Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

26. travnja 2016.*

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji se odnose na OLAF-ov spis istrage – Tužba za poništenje – Odluke o prešutnom i izričitom odbijanju pristupa – Izuzeće koje se odnosi na privatnost i integritet pojedinca – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa trećih osoba – Izuzeće koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja – Obveza obrazlaganja – Izvanugovorna odgovornost“

U predmetu T-221/08,

Guido Strack, sa stalnom adresom u Kölnu (Njemačka), kojeg zastupaju H. Tettenborn i N. Lödler, *avocats*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju su zastupali P. Costa de Oliveira i B. Eggers, zatim B. Eggers i J. Baquero Cruz, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom, s jedne strane, zahtjeva za poništenje svih Komisijinih prešutnih i izričitih odluka donesenih povodom početnih zahtjeva za pristup dokumentima koje je G. Strack podnio 18. i 19. siječnja 2008. i, s druge strane, zahtjeva za naknadu štete,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: I. Pelikánova, predsjednica, E. Buttigieg (izvjestitelj) i L. Madise, suci,

tajnik: K. Andová, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 21. listopada 2014.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu[1] *[omissis]*

Postupak i zahtjevi stranaka

37 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 6. lipnja 2008. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak. Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 8. rujna 2008. Komisija je istaknula prigovor nedopuštenosti na temelju članka 114. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991. te je odluka o njemu rješenjem Općeg suda (treće vijeće) od 14. siječnja 2010. odgođena do odluke o meritumu.

38 Nakon prilagodbe svojeg tužbenog zahtjeva, osobito aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 7. rujna 2010., tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

— poništi prešutne i izričite odluke o odbijanju pristupa Komisijinim i OLAF-ovim dokumentima, koje je Komisija donijela u okviru obrade početnih zahtjeva za pristup od 18. i 19. siječnja 2008. i ponovnih zahtjeva od 22. veljače, 18. travnja i, posebice, 21. travnja 2008. te osobito odluke od 19. svibnja i 17. lipnja 2008. te 30. travnja i 7. srpnja 2010., u dijelu u kojem se njima u cijelosti ili djelomično odbijaju navedeni zahtjevi za pristup dokumentima;

— naloži Komisiji isplatu prikladnog iznosa naknade štete, koji međutim ne može biti niži od simbolične naknade štete od jednog eura;

— naloži Komisiji snošenje troškova.

39 Komisija u bitnome od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu;

— naloži tužitelju snošenje troškova.

40 Dopisom od 5. srpnja 2010. Opći sud je stranke obavijestio da je vijeće koje odlučuje o predmetu odlukom od 2. srpnja 2010. odbilo zahtjev za proširenje predmeta tužbe na izričitu odluku o odbijanju od 17. lipnja 2008. i da je prihvatilo zahtjev za proširenje predmeta tužbe na prvu OLAF-ovu odluku.

41 Odlukom od 16. studenoga 2010., koja je strankama dostavljena 25. studenoga 2010., Opći sud je prihvatio tužiteljev zahtjev za proširenje predmeta tužbe na drugu OLAF-ovu odluku.

42 Nakon odlaska suca izvjestitelja, izvršena je nova dodjela predmeta. Budući da je sastav vijećâ Općeg suda izmijenjen, sudac izvjestitelj raspoređen je u prvo vijeće, kojemu je, slijedom toga, dodijeljen ovaj predmet. Na prijedlog suca izvjestitelja Opći sud (prvo vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka.

43 Rješenjem od 5. veljače 2014., u skladu s člankom 65. točkom (b), člankom 66. stavkom 1. i člankom 67. stavkom 3. trećim podstavkom Poslovnika od 2. svibnja 1991., određena je mjera izvođenja dokazâ kojom je Komisiji naloženo da podnese preslike povjerljivih verzija svih dokumenata vezanih uz zahtjev br. 590/2008, pri čemu je pojašnjeno da se ti dokumenti neće dati na uvid tužitelju. Dopisom od 5. ožujka 2014. Komisija je postupila u skladu s navedenom mjerom izvođenja dokazâ.

44 U okviru mjera upravljanja postupkom propisanih člankom 64. Poslovnika od 2. svibnja 1991. Opći sud je pozvao stranke da odgovore na određena pitanja. Stranke su udovoljile tim zahtjevima u određenim rokovima. Stoga su Komisija 5., a tužitelj 6. ožujka 2014. odgovorili na pitanja koja je postavio Opći sud. Tužitelj je podneskom od 27. ožujka 2014. iznio očitovanja na Komisijine odgovore od 5. ožujka 2014.

