



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 13 januari 2022 *

”Överklagande – Utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) – Utredningsrapporter – Ansökan om att det ska inledas en utredning avseende hur Olaf genomfört tidigare utredningar – Ansökan om att få tillgång till handlingar – Skrivelse om avslag – Artikel 263 FEUF – Beslut mot vilket talan om ogiltigförklaring kan väckas – Frist för att väcka talan – Talan mot en skrivelse som bekräftar Olafs utredningsrapporter – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Artikel 6 och artikel 7.2 – Skyldighet att informera den sökande om dennes rätt att inge en bekräftande ansökan”

I mål C-351/20 P,

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

Liviu Dragnea, Bukarest (Rumänien), företrädd av C. Toby, O. Riffaud och B. Entringer, 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 (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden på andra avdelningen A. Prechal, tillika tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna J. Passer (referent), F. Biltgen, L.S. Rossi och N. Wahl,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: engelska.

och efter att den 15 juli 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Livi Dragnea har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 12 maj 2020, Dragnea/kommissionen (T-738/18, ej publicerat, EU:T:2020:208) (nedan kallat det överklagade beslutet). Genom detta beslut ogillade tribunalen Livi Dragneas talan om ogiltigförklaring av en skrivelse som upprättats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) den 1 oktober 2018 avseende dels en vägran att inleda en utredning om hur två tidigare utredningar hade genomförts, dels en vägran att ge tillgång till handlingar som rör dessa utredningar (nedan kallad den omtvistade skrivelsen).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning (EU, Euratom) nr 883/2013

- 2 Enligt artikel 2 led 5 i 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) avses med ”berörd person” ”en person eller ekonomisk aktör som misstänks för bedrägerier, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen och som därför är under utredning av Olaf”.
- 3 I artikel 5 i förordningen, med rubriken ”Inledande av utredningar”, föreskrivs följande:

”1. Generaldirektören får inleda en utredning när det föreligger skäligen misstanke, som även kan vara grundad på information från tredje part eller anonymt lämnad information, om att det har förekommit bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Generaldirektörens beslut om att inleda en utredning eller inte ska fattas med hänsyn till Olafs årliga förvaltningsplan och de utredningsprioriteringar som fastställs i enlighet med artikel 17.5. Beslutet ska även ta hänsyn till att Olafs resurser ska utnyttjas effektivt och till att de resurser som används ska stå i proportion till saken. Vid interna utredningar ska särskild hänsyn tas till vilken institution, vilket organ eller vilken byrå som på bästa sätt kan genomföra dem, med särskild tanke på omständigheterna, ärendets faktiska eller potentiella ekonomiska följder och sannolikheten för eventuell rättslig uppföljning.

2. Beslut om externa utredningar ska fattas av generaldirektören, antingen på eget initiativ eller på begäran av en berörd medlemsstat eller av unionens institutioner, organ eller byråer.

Beslut om interna utredningar ska fattas av generaldirektören, antingen på eget initiativ eller på begäran av den institution, det organ eller den byrå där utredningen ska utföras, eller av en medlemsstat.

...

4. Inom två månader från det att Olaf mottagit en sådan begäran som avses i punkt 2 ska ett beslut fattas om att inleda en utredning eller inte. Beslutet ska utan dröjsmål delges den medlemsstat, den institution, det organ eller den byrå som gjort förfrågan. Beslut om att inte inleda en utredning ska motiveras. Om Olaf, när denna period på två månader löpt ut, inte har fattat något beslut ska detta anses utgöra ett beslut om att inte inleda någon utredning.

När en tjänsteman, en övrig anställd, en ledamot av en institution eller ett organ, en chef för en byrå eller en anställd enligt artikel 22a i tjänsteföreskrifterna lämnar information till Olaf om misstänkta bedrägerier eller oegentligheter ska Olaf upplysa den personen om huruvida saken kommer att leda till en utredning eller inte.

...”

- 4 I artikel 9 i nämnda förordning, med rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”, anges de processuella garantier som personer som berörs av Olafs utredningar ska åtnjuta. I artikel 9.4 föreskrivs särskilt att ”berörda personer [ska] när en utredning är klar och innan slutsatser dras om namngivna personer, beredas tillfälle att yttra sig om omständigheter som gäller dem”.
- 5 Artikel 11 i samma förordning har rubriken ”Utredningsrapport och uppföljning av utredningar”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs att när Olaf har avslutat en utredning ska en rapport upprättas som särskilt ska redogöra för förfarandet, de omständigheter som konstaterats och deras preliminära juridiska innebörd, och i förekommande fall åtföljas av rekommendationer om huruvida unionens institutioner eller behöriga myndigheter i den berörda medlemsstaten bör vidta åtgärder eller inte.

Förordning (EU) nr 1049/2001

- 6 Artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) har rubriken ”Ansökningar”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”En ansökan om tillgång till en handling skall inges i skriftlig form på valfritt sätt, inklusive i elektronisk form, på ett av de språk som anges i [artikel 55 FEU] och vara tillräckligt utförlig för att institutionen skall kunna identifiera handlingen. Sökanden är inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan.”
- 7 I artikel 7 i förordningen, med rubriken ”Behandling av ursprungliga ansökningar”, föreskrivs följande:

”1. En ansökan om tillgång till en handling skall behandlas skyndsamt. En bekräftelse om mottagande skall skickas till sökanden. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökningen helt eller delvis har avslagits och upplysa sökanden om dennes rätt att göra en bekräftande ansökan i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

2. Om ansökningen helt eller delvis avslås får sökanden inom 15 arbetsdagar efter att ha mottagit institutionens besked ge in en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning.

