



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 25 februari 2021 *

”Överklagande – Skadeståndstalan – Europeiska unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar – Europeiska kommissionens och Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings (Olaf) påstått rättsstridiga agerande – En kommissionsledamots avgång från tjänsten – Förfarandebestämmelser som reglerar Olafs undersökning – Inledande av en undersökning – Rätten att yttra sig – Olafs övervakningskommitté – Oskuldspresumtion – Uppskattning av den påstådda skadan”

I mål C-615/19 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 16 augusti 2019,

John Dalli, St. Julian's (Malta), företrädd av L. Levi och S. Rodrigues, avocats,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av J.-P. Keppenne och J. Baquero Cruz, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna L. Bay Larsen (referent), C. Toader, M. Safjan och N. Jääskinen,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 22 september 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

- 1 John Dalli har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 6 juni 2019, Dalli/kommissionen (T-399/17, ej publicerad, EU:T:2019:384) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen John Dallis talan om ersättning för den skada som han ansåg sig ha lidit till följd av Europeiska kommissionens och Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings (Olaf) påstått rättsstridiga agerande i samband med att han frånträdde sin tjänst som kommissionsledamot den 16 oktober 2012.

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EG) nr 1073/1999

- 2 I artikel 1.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (EGT L 136, 1999, s. 1) föreskrevs följande:

”Byrån skall inom de institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa (härefter kallade institutioner, organ och byråer) utföra administrativa utredningar för att

- bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen,
- efterforska sådana omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra brister när det gäller att uppfylla de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda i gemenskaperna, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och, i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder, eller en bristande uppfyllelse av motsvarande skyldigheter, som åvilar ledamöter, chefer eller medlemmar av personalen, som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna.”

- 3 I artikel 2 i denna förordning föreskrevs följande:

”I denna förordning avses med administrativa utredningar (nedan kallade utredningar) alla kontroller, inspektioner och åtgärder som byråns anställda, i enlighet med artiklarna 3 och 4 nedan, vidtar i tjänsten för att nå de mål som anges i artikel 1 och konstatera eventuella oegentligheter i verksamheter som kontrolleras. Dessa utredningar skall inte påverka medlemsstaternas behörighet i fråga om lagföring.”

- 4 I artiklarna 3 och 4 i nämnda förordning angavs de bestämmelser som var tillämpliga på Olafs externa respektive interna utredningar.

- 5 I artikel 6 i samma förordning angavs att byråns direktör skulle leda utredningsarbetet.

- 6 Artikel 9.1 i förordning nr 1073/1999 hade följande lydelse:

”När byrån har avslutat en utredning, skall den under direktörens överinseende upprätta en rapport som bland annat skall omfatta de omständigheter som konstaterats, uppgifter om eventuell ekonomisk skada samt utredningens slutsatser, inklusive rekommendationer från byråns direktör om lämplig uppföljning.”

7 I artikel 11.1 och 11.6–11.8 i denna förordning föreskrevs följande:

”1. Övervakningskommittén skall genom regelbunden kontroll av utredningsarbetet stödja byråns oberoende.

Övervakningskommittén skall på begäran av byråns direktör eller på eget initiativ avge yttranden om byråns verksamhet till direktören, dock utan att störa pågående utredningar.

...

6. Övervakningskommittén ska utse sin ordförande. Den skall anta sin arbetsordning. ...

7. Direktören skall en gång om året till övervakningskommittén överlämna en plan för byråns verksamhet ... Direktören skall underrätta kommittén om de ärenden där det är nödvändigt att överlämna information till de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat.

8. Övervakningskommittén skall varje år anta minst en verksamhetsrapport, som den skall översända till institutionerna. Kommittén får lägga fram rapporter för Europaparlamentet, rådet, kommissionen och revisionsrätten om resultaten och uppföljningen av utredningar som byrån har utfört.”

Beslut 1999/396/EG, EKSG, Euratom

8 I artikel 4 i kommissionens beslut 1999/396/EG, EKSG, Euratom av den 2 juni 1999 om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen (EGT L 149, 1999, s. 57) föreskrivs följande:

”Om det finns en möjlighet att en ledamot, tjänsteman eller anställd vid kommissionen är personligt involverad skall den berörde snabbt informeras, om detta inte riskerar att skada utredningen. Under inga omständigheter får slutsatser dras efter utredningen om en namngiven ledamot, tjänsteman eller anställd inom kommissionen, utan att den berörde har givits möjlighet att yttra sig över alla uppgifter som rör honom.”

Arbetsordningen för Olafs övervakningskommitté

9 I artikel 13.5 i arbetsordningen för Olafs övervakningskommitté (EUT L 308, 2011, s. 114) föreskrivs följande:

”Ärenden där upplysningar lämnats till rättsliga myndigheter i medlemsstaterna ska granskas med utgångspunkt i upplysningarna från Olafs generaldirektör och i enlighet med förordning (EG) nr 1073/1999. De ska även följas upp med denna utgångspunkt.

Innan upplysningarna överlämnas ska övervakningskommittén begära tillgång till de aktuella utredningarna för att undersöka om de grundläggande rättigheterna och rättssäkerheten respekterats. När sekretariatet fått tillgång till handlingarna, inom en tid som tillåter att uppgiften utförs, ska föredraganden i ärendet förbereda sig för att lägga fram det vid kommitténs plenarsammanträde. ...

Kommittén ska utse en föredragande som ska gå igenom utredningarna och vid behov avge ett yttrande.”

Förordning (EU, Euratom) nr 883/2013

10 Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 (EUT L 248, 2013, s. 1) upphävs och ersätts förordning nr 1073/1999.

11 Artikel 7.4 i förordning nr 883/2013 har följande lydelse:

”Artikel 3 respektive artikel 4 ska tillämpas när en utredning innehåller både externa och interna inslag.”

Olafs anvisningar till sin personal och om utredningsförfarandena

12 I artikel 5 i Olafs anvisningar till sin personal om utredningsförfarandena, i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna (nedan kallade Olafs anvisningar), föreskrevs följande:

”1. Enheten för urval och kontroll av utredningar ska vid behov kontakta källan och den EU-institution, det organ eller den byrå som berörs för att få klargöranden och ytterligare dokumentation i anslutning till den första informationen. Den ska också rådfråga relevanta källor som Olaf har tillgång till. Om det är nödvändigt att inhämta ytterligare information till stöd för urvalsprocessen ska enheten för urval och kontroll av utredningar bland annat

- a) inhämta handlingar och information,
- b) inhämta information i samband med operativa möten,
- c) inhämta utsagor från personer som kan lämna relevant information,
- d) genomföra undersökningsuppdrag i medlemsstaterna.

2. Om källan är en uppgiftslämnare ska enheten för urval och kontroll av utredningar inom 60 dagar informera denne om den tid som krävs för att vidta lämpliga åtgärder.

3. Yttrandet om inledande av ett utrednings- eller samordningsärende ska baseras på huruvida informationen omfattas av Olafs behörighet att agera, är tillräcklig för att motivera att ett utrednings- eller samordningsärende inleds och omfattas av de utredningsprioriteringar som fastställts av generaldirektören.

4. Vid bedömningen av om Olaf är behörig att agera ska hänsyn tas till EU:s tillämpliga förordningar, beslut, interinstitutionella avtal och andra rättsakter som rör skyddet av EU:s ekonomiska intressen samt övriga intressen som omfattas av Olafs behörighet. Vid bedömningen av om informationen är tillräcklig för att motivera att ett utrednings- eller samordningsärende inleds ska hänsyn tas till källans tillförlitlighet och påståendenas trovärdighet. All information som inhämtas under urvalsprocessen ska beaktas vid bedömningen av om det är motiverat att inleda ett utrednings- eller samordningsärende. Riktlinjerna för prioritering av utredningar ska fastställa vilka kriterier som ska tillämpas för att avgöra huruvida en uppgift omfattas av en fastställd utredningsprioritering.

5. Enheten för urval och kontroll av utredningar ska inom två månader från det att en mottagen uppgift registrerats meddela generaldirektören huruvida ett ärende ska inledas eller avslås.”

13 I artikel 11.6 i Olafs anvisningar angavs följande:

”Utredningsenhetens medlemmar ska genomföra följande utredningsåtgärder efter uppvisande av en skriftlig handling från generaldirektören med uppgifter om deras identitet och befattning samt den utredningsåtgärd de är bemyndigade att genomföra. Det kan röra sig om

- a) förhör med berörda personer,
- b) inspektion av lokaler,
- c) kontroller på plats,
- d) tekniska och rättsliga expertutlåtanden,
- e) kontroller och inspektioner som omfattas av sektorspecifika bestämmelser.”

14 I artikel 12.3 i Olafs anvisningar föreskrevs följande:

”Om utredningsenheten planerar att genomföra en utredningsåtgärd som ligger utanför utredningens eller samordningsärendets gällande omfattning ska den lämna en begäran om utvidgning av utredningens eller samordningsärendets omfattning till enheten för urval och kontroll av utredningar. Enheten för urval och kontroll av utredningar ska kontrollera den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet och avge ett yttrande till generaldirektören som ska ligga till grund för dennes beslut.”

Bakgrund till tvisten

- 15 Genom Europeiska rådets beslut 2010/80/EU av den 9 februari 2010 om utnämning av Europeiska kommissionen (EUT L 38, 2010, s. 7) utsågs John Dalli till ledamot av kommissionen för perioden från och med den 10 februari 2010 till och med den 31 oktober 2014. Kommissionens ordförande tilldelade honom hälso- och konsumentskyddsportföljen.
- 16 Efter det att kommissionen den 21 maj 2012 mottagit ett klagomål från bolaget Swedish Match (nedan kallat det klagande bolaget), som innehöll påståenden om John Dallis beteende, inledde Olaf den 25 maj 2012 en utredning (nedan kallad Olafs utredning).
- 17 Den 16 juli och den 17 september 2012 hördes John Dalli av Olaf.
- 18 Den 15 oktober 2012 översändes Olafs rapport till kommissionens generalsekreterare, ställd till ordförande för denna institution. Denna rapport åtföljdes av en skrivelse undertecknad av Olafs generaldirektör, i vilken de huvudsakliga slutsatserna av utredningen sammanfattas.
- 19 Den 16 oktober 2012 sammanträffade John Dalli med kommissionens ordförande. Samma dag informerade kommissionens ordförande Republiken Maltas premiärminister samt ordförandena för Europaparlamentet och Europeiska unionens råd om John Dallis avgång. Kommissionen utfärdade även ett pressmeddelande i vilket avgången offentliggjordes.
- 20 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 24 december 2012 väckte John Dalli talan om ogiltigförklaring av ”det muntliga beslut som fattades av kommissionens ordförandes den 16 oktober 2012 om [hans] avgång från tjänsten med omedelbar verkan” samt ersättning för den ideella skada han lidit med ett symboliskt belopp på 1 euro och ett preliminärt belopp på 1 913 396 euro för ekonomisk skada.