1 — Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

45 Tužitelj je 20. listopada 2014. tajništvu Općeg suda podnio dopis koji se odnosio na OLAF-ovu odluku od 31. srpnja 2014., čiji je predmet bio „preispitivanje odgovora na [nj]egov zahtjev za pristup osobnim podacima, OF/2002/0356” (u daljnjem tekstu: OLAF-ova odluka o preispitivanju od 31. srpnja 2014.), koja je donesena primjenom članka 13. Uredbe br. 45/2001, tablicu sa sažetim pregledom predmetnih dokumenata i prilog potonjoj, koji sadržava dokumente koje posjeduje OLAF.

46 Na raspravi od 21. listopada 2014. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja Općeg suda.

47 Dopisom od 4. studenoga 2014. Komisija je iznijela očitovanja na tužiteljev dopis od 20. listopada 2014. (vidjeti gornju točku 45.).

48 Nakon Komisijinih pisanih očitovanja od 2. prosinca 2014. koja su se odnosila na tužiteljeva pisana očitovanja od 7. studenoga 2014. vezana uz Komisijine pisane odgovore od 22. listopada 2014. na pitanja koja je Opći sud postavio u vezi s raspravom, predsjednik prvog vijeća Općeg suda zatvorio je usmeni dio postupka 8. prosinca 2014.

Pravo *[omissis]*

II –*Zahtjev za poništenje [omissis]*

C – *Zahtjev br. 590/2008 [omissis]*

3. Meritum zahtjeva *[omissis]*

b) Tužbeni razlozi i prigovori koji dovode u pitanje osnovanost odluka o djelomičnom ili potpunom odbijanju pristupa dokumentima *[omissis]*

i) Dokumenti sadržani u OLAF-vu popisu od 30. travnja 2010. *[omissis]*

Dokumenti koji su prethodno otkriveni *[omissis]*

128 Cilj Uredbe br. 1049/2001 jest da dokumenti institucija postanu dostupni „javnosti” općenito (vidjeti, u tom smislu, presudu od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, Zb., EU:C:2007:75, t. 43. i 44.) i, kao što je to uostalom OLAF naveo u glavi 7. svoje prve odluke, dokumenti koji su otkriveni u skladu s navedenom uredbom ulaze u javnu domenu (presuda Catinis/Komisija, t. 86. *supra*, EU:T:2014:267, t. 62.; vidjeti, također, presudu Agapiou Joséphidès/Komisija i EACEA, t. 82. *supra*, EU:T:2010:442, t. 116. i rješenje od 7. ožujka 2013., Henkel i Henkel France/Komisija, T-64/12, EU:T:2013:116, t. 47.).

129 Ta je posljedica izražena i u članku 9. stavku 2. točki (e) Priloga Poslovniku Komisije, koji se odnosi na odredbe o provedbi Uredbe br. 1049/2001, kako to proizlazi iz Odluke Komisije 2001/937/EZ, EZUČ, Euratom od 5. prosinca 2001. o izmjeni njezina Poslovnika (SL L 345, str. 94.), u skladu s kojim se dokumenti koji su povodom ranijeg zahtjeva već otkriveni na zahtjev „automatski” predaju.

130 Doista, kako je to Komisija navela, u predmetu u kojem je doneseno rješenje od 14. siječnja 2014., Miettinen/Vijeće (T-303/13, EU:T:2014:48, t. 17. do 19.), Opći sud je ocijenio da je tužitelj, kada mu je omogućen pristup zatraženom dokumentu, postigao jedini rezultat koji je mogao ostvariti svojom tužbom. Međutim, nasuprot onomu o čemu je riječ u ovom slučaju, u gore navedenom predmetu Miettinen/Vijeće zatraženi dokument je upravo bio otkriven javnosti, tako da se iz te odluke ne može

zaključiti da je sama okolnost da je zainteresirana osoba po bilo kojoj osnovi imala pristup zatraženom dokumentu tu osobu sprečavala, u bilo kakvom slučaju, da zahtijeva pristup tom istom dokumentu na temelju Uredbe br. 1049/2001, čak i ako taj dokument nije bio otkriven javnosti.

131 Slijedom toga, nije sporno da se prvom OLAF-ovom odlukom, u dijelu u kojem je njome tužitelju odbijen pristup dokumentima koji sadržavaju oznaku „PD” na temelju Uredbe br. 1049/2001, u tom slučaju i kako je to također Komisija istaknula u svojim dopisima, sprečava da se navedeni dokumenti smatraju javnima, što je upravo cilj koji tužitelj želi ostvariti i koji odgovara onomu kojem teži Uredba br. 1049/2001, a koji se sastoji u davanju najvećeg mogućeg pristupa dokumentima u svrhu postizanja veće transparentnosti, kako bi se građanima omogućilo da tješnje sudjeluju u procesu odlučivanja i jamčilo da administracija uživa veću legitimnost i da je učinkovitija i odgovornija prema građaninu u demokratskom sustavu, kako je to istaknuto u uvodnoj izjavi 2. Uredbe br. 1049/2001 (presuda od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće, C-39/05 P i C-52/05 P, Zb., EU:C.2008:374, t. 45.).