...

4. Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen skall sökanden ha rätt att inge en bekräftande ansökan.”

- 8 Artikel 8 i förordningen, med rubriken ”Behandling av bekräftande ansökningar”, har följande lydelse:

”1. En bekräftande ansökan skall behandlas skyndsamt. Institutionen skall inom 15 arbetsdagar efter det att en sådan ansökan registrerats antingen bevilja tillgång till den begärda handlingen och ge tillgång till den i enlighet med artikel 10 inom samma tidsfrist, eller skriftligen ange skälen för att ansökan helt eller delvis har avslagits. Om en ansökan helt eller delvis avslås skall institutionen underrätta sökanden om de rättsmedel som finns, nämligen att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen enligt de villkor som anges i artikel 263 respektive 228 [FEUF].

...

3. Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen, skall ansökan anses ha avslagits och sökanden skall ha rätt att väcka talan mot institutionen och/eller framföra klagomål till ombudsmannen i enlighet med relevanta bestämmelser i [EUF-fördraget].”

Bakgrund till tvisten

- 9 Den 10 februari 2015 inledde Olaf två utredningar angående misstänkta bedrägerier avseende två vägbyggnadsprojekt i Rumänien (nedan kallade de tidigare utredningarna). Projekten hade tilldelats av Teleormans regionstyrelse (Rumänien) och finansierades av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf).
- 10 Olaf avslutade dessa utredningar den 30 maj och den 16 september 2016. I sina slutrapporter drog Olaf slutsatsen att två kriminella grupper hade skapats och att det misstänktes att ett stort antal handlingar hade förfalskats i syfte att olagligen erhålla unionens medel.
- 11 Dessutom rekommenderade Olaf Europeiska kommissionen att återkräva de berörda beloppen, varvid den rumänska myndigheten för korruptionsbekämpning rekommenderades att inleda en brottsutredning på grund av handlingar som stred mot unionens ekonomiska intressen.
- 12 Olaf klassade Teleormans regionstyrelse som en av de tidigare utredningarna ”berörd person”, i den mening som avses i artikel 2 led 5 i förordning nr 883/2013. Liviu Dragnea, som var ordförande för denna styrelse vid tiden för de omständigheter som utreddes, klassades däremot inte som ”berörd person”.
- 13 Den 13 november 2017 tillkännagav den rumänska myndigheten för korruptionsbekämpning att ett straffrättsligt förfarande hade inletts avseende bedrägerier avseende unionens medel, bildandet av en kriminell organisation, och maktmissbruk.

- 14 Samma dag offentliggjorde Olaf ett pressmeddelande i vilket det tillkännagavs att denna brottsutredning hade inletts. Olaf nämnde härvid uttryckligen Liviu Dragnea och betonade vilken betydelse dess tidigare utredningar hade för de nationella myndigheternas beslut att inleda ett straffrättsligt förfarande.
- 15 Den 1 juni 2018 skrev Liviu Dragnea till Olaf med en begäran att Olaf skulle yttra sig över slutsatserna i dess analys av slutrapporterna, vilka rörde både sakfrågor och förfarandefrågor.
- 16 Genom skrivelse av den 10 juli 2018 underrättade Olaf Liviu Dragnea om att Olaf avstod från att yttra sig i sak, eftersom ärendet var föremål för en utredning från behöriga nationella myndigheter. Olaf lämnade dessutom förtydliganden avseende de processuella frågor som Liviu Dragnea hade tagit upp.
- 17 Den 22 augusti 2018 skrev Liviu Dragnea till Olaf och begärde att Olaf dels skulle inleda en utredning om de tidigare utredningarna, dels ge honom tillgång till flera handlingar i utredningsakterna (nedan kallad skrivelsen av den 22 augusti 2018).
- 18 Genom den omtvistade skrivelsen underrättade Olaf Liviu Dragnea bland annat om att de tidigare utredningarna hade genomförts i enlighet med gällande bestämmelser och att Olaf inte ansåg att de punkter som Liviu Dragnea hade tagit upp utgjorde uppgifter som kunde motivera att en utredning avseende tidigare utredningar skulle inledas. Olaf angav dessutom att eftersom Liviu Dragnea inte var en "berörd person" i förhållande till de tidigare utredningarna, kunde han inte åberopa de processuella rättigheter som avses i artikel 9 i förordning nr 883/2013 och inte heller få tillgång till de handlingar som han hade begärt tillgång till.

Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

- 19 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 11 december 2018 väckte Liviu Dragnea talan om ogiltigförklaring av den omtvistade skrivelsen.
- 20 När det gäller vägran att inleda en utredning avseende genomförandet av tidigare utredningar gjorde Liviu Dragnea gjort gällande att rätten till försvar, såsom den fastställs i bland annat artikel 9 i förordning nr 883/2013, hade åsidosatts. Han åberopade vidare åsidosättande av principen om god förvaltningssed och hävdade att en rad bedömningsfel hade begåtts under tidigare undersökningar eller i sammanhang som påverkar de rapporter genom vilka utredningarna avslutades.
- 21 När det gäller vägran att ge tillgång till handlingarna gjorde Liviu Dragnea gällande att artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt artikel 4.2 och artikel 7 i förordning nr 1049/2001 hade åsidosatts.
- 22 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 6 mars 2019 framställde kommissionen, med stöd av artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler, en invändning om rättegångshinder avseende denna talan.
- 23 Liviu Dragnea yttrade sig över denna invändning om rättegångshinder den 18 april 2019.

