UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

21 päivänä toukokuuta 2014*

Oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — OLAFin tutkimusasiakirjat, jotka koskevat erästä Syyriassa toteutettavaa infrastruktuurin uudenaikaistamishanketta — Asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epääminen — Tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien suojaa koskeva poikkeus

Asiassa T-447/11,

Lian Catinis, kotipaikka Damaskos (Syyria), edustajanaan asianajaja S. Pappas,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään J.-P. Keppenne ja F. Clotuche-Duvieusart,

vastaajana,

jossa on kyse 10.6.2011 tehdyn Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) päätöksen, jolla yhtäältä kieltäydyttiin hyväksymästä esitetyksi väitettyä hakemusta päättää erääseen syyrialaisen infrastruktuurin uudenaikaistamishankkeeseen liittynyt OLAFin tutkimus sekä toisaalta evättiin kantajalta oikeus tutustua tiettyihin tämän tutkimuksen asiakirjoihin, kumoamisesta

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Kancheva ja tuomarit C. Wetter (esittelevä tuomari) ja V. Kreuschitz,

kirjaaja: hallintovirkamies S. Spyropoulos,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.1.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

Asian tausta

1 Institutionaalinen ja alakohtainen uudenaikaistamisohjelma (jäljempänä ISMF) on Euroopan unionin ohjelma, jonka tavoitteena on tarjota Syyrian viranomaisille teknistä apua muun muassa keskushallinnon taloudelliseksi uudenaikaistamiseksi.

2 ISMF-ohjelman täytäntöönpanoa Syyriassa koskeneiden väärinkäytösväitteiden johdosta Euroopan petostentorjuntavirasto (jäljempänä OLAF) aloitti 16.10.2007 alkaen useita toisiinsa liittyviä tutkimuksia selvittääkseen mainittujen väitteiden todenperäisyyden. OLAFin tutkijat kuulustelivat tässä yhteydessä muun muassa kantaja Lian Catinisia sekä muita ohjelman toteutuksesta Syyriassa vastanneita asiantuntijoita.

3 Kantaja esitti 3.8.2010 päivätyssä, eräälle OLAFin yksikön päällikölle osoitetussa kirjeessä lukuisia moitteita tutkimuksen suorittamisesta ja kestosta ja haki sen päättämistä.

4 Eräs OLAFin johtaja ilmoitti kantajalle 23.9.2010, että OLAFin tutkimus, joka liittyi väitettyihin väärinkäytöksiin ISMF-ohjelman täytäntöönpanossa Syyriassa, oli yhä meneillään. Tarkentaen luottamuksellisuutta koskevia oikeussääntöjä, joita on noudatettava tutkimuksissa, johtaja pyysi kantajaa ilmoittamaan hänelle, missä ominaisuudessa tämä oli tehnyt hakemuksensa.

5 Kantaja selvensi 18.10.2010, että hän oli toiminut omissa nimissään, ja pyysi OLAFia toimittamaan hänelle häntä koskevat tutkimukseen liittyvät asiakirjat sekä pyysi uudestaan OLAFia päättämään tutkimuksen.

6 Eräs OLAFin johtaja vastasi kantajalle 21.2.2011 päivätyllä kirjeellä, että tämän piti antaa enemmän tietoja asiakirjoista, joihin hän pyysi saada tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) nojalla. Tällä samalla kirjeellä kantajalle ilmoitettiin hänen oikeudestaan tehdä uudistettu hakemus viidentoista työpäivän kuluessa.

7 Kantaja teki uudistetun hakemuksen 15.3.2011 ja selvensi muun muassa, mihin asiakirjoihin hänen hakemuksensa kohdistui, ja käsitteli perusteita sille, miksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädetyt poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin eivät hänen mielestään näyttäneet soveltuvan. Kantaja esitti myös, että tutkimuksen viivästyminen oli ollut omiaan vaarantamaan hänen oikeutensa tulla kuulluksi oikeaan aikaan.

8 OLAFin pääjohtaja ilmoitti kantajalle 10.6.2011 päivätyllä kirjeellä, ettei hän ollut voinut hyväksyä kantajan hakemusta saada tutustua asiakirjoihin. Hän tarkensi erityisesti, ettei asianomaisilla henkilöillä ole mitään erityistä oikeutta saada tutustua suoraan OLAFin tutkimuksiin liittyvään asiakirja-aineistoon, ja esitti perustelut sille, miksei kantajan voitu asetuksen N:o 1049/2001 nojalla antaa tutustua niihin kahdeksaan asiakirjaan, jotka OLAF oli lopulta katsonut hakemuksessa tarkoitetuiksi asiakirjoiksi. OLAFin pääjohtaja toimitti kuitenkin kopion kantajan ja kahden OLAFin tutkijan välisen 27.11.2007 pidetyn kuulustelun pöytäkirjasta, ei asetuksen N:o 1049/2001 perusteella vaan sisäisten menettelymääräysten nojalla.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

