Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 15. juulil 2021 [1]

Kohtuasi C-351/20 P

Liviu Dragnea
versus

Euroopa Komisjon

Apellatsioonkaebus – Euroopa Regionaalarengu Fond – Rumeenia piirkondlik rakenduskava 2007–2013 – Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlused – Juurdluse aruanded – Riiklikule korruptsioonivastase võitluse ametile tehtud ettepanek algatada liidu vahendite omastamist puudutav uurimine – Riigisisene uurimine – Juurdluse algatamise taotlus seoses OLAFi eelnevate juurdluste käiguga – Toimikuga tutvumise ja dokumentidele juurdepääsu taotlus – Keeldumine – Tühistamishagi – Vastuvõetavus

I. Sissejuhatus

1. Liidu finantshuvide kaitseks on Euroopa Pettustevastasel Ametil (OLAF) ulatuslik uurimisõigus. Määrus nr 883/2013 OLAFi juurdluste kohta [2] näeb seega isikutele, kelle suhtes selliseid juurdlusi läbi viiakse, ette peamised menetluslikud tagatised. Need tagatised peavad tagama, et OLAFi juurdlustes austatakse isikute õigusi. On vaieldamatu, et need juurdlused riivavad nendest puudutatud isikute õigusi.

2. Vaieldav ja teadaolevalt veel mitte lõplikult selgitatud on seevastu küsimus, kas, ja kui see on nii, siis millises ulatuses saab liidu kohtutes vaidlustada lõpparuandeid, mille OLAF oma juurdluste lõppemisel koostab. Seda küsimust ei ole käesoleva apellatsioonimenetluse raames siiski lõplikult vaja lahendada, sest see ei ole käesoleval juhul kohtuasja lahendamiseks oluline. Sõltumata sellest, kas apellant oleks saanud Üldkohtus kahte käesoleval juhul asjakohast OLAFi aruannet vaidlustada, oleks tema hagi olnud siiski selles suhtes hiljaks jäänud.

3. Käesoleva apellatsioonimenetluse keskmes olev küsimus puudutab siiski sellele lähedast probleemi, nimelt milline juurdlustoimikuga tutvumise võimalus on end ise juurdlusaluseks isikuks pidaval isikul, keda aga OLAF ei ole kvalifitseerinud määruse nr 883/2013 kohaseks

[1] Algkeel: saksa.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määrus (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999 (ELT 2013, L 248, lk 1). Seda määrust muudeti käesoleval juhul pärast asjakohaste juurdluste lõppu kahel korral, viimati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. detsembri 2020. aasta määrusega (EL, Euratom) 2020/2223, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 883/2013 seoses Euroopa Prokuratuuriga tehtava koostöö ja Euroopa Pettustevastase Ameti juurdluste tulemuslikkusega (ELT 2020, L 437, lk 49). Käesoleva menetluse puhul huvi pakkuvat muudatust käsitletakse alljärgnevas (vt käesoleva ettepaneku punktid 47–49).

juurdlusaluseks isikuks. Eelkõige tekib küsimus, milline on käesoleval juhul ühelt poolt toimikuga tutvumise õiguse ja teiselt poolt komisjoni dokumentidele juurdepääsu õiguse vaheline suhe vastavalt määrusele nr 1049/2001 [3].

II. Õiguslik raamistik

A. Määrus nr 883/2013

4. Määruse nr 883/2013 artikli 1 lõikest 1 ilmneb, et OLAFi juurdluse korraldamise volituste eesmärk on kelmuste, pettuste, korruptsiooni ning Euroopa Liidu finantshuve kahjustava muu ebaseadusliku tegevuse vastane võitlus.

5. Vastavalt määruse nr 883/2013 artikli 2 punktile 4 on „haldusjuurdlus" (edaspidi „juurdlus") […] kõik artiklite 3 ja 4 kohased inspekteerimised, kontrollid või muud meetmed, mida amet võtab artiklis 1 sätestatud eesmärkide saavutamiseks ning vajaduse korral tuvastamaks, et juurdlusaluse tegevuse puhul on tegemist eeskirjade eiramisega […]".

6. Vastavalt määruse nr 883/2013 artikli 2 punktile 5 on „juurdlusalune isik"– isik või ettevõtja, keda kahtlustatakse kelmuses/pettuses, korruptsioonis või muus liidu finantshuve kahjustavas mis tahes ebaseaduslikus tegevuses ning kelle suhtes [OLAF] viib seetõttu läbi juurdluse."

7. Määruse nr 883/2013 artiklid 3 ja 4 näevad ette, et OLAF viib läbi välisjuurdlusi kohapeal liikmesriikides, kolmandates riikides ja rahvusvaheliste organisatsioonide ruumides ning sisejuurdlusi liidu institutsioonides, organites, ametites ja asutustes.

8. Määruse nr 883/2013 artikkel 5 kannab pealkirja „Juurdluse algatamine" ning selle lõike 1, 2 ja 4 sätestavad:

„1. Peadirektor võib algatada juurdluse, kui on piisavaid kahtlusi, mis võivad põhineda ka kolmanda isiku esitatud teabel või anonüümsel teabel, selle kohta, et on esinenud kelmus/pettus, korruptsioon või muu liidu finantshuve kahjustav ebaseaduslik tegevus. Peadirektori otsus juurdluse võimaliku algatamise kohta sõltub ameti juurdlusprioriteetidest ja iga-aastasest juhtimiskavast, mis on kehtestatud kooskõlas artikli 17 lõikega 5. Selles otsuses võetakse arvesse ka vajadust kasutada ameti vahendeid tõhusalt ja proportsionaalselt. Sisejuurdluse puhul võetakse eraldi arvesse seda, milline institutsioon, organ, amet või asutus sobib kõige paremini juurdlust läbi viima, lähtudes eelkõige asjaolude laadist, juhtumi tegelikust või võimalikust finantsmõjust ning kohtulike järelmeetmete tõenäosusest.

2. Välisjuurdluse algatamise otsuse teeb peadirektor kas omal algatusel või asjaomase liikmesriigi või liidu institutsiooni, organi, ameti või asutuse taotlusel.

Sisejuurdluse algatamise otsuse võtab peadirektor vastu kas omal algatusel, selle institutsiooni, organi, ameti või asutuse taotlusel, kus kõnealune juurdlus peab toimuma, või liikmesriigi taotlusel.

[…]

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

4. Amet teeb otsuse juurdluse võimaliku algatamise kohta kahe kuu jooksul pärast lõikes 2 osutatud taotluse saamist. Sellest teavitatakse viivitamata taotluse esitanud liikmesriiki, institutsiooni, organit, ametit või asutust. Otsust juurdlust mitte algatada tuleb põhjendada. Kui amet ei ole kahekuulise tähtaja lõpuks otsust teinud, käsitatakse seda otsusena juurdlust mitte algatada.

Kui personalieeskirjade artikli 22a kohaselt tegutsev ametnik, muu teenistuja, institutsioonide või organite liige, ametite või asutuste juht või töötaja annab ametile võimaliku pettuse või eeskirjade eiramise kohta teavet, teavitab amet nimetatud isikut otsusest kõnealuste asjaolude suhtes juurdluse algatamise või mittealgatamise kohta."

9. Määruse nr 883/2013 artiklis 9 on loetletud menetluslikud tagatised OLAFi juurdlusaluste isikute jaoks. Lõige 4 näeb eelkõige ette, et igale isikule antakse enne teda nimeliselt käsitlevate järelduste tegemist võimalus esitada oma märkused.