- 21 Denna talan ogillades genom tribunalens dom av den 12 maj 2015, Dalli/kommissionen (T-562/12, EU:T:2015:270).
- 22 Vad gäller yrkandet om ogiltigförklaring fann tribunalen att John Dalli hade lämnat sin uppsägning muntligen, utan att kommissionens ordförande hade begärt detta, i den mening som avses i artikel 17.6 FEU. Eftersom det inte hade styrkts att det förelåg en sådan begäran, vilken utgjorde den rättsakt som sökanden hade angripit, bedömde tribunalen att yrkandet om ogiltigförklaring skulle avvisas.
- 23 Vad sedan gäller skadeståndsyrkandet fann tribunalen att eftersom den hade konstaterat att det inte hade visats att den aktuella begäran förelåg, fanns det inte heller någon rättsstridighet som kunde läggas denna institution till last. Vad beträffar påståendet om bristande samtycke som gjordes gällande i andra hand inom ramen för yrkandet om ogiltigförklaring, påpekade tribunalen att detta inte hade styrkts. Tribunalen konstaterade därför att John Dallis påståenden om att kommissionen eller dess ordförande agerat rättsstridigt inte hade styrkts och ogillade följaktligen skadeståndsyrkandet.
- 24 Den 21 juni 2015 överklagade John Dalli tribunalens dom. Överklagandet ogillades genom beslut av den 14 april 2016, Dalli/kommissionen (C-394/15 P, ej publicerat, EU:C:2016:262).

Talan vid tribunalen och den överklagade domen

- 25 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 28 juni 2017 väckte John Dalli talan om att kommissionen skulle förpliktas att till honom utge ersättning med ett belopp som preliminärt uppskattades till 1 000 000 euro som ersättning för den skada, bland annat ideell skada, som han ansåg sig ha lidit till följd av kommissionens och Olafs påstått rättsstridiga handlanden i samband med hans avgång som kommissionsledamot den 16 oktober 2012.
- 26 Till stöd för talan anförde John Dalli sju anmärkningar rörande Olafs rättsstridiga handlande. För det första att beslutet att inleda utredningen var rättsstridigt, för det andra, felaktigheter i samband med fastställandet av föremålet för utredningen och i samband med att utredningen utvidgades, för det tredje, att Olaf åsidosatt principerna om bevisupptagning och missuppfattat bevisning samt att bevisningen förfalskats, för det fjärde, åsidosättande av rätten till försvar, av artikel 4 i beslut 1999/396 och av artikel 18 i Olafs anvisningar, för det femte, åsidosättande av artikel 11.7 i förordning nr 1073/1999 och artikel 13.5 i arbetsordningen för Olafs övervakningskommitté, för det sjätte, åsidosättande av oskuldspresumtionen, av artikel 8 i förordning nr 1073/1999, artikel 339 FEUF och skyddet för personuppgifter, och, för det sjunde, åsidosättande av artikel 4 i förordning nr 1073/1999, artikel 4 i beslut 1999/396 och samförståndsavtalet om en uppförandekod för att säkerställa att det i god tid sker ett informationsutbyte mellan Olaf och kommissionen om Olafs interna utredningar inom kommissionen. Dessutom anförde John Dalli två anmärkningar angående kommissionens rättsstridiga handlande.
- 27 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 13 september 2017 framställde kommissionen en invändning om rättegångshinder.
- 28 Genom den överklagade domen fann tribunalen, efter att ha underkänt invändningen om rättegångshinder, att talan inte kunde bifallas på de anmärkningar som John Dalli hade anfört mot Olaf och kommissionen.
- 29 Tribunalen konstaterade dessutom, för fullständighetens skull, att John Dalli varken hade visat att det fanns ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan det kritiserade handlandet och den påstådda skadan eller att det förelåg en sådan skada.
- 30 Tribunalen ogillade följaktligen John Dallis talan i dess helhet.

Parternas yrkanden

- 31 John Dalli har yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
 - förordna om ersättning för den skada, särskilt ideell skada, som han lidit och som preliminärt kan uppskattas till 1 000 000 euro, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanser.
- 32 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
 - förplikta John Dalli att ersätta rättegångskostnaderna vid domstolen och tribunalen.

Prövning av överklagandet

- 33 John Dalli har åberopat sju grunder. Grunderna 1–6 avser underkännandet av de sex första anmärkningar som anfördes i första instans avseende Olafs handlande. Den sjunde grunden avser tribunalens konstateranden avseende huruvida den påstådda skadan verkligen föreligger och förekomsten av ett orsakssamband mellan Olafs handlande och den åberopade skadan.
- 34 Kommissionen har inledningsvis preciserat att den, även om den av processekonomiska skäl inte ansåg det vara nödvändigt att inge ett anslutningsöverklagande, ändå anser att talan i första instans borde ha avisats och att domstolen ex officio skulle kunna pröva det fel som tribunalen begick i detta avseende.
- 35 I förevarande mål finner domstolen att det är lämpligt att först pröva målet i sak (se, analogt, dom av den 23 oktober 2007, Polen/rådet, C-273/04, EU:C:2007:622, punkt 33, och dom av den 7 mars 2013, Schweiz/kommissionen, C-547/10 P, EU:C:2013:139, punkt 47).
- 36 Kommissionen har i övrigt gjort gällande att samtliga grunder som åberopats av John Dalli är verkningslösa.

Huruvida samtliga grunder är verkningslösa

Parternas argument

- 37 Kommissionen har påpekat att unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar förutsätter att tre villkor är uppfyllda, nämligen att det handlande som läggs unionsinstitutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan handlandet och skadan. Om ett av dessa villkor inte är uppfyllt ska skadeståndsyrkandet ogillas utan att det är nödvändigt att pröva de två övriga villkoren.
- 38 Grunderna 1–6 som åberopats till stöd för överklagandet avser det handlande som Olaf har kritiserats för, medan den sjunde grunden endast avser förekomsten av ideell skada. Kommissionen anser att John Dalli således inte har anfört någon grund avseende villkoret att det ska finnas ett orsakssamband mellan Olafs handlande och den påstådda skadan. Enligt kommissionen kan John Dalli inte hävda att den sjunde grunden även avser detta orsakssamband, eftersom han i sitt överklagande, i sin

argumentation till stöd för denna grund, särskilt har hänvisat till punkt 225 i den överklagade domen, vilken endast avser skadan, och eftersom han inte har bestritt skälen till att det inte föreligger något orsakssamband i punkt 224 i den överklagade domen.

- 39 Av detta följer att de grunder som åberopats av John Dalli inte ifrågasätter skälet där tribunalen konstaterar att det inte hade styrkts att det förelåg ett orsakssamband mellan Olafs handlande och den skada som John Dalli påstod sig ha lidit. Eftersom detta skäl är tillräckligt för att motivera domslutet i den överklagade domen, är dessa grunder verkningslösa och överklagandet ska därför ogillas i sin helhet.
- 40 John Dalli anser att denna argumentation inte kan godtas.

Domstolens bedömning

- 41 Enligt domstolens fasta praxis förutsätter unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF att ett antal villkor är uppfyllda, nämligen att det handlande som läggs unionsinstitutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan institutionens handlande och den åberopade skadan (dom av den 5 september 2019, Europeiska unionen/Guardian Europe och Guardian Europe/Europeiska unionen, C-447/17 P och C-479/17 P, EU:C:2019:672, punkt 147 och där angiven rättspraxis).
- 42 Såsom domstolen redan slagit fast ska talan ogillas i sin helhet om ett av dessa villkor inte är uppfyllt, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga villkoren för unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar (dom av den 5 september 2019, Europeiska unionen/Guardian Europe och Guardian Europe/Europeiska unionen, C-447/17 P och C-479/17 P, EU:C:2019:672, punkt 148 och där angiven rättspraxis).
- 43 I förevarande fall är det ostridigt att de grunder som anförts av John Dalli hänför sig till villkoren avseende det rättsstridiga handlande som läggs Olaf till last och att den skada som John Dalli har åberopat verkligen föreligger. Parterna är däremot oense om huruvida den sjunde grunden till stöd för överklagandet även delvis avser villkoret att det ska finnas ett orsakssamband mellan handlandet och skadan.
- 44 För det första medför inte den omständigheten att John Dalli endast nämner punkt 225 i den överklagade domen i sin argumentation till stöd för den sjunde grunden att kommissionen därav kan dra slutsatsen att han genom denna grund inte har ifrågasatt tribunalens konstateranden avseende förekomsten av ett orsakssamband mellan Olafs handlande och den åberopade skadan.
- 45 Det kan nämligen konstateras att tribunalen i punkt 224 i den överklagade domen inte gjorde en fullständig prövning av detta villkor. Tribunalen begränsade sig i denna punkt till att konstatera att John Dalli inte hade inkommit med några uppgifter som gjorde det möjligt att slå fast att den påstådda ideella skadan förelåg samt att det inte fanns något samband mellan anställningens upphörande vid kommissionen och den åberopade skadan. Tribunalen konstaterade däremot inte rent allmänt att John Dalli inte hade visat att det fanns ett samband mellan Olafs handlande och denna skada.
- 46 För det andra fann tribunalen i punkt 225 i den överklagade domen att klaganden inte hade visat att "det klandrade beteendet var så allvarligt att det kunde vålla honom ... skada". Tribunalen fann således att John Dalli varken hade visat att det verkligen förelåg en skada eller att det fanns ett orsakssamband mellan handlandet och skadan.

- 47 Slutsatsen att klaganden inte hade styrkt att det fanns ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan det kritiserade agerandet och den påstådda skadan återfinns för övrigt endast i punkt 226 i den överklagade domen.
- 48 För det andra har John Dalli genom sin sjunde grund bland annat gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att inte beakta rättspraxis från unionsdomstolarna, av vilken det följer att när en person har associerats offentligt med ett fel eller när sårande bedömningar mot vederbörande spridits i stor utsträckning, har personen i fråga lidit ideell skada på grund av att hans eller hennes anseende har skadats.
- 49 Genom denna grund har John Dalli således hävdatt att det räcker med att fastställa att institutionerna har gjort sig skyldiga till sådana beteenden för att styrka såväl att det föreligger en skada som att det finns ett orsakssamband mellan handlandet och skadan.
- 50 Mot denna bakgrund ska John Dalli genom den sjunde grunden anses ha ifrågasatt tribunalens konstaterande att orsakssambandet mellan Olafs handlande och den skada som klaganden har gjort gällande inte hade styrkts. Kommissionens argument att samtliga grunder som John Dalli har åberopat till stöd för sitt överklagande är verkningslösa kan således inte godtas.

Den första grunden: Beslutet att inleda utredningen

Den första grundens första del

– Parternas argument

- 51 Genom den första grundens första del har John Dalli gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkterna 56–58 i den överklagade domen slog fast att varken artikel 1.3 i förordning nr 1073/1999 eller artikel 5 i Olafs anvisningar utgör unionsrättsliga bestämmelser som ger enskilda rättigheter.
- 52 Genom den första av dessa bestämmelser införs på ett klart och tydligt sätt en skyldighet för Olaf att utföra utredningar endast om det föreligger ”tillräckligt allvarliga misstankar” och ”omständigheter av allvarlig art”. Domstolen bekräftade i dom av den 10 juli 2003, kommissionen/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395), och dom av den 10 juli 2003, kommissionen/EIB (C-15/00, EU:C:2003:396), att det förelåg en sådan skyldighet, vilken skyddar de personer som kan bli föremål för Olafs utredning.
- 53 Enligt den andra av dessa bestämmelser uppställs ett antal klara och precisa villkor för att Olaf ska inleda en utredning. Eftersom bestämmelsen har verkningar för tredjeman innebär dess egenskap av allmängiltig eller intern regel att det inte är uteslutet att den kan ge enskilda rättigheter.
- 54 Kommissionen har yrkat att överklagandet inte ska bifallas såvitt avser den första grundens första del eller att den i vart fall är verkningslös.