9 Kantaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 9.8.2011 toimittamallaan kannekirjelmällä nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

10 Euroopan komissio lähetti 3.11.2011 vastineen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon.

11 Kantaja ei jättänyt vastauskirjelmää asetetussa määräajassa.

12 Unionin yleinen tuomioistuin (kuudes jaosto) antoi 16.7.2013 työjärjestyksensä 65 artiklan b alakohdan, 66 artiklan 1 kohdan ja 67 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan nojalla määräyksen, jossa se määräsi komission esittämään asianomaiset asiakirjat ja määräsi samalla, ettei kyseisiä asiakirjoja toimiteta kantajalle tämän oikeudenkäynnin yhteydessä. Tuomioistuimen määräystä noudatettiin.

13 Koska osa unionin yleisen tuomioistuimen jäsenistä vaihtui, esittelevä tuomari siirrettiin kahdeksanteen jaostoon, minkä vuoksi nyt käsiteltävä asia siirrettiin kahdeksannen jaoston käsiteltäväksi.

14 Koska jaoston puheenjohtaja oli estynyt osallistumasta asian käsittelyyn, unionin yleisen tuomioistuimen presidentti nimesi työjärjestyksen 6 artiklassa määrätyn järjestyksen mukaisesti järjestyksessä ensimmäisen tuomarin toimimaan puheenjohtajan sijaisena ja työjärjestyksen 32 artiklan 3 kohdan mukaisesti järjestyksessä toisen tuomarin täydentämään jaostoa.

15 Unionin yleinen tuomioistuin (kahdeksas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

16 Asianosaisten suulliset lausumat ja heidän vastauksensa unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 16.1.2014 pidetyssä istunnossa.

17 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— kumoaa 10.6.2011 päivätyn OLAFin pääjohtajan kirjeen sisältämät päätökset siltä osin kuin niillä kieltäydyttiin päättämästä tutkimusta ja antamasta kantajalle oikeutta tutustua häntä koskevaan asiakirja-aineistoon

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta siltä osin kuin kyse on väitetystä implisiittisestä päätöksestä kieltäytyä päättämästä tutkimusta ja hylkää kanteen perusteettomana siltä osin kuin kyse on päätöksestä evätä kantajan oikeus tutustua häntä koskevaan asiakirja-aineistoon

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

19 Kantaja väittää, että 10.6.2011 päivätyllä pääjohtajansa kirjeellä OLAF hylkäsi paitsi hänen päähakemuksensa päättää tutkimus myös hänen hakemuksensa saada tutustua kyseisen tutkimuksen asiakirja-aineistoon.

Kumoamisvaatimus, joka koskee OLAFin väitettyä implisiittistä päätöstä, jolla kieltäydyttiin päättämästä tutkimusta

Asianosaisten lausumat

20 Väitettyä OLAFin implisiittistä päätöstä, jolla kieltäydyttiin päättämästä tutkimusta, koskevan kumoamisvaatimuksensa tueksi kantaja esittää lähinnä kaksi väitettä.

21 Kantajan ensimmäinen väite on, että pitkittäessään tutkimusta yli kohtuullisen ajan ja laiminlyödessään tiedottamis- ja kuulemisvelvollisuutensa asianomaisia henkilöitä kohtaan OLAF paitsi loukkasi vakavasti hyvän hallinnon periaatetta, syyttömyysolettamaa ja puolustautumisoikeuksia myös käytti väärin harkintavaltaansa.

22 Toinen kantajan väite koskee sitä, että OLAF loukkasi velvollisuuttaan esittää perustelut sille, miksi se päätti olla päättämättä tutkimusta. Jättäessään perustelematta kantajan tutkimuksen päättämistä koskevan hakemuksen implisiittisen hylkäämisen OLAF rikkoi olennaista menettelymääräystä ja loukkasi kantajan perusoikeuksia sellaisina kuin ne vahvistetaan muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 ja 48 artiklassa. Kantaja katsoo myös, että jatkaessaan tutkimusta yli kohtuullisen ajan, nimittäin yli 41 kuukautta, ja jättäessään tiedottamatta kantajalle tästä, OLAF rikkoi menettelymääräyksiä, joista säädetään Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25.5.1999 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 (EYVL L 136, s. 1), sekä loukkasi OLAFin käsikirjassa toistettuja toimintaperiaatteita, jotka koskevat tutkimuksen suorittamisesta annettuja suuntaviivoja sekä menettelytapoja, joita henkilöstön on noudatettava. Kantajan mukaan tästä asiasta yhtä mieltä on myös OLAFin valvontakomitea. Lisäksi kantaja korostaa, että vaikka tietyt OLAFin tutkimustoimenpiteet on luokiteltava valmistelutoimenpiteiksi, jotka eivät ole kenellekään vastaisia, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olennaisten menettelymääräysten ja perusoikeuksien loukkaaminen alustavien tutkimusten aikana voivat kuitenkin vaikuttaa OLAFin tutkimusten perusteella tehdyn lopullisen päätöksen lainmukaisuuteen.