132 Slijedom toga, nebitna je okolnost da je tužitelj već posjedovao dokumente na koje se odnosi njegov zahtjev za pristup i da cilj zahtjeva stoga nije bio omogućiti mu upoznavanje s njihovim sadržajem već, umjesto toga, otkriti ih trećim osobama, tim više što su razlozi koji opravdavaju tužiteljevu odluku da podnese takav zahtjev irelevantni, s obzirom na to da Uredba br. 1049/2001 ne propisuje niti da zainteresirana osoba svoj zahtjev za pristup dokumentima mora obrazložiti niti da razlozi koji opravdavaju takav zahtjev mogu utjecati na njegovo prihvaćanje ili odbijanje (rješenje Henkel i Henkel France/Komisija, t. 128. *supra*, EU:T:2013:116, t. 47.).

133 Isto tako, mora se odbiti Komisijin argument koji se temelji na njezinu prekomjernom radnom opterećenju koji je posljedica toga da je ona obvezna dati pristup dokumentima koje podnositelj zahtjeva već posjeduje čak i ako potonji navedenim dokumentima nije pristupio u skladu s Uredbom br. 1049/2001.

134 U tom pogledu dovoljno je istaknuti da iako institucija može u iznimnim okolnostima odbiti pristup određenim dokumentima s obrazloženjem da je radno opterećenje povezano s njihovim otkrivanjem neproporcionalno u odnosu na ciljeve zahtjeva za pristup tim dokumentima (presuda Strack/Komisija, t. 56. *supra*, EU:C.2014:2250, t. 28.), Komisija se u svakom slučaju u predmetnom slučaju nije pozvala na takve iznimne okolnosti. Usto, u velikom je dijelu riječ o dokumentima koje je ta ista institucija prethodno već otkrila.

135 Slijedom toga, Komisija se ne može osloniti na samu okolnost da je podnositelj zahtjeva za pristup već posjedovao ili trebao posjedovati zatražene dokumente, premda na temelju druge pravne osnove, kako bi odbila ispitati zahtjev za pristup tim istim dokumentima na temelju Uredbe br. 1049/2001, osim dokumenata poput Priloga br. 267 koji su bili dostupni javnosti osobito zbog njihova objavljivanja.

136 U tim okolnostima, ovaj tužbeni razlog treba prihvatiti u dijelu u kojem se odnosi na dokumente koje je tužitelj posjedovao ili posjeduje, zato što je on njihov autor, ili koji su prethodno otkriveni temeljem druge pravne osnove, a ne Uredbe br. 1049/2001, a da pritom nisu bili dostupni javnosti.

Neotkriveni dokumenti *[omissis]*

–Navedena povreda članka 4. stavka 3. drugog podstavka Uredbe br. 1049/2001 *[omissis]*

148 Najprije valja istaknuti da je u skladu sa sudskom praksom pozivanje na izuzeće predviđeno člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe br. 1049/2001, koje se primjenjuje nakon što je odluka donesena, ograničeno strogim uvjetima. Ono pokriva isključivo određene vrste dokumenata te je uvjet koji opravdava odbijanje otkrivanja taj da otkrivanje može „ozbiljno” ugroziti proces odlučivanja institucije (presuda Komisija/Agrofert Holding, t. 139. *supra*, EU:C:2012:394, t. 77.).

149 Nadalje valja istaknuti da je za zahtjev br. 590/2008 karakteristično to da se on ne odnosi samo na jedan dokument, već na niz općenito označenih dokumenata. Kao što to proizlazi iz gornje točke 69., tužitelj je u biti zahtijevao pristup nizu općenito označenih dokumenata, to jest cijelom spisu OLAF-ove istrage OF/2002/0356, potpunim i pravilnim prijepisima zvučnih snimki iz tog spisa, raznim dokumentima koji se ne nalaze u tom spisu, ali koji su se unatoč tomu odnosili na gore navedeni predmet/istragu ili na njega osobno. U tom pogledu u prvoj OLAF-ovoj odluci pojašnjeno je da OLAF-ov spis sadržava sve dokumente koji se odnose na navedeni predmet i da ne postoje dokumenti vezani uz predmet koji se ne nalaze u spisu, a sadržani su u zahtjevu br. 590/2008.