– Domstolens bedömning

- 55 Bland de villkor som måste vara uppfyllda för att unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF ingår kravet på en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter (dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

- 56 Det ska i detta hänseende för det första påpekas att tribunalen i punkt 56 i den överklagade domen slog fast att artikel 1.3 i förordning nr 1073/1999 inte kan anses utgöra en sådan rättsregel, eftersom den endast anger Olafs mål och uppgifter i samband med administrativa utredningar.
- 57 Domstolen finner att John Dalli inte kan vinna framgång med sitt argument att denna bedömning bygger på en felaktig rättstillämpning på grund av att tribunalen underlät att beakta att det enligt denna bestämmelse krävs att två villkor är uppfyllda för att Olaf ska kunna inleda en utredning, nämligen att det föreligger "tillräckligt allvarliga misstankar" och "omständigheter av allvarlig art".
- 58 I nämnda bestämmelse preciseras nämligen att Olaf ska utföra administrativa utredningar "för att efterforska ... omständigheter av allvarlig art" som skulle kunna leda till disciplinära eller straffrättsliga åtgärder. Eftersom en utredning av Olaf enligt denna bestämmelse således syftar till att utreda allvarliga omständigheter, kan förekomsten av sådana omständigheter inte anses utgöra ett villkor för att en sådan utredning ska inledas.
- 59 Vidare framgår det visserligen av domstolens praxis att Olaf endast kan inleda en utredning om det föreligger tillräckligt allvarliga misstankar om bedrägeri, korrruption eller annan olaglig verksamhet som kan skada unionens ekonomiska intressen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2003, kommissionen/ECB, C-11/00, EU:C:2003:395, punkt 141, och dom av den 10 juli 2003, kommissionen/EIB, C-15/00, EU:C:2003:396, punkt 164). Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 50 i sitt förslag till avgörande följer inte detta villkor av artikel 1.3 i förordning nr 1073/1999, i vilken det för övrigt inte hänvisas till begreppet "tillräckligt allvarliga misstankar".
- 60 För det andra fann tribunalen, i punkt 57 i den överklagade domen, att artikel 5 i Olafs anvisningar inte utgör en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter, varvid den grundade sig på kvalificeringen av dessa anvisningar som "interna regler" och på den omständigheten att denna artikel beskriver det urvalsförfarande som inrättats inom Olaf för att säkerställa att dess utredningar utförs på ett logiskt och sammanhängande sätt.
- 61 Härav följer att tribunalens bedömning i denna punkt inte enbart grundar sig på klassificeringen av artikeln som en "intern regel" utan även på dess innehåll.
- 62 Det framgår emellertid av själva ordalydelsen i artikel 5 i Olafs anvisningar att anvisningarna har till syfte att fastställa villkoren för att avge ett yttrande till Olafs generaldirektör inom ramen för ett urvalsförfarande och att de innehåller en uppräkningslista av de omständigheter som ska beaktas i detta förfarande, utan att det uppställs några villkor som måste vara uppfyllda för att Olaf ska kunna inleda en utredning.
- 63 Mot denna bakgrund kan John Dalli inte med framgång göra gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den konstaterade att denna artikel inte utgör en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter.
- 64 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.

Den första grundens andra del

– Parternas argument

- 65 Genom den första grundens andra del har John Dalli hävdats att tribunalen felaktigt slog fast att omsorgsplikten inte hade åsidosatts.

- 66 För det första missuppfattade tribunalen, i punkt 68 i den överklagade domen, de faktiska omständigheterna genom att inte ange att den ”mycket korta tid” eller ”korta tid” som hade gått från översändandet av uppgifterna i klagomålet till antagandet av beslutet att inleda utredningen inte motsvarade en dag, utan några timmar.
- 67 För det andra går det inte, i motsats till vad som framgår av nämnda punkt 68, att dra slutsatsen av yttrandet från enheten Utredning – Urval och översyn att denna enhet hade gjort efterforskningar rörande klaganden och två andra berörda personer, eftersom Olafs övervakningskommitté (nedan kallad övervakningskommittén) hade angett att den inte hittat någon omständighet som styrkte att Olaf gjort någon kontroll bortsett från en kontroll av att de personer och bolag vars namn fanns med i klagomålet verkligen existerar. Olaf hade således inte gjort någon sådan ingående prövning som det åligger den att göra.
- 68 För det tredje är den överklagade domen otillräckligt motiverad, eftersom det i domen inte anges varför övervakningskommitténs yttrande inte har beaktats.
- 69 För det fjärde gjorde tribunalen en felaktig rättstillämpning när den fann att Olaf hade gjort en tillräcklig prövning av påståendena i klagomålet mot John Dalli innan den beslutade att inleda en utredning i detta avseende.
- 70 Tribunalen redogjorde således inte på ett tillfredsställande sätt för de faktiska omständigheter som åberopades av John Dalli och skälen till att de inte kunde bedömas innan utredningen inleddes, trots att det bland annat hade varit möjligt att kontrollera klagandens ståndpunkt i de ärenden som John Dalli varit ansvarig för och beträffande förbindelserna mellan klaganden och kommissionen.
- 71 Tribunalens bedömning i punkt 73 i den överklagade domen att Olaf kunde inleda en utredning på grundval av de uppgifter som angetts i ett klagomål när dessa är precisa och utförliga, utan att företa de kontroller som är nödvändiga för att bedöma trovärdigheten av dessa påståenden, är dessutom felaktig. Tribunalen borde även, i punkt 74 i den överklagade domen, ha slagit fast att Olaf var skyldig att försäkra sig om att det inte förelåg någon intressekonflikt, även om det inte var uppenbart av de uppgifter som mottagits att det förelåg en sådan intressekonflikt.
- 72 Kommissionen har yrkat att den första grundens andra del i vissa delar inte kan tas upp till sakprövning och att den ska underkännas i övriga delar.

– *Domstolens bedömning*

- 73 Vad för det första gäller John Dallis påstående att tribunalen, i punkt 68 i den överklagade domen, missuppfattat de faktiska omständigheterna, erinrar domstolen om att det följer av artikel 256.1 andra stycket FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att ett överklagande ska vara begränsat till rättsfrågor. Tribunalen är således ensam behörig att fastställa och bedöma de relevanta faktiska omständigheterna och att bedöma bevisningen. Bedömningen av de faktiska omständigheterna och bevisningen utgör därför inte – utom i det fall då uppgifter som underställts tribunalen har missuppfattats – en rättsfråga som i sig är underställd domstolens kontroll i ett mål om överklagande (dom av den 28 maj 2020, Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/kommissionen, C-309/19 P, EU:C:2020:401, punkt 10 och där angiven rättspraxis).
- 74 I punkt 68 i den överklagade domen angav tribunalen inte exakt hur lång tid som förflutit från mottagandet av kommissionens uppgifter till dess att Olafs utredning inleddes.
- 75 Eftersom det i de tillämpliga bestämmelserna inte fastställs någon tvingande frist i detta avseende, kan tribunalen emellertid inte klandras för att inte ha angett den exakta tid som förflutit mellan dessa två händelser.

- 76 Uttrycken ”mycket kort tid” och ”kort tid” som tribunalen använde i denna punkt är inte oförenliga med den tidsperiod på några timmar som John Dalli har hävdad. Domstolen konstaterar således, utan att det är nödvändigt att uttala sig om längden på den aktuella tidsperioden, att användningen av dessa uttryck inte kan utgöra en missuppfattning av de faktiska omständigheterna.
- 77 För det andra har John Dalli genom att göra gällande att tribunalen felaktigt drog slutsatsen av yttrandet från enheten Utredning – Urval och översyn att Olaf hade genomfört undersökningar angående klaganden och två berörda personer, ifrågasatt tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna i punkt 68 i den överklagade domen.
- 78 Eftersom det i dessa påståenden inte görs gällande att tribunalen missuppfattade de faktiska omständigheter som låg till grund för dessa bedömningar, kan de, i enlighet med domstolens praxis (se punkt 73 ovan), inte tas upp till sakprövning. I den mån påståendena ska förstås så, att de avser en missuppfattning av övervakningskommitténs yttrande, ska det under alla omständigheter påpekas att utdragen ur detta yttrande som nämns i överklagandet inte motsäger tribunalens konstateranden i punkt 68 i den överklagade domen.
- 79 Vad för det tredje gäller påståendet att den överklagade domen är bristfälligt motiverad, ska det erinras om att det följer av domstolens fasta praxis att motiveringsskyldigheten inte innebär någon skyldighet för tribunalen att lämna en uttömmande redogörelse för vart och ett av de resonemang som parterna i målet fört. Tribunalens motivering kan således vara underförstådd under förutsättning att berörda personer får kännedom om skälen till varför tribunalen inte ansåg att det fanns fog för deras argument och att domstolen får ett tillräckligt underlag för att kunna utföra sin prövning (dom av den 25 juni 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 96 och där angiven rättspraxis).
- 80 I förevarande fall hänvisade tribunalen, i punkt 68 i den överklagade domen, till de omständigheter som låg till grund för dess bedömning att Olaf hade gjort efterforskningar om klaganden och två av de berörda personerna. Vidare redogjorde tribunalen, i punkterna 69–74 i domen, för de skäl som anförts till stöd för konstaterandet att Olaf inte var skyldig att utföra ytterligare kontroller innan byrån inledde sin utredning.
- 81 Denna motivering är tillräcklig för att möjliggöra för John Dalli att förstå skälen till varför hans argumentation underkändes och för att domstolen ska kunna utföra sin prövning, utan att det är nödvändigt att tribunalen särskilt tar ställning till övervakningskommitténs yttrande.
- 82 Vad för det fjärde gäller tribunalens felaktiga rättstillämpning avseende Olafs prövning av de överlämnade uppgifterna, ska det erinras om, såsom framgår av punkt 59 ovan, att Olaf endast kan inleda en utredning om det finns tillräckligt starka misstankar om bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som kan skada unionens ekonomiska intressen.
- 83 Det följer av detta villkor att överlämnandet av ett klagomål till Olaf bara kan motivera att en utredning inleds för det fall att Olaf har gjort en första bedömning av påståendena i klagomålet.
- 84 Olaf är emellertid, såsom framgår av punkt 58 i förevarande dom, inte skyldig att utföra kontroller i syfte att göra en fullständig bedömning av huruvida dessa påståenden är välgrundade innan en utredning inleds, eftersom det framgår av artikel 2 i förordning nr 1073/1999 att syftet med utredningen just är att konstatera eventuella oegentligheter i verksamheter som kontrolleras. Med tillämpning av artiklarna 3 och 4 i denna förordning förfogar Olaf för övrigt över de utredningsmöjligheter som gör det möjligt för byrån att genomföra denna kontroll först efter det att utredningen har inletts.
- 85 Tribunalen gjorde följaktligen inte någon felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 70 och 71 i den överklagade domen, slog fast att det inte ankom på Olaf att, innan en utredning inleddes, göra en fördjupad bedömning av de uppgifter som mottagits, men Olaf är däremot skyldig att omsorgsfullt

och opartiskt pröva alla de aktuella omständigheterna, i synnerhet tillförlitligheten av källan och påståendenas trovärdighet, för att avgöra om dessa uppgifter var tillräckliga för att motivera att utredningen inleddes.