- 24 Genom det överklagade beslutet fann tribunalen att handlingarna i målet innehöll tillräckliga upplysningar och beslutade med stöd av artikel 130.1 och 130.7 i rättegångsreglerna att pröva kommissionens begäran utan vidare handläggning och avvisade talan.
- 25 I sin invändning om rättegångshinder anförde kommissionen två grunder för avvisning. När det, för det första, gäller invändningen om rättegångshinder på grund av att Olafs vägran att inleda en utredning om genomförandet av tidigare utredningar inte utgör en rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, påpekade tribunalen dels att det inte finns någon bestämmelse i förordning nr 883/2013 som ger fysiska och juridiska personer – oavsett om det rör sig om ”berörda personer” i den mening som avses i denna förordning eller inte – rätt att begära att Olaf ska inleda en utredning avseende sina egna utredningar för att avgöra om de processuella garantier som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 883/2013 har iakttagits, dels att det framgår av denna förordning att fysiska eller juridiska personer kan meddela Olaf upplysningar om missgärningar, utan att detta innebär att Olaf är skyldig att inleda ett administrativt förfarande.
- 26 Under dessa omständigheter fann tribunalen att Olafs vägran att inleda en utredning om genomförandet av tidigare utredningar inte kunde anses utgöra en rättsakt som har bindande rättsverkningar som kan påverka Liviu Dragneas intressen genom att väsentligt förändra hans rättsliga ställning.
- 27 Tribunalen tillade, för det första, att även om det antas att Olafs i den omtvistade skrivelsen uttryckta vägran att inleda en utredning om genomförandet av de tidigare utredningarna ska tolkas som en vägran att ändra eller ifrågasätta slutrapporterna, så kan nämnda vägran inte heller anses utgöra ett beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Eftersom de rapporter och rekommendationer som Olaf har utarbetat till följd av en extern eller intern utredning och som överlämnats till medlemsstaternas behöriga myndigheter endast utgör rekommendationer eller yttranden som saknar bindande rättsverkningar, skulle ett godtagande av en talan mot en sådan vägran vara detsamma som att kringgå den omständigheten att sådana rapporter och rekommendationer inte kan angripas.
- 28 För det andra fann tribunalen att en annan slutsats än den som avses i föregående punkt även skulle leda till ett kringgående av fristen för att väcka talan om ogiltigförklaring, eftersom Liviu Dragnea i förevarande fall, även om det antas att rapporterna och rekommendationerna utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas, låtit nämnda frist löpa ut.
- 29 För det tredje fann tribunalen att slutsatsen att talan om ogiltigförklaring inte kunde tas upp till sakprövning inte skapade en lucka i systemet för domstolsskydd av unionens rättigheter, bland annat mot bakgrund dels av möjligheten för den nationella domstol vid vilken talan väckts, inom ramen för det straffrättsliga förfarande som eventuellt inlemts på grundval av information som Olaf överlämnat till de nationella myndigheterna, att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen med stöd av artikel 267 FEUF, dels av den omständigheten att en rättsstridighet som begåtts av Olaf, och som inte avser en talan mot vilken talan kan väckas, i förekommande fall kan sanktioneras inom ramen för en skadeståndstalan.
- 30 Vad för det andra gäller invändningen om rättegångshinder på grund av att vägran att ge tillgång till handlingarna inte är en rättsakt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i förordning nr 1049/2001, slog tribunalen fast att Liviu Dragnea inte kunde grunda sin ansökan om tillgång till handlingar direkt på en bestämmelse i primärrätten, såsom artikel 42 i stadgan.

- 31 Tribunalen fann vidare att under de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet kunde en vägran att ge tillgång till de begärda handlingarna inte anses utgöra en slutlig rättsakt som antagits i enlighet med artiklarna 7 och 8 i förordning nr 1049/2001 och följaktligen inte heller som en rättsakt mot vilken en talan om ogiltigförklaring kan väckas i enlighet med samma förordning.
- 32 Tribunalen konstaterade för det andra att det var först i de inlagor som ingetts till den som Liviu Dragnea för första gången preciserade att den ansökan om tillgång till handlingar som han hade formulerat i skrivelsen av den 22 augusti 2018 framställdes med stöd av artikel 6 i förordning nr 1049/2001.
- 33 För det andra ansåg tribunalen att det klart framgick av innehållet i den omtvistade skrivelsen att Olaf behandlade ansökan om tillgång till handlingar som en begäran om tillgång till handlingarna i de tidigare utredningarna och inte som en ursprunglig ansökan, i den mening som avses i artiklarna 6 och 7 i förordning nr 1049/2001, och att Olaf hade fog för att behandla nämnda ansökan på detta sätt, eftersom Liviu Dragnea, i skrivelsen av den 22 augusti 2018, hela tiden avsåg förordning nr 883/2013.
- 34 För det tredje fann tribunalen, efter att ha konstaterat att Liviu Dragnea inte hade ingett någon bekräftande ansökan, i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, att eftersom Olaf hade gjort en riktig bedömning när den behandlade Liviu Dragneas ansökan som en begäran om tillgång till utredningsakten och inte som en ursprunglig ansökan, i den mening som avses i artiklarna 6 och 7 i nämnda förordning, hade kommissionen inte åsidosatt artikel 7.1 i samma förordning genom att underlåta att informera Liviu Dragnea om hans rätt att inge en sådan bekräftande ansökan.