10. Määruse nr 883/2013 artikli 11 („Juurdluse aruanne ja juurdluse järelmeetmed") kohaselt koostatakse pärast OLAFi poolt läbi viidud juurdluse lõpetamist aruanne, milles esitatakse teostatud menetlustoimingud, tuvastatud asjaolud ja nende esialgne õiguslik klassifikatsioon, ning mis sisaldab vastaval juhul soovitusi küsimuse kohta, kas liidu institutsioonid või liikmeesriikide pädevad ametiasutused peaksid meetmeid võtma või mitte.

B. Määrus nr 1049/2001

11. Määruse nr 1049/2001 artikkel 6 kannab pealkirja „Taotlused" ja selle lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Dokumentidele juurdepääsu taotlused esitatakse mis tahes kirjalikus vormis, sealhulgas elektroonilises vormis, ühes EÜ asutamislepingu artiklis 314 osutatud keeltest ning piisava täpsusega, et institutsioon võiks dokumendi kindlaks teha. Taotleja ei ole kohustatud taotlust põhjendama."

12. Määruse nr 1049/2001 artikli 7 pealkiri on „Esialgsete taotluste lahendamine" ja selle lõiked 1, 2 ja 4 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Dokumendile juurdepääsu taotlus lahendatakse viivitamata. Taotlejale saadetakse kinnitus taotluse kättesaamise kohta. 15 tööpäeva jooksul alates taotluse registreerimisest lubab institutsioon juurdepääsu taotletud dokumendile ja tagab selle juurdepääsu kõnealuse ajavahemiku jooksul vastavalt artiklile 10 või siis esitab kirjalikus vastuses osalise või täieliku keeldumise põhjused ning teatab taotlejale tema õigusest esitada kordustaotlus käesoleva artikli lõike 2 kohaselt.

2. Osalise või täieliku keeldumise korral võib taotleja 15 tööpäeva jooksul institutsiooni vastuse saamisest arvates teha kordustaotluse, milles palub institutsioonil oma seisukoht läbi vaadata.

[…]

4. Kui institutsioon ettenähtud tähtaja jooksul ei vasta, annab see taotlejale õiguse esitada kordustaotlus."

13. Määruse nr 1049/2001 artikkel 8 („Kordustaotluste lahendamine") lõiked 1 ja 3 sätestavad:

„1. Kordustaotlus lahendatakse viivitamata. 15 tööpäeva jooksul alates sellise taotluse registreerimisest lubab institutsioon juurdepääsu taotletud dokumendile ja tagab selle juurdepääsu kõnealuse ajavahemiku jooksul vastavalt artiklile 10 või siis esitab kirjalikus vastuses osalise või täieliku keeldumise põhjused. Osalise või täieliku keeldumise korral teavitab institutsioon taotlejat tema käsutuses olevatest õiguskaitsevahenditest, nimelt võimalusest algatada kohtumenetlus institutsiooni vastu ja/või esitada kaebus ombudsmanile kooskõlas EÜ asutamislepingu artiklitega vastavalt 230 ja 195.

[…]

3. Kui institutsioon ettenähtud tähtaja jooksul ei vasta, loetakse see eitavaks vastuseks ja see annab taotlejale õiguse algatada institutsiooni vastu kohtumenetlus ja/või esitada kaebus ombudsmanile EÜ asutamislepingu vastavate sätete alusel."

III. Apellatsioonimenetluse taust

A. OLAFi menetlused ja vaidlusalune kiri

14. OLAF alustas 10. veebruaril 2015 seoses etteheidetega pettuse toimepaneku kohta kahte juurdlust (OF/2015/0124/B5 ja OF/2015/0125/B5). Need juurdlused puudutasid kahte tee-ehitusprojekti. Rumeenia Teleormani maakonna haldusasutus oli sõlminud projektide kohta lepingud, projekte oli rahastanud Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) (edaspidi „eelnevad juurdlused")[4].

15. Nende juurdluste 2016. aasta 30. mai (OF/2015/0124/B5) ja 16. septembri (OF/2015/0125/B5) lõpparuannetes sedastas OLAF, et selleks, et saada ebaseaduslikult liidu vahendeid, oli loodud kaks kuritegelikku organisatsiooni ning eeldatavalt võltsitud suurt hulka dokumente.

16. Lisaks soovitas OLAF Euroopa Komisjonil asjaomased summad tagasi nõuda; Rumeenia korruptsioonivastase võitluse ametil soovitas ta alustada kriminaalmenetlust liidu finantshuvide rikkumise tõttu.

17. OLAF klassifitseeris Teleormani maakonna asutuse eelnevates juurdlustes „juurdlusaluseks isikuks" määruse nr 883/2013 artikli 2 punkti 5 tähenduses. Seevastu ei kvalifitseeritud „juurdlusaluseks isikuks" apellanti Liviu Dragnead, kes oli uuritavate asjaolude ajal selle asutuse direktor.

18. Rumeenia korruptsioonivastane amet teatas 13. novembril 2017 kriminaalmenetluse alustamisest apellandi vastu seoses liidu vahendite suhtes toime pandud pettusega, kuritegeliku organisatsiooni loomisega ja võimu kuritarvitamisega.

[4] Vt selle kohta ja vaidlustatud kohtumääruse punktide 1 jj kohta (allpool käesoleva ettepaneku 6. joonealune märkus).

19. Samal päeval avaldas ka OLAF pressiteate, milles ta teatas omalt poolt riigisisese kriminaalmenetluse alustamisest apellandi vastu. OLAF nimetas seejuures apellanti nimeliselt ja viitas oma eelnevate juurdluste tähtsusele kriminaalmenetluse alustamiseks liikmesriigi asutuste poolt:

„The Romanian National Anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain. […]

The contribution of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016.

[…]"[5].

20. Apellant saatis 1. juunil 2018 OLAFile kirja, milles ta kritiseeris OLAFi tegevust eelnevate juurdluste raames ning lõpparuannetes tehtud järeldusi. Osaliselt kommenteeris ta üksikasjaliselt nende aruannete mõningaid punkte.

21. OLAF keeldus 10. juuli 2018. aasta kirjas seda käsitlemast ja oma lõpparuandeid kommenteerimast. Seejuures osutas ta oma üldistele menetlusnormidele, lõpparuannete õiguslikku laadi käsitlevale Üldkohtu praktikale, OLAFi ja liikmesriikide asutuste vahelisele pädevuse jaotusele ning nende pooleliolevatele uurimistele.

22. Apellant saatis 22. augustil 2018 OLAFile järgmise kirja. Selles vaidles ta vastu OLAFi 10. juuli 2018. aasta kirjas esitatud seisukohtadele. Lisaks kritiseeris ta uuesti OLAFi lõpparuandeid, tegevuse õiguspärasust, lõppjärelduste õigsust ja juriidilist hinnangut. Lisaks ei olevat nimetatud asutus järginud menetlusnorme. Lõpuks nõudis apellant, et OLAF algataks juurdluse seoses eelnevate juurdluste käiguga, et võimaldada tal tutvuda nende juurdluste toimikutes olevate mitmete dokumentidega.

23. OLAF kordas oma 1. oktoobri 2018. aasta kirjas (edaspidi „vaidlusalune kiri") juba tema 10. juuli 2018. aasta kirjas avaldatud seisukohti ning lükkas apellandi taotlused tagasi. Põhjenduseks teatas ta apellandile esiteks, et tema poolt esile toodud punktid ei põhjenda juurdluse algatamist seoses eelnevate juurdluste käiguga. Teiseks ei olnud apellant neis juurdlustes juurdlusalune isik. Seetõttu ei kohaldata tema suhtes määruse nr 883/2013 artikli 9 lõikes 4 sätestatud menetlusõigusi. OLAF keeldus taotletud dokumentidele juurdepääsu andmisest.

B. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtumäärus

24. Apellant esitas 11. detsembri 2018. aastal Üldkohtule vaidlusaluse kirja tühistamise hagi. Peale selle taotles ta, et Üldkohus võiks teha komisjonile ülesandeks esitada juba OLAFi menetluses nõutud dokumendid.

[5] OLAF PRESS RELEASE No 16/2017.

25. Komisjon esitas 6. märtsi 2019. aasta dokumendiga vastavalt Üldkohtu kodukorra artikli 130 lõikele 1 vastuvõetamatuse vastuväite ja taotles vastuvõetamatuse tõttu hagi läbi vaatamata jätmist.

26. Apellant taotles 18. aprilli 2019. aasta dokumendiga, et Üldkohus lükkaks vastuvõetamatuse vastuväite tagasi, kontrolliks asja sisuliselt ja võimaldaks talle juurdepääsu soovitud dokumentidele.

27. 12. mai 2020. aasta määrusega kohtuasjas Dragnea *vs.* komisjon (edaspidi „vaidlustatud kohtumäärus") [6] rahuldas Üldkohus komisjoni vastuvõetamatuse vastuväite, jättis hagi vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata ja mõistis kohtukulud välja apellandilt.

28. Kuigi apellandi nõuded esimeses kohtuastmes olid formaalselt suunatud tuvastustele, mõistis Üldkohus hagi tervikuna nii, et sellega paluti tühistada vaidlusalune kiri, millega OLAF esiteks jättis rahuldamata apellandi taotluse viia läbi juurdlus eelnevate juurdluste käigu kohta ja teiseks keeldus dokumentidele juurdepääsu võimaldamisest. [7] Pärast komisjoni vastuvõetamatuse vastuväite analüüsimist hindas Üldkohus esmalt hagi vastuvõetavust seoses OLAFi keeldumisega viia läbi juurdlus eelnevate juurdluste käigu suhtes. [8] Seejärel hindas ta hagi vastuvõetavust seoses taotletud dokumentidele juurdepääsu võimaldamisest keeldumisega [9]. Kokkuvõttes pidas Üldkohus hagi mõlemaid nõudeid vastuvõetamatuks.

IV. Apellatsioonimenetlus ja poolte nõuded

29. Apellant esitas 30. juulil 2020 vaidlustatud kohtumääruse peale apellatsioonkaebuse. Ta palub Euroopa Kohtul tühistada vaidlustatud kohtumäärus, tunnistada tema esimeses kohtuastmes esitatud hagi vastuvõetavaks ning tuvastada, et komisjon rikkus

– määruse nr 883/2013 artikli 9 lõikeid 1, 2 ja 4 ning tema kaitseõigusi, tema õigust olla ära kuulatud ja süütuse presumptsiooni;

– liidu õiguse hea halduse üldpõhimõtet;

– tema õigusi seoses sellega, et ta lükkas tagasi dokumentidele juurdepääsu taotluse.

30. Peale selle palub apellant, et Euroopa Kohus teeks korralduse tõendite kogumiseks ja kohustaks komisjoni esitama menetluse käigus apellatsioonkaebuses loetletud dokumendid. Lõpuks palub ta kohtukulude väljamõistmist komisjonilt.

31. Komisjon palub Euroopa Kohtul jätta apellatsioonkaebus põhjendamatuse tõttu rahuldamata, samuti jätta rahuldamata tõendite kogumise taotlus ja mõista kohtukulud välja apellandilt.

6 T-738/18, ei avaldata, EU:T:2020:208.

7 Vaidlustatud kohtumääruse punktid 14–21.

8 Vaidlustatud kohtumääruse punktid 25–55.

9 Vaidlustatud kohtumääruse punktid 56–70.

V. Analüüs

A. Apellatsioonkaebus

32. Oma apellatsioonkaebuse väidetega vaidleb apellant vastu Üldkohtu tuvastustele, et tema hagi on selles osas, mis puudutab OLAFi keeldumist viia eelnevate juurdluste käigu suhtes läbi juurdlus, vastuvõetamatu (1), ning samuti Üldkohtu tuvastustele, et tema hagi on seoses taotletud dokumentidele juurdepääsu võimaldamisest keeldumisega vastuvõetamatu (2).

1. Hagi vastuvõetavus seoses OLAFi keeldumisega viia eelnevate juurdluste käigu suhtes läbi juurdlus (apellatsioonkaebuse esimene väide)

33. Üldkohus pidas esimeses kohtuastmes esitatud hagiavalduse nõuet tühistada OLAFi keeldumine juurdluse läbiviimisest eelnevate juurdluste käigu kohta kolmel põhjusel vastuvõetamatuks: esiteks seetõttu, et määrus nr 883/2013 ei anna füüsilistele ega juriidilistele isikutele õigust nõuda OLAFilt juurdluse algatamist, nii et vastava taotluse rahuldamata jätmine ei saa tekitada õiguslikke tagajärgi ning seetõttu ei saa see olla vaidlustatav akt [10]; teiseks, kuna OLAFi juurdluste lõpparuanded ei ole vaidlustatavad aktid, vaid on üksnes soovitused või seisukohad, ei saa sellise aruande muutmise taotluse rahuldamata jätmine samuti olla vaidlustatav [11]; ja kolmandaks seetõttu, et kui tunnistada vaidlusalune taotlus vastuvõetavaks, siis tähendaks see igatahes lõpparuannete vaidlustamiseks hagi esitamise tähtajast mööda hiilimist, sest esimeses kohtuastmes esitati hagi pärast nende aruannete vaidlustamise tähtaja möödumist. [12]

34. Apellant väidab, et Üldkohtu tuvastus, mille kohaselt oli tema taotlus tühistada OLAFi keeldumine juurdluse läbiviimisest eelnevate juurdluste käigu kohta vastuvõetamatu, põhineb esiteks ekslikul eeldusel, et ta ei olnud nendes juurdlustes „juurdlusalune isik", ja teiseks ekslikul eeldusel, et OLAFi juurdluste aruannetel ei ole olulisi tagajärgi nendele järgnevatele riigisisestele kriminaalmenetlustele. See on just vastupidi. Seega rikub see tõhusa kohtuliku kaitse nõuet, kui OLAFi ebaseaduslikke uurimistoiminguid ja menetlusnormide rikkumist saab vaidlustada ainult kahju hüvitamise hagi ja mitte tühistamishagi raames.

35. Nendest argumentidest ilmneb, et apellandi kriitika keskendub Üldkohtu sedastusele, milles ta viitega oma väljakujunenud kohtupraktikale leidis, et aruanded, mille OLAF oma juurdluste lõppemisel koostab, ei ole ELTL artikli 263 kohased vaidlustatavad õigusaktid, sest need kujutavad endast üksnes soovitusi või seisukohti, mis ei tekita siduvaid õiguslikke tagajärgi. [13]

36. Teadaolevalt ei ole Euroopa Kohus siiani veel tegelenud nende aruannete vaidlustatavuse küsimusega, vaid on üksnes otsustanud, et OLAFi poolt informatsiooni edastamine riigisisestele õigusasutustele ei ole vaidlustatav akt. [14]

[10] Vaidlustatud kohtumääruse punktid 31–36.

[11] Vaidlustatud kohtumääruse punktid 39–41.

[12] Vaidlustatud kohtumääruse punktid 43–46.

[13] Vt lisaks vaidlustatud kohtumääruse punktidele 40 ja 41 Üldkohtu 13. juuli 2004. aasta kohtumäärus Comunidad Autónoma de Andalucía *vs.* komisjon (T-29/03, EU:T:2004:235, punkti 32–40); 21. juuni 2017. aasta kohtumäärus Inox Mare *vs.* komisjon (T-289/16, EU:T:2017:414, punkt 14 jj) ja 12. juuli 2018. aasta kohtumäärus TE *vs.* komisjon (T-392/17, ei avaldata, EU:T:2018:459, punktid 22–25) ning Üldkohtu 23. mai 2019. aasta otsus Remag Metallhandel ja Jaschinsky *vs.* komisjon (T-631/16, ei avaldata, EU:T:2019:352, punktid 48 ja 49).