- 86 Tribunalen gjorde en riktig bedömning när den, i punkt 73 i den överklagade domen, fann att den exakta och detaljerade karaktären hos de uppgifter som Olaf hade erhållit räckte för att vid första påseendet visa dessa uppgifters trovärdighet. På samma sätt gjorde tribunalen en riktig bedömning när den, i punkt 74 i den överklagade domen, fann att Olaf inte var skyldig att göra efterforskningar i syfte att kontrollera tillförlitligheten av källan till dessa uppgifter i avsaknad av uppgifter i handlingarna som på ett uppenbart sätt visar att det förekommit manipulering eller någon intressekonflikt.
- 87 Av detta följer att tribunalen inte gjorde någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 72 i den överklagade domen fann att Olaf – innan utredningen inleddes – inte var skyldig att ta ställning till de omständigheter som John Dalli åberopade i sin ansökan i första instans, nämligen rörande klagandens ståndpunkt i de ärenden som John Dalli var ansvarig för och klagandens påstådda förbindelser med kommissionen.
- 88 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del, eftersom den i vissa delar inte kan tas upp till sakprövning och i övriga delar ska underkännas. Av detta följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den första grunden.

Den andra grunden: Utvidgning av utredningen

Den andra grundens första del

– Parternas argument

- 89 Genom den andra grundens första del har John Dalli gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkterna 84–89 i den överklagade domen, i strid med förordning nr 1073/1999, slog fast att en intern utredning som genomförs av Olaf kunde utvidgas till att omfatta uppgifter som ingår i en av byråns externa utredningar. John Dalli har gjort gällande att även om unionslagstiftaren uttryckligen har föreskrivit i artikel 7.4 i förordning nr 883/2013, genom vilken förordning nr 1073/1999 upphävdes, att det är möjligt att i en enda utredning kombinera både externa och interna inslag, finns det ingen sådan möjlighet enligt förordning nr 1073/1999, i vilken det i ett sådant fall föreskrivs att två separata utredningar ska inledas.
- 90 Kommissionen har gjort gällande att talan inte ska bifallas såvitt avser den andra grundens första del och att den i vart fall är verkningslös.

– Domstolens bedömning

- 91 I förordning nr 1073/1999 görs en åtskillnad mellan externa utredningar som utförs på plats i medlemsstaterna och i tredje land och interna utredningar som utförs inom unionens institutioner, organ och byråer. Dessa båda typer av utredningar regleras i artikel 3 respektive artikel 4 i förordningen.
- 92 För att avgöra det argument som anförts av John Dalli angående den otillåtna utvidgningen av omfattningen av Olafs utredning, konstaterade tribunalen i punkt 84 i den överklagade domen att förordning nr 1073/1999 inte innehöll någon bestämmelse om "möjligheten att utvidga tillämpningsområdet för en intern utredning till att även omfatta tillämpningsområdet för en extern utredning och tvärtom". Tribunalen tillade, i punkt 86 i den domen, att det skulle strida mot de

mål som uppställts för Olaf och mot Olafs oberoende att inte ge Olafs generaldirektör befogenhet att genomföra en sådan utvidgning. Tribunalen underströk även, i punkt 87 i nämnda dom, att möjligheten till en sådan utvidgning uttryckligen föreskrevs i artikel 12.3 i Olafs anvisningar.

- 93 Det ska i detta avseende för det första påpekas att tribunalens domskäl avseende analysen av lydelsen av bestämmelserna i förordning nr 1073/1999 inte är felaktiga.
- 94 Det ska vidare konstateras att den tolkning av dessa bestämmelser som tribunalen gjort mot bakgrund av de mål som gäller för Olaf är ägnad att främja effektiviteten i Olafs åtgärder, eftersom den gör det möjligt för Olaf att inom ramen för ett och samma förfarande genomföra utredningar såväl inom unionens institutioner, organ och byråer som utanför dessa, i syfte att samla in all bevisning som gör det möjligt att bedöma huruvida de beteenden som omfattas av Olafs kontroll är rättsenliga.
- 95 Slutligen finner inte domstolen att en sammanläggning av verksamheter som ingår i en extern utredning och en intern utredning inom samma förfarande skulle kunna undergräva de processrättsliga skyddsregler som gäller för de berörda personerna eller, mer generellt, hindra tillämpningen av de bestämmelser som reglerar Olafs åtgärder på var och en av dessa verksamheter.
- 96 Det förhållandet att unionslagstiftaren i artikel 7.4 i förordning nr 883/2013 uttryckligen har föreskrivit att en utredning som genomförs av Olaf kan kombinera externa och interna inslag innebär således inte att en sådan möjlighet skulle vara utesluten genom förordning nr 1073/1999. Tvärtom kan det, mot bakgrund av övervägandena i föregående punkter i förevarande dom, konstateras att artikel 7.4 endast med större tydlighet anger de principer som redan var tillämpliga enligt förordning nr 1073/1999 och att tribunalen inte gjorde någon felaktig rättstillämpning när den fann att "utvidgningen av en utrednings omfattning inte [var] rättsstridig som sådan".
- 97 Härav följer att talan inte kan vinna bifall på den andra grundens första del.

Den andra grundens andra del

– Parternas argument

- 98 Genom den andra grundens andra del har John Dalli gjort gällande att tribunalen missuppfattade ansökan i första instans genom att i punkt 80 i den överklagade domen påpeka att han i ansökan inte tydligt hade hänvisat till en rättsregel som ger enskilda rättigheter och som i förevarande fall hade åsidosatts av Olaf. Det framgår nämligen klart av ordalydelsen i punkterna 92–96 i domen att det rörde sig om artiklarna 3 och 4 i förordning nr 1073/1999.
- 99 Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del.

– Domstolens bedömning

- 100 Det framgår av prövningen av den första delen av förevarande grund, i punkterna 91–97 i förevarande dom, att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkterna 84–89 i den överklagade domen fann att Olaf, med tillämpning av förordning nr 1073/1999, hade rätt att utvidga räckvidden av en intern utredning till att omfatta uppgifter som ingår i en extern utredning.
- 101 Vidare bestred inte John Dalli vare sig prövningen i punkterna 91 och 92 i den överklagade domen av det förfarande som Olaf tillämpade för att utvidga sin utredning eller tribunalens slutsats i punkt 93 i den överklagade domen, enligt vilken John Dalli inte hade visat att utvidgningarna av Olafs utredning var rättsstridiga.

- 102 Även om tribunalen, såsom John Dalli har hävdad, skulle ha missuppfattat ansökan i första instans genom att, i punkt 80 i den överklagade domen, slå fast att det i ansökan inte klart hänvisades till en rättsregel som ger enskilda rättigheter och som Olaf har åsidosatt, kan detta fel följaktligen inte påverka underkännandet av den andra anmärkningen som framförts av John Dalli i första instans, vilken avsåg felaktigheter i samband med fastställandet av utredningens omfattning och utvidgningen av denna.
- 103 Det framgår av domstolens fasta praxis att anmärkningar som riktar sig mot domskäl i en av tribunalens domar vilka angetts för fullständighetens skull inte kan leda till att domen upphävs och att sådana anmärkningar således saknar verkan (dom av den 18 juni 2020, Dovgan/EUIPO, C-142/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:487, punkt 92 och där angiven rättspraxis).
- 104 Den andra grundens andra del är således verkningslös och överklagandet kan inte vinna bifall såvitt avser någon del av den andra grunden.

Den tredje grunden: Inhämtnade av bevisning

Den tredje grundens första del

– Parternas argument

- 105 Genom den tredje grundens första del har John Dalli gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning vid prövningen av den tredje anmärkningen i första instans avseende Olafs inhämtande av bevisning.
- 106 För det första gjorde tribunalen en felaktig rättstillämpning när den i punkt 103 i den överklagade domen slog fast att Olafs generaldirektör kunde delta direkt i utredningen, trots att det i artikel 6.1 i förordning nr 1073/1999 endast föreskrivs att det ankommer på direktören att leda utredningsarbetet och att detta direkta deltagande skadar hans eller hennes objektiva opartiskhet i strid med artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 107 För det andra gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den, i punkt 105 i den överklagade domen, fann att den omständigheten att företrädare för en nationell myndighet deltog i utredningen inte påverkade Olafs objektiva opartiskhet, trots att en av dessa företrädare även var medlem i övervakningskommittén. Den omständigheten att deltagandet har godkänts av den person som är föremål för den aktuella utredningen och att det inte har styrkts att deltagandet har haft en inverkan på utredningens genomförande räcker inte för att säkerställa Olafs opartiskhet.
- 108 För det tredje gjorde tribunalen en felaktig rättstillämpning i punkt 119 i den överklagade domen när den fann att intrånget i privatlivet, bestående i upptagning, lagring och användning av ett telefonsamtal, kunde motiveras av att de maltesiska myndigheterna inte motsatt sig detta och av principen om lojalt samarbete.
- 109 För det fjärde gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den i punkt 124 i den överklagade domen fann att det saknades anledning att pröva huruvida ljudupptagningen av ett telefonsamtal var rättsstridig på grund av att John Dalli inte hade deltagit i detta samtal.
- 110 Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan vinna bifall på den tredje grundens första del och att den i vart fall delvis är verkningslös.

– Domstolens bedömning

- 111 Vad för det första gäller tribunalens påstådda felaktiga rättstillämpning i samband med prövningen av huruvida Olafs generaldirektör deltog i utredningen, erinrar domstolen om att det i artikel 41.1 i stadgan bland annat föreskrivs att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt av unionens institutioner, organ och byråer.
- 112 Det ankommer också på dessa institutioner, organ och byråer att anpassa sig till kravet på opartiskhet i dess båda delar, nämligen dels subjektiv opartiskhet, som innebär att ingen företrädare för den berörda institutionen får ta ställning för en part eller hysa en förutfattad mening, dels objektiv opartiskhet, enligt vilken institutionen ska erbjuda tillräckliga garantier för att utesluta allt tvivel vad gäller en eventuell förutfattad mening (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Spanien/rådet, C-521/15, EU:C:2017:982, punkt 91, och dom av den 27 mars 2019, August Wolff och Remedias/kommissionen, C-680/16 P, EU:C:2019:257, punkt 27).
- 113 Den roll som Olafs generaldirektör har vid genomförandet av en utredning definieras i artikel 6.1 i förordning nr 1073/1999, i vilken det, såsom tribunalen påpekade i punkt 103 i den överklagade domen, föreskrivs att Olafs direktör ska leda utredningsarbetet.
- 114 Även om det faktiska utövandet av denna uppgift inte specifikt regleras i denna förordning, följer det av karaktären på Olafs verksamhet att detta med nödvändighet innebär en möjlighet för Olafs generaldirektör att ge instruktioner till de anställda vid den enhet som är ansvarig för utredningen i syfte att styra deras utredningsarbete, bland annat genom att, i förekommande fall, besluta att viss utredningsverksamhet ska genomföras.
- 115 Det framgår för övrigt av artikel 11.6 i Olafs anvisningar att vissa av de utredningar som räknas upp i denna bestämmelse endast får utföras efter det att en skriftlig handling från Olafs generaldirektör har företetts, i vilken bland annat den utredningsverksamhet intygas som Olafs anställda har rätt att utföra. Detta gäller särskilt för hörande av berörda personer eller vittnen samt för inspektion i lokaler och kontroller på plats.
- 116 Olafs generaldirektör ska således ha en aktiv roll vid genomförandet av utredningar, vilket även framgår av artikel 9.1 i förordning nr 1073/1999, enligt vilken utredningsrapporten ska upprättas under generaldirektörens överinseende.
- 117 John Dalli har emellertid inte visat att det direkta deltagandet av Olafs generaldirektör i viss utredningsverksamhet, vilket kan knytas till de bestämmelser enligt vilka generaldirektören tilldelas denna aktiva roll, skulle äventyra kravet på objektiv opartiskhet. John Dalli har inte heller ifrågasatt giltigheten av dessa bestämmelser.
- 118 Mot denna bakgrund kan John Dalli inte anses ha visat att tribunalens bedömning i punkt 103 i den överklagade domen, att ett sådant direkt deltagande inte undergräver utredningens opartiskhet, utgör felaktig rättstillämpning.
- 119 När det gäller deltagandet av en företrädare för en nationell myndighet som också är ledamot i övervakningskommittén vid hörandet av Z, ska det påpekas att det i artikel 11.1 i förordning nr 1073/1999 föreskrivs att denna kommitté, genom den regelbundna kontroll som den utövar över utredningsarbetet, ska stödja Olafs oberoende. Inom ramen för denna uppgift kan övervakningskommittén bland annat avge yttrande till Olafs generaldirektör om byråns verksamhet.
- 120 Det framgår således av denna bestämmelse att ledamöterna i nämnda kommitté ska utöva tillsyn över Olafs utredningar.