23 Komissio katsoo, ettei OLAFin pääjohtajan 10.6.2011 päivätyn kirjeen voida katsoa sisältävän kyseisen tutkimuksen päättämistä koskevan hakemuksen implisiittistä hylkäämistä.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

24 Käsiteltävässä asiassa kantaja vaatii OLAFin väitetyn implisiittisen päätöksen, jolla oli kieltäydytty päättämättä tutkimusta, kumoamista.

25 Kuten edellä on käynyt ilmi, kantaja väittää, että kun OLAFin pääjohtajan 10.6.2011 päivätty kirje ei viittaa hänen tutkimuksen päättämistä koskevaan päähakemukseensa, hän päättelee tästä, että hänen hakemuksensa, joka koski OLAFin suorittaman tutkimuksen päättämistä, on implisiittisesti hylätty.

26 Ensinnäkin, kuten komissio on esittänyt, on todettava, että vaikka kantaja on valittanut useita kertoja OLAFin tutkimuksen kestosta, hän ei ole pitänyt muodollisesti voimassa hakemustaan, jolla hän vaati, että tehdään päätös tutkimuksen päättämisestä. Tässä yhteydessä on toki huomattava, että 3.8.2010 päivätyssä kirjeessään kantaja haki tutkimuksen päättämistä. Kuitenkin 18.10.2010 päivätyssä kirjeessään kantaja toisti saman vaatimuksen, mutta vain siltä varalta, että tutkimuksen päättämistä pidettäisiin mahdollisena. Lisäksi siltä varalta, että OLAF pitäisi tutkimuksen päättämistä tässä vaiheessa mahdottomana, kantaja pyysi saada tutustua mainitun tutkimuksen asiakirja-aineiston häntä koskeviin asiakirjoihin. Kantajan 15.3.2011 päivätty uudistettu hakemus sisältää uusia tutkimuksen kestoa koskevia moitteita, mutta siinä ei vaadita OLAFia ottamaan kantaa tähän kysymykseen. Kun otetaan huomioon kirjeenvaihdon kokonaisuus, saattoi OLAF näin ollen aiheellisesti tulkita, että kantaja rajoittui hakemuksessaan hakemaan oikeutta saada tutustua asiakirjoihin, ja tästä syystä se vastasi yksinomaan tähän vaatimukseen.

27 Toiseksi on joka tapauksessa huomattava, että asetus N:o 1073/1999 ei sisällä mitään säännöstä, jossa säädettäisiin määräajasta, jonka kuluttua OLAFin katsottaisiin tehneen implisiittisen päätöksen hylätä tutkimuksen päättämistä koskeva hakemus.

28 Oikeuskäytännöstä seuraa kuitenkin, että periaatteessa silloin, kun ei ole olemassa nimenomaisia säännöksiä, joissa säädettäisiin määräajasta, jonka päättyessä toimielimen, jota on pyydetty ottamaan kantaa asiaan, katsotaan tehneen implisiittisen päätöksen, ja joissa määriteltäisiin tämän päätöksen sisältö, pelkkää toimielimen vaitioloa ei voida rinnastaa päätökseen, koska muussa tapauksessa vaarannettaisiin perussopimuksella käyttöön otettu oikeussuojakeinojärjestelmä (tuomio 9.12.2004, komissio v. Greencore, C-123/03 P, Kok., s. I-11647, EU:C:2004:783, 45 kohta; tuomio 13.12.1999, SGA v. komissio, T-189/95, T-39/96 ja T-123/96, Kok., s. II-3587, EU:T:1999:317, 27 kohta ja tuomio 13.12.1999, Sodima v. komissio, T-190/95 ja T-45/96, Kok., s. II-3617, EU:T:1999:318, 32 kohta).

29 Tästä oikeuskäytännöstä seuraa myös, että tietyissä erityisissä olosuhteissa on mahdollista, että tämä periaate ei sovellu, joten toimielimen vaitiolon tai toimettomuuden voidaan poikkeuksellisesti katsoa vastaavan implisiittistä kielteistä päätöstä (edellä 28 kohdassa mainittu tuomio komissio v. Greencore, EU:C:2004:783, 45 kohta).

