A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2014. május 21.*

„Dokumentumokhoz való hozzáférés — 1049/2001/EK rendelet — Valamely szíriai infrastruktúra-korszerűsítési projekt megvalósítására vonatkozó OLAF-vizsgálat dokumentumai — A hozzáférés megtagadása — Az ellenőrzési, vizsgálati vagy auditálási tevékenység céljának védelmére vonatkozó kivétel”

A T-447/11. sz. ügyben,

Lian Catinis (lakóhelye: Damaszkusz [Szíria], képviseli: S. Pappas ügyvéd)

felperesnek,

az **Európai Bizottság** (képviseli: J.-P. Keppenne és F. Clotuche-Duvieusart, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) 2011. június 10-i, egyfelől valamely szíriai infrastruktúra-korszerűsítési projekt megvalósítására vonatkozó OLAF-vizsgálat lezárására irányuló állítólagos kérelmet, másfelől e vizsgálat ügyiratának bizonyos dokumentumaihoz való hozzáférést megtagadó határozatának megsemmisítése iránti kérelem tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (nyolcadik tanács),

tagjai: M. Kancheva, elnökként eljáró bíró, C. Wetter (előadó) és V. Kreuschitz bírák,

hivatalvezető: S. Spyropoulos tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. január 16-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei

1 Az intézményi és ágazati korszerűsítést célzó támogatás (ISMF) egy olyan uniós program, amelynek célja a szíriai hatóságok technikai támogatása, többek között a központi adminisztráció gazdasági korszerűsítése érdekében.

* Az eljárás nyelve: angol.

2 Az ISMF-program szíriai végrehajtásával kapcsolatos szabálytalanságokra vonatkozó állítások folytán az Európai Csalászelleni Hivatal (OLAF) 2007. október 16-tól kezdődően több, egymással összefüggő vizsgálatot indított az említett állítások valóságtartalmának megállapítására. Ennek keretében az OLAF nyomozói többek között meghallgatták a felperest, Lian Catinist, valamint más szakértőket, akik a program megvalósításáért felelősek Szíriában.

3 A felperes 2010. augusztus 3-i, az OLAF egyik egységvezetőjének címzett levelében több panaszt tett a vizsgálat lefolytatására, valamint időtartamára vonatkozóan, és kérte annak lezárását.

4 2010. szeptember 23-án az OLAF egyik igazgatója arról tájékoztatta a felperest, hogy az ISMF-program szíriai végrehajtásával kapcsolatos állítólagos szabálytalanságokra vonatkozó OLAF-vizsgálat még folyamatban van. Ezen igazgató a vizsgálatok bizalmas kezelésére vonatkozó politika jogszabályi keretét részletesebben ismertetve felkérte a felperest annak megjelölésére, hogy milyen minőségben nyújtotta be a kérelmét.

5 2010. október 18-án a felperes megjelölte, hogy saját nevében járt el, felhívta az OLAF-ot az őt érintő vizsgálat dokumentumainak átadására, és újból kérte a vizsgálat lezárását.

6 2011. február 21-én az OLAF egyik igazgatója azt válaszolta a felperesnek, hogy az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) értelmében a felperesnek további információkat kell nyújtania azon dokumentumokról, amelyekhez hozzá kíván férni. Ugyanebben a levélben a felperest tájékoztatták arról, hogy tizenöt munkanapon belül joga van az eredeti hozzáférés iránti kérelmét megerősíteni.

7 2011. március 15-én a felperes benyújtott egy megerősítő kérelmet, megjelölve többek között, hogy hozzáférés iránti kérelme mely dokumentumokra vonatkozik, és ismertette azon okokat, amelyek miatt úgy vélte, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott, hozzáférési jog alóli kivételek nem alkalmazhatók. A felperes azt is megjelölte, hogy a vizsgálat lefolytatásának elhúzódása olyan jellegű, amely sérti a megfelelő időben történő meghallgatáshoz való jogát.

8 2011. június 10-én az OLAF főigazgatója arról tájékoztatta a felperest, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmének nem tud helyt adni. Kifejtette különösképpen, hogy az érintett személyeknek semmilyen meghatározott joguk nincs az OLAF-vizsgálat ügyiratához való közvetlen hozzáféréshez, és elmagyarázta azokat az okokat, amelyek miatt az 1049/2001 rendelet alapján semmilyen hozzáférést nem lehet biztosítani ahhoz a nyolc dokumentumhoz, amelyeket az OLAF végül a kérelem tárgyaként azonosított. Mindazonáltal az OLAF főigazgatója – nem az 1049/2001 rendelet alapján, hanem a belső eljárási szabályoknak megfelelően – átadott egy másolatot arról a beszámolóról, amely a felperes és az OLAF két nyomozója között 2007. november 27-én lezajlott találkozóról készült.