Parternas yrkanden

- 35 Liviu Dragnea har yrkat att domstolen ska
- upphäva det överklagade beslutet,
 - fastställa att talan om ogiltigförklaring kan upptas till prövning,
 - fastställa att kommissionen åsidosatt artikel 9.1, 9.2 och 9.4 i förordning nr 883/2013, hans rätt till försvar, inbegripet rätten att yttra sig, oskuldspresumtionen, den allmänna unionsrättsliga principen om god förvaltningssed och hans rättigheter genom att avslå ansökan om tillgång till handlingar, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna för överklagandet.
- 36 Liviu Dragnea har dessutom yrkat att domstolen ska vidta en åtgärd för bevisupptagning och förelägga kommissionen att inkomma med samtliga handlingar avseende tidigare undersökningar.
- 37 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet såsom ogrundat,
 - avslå begäran om bevisupptagning, och

- förplikta Liviu Dragnea att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 38 Liviu Dragnea har åberopat två grunder till stöd för sitt överklagande. Genom den första grunden, som avser åsidosättande av förordning nr 883/2013 och artikel 47 i stadgan, har Liviu Dragnea kritiserat det överklagade beslutet i den del tribunalen avvisade hans talan om ogiltigförklaring i den del den avsåg Olafs vägran att inleda en utredning om genomförandet av tidigare utredningar. Genom den andra grunden, som avser åsidosättande av artiklarna 6 och 7 i förordning nr 1049/2001, har han kritiserat det överklagade beslutet i den del tribunalen avvisade hans talan om ogiltigförklaring i den del den avsåg Olafs vägran att ge tillgång till de handlingar som användes i samband med dess tidigare utredningar.

Den första grunden: Åsidosättande av förordning nr 883/2013 och artikel 47 i stadgan

Parternas argument

- 39 Genom den första grundens första del kritiserar Liviu Dragnea den slutsats som tribunalen drog i punkt 36 i det överklagade beslutet, nämligen att Olafs vägran att inleda en utredning om genomförandet av tidigare utredningar inte utgör ett beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, samt de överväganden som tribunalen anförde i punkterna 33 och 34 i nämnda beslut till stöd för denna slutsats. Enligt Liviu Dragnea följer denna slutsats av att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den fann att han inte kunde kvalificeras som "berörd person", i den mening som avses i artikel 2 led 5 i förordning nr 883/2013, att han inte kunde göra gällande någon rätt till en rättvis rättegång inom ramen för utredningen och att Olafs rapporter inte hade någon betydande inverkan på senare nationella straffrättsliga förfaranden. Enligt Liviu Dragnea har Olaf berövat honom de processuella garantier som avses i artikel 9 i förordning nr 883/2013 genom att inte anse honom vara en "berörd person, trots att han i själva verket stod i centrum i utredningarna i egenskap av ordförande för Teleormans regionstyrelse och denna nationella enhet ansågs vara en "berörd person", i den mening som avses i artikel 2 led 5 i samma förordning. Olafs rapporter har emellertid haft en betydande inverkan på den rumänska korruptionsmyndighetens beslut att vidta åtgärder mot honom, vilket framgår av pressmeddelandena av den 13 november 2017 från Olaf och från den rumänska myndigheten för bekämpning av korruption. Dessa rapporter ansågs nämligen utgöra avgörande bevisning under det nationella straffrättsliga förfarandet. Liviu Dragnea menar att domen av den 8 juli 2008, Franchet och Byk/kommissionen (T-48/05, EU:T:2008:257), är den lämpliga grunden, på grundval av vilken det ska prövas huruvida hans talan kan tas upp till sakprövning.
- 40 Genom den första grundens andra del har Liviu Dragnea gjort gällande att om hans talan avvisas, så skulle detta innebära en brist i unionens system för domstolsskydd som strider mot kraven i artikel 47 i stadgan, eftersom Olafs rapporter och rekommendationer, i motsats till vad tribunalen slog fast i punkterna 40 och 41 i det överklagade beslutet, har en betydande inverkan på de nationella myndigheternas beslut om rättsliga åtgärder. Med hänsyn till att medlemsstaternas domstolar varken är behöriga att pröva Olafs inledande utredningar mot bakgrund av unionsrätten eller att pröva deras lagenlighet, och eftersom Olafs rättsstridiga utredningsakter inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, utan endast en skadeståndstalan, kan en sådan talan inte anses utgöra ett effektivt rättsmedel, i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

- 41 Kommissionen har gjort gällande att den första grunden är verkningslös och att den i vart fall inte kan leda till bifall för överklagandet.