30 Asetuksessa N:o 1073/1999 säädetään kuitenkin vain sen 6 artiklan 5 kohdassa, että ”tutkimukset toteutetaan keskeytyksettä olosuhteisiin ja tutkittavan asian vaikeusasteeseen nähden oikeassa suhteessa olevassa ajassa”. Samoin mainitun asetuksen 11 artiklan 7 kohdassa säädetään, että ”kun jokin tutkimus on ollut vireillä yli yhdeksän kuukautta, johtaja ilmoittaa komitealle syyt, joiden vuoksi tutkimusta ei vielä voida saattaa päätökseen, sekä ilmoittaa arvion ajasta, joka tarvitaan tutkimuksen valmistumiseen”. Tämä ilmoitusvelvollisuus valvontakomiteaa kohtaan ei synnytä OLAFille suoria velvoitteita siltä osin kuin kyse on sen tutkimusten kestosta.

31 On kuitenkin todettava, että kantaja ei ole viitannut yhteenkään yksittäiseen olosuhteeseen, jonka perusteella OLAFin hiljaisuus voitaisiin poikkeuksellisesti rinnastaa implisiittiseen kielteiseen päätökseen.

32 Edellä esitetystä seuraa, että kantajan vaatimuksia ei voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin niissä vaaditaan kumoamaan OLAFin väitetty implisiittinen päätös, jolla kieltäydyttiin päättämästä tutkimusta.

33 Ylimääräisenä perusteluna todettakoon, että siltä osin kuin kyse on väitetystä olennaisten menettelymääräysten ja perusoikeuksien loukkaamisesta, on totta, kuten muistutetaan myös asetuksen N:o 1073/1999 10 perustelukappaleessa, että OLAFin tutkimuksia suoritettaessa on otettava täysimääräisesti huomioon ihmisoikeudet ja perusvapaudet. On kuitenkin todettava, että kantajan väitteitä, kuten syyttömyysolettaman väitettyä loukkaamista, puolustautumisoikeuksien väitettyä loukkaamista tai harkintavallan väärinkäyttöä, ei ole mitenkään todistettu, joten ne eivät voi menestyä. Joka tapauksessa on niin, että vaikka OLAF olisi loukannut yhtä näistä perusoikeuksista, se ei muuttaisi yllä 26–31 kohdissa todettua eikä sillä olisi mitään vaikutusta ensimmäisen kanneperusteen tutkittavaksi ottamisen kannalta.

34 Tarkasteltaessa tarkemmin tutkimuksen kestoa koskevaa moitetta on muistettava, että velvollisuus toimia kohtuullisessa ajassa hallintomenettelyissä on unionin oikeuden yleinen periaate, jonka noudattamisen unionin tuomioistuimet takaavat ja joka sitä paitsi mainitaan perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa osana oikeutta hyvään hallintoon (ks. tuomio 8.7.2008, Franchet ja Byk v. komissio, T-48/05, Kok., s. II-1585, EU:T:2008:257, 273 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Oikeuskäytännöstä seuraa myös, että kun menettelyn kestosta ei ole säädetty unionin oikeuden säännöksessä, niin kuin on esillä olevassa asiassa (ks. 30 kohta yllä), käsittelyajan kohtuullisuutta on arvioitava kunkin asian ominaispiirteiden kokonaisuuden perusteella ja erityisesti sen perusteella, mikä merkitys oikeusriidalla on asianosaiselle, asian monitahoisuuden perusteella ja asianosaisten käyttäytymisen perusteella (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P ja C-254/99 P, Kok., s. I-8375, EU:C:2002:582, 187 kohta).

35 Kuten kantaja on esittänyt, on todettava, että lähtökohtaisesti kyseisen tutkimuksen yli 41 kuukauden pituista kestoa siihen hetkeen mennessä, kun nyt käsiteltävä kanne nostettiin, voidaan pitää poikkeuksellisen pitkänä. Kuitenkaan esillä olevassa asiassa sillä kysymyksellä, onko tällainen kesto kyseisen tapauksen monitahoisuuden vuoksi oikeutettu, ei ole merkitystä vastattaessa nyt käsiteltävänä olevaan kanneperusteeseen, joka on kanneperuste, joka liittyy siihen, hylättiinkö tutkimuksen päättämistä koskeva hakemus implisiittisesti vai ei. On nimittäin huomattava tältä osin, että kyseisten perusoikeuksien mahdollista loukkaamista on arvioitava sen hetken kannalta, jona tehdään kantajaa koskeva päätös OLAFin tutkimuksen päätyttyä.