Az eljárás és a felek kérelmei

9 A Törvényszék Hivatalához 2011. augusztus 9-én benyújtott keresetlevelével a felperes előterjesztette a jelen keresetet.

10 2011. november 3-án az Európai Bizottság eljuttatta az ellenkérelmet a Törvényszék Hivatalához.

11 A felperes a rendelkezésére álló időn belül nem nyújtott be választ.

12 2013. július 16-i végzésével a Törvényszék (hatodik tanács) az eljárási szabályzata 65. cikkének b) pontja, 66. cikkének 1. §-a és 67. cikke 3. §-ának harmadik bekezdése alapján felhívta a Bizottságot a szóban forgó dokumentumok benyújtására, annak megjelölésével ugyanakkor, hogy e dokumentumokat a jelen eljárás keretében nem fogják a felperessel közölni. A Bizottság eleget tett e felhívásnak.

13 A Törvényszék részleges megújítását követően az előadó bírót a nyolcadik tanácshoz osztották be, következésképpen a jelen ügyet e tanácsnak osztották ki.

14 Tekintettel arra, hogy a tanácselnök az ülésen való részvételben akadályoztatva volt, a Törvényszék elnöke – az eljárási szabályzat 6. cikkében meghatározott rangsor szerint – kijelölt egy bírót a helyettesítésére, és az eljárási szabályzat 32. cikke 3. §-ának megfelelően egy másik bírót a tanács létszámának kiegészítésére.

15 Az előadó bíró jelentése alapján a Törvényszék (nyolcadik tanács) a szóbeli szakasz megnyitásáról határozott.

16 A Törvényszék a 2014. január 16-i tárgyaláson meghallgatta a felek szóbeli előadásait és a Törvényszék által feltett kérdésekre adott válaszait.

17 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg az OLAF főigazgatójának 2011. június 10-i levelében foglalt határozatokat, amennyiben azok megtagadják a vizsgálat lezárását és a felperestől az őt érintő ügyirathoz való hozzáférést;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

18 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– a keresetet utasítsa el, egyfelől mint elfogadhatatlant az állítólag hallgatólagosan meghozott, a vizsgálat lezárását megtagadó határozatot illetően, másfelől mint megalapozatlant a felperes személyes ügyiratához való hozzáférést megtagadó határozatot illetően;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

19 A felperes azt állítja, hogy főigazgatójának 2011. június 10-i levele révén az OLAF elutasította mind az elsődleges kérelmét, amely a vizsgálat lezárására irányult, mind az említett vizsgálat ügyiratához való hozzáférés iránti kérelmét.

Az OLAF által állítólag hallgatólagosan meghozott, a vizsgálat lezárását megtagadó határozat megsemmisítése iránti kérelemről

A felek érvei

20 A felperes az OLAF által állítólag hallgatólagosan meghozott, a vizsgálat lezárását megtagadó határozat megsemmisítése iránti kérelme alátámasztása érdekében lényegében két jogalapra hivatkozik.

21 Első jogalapjában a felperes azt állítja, hogy az OLAF azáltal, hogy a vizsgálatát nem fejezte be ésszerű határidőn belül, és hogy nem tájékoztatta, illetve hallgatta meg az érintett feleket, nemcsak hogy súlyosan megsértette a megfelelő ügyintézés elvét, az ártatlanság vélelmét és a védelemhez való jogot, hanem hatáskörével is visszaélt.

22 A felperes által hivatkozott második jogalap azon alapul, hogy az OLAF megsértette arra vonatkozó kötelezettségét, hogy megjelölje azokat az okokat, amelyek miatt úgy határozott, hogy a vizsgálatot nem zárja le. Az OLAF azáltal, hogy nem indokolta meg a felperes vizsgálat lezárására irányuló kérelmének hallgatólagos elutasítását, figyelmen kívül hagyott egy lényeges eljárási szabályt, és megsértette a felperesnek különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. és 48. cikkében biztosított alapvető jogait. A felperes továbbá úgy véli, hogy az OLAF azáltal, hogy ésszerű határidőn túl – azaz több mint 41 hónapon át – folytatta a vizsgálatot, és azáltal, hogy erről nem adott számára tájékoztatást, megsértette az OLAF által lefolytatott vizsgálatokról szóló, 1999. május 25-i 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 136., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 91. o.) által meghatározott eljárási szabályokat, valamint az OLAF-nak a vizsgálatokkal kapcsolatos iránymutatásokra és a személyzet által követendő eljárásokra vonatkozó kézikönyvében szereplő elveket. Az OLAF Felügyeleti Bizottsága ugyanezen az álláspontón van. Végül a felperes hangsúlyozza, hogy noha az OLAF egyes nyomozati intézkedéseit olyan előkészítő intézkedéseknek minősítették, amelyek nem okoznak jogsérelmet, az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az előkészítő vizsgálat során a lényeges eljárási szabályok és az alapvető jogok megsértése kétségessé teheti az OLAF vizsgálatai alapján hozott végleges határozat jogszerűségét.

