



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

25 päivänä helmikuuta 2021 *

Valitus – Vahingonkorvauskanne – Euroopan unionin sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu – Euroopan komission ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) väitetysti lainvastaiset toimet – Komission jäsenen tehtävien päättymisen – OLAFin tutkimusta koskevat menettelysäännöt – Tutkimuksen aloittaminen – Oikeus tulla kuulluksi – OLAFin valvontakomitea – Syyttömyysolettama – Väitetyn vahingon arviointi

Asiassa C-615/19 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 16.8.2019,

John Dalli, kotipaikka St. Julian's (Malta), edustajinaan L. Levi ja S. Rodrigues, avocats,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään J.-P. Keppenne ja J. Baquero Cruz,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), C. Toader, M. Safjan ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.9.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

- 1 John Dalli vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 6.6.2019 antaman tuomion Dalli v. komissio (T-399/17, ei julkaistu, EU:T:2019:384; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla se hylkäsi hänen kanteensa, jossa vaaditaan korvausta vahingosta, jota hän katsoo itselleen aiheutuneen Euroopan komission ja Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) väitetyistä lainvastaisista toimista, jotka liittyvät hänen komission jäsenen tehtäviensä päättymiseen 16.10.2012.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (EY) N:o 1073/1999

- 2 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25.5.1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 (EYVL 1999, L 136, s. 1) 1 artiklan 3 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Virasto toteuttaa perustamissopimuksilla tai niiden perusteella perustetuissa toimielimissä ja elimissä, jäljempänä ’toimielimet ja elimet’, hallinnolliset tutkimukset, joiden tarkoituksena on:

- torjua petoksia, lahjontaa ja Euroopan yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavaa muuta laitonta toimintaa,
- selvittää virkatoimintaan liittyviä vakavia tekoja, jotka voivat merkitä, että virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva on jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan tavalla, joka voi haitata näiden yhteisöjen etuja ja joka voi johtaa kurinpitotoimiin ja tarvittaessa rikossyytteisiin, taikka että toimielimen tai elimen jäsen tai johtohenkilö taikka henkilökuntaan kuuluva, johon ei sovelleta henkilöstösääntöjä, on vastaavalla tavalla jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan.”

- 3 Tämän asetuksen 2 artiklassa täsmennettiin seuraavaa:

”Tässä asetuksessa hallinnollisilla tutkimuksilla, jäljempänä ’tutkimukset’, tarkoitetaan kaikkia tarkastuksia, todentamisia ja viraston henkilökuntaan kuuluvien 3 ja 4 artiklan mukaisesti toteuttamia toimia 1 artiklassa määritettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja osoittaakseen tarvittaessa, että tarkastettu toiminta on luonteeltaan väärinkäytös. Tutkimukset eivät vaikuta jäsenvaltioiden syytetoimivaltaan.”

- 4 Kyseisen asetuksen 3 ja 4 artiklassa säädettiin OLAFin ulkoisiin ja sisäisiin tutkimuksiin sovellettavista säännöistä.

- 5 Saman asetuksen 6 artiklassa täsmennettiin, että viraston johtaja johtaa tutkimusten toteuttamista.

- 6 Asetuksen N:o 1073/1999 9 artiklan 1 kohdan sanamuoto oli seuraava:

”Virasto laatii tutkimuksensa valmistuttua johtajan vastuulla loppukertomuksen, jossa ilmoitetaan erityisesti todetut seikat, mahdollinen taloudellinen vahinko ja tutkimuksen päätelmät sekä johtajan suositukset jatkotoimiksi.”

- 7 Tämän asetuksen 11 artiklan 1 ja 6–8 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Valvontakomitea toteuttaa säännöllistä tutkintatoimien toteuttamiseen kohdistuvaa valvontaa ja vahvistaa siten viraston riippumattomuutta.

Valvontakomitea antaa lausuntoja viraston toiminnasta viraston johtajalle tämän pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, mutta ei kuitenkaan puutu vireillä oleviin tutkimuksiin.

--

6. Valvontakomitea nimeää itselleen puheenjohtajan. Valvontakomitea vahvistaa työjärjestyksensä. --

7. Johtaja toimittaa valvontakomitealle vuosittain suunnitelman -- viraston toiminnasta. -- Johtaja ilmoittaa komitealle tapauksista, joissa jonkin jäsenvaltion oikeusviranomaisille on toimitettava tietoja.

8. Valvontakomitea antaa vuosittain ainakin yhden toimintakertomuksen, jonka se osoittaa toimielimille. Komitea voi esittää Euroopan parlamentille, neuvostolle, komissiolle ja tilintarkastustuomioistuimelle kertomuksia viraston tutkimusten tuloksista ja jatkotoimista.”

Päätös 1999/396/EY, EHTY, Euratom

- 8 Petosten, lahjonnan ja yhteisöjen etua vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjumista koskevien sisäisten tutkimusten edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä 2.6.1999 tehdyn komission päätöksen 1999/396/EY, EHTY, Euratom (EYVL 1999, L 149, s. 57) 4 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos ilmenee, että komission jäsenen, virkamieheen tai muuhun henkilöstöön kuuluvaan voi kohdistua henkilöön kohdistuvia epäilyjä, asianomaiselle on ilmoitettava tästä nopeasti, jos ilmoittaminen ei vaaranna tutkimusta. Nimeltä mainittua komission jäsentä, virkamiestä tai muuhun henkilöstöön kuuluvaa koskevia päätelmiä ei missään tapauksessa saa tehdä tutkimuksen valmist[ut]tua ilman, että asianomaiselle on annettu tilaisuus tulla kuulluksi kaikista häntä koskevista seikoista.”

OLAFin valvontakomitean työjärjestys

- 9 OLAFin valvontakomitean työjärjestyksen (EYVL 2011, L 308, s. 114) 13 artiklan 5 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Tapaukset, joissa tietoja on toimitettava jonkin jäsenvaltion oikeusviranomaisille, tutkitaan OLAFin pääjohtajan toimittamien tietojen perusteella ja asetuksen (EY) N:o 1073/1999 mukaisesti. Jatkotoimenpiteet toteutetaan samoin perustein.

Ennen tietojen toimittamista valvontakomitea pyytää käyttöönsä kyseisiä tutkimuksia koskevat tiedot voidakseen varmistua siitä, että asiassa noudatetaan perusoikeuksia ja menettelyllisiä takeita. Kun sihteeristö on saanut pyydettyt asiakirjat käyttöönsä tämän tehtävän hoitamisen edellyttämässä määräajassa, tapausten tarkastelua varten valitut esittelijät valmistautuvat esittelemään ne komitean täysistunnossa. --

Komitea valitsee tutkimusten tarkastelua varten esittelijöitä ja antaa tarvittaessa lausunnon.”

Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013

- 10 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta 11.9.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 883/2013 (EUVL 2013, L 248, s. 1) on kumottu ja korvattu asetus N:o 1073/1999.

11 Asetuksen N:o 883/2013 7 artiklan 4 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jos tutkimukseen sisältyy sekä ulkoisia että sisäisiä osatekijöitä, sovelletaan 3 ja 4 artiklaa sen mukaisesti.”

OLAFin henkilöstölleen antamat tutkimusmenettelyjen ohjeet

12 OLAFin henkilöstölleen antamien tutkimusmenettelyjen ohjeiden, sellaisina kuin niitä sovellettiin toiseikkojen tapahtuma-aikaan (jäljempänä OLAFin ohjeet), 5 artiklan sanamuoto oli seuraava:

”1. Tutkimusten valinta- ja arviointiyksikön on tarvittaessa otettava yhteyttä tietolähteeseen sekä kyseiseen EU:n toimielimeen, elimeen tai laitokseen saadakseen alkuperäisiä tietoja koskevia selvityksiä ja lisäaineistoa. Se kuulee myös OLAFin saatavilla olevia asiaan liittyviä tietolähteitä. Kun valintaprosessin tueksi on kerättävä lisätietoja, tutkimusten valinta- ja arviointiyksikkö voi muun muassa

- a) kerätä asiakirjoja ja tietoja
- b) kerätä tietoja operatiivisten kokousten yhteydessä
- c) hankkia lausuntoja henkilöiltä, jotka pystyvät antamaan asian kannalta merkityksellisiä tietoja
- d) suorittaa tiedonhankintatehtäviä jäsenvaltioissa.

2. Jos tietolähde on ilmiantaja, tutkimusten valinta- ja arviointiyksikön on ilmoitettava hänelle 60 päivän kuluessa, kuinka kauan asiaankuuluvien toimien toteuttaminen kestää.

3. Lausunto tapauksen tutkimisesta tai koordinoinnista annetaan sen perusteella, kuuluvatko tiedot OLAFin toimivaltaan, ovatko tiedot riittäviä tutkimuksen tai koordinoitintapauksen aloittamiseksi ja ovatko tiedot pääjohtajan määrittämien, tutkimuksissa noudatettavan politiikan painopisteiden mukaisia.

4. Arvioitaessa sitä, onko OLAFilla toimivaltaa asiassa, on otettava huomioon EU:n asetukset, päätökset, toimielinten väliset sopimukset ja muut säädökset, jotka liittyvät EU:n taloudellisten etujen ja kaikkien muiden unionin etujen suojaamiseen. Kun arvioidaan, ovatko tiedot riittäviä tutkimuksen tai koordinoinnin aloittamiseksi, on huomioitava tietolähteen luotettavuus ja väitteiden uskottavuus. Lisäksi kaikki valintaprosessin aikana kerätyt tiedot on otettava huomioon arvioitaessa tutkimuksen tai koordinoinnin aloittamisen tarpeellisuutta. Tutkimuksissa noudatettavan politiikan painopisteet määrittävät kriteerit, joita sovelletaan sen määrittämiseksi, onko tieto tutkimuksissa noudatettavien painopisteiden mukainen.

5. Tutkimusten valinta- ja arviointiyksikkö antaa pääjohtajalle lausunnon siitä, otetaanko tapaus tutkittavaksi vai jätetäänkö se käsittelemättä, kahden kuukauden kuluessa saatujen tietojen kirjaamisesta.”

13 OLAFin ohjeiden 11 artiklan 6 kohdassa täsmennettiin seuraavaa:

”Tutkimusyksikön jäsenten on seuraavia tutkintatoimia suorittaessaan esitettävä pääjohtajan antama kirjallinen asiakirja, josta ilmenee kyseisten jäsenten henkilöllisyys ja asema sekä tutkintatoimet, joiden suorittamiseen heillä on lupa ja valtuutus:

- a) asianomaisten henkilöiden kuuleminen

- b) toimitilojen tarkastukset
- c) paikan päällä tehtävät tarkastukset
- d) rikostekniset asiantuntijalausunnot
- e) alakohtaisten sääntöjen soveltamisalaan kuuluvat tarkastukset ja tarkastukset.”

14 OLAFin ohjeiden 12 artiklan 3 kohdassa todettiin seuraavaa:

”Kun tutkimusyksikkö aikoo suorittaa tutkintatoimia, jotka eivät kuulu meneillään olevan tutkimuksen tai koordinoinnin soveltamisalaan, sen on esitettävä tutkimusten valinta- ja arviointiyksikölle pyyntö laajentaa tätä soveltamisalaa. Tutkimusten valinta- ja arviointiyksikkö tarkastaa soveltamisalan ehdotetun laajentamisen ja antaa lausunnon pääjohtajalle, joka tekee lausunnon perusteella päätöksen.”

Asian tausta

- 15 John Dalli nimitettiin Euroopan komission nimittämisestä 9.2.2010 tehdyllä Eurooppa-neuvoston päätöksellä 2010/80/EU (EUVL 2010, L 38, s. 7) Euroopan komission jäseneksi 10.2.2010 alkavaksi ja 31.10.2014 päättyväksi kaudeksi. Komission puheenjohtaja antoi hänelle vastuualueeksi terveys- ja kuluttaja-asiat.
- 16 Komission vastaanotettua 21.5.2012 Swedish Match -yhtiön (jäljempänä kantelija) kantelun, joka sisälsi väitteitä Dallin toiminnasta, OLAF aloitti 25.5.2012 tutkimuksen (jäljempänä OLAFin tutkimus).
- 17 OLAF kuuli Dallia 16.7. ja 17.9.2012.
- 18 OLAFin kertomus toimitettiin 15.10.2012 komission pääsihteerille komission puheenjohtajalle osoitettuna. Tähän kertomukseen oli liitetty OLAFin pääjohtajan allekirjoittama kirje, jossa esitettiin yhteenveto tutkimuksen keskeisistä päätelmistä.
- 19 Dalli tapasi komission puheenjohtajan 16.10.2012. Myöhemmin samana päivänä tämä viimeksi mainittu ilmoitti Dallin erosta Maltaan tasavallan pääministerille sekä Euroopan parlamentin puhemiehelle ja Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajalle. Komissio julkaisi myös lehdistötiedotteen, jossa ilmoitettiin tästä erosta.
- 20 Dalli nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 24.12.2012 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa hän vaati ”[komission puheenjohtajan] [hänen toimikautensa] välittömästä päättämisestä 16.10.2012 tekemän suullisen päätöksen” kumoamista sekä 1 euron symbolista korvausta hänelle aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä ja 1 913 396 euron korvausta hänelle aiheutuneesta aineellisesta vahingosta.
- 21 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kyseisen kanteen 12.5.2015 antamallaan tuomiolla Dalli v. komissio (T-562/12, EU:T:2015:270).
- 22 Yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin totesi kumoamisvaatimuksesta, että Dalli oli tehnyt eroilmoituksensa suullisesti ilman, että komission puheenjohtaja oli pyytänyt häntä eroamaan SEU 17 artiklan 6 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Koska valittaja ei ollut esittänyt näyttöä tällaisesta pyynnöstä, joka oli valittajan riitauttava toimi, unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kumoamisvaatimus oli jätettävä tutkimatta.