150 Kao što je to istaknuto u gornjoj točki 91., u takvoj situaciji priznavanje opće pretpostavke prema kojoj otkrivanje dokumenata određene vrste u načelu ugrožava zaštitu jednog od interesa navedenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 predmetnoj instituciji omogućuje da odluči o cjelovitom zahtjevu i da na njega odgovori na primjeren način (vidjeti, u tom smislu, presudu Komisija/EnBW, t. 90. *supra*, EU:C:2014:112, t. 65. i 68.).

151 U prvoj se OLAF-ovoj odluci u tom pogledu navodi da se dokumenti uključeni u kategoriju 1 odnose na bilješke u spisu koje su pripremili istražitelji zaduženi za predmetni spis istrage i sadržavaju stajališta i analizu istražiteljâ i ostalih službenika nadležnih za razvoj i usmjeravanje istrage, kako o pitanjima merituma tako i vođenja postupka. U skladu s istom odlukom dokumenti kategorije 2 odnose se na korespondenciju između članova OLAF-ova osoblja ili između navedenog osoblja i Komisijina osoblja što se tiče predmetne istrage, pripreme odgovora Europskom ombudsmanu ili odgovora na pitanja Europskog parlamenta. Ti dokumenti sadržavaju OLAF-ova razmišljanja i ona službi Komisije u pogledu navedene istrage koja su dovela do internih odluka. Naposljetku, dokument kategorije 7 jest prijedlog konačnog izvješća predmetne istrage.

152 U prvoj se OLAF-ovoj odluci pojašnjava da su, iako je istraga okončana, dokumenti kategorija 1, 2 i 7, kojima je pristup odbijen, sastavljeni isključivo za internu uporabu, sadržavaju mišljenja namijenjena unutarnjoj uporabi i dio su rasprava i prethodnih konzultacija u okviru OLAF-a i Komisije. Navedeni dokumenti bili su dostupni OLAF-ovim istražiteljima i onima službi Komisije kako bi se od predmetnih dužnosnika dobile precizne informacije. Ti dokumenti sadržavaju privremena stajališta u vezi s mogućim strategijama istrage, operativnim aktivnostima i odlukama koje valja donijeti. Oni sadržavaju razmišljanja, analizu činjenica i predviđene mjere te odražavaju proces oblikovanja vanjske korespondencije.

153 Kao što je to pravilno istaknuto prvom OLAF-ovom odlukom, javni pristup takvim dokumentima bio bi posebno štetan za sposobnost Komisije i osobito OLAF-a da u javnom interesu ispuni svoju zadaću borbe protiv prijevara. Otkrivanje predmetnih dokumenata znatno bi štetilo Komisijinu i OLAF-ovu procesu odlučivanja jer bi ono ozbiljno dovelo u pitanje potpunu neovisnost budućih OLAF-ovih istraga i njihove ciljeve time što bi razotkrilo strategiju i načine OLAF-ova rada te smanjilo mogućnost potonjeg da od svojih suradnika dobije neovisna mišljenja i da se sa službama Komisije savjetuje u vezi s vrlo osjetljivim temama. Također postoji opasnost da bi otkrivanje obeshrabrilo pojedince u pružanju informacija o eventualnim prijevarama i tako OLAF-u i Komisiji uskratili podaci potrebni za pokretanje istraga kojima je cilj zaštita financijskih interesa Unije (vidjeti, u tom smislu, presudu Catinis/Komisija, t. 86. *supra*, EU:T:2014:267, t. 54., u vezi s OLAF-ovom istragom koja je u tijeku i koja je vezana uz izuzeće koje se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija previđeno člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom Uredbe br. 1049/2001).

154 Taj se zaključak nameće tim više što se, u skladu sa sudskom praksom, izuzeća od prava na pristup dokumentima iz, osobito, članka 4. Uredbe br. 1049/2001 ne mogu, kada kao u ovom predmetu ti dokumenti ulaze u posebno područje prava Unije, u ovom slučaju područje zaštite financijskih interesa Unije i borbe protiv prijevara, korupcije i svake druge aktivnosti koja šteti financijskim interesima Unije, tumačiti bez uzimanja u obzir posebnih pravila kojima se uređuje pristup tim dokumentima (vidjeti, u tom smislu, presudu Komisija/EnBW, t. 90. *supra*, EU:C:2014:112, t. 83.).

155 Kako je to navedeno u članku 3. Odluke Komisije 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom od 28. travnja 1999. o osnivanju OLAF-a (SL L 136, str. 20.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 3.), OLAF izvršava istražne ovlasti potpuno neovisno (vidjeti, u tom smislu, presudu od 8. srpnja 2008., Franchet i Byk/Komisija, T-48/05, Zb., EU:T:2008:257, t. 255.).