23 A Bizottság úgy véli, hogy az OLAF főigazgatójának 2011. június 10-i levelét nem lehet úgy tekinteni, hogy az magában foglalná a szóban forgó vizsgálat lezárására irányuló kérelem hallgatólagos elutasítását.

A Törvényszék álláspontja

24 A jelen ügyben a felperes az OLAF által állítólag hallgatólagosan meghozott, a vizsgálat lezárását megtagadó határozat megsemmisítését kéri.

25 Ugyanis a felperes, miként korábban említette, azt állítja, hogy mivel az OLAF főigazgatójának 2011. június 10-i levele nem tesz utalást a felperes elsődleges, a vizsgálat lezárására irányuló kérelmére, ebből ő arra következtet, hogy az OLAF vizsgálatának lezárására irányuló kérelme hallgatólagosan elutasításra került.

26 Először is, a Bizottsághoz hasonlóan meg kell állapítani, hogy noha a felperes több alkalommal panaszkodott az OLAF vizsgálatának időtartamára, formálisan nem nyújtott be a vizsgálat lezárásáról szóló határozat meghozatalára irányuló kérelmet. E tekintetben meg kell állapítani, hogy kétségtelen, hogy a felperes 2010. augusztus 3-i levelében kérte a vizsgálat lezárását. Azonban 2010. október 18-i levelében megismétli ugyanezt a kérelmet, de csak annyiban, amennyiben a vizsgálat lezárása lehetségesnek tekinthető. Arra az esetre, ha az OLAF úgy vélné, hogy ebben a szakaszban a vizsgálat lezárása nem lehetséges, a felperes kiegészítette kérelmét az említett vizsgálat őt érintő ügyiratában szereplő dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemmel. A 2011. március 15-i megerősítő kérelem további kritikát tartalmaz a vizsgálat időtartamára vonatkozóan, de nem kéri az OLAF-tól, hogy foglaljon állást e kérdésben. Következésképpen – tekintettel az összes levélváltásra – az OLAF joggal vélhette úgy, hogy a felperes kérelme a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemre korlátozódott, és ezért foglalt állást kizárólag erről a kérelemről.

27 Másodszor mindenesetre meg kell jegyezni, hogy az 1073/1999 rendeletben nincs egyetlen olyan rendelkezés sem, amely olyan határidőt állapítana meg, amelynek lejárta után úgy kellene tekinteni, hogy az OLAF hallgatólagosan elutasított valamely vizsgálat lezárására irányuló kérelmet.

28 Márpedig az ítélkezési gyakorlatból következően valamely intézmény hallgatása főszabály szerint – olyan kifejezett rendelkezések hiányában, amelyek határidőt állapítanak meg, amelynek lejárta után úgy kell tekinteni, hogy a hallgatólagos határozatot az állásfoglalásra felhívott intézmény meghozta, és amely rendelkezések meghatározzák e határozat tartalmát – önmagában nem tekinthető határozatnak anélkül, hogy ez ne sértené a Szerződés által létrehozott jogorvoslati rendszert (a Bíróság C-123/03. P. sz., Bizottság kontra Greencore ügyben 2004. december 9-én hozott ítéletének [EBHT 2004., I-11647. o.] 45. pontja; a Törvényszék T-189/95., T-39/96. és T-123/96. sz., SGA kontra Bizottság egyesített ügyekben 1999. december 13-án hozott ítéletének [EBHT 1999., II-3587. o.] 27. pontja, és a Törvényszék T-190/95. és T-45/96. sz., Sodima kontra Bizottság egyesített ügyekben 1999. december 13-án hozott ítéletének [EBHT 1999., II-3617. o.] 32. pontja).

29 Kitűnik ebből az ítélkezési gyakorlatból az is, hogy meghatározott körülmények között ezt az elvet nem lehet alkalmazni, és ennélfogva az intézmény hallgatása vagy tétlensége kivételesen a hallgatólagos megtagadó határozattal egyenértékűnek tekinthető (a fenti 28. pontban hivatkozott Bizottság kontra Greencore ügyben hozott ítélet 45. pontja).