- 23 Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin katsoi vahingonkorvausvaatimuksista, että koska se oli todennut, ettei mainitusta pyynnöstä ollut esitetty näyttöä, kyseisen toimielimen ei voitu todeta syyllistyneen mihinkään lainvastaisuuteen. Tahdonmuodostuksen virheestä, johon kumoamisvaatimuksessa oli vedottu toissijaisesti, unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei sitä ollut näytetty toteen. Se totesi näiden seikkojen perusteella, ettei Dalli ollut esittänyt näyttöä väitteistään komission tai sen puheenjohtajan virheellisestä toiminnasta, ja hylkäsi näin ollen vahingonkorvausvaatimukset perusteettomina.
- 24 Dalli valitti 21.6.2015 tästä tuomiosta. Valitus hylättiin 14.4.2016 annetulla määräyksellä Dalli v. komissio (C-394/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:262).

Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 25 Dalli nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.6.2017 toimittamallaan kirjelmällä kanteen, jossa hän vaati, että komissio veloitetaan maksamaan hänelle korvausta vahingosta, jonka suuruudeksi hän arvioi alustavasti 1 000 000 euroa ja joka muodostuu muun muassa henkisestä kärsimyksestä, jonka hän väittää aiheutuneen komission ja OLAFin väitetyksi lainvastaisesta toiminnasta, joka liittyy hänen komission jäsenen tehtäviensä päättymiseen 16.10.2012.
- 26 Dalli vetosi kanteensa tueksi seitsemään väitteeseen, jotka liittyvät OLAFin toiminnan lainvastaisuuteen ja jotka koskivat ensinnäkin tutkimuksen aloittamista koskevan päätöksen lainvastaisuutta, toiseksi virheitä tutkimuksen luonnehdinnassa ja laajentamisessa, kolmanneksi todisteluperiaatteiden loukkaamista sekä selvitysaineiston vääristyneellä tavalla huomioon ottamista ja väärentämistä, neljänneksi puolustautumisoikeuksien loukkaamista sekä päätöksen 1999/396 4 artiklan ja OLAFin ohjeiden 18 artiklan rikkomista, viidenneksi asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 7 kohdan ja OLAFin valvontakomitean työjärjestyksen 13 artiklan 5 kohdan rikkomista, kuudenneksi syyttömyysolettaman periaatteen loukkaamista, asetuksen N:o 1073/1999 8 artiklan ja SEUT 339 artiklan rikkomista sekä henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden loukkaamista ja seitsemänneksi asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan, päätöksen 1999/396 4 artiklan sekä käytännösäännöistä OLAFin ja komission välisen oikea-aikaisen tietojenvaihdon varmistamiseksi OLAFin komissiossa suorittamista sisäisistä tutkimuksista tehdyn sopimuspöytäkirjan rikkomista. Lisäksi Dalli esitti kaksi väitettä komission toiminnan lainvastaisuudesta.
- 27 Komissio esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 13.9.2017 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla oikeudenkäyntiväitteen.
- 28 Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ensin tämän oikeudenkäyntiväitteen ja sen jälkeen kaikki Dallin OLAFia ja komissiota vastaan esittämät väitteet.
- 29 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi lisäksi ylimääräisenä seikkana, ettei Dalli ollut osoittanut riittävän suoraa syy-yhteyttä moitittujen toimien ja väitetyn vahingon välillä ja ettei hän ollut esittänyt näyttöä vahingosta.
- 30 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Dallin kanteen kokonaisuudessaan.

Asianosaisten vaatimukset

- 31 Dalli vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion

- määrää korvattavaksi hänelle väitetysti aiheutuneen vahingon, muun muassa henkisen kärsimyksen, jonka määräksi hän arvioi alustavasti 1 000 000 euroa, ja
- velvoittaa komission korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

32 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen ja
- velvoittaa Dallin korvaamaan unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Valitus

- 33 Dalli vetoaa seitsemään valitusperusteeseen. Ensimmäinen, toinen, kolmas, neljäs, viides ja kuudes valitusperuste koskevat OLAFin toiminnasta ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyjen kuuden ensimmäisen väitteen hylkäämistä. Seitsemäs valitusperuste liittyy unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksiin väitetyn vahingon tosiasiallisuudesta sekä syy-yhteydestä tämän toimielimen menettelyn ja väitetyn vahingon välillä.
- 34 Alustavana huomautuksena komissio täsmentää, että vaikka se ei pitänyt prosessiekonomiaan liittyvistä syistä aiheellisena tehdä vastavalitusta, se katsoo kuitenkin, että ensimmäisessä oikeusasteessa nostettu kanne olisi pitänyt jättää tutkimatta ja että unionin tuomioistuin voisi tutkia viran puolesta unionin yleisen tuomioistuimen tältä osin tekemän virheen.
- 35 Unionin tuomioistuin katsoo tältä osin, että nyt käsiteltävässä asiassa on aiheellista lausua heti alkuun asiakysymyksestä (ks. analogisesti tuomio 23.10.2007, Puola v. neuvosto, C-273/04, EU:C:2007:622, 33 kohta ja tuomio 7.3.2013, Sveitsi v. komissio, C-547/10 P, EU:C:2013:139, 47 kohta).
- 36 Komissio väittää lisäksi, että kaikki Dallin esittämät valitusperusteet ovat tehottomia.

Kaikkien valitusperusteiden tehottomuus

Asianosaisten lausumat

- 37 Komissio toteaa, että unioni on sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa ainoastaan, jos seuraavat kolme edellytystä täyttyvät: toimielinten moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on todella syntynyt ja toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys. Jos jokin näistä edellytyksistä ei täyty, vahingonkorvausvaatimus on hylättävä eikä kahta muuta edellytystä ole tarpeen tutkia.
- 38 Ensimmäinen, toinen, kolmas, neljäs, viides ja kuudes valitusperuste liittyvät kuitenkin toimintaan, josta OLAFia moititaan, kun taas seitsemäs valitusperuste koskee yksinomaan henkistä kärsimystä. Komissio katsoo, että Dalli ei ole näin ollen esittänyt yhtäkään valitusperustetta, joka koskee OLAFin toiminnan ja väitetyn vahingon välistä syy-yhteyttä. Sen mukaan Dalli ei voi väittää, että seitsemäs valitusperuste koskee myös tätä syy-yhteyttä, koska hän viittaa valituksessaan kyseisen valitusperusteen tueksi esittämässään perusteluissa erityisesti valituksenalaisen tuomion 225 kohtaan, joka koskee komission mukaan vain vahinkoa, ja koska Dalli ei ole riitauttanut valituksenalaisen tuomion 224 kohdassa esitettyjä perusteluita, jotka koskevat syy-yhteyden puuttumista.

- 39 Tästä seuraa, että Dallin esittämällä valitusperusteilla ei kyseenalaisteta perustelua, jonka nojalla unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei OLAFin toiminnan ja Dallin väittämän vahingon välistä syy-yhteyttä ollut näytetty toteen. Komissio katsoo, että koska tämä perustelu on riittävä valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman perustelemiseksi, nämä valitusperusteet ovat tehottomia ja valitus on tästä syystä hylättävä kokonaisuudessaan.
- 40 Dalli vaatii, että nämä väitteet on hylättävä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unioni on SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettussa sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: unionin toimielimen moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiallisesti syntynyt ja toimielimen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (tuomio 5.9.2019, Euroopan unioni v. Guardian Europe ja Guardian Europe v. Euroopan unioni, C-447/17 P ja C-479/17 P, EU:C:2019:672, 147 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on jo todennut, on niin, että jos yksi näistä edellytyksistä jää täyttymättä, kanne on kokonaisuudessaan hylättävä, eikä ole tarpeen tutkia sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun muita edellytyksiä (tuomio 5.9.2019, Euroopan unioni v. Guardian Europe ja Guardian Europe v. Euroopan unioni, C-447/17 P ja C-479/17 P, EU:C:2019:672, 148 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Nyt käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että Dallin esittämät valitusperusteet liittyvät edellytyksiin, jotka koskevat OLAFin moitittuun toimintaan lainvastaisuutta ja Dallin väittämän vahingon tosiasiallisuutta. Asianosaiset ovat sitä vastoin eri mieltä siitä, liittyykö seitsemäs valitusperuste osittain myös edellytykseen, joka koskee kyseisen toiminnan ja kyseisen vahingon välistä syy-yhteyttä.
- 44 Tältä osin on todettava ensinnäkin, ettei komissio voi päätellä siitä, että Dalli mainitsee seitsemännen valitusperusteen tueksi esittämässään perusteluissa valituksenalaisesta tuomiosta vain sen 225 kohdan, ettei hän kyseenalaista tällä valitusperusteella unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia OLAFin toiminnan ja väitetyn vahingon välisestä syy-yhteydestä.
- 45 Yhtäältä on nimittäin todettava, ettei unionin yleinen tuomioistuin tutkinut tätä edellytystä kattavasti valituksenalaisen tuomion 224 kohdassa. Se tyytyi tässä kohdassa vain toteamaan, ettei Dalli ollut esittänyt mitään seikkaa, jonka avulla väitetty henkinen kärsimys olisi voitu näyttää toteen, ja ettei hänen komissiossa hoitamiensa tehtävien päättymisen ja väitetyn vahingon välillä ollut yhteyttä. Sitä vastoin unionin yleinen tuomioistuin ei todennut yleisesti, ettei Dalli ollut osoittanut yhteyttä OLAFin toiminnan ja kyseisen vahingon välillä.
- 46 Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 225 kohdassa, ettei valittaja ollut osoittanut, että ”riidanalainen toiminta oli vakavuutensa vuoksi omiaan aiheuttamaan hänelle – – vahinkoa”. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen, ettei Dalli ollut näyttänyt toteen vahingon tosiasiallisuutta eikä syy-yhteyttä kyseisen toiminnan ja kyseisen vahingon välillä.
- 47 Päätelmä, jonka mukaan valittaja ei ollut näyttänyt toteen moitittuun toimintaan ja väitetyn vahingon välistä riittävän suoraa syy-yhteyttä, esitetään sitä paitsi vain valituksenalaisen tuomion 226 kohdassa.
- 48 Toiseksi on todettava, että Dalli väittää seitsemännessä valitusperusteessaan muun muassa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei ottanut huomioon unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, josta hänen mukaansa ilmenee, että kun julkisuudessa esitetään henkilön tehneen virheen tai kun tätä henkilöä loukkaavia arviointeja levitetään laajalti, hänelle aiheutuu henkistä kärsimystä hänen maineeseen kohdistuneen haitan vuoksi.

- 49 Tässä valitusperusteessa Dalli väittää siis, että riittää, kun osoitetaan toimielinten tällainen toiminta, jotta näytetään toteen sekä vahinko että kyseisen toiminnan ja kyseisen vahingon välinen syy-yhteys.
- 50 Näissä olosuhteissa on katsottava, että Dalli kyseenalaistaa seitsemännessä valitusperusteessaan unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan OLAFin toiminnan ja valittajan väittämän vahingon välistä syy-yhteyttä ei ole näytetty toteen. Näin ollen komission väite, jonka mukaan kaikki Dallin valituksensa tueksi esittämät valitusperusteet ovat tehottomia, on hylättävä.

Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee päätöstä aloittaa tutkimus

Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa

– Asianosaisten lausumat

- 51 Dalli väittää ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 56–58 kohdassa, että asetuksen N:o 1073/1999 1 artiklan 3 kohta ja OLAFin ohjeiden 5 artikla eivät ole unionin oikeussääntöjä, joilla annetaan oikeuksia yksityisille.
- 52 Ensin mainitussa säännöksessä asetetaan Dallin mukaan selvästi ja täsmällisesti OLAFille velvollisuus aloittaa tutkimus ainoastaan silloin, kun on olemassa ”riittävän painavia epäilyjä” ja ”vakavia tekoja”. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti hänen mukaansa 10.7.2003 antamassaan tuomiossa komissio v. EKP (C-11/00, EU:C:2003:395) ja 10.7.2003 antamassaan tuomiossa komissio v. EIP (C-15/00, EU:C:2003:396) tällaisen velvollisuuden, joka suojaaa henkilöitä, joita OLAFin tutkimus saattaa koskea.
- 53 Jälkimmäisessä säännöksessä asetetaan Dallin mukaan useita selkeitä ja täsmällisiä edellytyksiä sille, että OLAFin tutkimus voidaan aloittaa. Koska tällä säännöksellä on siten vaikutuksia kolmansiin, se, onko se luonteeltaan yleinen tai sisäinen sääntö, ei sulje pois sitä, että sillä voidaan antaa oikeuksia yksityisille.
- 54 Komissio vaatii, että ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana tai joka tapauksessa tehottomana.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 55 On muistutettava, että yhtenä edellytyksenä sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymiselle SEUT 340 artiklan toisen kohdan nojalla on sellaisen oikeussäännön, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia, riittävän ilmeinen rikkominen (tuomio 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan v. neuvosto, C-45/15 P, EU:C:2017:402, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 56 Tältä osin on todettava ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 56 kohdassa, että asetuksen N:o 1073/1999 1 artiklan 3 kohtaa ei voida pitää tällaisena oikeussääntönä, koska siinä vain asetetaan OLAFille hallinnollisten tutkimusten yhteydessä kuuluvat tavoitteet ja tehtävät.
- 57 Dallin väite, jonka mukaan kyseisessä arviossa on oikeudellinen virhe, koska siinä ei oteta huomioon sitä, että mainitussa säännöksessä asetetaan OLAFin tutkimuksen aloittamiselle kaksi edellytystä eli ”riittävän painavat epäilyt” ja ”vakavat teot”, ei voi menestyä.

- 58 Yhtäältä kyseisessä säännöksessä nimittäin täsmennetään, että OLAFin hallinnollisten tutkimusten ”tarkoituksena” on ”selvittää – – vakavia tekoja”, jotka voivat johtaa kurinpito- tai syytetoimiin. Koska OLAFin tutkimuksen tarkoituksena on siten tämän saman säännöksen sanamuodon mukaan selvittää vakavia tekoja, tällaisten tosiseikkojen olemassaoloa ei voida pitää ennakoedellytyksenä tällaisen tutkimuksen aloittamiselle.
- 59 Toisaalta vaikka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että OLAFin tutkimus voidaan aloittaa vain, jos on olemassa riittävän vakavia epäilyjä petoksista, lahjonnasta tai muusta laittomasta toiminnasta, joka voi vahingoittaa unionin taloudellisia etuja (ks. vastaavasti tuomio 10.7.2003, komissio v. EKP, C-11/00, EU:C:2003:395, 141 kohta ja tuomio 10.7.2003, komissio v. EKP, C-15/00, EU:C:2003:396, 164 kohta), tämä edellytys ei ole – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa toteaa – seurausta asetuksen N:o 1073/1999 1 artiklan 3 kohdasta, jossa ei viitata riittävän painavien epäilyjen käsitteeseen.
- 60 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa, että OLAFin ohjeiden 5 artikla ei ole oikeussääntö, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia, ja se perusteli tätä sillä, että nämä ohjeet on luokiteltava ”sisäiseksi säännöksi”, ja sillä, että tässä artiklassa kuvaillaan valintaprosessi, joka OLAFissa on otettu käyttöön sen varmistamiseksi, että sen tutkimukset suoritetaan loogisesti ja johdonmukaisesti.
- 61 Tästä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen tältä osin tekemä arvio ei perustu yksinomaan siihen, että kyseinen artikla on luokiteltava ”sisäiseksi säännöksi”, vaan se perustuu myös sen sisältöön.
- 62 OLAFin ohjeiden 5 artiklan sanamuodosta ilmenee, että sen tarkoitus on määritellä OLAFin pääjohtajalle valintaprosessin yhteydessä annettavan lausunnon edellytykset, ja siinä luetellaan seikat, jotka tässä prosessissa on otettava huomioon, mutta siinä ei vahvisteta ennakoedellytyksiä OLAFin tutkimuksen aloittamiselle.
- 63 Näissä olosuhteissa Dalli ei voi pätevästi väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että kyseinen artikla ei ole oikeussääntö, jolla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia.
- 64 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä perusteettomana.

Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa

– Asianosaisten lausumat

- 65 Ensimmäisen valitusperusteen toisessa osassa Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, ettei huolellisuusvelvollisuutta ollut laiminlyöty.
- 66 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin otti valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla, kun se ei täsmennänyt, että ”hyvin lyhyt aika” tai ”lyhyt aika” kantelun sisältämien tietojen toimittamisen ja tutkimuksen aloittamispäätöksen välillä ei tarkoittanut yhtä päivää vaan muutamia tunteja.
- 67 Toiseksi ja toisin kuin kyseisestä 68 kohdasta käy ilmi, tutkimusten valinta- ja arviointiyksikön lausunnosta ei ole johdettavissa, että tämä yksikkö teki selvityksiä kantelijasta ja tutkimuksen kohteena olleista kahdesta henkilöstä, koska OLAFin valvontakomitea (jäljempänä valvontakomitea) on todennut, että lukuun ottamatta sitä, että OLAF tarkasti kantelussa mainittujen henkilöiden ja yhtiöiden olemassaolon, valvontakomitea ei löytänyt viitteitä muista tarkastuksista. OLAF ei siis suorittanut huolellista tutkimusta, joka sen olisi pitänyt suorittaa.

- 68 Kolmanneksi valituksenalaisen tuomion perustelut ovat puutteelliset, koska siinä ei esitetä syytä, joiden vuoksi valvontakomitean lausuntoa ei otettu huomioon.
- 69 Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että OLAF oli tutkinut riittävästi Dallia koskevassa kantelussa esitettyjä väitteitä ennen kuin se päätti aloittaa niitä koskevan tutkimuksen.
- 70 Unionin yleinen tuomioistuin ei näin ollen tuonut riittävästi esiin Dallin esittämiä tosiseikkoja ja syytä, jonka vuoksi niitä ei voitu arvioida ennen tutkimuksen aloittamista, vaikka tarkistuksia olisi voitu tehdä muun muassa siitä, minkä kannan kantelija oli omaksunut Dallin käsiteltäväksi saatetuissa asioissa, ja siitä, minkälaisia suhteita tämä kantelija piti yllä komissioon.
- 71 Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa esittämä arviointi, jonka mukaan OLAF voi aloittaa tutkimuksen kantelussa esitettyjen tietojen perusteella silloin, kun ne ovat täsmällisiä ja yksityiskohtaisia, suorittamatta tarkastuksia, jotka ovat tarpeen näiden väitteiden luotettavuuden arvioimista varten, on virheellinen. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi myös pitänyt todeta kyseisen tuomion 74 kohdassa, että OLAFilla oli velvollisuus varmistua siitä, ettei eturistiriitaa ole, vaikka tällainen ristiriita ei selvästikään johtunut saaduista tiedoista.
- 72 Komissio vaatii, että ensimmäisen valitusperusteen toinen osa on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 73 Ensimmäiseksi on muistutettava Dallin väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin otti tosiseikat huomioon vääristyneellä tavalla valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa, että – kuten SEUT 256 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee – muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymyksiä koskevilta osin. Näin ollen ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen määrittämään ratkaisun perustaksi asetettavan tosiseikaston ja arvioimaan sitä sekä selvitysaineistoa. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että nämä tosiseikat ja selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tosiseikaston ja selvitysaineiston arviointi ei siis ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen muutoksenhaun yhteydessä harjoittaman valvonnan piiriin (tuomio 28.5.2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos v. komissio, C-309/19 P, EU:C:2020:401, 10 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 74 Unionin yleinen tuomioistuin ei maininnut valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa täsmällisesti, kuinka paljon aikaa kului komission tietojen vastaanottamisen ja OLAFin tutkimuksen aloittamisen välillä.
- 75 Koska sovellettavissa säännöissä ei kuitenkaan vahvisteta tältä osin mitään pakottavaa määräaikaa, unionin yleistä tuomioistuinta ei voida arvostella siitä, ettei se ilmoittanut näiden kahden tapahtuman välillä kuluneen ajan täsmällistä kesto.
- 76 Unionin yleisen tuomioistuimen mainitussa kohdassa käyttämistä ilmaisuista ”hyvin lyhyt aika” ja ”lyhyt aika” on katsottava, etteivät ne ole millään tavoin ristiriidassa Dallin mainitseman muutaman tunnin määräajan kanssa. Näin ollen on todettava ilman, että on lausuttava kyseisen ajan kestosta, että näiden ilmaisujen käyttö ei merkitse tosiseikkojen huomioon ottamista vääristyneellä tavalla.
- 77 Toiseksi Dalli kyseenalaistaa väitteillään, joiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin päätteli tutkimusten valinta- ja arviointiyksikön lausunnosta virheellisesti, että OLAF oli tehnyt selvityksiä kantelijasta ja tutkimuksen kohteena olleista kahdesta henkilöstä, unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa tekemät tosiseikkoja koskevat arvioinnit.

- 78 Koska kyseisissä väitteissä ei viitata mitenkään näihin arviointeihin johtaneiden tosiseikkojen vääristyneellä tavalla huomion ottamiseen, ne on tämän tuomion 73 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti jätettävä tutkimatta. Sikäli kuin kyseiset väitteet on ymmärrettävä siten, että niissä väitetään, että valvontakomitean lausunto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, on joka tapauksessa todettava, että tämän lausunnon otteet, joita valituksessa lainataan, eivät ole ristiriidassa unionin yleisen tuomioistuimen kyseisessä 68 kohdassa esittämien toteamusten kanssa.
- 79 Kolmanneksi on muistutettava valituksenalaisen tuomion väitetyistä puutteellisista perusteluista, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluvollisuus ei velvoita unionin yleistä tuomioistuinta esittämään selvitystä, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan osapuolten esittämiä päätelmiä, joten unionin yleisen tuomioistuimen perustelut voivat olla implisiittisiä, kunhan osapuolet saavat niiden avulla selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt osapuolten argumentteja, ja unionin tuomioistuimella on niiden avulla käytettävissään riittävät tiedot, jotta se kykenee harjoittamaan laillisuusvalvontaansa (tuomio 25.6.2020, CSUE v. KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 80 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin viittasi valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa seikkoihin, joiden perusteella se katsoi, että OLAF oli ryhtynyt tekemään selvityksiä kantelijasta ja tutkimuksen kohteena olleista kahdesta henkilöstä. Lisäksi se esitti kyseisen tuomion 69–74 kohdassa syyt, joiden perusteella se katsoi, ettei OLAF ollut velvollinen tekemään lisätarkistuksia ennen tutkimuksensa aloittamista.
- 81 Nämä perustelut ovat riittävät, jotta Dalli voi niiden avulla ymmärtää syyt, joiden vuoksi hänen väitteensä on hylätty, ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa, eikä unionin yleisen tuomioistuimen tarvitse ottaa erikseen kantaa valvontakomitean lausuntoon.
- 82 Neljänneksi unionin yleisen tuomioistuimen väitetyistä oikeudellisista virheistä, joka koskee toimitettujen tietojen tutkimista OLAFissa, on muistutettava, että – kuten tämän tuomion 59 kohdasta ilmenee – OLAFin tutkimus voidaan aloittaa vain, jos on olemassa riittävän vakavia epäilyjä, jotka liittyvät petoksiin, lahjontaan tai muuhun laittomaan toimintaan, joka voi vahingoittaa unionin taloudellisia etuja.
- 83 Tästä edellytyksestä seuraa, että pelkkä kantelun toimittaminen OLAFille ei voi oikeuttaa tutkimuksen aloittamista ilman, että OLAF suorittaa kantelussa esitetyistä väitteistä alustavan arvion.
- 84 Kuten tämän tuomion 58 kohdasta ilmenee, OLAF ei kuitenkaan ole velvollinen suorittamaan ennen tutkimuksen aloittamista tarkastuksia, joilla on tarkoitus arvioida kattavasti, ovatko nämä väitteet perusteltuja, koska asetuksen N:o 1073/1999 2 artiklasta ilmenee, että tutkimuksen nimenomainen tarkoitus on osoittaa tarvittaessa, että tarkastettu toiminta on luonteeltaan väärinkäytös. Tämän asetuksen 3 ja 4 artiklan mukaan OLAFilla on sitä paitsi vasta tutkimuksen aloittamisen jälkeen käytettävissään tutkintamenetelmiä, joiden avulla se voi saattaa tämän tarkastuksen päätökseen.
- 85 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 70 ja 71 kohdassa, ettei OLAF ollut ennen tutkimuksen aloittamista velvollinen arvioimaan saatuja tietoja perusteellisesti, vaan sen oli sitä vastoin tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti kaikki kyseessä olevat seikat ja erityisesti lähteen luotettavuus ja väitteiden uskottavuus määritelläkseen, olivatko nämä tiedot riittävät, jotta kyseisen tutkimuksen aloittaminen oli perusteltua.
- 86 Unionin yleinen tuomioistuin saattoi perustellusti katsoa valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa, että OLAFin saamien tietojen täsmällisyys ja yksityiskohtaisuus oli omiaan osoittamaan riittävästi, että kyseiset tiedot ovat ensi näkemältä arvioituna uskottavia. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi kyseisen

tuomion 74 kohdassa myös perustellusti, että OLAFin ei tarvinnut suorittaa selvityksiä, joiden tarkoituksena oli tarkistaa mainittujen tietojen lähteen luotettavuus, kun asiakirja-aineistosta ei ilmene selvästi, että kyseessä oli manipulointi tai eturistiriita.