[14] Euroopa Kohtu presidendi 19. aprilli 2005. aasta määrus Tillack *vs.* komisjon (C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, punkt 34).

37. Käesoleva menetluse raames ei ole siiski vaja lähemalt käsitleda OLAFi lõpparuannete vaidlustatavuse küsimust. Vastupidi, käesoleva menetluse puhul võib selle lahtiseks jätta, kas Üldkohtu seda küsimust puudutavat kohtupraktikat tuleks muuta või mitte. Isegi juhul, kui OLAFi lõpparuannte korral oleks tegemist vaidlustavate aktidega, oleks käesoleval juhul kõnealune hagiavalduse nõue tühistada OLAFi keeldumine juurdluse läbiviimisest eelnevate juurdluste käigu kohta vastuvõetamatu.

38. Nimelt, nagu Üldkohus vaidlustatud kohtumääruses märkis – ilma et tema sellekohaseid tuvastusi oleks käesolevas apellatsioonimenetluses kahtluse alla seatud –, ei olnud apellant eelnevate juurdluste lõpparuandeid tähtaegselt vaidlustanud. Vastavalt sellele lõppes nende aruannete peale hagi esitamise tähtaeg apellandi jaoks 12. augustil 2018. Hagi esitati esimeses kohtuastmes siiski alles 11. detsembril 2018.[15]

39. Esimeses kohtuastmes ei olnud hagi küll formaalselt suunatud eelnevate juurdluste lõpparuannete endi vastu, vaid OLAFi vaidlusaluse, 1. oktoobri 2018. aasta kirja vastu, milles OLAF lükkas tagasi apellandi taotluse algatada juurdlus seoses eelnevate juurdluste käiguga.

40. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on hagi siiski vastuvõetamatu, kui see on suunatud akti vastu, millega üksnes kinnitatakse varasemat, õigeaegselt vaidlustamata jäetud akti.[16] Üksnes kinnitavast aktist tuleb lähtuda sel juhul, kui akt ei sisalda võrreldes varasemaga ühtegi uut asjaolu ja kui sellele ei ole eelnenud sellest varasemast asjast puudutatud isiku olukorra uut kontrolli.[17] Akti, milles otsustatakse taotluse üle, millega palutakse asutuselt varasema akti uuesti läbivaatamist, tuleb lugeda üksnes kinnitavaks, kui taotlus ei tugine uutele olulistele asjaoludele ning asutus ei tee selliste asjaolude kohta otsust.[18] Vastavalt sellele ei saa hageja, kes on akti vaidlustamise tähtaja mööda lasknud, saavutada sellega tähtaja uuesti kulgema hakkamist, et ta nõuab asjaomaselt institutsioonilt esimese akti tühistamist ning esitab taotluse tagasilükkamise otsuse peale, millega varasem akt kinnitatakse, hagi.[19]

41. Käesoleval juhul on see samuti nii. Uue uurimise taotlemise varjus oli apellandi eesmärk tegelikult mõjutada OLAFit eelnevate juurdluste lõpparuandeid kahtluse alla seadma.

[15] Nii tuvastas Üldkohus, et 2016. aasta 30. mai ja 16. septembri lõpparuandeid (eespool käesoleva ettepaneku punkt 15) ei olnud küll avaldatud ega apellandile kätte toimetatud, kuid toimikust ilmneb, et apellant sai nendest teada hiljemalt 1. juunil 2018, sest ta saatis sellel kuupäeval OLAFile esimese kirja, milles ta ei nõustunud nende sisuga (käesoleva ettepaneku punkt 20). Seega hakkas nende aruannete peale hagi esitamise tähtaeg kulgema 2. juunil 2018 ja lõppes 12. augustil 2018 (vt vaidlustatud kohtumääruse punktid 43–46).

[16] Vt 15. detsembri 1988. aasta kohtuotsus Irish Cement *vs.* komisjon (166/86 ja 220/86, EU:C:1988:549, punkt 16); 9. detsembri 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Greenroce (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punkt 39) ja 31. mai 2017. aasta kohtuotsus DEI *vs.* komisjon (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punkt 35); vt ka Üldkohtu 15. märtsi 1995. aasta otsus COBRECAF jt *vs.* komisjon (T-514/93, EU:T:1995:49, punkt 44).

[17] 10. detsembri 1980. aasta kohtuotsus Grasselli *vs.* komisjon (23/80, EU:C:1980:284, punkt 18); 14. septembri 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, punkt 46) ja 31. mai 2017. aasta kohtuotsus DEI *vs.* komisjon (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punkt 33).

[18] Vt Üldkohtu 15. septembri 2011. aasta kohtuotsus CMB ja Christof *vs.* komisjon (T-407/07, ei avaldata, EU:T:2011:477, punkt 91) ja 26. juuni 2019. aasta kohtuotsus NRW. Bank *vs.* SRB (T-466/16, ei avaldata, EU:T:2019:445, punkt 69).

[19] Vt Üldkohtu 15. märtsi 1995. aasta kohtuotsus COBRECAF jt *vs.* komisjon (T-514/93, EU:T:1995:49, punkt 44).

42. Apellandi juurdluse algatamise taotluse puhul ei olnud nimelt sugugi tegemist taotlusega OLAFi juurdluse algatamiseks liidu finantshuvide kaitseks määruse nr 883/2013 tähenduses, seoses liidus, liikmesriikides või mujal esinevate kuritarvitustega. Vastupidi, ta esitas taotluse juurdluse algatamiseks OLAFi enda tegevuse suhtes kahes menetluses, mis lõpetati lõpparuannetega.[20]

43. Oma kirjades OLAFile piirdus apellant sellega, et ta kritiseeris OLAFi lõpparuannetes sisalduvaid järeldusi ja nende järeldusteni viinud menetlustoiminguid, ilma et ta oleks esitanud uusi ja olulisi asjaolusid. Lisaks ei sisaldanud ka OLAFi vastus ning eelkõige vaidlusalune 1. oktoobri 2018. aasta kiri eelnevate juurdluste lõpparuannetega võrreldes uusi asjaolusid ja nendele kirjadele ei eelnenud apellandi olukorra uuesti hindamist ega OLAFi otsust seoses uute oluliste asjaoludega.[21]

44. Vaatamata dokumentidele juurdepääsu taotluse rahuldamata jätmisele, mis on apellatsioonkaebuse teise väite fookuses ja mida tuleb eraldi kontrollida,[22] kujutab vaidlusalune kiri endast seega seoses eelnevate juurdluste lõpparuannetega pelgalt kinnitavat akti. Seega võib küsimus, kas need aruanded olid vaidlustatavad, jääda lahtiseks. Kui see ka nii oleks, ei saaks see muuta vastuvõetavaks hagi, mis on esitatud OLAFi keeldumise peale viia läbi juurdlus eelnevate juurdluste käigu kohta.

45. Kinnitavaid akte käsitlev kohtupraktika puudutab nimelt eeskätt juhtumeid, kus esimene akt, mida teisega kinnitatakse, kujutab endast vaidlustatavat akti,[23] mis on seotud ka õiguskaitse kaalutlustega.[24] Kui asjaomasele isikule ei saanud olla selge, et akt tekitas talle õiguslikke tagajärgi, siis ei või asjaolu, et ta seda õigeaegselt ei vaidlustanud, loomulikult tema vastu kasutada. Käesolev olukord ei ole siiski selline.