30 Márpedig az 1073/1999 rendelet csupán azt írja elő 6. cikkének (5) bekezdésében, hogy „[a] vizsgálatokat egy időtartam alatt folyamatosan végzik, amelynek hosszát az eset körülményei és bonyolultsága határozza meg”. Hasonlóképpen az említett rendelet 11. cikkének (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[h]a egy vizsgálat lefolytatása kilenc hónapnál hosszabb ideje tart, az igazgató tájékoztatást küld a Felügyeleti Bizottság számára a vizsgálat elhúzódásának indokairól és a vizsgálat befejezésének várható időpontjáról”. A Felügyeleti Bizottság irányában fennálló tájékoztatási kötelezettsége nem keletkeztet közvetlen kötelezettséget az OLAF számára a vizsgálatai időtartamát illetően.

31 Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy a felperes egyetlen olyan különleges körülményre sem hivatkozott, amely alapján az OLAF hallgatását kivételesen hallgatólagos megtagadó határozatnak lehetne tekinteni.

32 A fentiekből következően a felperesnek az OLAF által állítólag hallgatólagosan meghozott, a vizsgálat lezárását megtagadó határozat megsemmisítésére irányuló kérelme elfogadhatatlan.

33 Továbbá, ami a lényeges eljárási szabályok és alapvető jogok állítólagos megsértését illeti, kétségtelen – amint az az 1073/1999 rendelet (10) preambulumbekezdésében is szerepel –, hogy az OLAF vizsgálatai során teljes mértékben tiszteletben kell tartani az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat. Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy a felperes állításai – úgy mint az ártatlanság vélelmének és a védelemhez való jognak az állítólagos megsértése, vagy a hatáskörrel való visszaélés – egyáltalán nincsenek alátámasztva, így azoknak nem lehet helyt adni. Mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy az OLAF megsértette ezen alapjogok valamelyikét, ez nem változtat semmit a fenti 26–31. pontban tett megállapításon, és egyáltalán nincs kihatással az első jogalap elfogadhatóságára.

34 Ami konkrétabban a vizsgálat időtartamára vonatkozó kritikát illeti, emlékeztetni kell arra, hogy az igazgatási eljárások tekintetében az ésszerű határidő betartásának a kötelezettsége az uniós jog általános elvének minősül, amelynek a tiszteletben tartását az uniós bíróságok biztosítják, és amelyet egyébként az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkének (1) bekezdése a megfelelő ügyintézéshez való jog elemeként nevesít (lásd a Törvényszék T-48/05. sz., Franchet és Byk kontra Bizottság ügyben 2008. július 8-án hozott ítéletének [EBHT 2008., II-1585. o.] 273. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Az ítélkezési gyakorlatból következik az is, hogy ha az eljárás időtartamát nem határozza meg az uniós jog valamely rendelkezése – mint a jelen esetben sem (lásd a fenti 30. pontot) –, a határidő ésszerű jellegét minden egyes ügy sajátos körülményeinek összessége alapján kell megítélni, különösen az alapján, hogy az érintett fél számára mi a jogvita tétje, illetve, hogy az ügy mennyire összetett, és a jelenlévő felek milyen magatartást tanúsítanak (lásd ebben az értelemben a

Bíróság C-238/99. P., C-244/99. P., C-245/99. P., C-247/99. P., C-250/99. P. – C-252/99. P. és C-254/99. P. sz., Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2002. október 15-én hozott ítéletének [EBHT 2002., I-8375. o.] 187. pontját).

35 Hasonlóan ahhoz, amit a felperes állít, meg kell állapítani, hogy első ránézésre a jelen kereset benyújtásának időpontjában több mint 41 hónapja tartó vizsgálat kivételesen hosszúnak minősíthető. Azonban a jelen esetben az arra vonatkozó kérdés megválaszolása, hogy a szóban forgó ügy összetettsége igazolja-e ezt az időtartamot, nem hasznos a jelen jogalap megítéléséhez, amely pedig arra irányul, hogy hallgatólagosan elutasításra került-e a szóban forgó vizsgálat lezárására irányuló kérelem, vagy sem. E tekintetben meg kell ugyanis jegyezni, hogy a kérdéses alapvető jogok esetleges megsértését akkor kellene vizsgálni, amikor az OLAF vizsgálatát követően a felperest érintő határozat születik.