- 87 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa, ettei OLAFin tarvinnut ennen tutkimuksen aloittamista ottaa kantaa Dallin ensimmäisessä oikeusasteessa nostamassaan kanteessa esiin tuomiin seikkoihin, jotka koskivat kantelijan Dallin käsiteltäväksi saattamissa asioissa omaksumaa kantaa ja tämän kantelijan oletettuja suhteita komissioon.
- 88 Näin ollen ensimmäisen valitusperusteen toinen osa on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana. Tästä seuraa, että ensimmäinen valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Toinen valitusperuste, joka koskee tutkimuksen laajentamista

Toisen valitusperusteen ensimmäinen osa

– Asianosaisten lausumat

- 89 Toisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 84–89 kohdassa asetuksen N:o 1073/1999 vastaisesti, että OLAFin sisäisen tutkimuksen soveltamisalaa voidaan laajentaa siten, että siinä on mukana seikkoja, jotka kuuluvat sen ulkoiseen tutkimukseen. Hän katsoo, että vaikka unionin lainsäätäjällä on nimenomaisesti säätänyt asetuksen N:o 1073/1999 kumoamisesta annetun asetuksen N:o 883/2013 7 artiklan 4 kohdassa mahdollisuudesta yhdistää ulkoisen tutkimuksen ja sisäisen tutkimuksen osatekijät yhdeksi tutkimukseksi, tällaista mahdollisuutta ei sallita asetuksessa N:o 1073/1999, jossa edellytetään tällaisessa tapauksessa kahden erillisen tutkimuksen aloittamista.
- 90 Komissio vaatii, että toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana tai joka tapauksessa tehottomana.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 91 Asetuksessa N:o 1073/1999 erotellaan toisistaan jäsenvaltioissa ja kolmansissa maissa paikan päällä suoritettavat ulkoiset tutkimukset ja unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa suoritettavat sisäiset tutkimukset. Näihin kahteen tutkimustyyppiin sovelletaan vastaavasti kyseisen asetuksen 3 ja 4 artiklaa.
- 92 Lausuakseen Dallin väitteestä, joka koski petostentorjuntaviraston tutkimuksen soveltamisalan sääntöjenvastaista laajentamista, unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 84 kohdassa, että asetukseen N:o 1073/1999 ei sisälly säännöstä, joka koskee ”mahdollisuutta laajentaa sisäisen tutkimuksen soveltamisala ulkoiseen tutkimukseen ja päinvastoin”. Se lisäsi kyseisen tuomion 86 kohdassa, että olisi OLAFille asetettujen tavoitteiden vastaista ja sen riippumattomuuden kanssa ristiriitaista olla myöntämättä OLAFin pääjohtajalle toimivaltaa tällaiseen soveltamisalan laajentamiseen. Unionin yleinen tuomioistuin korosti kyseisen tuomion 87 kohdassa myös, että tällaisen soveltamisalan laajentamisen mahdollisuudesta säädetään nimenomaisesti OLAFin ohjeiden 12 artiklan 3 kohdassa.
- 93 Tältä osin on aluksi todettava, että unionin yleisen tuomioistuimen perusteluissa, jotka koskevat asetuksen N:o 1073/1999 säännösten sanamuodon arviointia, ei ole virhettä.

- 94 Tämän jälkeen on todettava, että unionin yleisen tuomioistuimen näistä säännöksistä OLAFille asetettujen tavoitteiden valossa omaksuma tulkinta on omiaan edistämään OLAFin toiminnan tehokkuutta, koska se mahdollistaa sen, että OLAF voi suorittaa samassa menettelyssä tutkintatoimia sekä unionin toimielimissä ja elimissä että niiden ulkopuolella hankkiakseen kaikki todisteet, joiden avulla se voi arvioida tarkastettavakseen saatetun toiminnan sääntöjenmukaisuutta.
- 95 Lopuksi on todettava, ettei voida katsoa sen, että samassa menettelyssä on kyse ulkoiseen tutkimukseen ja sisäiseen tutkimukseen kuuluvista toiminnoista, olevan omiaan epäämään asianomaisilta henkilöiltä menettelylliset takeet tai laajemmin estämään, että molempiin toimintoihin sovelletaan OLAFin toimintaa säänteleviä sääntöjä.
- 96 Näin ollen siitä, että unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti säätänyt asetuksen N:o 883/2013 7 artiklan 4 kohdassa, että OLAFin tutkimuksessa voidaan yhdistää ulkoisia ja sisäisiä seikkoja, ei seuraa, että tällainen mahdollisuus on suljettu pois asetuksessa N:o 1073/1999. Tämän tuomion edellisissä kohdissa esitetyt seikat huomioon ottaen on päinvastoin todettava, että mainitun 7 artiklan 4 kohdassa vain ilmaistaan selkeämmin periaatteet, joita jo sovellettiin asetuksen N:o 1073/1999 nojalla, ja ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että ”tutkimuksen ulottuvuuden laajentamiset [eivät] sinänsä olleet lainvastaisia”.
- 97 Tästä seuraa, että toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

Toisen valitusperusteen toinen osa

– Asianosaisten lausumat

- 98 Toisen valitusperusteen toisessa osassa Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin otti ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen huomioon vääristyneellä tavalla, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, ettei Dalli ollut yksilöinyt kannekirjelmässä täsmällisesti sääntöä, jolla yksityisille myönnetään oikeuksia ja jota OLAF hänen mukaansa rikkoi. Sen 92–96 kohdasta käy nimittäin selvästi ilmi, että kyseessä oli asetuksen N:o 1073/1999 3 ja 4 artikla.
- 99 Komissio vaatii, että toisen valitusperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 100 Tämän valitusperusteen ensimmäisen osan tarkastelusta tämän tuomion 91–97 kohdassa ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 84–89 kohdassa perustellusti, että asetuksen N:o 1073/1999 mukaan OLAF saattoi laillisesti laajentaa sisäisen tutkimuksen soveltamisalaa sisällyttämällä siihen myös ulkoiseen tutkimukseen liittyviä osatekijöitä.
- 101 Dalli ei myöskään ole riitauttanut unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 91 ja 92 kohdassa suorittamaa arviointia menettelystä, jota OLAF noudatti tutkimuksensa soveltamisalaa laajentaakseen, eikä unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 93 kohdassa tekemää päätelmää, jonka mukaan Dalli ei ollut osoittanut, että OLAFin tutkimuksen laajentamiset olivat sääntöjenvastaisia.
- 102 Näin ollen on todettava, että vaikka oletettaisiin, kuten Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin otti ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen huomioon vääristyneellä tavalla, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, ettei siinä yksilöity täsmällisesti sääntöä, jolla annetaan yksityisille oikeuksia ja jota OLAF olisi rikkonut, tämä virhe ei olisi omiaan kyseenalaistamaan päätöstä hylätä Dallin ensimmäisessä oikeusasteessa esittämä toinen väite, joka koskee tutkimuksen luonnehtimisessa ja sen soveltamisalan laajentamisessa tapahtuneita virheitä.

- 103 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun ylimääräisiä perusteluja koskevat väitteet eivät voi aiheuttaa tämän ratkaisun kumoamista ja ovat näin ollen tehottomia (tuomio 18.6.2020, *Dovgan v. EUIPO*, C-142/19 P, ei julkaistu, EU:C:2020:487, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 104 Näin ollen toisen valitusperusteen toinen osa on hylättävä tehottomana ja toinen kanneperuste on siis hylättävä kokonaisuudessaan.

Kolmas valitusperuste, joka koskee todisteiden keräämistä

Kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa

– Asianosaisten lausumat

- 105 Kolmannen valitusperusteen ensimmäisessä osassa Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisia virheitä, kun se tarkasteli ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyä kolmatta väitettä, joka koski todisteiden keräämistä OLAFin toimesta.
- 106 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 103 kohdassa, että OLAFin pääjohtaja saattoi osallistua suoraan tutkimukseen, vaikka yhtäältä asetuksen N:o 1073/1999 6 artiklan 1 kohdassa säädetään vain, että hän johtaa tutkimuksia, ja toisaalta tämä suora osallistuminen on ristiriidassa hänen objektiivisen puolueettomuutensa kanssa tavalla, jolla rikotaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklaa.
- 107 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa virheellisesti, että kansallisen viranomaisen edustajien osallistuminen tutkimukseen ei vaarantanut OLAFin objektiivista puolueettomuutta, vaikka yksi näistä viranomaisen edustajista oli myös valvontalautakunnan jäsen. Se, että kyseisten tutkimustoimien kohteena oleva henkilö on hyväksynyt tämän osallistumisen, ja se, ettei ole osoitettu, että tämä osallistuminen vaikutti tutkimuksen kulkuun, ei riitä takaamaan OLAFin puolueettomuutta.
- 108 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 119 kohdassa oikeudellisen virheen katsoessaan, että puhelinkeskustelun nauhoittamisen, tallentamisen ja käyttämisen muodossa tapahtunutta yksityiselämään puuttumista voitiin perustella vilpittömän yhteistyön periaatteella ja sillä, etteivät Maltaan viranomaiset vastustaneet sitä.
- 109 Neljänneksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 124 kohdassa valittajan mukaan virheellisesti, ettei ollut tarpeen lausua siitä, oliko puhelinkeskustelun tallentaminen lainvastaista vai ei, koska Dalli ei ollut osallistunut tähän keskusteluun.
- 110 Komissio vaatii, että kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana ja joka tapauksessa tehottomana.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 111 Ensinnäkin on muistutettava oikeudellisesta virheestä, jonka unionin yleinen tuomioistuin väitetysti teki, kun se lausui OLAFin pääjohtajan osallistumisesta tutkimukseen, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdassa määrätään muun muassa, että jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti.

- 112 Tästä seuraa, että kyseisten toimielinten, elinten ja laitosten on siis noudatettava puolueettomuuden vaatimusta, joka muodostuu kahdesta osatekijästä, jotka ovat yhtäältä subjektiivinen puolueettomuus, jonka mukaan yhdelläkään kyseessä olevan toimielimen jäsenistä ei saa olla ennakolta määritettyä kantaa tai henkilökohtaisia ennakkoluuloja, ja toisaalta objektiivinen puolueettomuus, jonka mukaan toimielimen on annettava riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilyt mahdollisista ennakkoluuloista voidaan sulkea pois (ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Espanja v. neuvosto, C-521/15, EU:C:2017:982, 91 kohta ja tuomio 27.3.2019, August Wolff ja Remedia v. komissio, C-680/16 P, EU:C:2019:257, 27 kohta).
- 113 OLAFin pääjohtajan rooli tutkimuksen suorittamisessa määritellään asetuksen N:o 1073/1999 6 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään, kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 103 kohdassa toteaa, että OLAFin pääjohtaja johtaa tutkimusten toteuttamista.
- 114 Vaikka tässä asetuksessa ei säädellä nimenomaisesti kyseisen tehtävän tosiasiallista hoitamista, OLAFin toiminnan luonteesta seuraa, että tämä tehtävä edellyttää, että OLAFin pääjohtajalla on oltava mahdollisuus antaa tutkimuksesta vastaavan yksikön työntekijöille ohjeita heidän tutkimustyönsä ohjaamiseksi, myös määräämällä tarvittaessa tiettyjen tutkimustoimien toteuttamisesta.
- 115 OLAFin ohjeiden 11 artiklan 6 kohdasta ilmenee lisäksi, että tietyt tässä säännöksessä luetellut tutkimustoimet voidaan toteuttaa vasta sen jälkeen, kun OLAFin pääjohtaja on esittänyt kirjallisen asiakirjan, jossa vahvistetaan muun muassa tutkimustoiminta, joka OLAFin toimihenkilöillä on lupa suorittaa. Näin on erityisesti asianomaisten henkilöiden tai todistajien kuulemisen sekä toimitilojen tarkastuksen ja paikalla tehtävien tarkastusten osalta.
- 116 OLAFin pääjohtajalla on siis tarkoitus olla aktiivinen tehtävä tutkimusten suorittamisessa, mikä käy ilmi myös asetuksen N:o 1073/1999 9 artiklan 1 kohdasta, jossa säädetään, että loppukertomus laaditaan hänen vastuullaan.
- 117 Dalli ei kuitenkaan ole osoittanut, että OLAFin pääjohtajan objektiivinen puolueettomuus vaarantuisi sillä, että hän osallistuu suoraan tiettyihin tutkimustoimiin, mikä voi perustua säännöksiin, joissa hänelle myönnetään tällainen aktiivinen rooli. Dalli ei myöskään ole kiistänyt näiden säännösten pätevyyttä.
- 118 Dalli ei näin ollen voida katsoa näyttäneen toteen, että valituksenalaisen tuomion 103 kohtaan sisältyvä unionin yleisen tuomioistuimen arviointi, jonka mukaan tällainen suora osallistuminen ei vaaranna tutkimuksen puolueettomuutta, olisi oikeudellisesti virheellinen.
- 119 Toiseksi siitä, että Z:n kuulemiseen osallistui kansallisen viranomaisen edustaja, joka oli myös valvontakomitean jäsen, on todettava, että asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tämä komitea tukee OLAFin riippumattomuutta valvomalla säännöllisesti tutkimustehtävän toteuttamista. Se voi tämän tehtävän puitteissa muun muassa antaa OLAFin pääjohtajalle lausuntoja OLAFin toiminnasta.
- 120 Tästä säännöksestä ilmenee näin ollen, että kyseisen komitean jäsenten tehtäviin kuuluu OLAFin tutkimusten valvonta.
- 121 Valintakomitealle annettu tehtävä huomioon ottaen se, että yksi sen jäsenistä osallistui suoraan OLAFin tutkimustoimintaan, on toki omiaan synnyttämään perustellun epäilyn siitä, oliko hänellä mahdollisesti kyseisessä komiteassa hoitamiensa valvontatehtävien yhteydessä myönteisiä tai kielteisiä ennakkoluuloja kyseessä olevan tutkimustoiminnan toteuttamisedellytysten osalta.