- 121 Med hänsyn till övervakningskommitténs roll kan den omständigheten att en av dess ledamöter har deltagit direkt i utförandet av en av Olafs utredningar visserligen ge upphov till rimligt tvivel om att denne eventuellt har en positiv eller negativ förutfattad mening i samband med utförandet av sina kontrolluppdrag inom denna kommitté såvitt avser villkoren för genomförandet av den aktuella utredningsverksamheten.
- 122 Även om den objektiva opartiskheten avseende en ledamot i övervakningskommittén således kan ifrågasättas i samband med den kontroll som ledamoten utövar i denna egenskap, kan den omständigheten att denna person senare kan bli föremål för en sådan kontroll däremot inte ge upphov till något rimligt tvivel vad gäller hans eller hennes opartiskhet vid deltagandet i en utredning.
- 123 Även om den bristande objektiva opartiskhet som anförts av John Dalli i förekommande fall skulle kunna åberopas med avseende på övervakningskommitténs yttrande avseende Olafs utredning, kan den följaktligen inte påverka iakttagandet av principen om opartiskhet inom ramen för denna utredning och i synnerhet under det förhör i vilket en ledamot av kommittén deltog.
- 124 Syftet med John Dallis argument, som behandlas i punkt 105 i den överklagade domen, var att ifrågasätta lagenligheten av Olafs inhämtande av bevisning och inte lagenligheten av övervakningskommitténs yttrande. Argumentet att tribunalen har gjort en felaktig rättstillämpning i detta avseende kan således inte godtas.
- 125 När det gäller argumentet avseende punkt 119 i den överklagade domen finner domstolen att det ska underkännas såsom verkningslöst i enlighet med den praxis från domstolen som det erinrats om i punkt 103 i förevarande dom, med hänsyn till att det avser domskäl som tribunalen angett för fullständighetens skull.
- 126 John Dalli anser nämligen att tribunalen inte kunde underkänna hans argument som syftade till att visa att de maltesiska myndigheternas inhämtande av samtalslistor utgjorde ett intrång i privatlivet, varvid han grundar sig på att de maltesiska myndigheterna inte hade varnat Olaf och att dessa myndigheter var skyldiga att samarbeta med Olaf under förutsättning att deras medverkan var förenlig med den nationella lagstiftningen. John Dalli har emellertid inte ifrågasatt tribunalens konstaterande att han inte hade visat att Olaf kunde hållas ansvarig för det sätt på vilket de maltesiska myndigheterna inhämtat de aktuella uppgifterna.
- 127 Vad gäller den felaktiga rättstillämpning som tribunalen gjorde sig skyldig till när den i punkt 124 i den överklagade domen fann att John Dallis rätt till respekt för privatlivet och konfidentialitet vid kommunikation inte hade åsidosatts på grund av att han inte hade deltagit i det telefonsamtal av den 3 juli 2012 som hade spelats in, erinrar domstolen om att det följer av domstolens fasta praxis, som det hänvisas till i punkt 55 ovan, att unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar inte kan göras gällande på grund av en tillräckligt klar överträdelse av unionsrätten, utan enbart på grund av en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter.
- 128 Syftet med denna begränsning är, utan att det påverkar tillämpningen av de bestämmelser som är tillämpliga vid bedömningen av en unionsrättsakts lagenlighet, att begränsa skadeståndansvaret till enbart situationer där ett rättsstridigt handlande från unionens institutioners, organs och byråers sida har vållat en enskild skada genom att kränka den enskildes intressen som särskilt skyddas av unionsrätten.
- 129 Begränsningens funktion skulle således kringgå om det godtogs att unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar kunde göras gällande för att ersätta en skada som orsakats en enskild till följd av en överträdelse av en rättsregel som inte ger upphov till någon rättighet för den enskilde utan som har till syfte att ge tredje man rättigheter.

130 Härav följer att tribunalen inte gjorde någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 124 i den överklagade domen slog fast att unionen inte kunde hållas ansvarig gentemot John Dalli på grund av ett eventuellt åsidosättande av rätten till respekt för privatlivet och konfidentialitet vid kommunikation i förhållande till tredje man vars samtal hade avlyssnats och spelats in.

131 Den tredje grundens första del är således till viss del verkningslös och ska i övriga delar underkännas.

Den tredje grundens andra del

– Parternas argument

132 I den tredje grundens andra del har John Dalli gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig bedömning av bevisningen.

133 För det första framgår det av själva innehållet i uttalandena som gjorts av John Dallis före detta anställda under deras samtal med europeiska parlamentsledamöter att Olafs tjänstemän, i motsats till vad tribunalen slog fast i punkt 108 i den överklagade domen, bad dem att bibehålla sin version av de faktiska omständigheterna.

134 För det andra missuppfattade tribunalen bevisningen när den, i punkt 110 i den överklagade domen, slog fast att det endast fanns en "liten skillnad" mellan två versioner av transkriberingen av samma stycke från ett telefonsamtal, varvid en av dessa versioner avsåg den omständigheten att John Dalli begärde ett visst pris medan den andra versionen hänvisade till en begäran från tredje man.

135 För det tredje kunde tribunalen inte på ett giltigt sätt, i punkt 111 i den överklagade domen, avfärda relevansen av tidningsartiklar vars innehåll kommissionen inte har bestritt, trots att dessa som sådana utgör bevisning avseende de villkor under vilka K hördes. Den omständigheten att K undertecknade ett protokoll i vilket villkoren för förhöret inte ifrågasattes har inte någon avgörande betydelse, eftersom det uttryckligen framgår av dessa tidningsartiklar att hon var tvungen att underteckna protokollet utan att kunna läsa igenom det.

136 För det fjärde underlät tribunalen att beakta den bevisning som John Dalli hade åberopat i fråga om Olafs ljudupptagning av ett telefonsamtal den 3 juli 2012. Tribunalen motsade även sig själv när den i punkt 125 i den överklagade domen angav att det inte fanns någon omständighet till stöd för slutsatsen att samtalet syftade till att klandra klaganden, trots att tribunalen i punkt 122 i den överklagade domen hade konstaterat att samtalet hade anordnats för att lägga fram ytterligare bevisning i syfte att bekräfta eller vederlägga riktigheten av de faktiska omständigheterna.

137 För det femte var det fel av tribunalen att i punkt 126 i den överklagade domen underlåta att beakta övervakningskommitténs yttrande 2/2012, trots att detta yttrande utgjorde bevisning.

138 Kommissionen har gjort gällande att den tredje grundens till viss del inte kan upptas till sakprövning, till viss del är verkningslös och att den i övrigt ska underkännas.

– Domstolens bedömning

139 Eftersom John Dalli har gjort gällande att tribunalen missuppfattade bevisningen genom att göra en felaktig tolkning av vissa handlingar, ska det inledningsvis påpekas att även om en missuppfattning av bevisningen kan bestå i en tolkning av en handling som strider mot dess innehåll, räcker det inte, för att styrka en sådan missuppfattning, att visa att denna handling kunde tolkas på ett annat sätt än det som tribunalen gjorde. Det är härvid nödvändigt att fastställa att tribunalen på ett uppenbart sätt har överskridit ramarna för en skälig bedömning av denna handling, bland annat genom att tolka den på

ett sätt som strider mot dess lydelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 2011, Activision Blizzard Germany/kommissionen, C-260/09 P, EU:C:2011:62, punkt 54, dom av den 7 april 2016, Akhras/rådet, C-193/15 P, EU:C:2016:219, punkt 72, och dom av den 30 januari 2020, České dráhy/kommissionen, C-538/18 P och C-539/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:53, punkt 60).

- 140 För det första fann tribunalen, i punkt 108 i den överklagade domen, bland annat att det framgick av transkriptionen av samtalet mellan John Dallis före detta anställda och de europeiska parlamentsledamöterna att tjänstemän vid Olaf hade rekommenderat G att vara försiktig med avseende på det sätt som han lämnade information för att inte störa den pågående utredningen på Malta, utan att för den skull be honom att hålla sig till sin ursprungliga version. Tribunalen underströk särskilt att G som svar på en fråga hade förnekat att dessa tjänstemän vid Olaf hade begärt att han skulle behålla denna version.
- 141 Även om G:s uttalanden i denna transkription på vissa punkter är tvetydiga i fråga om rekommendationer från Olafs tjänstemän, har tribunalen i nämnda punkt 108 på ett korrekt sätt redogjort för det svar som G lämnade på en fråga som direkt avsåg huruvida Olafs tjänstemän hade uppmanat honom att göra oriktiga uttalanden. Det framgår dessutom av nämnda transkription att G även angav att samma tjänstemän vid Olaf hade uppmanat honom till försiktighet, utan att uttryckligen begära att han inte skulle nämna vissa omständigheter.
- 142 Mot denna bakgrund har John Dalli inte visat att tribunalen i nämnda punkt 108 missuppfattade den omtvistade transkriptionen genom att uppenbart överskrida ramarna för en skälig bedömning av denna handling.
- 143 För det andra angav tribunalen, i punkt 110 i den överklagade domen, att det förelåg en skillnad mellan de två versionerna av transkriptionen av samma stycke från ett telefonsamtal den 29 mars 2012. Olaf ansåg att det rörde sig om en mindre skillnad som inte påverkade Olafs slutsatser och att det av dessa två versioner underförstått gick att dra slutsatsen att båda dessa versioner hänvisade till ett belopp som begärts av John Dalli.
- 144 Det framgår i detta avseende att tribunalen på ett korrekt sätt har återgett den ordalydelse som använts i var och en av de versioner som John Dalli har ingett. Även om den tolkning som John Dalli har föreslagit av den version som lämnats av de maltesiska myndigheterna – enligt vilken den kan uppfattas som att den innehåller en uppgift om ett belopp som begärts av Z och inte av John Dalli – är möjlig, är den inte tillräckligt klar för att tribunalen uppenbart ska anses ha överskridit ramarna för en skälig bedömning av denna version.
- 145 För det tredje framgår det av punkt 111 i den överklagade domen att tribunalen beslutade att inte tillmäta de maltesiska tidningsartiklar som John Dalli ingett någon avgörande betydelse för att ifrågasätta de villkor under vilka K hördes för första gången.
- 146 Det framgår emellertid av samma punkt att tribunalen även, i andra hand, grundade sig på den omständigheten att det inte framgick av protokollet från det andra förhøret med K att hon vid detta tillfälle hade ifrågasatt villkoren för genomförandet av det första förhøret, trots att hon hade gjort kompletteringar, ändringar och klargöranden till det första förhøret.
- 147 Sistnämnda skäl, som John Dalli inte har bestritt inom ramen för förevarande överklagande, räcker för att motivera tribunalens slutsats att det inte var styrkt att det tillvägagångssätt som tillämpades av Olafs tjänstemän vid det första förhøret stred mot de principer som är tillämpliga i fråga om bevisupptagning.