46. Käesoleval juhul on siiski vaieldav ega ole lõplikult otsustatud, kas OLAFi lõpparuanded on vaidlustatavad aktid. Apellandil, kes on käesoleval juhul just sellel seisukohal, pidi olema siiski selge, et kui ta tahtis OLAFi nende aruannete lõppjäreldusi tühistamishagi raames kahtluse alla seada, siis sai ta seda teha ainult nende aruannete endi peale esitatud hagiga või vähemalt nende aruannete vaidlustamiseks ette nähtud tähtaja jooksul.

47. Ka asjaolu, et apellant rõhutas oma taotluses algatada juurdlus eelnevate juurdluste suhtes eeskätt OLAFi menetlustoimingute väidetavat õigusvastasust, ei muuda midagi selles osas, et see taotlus kujutas endast sisuliselt lihtsalt nende juurdluste lõpparuannete kriitikat. Idee, paluda OLAFi juurdluste käigu uurimist, ei ole täielikult võõras. Seda näitab määrusega nr 2020/2223,

[20] Lõpptulemusena tuvastas selle ka Üldkohus vaidlustatud kohtumääruse punktides 31–36. Selles määruses Üldkohtu tehtud järeldust, mille kohaselt ei ole füüsilistel ega juriidilistel isikutel vastavalt määrusele nr 883/2013 õigust nõuda OLAFilt juurdluse algatamist, ei seata käesoleva apellatsioonkaebuse raames muu hulgas kahtluse alla ja ka muidu ei ole põhjust seda kahtluse alla seada (vt selle kohta määruse nr 883/2013 artikkel 5, eespool käesoleva ettepaneku punkt 8).

[21] Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 20–23.

[22] Vt järgnevas käesoleva ettepaneku punkt 54 jj.

[23] Vt nt 15. detsembri 1988. aasta kohtuotsus Irish Cement *vs.* komisjon (166/86 ja 220/86, EU:C:1988:549, punktid 11 ja 16), 25. mai 1993. aasta kohtuotsus Foyer Culturel du Sart-Tilman *vs.* komisjon (C-199/91, EU:C:1993:205, punktid 19–24), 9. detsembri 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punktid 40, 45 ja 47) ja 31. mai 2017. aasta kohtuotsus DEI *vs.* komisjon (C-228/16 P, EU:C:2017:409, punktid 31 ja 36).

[24] Vt selle kohta 9. detsembri 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, punktid 40, 45 ja 47) ja ka Üldkohtu 15. märtsi 1995. aasta otsus COBRECAF jt *vs.* komisjon (T-514/93, EU:T:1995:49, punkt 44).

millega muudeti hiljuti, seega pärast käesolevas juhtumis asjakohast ajavahemikku, määrust nr 883/2013, OLAFist sõltumatu menetluslike tagatiste kontrolöri määramine ja võimalus esitada kontrolörile kaebus nende tagatiste rikkumise kohta OLAFi poolt.[25]

48. Isegi juhul, kui see menetlus oleks käesoleval juhul asjakohane, tuleks selliseid etteheiteid nagu apellandi etteheited, mõista nii, et need on esitatud menetlust lõpetava aruande kohta.

49. Esiteks on nimelt uus, menetluslike tagatiste kontrolli kehtestamine kontrolöri poolt suunatud sellele, et tagada menetlusnormide järgimine jooksvas menetluses või ajal, mil rikkumisi saab veel vältida, hiljemalt siiski üks kuu pärast juurdluse lõpetamist.[26] Teiseks ei piira kaebuste kontrolöri poolt lahendamise kord selgelt aluslepingute kohaseid õiguskaitsevahendeid.[27]

50. Aluslepingutes ette nähtud õiguskaitsevahendite raames tuleks OLAFi menetlustoimingud lõpparuannete olemasolu korral tõenäoliselt kvalifitseerida aga lihtsalt ettevalmistavateks aktideks, mida saab vaidlustada nende aruannete peale esitatud hagi raames.[28] Kui lõpparuandeid ei kvalifitseerita vaidlustatavateks aktideks, mida käesoleval juhul ei tule kontrollida, võib neid OLAFi akte kohtulikult kontrollida kahju hüvitamise hagi raames.[29]

51. Kõigest sellest järeldub, et Üldkohtul oli õigus, kui ta sedastas, et juhul kui hagi, mis on esitatud OLAFi keeldumise peale viia läbi juurdlus eelnevate juurdluste käigu kohta, tunnistatakse vastuvõetavaks, viib see hagi esitamise tähtajast möödahiilimiseni.[30] OLAFi vaidlusalune kiri ei saanud tekitada hagi esitamise tähtaja uuesti kulgema hakkamist, sest see oli igal juhul akt, mis oli lõpparuannete suhtes üksnes kinnitavat laadi.

52. Asjaolu, et Üldkohus ei tuginenud sõnaselgelt kinnitatavaid õigusakte käsitlevale kohtupraktikale ega kontrollinud seoses lõpparuannetega vaidlusaluse kirja kinnitavat laadi, ei takista Euroopa Kohtul selle tuvastamist. Esiteks on Üldkohtu eespool nimetatud tuvastuse aluseks kaudselt tingimata eeldus, et vaidlusalune kiri on lõpparuannete suhtes üksnes kinnitavat laadi. Teiseks on Euroopa Kohus kohustatud Üldkohtusse esitatud hagi vastuvõetavuse tingimusi oma algatusel kontrollima.[31] Seega saab Euroopa Kohus vaidlusaluse kirja lõpparuandeid kinnitava laadi hindamise ise ette võtta, liiatigi seetõttu, et pooled said nii Üldkohtus kui ka käesolevas menetluses avaldada piisavalt arvamust nende dokumentide sisu kohta.

[25] Vt määruse 2020/2223 põhjendused 32 ja 33 ning artikli 1punkt 9 (eespool käesoleva ettepaneku 2. joonealune märkus) või määruse nr 883/2013 artiklid 9a ja 9b nende määrusega 2020/2223 muudetud redaktsioonis. Vaata sellega seoses ka juba määruse nr 883/2013 algse redaktsiooni kehtivuse ajal selle määruse artiklis 15 sätestatud järelevalvekomitee, kes kontrollib korrapäraselt OLAFi juurdlusülesannete täitmist, eelkõige menetluslike tagatiste kohaldamist. See toimub omal algatusel, peadirektori või institutsiooni, organi, ameti või asutuse taotlusel.

[26] Nii tuleb kaebused esitada hiljemalt ühe kuu jooksul arvates sellest, kui kaebuse esitaja saab teada asjaoludest, mille puhul on tegemist menetluslike tagatiste või põhiõiguste rikkumisega. Kaebust ei saa igal juhul esitada pärast seda, kui juurdluse lõpetamisest on möödunud üks kuu. Tunnistajate küsitlemisega või seisukohtade esitamisega seotud kaebused tuleb esitada enne nende tähtaegade lõppemist, mis juurdlusalustele isikutele selleks anti (vt määruse nr 883/2013 artikli 9b lõige 2 selle määrusega 2020/2223 muudetud redaktsioonis).

[27] Vt määruse nr 883/2013 artikli 9b lõige 8 selle määrusega 2020/2223 muudetud redaktsioonis.

[28] Vt selle kohta 11. novembri 1981. aasta kohtuotsus IBM *vs.* komisjon (60/81, EU:C:1981:264, punkt 10);18. märtsi 1997. aasta kohtuotsus Guérin automobiles *vs.* komisjon (C-282/95 P, EU:C:1997:159, punkt 34) ja 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Internationaler Hilfsfonds *vs.* komisjon (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 52).