- 122 Vaikka valvontakomitean jäsenen objektiivinen puolueettomuus voitaisiin näin ollen kyseenalaistaa hänen tässä ominaisuudessa hoitamiensa valvontatehtävien yhteydessä, se, että kyseistä henkilöä voidaan myöhemmin pyytää harjoittamaan tällaista valvontaa, ei sitä vastoin voi synnyttää perusteltua epäilyä siitä, toimiko hän puolueettomasti tutkimustoimintaan osallistuessaan.
- 123 Näin ollen on niin, että vaikka objektiivisen puolueettomuuden puuttumiseen, johon Dalli on vedonnut, voitaisiin tarvittaessa vedota valvontakomitean OLAFin tutkimuksesta antaman lausunnon osalta, sillä ei voida kyseenalaistaa puolueettomuuden periaatteen noudattamista kyseisen tutkimuksen yhteydessä eikä erityisesti kuulemisessa, johon yksi kyseisen komitean jäsenistä osallistui.
- 124 Dallin väitteillä, joita valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa käsitellään, pyrittiin riitauttamaan sen laillisuus, että OLAF keräsi todisteita, eikä valvontakomitean lausunnon laillisuutta. Näin ollen väite, joka koskee kyseisessä kohdassa olevaa oikeudellista virhettä, on hylättävä perusteettomana.
- 125 Kolmanneksi valituksenalaisen tuomion 119 kohtaa koskeva väite on hylättävä tehottomana tämän tuomion 103 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, siltä osin kuin väite koskee unionin yleisen tuomioistuimen toissijaisesti esittämiä perusteluja.
- 126 Valittaja nimittäin katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin voinut hylätä hänen väitteitään, joilla hän pyrki osoittamaan, että Maltan viranomaisten suorittama puhelutietojen kerääminen merkitsi yksityiselämään puuttumista, koska Maltan viranomaiset eivät olleet varoittaneet OLAFia ja koska nämä viranomaiset olivat velvollisia tekemään yhteistyötä OLAFin kanssa edellyttäen, että niiden osallistuminen on kansallisen lainsäädännön mukaista. Valittaja ei kuitenkaan kyseenalaista unionin yleisen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan Dalli ei ollut osoittanut, että OLAFin voitiin katsoa olevan vastuussa tavasta, jolla Maltan viranomaiset keräsivät kyseisiä tietoja.
- 127 Neljänneksi virheestä, jonka unionin yleinen tuomioistuin väitetysti teki katsoessaan valituksenalaisen tuomion 124 kohdassa, että Dallin oikeutta yksityisyyden suojaan ja viestinnän luottamuksellisuuteen ei ollut loukattu, koska hän ei osallistunut 3.7.2012 käytyyn nauhoitettuun puhelinkeskusteluun, on muistutettava, että tämän tuomion 55 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sopimussuhteen ulkopuolinen unionin vastuu ei voi syntyä minkä tahansa unionin oikeussäännön riittävän ilmeisen rikkomisen vuoksi vaan pelkästään sellaisen säännön riittävän ilmeisen rikkomisen vuoksi, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille.
- 128 Tällä rajoituksella on tarkoitus rajata mainitun vastuun syntyminen ainoastaan tilanteisiin, joissa unionin toimielinten, elinten ja laitosten lainvastainen menettely on aiheuttanut vahinkoa yksityiselle loukkaamalla tämän etuja, joita nimenomaisesti suojataan unionin oikeudessa, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin toimen laillisuuden arviointiin sovellettavia sääntöjä.
- 129 Olisi siis kyseisen rajoituksen tarkoituksen vastaista katsoa, että unioni voi olla sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa, jotta voidaan määrätä korvausta vahingosta, joka yksityiselle on aiheutunut sellaisen oikeussäännön rikkomisesta, jolla ei luoda mitään oikeutta hänen edukseen mutta jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia kolmannelle osapuolelle.
- 130 Tästä seuraa, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 124 kohdassa, että unioni ei voi olla vastuussa Dallia kohtaan sillä perusteella, että niiden kolmansien, joiden keskustelua oli kuunneltu ja nauhoitettu, yksityisyyden suoja ja yhteydenpitojen luottamuksellisuuden oikeutta oli mahdollisesti loukattu.
- 131 Näin ollen kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

Kolmannen valitusperusteen toinen osa

– Asianosaisten lausumat

- 132 Dalli väittää kolmannen valitusperusteen toisessa osassa, että unionin yleinen tuomioistuin teki selvitysaineiston arvioinnissa virheitä.
- 133 Ensinnäkin Dallin entisten työntekijöiden heidän ja Euroopan parlamentin jäsenten välisissä keskusteluissa esittämistä lausumista ilmenee Dallin mukaan, että OLAFin toimihenkilöt pyysivät heitä pysyttämään omat versionsa tosiseikoista, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin hänen mukaansa valituksenalaisen tuomion 108 kohdassa katsoi.
- 134 Toiseksi Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin otti selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla, kun se totesi kyseisen tuomion 110 kohdassa, että puhelinkeskustelun saman kohdan kahden litterointiversion välillä oli vain ”vähäinen ero”, vaikka näistä versioista yhdessä lukee, että Dalli vaati tiettyä hintaa, kun taas toisessa versiossa viitataan kolmannen osapuolen vaatimukseen.
- 135 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin ei voinut pätevästi katsoa mainitun tuomion 111 kohdassa, että sellaiset lehtiartikkelit ovat vailla merkitystä, joiden sisältöä komissio ei ole kiistänyt, vaikka ne ovat sellaisinaan todisteita K:n kuulemisen olosuhteista. Se seikka, että K allekirjoitti pöytäkirjan, jossa ei kyseenalaisteta hänen kuulemisensa olosuhteita, ei ole Dallin mukaan ratkaiseva, koska näistä lehtiartikkeleista käy nimenomaisesti ilmi, että hänen oli allekirjoitettava kyseinen pöytäkirja ilman, että hänellä oli mahdollisuutta lukea sitä.
- 136 Neljänneksi Dalli katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin ottanut huomioon hänen esittämänsä näyttöä OLAFin nauhoittamasta 3.7.2012 käydystä puhelinkeskustelusta. Unionin yleinen tuomioistuin myös totesi valituksenalaisen tuomion 125 kohdassa ristiriitaisella tavalla, ettei minkään seikan perusteella voitu katsoa, että tällä keskustelulla pyrittiin valittajan kyseenalaistamiseen, vaikka se oli todennut kyseisen tuomion 122 kohdassa, että kyseinen keskustelu oli järjestetty lisänäytön esittämiseksi, jotta tosiseikkojen paikkansapitävyys voitiin vahvistaa tai kumota.
- 137 Viidenneksi unionin yleinen tuomioistuin jätti valituksenalaisen tuomion 126 kohdassa virheellisesti ottamatta huomioon valvontakomitean lausunnon 2/2012, vaikka kyseinen lausunto oli todiste.
- 138 Komissio vaatii, että kolmannen valitusperusteen toinen osa on osittain jätettävä tutkimatta, osittain hylättävä tehottomana ja osittain hylättävä perusteettomana.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 139 Alustavasti on huomautettava, että koska Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin otti selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla tulkitessaan virheellisesti tiettyjä asiakirjoja, on todettava, että vaikka todisteiden vääristyneellä tavalla huomioon ottaminen voi merkitä sitä, että asiakirjaa tulkitaan tavalla, joka on ristiriidassa sen sisällön kanssa, tällaisen vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen osoittamiseksi ei riitä, että osoitetaan, että kyseistä asiakirjaa voitiin tulkita eri tavalla kuin unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt. Tätä varten on tarpeen osoittaa, että unionin yleinen tuomioistuin on ylittänyt selvästi mainitun asiakirjan järkevä arvioinnin rajat erityisesti tulkitsemalla sitä selvästi sen sanamuodon vastaisesti (ks. vastaavasti tuomio 10.2.2011, Activision Blizzard Germany v. komissio, C-260/09 P, EU:C:2011:62, 54 kohta; tuomio 7.4.2016, Akhras v. neuvosto, C-193/15 P, EU:C:2016:219, 72 kohta ja tuomio 30.1.2020, České dráhy v. komissio, C-538/18 P ja C-539/18 P, ei julkaistu, EU:C:2020:53, 60 kohta).

- 140 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 108 kohdassa muun muassa, että Dallin entisten työntekijöiden ja Euroopan parlamentin jäsenten välisen keskustelun litteroinnista ilmenee, että OLAFin toimihenkilöt olivat suositelleet G:lle varovaisuutta tietojen toimittamisessa, jotta Maltalla vireillä olevaan tutkimukseen ei kohdistuisi häiriötä, pyytämättä kuitenkaan häntä pitäytymään alkuperäisessä versiossaan. Unionin yleinen tuomioistuin korosti erityisesti, että G oli erääseen kysymykseen antamassaan vastauksessa kiistänyt, että nämä OLAFin toimihenkilöt olisivat pyytäneet häntä pysyttämään kyseisessä versiossa.
- 141 Vaikka G:n toteamuksissa, jotka on kirjattu tähän litterointiin, on tiettyjä epäselvyyksiä siitä, mitä mainitut OLAFin toimihenkilöt suositelivat, on kuitenkin niin, että unionin yleinen tuomioistuin esitti tässä 108 kohdassa täsmällisesti vastauksen, jonka G oli antanut kysymykseen, joka koski suoraan sitä, olivatko OLAFin toimihenkilöt kannustaneet häntä antamaan virheellisen lausunnon. Mainitusta litteroinnista ilmenee lisäksi, että G ilmoitti myös, että samat OLAFin toimihenkilöt olivat kannustaneet häntä varovaisuuteen pyytämättä häntä kertaakaan nimenomaisesti jättämään tietyt seikat mainitsematta.
- 142 Dalli ei näin ollen ole osoittanut, että unionin yleinen tuomioistuin otti mainitussa 108 kohdassa riidanalaisen litteroinnin vääristyneellä tavalla huomioon ylittäen selvästi kyseisen asiakirjan järkevän arvioinnin rajat.
- 143 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin viittasi valituksenalaisen tuomion 110 kohdassa 29.3.2012 käydyin puhelinkeskustelun yhdestä osasta tehtyjen kahden litterointiversion väliseen eroon. Se katsoi, että kyseessä oli vähäinen ero, jolla ei ollut vaikutusta OLAFin päätelmiin, ja että näistä kahdesta versiosta voitiin implisiittisesti päätellä, että niissä kummassakin viitattiin Dallin vaatimaan summaan.
- 144 Tältä osin on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin käytti täsmällisesti kussakin Dallin toimittamassa versiossa käytettyä sanamuotoa. Lisäksi on niin, että vaikka on mahdollista omaksua Dallin Maltan viranomaisten versiosta tekemä tulkinta, jonka mukaan siinä mainitaan Z:n eikä Dallin vaatima summa, tämä tulkinta ei ole riittävän ilmeinen, jotta voitaisiin katsoa, että unionin yleinen tuomioistuin ylitti selvästi tämän version järkevän arvioinnin rajat.
- 145 Kolmanneksi valituksenalaisen tuomion 111 kohdasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin päätti olla antamatta ratkaisevaa painoarvoa Dallin esittämille maltalaisille lehtiartikkeleille, joilla pyrittiin riitauttamaan olosuhteet, joissa K:n ensimmäinen kuuleminen järjestettiin.
- 146 Samasta kohdasta ilmenee kuitenkin, että unionin yleinen tuomioistuin tukeutui toissijaisesti myös siihen, ettei K:n toisen kuulemistilaisuuden pöytäkirjasta ilmene, että K. oli tässä yhteydessä kyseenalaistanut hänen ensimmäisen kuulemisensa olosuhteet, vaikka hän oli tehnyt tähän ensimmäiseen kuulemiseen lisäyksiä, muutoksia ja selvennyksiä.
- 147 Tämä viimeksi mainittu peruste, jota Dalli ei ole riitauttanut tämän muutoksenhaun yhteydessä, on riittävä perustelu unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnille, jonka mukaan ei ollut osoitettu, että OLAFin toimihenkilöiden toiminta ensimmäisessä kuulemisessa olisi ollut ristiriidassa asian selvittämiseen sovellettavien periaatteiden kanssa.
- 148 Näin ollen on katsottava, että Dallin valituksenalaisen tuomion 111 kohdasta esittämiä väitteitä on pidettävä tehottomina tämän tuomion 103 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti siltä osin kuin ne koskevat kyseisen tuomion ylimääräisiä perusteluja.
- 149 Neljänneksi on todettava, että vaikka Dalli riitauttaa useilta eri osin unionin yleisen tuomioistuimen perustelut, jotka koskevat 3.7.2012 käydyin puhelinkeskustelun nauhoitusta, on todettava, että tällainen nauhoittaminen saattoi johtaa unionin sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymiseen vain, jos se oli tehty sellaisen unionin oikeussäännön vastaisesti, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille.