156 Člankom 8. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. svibnja 1999. o istragama koje provodi OLAF (SL L 136, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 100.), donesene na temelju članka 324. UFEU-a u svrhu borbe protiv prijevara i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije, određeno je da svi podaci proslijeđeni ili dobiveni u bilo kojem obliku tijekom unutarnjih istraga podliježu čuvanju poslovne tajne. Takvi se podaci ne smiju priopćavati drugim osobama osim onih unutar institucija Europskih zajednica ili u državama članicama čija dužnost traži od njih da ih znaju, niti se mogu koristiti u bilo koje druge svrhe osim sprečavanja prijevara, korupcije i bilo kojih drugih nezakonitih djelovanja

157 Kao što je to Komisija navela, posebna povjerljivost navedenih dokumenata vezanih uz istragu, i to čak do određene mjere u pogledu osoba na koje se takva istraga navodno odnosi (vidjeti, u tom smislu, presudu Franchet i Byk/Komisija, t. 155. *supra*, EU:T:2008:257, t. 255.), opravdana je ne samo jer OLAF prikuplja, u okviru takve istrage, osjetljive poslovne tajne i vrlo osjetljive podatke o osobama, čije bi otkrivanje moglo znatno naštetiti njihovu ugledu, već i zato što postoji opasnost da bi pristup dokumentima vezanim uz OLAF-ovu internu istragu, čak i nakon okončanja predmetnog postupka, i posebice onima koji sadržavaju mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u OLAF-u, mogao ozbiljno ugroziti rad tog tijela, razotkriti način i strategiju OLAF-ove istrage, smanjiti spremnost osoba uključenih u postupak da ubuduće surađuju te stoga ugroziti pravilno odvijanje predmetnih postupaka i ostvarenje postavljenih ciljeva.

158 Iako uredbe br. 1049/2001 i 1073/1999 ne sadržavaju odredbu kojom se jednoj uredbi izričito daje prednost u odnosu na drugu i iako treba osigurati da se svaka od tih uredbi primjenjuje na način koji je u skladu s primjenom druge, kojim se omogućuje njihova dosljedna primjena (vidjeti, u tom smislu, presudu Komisija/EnBW, t. 90. *supra*, EU:C:2014:112, t. 84.), u ovom slučaju takva primjena u potpunosti opravdava priznavanje pretpostavke odbijanja pristupa.

159 Usto, valja dodati da prema ustaljenoj praksi Suda upravna aktivnost Komisije ne zahtijeva isti opseg pristupa dokumentima kao onaj koji zahtijeva zakonodavna aktivnost institucije Unije (presuda Komisija/EnBW, t. 90. *supra*, EU:C:2014:112, t. 91.).

160 Iz toga proizlazi da, kada je riječ o OLAF-ovim postupcima interne istrage na temelju Uredbe br. 1073/1999, opća pretpostavka o zabrani pristupa dokumentima vezanima uz istragu i, posebice, onima koji sadržavaju mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u OLAF-u može proizlaziti osobito iz odredaba te uredbe.

161 U tim okolnostima, Komisija je, u cilju primjene izuzeća propisanih u članku 4. stavcima 2. i 3. Uredbe br. 1049/2001, pravilno pretpostavila, a da nije provela konkretno i pojedinačno ispitivanje svakog od predmetnih dokumenata, da bi javni pristup tim dokumentima na temelju Uredbe br. 1049/2001 u načelu ugrozio zaštitu interesa iz te uredbe, te je iz toga zaključila da su svi ti dokumenti bili pokriveni izuzećem propisanim člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom iste uredbe.

162 S obzirom na prethodna razmatranja, opća pretpostavka o ugrožavanju zaštićenih interesa, osobito onih zaštićenih člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe br. 1049/2001, koja je opravdana kako bi se izbjegla svaka opasnost ozbiljnog ugrožavanja procesa odlučivanja u smislu navedene odredbe, nameće se neovisno o pitanju odnosi li se zahtjev za pristup na istražni postupak koji je već okončan ili na postupak koji je u tijeku.

163 Okolnost da dokument koji se odnosi na OLAF-ovu internu istragu nosi datum koji je nastupio nakon okončanja predmetne istrage također ne može spriječiti to da se njegovo otkrivanje odbije na temelju opće pretpostavke odbijanja pristupa, s obzirom na to da je taj dokument povezan s navedenom istragom, sadržava podatke o mišljenjima za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u OLAF-u i stoga sadržava podatke čije bi otkrivanje moglo ugroziti OLAF-ov rad prilikom ostvarivanja njegove zadaće da se bori protiv prijevara i korupcije.