Kumoamisvaatimus, joka koskee OLAFin päätöstä, jolla evättiin kantajan oikeus tutustua tutkimuksen häntä koskeviin asiakirjoihin

Asianosaisten lausumat

36 Kantaja väittää, että päätös, jolla evätään oikeus saada tutustua OLAFin tutkimusasiakirjoihin, pitää perustella asianmukaisesti kunkin pyydetyn asiakirjan konkreettisen ja asiakirjakohtaisen tutkinnan perusteella täsmentäen todellinen, eikä siis hypoteettinen, tutkimuksen luottamuksellisuuden ja tulevien tutkimusten tehokkuuden turvaamisen tarve. Kuitenkaan esillä olevassa asiassa OLAFin pääjohtajan 10.6.2011 päivätyssä kirjeessä ei esitetty konkreettisesti, miten pyydetyt asiakirjat loukkaavat etua, jota suojellaan asetuksessa N:o 1049/2001. Kantaja väittää myös, että evätessään kantajalta oikeuden saada tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat häntä itseään, OLAF vaaransi auttamattomasti hänen mahdollisuutensa käyttää puolustautumisoikeuksiaan ja loukkasi suhteellisuusperiaatetta.

37 Komissio kiistää kantajan väitteet.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

38 On muistutettava, että asetus N:o 1049/2001 liittyy ensimmäisen perustelukappaleensa mukaisesti SEU 1 artiklan toisessa kohdassa ilmaistuun tahtoon saavuttaa uusi vaihe kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Kuten kyseisen asetuksen toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin liittyy toimielinten demokraattisuuteen (ks. tuomio 21.7.2011, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, C-506/08 P, Kok., s. I-6237, EU:C:2011:496, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Tämän vuoksi asetuksella N:o 1049/2001 pyritään antamaan yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, kuten sen neljännestä perustelukappaleesta ja 1 artiklasta ilmenee (ks. edellä 38 kohdassa mainittu tuomio Ruotsi v. MyTravel ja komissio, EU:C:2011:496, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Tähän oikeuteen sovelletaan tosin yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvia tiettyjä rajoituksia. Tarkemmin sanottuna – ja kyseisen asetuksen 11 perustelukappaleen mukaisesti – kyseisen asetuksen 4 artiklassa säädetään poikkeusjärjestelmästä, jonka nojalla toimielimillä on oikeus kieltäytyä antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi jotain kyseisellä artiklalla suojatuista eduista (ks. edellä 38 kohdassa mainittu tuomio Ruotsi v. MyTravel ja komissio, EU:C:2011:496, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Koska näillä poikkeuksilla kuitenkin poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. edellä 38 kohdassa mainittu tuomio Ruotsi v. MyTravel ja komissio, EU:C:2011:496, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Kun kyseinen toimielin siis päättää evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, joka sitä on pyydetty luovuttamaan, sen on lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan sillä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyllä poikkeuksella, johon kyseinen toimielin vetoaa. Tällaisen loukkaamisvaaran on lisäksi oltava kohtuullisesti ennakoitavissa, eikä se saa olla täysin hypoteettinen (ks. edellä 38 kohdassa mainittu tuomio Ruotsi v. MyTravel ja komissio, EU:C:2011:496, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Kyseinen toimielin voi käyttää tältä osin perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin (ks. tuomio 14.11.2013 LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Yleisen olettaman soveltaminen ei estä mahdollisuutta osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu mainitun olettaman alaan tai että olemassa on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa kyseisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisen. Kyseinen toimielin ei myöskään ole velvollinen perustamaan päätöstään tähän yleiseen olettamaan. Se voi aina tutkia konkreettisesti asiakirjaan tutustumista koskevassa pyynnössä mainitut asiakirjat ja antaa vastaavat perustelut (em. tuomio LPN ja Suomi v. komissio, EU:C:2013:738, 66 ja 67 kohta).

44 Kantajan vaatimuksia, siltä osin kuin ne koskevat sen OLAFin päätöksen, jolla kieltäydyttiin myöntämästä kantajalle oikeutta tutustua häntä koskeviin tutkimusasiakirjoihin, kumoamista, on tutkittava näiden periaatteiden valossa.

45 Pääjohtajansa 10.6.2011 päivätyssä kirjeessä OLAF nimesi kahdeksan asiakirjaa, joihin kantaja oli pyytänyt saada tutustua, ja perusteli näiden asiakirjojen konkreettiseen tarkasteluun nojautuen, miksei näitä asiakirjoja voitu luovuttaa.