Az OLAF azon határozatának megsemmisítése iránti kérelem, amely megtagadta a felperestől a vizsgálat keretében őt érintő dokumentumokhoz való hozzáférést

A felek érvei

36 A felperes azt állítja, hogy az OLAF valamely vizsgálatára vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadását kellő indokolással kell ellátni, minden egyes kért dokumentum konkrét és egyedi megvizsgálását és azon valós – és hipotetikus – szükség felismerését követően, hogy védelemben kell részesíteni a vizsgálat titkosságát, és a jövőbeli vizsgálatok hatékonyságát. Márpedig a jelen esetben az OLAF főigazgatójának 2011. június 10-i levele nem jelöli meg, hogy a kért dokumentumok konkrétan mennyiben sértik az 1049/2001 rendelet által védett valamely érdeket. A felperes azt állítja továbbá, hogy az OLAF azáltal, hogy megtagadta tőle az őt érintő dokumentumokhoz való hozzáférést, orvosolhatatlanul megakadályozta a védelemhez való jogának gyakorlását, és megsértette az arányosság elvét.

37 A Bizottság vitatja a felperes érveit.

A Törvényszék álláspontja

38 Emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet az (1) preambulumbekezdésének megfelelően az EUSZ 1. cikknek második albekezdésében kifejezett szándék kereteibe illeszkedik, amely egy új szakaszt kíván jelenteni az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Amint arra az említett rendelet (2) preambulumbekezdése emlékeztet, az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés joga az intézmények demokratikus jellegéhez kapcsolódik (lásd a Bíróság C-506/08. P. sz., Svédország kontra MyTravel és Bizottság ügyben 2011. július 21-én hozott ítéletének [EBHT 2011., I-6237. o.] 72. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

39 Ennek megfelelően az 1049/2001 rendelet célja – amint az a (4) preambulumbekezdésében és a 4. cikkében szerepel –, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az intézmények dokumentumaihoz (lásd a fenti 38. pontban hivatkozott Svédország kontra MyTravel és Bizottság ügyben hozott ítélet 73. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

40 A dokumentumokhoz való hozzáférési jogra azonban a köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló korlátozások vonatkoznak. Konkrétabban, és (11) preambulumbekezdésével összhangban, az említett rendelet a 4. cikkében olyan kivételrendszert határoz meg, amely feljogosítja az intézményeket, hogy megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha ez utóbbi sértené az e cikkel védett valamely érdeket (lásd a fenti 38. pontban hivatkozott Svédország kontra MyTravel és Bizottság ügyben hozott ítélet 74. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

41 Ugyanakkor az ilyen kivételeket – mivel eltérnek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvétől – szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (lásd a fenti 38. pontban hivatkozott Svédország kontra MyTravel és Bizottság ügyben hozott ítélet 75. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

42 Ily módon az érintett intézménynek, ha úgy dönt, hogy megtagadja a hozzáférést az olyan dokumentumhoz, amelynek a hozzáférhetővé tételét kérték tőle, főszabály szerint magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen miként sérthetné az intézmény által hivatkozott, az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt kivétellel védett érdeket. Ráadásul az ilyen sérelem veszélyének ésszerűen előreláthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie (lásd a fenti 38. pontban hivatkozott Svédország kontra MyTravel és Bizottság ügyben hozott ítélet 76. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

43 Mindazonáltal ezen intézmény ezzel kapcsolatban álláspontját alapíthatja a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre, mivel az azonos természetű dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében egymáshoz hasonló általános megfontolások alkalmazhatók (lásd a Bíróság C-514/11. P. és C-605/11. P. sz., LPN és Finnország kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítéletének 45. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Ez az általános vélelem nem zárja ki annak bizonyítását, hogy e vélelem nem vonatkozik valamely olyan dokumentumra, amelynek hozzáférhetővé tételét kérik, illetve hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó mondatrésze értelmében nyomós közérdek fűződik a dokumentum hozzáférhetővé tételéhez. Ezen túlmenően az érintett intézmény nem köteles határozatát ezen általános vélelemre alapítani. Bármikor elvégezheti a hozzáférés iránti kérelemben szereplő dokumentumok konkrét vizsgálatát, és szolgálhat ilyen indokolással (a fent hivatkozott LPN és Finnország kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 66. és 67. pontja).

44 Ezen elvek fényében kell megvizsgálni a felperesnek az OLAF azon határozata megsemmisítése iránti kérelmét, amely megtagadta tőle a vizsgálat keretében őt érintő dokumentumokhoz való hozzáférést.

45 Az OLAF a főigazgatójának 2011. június 10-i levelében nyolc olyan dokumentumot azonosított, amelyekhez a felperes hozzáférést kért, és miután konkrétan megvizsgálta az említett dokumentumokat, megjelölte azokat az okokat, amelyek miatt azokat nem lehet hozzáférhetővé tenni.