164 Isto tako, treba odbiti tužiteljev argument u skladu s kojim korespondencija između OLAF-a i Komisije u svakom slučaju ne može pripadati dokumentima koji sadržavaju mišljenja za „internu" uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u smislu članka 4. stavka 3. drugog podstavka Uredbe br. 1049/2001 zato što se OLAF i Komisija ne mogu smatrati dijelom iste institucije. U tom pogledu, dovoljno je istaknuti da se Uredba br. 1049/2001 primjenjuje na OLAF, s obzirom na to da se, za potrebe te uredbe, smatra da je on dio Komisije, koja se u članku 1. točki (a) navedene uredbe spominje među institucijama na koje se potonja primjenjuje.

165 Isto vrijedi za argument u skladu s kojim OLAF-ova korespondencija s trećim osobama nužno mora biti isključena iz izuzeća propisanog člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe br. 1049/2001. Naime, takva komunikacija očito može sadržavati podatke o mišljenjima za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji, u skladu s navedenom odredbom, i odbijanje njihova otkrivanja se stoga nameće kako bi se zajamčila OLAF-ova neovisnost i povjerljivost njegove zadaće.

166 Nadalje, suprotno tužiteljevim navodima, za dokument br. 2 OLAF-ova popisa od 30. travnja 2010. ne može se smatrati da je pogrešno uvršten među bilješke u spisu istrage, s obzirom na to da je riječ o „bilješci za OLAF-ov spis istrage", koja se odnosi na istraživanje vezano uz odnosni predmet. Isto vrijedi za dokument br. 34, koji je očito dio bilješki za predmetni spis istrage, kao što je to Opći sud mogao utvrditi.

167 Usto, tužitelj u svojim zahtjevima za pristup nije dokazao postojanje javnog interesa koji bi ipak opravdavao davanje pristupa dokumentima predmetne istrage. Međutim, na tužitelju je da konkretno navede okolnosti koje čine javni interes koji opravdava otkrivanje dotičnih dokumenata (vidjeti, u tom smislu, presudu Strack/Komisija, t. 56. *supra*, EU:C:2014:2250, t. 128.). Nadalje, iz prve OLAF-ove odluke proizlazi da je potonji ispitao postojanje prevagujućih interesa i smatrao da mu nijedan element ne omogućuje da zaključi da postoji takav interes. Samo pozivanje na načelo transparentnosti i njegovu važnost u tom pogledu ne može biti dovoljno (vidjeti, u tom smislu, presudu Strack/Komisija, t. 56. *supra*, EU:C:2014:2250, t. 129. i 131.). Naposljetku, treba odbiti tužiteljevu tvrdnju u skladu s kojom postoji poseban interes za transparentnost upravo u slučaju unutarnjih istraga u području prijevara, poput one o kojoj je riječ, kako bi se izbjegao, jamčenjem apsolutne transparentnosti, svaki privid korištenja arbitrarnih i nezakonitih postupaka, koji može štetiti ugledu institucija i društava uključenih u istragu, s obzirom na to da takva razmatranja očito nisu takve naravi da prevladavaju nad važnim razlozima koji opravdavaju odbijanje otkrivanja predmetnih podataka.

168 Naposljetku, gore navedena opća pretpostavka o odbijanju pristupa podrazumijeva da dokumenti koji su njome obuhvaćeni ne podliježu obvezi djelomičnog otkrivanja njihova sadržaja u skladu s člankom 4. stavkom 6. Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti, u tom smislu, presudu Komisija/EnBW, t. 89. *supra*, EU:C:2014:112, t. 134. i 135.).

169 Zbog svih tih razloga Komisija je valjano mogla odbiti pristup dokumentima koji sadržavaju oznaku „NA" temeljeći se na članku 4. stavku 3. drugom podstavku Uredbe br. 1049/2001.

[omissis]

Djelomično otkriveni dokumenti

–Navedena povreda članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1049/2001 *[omissis]*

198 Već je presuđeno da se otkrivanje osobnih podataka koji se isključivo odnose na podnositelja zahtjeva za pristup ne može odbiti zato što bi ono ugrozilo zaštitu privatnosti i integriteta pojedinca (presuda od 22. svibnja 2012., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, T-300/10, Zb., EU:T:2012:247, t. 107.).

199 To mora biti tako osobito ako, kao u predmetnom slučaju, ništa ne upućuje na to da je tužitelj, čija je namjera bila osobito da navodne nepravilnosti unutar OLAF-a kod obrade njegove pritužbe učini dostupnima javnosti, želio ograničiti pristup svojim osobnim podacima. Nadalje, prvom OLAF-ovom odlukom dan mu je pristup podacima koji se na njega odnose uz pojašnjenje da je ona u tom smislu donesena samo na temelju Uredbe br. 45/2001, a da se od njega nije zahtijevalo da pojasni doseg svojeg zahtjeva za pristup u skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001, tako da Komisija tužitelju ne može prigovarati da u tom pogledu nije bio jasan.