Domstolens bedömning

- 42 Domstolen menar att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 30 i det överklagade beslutet erinrade om att när ett beslut från kommissionen, såsom i förevarande fall, är negativt, ska detta beslut bedömas i förhållande till arten av den ansökan som det utgör svaret på (beslut av den 6 april 2006, GISTI/kommissionen, C-408/05 P, ej publicerat, EU:C:2006:247, punkt 10 och där angiven rättspraxis), det vill säga, såsom tribunalen konstaterade i punkt 31 i samma beslut, ansökan till Olaf att denna myndighet ska inte inleda en utredning av hur tidigare utredningar genomförts.
- 43 I motsats till vad Liviu Dragnea har gjort gällande genom den första delen av den grund som avser punkterna 33, 34 och 36 i det överklagade beslutet, gjorde tribunalen en riktig bedömning när den i nämnda punkt 36, med stöd av de överväganden som anges i punkterna 33–35 i nämnda beslut, slog fast att Olafs vägran att inleda en utredning om genomförandet av tidigare utredningar inte kan anses utgöra en rättsakt som har sådana bindande rättsverkningar som kan påverka hans intressen, genom att klart förändra hans rättsliga ställning. Detta beslut kan således inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF.
- 44 Det ska för övrigt konstateras att Liviu Dragnea genom sina argument inte har kritiserat innehållet i det resonemang som tribunalen förde i punkterna 33–35 i det överklagade beslutet för att komma fram till slutsatsen i punkt 36 i nämnda beslut, utan har delat upp argumentationen kring frågan huruvida Olaf gjorde en riktig bedömning när den valde att i de tidigare utredningarna inte betrakta honom som en ”berörd person”, i den mening som avses i artikel 2 led 5 i förordning nr 883/2013.
- 45 Tribunalen gjorde nämligen en riktig bedömning när den, i punkt 33 i det överklagade beslutet, bland annat framhöll att det inte finns någon bestämmelse i förordning nr 883/2013 som ger fysiska och juridiska personer rätt att begära att Olaf ska inleda en utredning av sina egna tidigare utredningar, och detta oavsett om det rör sig om ”berörda personer”, i den mening som avses i artikel 2 led 5 i förordningen, eller inte.
- 46 En ”berörd person”, i den mening som avses i denna bestämmelse, definieras nämligen som ”en person eller ekonomisk aktör som misstänks för bedrägerier, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen och som därför är under utredning av Olaf”, och även en sådan person saknar rätt att begära att Olaf ska inleda en utredning av sina egna utredningar, varvid Olaf inte har någon skyldighet att på eget initiativ inleda en sådan utredning på grundval de upplysningar byrån erhållit.
- 47 Såsom kommissionen har gjort gällande fann tribunalen dessutom, i punkt 43 i det överklagade beslutet och med hänvisning till punkterna 37 och 38 i samma beslut, att om tribunalen bedömde talan mot bakgrund av de slutrapporter från Olaf som denna grundar sig på, vilket Liviu Dragnea föreslagit, vilket i så fall skulle innebära att talan avser Olafs vägran att ändra eller ifrågasätta dessa rapporter, så skulle en sådan talan leda till ett kringgående av fristen för att väcka talan om ogiltigförklaring av sådana rapporter.
- 48 Liviu Dragnea har genom sin första grund emellertid inte ifrågasatt tribunalens bedömning i detta avseende.

- 49 Eftersom talan i första instans inte formellt riktades mot de slutliga rapporterna från de tidigare utredningarna i sig, utan mot den omtvistade skrivelsen, genom vilken Olaf avslog Liviu Dragneas begäran om att inleda en utredning avseende genomförandet av de tidigare utredningarna, ska det erinras om att enligt domstolens fasta praxis utgör en rättsakt som inte innehåller några nya omständigheter i förhållande till en tidigare rättsakt en rättsakt som enbart bekräftar denna och den kan därför inte medföra att en ny tidsfrist för att väcka talan börjar löpa (beslut av den 23 oktober 2009, kommissionen/Potamianos och Potamianos/kommissionen, C-561/08 P och C-4/09 P, EU:C:2009:656, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 50 I förevarande fall har Liviu Dragnea, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 43 i sitt förslag till avgörande och såsom framgår av tribunalens konstateranden i det överklagade beslutet, i sina skrivelser till Olaf endast kritiserat Olafs slutsatser i de slutliga rapporterna om de tidigare utredningarna och de inlagor som ledde fram till dessa slutsatser, utan att anföra några nya och väsentliga omständigheter. Det framgår av samma konstateranden att Olafs svar, och särskilt den omtvistade skrivelsen, inte heller innehöll någon hänvisning till sådana uppgifter eller till en omprövning av Liviu Dragneas situation med hänsyn till nämnda rapporter.
- 51 Härav följer att när det gäller Olafs vägran att inleda en utredning om genomförandet av de tidigare utredningarna, utgör den omtvistade skrivelsen under alla omständigheter en rättsakt som enbart bekräftar de slutliga rapporter som upprättats efter dessa utredningar. Därför anser domstolen, utan att det i förevarande fall är nödvändigt att pröva frågan huruvida dessa rapporter utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 263 FEUF, att tribunalen gjorde rätt när den, i punkt 43 i det överklagade beslutet, slog fast att Liviu Dragneas talan, i det aktuella fallet och under alla omständigheter, inte kunde tas upp till sakprövning, eftersom detta skulle innebära ett åsidosättande av den tidsfrist inom vilken han i förekommande fall hade kunnat bestrida slutrapporterna från Olafs tidigare utredningar.
- 52 Mot bakgrund av det ovan anförda kan överklagandet inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.
- 53 Vad för det andra gäller den andra delen av denna grund, vilken avser att tribunalens konstaterande i det överklagade beslutet att talan inte kunde tas upp till sakprövning medför att det uppkommer brister i unionens system för domstolsskydd, erinrar domstolen inledningsvis om att det följer av artikel 256 FEUF, artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, artikel 168.1 d och artikel 169 i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för yrkandet om upphävande, vid äventyr av att överklagandet eller grunden annars ska avvisas (beslut av den 29 juni 2016, Ombudsmannen/Staelen, C-337/15 P, ej publicerat, EU:C:2016:670, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 54 Liviu Dragnea har emellertid inte uppfyllt dessa krav i sin formulering av den andra delen av den första grunden, vilken beskrivs i punkt 40 i förevarande dom. Trots att tribunalen, i punkterna 47–55 i det överklagade beslutet, prövade Liviu Dragneas argument i första instans avseende en sådan påstådd brist i unionens system för domstolsskydd genom att ta upp denna fråga i en rad rättsliga resonemang, har Liviu Dragnea i den andra delgrunden nöjt sig med att markera att han inte delar tribunalens bedömning i punkterna 40 och 41 i det överklagade beslutet, och i mycket kortfattade ordalag formulera några allmänna överväganden, utan att försöka förklara på vilket sätt de olika rättsliga utvecklingar som återfinns i punkterna 47–55 i nämnda beslut eventuellt bygger på en felaktig rättstillämpning.