- 148 Mot denna bakgrund finner domstolen att den argumentation som John Dalli framfört mot punkt 111 i den överklagade domen ska anses verkningslös med tillämpning av den rättspraxis från domstolen som det erinrats om i punkt 103 i förevarande dom, eftersom den avser domskäl som angetts för fullständighetens skull i denna dom.
- 149 För det fjärde, även om John Dalli har ifrågasatt olika delar av tribunalens motivering avseende ljudupptagningen av ett telefonsamtal den 3 juli 2012, kan en sådan upptagning endast leda till att unionen ådrar sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar om den har skett i strid med en unionsrättslig bestämmelse som syftar till att ge enskilda rättigheter.
- 150 Det framgår av punkterna 127–130 ovan att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 124 i den överklagade domen slog fast att de bestämmelser som John Dalli hade åberopat i detta avseende inte hade till syfte att ge honom rättigheter och att detta konstaterande var tillräckligt för att utesluta något utomobligatoriskt skadeståndsansvar för unionen på grund av ljudupptagningen.
- 151 Eftersom ett eventuellt beaktande av ytterligare bevisning avseende nämnda ljudupptagning eller fastställandet av att syftet med denna upptagning var att klandra John Dalli inte kan påverka denna bedömning, ska de argument som framförts i detta avseende inom ramen för förevarande överklagande underkännas eftersom de är verkningslösa.
- 152 För det femte fann tribunalen, i punkt 126 i den överklagade domen, att det ankom på John Dalli att visa att påståendena i övervakningskommitténs yttrande 2/2012 var styrkta, men att det inte ankom på kommissionen att ta ställning till dessa påståenden.
- 153 Tribunalen erinrade på detta sätt om reglerna om fördelning av bevisbördan inom ramen för en talan om unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar, men den underkände inte generellt yttrandets bevisvärde.
- 154 Härav följer att John Dallis argument att tribunalen felaktigt underlät att beakta nämnda yttrande i punkt 126 i den överklagade domen bygger på en felaktig tolkning av denna punkt och ska därför underkännas.
- 155 Av det ovan anförda följer att den tredje grundens andra del till viss del är verkningslös och att den ska underkännas i övriga delar. Överklagandet kan därmed inte vinna bifall såvitt avser någon del av den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Iakttagande av artikel 4 i beslut 1999/396

Den fjärde grundens första del

– Parternas argument

- 156 Genom den fjärde grundens första del har John Dalli för det första gjort gällande att det följer av artikel 4 i beslut 1999/396 och av tribunalens dom av den 8 juli 2008, Franchet och Byk/kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257), att Olaf är skyldig att höra de personer som är föremål för en utredning angående samtliga omständigheter som rör dem. Tribunalen borde således ha fastställt huruvida John Dalli skulle ha hörts angående en promemoria innehållande en transkription av förhöret med G den 19 september 2012 (nedan kallad promemorian om förhöret med G) på grundval av de faktiska omständigheter som anges i denna promemoria och inte genom att, såsom tribunalen gjorde i punkt 143 i den överklagade domen, använda andra kriterier avseende promemorians art, förekomsten av annan bevisning eller den omständigheten att nämnda promemoria endast förekommer i bilagorna till Olafs rapport.

- 157 För det andra angav tribunalen motsägelsefulla skäl när den i punkt 143 i den överklagade domen slog fast att det av den omständigheten att bilagorna till en rapport från Olaf innehåller bevisning inte går att dra slutsatsen att Olaf använde denna bevisning för att styrka vissa påståenden, trots att tribunalen i punkt 109 i den överklagade domen konstaterade att den bevisning som ligger till grund för en sådan rapport endast, i förekommande fall, återfinns i en bilaga till denna rapport.
- 158 För det tredje gjorde tribunalen en felaktig rättstillämpning när den i punkt 144 i den överklagade domen slog fast att den berörda personen inte hade rätt att yttra sig över slutsatserna i Olafs slutrapport. Den avgörande frågan är nämligen huruvida denna person har hörts om samtliga omständigheter som ligger till grund för dessa slutsatser.
- 159 Kommissionen har gjort gällande att den fjärde grundens första del ska underkännas.

– *Domstolens bedömning*

- 160 Vad för det första gäller den felaktiga rättstillämpning som tribunalen påstås ha gjort i punkt 143 i den överklagade domen, ska det påpekas att tribunalen i denna punkt underkände John Dallis argument att Olaf hade åsidosatt artikel 4 i beslut 1999/396 genom att inte ge honom möjlighet att yttra sig över promemorian om förhöret med G.
- 161 För att nå denna slutsats slog tribunalen först fast att Olaf var skyldig att begära att den berörda personen skulle yttra sig över de omständigheter som rörde honom eller henne, men inte att ge vederbörande möjlighet att ta ställning till varje vittnesmål som inhämtades. Tribunalen underströk därefter att promemorian avseende förhöret med G hade använts för olika ändamål i Olafs rapport, utan att Olaf för den skull drog några slutsatser angående klaganden enbart på grundval av denna promemoria. Tribunalen påpekade slutligen att enbart den omständigheten att nämnda promemoria återfinns i bilagorna till denna rapport inte kan leda till slutsatsen att den använts som ett bevis för de anklagelser som riktats mot John Dalli.
- 162 Det ska i detta hänseende understrykas att det i artikel 4 i beslut 1999/396, som reglerar villkoren och formerna för interna utredningar, föreskrivs, såsom tribunalen påpekade i punkt 130 i den överklagade domen, att det inte får dras några slutsatser angående en namngiven ledamot av kommissionen efter en utredning utan att ”den berörde har givits möjlighet att yttra sig över alla uppgifter som berör honom”.
- 163 Det framgår av själva ordalydelsen i denna artikel att Olaf inte är skyldig att låta ”berörd part” yttra sig över varje bevis som insamlats under utredningen och som skulle kunna användas för att dra slutsatser om personen i fråga, utan endast om de faktiska omständigheter som rör honom eller henne och som framgår av denna bevisning.
- 164 Härav följer att Olaf var skyldig att höra John Dalli angående de omständigheter som det redogörs för i promemorian om vittnesförhöret med G för det fall dessa omständigheter ansågs beröra klaganden. Tribunalen gjorde således en felaktig rättstillämpning när den grundade sig på Olafs begränsade användning av denna promemoria i utredningsrapporten för att underkänna det argument som framfördes i första instans av John Dalli angående ett påstått åsidosättande av artikel 4 i beslut 1999/396.
- 165 Även om en dom från tribunalen innehåller domskäl som strider mot unionsrätten, men domslutet framstår som riktigt enligt andra rättsliga grunder, ska överklagandet ogillas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2020, Terna/kommissionen, C-812/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:437, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 166 Detta är fallet i förevarande mål.

- 167 Det framgår nämligen av promemorian avseende förhöret med G att han under förhöret nämnde ett möte den 10 februari 2012 mellan John Dalli och Z samt samtal mellan Z, K och G angående möjligheten att John Dalli skulle inta vissa ståndpunkter i utbyte mot en stor summa pengar.
- 168 Det framgår emellertid av utskrifterna från förhören med John Dalli den 16 juli och den 17 september 2012 att han getts möjlighet att yttra sig över huruvida detta möte ägt rum och det samtal som skulle ha ägt rum vid detta möte samt över Z:s förslag som utgjorde det huvudsakliga syftet med de samtal som nämns i promemorian om vittnesförhöret.
- 169 Vidare har inte John Dalli åberopat några nya omständigheter som anfördes för första gången i denna promemoria och som han således inte har getts möjlighet att ta ställning till när han hördes av Olaf.
- 170 Det argument som framfördes i första instans, nämligen att han i strid med artikel 4 i beslut 1999/396 inte hade beretts tillfälle att yttra sig över de faktiska omständigheter som angavs i promemorian om vittnesförhöret, kan således inte godtas. Härav följer att det argument som anförts till stöd för förevarande överklagande och som avser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i punkt 143 i den överklagade domen är verkningslöst.
- 171 Vad för det andra gäller den påstådda motsägelsen i domskälen i punkterna 109 och 143 i den överklagade domen, ska det påpekas att tribunalen i punkt 109 i den överklagade domen – för att underkänna argumentet att viss bevisning inte återges i Olafs rapport – slog fast att de handlingar som rapporten grundar sig på inte behöver återges i sin helhet och att de i förekommande fall måste bifogas rapporten.
- 172 I punkt 143 i den överklagade domen fann tribunalen att enbart den omständigheten att promemorian avseende förhöret med G återfinns i bilagorna till Olafs rapport inte gör det möjligt att fastställa att promemorian använts som ett bevis för de anklagelser som riktats mot John Dalli.
- 173 Det kan inte anses föreligga någon motsägelse mellan domskälen i punkt 109 i den överklagade domen och domskälen i punkt 143 i samma dom. Det framgår nämligen inte av denna punkt 109 att bilagorna till en rapport från Olaf endast får innehålla bevisning som har åberopats mot de personer mot vilka anklagelserna riktas, eller a fortiori mot en av dem, när denna rapport, såsom i förevarande fall, innehåller slutsatser om flera personers agerande.
- 174 Vad för det tredje gäller den felaktiga rättstillämpning som tribunalen påstås ha gjort i punkt 144 i den överklagade domen, ska det påpekas att tribunalen i denna punkt bland annat konstaterade att John Dalli inte hade angett de omständigheter som låg till grund för den aktuella slutsatsen och som han avsåg att förneka eller utveckla.
- 175 Härav följer att tribunalen i denna punkt inte slog fast att Olaf inte var skyldig att höra John Dalli om de omständigheter som låg till grund för dess slutsatser, utan tvärtom underförstått angav att Olaf hade en sådan skyldighet, samtidigt som den preciserade att det ankom på John Dalli, för att styrka ett åsidosättande av unionsrätten, att ange de faktiska omständigheter som Olaf hade underlåtit att höra honom om.
- 176 Det saknas således fog för John Dallis argument att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i punkt 144 i den överklagade domen, eftersom argumentet grundar sig på en felaktig tolkning av denna dom.
- 177 Följaktligen är den fjärde grundens första del till viss del verkningslös och ska i övriga delar underkännas.

Den fjärde grundens andra del

– Parternas argumentation

- 178 Genom den fjärde grundens andra del har John Dalli gjort gällande att tribunalen missuppfattade promemorian avseende förhöret med G när den i punkt 143 i den överklagade domen slog fast att det i promemorian inte redogjordes för de faktiska omständigheter som klaganden var involverad i, trots att det tydligt framgår av denna att så var fallet. Detta fel upprepades i punkt 145 i den överklagade domen, där tribunalen slog fast att klaganden getts möjlighet att yttra sig över de faktiska omständigheter som rörde honom.
- 179 Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den fjärde grundens andra del.