[29] Vt selle kohta Üldkohtu 8. juuli 2008. aasta otsus Franchet ja Byk *vs.* komisjon (T-48/05, EU:T:2008:257, punkt 90).

[30] Vt vaidlustatud kohtumääruse punkt 43 ning käesoleva ettepaneku punkt 33.

[31] 15. veebruari 2012. aasta kohtumäärus Internationaler Hilfsfonds *vs.* komisjon (C-208/11 P, ei avaldata, EU:C:2012:76, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

53. Seega tuleb apellatsioonkaebuse esimene väide tagasi lükata, ilma et apellandi argumente OLAFi lõpparuannete vaidlustatavuse kohta tuleks sisuliselt kontrollida. Isegi kui Üldkohtu sedastus, et OLAFi lõpparuanded ei ole vaidlustatavad aktid, rikuks õigusnormi, ei saaks selline viga siiski põhjustada vaidlustatud kohtumääruse tühistamist, kuna selle tulemus on muude õiguslike asjaoludega põhjendatud.[32]

2. Hagi vastuvõetavus seoses dokumentidele juurdepääsu andmisest keeldumisega (apellatsioonkaebuse teine väide)

54. Üldkohus analüüsis esimeses kohtuastmes esitatud hageja nõude – tühistada OLAFi keeldumine apellandile juurdepääsu andmisest tema 22. augusti 2018. aasta kirjas[33] loetletud dokumentidele – vastuvõetavust üksnes seoses määrusega nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (selle kohta alljärgnev punkt b). Siiski tekib küsimus, kas ei oleks mitte pidanud ka seda kontrollima, kas asjaomane taotlus oli vastuvõetav sellest seisukohast, et OLAFi juurdluses on juurdlusalusel isikul dokumentidega tutvumise õigus (selle kohta kohe alljärgnev punkt a).

a) Toimikuga tutvumise õigus

55. Põhjendus, millega Üldkohus tunnistas vastuvõetamatuks apellandi esimeses kohtuastmes esitatud nõude tühistada OLAFi keeldumine talle taotletud dokumentidele juurdepääsu andmisest, on üllatav.

56. Nii tõdes Üldkohus kooskõlas komisjoni argumentidega, et OLAF mõistis ja käsitles apellandi nõutud dokumentidele juurdepääsu taotlust toimikuga tutvumise taotlusena, mille on esitanud isik, kes peab end juurdlusaluseks isikuks, ning mitte üldsuse dokumentidele juurdepääsu taotlusena vastavalt määrusele nr 1049/2001.

57. Seejärel ei kontrollinud Üldkohus enam mingil viisil taotletud dokumentidele juurdepääsust keeldumise peale esitatud hagi vastuvõetavust sellest seisukohast, et määruse nr 883/2013 kohases juurdluses on juurdlusalusel isikul toimikuga tutvumise õigus. Pigem keskendus ta vastuvõetavuse küsimusele üksnes määrusest nr 1049/2001 lähtudes.

58. Seejuures jõudis Üldkohus järeldusele, et seoses dokumentidele juurdepääsu andmisest keeldumisega on hagi vastuvõetamatu, sest apellant ei esitanud pärast tema esimese taotluse tagasilükkamist OLAFi poolt enam selle määruse artikli 7 lõike 2 kohast kordustaotlust ja OLAFi keeldumist ei tule pidada lõplikult eitavaks otsuseks määruse artiklite 7 ja 8 tähenduses. Apellandi argumendi, et OLAF ei teavitanud teda tema õigusest esitada selline kordustaotlus, lükkas Üldkohus tagasi. OLAFile ei saavat ette heita, et sellist teavitamist ei tehtud, sest ta mõistis apellandi taotlust kui taotlust toimikuga tutvumiseks, mille on esitanud isik, kes pidas end juurdlusaluseks isikuks, ja mitte dokumentidele juurdepääsu taotluseks määruse nr 1049/2001[34] tähenduses.

[32] Vt 2. aprilli 1998. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sytraval ja Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punktid 47–49) ja 29. märtsi 2011. aasta kohtuotsus ThyssenKrupp Nirosta *vs.* komisjon (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punkt 136).

[33] Eespool käesoleva ettepaneku punkt 22.

[34] Vt vaidlustatud kohtumääruse punktid 63–70.

59. Üldkohus ei selgitanud ega ole ka selge, miks ta ei kontrollinud, kas hagi, mis oli esitatud OLAFi keeldumise peale anda apellandile taotletud dokumentidele juurdepääs, oli toimikuga tutvumise taotluse tagasilükkamise peale esitatud hagina vastuvõetav. See tekitab seda rohkem imestust, et määrust nr 1049/2001 silmas pidades seisnes komisjoni põhiargument hagi vastuvõetamatuse kohta esimeses kohtuastmes just väites, et OLAFil oli õigus pidada nendele dokumentidele juurdepääsu taotlust selle isiku toimikuga tutvumise taotluseks, kes pidas end juurdlusaluseks isikuks. Üldkohus nõustus nende argumentidega. Seega oleks olnud üksnes loogiline kontrollida esimeses kohtuastmes OLAFi keeldumise peale esitatud hagi ka toimikuga tutvumise õiguse seisukohast.

60. Siiski peab paika, et apellant tugines oma esimeses kohtuastmes esitatud hagis formaalselt ainult Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 42 tuleneva dokumentidega tutvumise õiguse ja määruse nr 1049/2001 rikkumisele.[35] Sisuliselt tuleneb tema argumentidest siiski, et ta kaebas ka selle üle, et OLAF keeldus talle võimaldamast juurdlustoimikuga tutvumist, kuna ta ei pidanud teda vääralt juurdlusaluseks isikuks. Nii selgitas apellant oma esimeses kohtuastmes esitatud hagiavalduses muu hulgas, et isikul peab olema juurdepääs teda otseselt puudutava menetluse toimikule. Oma kaitseõiguste raames on tal juurdepääsuõigus juurdlustoimiku dokumentidele, mis tema õigusi otseselt puudutavad. Eeskätt tuleb talle kättesaadavaks teha iga otsus, mis puudutab teda kui Teleormani maakonna pädeva ametiasutuse direktorit. Lisaks mõjutab igasugune OLAFi ja Rumeenia korruptsioonivastase võitluse ameti vaheline teda puudutav kirjavahetus otsustaval määral tema õigusi.

61. Need argumendid eeldavad kaudselt seda, et apellant ei esitanud väidet, et OLAF keeldus talle andmast juurdepääsu taotletud dokumentidele, mitte ainult määruse nr 1049/2001 alusel, vaid ka juurdlusaluse isikuna seoses toimikule juurdepääsu õigusega määruse nr 883/2013[36] raames. Määruse nr 1049/2001 artikli 6 lõike 1 kohaselt ei ole taotleja kohustatud oma taotlust põhjendama. Apellant põhjendas seevastu oma taotlust oma puudutatusega ja oma kaitseõigustega. Õigus tutvuda toimikuga kujutab endast omakorda meetmest puudutatud isiku kaitseõiguste tõhusa kasutamise vajalikku täiendust.[37] Asjaolu, et apellant ei viidanud seejuures sõnaselgelt oma kaitseõigustele või põhiõiguste harta artiklile 41, ei ole tähtis. Vastavalt põhimõttele *iura novit curia* on poolte väidetud asjaolude ja argumentide õiguslik kvalifitseerimine Üldkohtu ülesanne.[38]

62. Lisaks peab Üldkohus omal algatusel kontrollima hagi vastuvõetavuse tingimusi.[39] Selles mõttes oleks pidanud Üldkohus käesoleval juhul vähemalt kontrollima, kas hagi, mis oli esitatud OLAFi keeldumise peale anda apellandile taotletud dokumentidele juurdepääs, oli iga isiku teda puudutavale toimikule juurdepääsu õiguse seisukohalt vastuvõetav. See on nii veelgi enam sellepärast, et põhjendus, mille alusel pidas Üldkohus dokumentidele juurdepääsu andmisest keeldumise peale esitatud hagi vastuvõetamatuks, nimelt kordustaotluse ning lõplikult eitava otsuse puudumine määruse nr 1049/2001 tähenduses, ei ole põhiõiguste harta artiklis 41 sätestatud toimikuga tutvumise õiguse seisukohalt asjakohane.