- 55 Det ska i detta hänseende erinras om att det är uppenbart att en grund för överklagandet inte kan tas upp till sakprövning om den endast består av allmänna påståenden som inte innehåller några precisa uppgifter om vilka punkter i det angripna beslutet som eventuellt bygger på en felaktig rättstillämpning (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 29 juni 2016, Ombudsmannen/Staelen, C-337/15 P, ej publicerat, EU:C:2016:670, punkt 22 och där angiven rättspraxis). Enligt domstolens fasta praxis är det krav som domstolen erinrat om i punkt 53 i förevarande dom inte uppfyllt om den aktuella grunden inte innehåller något argument som särskilt syftar till att visa att det har skett en felaktig rättstillämpning i den överklagade domen och om dessa argument endast upprepar grunder och argument som redan har anförts vid tribunalen. Ett sådant överklagande utgör nämligen endast en begäran om omprövning av den ansökan som ingetts till tribunalen, vilket faller utanför domstolens behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2020, rådet m.fl./K. Chrysostomides Co. m.fl., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P och C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punkt 127 och där angiven rättspraxis).
- 56 Härav följer att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning såvitt avser den andra delen av den första grunden.
- 57 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den första grunden, eftersom den i vissa delar saknar stöd och i övriga delar inte kan tas upp till sakprövning.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 6 i förordning nr 1049/2001

Parternas argument

- 58 Enligt Liviu Dragnea gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den biföll kommissionens invändning om rättegångshinder med motiveringen att den vägran att ge tillgång till de handlingar som Olaf efterfrågat i den omtvistade skrivelsen inte utgjorde en rättsakt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i förordning nr 1049/2001. I synnerhet gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den, i punkt 69 i det överklagade beslutet, slog fast att vägran att ge tillgång till de handlingar som avses i skrivelsen av den 22 augusti 2018 inte kunde anses utgöra en slutgiltig rättsakt som antagits i enlighet med artiklarna 7 och 8 i förordningen. Tribunalen kom fram till denna slutsats efter att bland annat, i punkterna 64 och 65 i samma beslut, ha påpekat dels att det var först i samband med de inlagor som ingavs till tribunalen som Liviu Dragnea för första gången gjorde gällande att hans ansökan om tillgång grundade sig på artikel 6 i samma förordning, dels att det av den omtvistade skrivelsen klart framgår att Olaf inte hade behandlat ansökan som en begäran om tillgång till handlingarna i ärendet enligt nämnda artikel 6, utan uteslutande som en begäran om tillgång till handlingarna i utredningarna.
- 59 Tribunalen beaktade därigenom inte den omständigheten att det i artikel 6 i förordning nr 1049/2001, när det gäller ansökan om tillgång till handlingar, inte föreskrivs något annat formellt krav än att ansökan ska avfattas på något av unionens språk och vara tillräcklig utförlig för att institutionen ska kunna identifiera de aktuella handlingarna. Liviu Dragnea anser därför att eftersom kommissionen inte underrättade honom om hans rätt att inge en bekräftande ansökan enligt artikel 7.2 i nämnda förordning, borde Olafs avslag på ansökan om tillgång till handlingar ha betraktats som en slutlig rättsakt mot vilken en talan om ogiltigförklaring kan väckas.