– Domstolens bedömning

- 180 I punkt 143 i den överklagade domen angav tribunalen att promemorian avseende förhöret med G endast nämndes i Olafs rapport ”för att redovisa de vittnesförhör som ägt rum ..., för att redogöra för en omständighet som inte rörde [John Dalli] och som bekräftade vad vittnet redan hade angett vid ett första förhör ... och för att återge vittnets subjektiva uppfattning om de erbjudanden som Z lämnat till bland annat klaganden”. Tribunalen drog härav slutsatsen att det inte framgick av rapporten ”att Olaf skulle ha dragit någon slutsats med avseende på [John Dalli] enbart på grundval av denna promemoria”.
- 181 Såsom framgår av punkt 164 i förevarande dom avser samtliga dessa konstateranden från tribunalens sida Olafs användning av promemorian avseende förhöret med G i sin rapport. Vidare framgår det inte av någon annan omständighet i punkt 143 i den överklagade domen att tribunalen, såsom John Dalli har hävdad, skulle ha funnit att promemorian inte innehöll några omständigheter som berörde honom.
- 182 Mot denna bakgrund kan tribunalens konstaterande i punkt 145 i den överklagade domen, att John Dalli hade getts möjlighet att yttra sig över de faktiska omständigheter som rörde honom, inte ens delvis anses grunda sig på tribunalens bedömning att promemorian avseende förhöret med G inte innehöll några sådana omständigheter.
- 183 Såsom framgår av punkterna 167–170 i förevarande dom hade klaganden, även om han inte fått kännedom om denna promemoria, ändå haft möjlighet att ta ställning till de omständigheter som det hänvisas till i promemorian.
- 184 Den fjärde grundens andra del vilar således på en felaktig tolkning av den överklagade domen och ska därför underkännas. Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser någon del av den fjärde grunden.

Den femte grunden: Hänskjutandet till övervakningskommittén

Parternas argument

- 185 Genom sin femte grund har John Dalli gjort gällande att tribunalen gjorde flera fel när den underkände den femte anmärkningen i första instans avseende övervakningskommitténs deltagande.

- 186 För det första ska, i enlighet med det samarbetsavtal som ingåtts mellan övervakningskommittén och Olaf (nedan kallad samarbetsavtalet), en tidsfrist på fem dagar iakttas från det att ärendet hänskjuts till kommittén till dess att uppgifter överlämnas till de nationella rättsliga myndigheterna. Även om denna frist under exceptionella omständigheter kan vara kortare än fem dagar, försöker Olaf alltid nå en överenskommelse med övervakningskommittén före överlämnandet. Tribunalen gjorde dessutom en felaktig bedömning när den fann att Olaf skulle tillerkännas ett utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende, trots att ett sådant tillvägagångssätt skulle medföra att kommitténs kontroll enligt artikel 11.7 i förordning nr 1073/1999 saknar verkan. Förevarande måls känsliga karaktär innebär, i motsats till vad tribunalen slog fast, ett strikt iakttagande av tillämpliga processrättsliga skyddsregler.
- 187 För det andra missuppfattade tribunalen handlingarna i målet när den i punkt 160 i den överklagade domen slog fast att ordföranden för övervakningskommittén godtog att Olafs rapport överlämnades till de maltesiska rättsliga myndigheterna innan fristen på fem dagar hade löpt ut. Förekomsten av detta avtal, vars existens ifrågasattes av John Dalli vid förhandlingen i tribunalen, framgår nämligen inte av någon handling i målet. Dessutom innehåller flera handlingar i målet uppgifter med motsatt innebörd.
- 188 För det tredje åsidosatte tribunalen artikel 11.7 i förordning nr 1073/1999, såsom den tolkats i dess egen praxis, när den i punkt 161 i den överklagade domen slog fast att Olaf kunde överlämna sin rapport till de nationella rättsliga myndigheterna innan övervakningskommittén hade avslutat granskningen av rapporten. Den kontroll som denna kommitté utövar utgör inte ett otillåtet ingrepp i genomförandet av utredningen och är nödvändig för att effektivt skydda de berörda personernas rättigheter.
- 189 I förevarande fall har denna skyldighet inte iakttagits, eftersom Olaf dels den 18 oktober 2012 gav övervakningskommittén tillgång till handlingarna, dels den 19 oktober 2012 överlämnade akten till de maltesiska myndigheterna, trots att denna kommitté hade underrättat Olaf om att en längre undersökningsfrist var nödvändig. Den omständigheten att denna kommitté inte kan hindra överlämnandet av Olafs rapport är dessutom inte ett tillräckligt skäl för att den fråntas varje faktisk möjlighet att utföra sin kontroll.
- 190 Kommissionen har gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den femte grunden.

Domstolens bedömning

- 191 Det finns anledning att inledningsvis precisera övervakningskommitténs uppgift, beträffande vilken John Dalli och kommissionen hyser delade meningar.
- 192 I artikel 11.1 i förordning nr 1073/1999 definieras denna funktion på ett allmänt sätt genom att det anges att övervakningskommittén ska stödja Olafs oberoende genom regelbunden kontroll av utredningsarbetet.
- 193 I detta syfte är övervakningskommittén enligt artikel 11.8 i denna förordning skyldig att varje år anta minst en verksamhetsrapport. Dessutom kan övervakningskommittén med tillämpning av artikel 11.1 och 11.8 i nämnda förordning även avge yttranden till Olafs generaldirektör om byråns verksamhet samt lägga fram rapporter för Europaparlamentet, rådet, kommissionen och revisionsrätten om resultaten och uppföljningen av utredningar som byrån har utfört.

- 194 Även om det inte kan uteslutas att ett yttrande från övervakningskommittén avser ett särskilt fall, har unionslagstiftaren icke desto mindre krävt att ett sådant yttrande inte får ha till syfte att påverka de val som Olaf ska göra i ett visst ärende, eftersom det i artikel 11.1 i samma förordning, såsom tribunalen med rätta erinrade om i punkt 162 i den överklagade domen, föreskrivs att övervakningskommitténs yttranden ska avges utan att störa pågående utredningar.
- 195 Av dessa omständigheter följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 103 i sitt förslag till avgörande, att övervakningskommittén har till uppgift att utföra en systematisk kontroll av Olafs verksamhet. Även om det således ankommer på övervakningskommittén att kontrollera att denna verksamhet utövas på ett sätt som respekterar de berörda personernas rättigheter, i synnerhet processuella sådana, ankommer det inte på övervakningskommittén att i detta syfte göra en förhandskontroll av Olafs rättsakter.
- 196 Denna uppfattning om övervakningskommitténs uppgifter bekräftas, vad mer specifikt gäller överlämnandet av uppgifter till de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat, av att denna kommitté, när den informeras om att ett sådant överlämnande är nödvändigt enligt artikel 11.7 i förordning nr 1073/1999, inte kan motsätta sig detta överlämnande, vilket tribunalen angav i punkt 162 i den överklagade domen.
- 197 Den omständigheten att vissa bestämmelser i Olafs övervakningskommittés arbetsordning eventuellt kan tolkas så, att de syftar till att ge övervakningskommittén en mer vidsträckt uppgift, vilket John Dalli har gjort gällande, kan i vilket fall som helst inte påverka ovanstående överväganden, eftersom denna arbetsordning, som antagits med stöd av artikel 11.6 i förordning nr 1073/1999, inte kan ändra bestämmelserna i förordningen.
- 198 Vad för det första gäller argumentet att Olaf var skyldig att avvakta tills övervakningskommittén hade avslutat sitt uppdrag innan den överlämnade sin rapport till de nationella rättsliga myndigheterna, ska det understrykas att någon sådan skyldighet inte följer av bestämmelserna i förordning nr 1073/1999.
- 199 Denna skyldighet skulle dessutom kunna försena de nationella rättsliga myndigheternas beaktande av slutsatserna utan att det framstår som nödvändigt för att övervakningskommittén ska kunna fullgöra sin specifika uppgift, eftersom det inte ankommer på kommittén att motsätta sig ett överlämnande av uppgifter till de nationella rättsliga myndigheterna, utan endast att systematiskt kontrollera Olafs praxis på området.
- 200 Tribunalen gjorde således inte någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 162 i den överklagade domen slog fast att överlämnandet av rapporten till de maltesiska rättsliga myndigheterna innan övervakningskommittén hade yttrat sig i frågan inte utgjorde något åsidosättande av en unionsrättslig bestämmelse.
- 201 Vad för det andra gäller den tid som förflöt från det att ärendet hänsköts till övervakningskommittén till dess att rapporten överlämnades till de maltesiska myndigheterna, gjorde tribunalen en riktig bedömning när den i punkt 153 i den överklagade domen konstaterade att det i artikel 11.7 i förordning nr 1073/1999 föreskrivs en skyldighet att underrätta kommittén om de ärenden där det är nödvändigt att överlämna information till de nationella rättsliga myndigheterna, utan att det anges hur lång tid kommittén ska ha för att utföra en kontroll före överlämnandet.
- 202 Även om det i samarbetsavtalet visserligen föreskrivs att de handlingar som ska överlämnas till övervakningskommittén enligt detta avtal ”i regel” ska överlämnas till övervakningskommittén fem arbetsdagar innan information överlämnas till de nationella rättsliga myndigheterna, framgår det av själva ordalydelsen i avtalet, såsom tribunalen har påpekat i denna punkt, att denna frist är vägledande och att Olaf följaktligen kan avvika från den.

- 203 Eftersom det med hänsyn till övervakningskommitténs specifika uppgift under alla omständigheter inte är nödvändigt att kommittén yttrar sig före överlämnandet, måste Olaf anses förfoga över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa den dag då den överlämnar informationen till de nationella rättsliga myndigheterna. Olaf kan således besluta om en sådan överföring av information innan den tidsfrist som anges i samarbetsavtalet har löpt ut utan att ordföranden i övervakningskommittén först har gett sitt samtycke till detta.
- 204 Under dessa omständigheter kan tribunalen inte anses ha gjort en felaktig rättslig kvalificering av de faktiska omständigheterna när den fann att Olaf, med hänsyn till utredningens betydelse och känsliga karaktär samt till den omständigheten att John Dalli redan hade sagt upp sig från sitt ämbete som kommissionär – utan att uppenbart överskrida sitt utrymme för skönsmässig bedömning – kunde anse det lämpligt att överlämna sin rapport till de maltesiska myndigheterna redan den 19 oktober 2012, trots att övervakningskommittén inte hade fått tillgång till hela akten förrän dagen innan.
- 205 För det tredje finner domstolen att John Dallis påstående att handlingarna i målet har missuppfattats på grund av att ordföranden för övervakningskommittén, i motsats till vad tribunalen påpekade i punkt 160 i den överklagade domen, inte godtog att Olafs rapport överlämnades till de maltesiska rättsliga myndigheterna innan fristen på fem dagar löpt ut, ska underkännas som verkningslös. Det framgår nämligen av punkt 203 i förevarande dom att även om det antas att tribunalen felaktigt hade funnit att övervakningskommitténs ordförande hade godkänt behovet av att snabbt överlämna rapporten till de maltesiska myndigheterna, kan ett sådant fel inte påverka bedömningen i punkt 164 i den överklagade domen att Olaf hade kunnat överföra informationen utan att åsidosätta de tillämpliga bestämmelserna i unionsrätten.
- 206 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den femte grunden, eftersom den delvis är verkningslös och ska underkännas i övrigt.