- 150 Tämän tuomion 127–130 kohdasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 124 kohdassa perustellusti, että säännöillä, joihin Dalli tältä osin vetoaa, ei ollut tarkoitus antaa hänelle oikeuksia ja että tämä toteamus riitti sulkemaan pois unionin sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntyminen tämän nauhoittamisen perusteella.
- 151 Koska kyseistä nauhoittamista koskevien lisätodisteiden mahdollinen huomioon ottaminen tai sen osoittaminen, että nauhoittamisella pyrittiin asettamaan Dalli epäilyksenalaiseksi, ei ole omiaan kyseenalaistamaan tätä arviointia, tämän valituksen yhteydessä tältä osin esitetyt väitteet on hylättävä tehottomina.
- 152 Viidenneksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 126 kohdassa, että Dallin oli osoitettava, että valvontakomitean lausuntoon 2/2012 sisältyvät väitteet oli näytetty toteen mutta ettei komission tehtävänä ollut ottaa kantaa näihin väitteisiin.
- 153 Näin todetessaan unionin yleinen tuomioistuin käytti perustana sääntöjä, joilla selvitysvastuu jaettiin sellaisen kanteen yhteydessä, jossa vaaditaan unionin sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun toteamista, mutta se ei katsonut yleisesti, ettei kyseisellä lausunnolla ole mitään todistusarvoa.
- 154 Tästä seuraa, että Dallin väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin jätti valituksenalaisen tuomion 126 kohdassa virheellisesti ottamatta kyseisen lausunnon huomioon, perustuu tämän kohdan virheelliseen tulkintaan, ja se on näin ollen hylättävä perusteettomana.
- 155 Edellä esitetyn perusteella kolmannen valitusperusteen toinen osa on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana. Kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Neljäs valitusperuste, joka koskee päätöksen 1999/396 4 artiklan noudattamista

Neljännän valitusperusteen ensimmäinen osa

– Asianosaisten lausumat

- 156 Neljännän valitusperusteen ensimmäisessä osassa Dalli väittää ensinnäkin, että päätöksen 1999/396 4 artiklasta ja unionin yleisen tuomioistuimen 8.7.2008 antamasta tuomiosta Franchet ja Byk v. komissio (T-48/05, EU:T:2008:257) seuraa, että OLAF on velvollinen kuulemaan tutkimuksen kohteena olevia henkilöitä kaikista heitä koskevista tosiseikoista. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi näin ollen pitänyt ratkaista, oliko Dalia kuultava muistiosta, joka sisälsi G:n 19.9.2012 pidetyn kuulemisen litteroinnin (jäljempänä G:n kuulemista koskeva muistio), tukeutuen kyseisessä muistiossa esitettyihin seikkoihin eikä käyttämällä, kuten se Dallin mukaan teki valituksenalaisen tuomion 143 kohdassa, muita kriteereitä, jotka liittyivät kyseisen muistion luonteeseen, muiden todisteiden olemassaoloon tai siihen seikkaan, että muistio on OLAFin kertomuksessa vain sen liitteenä.
- 157 Toiseksi Dalli väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen perustelut ovat ristiriitaiset siltä osin kuin se toteaa valituksenalaisen tuomion 143 kohdassa, että siitä, että OLAFin kertomuksen liitteisiin sisältyy jokin todiste, ei voida päätellä, että OLAF on käyttänyt tätä seikkaa todisteena tietyistä väitteistä, vaikka se toteaa kyseisen tuomion 109 kohdassa, että asiakirjat, joihin tällaisessa kertomuksessa tukeudutaan, on tarkoitus esittää tarvittaessa vain kertomuksen liitteenä.
- 158 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 144 kohdassa, että asianomaisella henkilöllä ei ollut oikeutta tulla kuulluksi OLAFin loppuraportin päätelmistä. Ratkaiseva kysymys on nimittäin se, kuultiinko kyseistä henkilöä kaikista näiden päätelmien perustana olevista tosiseikoista.

159 Komissio vaatii, että neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

– *Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 160 Ensinnäkin on todettava oikeudellisesta virheestä, jonka Dalli katsoo unionin yleisen tuomioistuimen tehneen valituksenalaisen tuomion 143 kohdassa, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tässä kohdassa Dallin väitteen, jonka mukaan OLAF rikkoi päätöksen 1999/396 4 artiklaa, kun se ei antanut hänelle tilaisuutta esittää näkemystään G:n kuulemista koskevasta muistiosta.
- 161 Ratkaistakseen asian näin unionin yleinen tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että OLAF oli velvollinen pyytämään asianomaista henkilöä esittämään huomautuksensa häntä itseään koskevista tosiseikoista muttei antamaan tälle mahdollisuutta ottaa kantaa jokaiseen esitettyyn todisteeseen. Tämän jälkeen se korosti, että G:n kuulemista koskevaa muistiota oli käytetty OLAFin kertomuksessa eri tarkoituksiin ilman, että OLAF kuitenkaan teki valittajaa koskevia päätelmiä pelkästään sen perusteella. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei pelkästään sen perusteella, että kyseinen muistio on mainitun kertomuksen liitteenä, voida päätellä, että muistiota käytettiin todisteena Dallia vastaan esitetyistä väitteistä.
- 162 Tältä osin on korostettava, että päätöksen 1999/396, jossa säädetään sisäisten tutkimusten edellytyksistä ja niihin sovellettavista yksityiskohtaisista säännöistä, 4 artiklassa säädetään – kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 130 kohdassa korosti –, että nimeltä mainittua komission jäsentä koskevia päätelmiä ei saa tehdä tutkimuksen valmistuttua ilman, että ”asianomaiselle on annettu tilaisuus tulla kuulluksi kaikista häntä koskevista seikoista”.
- 163 Tämän artiklan sanamuodosta itsestään ilmenee, että OLAF ei ole velvollinen antamaan ”asianomaiselle” tilaisuutta tulla kuulluksi jokaisesta tutkimuksen aikana kerätystä todisteesta, jota voitaisiin käyttää häntä koskevien päätelmien tekemiseen, vaan ainoastaan näistä todisteista ilmenevistä häntä itseään koskevista seikoista.
- 164 Tästä seuraa, että OLAF olisi ollut velvollinen kuulemaan Dallia G:n kuulemista koskevassa muistiosta esitetyistä tosiseikoista, jos näitä tosiseikkoja pidettäisiin häntä itseään koskevinä. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tukeutuessaan siihen, että OLAF käytti tätä muistiota tutkintakertomuksessa vain rajallisesti, hylätäkseen Dallin ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän väitteen, joka koski päätöksen 1999/396 4 artiklan rikkomista.
- 165 Vaikka unionin yleisen tuomioistuimen tuomion perustelut olisivat joltain osin unionin oikeuden vastaisia, valitus on hylättävä, jos tuomiolauselman tueksi on esitetty sellaisia muita oikeudellisia perusteluita, että siitä ilmenevä lopputulos on perusteltu (ks. vastaavasti tuomio 4.6.2020, Terna v. komissio, C-812/18 P, ei julkaistu, EU:C:2020:437, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 166 Asia on näin nyt esillä olevassa asiassa.
- 167 G:n kuulemista koskevasta muistiosta nimittäin ilmenee, että G viittasi kuulemisensa aikana 10.2.2012 järjestettyyn Dallin ja Z:n tapaamiseen sekä Z:n, K:n ja G:n väliseen kirjeenvaihtoon, joka koski sitä mahdollisuutta, että Dalli omaksuu tiettyjä näkemyksiä huomattavaa rahasummaa vastaan.
- 168 Dallin 16.7. ja 17.9.2012 pidettyjen kuulemisten litteroinneista ilmenee, että hänelle annettiin tilaisuus lausua kyseisen tapaamisen olemassaolosta ja sen yhteydessä väitetystä käydystä keskustelusta sekä Z:n ehdotuksesta, jota G:n kuulemista koskevassa muistiosta mainittu keskustelu ensisijaisesti koski.
- 169 Dalli ei myöskään esittänyt sellaisia uusia tosiseikkoja, jotka olisi mainittu ensimmäisen kerran tässä muistiosta ja joihin hän ei näin ollen voinut ottaa kantaa silloin, kun OLAF kuuli häntä.

- 170 Näin ollen Dallin ensimmäisessä oikeusasteessa esittämä väite, jonka mukaan häntä ei kuultu päätöksen 1999/396 4 artiklan vastaisesti G:n kuulemista koskevassa muistiossa esitetyistä seikoista, on hylättävä perusteettomana. Tästä seuraa, että nyt esillä olevan valituksen tueksi esitetty väite, joka koskee unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 143 kohdassa tekemää oikeudellista virhettä, on tehoton.
- 171 Siltä osin kuin toiseksi on kyse valituksenalaisen tuomion 109 ja 143 kohdan väitetystä perustelujen ristiriitaisuudesta, on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 109 kohdassa hylätäkseen väitteen, jonka mukaan OLAFin kertomuksessa ei toistettu tiettyjä todisteita, että asiakirjoja, joihin tällainen kertomus perustuu, ei tarvitse toistaa kyseisessä kertomuksessa kokonaisuudessaan ja että ne on tarkoitus esittää tarvittaessa kyseisen kertomuksen liitteenä.
- 172 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 143 kohdassa, että pelkästään sen seikan perusteella, että G:n kuulemista koskeva muistio on OLAFin kertomuksen liitteissä, ei voida osoittaa, että sitä olisi käytetty todisteena Dallia vastaan esitetyistä väitteistä.
- 173 Kyseisen tuomion 109 kohdassa ja 143 kohdassa esitettyjen perustelujen välillä ei voida todeta ristiriitaa. Mainitusta 109 kohdasta ei nimittäin seuraa, että OLAFin kertomuksen liitteet voivat sisältää vain todisteita, jotka on otettu huomioon syytettyjä henkilöitä vastaan tai sitä suuremmalla syyllä yhtä heistä vastaan, kun tämä kertomus sisältää – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – päätelmiä useiden henkilöiden toiminnasta.
- 174 Kolmanneksi unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 144 kohdassa väitetystä tekemästä oikeudellisesta virheestä on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin totesi tässä kohdassa muun muassa, ettei Dalli ollut ilmoittanut, mitä kyseisen toteamuksen perusteena olevia tosiseikkoja hän aikoi kiistää tai selkeyttää.
- 175 Tästä seuraa, ettei unionin yleinen tuomioistuin katsonut tässä kohdassa, ettei OLAF ollut velvollinen kuulemaan Dallia tosiseikoista, joihin yksi sen päätelmistä perustuu, vaan että se päinvastoin myönsi implisiittisesti, että OLAFille kuuluu tällainen velvollisuus, ja täsmänsä samalla, että Dallin oli unionin oikeuden rikkomisen, johon hän vetosi, osoittamiseksi ilmoitettava ne tosiseikat, joista OLAF ei kuullut häntä.
- 176 Dallin väite, joka koskee oikeudellista virhettä valituksenalaisen tuomion 144 kohdassa, on näin ollen hylättävä perusteettomana siltä osin kuin se perustuu kyseisen tuomion virheelliseen tulkintaan.
- 177 Neljännen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä osittain tehottomana ja osittain perusteettomana.