- 60 Kommissionen har för det första gjort gällande att Liviu Dragnea genom sin andra grund har uppmanat domstolen att överpröva tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna, vilket faller utanför domstolens behörighet inom ramen för ett överklagande.
- 61 För det andra kunde Liviu Dragnea, enligt kommissionen, för att få tillgång till de begärda handlingarna, grunda sig antingen på rätten att få tillgång till handlingarna i ärendet enligt artikel 41.2 b i stadgan eller på allmänhetens rätt till tillgång till handlingar, vilken införts genom och regleras i förordning nr 1049/2001. I förevarande fall var det oklart på vilken rättslig grund Liviu Dragnea stödde sin ansökan om tillgång till de handlingar som avses i skrivelsen av den 22 augusti 2018, och denna skrivelse gav intryck av att den grundade sig på artikel 41.2 b i stadgan. Det var således normalt att Olaf i den omtvistade skrivelsen inte prövade ansökan om tillgång till handlingar mot bakgrund av förordning nr 1049/2001 och inte uppmärksammade Liviu Dragnea på möjligheten att inge en bekräftande ansökan enligt artikel 7 i förordning nr 1049/2001. Enligt kommissionen framgår det av domstolens praxis att en ansökan om tillgång till handlingar måste vara tillräckligt utförlig för att den berörda institutionen ska kunna besvara den. I detta sammanhang är de sökande skyldiga att lämna relevant information och de har en lojalitetsplikt när de framställer en sådan begäran.
- 62 För det tredje anser kommissionen att om Liviu Dragnea trots allt ansåg att hans ansökan om tillgång till handlingar grundade sig på denna förordning, så borde han ha lämnat in en bekräftande ansökan i enlighet med artikel 7 i förordning nr 1049/2001. Om Olafs ursprungliga svar förstods som en vägran, i den mening som avses i nämnda förordning, så skulle detta svar inte under några omständigheter ha kunnat anses utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas, med hänsyn till det förfarande i två steg som fastställs i samma förordning.

Domstolens bedömning

- 63 Domstolen erinrar inledningsvis om att förfarandet för tillgång till institutionernas handlingar sker i två steg och att svaret på en ursprunglig ansökan, i den mening som avses i artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001, endast utgör ett första ställningstagande mot vilket i princip talan inte kan väckas. Emellertid kan det undantagsvis hända att en institution tar slutlig ställning genom ett sådant svar och då kan ogiltighetstalan väckas mot detta svar (se dom av den 2 oktober 2014, Strack/kommissionen, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 64 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 74 i sitt förslag till avgörande står det klart att den berörda institutionens svar var slutgiltigt, eftersom den underlätit att i enlighet med artikel 7.1 i förordning nr 1049/2001 underrätta Liviu Dragnea om att han hade rätt att inge en bekräftande ansökan enligt artikel 7.2 i denna förordning.
- 65 I den mån kommissionen har gjort gällande att de argument som Liviu Dragnea har anfört till stöd för sin talan avser tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna och därför inte omfattas av domstolens kontroll av ett överklagande, erinrar domstolen om att tribunalens rättsliga kvalificering av en omständighet eller rättsakt, såsom en skrivelse, är en rättsfråga som kan prövas inom ramen för ett överklagande (dom av den 23 november 2017, Bionorica och Diapharm/kommissionen, C-596/15 P, EU:C:2017:886, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 66 I förevarande fall framgår det av det överklagade beslutet att Olaf inte underrättat Liviu Dragnea om hans rätt att inge en bekräftande ansökan enligt artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001.

- 67 Det framgår visserligen även av detta beslut att Liviu Dragnea i skrivelsen av den 22 augusti 2018 inte nämnde förordning nr 1049/2001 och att det var först i de inlagor som ingavs till tribunalen som han angav att hans ansökan om tillgång till handlingar i nämnda skrivelse hade framställts med stöd av artikel 6 i nämnda förordning.
- 68 Enligt artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 ska ansökningar om tillgång till handlingar emellertid inges i skriftlig form på valfritt sätt, inklusive i elektronisk form, på ett av de språk som anges i artikel 55 FEU och vara tillräckligt utförliga för att institutionen ska kunna identifiera handlingen.
- 69 Det finns däremot inte någon bestämmelse i förordning nr 1049/2001 enligt vilken den sökande är skyldig att precisera den rättsliga grunden för sin ansökan.
- 70 En sådan skyldighet kan inte heller utläsas av den rättspraxis som kommissionen har hänvisat till. Det mål som avgjordes genom dom av den 20 januari 2011, Strack/kommissionen (F-121/07, EU:F:2011:3, punkterna 84–91), rörde nämligen, trots några nyanser i formuleringen, det i punkt 68 ovan beskrivna kravet på att ansökan om tillgång till handlingar ska utformas på ett tillräckligt utförligt sätt för att institutionen ska kunna identifiera den aktuella handlingen. Nämnda mål rörde däremot inte frågan om en eventuell skyldighet att precisera den rättsliga grunden för ansökan.
- 71 Avsaknaden av en skyldighet att uttryckligen hänvisa till förordning nr 1049/2001 i en ansökan om tillgång till handlingar är dessutom förenlig med det syfte som eftersträvas med denna förordning. Det framgår nämligen av artikel 1 a i nämnda förordning att förordningen syftar till att säkerställa ”största möjliga tillgång till handlingar”.
- 72 Det framgår härvidlag av domstolens praxis att förordning nr 1049/2001 innebär att det beviljas en mycket omfattande rätt till tillgång till handlingar från berörda institutioner, varvid denna rätt, med tillämpning av artikel 6.1 i förordningen, inte är beroende av att den sökande anger skälen för sin ansökan (dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 56).
- 73 Under dessa omständigheter finner domstolen, i motsats till vad tribunalen slog fast i punkterna 65, 66 och 68 i det överklagade beslutet, att Olaf borde ha prövat Liviu Dragneas ansökan om tillgång till handlingar mot bakgrund av förordning nr 1049/2001 och således var skyldig att informera honom om hans rätt att inge en bekräftande ansökan enligt artikel 7.2 i sistnämnda förordning.
- 74 I synnerhet är det i detta sammanhang irrelevant att tribunalen, i punkt 66 i det överklagade beslutet, påpekat att Liviu Dragnea i skrivelsen av den 22 augusti 2018 ”hela tiden har åsyftat förordning nr 883/2013”.
- 75 Den omständigheten att skrivelsen av den 22 augusti 2018 avsåg en ansökan om tillgång till handlingar avseende Olafs utredningar, det vill säga ett område som regleras av förordning nr 883/2013, hindrar nämligen inte att denna ansökan ursprungligen grundades på förordning nr 1049/2001, eftersom det är ostridigt att denna förordning kan utgöra rättslig grund för en ansökan om tillgång till handlingar som ingår i ett administrativt förfarande som regleras av en annan unionsrättsakt.