63. Vaidlustatud kohtumäärus ei ole seega põhjendatud.

35 Vt vaidlustatud kohtumääruse punkt 20.

36 Vt kaudsete väidete võimaluse kohta 11. märtsi 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Gmina Miasto Gdynia ja Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, punkt 66 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Vt selle kohta 13. septembri 2018. aasta kohtuotsus UBS Europe jt (C-358/16, EU:C:2018:715, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Vt selle kohta 20. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, punkt 54).

39 Vt 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Itaalia *vs.* komisjon (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punkt 35).

64. Põhjenduse puudumise võib Euroopa Kohus apellatsioonimenetluses omal algatusel kindlaks teha.[40] See on seda enam nii, kui see puudutab hagi vastuvõetavuse tingimusi Üldkohtus, mida Euroopa Kohus peab vastaval juhul ka omal algatusel kontrollima.[41]

65. Lisaks ilmneb apellandi väidetest käesolevas menetluses, et ta tugineb, kuigi kaudselt, määruse nr 883/2013 kohases juurdluses juurdlusaluse isikuna tema toimikuga tutvumise õiguse rikkumisele. Tõepoolest tugineb ta oma apellatsioonkaebuse teises väites formaalselt määruse nr 1049/2001 rikkumisele, mis tuleneb kindlasti ka sellest, et Üldkohus keskendus sellele määrusele. Sisuliselt väidab ta aga, et juurdepääs dokumentidele, mida juurdluste raames kasutati, on kaitseõiguste küsimus, sest need juurdlused puudutasid üheselt teda ja olid isegi põhiliselt temale suunatud.

66. Seega tuleb vaidlustatud kohtumäärus tühistada selles osas, milles Üldkohus jättis läbi vaatamata taotletud dokumentidele juurdepääsust keeldumise peale esitatud hagi, ilma et ta oleks kontrollinud, kas see hagi oli seoses puudutatud isiku toimikuga tutvumise õigusega vastuvõetav.

b) Määrus nr 1049/2001

67. Mis puudutab määrust nr 1049/2001, siis pidas Üldkohus esimeses kohtuastmes esitatud hagi selle peale, et OLAF keeldus võimaldamast apellandile taotletud dokumentidele juurdepääsu, nagu juba mainitud, vastuvõetamatuks. OLAFi keeldumist vaidlusaluses 1. oktoobri 2018. aasta kirjas[42] ei saa pidada dokumentidele juurdepääsu taotluse lõplikuks tagasilükkamiseks vastavalt selle määruse artiklitele 7 ja 8.[43]

68. Esiteks tugines apellant oma 22. augusti 2018. aasta kirjas[44] üksnes määrusele nr 883/2013 ja tema taotlus puudutas dokumente, mis olid seotud OLAFi juurdlustega, mis teda väidetavalt puudutasid.

69. Teiseks ei esitanud apellant OLAFile määruse nr 1049/2001 artikli 7 lõike 2 kohast kordustaotlust. Vastupidi apellandi väitele ei saa OLAFile seoses sellega ette heita, et ta ei teavitanud apellanti selle artikli lõike 1 kohaselt tema õigusest sellekohase kordustaotluse esitamise kohta. OLAFil oli nimelt õigus pidada tema taotlust menetlustoimikule juurdepääsu taotluseks ja mitte esmakordseks taotluseks määruse nr 1049/2001 artiklite 6 ja 7 kohaselt.

70. Apellant on seisukohal, et Üldkohtu tõlgendus ei ole määrusega nr 1049/2001 kooskõlas. Selle määruse artikkel 6 ei esita dokumentidele juurdepääsu taotlusele muid nõudeid, kui nõue esitada taotlus mõnes liidu keeles ning piisava täpsusega, et institutsioon võiks asjaomase dokumendi kindlaks teha. Tema 22. augusti 2018. aasta kirjas esitatud taotlus vastas nendele tingimustele. Seega oli OLAF vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 7 lõikele 1 kohustatud teda teavitama tema õigusest esitada vastavalt selle artikli lõikele 2 kordustaotlus, mida OLAF aga ei teinud. Seega tuleb tema taotluse vaidlusaluse kirjaga rahuldamata jätmist pidada lõplikult eitavaks otsuseks, mille peale saab esitada tühistamishagi.

71. Nende argumentidega võib nõustuda.

40 Vt 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus EUIPO *vs.* European Dynamics Luxembourg jt (C-677/15 P, EU:C:2017:998, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

41 Vt 5. septembri 2013. aasta kohtumäärus ClientEarth *vs.* nõukogu (C-573/11 P, ei avaldata, EU:C:2013:564, punkt 20).

42 Eespool käesoleva ettepaneku punkt 23.

43 Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 57 ja 58 ning vaidlustatud kohtumääruse punktid 63–70.

44 Eespool käesoleva ettepaneku punkt 22.

72. Nii on nimelt õige, et komisjoni dokumentidele juurdepääsu menetlus toimub kahes etapis. Seega kujutab vastus esialgsele taotlusele määruse nr 1049/2001 artikli 7 lõike 1 tähenduses endast põhimõtteliselt ainult esmast seisukohavõttu, mille peale ei saa üldjuhul hagi esitada.[45] Kui aga komisjon võtab niisuguses vastuses lõpliku seisukoha, saab selle peale esitada erandkorras tühistamishagi.[46]

73. Vastupidi Üldkohtu seisukohale, mille ta esitas vaidlustatud kohtumääruse punktis 69, ilmneb käesoleva menetluse asjaoludest aga just see, et OLAFi vaidlusaluses kirjas dokumentidele juurdepääsu taotluse kohta antud vastust tuli pidada lõplikuks. See küsimus ei puuduta muu hulgas, nagu väidab komisjon, faktiliste asjaolude hindamist Üldkohtu poolt, vaid nende õiguslikku kvalifitseerimist, mida võib apellatsioonimenetluses kontrollida.[47]

74. Kohtupraktika kohaselt on määrusega nr 1049/2001 ette nähtud kaheetapilise menetluse eesmärk võimaldada komisjonil dokumentidele juurdepääsu taotluste kiiret lahendamist ning eitavaid otsuseid vastaval juhul veel kord kontrollida. See peab eelkõige vältima hiljem tekkida võivaid vaidlusi.[48] Sellisel kaheetapilisel menetlusel on siiski üksnes siis mõtet, kui komisjon tahab ka pärast esimest eitavat vastust tegelikult säilitada selle otsuse muutmise võimaluse. Seda tahet väljendab ta sellega, et ta teavitab taotlejat tema õigusest esitada määruse nr 1049/2001 artikli 7 lõike 2 kohane kordustaotlus. Vastavalt sellele on Üldkohus juba oma varasemates kohtuotsustes otsustanud, et dokumentidele juurdepääsu esmataotluse tagasilükkamise peale saab juhul, kui selline teavitus on tegemata jäetud, esitada hagi.[49] Just see näitab, et keeldumine oli lõplik.

75. Asjaolu, et kordustaotluse esitamise võimalusele viitamise puudumine tuleneb Üldkohtu analüüsi alusel käesoleval juhul sellest, et OLAF mõistis taotlust toimikuga tutvumise taotlusena, ei ole seejuures oluline.

