

Förenade målen T-391/03 och T-70/04

Yves Franchet och Daniel Byk mot Europeiska gemenskapernas kommission

”Tillgång till handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Utredningar gjorda av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) — Eurostat — Avslag på ansökan om tillgång till handlingar — Inspektioner och utredningar — Rättsliga förfaranden - Rätten till försvar”

Förstainstansrättens dom (tredje avdelningen) av den 6 juli 2006 II - 2028

Sammanfattning av domen

1. *Talan om ogiltigförklaring — Rättsakter mot vilka talan kan väckas — Begrepp — Rättsakter som har bindande rättsverkningar*
(Artikel 230 EG; Europaparlamentets och rådets förordning nr 1049/2001, artikel 8; kommissionens beslut 2001/937, bilaga, artiklarna 3 och 4)

2. *Europeiska gemenskaperna — Institutioner — Allmänhetens tillgång till handlingar — Förordning nr 1049/2001*
(*Europaparlamentets och rådets förordningar nr 1073/1999, artikel 9.2, och nr 1049/2001, artikel 4.2*)
3. *Europeiska gemenskaperna — Institutioner — Allmänhetens tillgång till handlingar — Förordning nr 1049/2001*
(*Europaparlamentets och rådets förordning nr 1049/2001, artikel 4.2*)
4. *Europeiska gemenskaperna — Institutioner — Allmänhetens tillgång till handlingar — Förordning nr 1049/2001*
(*Europaparlamentets och rådets förordning nr 1049/2001, artikel 4*)
5. *Europeiska gemenskaperna — Institutioner — Allmänhetens tillgång till handlingar — Förordning nr 1049/2001*
(*Europaparlamentets och rådets förordning nr 1049/2001, artiklarna 2.1 och 4.2*)

1. Det är endast åtgärder som har tvingande rättsverkningar som kan påverka en sökandes intressen genom att väsentligt förändra vederbörandes rättsliga ställning, som utgör rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 230 EG. Då det gäller rättsakter eller beslut som utarbetas i olika etapper, i synnerhet efter ett internt förfarande, utgör i princip endast de åtgärder vid förfarandets slut genom vilka en institutions ståndpunkt slutgiltigt fastställs rättsakter som kan utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring medan preliminära åtgärder vars syfte är att förbereda det slutliga beslutet inte utgör sådana rättsakter.

Vad gäller allmänhetens tillgång till handlingar avseende verksamheten vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) framgår det tydligt av artiklarna 3 och 4 i bilagan till beslut 2001/937 om ändring av kommissionens arbetsordning jämförda med artikel 8 i förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar att ett svar på den ursprungliga ansökan om tillgång till handlingar endast utgör ett första ställningstagande, som ger sökanden en möjlighet att ge kommissionens generalsekreterare eller OLAF:s direktör tillfälle att ompröva ställningstagandet i fråga. Följaktligen

kan endast ställningstagandet av de sistnämnda, vilket har karaktär av ett beslut och i sin helhet ersätter det tidigare ställningstagandet, ge upphov till rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen och således utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG.

(se punkterna 46–48)

2. De undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar skall tolkas och tillämpas restriktivt, så att tillämpningen av huvudregeln om tillgång till handlingar i förordningen inte undergrävs.

Uttrycket rättsliga förfaranden i undantaget avseende skyddet för rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning skall tolkas så, att skyddet för allmänintresset utgör hinder för utlämnande av innehållet i handlingar som upprättats endast med avseende på ett rättsligt förfarande, det vill säga ingivna inlagor eller handlingar, interna handlingar som rör handläggningen av det pågående ärendet, meddelanden avseende ärendet mellan det berörda generaldirektoratet och

rättstjänsten eller en advokatbyrå. Undantaget avseende skyddet för rättsliga förfaranden innebär däremot inte att institutionen kan undandra sig skyldigheten att överlämna de handlingar som har upprättats i samband med ett rent administrativt ärende.