46 A felperes a következő dokumentumokhoz kért hozzáférést:

– egy 2007. november 27-i találkozóról készült beszámoló (a továbbiakban: 1. dokumentum);

– az OLAF 2010. május 21-i levele (a továbbiakban: 2. dokumentum);

– az OLAF 2007.október 16-i, valamely nyomozó kinevezéséről szóló belső határozata (a továbbiakban: 3. dokumentum);

– a 2010. július 29-i helyszíni ellenőrzésről készült jelentés (a továbbiakban: 4. dokumentum);

– az OLAF-nak címzett, 2010. szeptember 14-én megérkezett levél (a továbbiakban: 5. dokumentum);

– az OLAF-nak címzett, 2009. június 25-én megérkezett levél (a továbbiakban: 6. dokumentum);

– az OLAF Felügyeleti Bizottságának címzett, 2008. szeptember 19-i tájékoztatás a több mint kilenc hónapja megnyitott ügyiratról (a továbbiakban: 7. dokumentum);

– a külső vizsgálat 2007. október 16-i megkezdése (a továbbiakban: 8. dokumentum).

47 Tekintettel a felperes érveire, amelyeket az OLAF azon határozatának megsemmisítése iránti kérelme alátámasztása érdekében hoz fel, amelyben az a kért dokumentumokhoz való hozzáférést tőle megtagadta, először meg kell határozni, hogy az OLAF eleget tett-e az indokolási kötelezettségének, majd meg kell vizsgálni, hogy az ez utóbbi által felhozott indokok megalapozottak-e a hivatkozott kivételek tekintetében, és végül azt, hogy van-e olyan nyomós közérdek, amely a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférést igazolja.

48 Először is meg kell állapítani, hogy az OLAF eleget tett az indokolási kötelezettségének. E tekintetben a dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó intézménynek olyan indokolást kell adnia, amelyből megérthető és ellenőrizhető egyfelől, hogy a kért dokumentum ténylegesen kapcsolódik-e a hivatkozott kivétellel érintett területhez, másfelől, hogy az e kivétellel kapcsolatos védelmi szükséglet valós-e (lásd a Törvényszék T-331/11. sz., Besselink kontra Tanács ügyben 2013. szeptember 12-én hozott ítéletének 99. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

49 A jelen ügyben az OLAF világosan megjelölte a felperes számára azokat a kivételeket, amelyekre alapítottan megtagadta tőle a jogvita tárgyát képező dokumentumokhoz való hozzáférést, ekképpen először is az összes dokumentum tekintetében hivatkozott mind az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő, az ellenőrzési, vizsgálati és könyvvizsgálati tevékenység céljainak védelmére vonatkozó kivételre, mind az említett rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontjában szereplő, a személyiség és a magánszemély becsületének védelmére vonatkozó kivételre, másodszor az 1., 3., 4., 7. és 8. dokumentum tekintetében hivatkozott e rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első franciabekezdésében szereplő, az intézmény döntéshozatali eljárásának védelmére vonatkozó kivételre, és harmadszor az 1., 2., 4., 6. és 7. dokumentum tekintetében hivatkozott ugyanezen rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első franciabekezdésében szereplő, a kereskedelmi érdekek védelmére vonatkozó kivételre.

50 Az OLAF főigazgatójának 2011. június 10-i levele szerint az 1., 3., 4., 7. és 8. dokumentum belső használatra született, és az OLAF-on belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képezik. A 2., 4. és 5. dokumentum az OLAF és az illetékes nemzeti hatóságok közötti levélváltásokra vonatkozik, és olyan operatív információkat tartalmaz, amelyeket az OLAF és a nemzeti hatóságok az általuk folytatott vizsgálati tevékenységek keretében osztottak meg egymással egyes meghatározott esetekben. Végül a 6. dokumentum valamely másik, az OLAF számára hasznos információkat szolgáltató gazdasági szereplő levelére vonatkozik. Ez az összes dokumentum az 1049/2001 rendelet 4. cikke által meghatározott kivételek alá tartozik. Ezt követően az OLAF megvizsgálta, hogy fennáll-e valamilyen nyomós közérdek, és arra a következtetésre jutott, hogy nem áll fenn. E tekintetben hangsúlyozta, hogy – figyelemmel a csalásellenes vizsgálatok különlegességére, és különösen az OLAF által összegyűjtött információk bizalmas jellegére – világos bizonyítékokra van szükség, amelyek alátámasztják azon nyomós közérdek fennállását, amely igazolja valamely vizsgálatról szóló dokumentumok nyilvánosság számára való hozzáférhetővé tételét. Végül az OLAF megvizsgálta annak lehetőségét, hogy a kért dokumentumokhoz részleges hozzáférést biztosítson, de tekintve, hogy az e dokumentumokban szereplő információk legalábbis a hivatkozott kivételek egyike alá tartoznak, arra a következtetésre jutott, hogy ezt a hozzáférést nem lehet engedélyezni.