200 Slijedom toga, kada je riječ osobito o dokumentima koje je tužitelj spomenuo u gornjoj točki 173., Komisija je nepravilno odbila otkriti tužiteljev identitet na temelju izuzeća iz članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1049/2001, tako da tužbeni razlog u tom dijelu treba prihvatiti, a u preostalom dijelu odbiti.

[omissis]

Dokumenti br. 266 i 268 te evidencija o kretanju *[omissis]*

–Evidencija o kretanju *[omissis]*

249 Nadalje, pojam „dokument”, koji je široko definiran u članku 3. točki (a) Uredbe br. 1049/2001 (vidjeti u tom smislu presudu od 12. rujna 2007., API/Komisija, T-36/04, Zb., EU:T:2007:258, t. 59.), obuhvaća „svaki sadržaj neovisno o mediju (pisan na papiru ili pohranjen u elektroničkom obliku ili kao zvučni, vizualni ili audiovizualni zapis) koji se odnosi na politike, aktivnosti i odluke iz područja nadležnosti institucije”.

250 Iz toga slijedi da se definicija iz članka 3. točke (a) Uredbe br. 1049/2001 načelno temelji na postojanju pohranjenog sadržaja koji je moguće reproducirati ili konzultirati nakon njegova nastanka, imajući u vidu, s jedne strane, da narav medija za pohranu, vrsta i narav pohranjenog sadržaja kao i veličina, duljina, značaj ili predstavljanje sadržaja nisu važni kad je riječ o pitanju je li neki sadržaj obuhvaćen navedenom definicijom ili nije i, s druge strane, da je jedino ograničenje u vezi sa sadržajem na koji se ta definicija može odnositi uvjet prema kojem se navedeni sadržaj mora odnositi na politike, aktivnosti i odluke iz područja nadležnosti dotične institucije (vidjeti analogijom presudu od 26. listopada 2011., Dufour/BCE, T-436/09, Zb., EU:T:2011:634, t. 88. i 90. do 93.).

251 Stoga, ništa ne dopušta da se evidencija kretanja isključi iz područja primjene članka 3. točke (a) Uredbe br. 1049/2001, čiji se doseg ni u kojem slučaju ne može ograničiti bilo kakvim pravilom unutarnje organizacije koje su po potrebi usvojile institucije, poput detaljnih pravila za primjenu Priloga Poslovniku Komisije (vidjeti gornju točku 129.), na koje se Komisija poziva u prilog svojoj tvrdnji u skladu s kojom evidenciju kretanja treba smatrati dokumentima koji sadržavaju „nebitnu”, „kratkotrajnu” informaciju koju ne treba pohraniti, kako bi se isključila iz pojma dokumenta u smislu članka 3. točke (a) Uredbe br. 1049/2001.

252 Nadalje, budući da podnositelj zahtjeva za pristup nije dužan opravdati svoj zahtjev za pristup dokumentima (rješenje Henkel i Henkel France/Komisija, t. 128. *supra*, EU:T:2013:116, t. 48.), u svrhu Uredbe br. 1049/2001 također je nebitan stvarni interes koji za podnositelja zahtjeva može predstavljati

otkrivanje evidencije kretanja koja, prema tužitelju, stavljanjem na raspolaganje podataka o dužnosnicima koji su sudjelovali u sastavljanju dokumenta ili čije je odobrenje potrebno i o datumu njihova uključivanja u proces sastavljanja predmetnog dokumenta, omogućuje utvrđivanje eventualne osobne odgovornosti.

253 Usto, valja dodati da sama Komisija priznaje da evidencija kretanja može sadržavati napomene i da stoga nije nužno ograničena na navođenje imena osoba uključenih u proces sastavljanja i usvajanja dokumenta na koje se ona odnosi.

254 Naposljetku, Komisija nije dokazala kako bi otkrivanje takve evidencije, kad već postoji, predstavljalo neproporcionalno radno opterećenje za OLAF.

[omissis]

Klauzula o ograničenju uporabe *[omissis]*

264 Valja istaknuti da članak 2. stavak 4. Odluke 2006/291 određuje da ona ne dovodi u pitanje Uredbu br. 1049/2001 i da ni na koji način ne utječe na njezine odredbe. Nadalje, članak 16. Uredbe br. 1049/2001 propisuje da ona ne dovodi u pitanje nijedno postojeće pravilo o autorskim pravima koja trećoj strani mogu ograničiti pravo umnožavanja ili korištenja dokumenata danih na uvid.