Neljännen valitusperusteen toinen osa

– Asianosaisten lausumat

- 178 Neljännen valitusperusteen toisessa osassa Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin otti G:n kuulemista koskevan muistion huomioon vääristyneellä tavalla, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 143 kohdassa, ettei kyseisessä muistiossa esitetty valittajaa koskevia tosiseikkoja, vaikka siitä ilmenee Dallin mukaan selvästi, että asian laita on näin. Dallin mukaan tämä virhe toistettiin valituksenalaisen tuomion 145 kohdassa, jossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että hänelle oli tarjottu mahdollisuus esittää näkemyksensä häntä koskevista tosiseikoista.
- 179 Komissio vaatii, että neljännen valitusperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 180 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 143 kohdassa, että G:n kuulemista koskevaan muistioon viitattiin OLAFin kertomuksessa ”vain –– pidettyjen todistajien kuulemistilaisuuksien esittelemiseksi siltä osin kuin on kyse tosiseikasta, joka ei koske [Dallia] ja joka vahvistaa sen, mitä todistaja oli jo ilmoittanut ensimmäisessä kuulemistilaisuudessa –– ja mainitakseen, miten todistaja oli subjektiivisesti ymmärtänyt Z:n muun muassa kantelijalle tekemät tarjoukset”. Se päätteli tästä, ettei kyseisestä kertomuksesta ilmennyt, ”että OLAF olisi tehnyt pelkästään tämän muistion perusteella [Dallista] minkäänlaista päätelmää”.
- 181 Kuten tämän tuomion 164 kohdasta ilmenee, kaikki nämä unionin yleisen tuomioistuimen erilaiset toteamukset liittyvät kuitenkin siihen, miten OLAF käytti G:n kuulemista koskevaa muistiota kertomuksessaan. Mistään muusta valituksenalaisen tuomion 143 kohdassa esitetystä seikasta ei myöskään ilmene, että unionin yleinen tuomioistuin olisi katsonut, kuten Dalli väittää, ettei kyseiseen muistioon sisältynyt häntä koskevia tosiseikkoja.
- 182 Näin ollen ei voida katsoa, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 145 kohdassa esittämä toteamus, jonka mukaan Dallille oli annettu tilaisuus lausua häntä koskevista tosiseikoista, perustui edes osittain unionin yleisen tuomioistuimen arvioon, jonka mukaan G:n kuulemista koskevaan muistioon ei sisälly tällaisia tosiseikkoja.
- 183 Kuten tämän tuomion 167–170 kohdasta ilmenee, on lisäksi niin, että vaikka kyseistä muistiota ei ollut annettu valittajalle tiedoksi, hänellä oli kuitenkin ollut mahdollisuus ottaa kantaa siinä viitattuihin tosiseikkoihin.
- 184 Näin ollen neljännen valitusperusteen toinen osa perustuu valituksenalaisesta tuomiosta tehtyyn virheelliseen tulkintaan, ja se on tästä syystä hylättävä perusteettomana. Neljäs valitusperuste on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Viides valitusperuste, joka koskee asian saattamista valvontakomitean käsiteltäväksi

Asianosaisten lausumat

- 185 Viidennessä valitusperusteessaan Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki useita virheitä hylätessään ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn viidennen väitteen, joka koski valvontakomitean osallistumista asiassa.
- 186 Ensinnäkin valvontakomitean ja OLAFin välisen työjärjestelyn (jäljempänä työjärjestely) mukaan sen jälkeen, kun asia on saatettu kyseisen komitean käsiteltäväksi, on noudatettava viiden päivän määräaika ennen tietojen toimittamista kansallisille oikeusviranomaisille. Vaikka poikkeuksellisessa tilanteessa tämä määräaika saattaa olla lyhyempi kuin viisi päivää, OLAFin pitää aina pyrkiä sopimukseen valvontakomitean kanssa ennen tätä toimittamista. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi Dallin mukaan virheellisesti, että OLAFille oli myönnettävä tältä osin harkintavaltaa, vaikka tällainen lähestymistapa tekee tyhjäksi asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 7 kohdassa kyseiselle komitealle myönnetyn valvonnan tehokkuuden. Nyt käsiteltävän asian arkaluonteisuus merkitsee – toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi –, että sovellettavissa olevia menettelyllisiä takeita oli noudatettava tarkasti.
- 187 Toiseksi Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin otti asiakirja-aineiston huomioon vääristyneellä tavalla, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 160 kohdassa, että valvontakomitean puheenjohtaja hyväksyi OLAFin kertomuksen toimittamisen Maltan oikeusviranomaisille ennen viiden päivän määräajan päättymistä. Tämän sopimuksen olemassaolo ei nimittäin käy ilmi yhdestäkään

asiakirja-aineistoon sisältyvästä asiakirjasta, ja Dalli katsoo kiistäneensä tämän olemassaolon unionin yleisessä tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa. Lisäksi useisiin asiakirja-aineistoon sisältyviin asiakirjoihin sisältyy päinvastaisia tietoja.

- 188 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin rikkoi valittajan mukaan asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 7 kohtaa, sellaisena kuin se tulkitsee sitä omassa oikeuskäytännössään, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 161 kohdassa, että OLAF saattoi toimittaa kertomuksensa kansallisille oikeusviranomaisille ennen kuin valvontakomitea oli tutkinut sen kokonaan. Tämän komitean harjoittama valvonta ei merkitse lainvastaista puuttumista tutkimuksen kulkuun, ja se on välttämätön asianomaisten henkilöiden oikeuksien tehokkaaksi suojaamiseksi.
- 189 Nyt käsiteltävässä asiassa tätä velvollisuutta ei noudatettu, koska OLAF yhtäältä myönsi 18.10.2012 valvontakomitealle oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon ja toisaalta toimitti 19.10.2012 kyseisen asiakirja-aineiston Maltaan viranomaisille, vaikka valvontakomitea oli ilmoittanut OLAFille, että tutkintaa varten olisi tarvittu pidempi määräaika. Se, että kyseinen komitea ei voi estää OLAFin kertomuksen toimittamista, ei myöskään riitä oikeuttamaan sitä, että siltä vietäisiin kaikki tosiasialliset mahdollisuudet harjoittaa valvontaansa.
- 190 Komissio väittää, että viides valitusperuste ei ole perusteltu.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 191 Aluksi on täsmennettävä valvontakomitean tehtävää, josta Dalli ja komissio ovat eri mieltä.
- 192 Asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 1 kohdassa määritellään yleisesti tämä tehtävä täsmentämällä, että valvontakomitea vahvistaa OLAFin riippumattomuutta valvomalla säännöllisesti sen tutkintatehtävän toteuttamista.
- 193 Tämän asetuksen 11 artiklan 8 kohdan nojalla valvontakomitea on tätä varten velvollinen antamaan vuodessa vähintään yhden toimintakertomuksen. Lisäksi se voi kyseisen asetuksen 11 artiklan 1 ja 8 kohdan mukaisesti antaa OLAFin pääjohtajalle lausuntoja OLAFin toiminnoista sekä esittää OLAFin tutkimusten tuloksista ja jatkotoimenpiteistä kertomuksia Euroopan parlamentille, neuvostolle, komissiolle ja tilintarkastustuomioistuimelle.
- 194 Vaikka ei ole poissuljettua, että valvontakomitean lausunto koskee jotakin yksittäistapausta, unionin lainsäätäjä on kuitenkin edellyttänyt, ettei tällaisen lausunnon tarkoituksena voi olla vaikuttaa OLAFin valintoihin tietyssä asiassa, koska – kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti totesi valituksenalaisen tuomion 162 kohdassa – saman asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että valvontakomitea antaa lausuntoja siten, ettei se puutu vireillä oleviin tutkimuksiin.
- 195 Näistä seikoista seuraa, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 103 kohdassa toteaa, että valvontakomitean tehtävänä on valvoa systemaattisesti OLAFin toimintaa. Vaikka sen on näin ollen tarkastettava, että tätä toimintaa harjoitetaan sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen, joilla kunnioitetaan muun muassa asianomaisten henkilöiden menettelyllisiä oikeuksia, valvontakomitean tehtävänä ei ole tässä tarkoituksessa valvoa etukäteen OLAFin toimia.
- 196 Erityisesti siltä osin kuin on kyse tietojen toimittamisesta jäsenvaltion oikeusviranomaisille, tätä käsitystä valvontakomitean tehtävistä tukee se, että kyseiselle komitealle ei ole annettu toimivaltaa vastustaa tätä toimittamista silloin, kun sille on ilmoitettu tällaisen toimittamisen tarpeellisuudesta asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 7 kohdan mukaisesti, minkä unionin yleinen tuomioistuin mainitsee valituksenalaisen tuomion 162 kohdassa.

- 197 Sillä seikalla, että valvontakomitean työjärjestyksen tiettyjä määräyksiä voidaan mahdollisesti tulkita, kuten Dalli väittää, siten, että niillä pyritään antamaan valvontakomitealle laajempi tehtävä, ei missään tapauksessa voida kyseenalaistaa edellä esitettyjä toteamuksia, koska tällä asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 6 kohdan nojalla annetulla työjärjestyksellä ei voida muuttaa tämän asetuksen säännöksiä.
- 198 Tässä asiayhteydessä on korostettava ensinnäkin väitteestä, jonka mukaan OLAF oli velvollinen odottamaan valvontakomitean tehtävän loppuun saattamista ennen kertomuksensa toimittamista kansallisille oikeusviranomaisille, että asetuksen N:o 1073/1999 säännöksistä ei ilmene tällaista velvollisuutta.
- 199 Lisäksi tämä velvollisuus olisi omiaan viivästyttämään sitä, että kansalliset oikeusviranomaiset ottavat päätelmät huomioon, eikä se olisi tarpeen sitä varten, että valvontakomitea voisi täyttää erityisen tehtävänsä, koska sen tehtävänä ei ole vastustaa tietojen toimittamista kansallisille oikeusviranomaisille vaan ainoastaan harjoittaa OLAFin alan käytäntöjä koskevaa systemistä valvontaa.
- 200 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 162 kohdassa, että kertomuksen toimittaminen Maltaan oikeusviranomaisille ennen kuin valvontakomitea oli lausunut siitä ei merkinnyt unionin oikeussäännön rikkomista.
- 201 Toiseksi ajasta, joka kului asian valvontakomiteaan saattamisesta siihen, kun kertomus toimitettiin Maltaan viranomaisille, unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 153 kohdassa perustellusti, että asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 7 kohdassa säädetään velvollisuudesta ilmoittaa komitealle tapauksista, joissa jonkin jäsenvaltion oikeusviranomaisille on toimitettava tietoja, vahvistamatta määräaika, joka komitealla pitäisi olla, jotta se voi suorittaa tarkastuksen ennen tätä toimittamista.
- 202 Vaikka työjärjestyksessä tosin säädetään, että asiakirjat, jotka valvontakomitealle on tässä yhteydessä toimitettava, on ”yleensä” toimitettava sille viisi työpäivää ennen tietojen toimittamista kansallisille oikeusviranomaisille, tämän järjestelyn sanamuodosta ilmenee, kuten unionin yleinen tuomioistuin on tältä osin todennut, että tämä määräaika on viitteellinen ja että OLAF voi näin ollen poiketa siitä.
- 203 Koska valvontakomitean erityisen tehtävän vuoksi ei missään tapauksessa ole tarpeen, että se tekee päätöksen ennen kyseistä toimittamista, OLAFille on annettava laaja harkintavalta sen määrittämiseksi, minä päivänä se toimittaa kyseiset tiedot kansallisille oikeusviranomaisille. Se voi näin ollen päättää toimittaa nämä tiedot ennen työjärjestyksessä tarkoitettua määräajan päättymistä ilman, että valvontakomitean puheenjohtaja antaa siihen etukäteen suostumuksensa.
- 204 Näissä olosuhteissa ei voida katsoa, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen tosiseikkojen oikeudellisessa luonnehdinnassa, kun se totesi tutkimuksen merkitys ja arkaluonteisuus sekä se, että Dalli oli jo eronnut komission jäsenen tehtävistään, huomioon ottaen, että OLAF saattoi katsoa ylittämättä selvästi sille kuuluvan harkintavallan rajoja, että sen oli aiheellista toimittaa kertomuksensa Maltaan viranomaisille jo 19.10.2012, vaikka valvontakomitea oli saanut vasta edeltävänä päivänä mahdollisuuden tutustua asiakirja-aineistoon kokonaisuudessaan.
- 205 Kolmanneksi on hylättävä tehottomana Dallin väite, jonka mukaan asiakirja-aineisto otettiin huomioon vääristyneellä tavalla, koska – toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 160 kohdassa toteaa – valvontakomitean puheenjohtaja ei hyväksynyt OLAFin kertomuksen toimittamista Maltaan oikeusviranomaisille ennen viiden päivän määräajan päättymistä, koska tämän tuomion 203 kohdasta ilmenee, että vaikka oletettaisiin, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että valvontakomitean puheenjohtaja oli hyväksynyt sen, että kertomus oli toimitettava nopeasti Maltaan viranomaisille, tämä virhe ei ollut luonteeltaan sellainen, että sen vuoksi voidaan asettaa kyseenalaiseksi valituksenalaisen tuomion 164 kohdassa esitetty arviointi, jonka mukaan OLAF saattoi toimittaa kyseisen kertomuksen rikkomatta sovellettavia unionin oikeuden sääntöjä.