46 Kantaja on pyytänyt saada tutustua seuraaviin asiakirjoihin:

— 27.11.2007 pidetyn kuulustelun pöytäkirja (jäljempänä asiakirja nro 1)

— OLAFin 21.5.2010 päivätty kirje (jäljempänä asiakirja nro 2)

— tutkijan nimittämisestä 16.10.2007 tehty OLAFin sisäinen päätös (jäljempänä asiakirja nro 3)

— kertomus 29.7.2010 paikalla suoritetusta tarkastuksesta (jäljempänä asiakirja nro 4)

— OLAFille osoitettu kirje, joka saapui perille 14.9.2010 (jäljempänä asiakirja nro 5)

— OLAFille osoitettu kirje, joka saapui perille 25.6.2009 (jäljempänä asiakirja nro 6)

— 19.9.2008 päivätty, OLAFin valvontakomitealle osoitettu ilmoitus yli yhdeksän kuukautta kestäneestä tutkimuksesta (jäljempänä asiakirja nro 7)

— 16.10.2007 päivätty ulkoisen tutkimuksen aloittamisasiakirja (jäljempänä asiakirja 8).

47 Ottaen huomioon perustelut, jotka kantaja on esittänyt vaatimukselleen kumota OLAFin päätös, jolla evättiin oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, on selvitettävä aluksi, täyttikö OLAF perusteluvelvollisuutensa, ja toiseksi, olivatko tämän esittämät perustelut asianmukaisia siltä osin kuin kyse on poikkeuksista, joihin vedottiin, ja lopuksi, onko olemassa sellainen ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa kantajan tutustumaan kyseisiin asiakirjoihin.

48 Ensiksi on todettava, että OLAF täytti perusteluvelvollisuutensa. Nimittäin sen toimielimen, joka on evännyt oikeuden tutustua asiakirjaan, on esitettävä perustelut, joiden perusteella on mahdollista ymmärtää ja tarkistaa yhtäältä, kuuluuko pyydetty asiakirja todellakin sellaisen poikkeuksen alaan, johon on vedottu, ja toisaalta, onko kyseiseen poikkeukseen liittyvä turvaamisen tarve todellinen (ks. tuomio 12.9.2013, Besselink v. neuvosto, T-331/11, EU:T:2013:419, 99 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Esillä olevassa asiassa OLAF on ilmoittanut kantajalle selvästi, minkä poikkeuksien nojalla se on evännyt tältä oikeuden tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin, viitaten ensinnäkin kaikkien asiakirjojen osalta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaan liittyvään poikkeukseen sekä mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyyn yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaan liittyvään poikkeukseen, toiseksi asiakirjojen nro 1, 3, 4, 7 ja 8 osalta tämän asetuksen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyyn toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvään poikkeukseen ja kolmanneksi asiakirjojen nro 1, 2, 4, 6 ja 7 osalta saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädettyyn taloudellisten etujen suojaan liittyvään poikkeukseen.

50 OLAFin pääjohtajan 10.6.2011 päivätyn kirjeen mukaan asiakirjat nro 1, 3, 4, 7 ja 8 laadittiin sisäiseen käyttöön ja ne ovat osa OLAFin sisäisiä neuvotteluja ja alustavia keskusteluja. Asiakirjat nro 2, 4 ja 5 koskevat OLAFin ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välistä kirjeenvaihtoa ja sisältävät OLAFin ja kansallisten viranomaisten tutkimustoimiensa yhteydessä tietyissä yksittäistapauksissa vaihtamia operatiivisia tietoja. Asiakirja nro 6 taas on kirje eräältä toiselta taloudelliselta toimijalta operatiivisia tietoja, joka antoi OLAFille hyödyllisiä tietoja. Kaikki nämä asiakirjat kuuluvat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjen poikkeuksien piiriin. Toiseksi OLAF on tutkinut, liittyykö tapaukseen ylivoimainen yleinen etu, ja on todennut, ettei näin ole. Tältä osin OLAF on korostanut, että ottaen huomioon petosten torjuntaan liittyvien tutkimusten erityislaatuisuus ja erityisesti OLAFin keräämien tietojen luottamuksellisuus, sellaisen ylivoimaisen edun olemassaolosta, joka oikeuttaa luovuttamaan asiakirjan yleisölle, on oltava selkeitä todisteita. OLAF on myös tutkinut mahdollisuutta antaa osittainen oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, mutta kun näiden asiakirjojen sisältämiin tietoihin soveltuu aina vähintään yksi poikkeuksista, joihin on vedottu, on se todennut tämän perusteella, ettei tällaista oikeutta voida myöntää.