Att anse att de olika handlingar som Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) överlämnar till de nationella myndigheterna i enlighet med artikel 10.1 och 10.2 i förordning nr 1073/1999 om utredningar som utförs av OLAF har upprättats uteslutande med avseende på ett rättsligt förfarande strider mot skyldigheten att tolka och tillämpa undantagen restriktivt. I enlighet med artikel 9.2 i förordning nr 1073/1999 skall OLAF:s rapporter nämligen utgöra tillåten bevisning i administrativa eller rättsliga förfaranden i den medlemsstat där det visar sig nödvändigt att använda dem. Det ankommer emellertid uteslutande på de behöriga nationella myndigheterna eller institutionerna att besluta om lämplig uppföljning av de rapporter och de uppgifter som har överlämnats av OLAF till dessa myndigheter.

Iakttagandet av de nationella handläggningsreglerna kan i övrigt på ett tillfredsställande sätt säkerställas genom att

institutionen försäkras sig om att ett utlämnande av handlingarna inte strider mot nationell rätt. I tveksamma fall bör OLAF alltså samråda med den nationella domstolen eller förvaltningsmyndigheten och endast vägra tillgång om den nationella myndigheten motsätter sig att nämnda handlingar lämnas ut.

Att medge att de olika handlingar som har samband med inspektioner, utredningar eller revisioner omfattas av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 så länge som uppföljningen av dessa förfaranden inte har bestämts vore dock att låta tillgången till handlingarna vara avhängig av slumpmässiga framtida omständigheter — som eventuellt ligger långt fram i tiden — beroende på de olika myndigheternas skyndsamhet.

(se punkterna 84, 88, 90, 91, 94, 95, 97 och 98)

(se punkterna 109–111)

3. Artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar skall tolkas så, att denna bestämmelse, som avser att skydda ”syftet med inspektioner, utredningar och revisioner”, endast är tillämplig om utlämnandet av de ifrågavarande handlingarna riskerar att äventyra att inspektionerna, utredningarna eller revisionerna fullbordas.

De olika handlingar som upprättas inom ramen för en utredning eller en inspektion kan fortsätta att omfattas av undantaget avseende skyddet för inspektioner, utredningar och revisioner så länge som utredningen eller inspektionen pågår, även om den utredning eller inspektion som i det särskilda fallet gett upphov till den rapport som begärts utlämnad är avslutad.

4. Dessutom skall den prövning som krävs vid behandlingen av en ansökan om tillgång till handlingar (som framställts i det förfarande som avses i förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar) ha en konkret karaktär. Enbart den omständigheten att en handling rör ett intresse som omfattas av undantag (som föreskrivs i nämnda förordning) är inte tillräcklig för att tillämpa det senare. Vidare måste risken för skada för ett skyddat intresse rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk. Följaktligen måste den prövning som institutionen skall göra för att tillämpa ett undantag utföras på ett konkret sätt och framgå av skälen till beslutet.

En konkret och individuell prövning av varje handling är likaså nödvändig av den anledningen att, även om det är klart att en ansökan om tillgång till handlingar avser handlingar som omfattas av ett undantag, det endast är en sådan prövning som kan möjliggöra för institutionen att i enlighet med artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001 ge sökanden tillgång till delar av handlingarna. Institutionen är alltså skyldig att i första hand pröva huruvida den begärda handlingen omfattas av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, i andra hand, om svaret är jakande, huruvida det faktiskt föreligger ett behov av det skydd som åsyftas av undantaget och i tredje hand huruvida undantaget är tillämpligt på hela handlingen.

(se punkterna 115, 117 och 118)

5. Förordning nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar har till syfte att säkerställa allmänhetens tillgång till handlingarna och inte endast att den som ansöker om tillgång till handlingar skall få tillgång till de handlingar som rör honom. Det enskilda intresse som den som ansöker om tillgång till en handling som rör honom personligen kan göra gällande skall således inte beaktas vid bedömningen av om handlingen skall lämnas ut enligt artikel 4.2 i nämnda förordning.

Rätten till försvar tar sig uttryck i de berördas subjektiva intresse av att försvara sig. Denna rätt är således inte ett allmänintresse utan ett enskilt intresse. Följaktligen utgör rätten till försvar inte ett överordnat allmänintresse i den mening som avses i artikel 4.2 i nämnda förordning som motiverar att de begärda handlingarna lämnas ut.

(se punkterna 136–139)