51 Másodszor, ami az OLAF azon határozatának megalapozottságát illeti, amellyel elutasította a felperes hozzáférését az említett dokumentumokhoz, a hivatkozott – konkrétan az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő, az ellenőrzési, vizsgálati és könyvvizsgálati tevékenység céljainak védelmére vonatkozó – kivétel kapcsán nem vitatott, hogy a szóban forgó nyolc dokumentum ténylegesen az ezen cikk értelmében vett vizsgálati tevékenység alá tartozik, és hogy a vizsgálati tevékenységek folyamatban voltak az említett határozat elfogadásakor.

52 Következésképpen az OLAF-nak főszabály szerint jogában állt az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő kivételre hivatkozni (lásd ebben az értelemben a Törvényszék T-391/03. és T-70/04. sz., Franchet és Byk kontra Bizottság egyesített ügyekben 2006. július 6-án hozott ítéletének [EBHT 2006., II-2023. o.] 113. pontját).

53 Igaz az, hogy az a tény, hogy egy dokumentum valamilyen ellenőrzési vagy vizsgálati tevékenységet érint, önmagában nem igazolja a hivatkozott kivétel alkalmazását. Az érintett intézménynek arra is magyarázatot kell adnia, hogy az említett dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen hogyan sérthetné az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésben előírt kivétellel védett érdeket.

54 Azonban a jelen esetben meg kell állapítani e tekintetben, hogy az OLAF a főigazgatójának 2011. június 10-i levelében megjelölte azokat az okokat, amelyek miatt a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele sértené a védett érdeket. Így azon a tényen túl, hogy az 1–8. dokumentum ténylegesen a folyamatban lévő vizsgálatról szólt, több dokumentum felfedné azokat a bizonyítékokat, amelyeket különböző forrásokból gyűjtöttek össze, és azok hozzáférhetővé tétele azelőtt figyelmeztethetné a vizsgálat alatt álló személyeket vagy entitásokat, mielőtt az összes bizonyítékot összegyűjtötték volna. Hasonlóképpen e dokumentumok a nemzeti bíróságok előtti eljárások keretében is bizonyítéknak minősülhetnének, hozzáférhetővé tételük tehát veszélyeztethetné azt, hogy az említett bíróságok hatékonyan tudják azokat felhasználni. Ezenfelül az 1., 2., 4., 5. és 7. dokumentum az OLAF stratégiáját, valamint a vizsgálat lefolytatását mutatja be. Hozzáférhetővé tételük felfedhetné az OLAF jelen ügyben alkalmazott munkamódszereit, és így sérthetné a feladatai ellátásának hatékonyságát. A 2., 4. és 5. dokumentumok mindegyike a nemzeti hatóságokkal a jelen vizsgálat keretében zajlott információcseréről szól, és hozzáférhetővé tételük sérthetné a kölcsönös bizalmon alapuló légkört, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy a szóban forgó vizsgálat keretében a nemzeti hatóságokkal való együttműködés megfelelő legyen. Ezenfelül e dokumentumok hozzáférhetővé tétele felfedné a vizsgálat stratégiáit, a folyamatban lévő műveleteket és az eljárások értékelését. Végül a dokumentumok nyilvánosság számára való hozzáférhetővé tétele – mint például a 6. dokumentumé, amelyben valamely gazdasági szereplő információkat szolgáltat az OLAF-nak – felfedné annak a személynek a kilétét, akitől az információ származik, és ennélfogva már nem részesítené védelemben az anonimitását, aminek az lenne a következménye, hogy eltántorítaná a magánszemélyeket attól, hogy az esetleges csalásokat illetően információkat szolgáltassanak, és ezáltal az OLAF-ot és a Bizottságot az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló vizsgálatok indításához szükséges hasznos információktól fosztaná meg.

55 Ezenfelül, ami a szóban forgó vizsgálat időtartamának ésszerűtlenségére vonatkozó kritikát illeti, azt mint hatástalant el kell utasítani. Ugyanis, még ha feltételezzük is, hogy a vizsgálat időtartamának ésszerűtlenségét meg lehet állapítani, ennek okán a hivatkozott kivételek vonatkozásában nem kérdőjelezhető meg az OLAF azon határozatának jogszerűsége, amely megtagadta a felperestől az említett dokumentumokhoz való hozzáférést.

56 A fentiekre tekintettel arra a következtetésre kell jutni, hogy az OLAF alappal vélhette úgy, hogy a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele sértené a folyamatban lévő vizsgálatot.

57 Mindent összevéve a felperes a jelen jogalap alátámasztására nem hozott fel egyetlen érvet sem az OLAF azon következtetésének cáfolására, amelynek értelmében nem volt biztosítható részleges hozzáférés a dokumentumokhoz.

58 Végül, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó mondata szerinti nyomós közérdeket illetően, emlékeztetni kell arra, hogy az OLAF főigazgatójának 2011. június 10-i levele értelmében nem áll fenn ilyen közérdek.

59 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó mondata értelmében vett nyomós közérdek hiányára vonatkozó értékelés egyáltalán nem téves.

60 Meg kell ugyanis állapítani, hogy az OLAF azon határozata elfogadásának időpontjában, amellyel megtagadta a felperestől a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférést, a vizsgálati tevékenységek folyamatban voltak. Ezenkívül a felperes egyetlen indokolt érvet sem hozott fel a Törvényszék előtt, amely alapján úgy lehetne vélni, hogy az OLAF tévedett, amikor megállapította, hogy nem áll fenn az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése szerinti, a szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek.

61 Amennyiben a felperes arra hivatkozik, hogy a nyomós közérdek a védelemhez való jogból következik, elegendő azt megállapítani, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférési jog nem függ azon egyéni érdek jellegétől, amellyel a kérelmező rendelkezik vagy nem rendelkezik a kért információhoz való hozzáférés tekintetében (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-266/05. P. sz., Sison kontra Tanács ügyben 2007. február 1-jén hozott ítéletének [EBHT 2007., I-1233. o.] 44. pontját).

62 Hasonlóképpen a felperes azon érvének sem lehet helyet adni, amely szerint az, hogy nem fér hozzá a vizsgálat ügyiratához, sérti a védelemhez való jogát, és az az Alapjogi Charta 42. cikkébe, illetve 48. cikkének (2) bekezdésébe ütközik. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a jelen keresetet az 1049/2001 rendelet alapján nyújtották be, a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása miatt. Másodszor nem vitatott, hogy a jelen kereset benyújtásakor a vizsgálati tevékenységek még nem fejeződtek be, és azok még nem vezettek a végső jelentés elkészítéséhez, és következésképpen az azt követő határozat elfogadásához sem. Végül – ellentétben azzal, amit a felperes állít – az 1049/2001 rendelet célja az, hogy mindenki számára hozzáférést biztosítson a dokumentumokhoz, és így az annak rendelkezései értelmében hozzáférhetővé tett dokumentumok nyilvánossá válnak.

63 Egyébiránt ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy bármilyen jogok álljanak is fenn az 1049/2001 rendelet alapján, az OLAF-nak nincs arra vonatkozó kötelezettsége, hogy a folyamatban lévő vizsgálat által állítólag érintett személy számára hozzáférést biztosítson az ilyen vizsgálat ügyiratában található dokumentumokhoz (lásd ebben az értelemben a fenti 34. pontban hivatkozott Franchet és Byk kontra Bizottság ügyben 2008. július 8-án hozott ítélet 255–258. pontját).

64 Észrevételezni kell e tekintetben, hogy az OLAF valamely vizsgálatára vonatkozó ügyiratában található dokumentumokhoz való hozzáférésre – az érintett személy azon jogán kívül, hogy megkapja az OLAF-fal való találkozásáról készült beszámolót – ténylegesen az OLAF eljárását követő valamely eljárás alatt kerül sor. Az OLAF végső ajánlását ugyanis meg kell küldeni a hatáskörrel rendelkező uniós hatóságoknak, illetve a nemzeti hatóságoknak. Ha e hatóságok a vizsgálat által érintett személlyel – a jelen esetben a felperessel – szemben szankciót kívánnak alkalmazni, lehetőséget kell adniuk a számára, hogy a lefolytatandó közigazgatási vagy büntető eljárás szabályainak megfelelően gyakorolja a védelemhez való jogát. Következésképpen tehát a felperes e hatóságok révén, az alkalmazandó eljárási szabályok megtartása mellett tud majd élni a rendelkezésre álló jogorvoslati eszközökkel.

65 Következésképpen – amint az a fentiekből kitűnik –, az OLAF jogszerűen tagadta meg a kért dokumentumokhoz való hozzáférést az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő kivételre alapítottan.

66 Ennélfogva a keresetet el kell utasítani, anélkül hogy szükséges lenne megvizsgálni a felperesnek az OLAF által hivatkozott többi olyan kivételre vonatkozó érvelését, amelyek célja a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásának igazolása volt.

A költségekről

67 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felperest, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (nyolcadik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék Lian Catinist kötelezi a költségek viselésére.

Kancheva Wetter Kreuschitz

Kihirdetve Luxembourgban, a 2014. május 21-i nyilvános ülésen.

Aláírások