- 76 Eftersom Olaf i förevarande fall har underlåtit att informera Liviu Dragnea om sin rätt att inge en bekräftande ansökan enligt artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001, hade Liviu Dragnea således fog för att, såsom framgår av punkterna 63 och 64 i förevarande dom, anse att Olaf, i den omtvistade skrivelsen, slutgiltigt hade fastställt sin ståndpunkt att avslå Liviu Dragneas ansökan om tillgång till de handlingar som avses i skrivelsen av den 22 augusti 2018 och att den omtvistade skrivelsen följaktligen kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i detta avseende.
- 77 Av detta följer att överklagandet ska bifallas såvitt avser den andra grunden, eftersom tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkt 69 i det överklagade beslutet, slog fast att vägran att ge tillgång till de handlingar som avses i skrivelsen av den 22 augusti 2018 inte kunde anses utgöra en slutlig rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.
- 78 Mot bakgrund av det ovan anförda ska det överklagade beslutet således upphävas i den del tribunalen avvisade Liviu Dragneas talan i den del den avsåg ogiltigförklaring av Olafs vägran i den omtvistade skrivelsen att ge honom tillgång till de handlingar som avses i skrivelsen av den 22 augusti 2018. Överklagandet ska ogillas i övrigt.

Huruvida målet ska återförvisas till tribunalen

- 79 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.
- 80 I förevarande fall avvisade tribunalen Liviu Dragneas talan i den del den avsåg ogiltigförklaring av Olafs beslut i den omtvistade skrivelsen att inte bevilja honom tillgång till de handlingar som avses i skrivelsen av den 22 augusti 2018. Följaktligen är målet inte färdigt för avgörande, i den mening som avses i denna bestämmelse, eftersom de grunder som åberopats till stöd för denna del av talan inte har varit föremål för ett kontradiktoriskt förfarande vid tribunalen och inte har prövats av tribunalen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2020, kommissionen och rådet/Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P och C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkt 130). Målet ska därför återförvisas till tribunalen för prövning av denna del av talan om ogiltigförklaring.
- 81 Det saknas således anledning att pröva den begäran om åtgärder för bevisupptagning som avses i punkt 36 ovan.

Rättegångskostnader

- 82 När överklagandet avvisas eller ogillas, eller när överklagandet bifalls och domstolen själv slutligt avgör saken, ska domstolen enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna besluta om rättegångskostnaderna.
- 83 I artikel 138.3 i rättegångsreglerna, vilken enligt artikel 184.1 i dessa regler är tillämplig i mål om överklagande, föreskrivs att om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader.
- 84 I förevarande fall ska sistnämnda bestämmelse tillämpas, eftersom överklagandet ogillas i den del tribunalen genom det överklagade beslutet ogillade yrkandet om ogiltigförklaring av den omtvistade skrivelsen, och eftersom Olaf genom denna skrivelse vägrade att inleda en utredning

avseende genomförandet av de tidigare utredningarna, men biföll yrkandet om ogiltigförklaring av den omtvistade skrivelsen, i den mån som Olaf i denna skrivelse hade avslagit ansökan om tillgång till de handlingar som avses i skrivelsen av den 22 augusti 2018.

- 85 Det ska därför beslutas att vardera parten ska bära sina rättegångskostnader i förevarande mål om överklagande och att beslut om rättegångskostnaderna för förfarandet i första instans ska meddelas senare. Målet återförvisas till tribunalen.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) Europeiska unionens tribunals beslut av den 12 maj 2020, Dragnea/kommissionen (T-738/18, ej publicerat, EU:T:2020:208), upphävs i den del tribunalen genom detta beslut avvisade Liviu Dragneas talan om ogiltigförklaring av en skrivelse som upprättats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) den 1 oktober 2018, i den mån som Olaf genom denna skrivelse hade avslagit hans ansökan om tillgång till de begärda handlingarna, vilken han hade framställt genom skrivelse av den 22 augusti 2018..**
- 2) Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för prövning av samma talan om ogiltigförklaring.**
- 3) Överklagandet ogillas i övrigt.**
- 4) Liviu Dragnea och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader i denna instans.**
- 5) Frågan om rättegångskostnaderna i övrigt ska anstå.**

Underskrifter