Den sjätte grunden: Oskuldspresumtionen

Den sjätte grundens andra del

– Parternas argumentation

- 207 Genom den sjätte grundens andra del, som ska prövas först, har John Dalli gjort gällande att tribunalens skäl avseende bedömningen av Olafs direktörs uttalanden vid en presskonferens är motstridiga, eftersom tribunalen i punkt 176 i den överklagade domen konstaterade dels att Olafs generaldirektör hade bekräftat att John Dalli inte hade reagerat på de ifrågavarande handlingarna, vilka han kände till, dels att Olafs direktörs uttalanden inte återspeglade klagandens skuld.
- 208 Tribunalen utelämnade dessutom viss bevisning genom att inte beakta en rad negativa påståenden från Olafs generaldirektör vid den presskonferens som hölls av honom.
- 209 Kommissionen anser att överklagandet inte kan vinna bifall på den sjätte grundens andra del.

– *Domstolens bedömning*

- 210 I punkt 176 i den överklagade domen påpekade tribunalen att de konstateranden rörande de faktiska omständigheterna som Olafs generaldirektör hade gjort bland annat avsåg ”den kännedom [som John Dalli] hade om ifrågasättande handlingar och att han inte hade reagerat på detta”. Tribunalen fann vidare att ”dessa konstateranden inte kan anses ha framförts på ett sätt som syftar till att visa sökandens skuld eller leda allmänheten att tro på hans skuld”.
- 211 Tribunalen beskrev således i denna punkt de faktiska omständigheter som Olafs generaldirektör hade anfört vid presskonferensen den 17 oktober 2012, innan tribunalen gjorde en bedömning av det sätt på vilket Olafs direktör lade fram dessa uppgifter. I samma punkt 176 i den överklagade domen utvecklade tribunalen för övrigt denna andra uppfattning genom att beskriva de försiktighetsåtgärder som Olafs generaldirektör hade vidtagit för att undvika att hans uttalanden kunde tolkas som ett fastställande av John Dallis skuld.
- 212 Påståendet om att denna punkt i den överklagade domen innehåller motstridiga domskäl saknar grund och kan följaktligen inte godtas.
- 213 Vad beträffar argumentet att viss bevisning utelämnats, ska det påpekas att John Dalli har hävdats att tribunalen inte bortsåg från bevisning, utan missuppfattade en del av bevisningen som tribunalen faktiskt bedömde, nämligen transkriptionen av den presskonferens som Olafs direktör höll den 17 oktober 2012. Den sjätte grundens andra del har för övrigt återopats under rubriken ”Missuppfattning av bevisning”.
- 214 Det framgår visserligen av denna transkription att Olafs generaldirektör under presskonferensen på ett kritiskt sätt redogjorde för John Dallis agerande i egenskap av kommissionsledamot och lät förstå att han kunde vara kopplad till viss bedräglig verksamhet.
- 215 Det framgår emellertid inte av nämnda transkription att Olafs generaldirektör klart skulle ha påstått att John Dalli hade begått brottsliga gärningar.
- 216 Även om transkriptionen av den aktuella presskonferensen med rätta kan tolkas på olika sätt, kan tribunalen under dessa omständigheter inte anses ha missförstått denna transkription genom att uppenbart överskrida ramarna för en skälig bedömning av denna handling.
- 217 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den sjätte grundens andra del.

Den sjätte grundens första del

– *Parternas argument*

- 218 I den sjätte grundens första del har John Dalli gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning vad gäller räckvidden av principen om oskuldspresumtion.
- 219 För det första misstog sig tribunalen när det gäller de kriterier som gör det möjligt att säkerställa en balans mellan denna princip och yttrandefriheten genom att i punkt 175 i den överklagade domen hänvisa till Olafs rätt att informera allmänheten så exakt som möjligt, trots att en sådan rätt inte har slagits fast i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen).
- 220 För det andra gjorde tribunalen en oriktig bedömning när den slog fast att den omständigheten att vissa uppgifter som avgavs vid den presskonferens som Olaf anordnade redan fanns med i pressmeddelandena som tidigare hade offentliggjorts av John Dalli eller av kommissionen kunde

motivera vissa åsidosättanden av oskuldspresumtionen eller den princip om iakttagande av tystnadsplikt som följer av artikel 339 FEUF. Tribunalen kunde inte heller, i punkt 177 i den överklagade domen, göra bedömningen att det pressmeddelande som John Dalli hade offentliggjort avsåg Olafs slutsatser, eftersom detta pressmeddelande hade utfärdats innan Olafs rapport offentliggjordes.

- 221 För det tredje gjorde tribunalen även en felaktig rättstillämpning när den i punkt 179 i den överklagade domen fann att det var en relevant omständighet att det pressmeddelande som Olaf senare offentliggjorde syftade till att korrigera felaktig information som spridits av media.
- 222 Kommissionen har gjort gällande att den sjätte grundens första del delvis inte kan tas upp till sakprövning och att den i övriga delar ska underkännas.

– *Domstolens bedömning*

- 223 Vad för det första gäller de kriterier som tribunalen har fastställt för att säkerställa en balans mellan oskuldspresumtionen och yttrandefriheten, ska det erinras om att oskuldspresumtionen anges i artikel 48 i stadgan, vilken motsvarar artikel 6.2 och 6.3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), såsom framgår av förklaringarna avseende stadgan. Av detta följer att artikel 6.2 och 6.3 i Europakonventionen, i enlighet med artikel 52.3 i stadgan, ska beaktas vid tolkningen av artikel 48 i stadgan som gräns för minimiskydd (dom av den 5 september 2019, AH m.fl. (Oskuldspresumtion), C-377/18, EU:C:2019:670, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 224 Såsom tribunalen påpekade i punkt 173 i den överklagade domen följer det av Europadomstolens praxis dels att det är fråga om kränkning av principen om oskuldspresumtion om ett rättsligt avgörande eller ett offentligt uttalande rörande en tilltalad innehåller ett klart uttalande – trots att den tilltalades ansvar inte har fastställts i enlighet med lag – om att vederbörande har begått det aktuella brottet, dels att även om myndigheterna får upplysa allmänheten om pågående brottsutredningar, måste det ske med all den diskretion och med all den återhållsamhet som iakttagande av oskuldspresumtionen påkallar (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 22 maj 2014, Ilgar Mammadov mot Azerbajdzjan, CE:ECHR:2014:0522JUD001517213, § § 125 och 126).
- 225 Det kan visserligen konstateras, såsom John Dalli har gjort gällande, att denna rättspraxis inte har gett myndigheterna rätt att så detaljerat som möjligt informera allmänheten om åtgärder som vidtas i samband med eventuella funktionsstörningar eller bedrägerier.
- 226 I punkt 175 i den överklagade domen slog tribunalen emellertid inte fast att Olaf hade denna möjlighet, utan att det vid en rimlig avvägning mellan de föreliggande intressena skulle beaktas att Olaf hade ett intresse av att säkerställa att allmänheten fick sådan information.
- 227 I samband med bedömningen i nämnda punkt 175 av de uttalanden som Olafs generaldirektör gjorde vid presskonferensen den 17 oktober 2012 preciserade även tribunalen att uttalandena var måttfulla och att Olafs direktör hade visat prov på nödvändig återhållsamhet. Tribunalen tillämpade således de kriterier som följer av Europadomstolens praxis (se punkt 224 ovan).
- 228 Tribunalen gjorde följaktligen inte någon felaktig rättstillämpning i punkt 175 i den överklagade domen vad gäller de kriterier som ska tillämpas för att pröva huruvida Olaf hade åsidosatt principen om oskuldspresumtion.

- 229 För det andra ska de övriga argument som John Dalli har anfört till stöd för den sjätte grundens första del anses vara verkningslösa, med tillämpning av den praxis från domstolen som nämns i punkt 103 ovan, eftersom de avser domskäl som tribunalen angett för fullständighetens skull.
- 230 Det följer nämligen av det ovan anförda dels att underkännandet av den anmärkning som framställdes i första instans avseende ett åsidosättande av oskuldspresumtionen bland annat grundades på motiveringen att Olafs generaldirektör hade visat prov på nödvändig återhållsamhet vid presentationen av Olafs slutsatser, dels att de omständigheter som anges i punkt 176 i den överklagade domen, vilka ligger till grund för denna motivering, inte på ett giltigt sätt har bestritts av John Dalli.
- 231 Eftersom denna motivering är tillräcklig för att, i enlighet med den rättspraxis som nämnts i punkterna 223 och 224 i förevarande dom, slå fast att de uttalanden som gjordes av Olafs generaldirektör inte stred mot artikel 48 i stadgan, är de ytterligare skäl som tribunalen angav i punkterna 175 och 177 i den överklagade domen, vilka i huvudsak avser att vissa uppgifter redan hade spridits av kommissionen eller av John Dalli, inte nödvändiga för att motivera tribunalens bedömning i punkt 178 i den överklagade domen.
- 232 För det tredje är argumentet att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i punkt 179 i den överklagade domen verkningslöst.
- 233 Det framgår således av punkt 180 i den överklagade domen att tribunalen, med hänsyn till innehållet i pressmeddelandet av den 19 oktober 2012, ansåg att Olaf genom detta pressmeddelande på ett legitimt sätt hade informerat allmänheten med all den diskretion och med all den återhållsamhet som krävdes.
- 234 Eftersom denna motivering är tillräcklig för att, i enlighet med den rättspraxis som nämnts i punkterna 223 och 224 i förevarande dom, slå fast att Olaf hade iakttagit oskuldspresumtionen när den utfärdade nämnda pressmeddelande, vilket inte har ifrågasatts i förevarande överklagande, ska de övriga argument som tribunalen har anfört i detta avseende anses ha anförts för fullständighetens skull.
- 235 Följaktligen är den sjätte grundens första del delvis verkningslös och ska i övriga delar underkännas. Av detta följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den sjätte grunden.

Den sjunde grunden: Bedömningen av den ideella skadan

Parternas argument

- 236 Genom den sjunde grunden har Dalli gjort gällande att tribunalen, i punkt 225 i den överklagade domen, gjorde en felaktig rättstillämpning och missuppfattade ansökan i första instans genom att finna att det inte hade visats att det påtalade agerandet från kommissionens eller Olafs sida var så allvarligt att det kunde orsaka honom skada.
- 237 Kommissionen har gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den sjunde grunden, eftersom den är verkningslös eller, i andra hand, ska underkännas.

Domstolens bedömning

- 238 Det framgår uttryckligen av punkt 218 i den överklagade domen att tribunalen prövade den påstådda skadan och orsakssambandet för fullständighetens skull, eftersom den i punkt 217 i den överklagade domen fann att John Dalli inte hade visat att vare sig Olaf eller kommissionen hade gjort sig skyldiga till något rättsstridigt handlande.

- 239 Eftersom överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser grunderna 1–6, finner domstolen att John Dalli inte med framgång har bestritt tribunalens konstaterande i punkt 217 i den överklagande domen.
- 240 Det framgår dessutom av domstolens praxis (se punkt 42 ovan) att om det inte har visats att ett rättsstridigt handlande kan läggas en unionsinstitution till last, ska skadeståndstalan ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva om skadan verkligen föreligger eller om det finns ett orsakssamband mellan denna institutions handlande och den åberopade skadan.
- 241 Härav följer att den sjunde grunden ska anses verkningslös med tillämpning av den praxis från domstolen som nämns i punkt 103 i förevarande dom, eftersom den avser domskäl som tribunalen angett för fullständighetens skull.
- 242 Av det ovan anförda följer att överklagandet ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 243 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas.
- 244 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska gälla i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 245 Kommissionen har yrkat att John Dalli ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom John Dalli har tappat målet, ska han bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) Överklagandet ogillas.**
- 2) John Dalli ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen.**

Underskrifter