265 Kao što to pravilno ističe Komisija, u svrhu ponovnog korištenja javnih dokumenata, kako su definirani u članku 2. stavku 1. navedene odluke, koje posjeduje Komisija, Odluka 2006/291 predviđa drukčiji postupak izdavanja odobrenja od onog predviđenog Uredbom br. 1049/2001 za pristup istim dokumentima.

266 Naime, u skladu s člankom 5. stavcima 2. i 3. Odluke 2006/291 služba Komisije ili OPOCE dopušta ponovnu uporabu dokumenta koji je predmet zahtjeva i kada je to potrebno izdaje njegovu presliku, ili u pisanom odgovoru navodi da je zahtjev u potpunosti ili djelomično odbijen, pojašnjavajući razloge za takvo odbijanje, u roku od petnaest radnih dana od registracije zahtjeva. U iznimnim slučajevima, rok se može produljiti za petnaest radnih dana pod uvjetom da se podnositelja zahtjeva o tome unaprijed izvijesti i da se za to navedu detaljni razlozi. U skladu sa stavkom 4. istoga članka, u slučaju da se zahtjev odbije, podnositelj zahtjeva obavještava se o svojem pravu na podnošenje tužbe Općem sudu ili podnošenje pritužbe Europskom ombudsmanu.

267 Međutim, na temelju ničega nije omoguće zaključiti da je tužiteljeve zahtjeve za pristup trebalo shvatiti na način da obuhvaćaju zahtjev na temelju Odluke 2006/291, iako se u njima samo spominjala mogućnost objave dokumenata a da nisu upućivali na navedenu odluku. Nadalje, kao što to tvrdi Komisija, uvjet za primjenu te odluke jest da su predmetni dokumenti jasno određeni i objavljeni. Naposljetku i nadasve, pod pretpostavkom da se tužiteljevi zahtjevi za pristup mogu tumačiti na način da su sadržavali zahtjev na temelju Odluke 2006/291 i da je spornu klauzulu moguće shvatiti na način da obuhvaća prešutnu odluku o OLAF-ovu odbijanju pristupa, a ne kao obično upozorenje da je za ponovnu uporabu predmetnih dokumenata potrebno odobrenje Komisije, tužitelj tu odluku nije pobijao na temelju Odluke 2006/291.

[omissis]

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Obustavlja se postupak o zakonitosti prešutnih odluka o odbijanju pristupa dokumentima donesenih u okviru zahtjeva za pristup koje je podnio Guido Strack.**

2. **Obustavlja se postupak o zakonitosti izričitih odluka o djelomičnom ili potpunom odbijanju pristupa dokumentima, koje su Komisija Europskih zajednica i Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) donijeli u okviru ponovnih zahtjeva za pristup dokumentima G. Stracka od 22. veljače i 21. travnja 2008., u dijelu u kojem ti dokumenti nisu postojali ili više nisu bili raspoloživi, u kojem su ti dokumenti, ili dio njih, bili dostupni javnosti ili u kojem G. Strack priznaje zakonitost odluka o odbijanju pristupa.**

3. **Poništava se OLAF-ova odluka od 30. travnja 2010. u dijelu u kojem:**

   — **je pristup dokumentima koji sadržavaju oznaku „PD” odbijen;**

   — **je ime G. Stracka skriveno u dokumentima koji sadržavaju oznaku „PA”;**

   — **su dokumenti izostavljeni u OLAF-ovu popisu od 30. travnja 2010. ili G. Stracku nisu dostavljeni samo zato što je on bio njihov autor, što ih je posjedovao na temelju Uredbe (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka, ili na drugoj pravnoj osnovi, a da nisu bili otkriveni javnosti ili isključeni iz zahtjeva za pristup, u dijelu u kojem su se odnosili na komunikaciju između OLAF-a i Europskog ombudsmana ili između OLAF-a i G. Stracka i u kojem su se odnosili na potonjeg a da nisu bili dio spisa o predmetnoj istrazi.**

4. **Poništava se OLAF-ova odluka od 7. srpnja 2010. u dijelu u kojem:**

   — **je pristup dokumentu br. 266 odbijen na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije;**

   — **je pristup dokumentu br. 268 odbijen, osim podataka kojima je G. Strack mogao pristupiti na temelju Uredbe br. 1049/2001 u okviru dostave drugih dokumenata;**

   — **je ime G. Stracka skriveno u evidenciji kretanja priloženoj navedenoj odluci.**

5. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**

6. **Komisija će snositi vlastite troškove kao i tri četvrtine troškova G. Stracka.**

7. **G. Strack snosit će četvrtinu vlastitih troškova.**

Pelikánová Buttigieg Madise

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 26. travnja 2016.

Potpisi