206 Näin ollen viides valitusperuste on hylättävä osittain tehottomana ja osittain perusteettomana.

Kuudes valitusperuste, joka koskee syyttömyysolettamaa

Kuudennen valitusperusteen toinen osa

– Asianosaisten lausumat

207 Kuudennen valitusperusteen toisessa osassa, jota on tarkasteltava ensimmäiseksi, Dalli väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen perustelut, jotka koskevat OLAFin pääjohtajan lehdistötilaisuudessa esittämien lausuntojen arviointia, ovat ristiriitaiset siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 176 kohdassa yhtäältä, että OLAFin pääjohtaja oli todennut, ettei Dalli ollut reagoinut kyseisiin toimiin, joista hän oli tietoinen, ja toisaalta, että OLAFin pääjohtajan toteamukset eivät kuvastaneet valittajan syyllisyyttä.

208 Hän väittää myös, että unionin yleinen tuomioistuin sivuutti useita todisteita, kun se ei ottanut huomioon OLAFin pääjohtajan lehdistötilaisuudessaan esittämiä useita kielteisiä väitteitä.

209 Komissio katsoo, että kuudennen valitusperusteen toinen osa ei ole perusteltu.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

210 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 176 kohdassa yhtäältä, että OLAFin pääjohtajan esittämät tosiseikkoja koskevat toteamukset koskivat muun muassa ”sitä, että [Dalli] oli tietoinen kyseessä olevista toimista, ja sitä, ettei hän ollut reagoinut tähän”. Toisaalta se arvioi, että ”ei voida katsoa, että nämä toteamukset esitettiin tavalla, jolla pyritään kuvastamaan kantajan syyllisyyttä tai yllyttämään yleisöä uskomaan hänen syyllisyyteensä”.

211 Unionin yleinen tuomioistuin on siten kuvaillut tässä kohdassa tosiseikkoja, joihin OLAFin pääjohtaja viittasi 17.10.2012 pidetyssä lehdistötilaisuudessa, ennen kuin se arvioi tapaa, jolla OLAFin pääjohtaja esitti nämä seikat. Samassa 176 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin selvensi tätä jälkimmäistä ajatusta kuvailemalla varotoimia, joihin OLAFin pääjohtaja oli turvautunut sen välttämiseksi, että hänen lausumiaan voitaisiin tulkita toteamukseksi Dallin syyllisyydestä.

212 Näin ollen väite, jonka mukaan valituksenalaisen tuomion kyseisen kohdan perustelut ovat ristiriitaiset, on hylättävä perusteettomana.

213 Tiettyjen todisteiden sivuuttamista koskevasta väitteestä on todettava, että Dalli väittää siinä, ettei unionin yleinen tuomioistuin jättänyt huomiotta todisteita vaan otti vääristyneellä tavalla huomioon yhden näistä todisteista, jota unionin yleinen tuomioistuin oli tosiasiallisesti arvioinut, eli OLAFin pääjohtajan 17.10.2012 pitämän lehdistötilaisuuden litteroinnin. Kuudennen valitusperusteen toisen osan otsikko on lisäksi ”Todisteiden ottaminen huomioon vääristyneellä tavalla”.

214 Tältä osin tästä litteroinnista ilmenee tosin, että OLAFin pääjohtaja esitti kyseisessä lehdistötilaisuudessa kriittisellä tavalla Dallin menettelyn komission jäsenenä ja antoi ymmärtää, että se saattoi liittyä tiettyyn petolliseen toimintaan.

215 Kyseisestä litteroinnista ei kuitenkaan ilmene, että OLAFin pääjohtaja olisi selvästi todennut Dallin syyllistyneen rikoksiin.

- 216 Näin ollen on niin, että vaikka kyseisen lehdistötilaisuuden litterointia voidaan hyväksyttävästi tulkita eri tavoin, ei voida katsoa, että unionin yleinen tuomioistuin otti sen huomioon vääristyneellä tavalla ylittäen selvästi kyseisen asiakirjan järkevän arvioinnin rajat.
- 217 Siten kuudennen valitusperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

Kuudennen valitusperusteen ensimmäinen osa

– Asianosaisten lausumat

- 218 Kuudennen valitusperusteen ensimmäisessä osassa Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisia virheitä syyttömyysolettaman periaatteen ulottuvuudesta.
- 219 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin erehtyi hänen mukaansa kriteereistä, joilla varmistetaan tämän periaatteen ja sananvapauden välinen tasapaino, kun se viittaa valituksenalaisen tuomion 175 kohdassa OLAFin oikeuteen antaa yleisölle mahdollisimman täsmällistä tietoa, vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole vahvistettu tällaista oikeutta.
- 220 Toiseksi Dalli katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että se, että tietyt OLAFin järjestämässä lehdistötilaisuudessa esitetyt seikat sisältyivät jo Dallin tai komission aiemmin julkaisemiin lehdistötiedotteisiin, oli omiaan oikeuttamaan tietyt syyttömyysolettaman tai SEUT 339 artiklaan perustuvan salassapitovelvollisuuden periaatteen loukkaamiset. Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään voinut hänen mukaansa katsoa valituksenalaisen tuomion 177 kohdassa, että Dallin julkaisema lehdistötiedote koski OLAFin päätelmiä, koska lehdistötiedote oli annettu ennen OLAFin kertomuksen julkaisemista.
- 221 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin teki myös oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 179 kohdassa, että sillä seikalla on merkitystä, että OLAFin myöhemmin julkaiseman lehdistötiedotteen tarkoitus oli oikaista tiedotusvälineiden levittämiä virheellisiä tietoja.
- 222 Komissio vaatii, että kuudennen valitusperusteen ensimmäinen osa on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 223 Ensinnäkin on todettava unionin yleisen tuomioistuimen ilmoittamista kriteereistä, joilla on tarkoitus varmistaa tasapaino syyttömyysolettaman ja sananvapauden välillä, että syyttömyysolettamasta määrätään perusoikeuskirjan 48 artiklassa, joka vastaa Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklan 2 ja 3 kappaletta, kuten perusoikeuskirjan selityksistä ilmenee. Tästä seuraa perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaisesti, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kappale on otettava huomioon perusoikeuskirjan 48 artiklan tulkinnassa vähimmäissuojan alarajana (tuomio 5.9.2019, AH ym. (Syyttömyysolettama), C-377/18, EU:2019:670, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 224 Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 173 kohdassa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee yhtäältä, että syyttömyysolettamaa loukataan, jos syytettyä koskeva tuomioistuimen päätös tai virallinen lausunto heijastaa ajatusta siitä, että syytetty on syyllinen, vaikka hänen syyllisyyttään ei ole ensin näytetty toteen lakia noudattaen, ja toisaalta, että vaikka viranomaiset voivat tiedottaa yleisölle kaikista meneillään olevista rikosoikeudellisista tutkinnoista, niiden on näin tehdessään noudatettava syyttömyysolettaman kunnioittamisen

edellyttämää tahdikkuutta ja varovaisuutta (ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.5.2014, Ilgar Mammadov v. Azerbaidjan, CE:ECHR:2014:0522JUD001517213, 125 ja 126 kohta).

- 225 Tältä osin on tosin todettava, että – kuten Dalli katsoo – tässä oikeuskäytännössä ei tunnusteta viranomaisille mahdollisuutta ilmoittaa yleisölle mahdollisimman tarkasti toimista, jotka on toteutettu mahdollisten toimintahäiriöiden tai petosten yhteydessä.
- 226 Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan katsonut valituksenalaisen tuomion 175 kohdassa, että OLAFilla oli tämä mahdollisuus, vaan se katsoi, että kyseessä olevien etujen oikeudenmukaisen tasapainon löytämiseksi oli otettava huomioon se, että OLAFilla oli intressi varmistaa tällainen yleisön tiedonsaanti.
- 227 Lisäksi kun unionin yleinen tuomioistuin arvioi 175 kohdassa OLAFin pääjohtajan 17.10.2012 pidetyssä lehdistötilaisuudessa esittämiä lausumia, se täsmensi myös, että ne olivat maltillisia ja että OLAFin pääjohtaja oli noudattanut tarvittavaa varovaisuutta. Unionin yleinen tuomioistuin sovelsi näin ollen tämän tuomion 224 kohdassa mainitusta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvia kriteereitä.
- 228 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt valituksenalaisen tuomion 175 kohdassa oikeudellista virhettä niiden kriteerien osalta, joita on sovellettava sen tutkimiseksi, oliko OLAF loukannut syyttömyysolettaman periaatetta.
- 229 Toiseksi Dallin kuudennen valitusperusteen ensimmäisen osan tueksi esittämät muut väitteet on hylättävä tehottomina tämän tuomion 103 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti siltä osin kuin ne koskevat unionin yleisen tuomioistuimen ylimääräisiä perusteluita.
- 230 Edellä esitetystä seuraa nimittäin yhtäältä, että ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyn syyttömyysolettaman loukkaamista koskevan väitteen hylkääminen perustuu muun muassa siihen, että OLAFin pääjohtaja osoitti noudattaneensa tarvittavaa varovaisuutta OLAFin päätelmien esittämisessä, ja toisaalta, että Dalli ei ole pätevästi riitauttanut valituksenalaisen tuomion 176 kohdassa mainittuja seikkoja, jotka ovat tämän perusteen perustana.
- 231 Koska kyseinen perustelu riittää näin ollen osoittamaan tämän tuomion 223 ja 224 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, että OLAFin pääjohtajan lausunnot eivät olleet ristiriidassa perusoikeuskirjan 48 artiklan kanssa, unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 175 ja 177 kohdassa esittämät lisäperustelut, jotka koskevat lähinnä sitä, että komissio tai Dalli oli jo levittänyt tiettyjä tietoja, eivät ole tarpeen unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 178 kohdassa tekemän arvioinnin oikeuttamiseksi.
- 232 Kolmanneksi väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen valituksenalaisen tuomion 179 kohdassa, on niin ikään hylättävä tehottomana.
- 233 Valituksenalaisen tuomion 180 kohdasta ilmenee näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi 19.10.2012 julkaistun lehdistötiedotteen sisällön perusteella, että OLAF oli hyväksyttävästi antanut sen avulla yleisölle tietoa vaadittua tahdikkuutta ja varovaisuutta noudattaen.
- 234 Koska tämä perustelu riittää osoittamaan tämän tuomion 223 ja 224 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, että OLAF oli kunnioittanut syyttömyysolettamaa julkaistessaan kyseisen lehdistötiedotteen, ja koska sitä ei ole riitautettu nyt käsiteltävässä valituksessa, on katsottava, että unionin yleisen tuomioistuimen tältä osin esittämät muut väitteet ovat ylimääräisiä perusteluja.

235 Näin ollen kuudennen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä osittain tehottomana ja osittain perusteettomana. Tästä seuraa, että kuudes valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Seitsemäs valitusperuste, joka koskee henkisen kärsimyksen arviointia

Asianosaisten lausumat

236 Seitsemännessä valitusperusteessaan Dalli väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 225 kohdassa oikeudellisen virheen ja otti ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen huomioon vääristyneellä tavalla, kun se katsoi, ettei Dalli ollut osoittanut, että komission tai OLAFin moitittu menettely oli vakavuutensa vuoksi omiaan aiheuttamaan hänelle vahinkoa.

237 Komissio vaatii, että seitsemäs valitusperuste on hylättävä tehottomana tai toissijaisesti perusteettomana.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

238 Valituksenalaisen tuomion 218 kohdasta ilmenee nimenomaisesti, että unionin yleinen tuomioistuin tutki ylimääräisenä seikkana väitetyn vahingon ja syy-yhteyden, koska se katsoi kyseisen tuomion 217 kohdassa, ettei Dalli ollut osoittanut OLAFin tai komission toimineen lainvastaisella tavalla.

239 Koska nyt käsiteltävänä olevan valituksen ensimmäinen, toinen, kolmas, neljäs, viides ja kuudes valitusperuste on hylätty, on katsottava, että Dalli ei ole tehokkaasti riitauttanut unionin yleisen tuomioistuimen kyseisen tuomion 217 kohdassa esittämää toteamusta.

240 Lisäksi tämän tuomion 42 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos ei ole osoitettu, että unionin toimielintä voidaan moittia lainvastaisesta toiminnasta, vahingonkorvauskanne on hylättävä kokonaisuudessaan ilman, että on tarpeen tutkia, onko vahinko todella syntynyt tai onko kyseisen toimielimen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä syy-yhteys.

241 Tästä seuraa, että seitsemäs valitusperuste on hylättävä tehottomana tämän tuomion 103 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti siltä osin kuin se koskee unionin yleisen tuomioistuimen ylimääräisiä perusteluja.

242 Kaiken edellä esitetyn perusteella valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

243 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista, jos valitus on perusteeton.

244 Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan sen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

245 Koska komissio on vaatinut Dallin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, Dalli on veloitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut, minkä lisäksi hän vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Valitus hylätään.**
- 2) **John Dalli vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja hänet veloitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset