sisäisten tutkimusten erityistapaus, oli olemassa erityinen intressi avoimuuteen, jotta ehdottoman avoimuuden takaamisella vältetään tutkimuksessa mukana olevien toimielimien ja yhtiöiden maineen kannalta vahingollisten mielivaltaisten ja säännöstenvastaisten menettelyiden käyttö, on hylättävä, koska tällaiset seikat eivät selvästi voi olla niitä seikkoja merkittävimpiä, joiden perusteella kyseisten tietojen ilmaisemisesta kieltäytyminen on perusteltua.

168 Edellä mainittu yleinen olettama asiankirjaan tutustumista koskevan oikeuden epäämisestä merkitsee, että tämän olettaman kattamien asiakirjojen osalta ei ole olemassa velvollisuutta osittaiseen tietojen antamiseen asiakirjan sisällöstä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti (ks. vastaavasti edellä 89 kohdassa mainittu tuomio komissio v. EnBW, EU:C:2014:112, 134 ja 135 kohta).

169 Komissio pystyi kaikkien näiden syiden perusteella epäämään pätevästi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan perusteella oikeuden tutustua asiakirjoihin, joissa oli merkintä ”NA”.

[– –]

Asiakirjat, joiden sisältämistä tiedoista osa on ilmaistu

– Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan väitetty rikkominen [– –]

198 Tuomioistuinratkaisussa on jo todettu, että sellaisten henkilötietojen, jotka koskevat yksinomaan kyseessä olevaa tutustumisoikeuden hakijaa, ilmaisemista ei voida kieltää sillä perusteella, että se vaarantaa yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden (tuomio 22.5.2012, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, T-300/10, Kok., EU:T:2012:247, 107 kohta).

199 Näin on oltava erityisesti silloin, kun – kuten käsiteltävänä olevassa asiassa – minkään seikan perusteella ei voida katsoa, että kantaja, jonka tarkoituksena oli erityisesti saattaa julkiseksi OLAFissa hänen kantelunsa käsittelyssä tapahtuneet epäsäännönmukaisuudet, olisi halunnut rajoittaa oikeutta tutustua henkilötietoihinsa. Sitä paitsi kantajalle oli annettu ensimmäisessä OLAFin päätöksessä oikeus tutustua häntä koskeviin tietoihin siten, että siinä selvennettiin, että päätös oli tehty pelkästään asetuksen N:o 45/2001 perusteella ilman, että kantajaa olisi pyydetty asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 2 kohdan nojalla täsmentämään esittämänsä asiakirjapyynnön laajuutta, joten komissio ei voi arvostella kantajaa siitä, ettei tämä ollut selkokielinen tältä osin.

200 Tästä seuraa, että komissio on toiminut erityisesti edellä 173 kohdassa kantajan mainitsemien asiakirjojen osalta virheellisesti kieltäytyessään ilmaisemasta kantajan henkilöllisyyttä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen perusteella, joten kanneperuste on hyväksyttävä tältä osin ja hylättävä muilta osin.

[– –]

Asiakirjat nro 266 ja nro 268 ja jakeluluettelot [– –]

– Jakeluluettelot [– –]

249 Käsite ”asiakirja”, joka on asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklan a alakohdassa määritelty laajasti (ks. vastaavasti tuomio 12.9.2007, API v. komissio, T-36/04, Kok., EU:T:2007:258, 59 kohta), kattaa ”mi[nkä] tahansa tallen[teen] (paperille tulostet[un] tai sähköisessä muodossa tallennet[un] teksti[n] taikka ääni- tai kuvatallen[teen] tai audiovisuaalis[en] tallen[teen]), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä”.

250 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklan a alakohdassa oleva määritelmä perustuu lähinnä siihen, että on olemassa säilytetty sisältö, joka voidaan jäljentää tai johon voidaan tutustua sen tuottamisen jälkeen, ja on täsmennettävä yhtäältä, että tallennusvälineellä, tallennetun sisällön tyypillä ja laadulla samoin kuin sisällön koolla, pituudella, merkittävyydellä tai esitystavalla ei ole merkitystä sen kysymyksen kannalta, kuuluuko kyseinen sisältö määritelmän piiriin, ja toisaalta, että ainoa sisältöön, jota tämä määritelmä voi koskea, liittyvä rajoitus on ehto, jonka mukaan kyseisen sisällön on koskettava kyseisen toimielimen vastuualueeseen kuuluvaa politiikkaa, toimintaa tai päätöksiä (ks. analogisesti tuomio 26.10.2011, Dufour v. EKP, T-436/09, Kok., EU:T:2011:634, 88 ja 90–93 kohta).

251 Näin ollen jakeluluetteloita ei saada jättää asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklan a alakohdan – jonka ulottuvuutta ei voida missään tapauksessa rajoittaa joillakin toimielinten mahdollisesti antamilla organisaation sisäisillä säännöillä, kuten komission työjärjestyksen liitteen soveltamista koskevilla yksityiskohtaisilla säännöillä (ks. edellä 129 kohta), joihin komissio vetoaa sen näkemyksensä tueksi, jonka mukaan jakeluluettelot on katsottava asiakirjoiksi, joihin sisältyy ”ei-olennaista”, ”katoavaa” tietoa, jota ei tarvitse tallentaa, jättääkseen jakeluluettelot asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklan a alakohdassa tarkoitetun käsitteen asiakirja ulkopuolelle – ulkopuolelle.

252 Sitä paitsi on niin, että koska tutustumisoikeuden hakijan ei pidä perustella asiakirjoihin tutustumisesta esittämäänsä pyyntöä (edellä 128 kohdassa mainittu määräys Henkel ja Henkel France v. komissio, EU:T:2013:116, 48 kohta), asetuksen N:o 1049/2001 kannalta on myös yhdentekevää, mikä tosiasiallinen intressi kantajalla voi olla niiden jakeluluetteloiden sisältämien tietojen ilmaisemiseen, joilla kantajan mukaan voidaan osoittaa mahdolliset henkilökohtaiset vastuut antamalla käyttöön tiedot niistä virkamiehistä, jotka ovat osallistuneet asiakirjan laatimiseen tai joiden hyväksyntää vaaditaan, ja päivämäärästä, jona nämä virkamiehet ottivat osaa kyseisen asiakirjan työstämisprosessiin.

253 Lisäksi komissio on myöntänyt itse, että jakeluluetteloihin saattaa sisältyä merkintöjä, eikä niissä siten välttämättä rajoituta pelkästään toistamaan niiden henkilöiden nimiä, jotka osallistuivat sen asiakirjan työstämis- ja antamisprosessiin, johon niissä viitataan.

254 Komissio ei ole myöskään osoittanut, millä tavalla jakeluluetteloiden sisältämien tietojen ilmaisemisesta, kun kyseiset luettelot kerran ovat olemassa, aiheutuisi OLAFille suhteeton työmäärä.

[– –]

Asiakirjojen hyödyntämisen rajoittamista koskeva lauseke [– –]

264 On palautettava mieleen, että päätöksen 2006/291 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, että päätös ei millään tavalla rajoita asetuksen N:o 1049/2001 säännösten soveltamista. Asetuksen N:o 1049/2001 16 artiklassa säädetään sitä paitsi, että tällä asetuksella ei rajoiteta olemassa olevien tekijänoikeutta koskevien sääntöjen soveltamista, jotka saattavat rajoittaa kolmannen oikeutta jäljentää tai hyödyntää luovutettuja asiakirjoja.

265 Kuten komissio on täysin oikein todennut, päätöksessä 2006/291 säädetään komission hallussa pitämien julkisten asiakirjojen, sellaisina kuin ne on määritelty kyseisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdassa, uudelleenkäyttöä varten asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyyn menettelyyn nähden erillisestä sallimismenettelystä, joka koskee oikeutta saada tutustua näihin samoihin asiakirjoihin.

266 Päätöksen 2006/291 5 artiklan 2 ja 3 kohdan sanamuodon mukaan viidentoista työpäivän kuluessa hakemuksen kirjaamisesta komission yksikkö tai julkaisutoimisto joko sallii pyydetyn asiakirjan uudelleenkäytön ja toimittaa siitä tarpeen mukaan jäljennöksen, tai ilmoittaa kirjallisesti, että hakemus on hylätty kokonaan tai osittain, ja perustelee kantansa. Poikkeuksellisesti tätä määräaikaa voidaan jatkaa viidellätoista työpäivällä edellyttäen, että hakijalle ilmoitetaan tästä ennakolta ja että lykkäys perustellaan yksityiskohtaisesti. Kyseisen artiklan 4 kohdan mukaan hakijalle ilmoitetaan siinä tapauksessa, että hakemus hylätään, tämän oikeudesta nostaa asiassa kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa tai kannella oikeusasiamiehelle.

267 Minkään perusteella ei voida kuitenkaan katsoa, että kantajan asiakirjoihin tutustumisesta esittämät pyynnöt olisi ymmärrettävä siten, että ne käsittäisivät päätöksen 2006/291 mukaisen pyynnön, vaikka niissä pelkästään mainitaan mahdollinen asiakirjojen julkaiseminen viittaamatta kuitenkaan kyseiseen päätökseen. Lisäksi on niin – kuten komissio on väittänyt –, että tämän päätöksen soveltaminen edellyttää, että kyseessä olevat asiakirjat yksilöidään täsmällisesti ja saatetaan julkisiksi. Nimittäin siinäkin tapauksessa, että vaikka kantajan asiakirjapyyntöjen voitaisiin tulkita sisältävän päätöksen 2006/291 mukaisen pyynnön ja riidanalaisen lausekkeen voitaisiin ymmärtää sisältävän OLAFin tekemän implisiittisen päätöksen asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epäämisestä eikä sitä ymmärrettäisi pelkäksi ilmoitukseksi siitä, että kyseisten asiakirjojen uudelleenkäyttö edellyttää komission siihen antamaa lupaa, kantaja ei ole riitauttanut tätä päätöstä päätöksen 2006/291 perusteella.

[– –]

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Ei ole enää tarpeen lausua siitä, ovatko Guido Strackin esittämien asiakirjapyyntöjen yhteydessä tehdyt implisiittiset päätökset asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisestä laillisia.

2) Ei ole enää tarpeen lausua asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden osittaisesta tai täysimääräisestä epäämisestä tehtyjen niiden nimenomaisten päätösten laillisuudesta, jotka Euroopan yhteisöjen komissio ja Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) ovat tehneet Strackin 22.2. ja 21.4.2008 tekemien uudistettujen pyyntöjen yhteydessä, siltä osin kuin näitä asiakirjoja ei ollut olemassa tai ne eivät olleet enää saatavilla, kuin ne tai osa niistä on saatettu yleisön tutustuttavaksi tai kuin Strack myöntää, että asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epäämiset ovat laillisia.

3) OLAFin 30.4.2010 tekemä päätös kumotaan siltä osin kuin

— siinä evätään oikeus tutustua asiakirjoihin, joissa on maininta ”PD”

— Strackin nimi on peitetty asiakirjoissa, joissa on maininta ”PA”

— asiakirjoja on jätetty pois 30.4.2010 laaditusta OLAFin luettelosta tai niitä ei ole toimitettu Strackille pelkästään siitä syystä, että hän oli niiden laatija, että hänellä oli ne hallussaan yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 45/2001 nojalla tai muulla perusteella ilman, että niiden sisältämät tiedot olisi ilmaistu yleisölle, tai että ne oli jätetty asiakirjapyynnön ulkopuolelle, koska ne koskivat OLAFin ja Euroopan oikeusasiamiehen tai OLAFin ja Strackin välistä kirjeenvaihtoa ja häntä ilman, että ne kuuluisivat kyseessä olevaan tutkintaan liittyvään asiakirja-aineistoon.

4) OLAFin 7.7.2010 tekemä päätös kumotaan siltä osin kuin

— oikeus tutustua asiakirjaan nro 266 on evätty Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla

— oikeus tutustua asiakirjaan nro 268 on evätty lukuun ottamatta niitä tietoja, joihin Strack on voinut tutustua asetuksen N:o 1049/2001 perusteella muiden asiakirjojen toimittamisen yhteydessä

— Strackin nimi on peitetty edellä mainittuun päätökseen liitetyissä jakeluluetteloissa.

5) Kanne hylätään muilta osin.

6) Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan kolme neljäsosaa Strackin oikeudenkäyntikuluista.

7) Strack vastaa yhdestä neljäsosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Pelikánová Buttigieg Madise

Julistettiin Luxemburgissa 26 päivänä huhtikuuta 2016.

Allekirjoitukset