51 Toiseksi, siltä osin kuin kyse on OLAFin päätöksen, jolla evättiin kantajan oikeus tutustua mainittuihin asiakirjoihin, perustelujen asianmukaisuudesta poikkeusten, joihin on vedottu, tarkemmin ottaen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaan liittyvän poikkeuksen osalta, on riidatonta, että kyseessä olevat kahdeksan asiakirjaa liittyvät tosiasiallisesti tässä artiklassa tarkoitettuihin tutkintatoimiin ja että tutkintatoimet jatkuivat mainitun päätöksen tekohetkellä.

52 Tästä seuraa, että OLAFilla oli lähtökohtaisesti oikeus vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn poikkeukseen (ks. vastaavasti tuomio 6.7.2006, Franchet ja Byk v. komissio, T-391/03 ja T-70/04, Kok., s. II-2023, EU:T:2006:190, 113 kohta).

53 On totta, ettei se, että asiakirja koskee tarkastus- tai tutkintatoimia, yksinään riitä perustelemaan esitetyn poikkeuksen soveltamista. Kyseisen toimielimen on myös selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädetyllä poikkeuksella.

54 Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin todettava tästä, että pääjohtajansa 10.6.2011 päivätyssä kirjeessä OLAF esitti syyt, joiden vuoksi pyydettyjen asiakirjojen luovuttaminen loukkaisi suojattua etua. Näin ollen sen lisäksi, että asiakirjat nro 1–8 liittyvät tosiasiallisesti meneillä olevaan tutkimukseen, useat niistä sisältävät todisteita, joita on kerätty eri lähteistä, ja asiakirjojen luovuttaminen voisi varoittaa

tutkimuksen kohteena olevia henkilöitä tai tahoja ennen kuin kaikki todisteet on kerätty. Näitä asiakirjoja voitaisiin myös käyttää todistusaineistona kansallisissa tuomioistuinmenettelyissä ja siksi niiden luovuttaminen voisi vaarantaa niiden tehokkaan hyödyntämisen näissä tuomioistuimissa. Lisäksi asiakirjoissa nro 1, 2, 4, 5 ja 7 esitetään OLAFin strategia ja sen tutkinnan suorittamistapa. Näiden asiakirjojen luovuttaminen voisi antaa viitteitä OLAFin työtavoista nyt käsiteltävässä tapauksessa ja siis vaikeuttaa OLAFin työtehtävien tehokasta suorittamista. Asiakirjat nro 2, 4 ja 5 liittyvät kaikki tiedonvaihtoon kansallisten viranomaisten kanssa tämän tutkimuksen yhteydessä, ja niiden luovuttaminen voisi vahingoittaa molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiriä, joka on välttämätön toimivan yhteistyön tekemiseksi kansallisten viranomaisten kanssa kyseisen tutkinnan yhteydessä. Muutenkin näiden asiakirjojen luovuttaminen paljastaisi myös tutkimusstrategiat, suoritetut toimet ja menettelyjen tulkinnat. Lopuksi, sellaisten asiakirjojen kuin asiakirja nro 6, joka on OLAFille tietoja antavan taloudellisen toimijan kirje, luovuttaminen yleisölle paljastaisi tiedonantajan eikä näin ollen tämän anonymiteettiä enää suojeltaisi, minkä seurauksena yksityisten halukkuus lähettää tietoja mahdollisista petoksista vähenisi, mikä estäisi OLAFia ja komissiota saamasta unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi tehtävien tutkimusten vireille panemiseksi tarvittavia tietoja.

55 Lisäksi kyseessä olevan tutkimuksen kohtuutonta kestoa koskeva kritiikki on hylättävä vaikutusta vailla olevana. Vaikka tutkimuksen keston kohtuuttomuus voitaisiin osoittaa, tutkimuksen tällainen luonne ei riitä kyseenalaistamaan sen OLAFin päätöksen, jolla kieltäydyttiin antamasta kantajalle oikeutta tutustua mainittuihin asiakirjoihin, laillisuutta siltä osin kuin kyse on poikkeuksista, joihin on vedottu.

56 Edellä esitetyn valossa on katsottava, että OLAF saattoi virhettä tekemättä katsoa, että niiden asiakirjojen luovuttaminen, joita siltä oli pyydetty, vahingoittaisi meneillään olevaa tutkimusta.

57 Lisäksi kantaja ei ole vedonnut käsiteltävänä olevan kanneperusteen tueksi yhteenkään perusteeseen sen OLAFin johtopäätöksen kiistämiseksi, jonka mukaan osittaista oikeutta tutustua asiakirjoihin ei voitu antaa.

58 Lopuksi, tarkasteltaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa tarkoitettua ylivoimaista yleistä etua on huomattava, että OLAFin pääjohtajan 10.6.2011 päivätyn kirjeen sanamuodon mukaan kyse ei ole tällaisesta edusta.

59 Tähän arviointiin, jonka mukaan kyseessä ei ole asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan lopussa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, ei liity mitään virhettä.

60 On siis todettava, että tutkintatoimet olivat meneillään sillä hetkellä, kun OLAF teki päätöksen, jolla kieltäydyttiin antamasta kantajalle oikeutta tutustua kyseessä oleviin asiakirjoihin. Lisäksi kantaja ei ole unionin yleisessä tuomioistuimessa tuonut esiin mitään sellaista yksityiskohtaista perustetta, jonka nojalla voitaisiin katsoa, että OLAF teki virheen katsoessaan, ettei ole olemassa asiakirjojen luovuttamisen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan nojalla oikeuttavaa ylivoimaista yleistä etua.

61 Siltä osin kuin kantaja esittää, että on kyse puolustautumisoikeuksiin liittyvästä ylivoimaisesta yleisestä edusta, on todettava, että oikeus tutustua asiakirjoihin ei riipu sen erityisen intressin luonteesta, joka asiakirjojen pyytäjällä voi olla pyydetyn tiedon saamiseen (ks. vastaavasti tuomio 1.2.2007, Sison v. neuvosto, C-266/05 P, Kok., s. I-1233, EU:C:2007:75, 44 kohta).

62 Myöskään kantajan väite, jonka mukaan se, ettei hänellä ole oikeutta tutustua tutkimuksen asiakirja-aineistoon, loukkaa hänen puolustautumisoikeuksiaan ja on ristiriidassa perusoikeuskirjan 42 artiklan ja 48 artiklan 2 kohdan kanssa, ei voi menestyä. Tältä osin on muistettava ensinnäkin, että nyt käsiteltävänä oleva kanne nostettiin asetuksen N:o 1049/2001 nojalla asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisen jälkeen. Toiseksi on riidatonta, ettei tutkintatoimia ollut saatettu loppuun eivätkä ne nyt käsiteltävänä olevan kanteen nostamishetkellä olleet vielä johtaneet loppukertomuksen laatimiseen eivätkä näin ollen myöskään jatkotoimia koskevan päätöksen

tekemiseen. Toisin kuin kantaja väittää, asetuksessa N:o 1049/2001 pyritään lisäksi takamaan kaikkien oikeus tutustua asiakirjoihin, joten asiakirjasta, joka luovutetaan asetuksen säännösten nojalla, tulee julkinen.

63 Toisaalta tässä yhteydessä on huomattava, että riippumatta niistä oikeuksista, joista säädetään asetuksessa N:o 1049/2001, OLAF ei ole velvollinen antamaan henkilölle, jota meneillään olevan tutkimuksen väitetään koskevan, oikeutta tutustua tällaiseen tutkimukseen liittyviin asiakirjoihin (ks. vastaavasti edellä 34 kohdassa mainittu tuomio 8.7.2008, Franchet ja Byk v. komissio, EU:T:2008:257, 255–258 kohdat).

64 Tässä yhteydessä on mainittava, että oikeus tutustua OLAFin hallussa oleviin sen tekemään tutkimukseen liittyviin asiakirjoihin, lukuun ottamatta asianomaisen henkilön oikeutta saada OLAF-kuulustelunsa pöytäkirja, toteutuu tosiasiallisesti jatkotoimia koskevan menettelyn yhteydessä. OLAFin lopullinen suositus nimittäin esitetään toimivaltaisille unionin viranomaisille tai kansallisille viranomaisille. Jos nämä viranomaiset aikovat määrätä seuraamuksen henkilölle, jota tutkimus koskee, nyt käsiteltävässä asiassa siis kantajalle, niiden olisi annettava tälle mahdollisuus käyttää puolustautumisoikeuksiaan sovellettavan hallinnollisen tai rikosoikeudellisen menettelyn mukaisesti. Näin ollen kantaja voi näiden viranomaisten välityksellä käyttää käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja, jollei muuta johdu sovellettavista menettelysäännöistä.

65 Lyhyesti sanottuna, kuten edellä esitetystä käy ilmi, OLAF toimi oikein evätessään oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen perusteella.

66 Näin ollen kanne on hylättävä ilman, että on tarpeen tutkia kantajan perusteluja siltä osin kuin kyse on muista poikkeuksista, joihin OLAF on vedonnut perustellessaan kyseisen asiakirjojen tutustumisoikeuden epäämisen.

Oikeudenkäyntikulut

67 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, hänet on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Lian Catinis velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kancheva Wetter Kreuschitz

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä toukokuuta 2014.

Allekirjoitukset