76. Nagu apellant õigesti märgib, ei esita määrus dokumentidele juurdepääsu taotluse vastuvõetavusele muid nõudeid, kui nõue esitada taotlus mõnes liidu keeles ning piisava täpsusega, et pädev institutsioon võiks asjaomase dokumendi kindlaks teha. Seega ei ole nõutav, et taotleja tugineb oma taotluses sõnaselgelt määrusele nr 1049/2001. Vastupidi, liidu institutsioonid, keda see määrus puudutab, peavad olema sellest teadlikud, et liidu õigus on kehtestanud üldise dokumentidele juurdepääsu õiguse, mille aluseks on just nimetatud määruses sätestatud normid. See tähendab seda, et iga dokumentidele juurdepääsu taotlus võib kuuluda selle määruse reguleerimisalasse ning selle tagasilükkamist tuleb hinnata selles ette nähtud erandite alusel. Asjaolu, et dokumentidele juurdepääsu taotlus esitatakse menetluses, millele kohaldatakse muid õigusnorme, – käesoleval juhul määrust nr 883/2013 – ei välista seda, et see taotlus kuulub siiski määruse nr 1049/2001 kohaldamisalasse.[50]

[45] 15. veebruari 2012. aasta kohtumäärus Internationaler Hilfsfonds *vs.* komisjon (C–208/11 P, ei avaldata, EU:C:2012:76, punkt 30) ja ka 2. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus Strack *vs.* komisjon (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 36).

[46] Vt selle kohta 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Internationaler Hilfsfonds *vs.* komisjon (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punktid 58–62) ja ka 2. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus Strack *vs.* komisjon (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punkt 36).

[47] 23. novembri 2017. aasta kohtumäärus Bionorica ja Diapharm *vs.* komisjon (C-596/15 P ja C-597/15 P, EU:C:2017:886, punkt 55).

[48] 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Internationaler Hilfsfonds *vs.* komisjon (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punktid 53 ja 54).

[49] Üldkohtu 9. septembri 2009. aasta otsus Brink's Security Luxembourg *vs.* komisjon (T-437/05, EU:T:2009:318, punktid 74 ja 75); 23. jaanuari 2017. aasta otsus Justice & Environment *vs.* komisjon (T-727/15, ei avaldata, EU:T:2017:18, punkt 14); 11. detsembri 2018. aasta otsus Arca Capital Bohemia *vs.* komisjon (T-440/17, EU:T:2018:898, punkt 20) ja 11. detsembri 2018. aasta otsus Arca Capital Bohemia *vs.* komisjon (T-441/17, ei avaldata, EU:T:2018:899, punkt 19).

[50] Vt näiteks 28. juuni 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) ja komisjon *vs.* Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394) ning 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

77. Seega peab selle määruse kohaldamisalasse kuuluv liidu institutsioon juhul, kui ta tahab jätta endale võimaluse dokumentidele juurdepääsu taotluse rahuldamata jätmine veel kord üle vaadata, teavitama taotlejat tema õigusest esitada artikli 7 lõike 2 kohane kordustaotlus. Vastasel juhul peab ta aktsepteerima, et see rahuldamata jätmine on lõplik ja otseselt kohtulikult kontrollitav.

78. Kui eitava otsuse peale esitatav hagi oleks ka ilma sellise teavitamiseta kordustaotluse puudumise tõttu vastuvõetamatu, loodaks sellega muu hulgas isegi ajend kuritahtlikuks õigustest teavitamata jätmiseks. See ajend oleks – nii nagu käesoleval juhul – just poliitiliselt tundlike juhtumite korral kindlalt suur.

79. Käesoleval juhu tuli seega lähtuda sellest, et OLAF oli oma eitava seisukoha apellandi dokumentidele juurdepääsu taotluse suhtes vaidlusaluses kirjas lõplikult välja kujundanud. Seega sai see olla otseselt tühistamishagi ese. Üldkohus rikkus seega õigusnormi, kui ta tunnistas vastuvõetamatuks apellandi nõude tühistada OLAFi keeldumine talle teatavatele dokumentidele juurdepääsu võimaldamisest.

3. Vahekokkuvõte

80. Kõigest sellest järeldub, et vaidlustatud kohtumäärus tuleb tühistada osas, milles sellega tunnistati vastuvõetamatuks apellandi hagi OLAFi keeldumise peale võimaldada talle teatavatele dokumentidele juurdepääsu. Seevastu jättis Üldkohus hagi õigesti vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata selles osas, milles see puudutas OLAFi keeldumist viia läbi juurdlus eelnevate juurdluste käigu kohta.[51]

B. Kohtuasja Üldkohtule tagasisaatmine

81. Vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 61 lõikele 1 võib Euroopa Kohus teha Üldkohtu otsuse tühistamise korral asja suhtes ise lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab, või suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks.

82. Käesoleval juhul tekib kohtuasja Üldkohtule tagasisaatmise küsimus ainult seoses esimeses kohtuastmes esitatud hageja nõudega tühistada OLAFi keeldumine apellandile teatavatele dokumentidele juurdepääsu andmisest.

83. Selles mõttes lubab menetlusstaadium Euroopa Kohtul ise teha esimeses kohtuastmes esitatud hageja nõude vastuvõetavuse suhtes lõpliku kohtuotsuse. Nimelt tuleneb apellatsioonkaebuse teise väite kontrollimisest, et see hageja nõue on vastuvõetav.

84. Nii näitas see kontroll esiteks, et teatavatele dokumentidele juurdepääsu andmise taotluse rahuldamata jätmine OLAFi poolt kujutab endast määruse nr 1049/2001 artiklite 7 ja 8 kohast lõplikku eitavat otsust, millega OLAF oli oma seisukoha lõplikult välja kujundanud ning mis võib seetõttu olla tühistamishagi ese.[52]

[51] Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 51–53.

[52] Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 73–79.

85. Teiseks tuleneb sellest kontrollist, et Üldkohus ei kontrollinud omalt poolt seda, kas hagi, mis oli esitatud OLAFi keeldumise peale võimaldada apellandile teatavatele dokumentidele juurdepääsu, oli vastuvõetav sellest seisukohast, et OLAFi juurdluses on juurdlusalusel isikul toimikuga tutvumise õigus.[53] Samas ei ilmne põhjusi, miks peaks hagi olema selles osas vastuvõetamatu.

86. Apellant tugines oma esimeses kohtuastmes esitatud hagiavalduses, kuigi kaudselt, toimikuga tutvumise õigusele.[54]

87. Siiski ei sõltu mitte ainult vastus küsimusele, kas apellant võib toimikuga tutvumise raames saada juurdepääsu eelnevate juurdluste toimikutele, vaid ka vastus küsimusele, kas nendele toimikutele juurdepääsu andmisest keeldumine tekitab talle üldse õiguslikke tagajärgi ning kujutab endast seega vaidlustatavat akti, sellest, kas apellanti tuleb pidada nendest aktidest puudutatud isikuks, mida OLAF eitab. Poolte selle kohta esitatud argumentide kontrollimine puudutab siiski toimikuga tutvumise taotluse rahuldamata jätmise peale esitatud hagi põhjendatust või on sellega igal juhul nii tihedalt seotud, et sellele ei saa vastuvõetavuse kontrollimise raames vastata.

88. Toimikuga tutvumise võimaldamisest keeldumise peale esitatud hagi vastuvõetavust ei saa igatahes tagasi lükata argumendiga, et see viib lõpparuannete peale hagi esitamise tähtajast möödahiilimisele,[55] sest siinjuures tuleb kontrollida, kas apellant jäeti nendes aruannetes vääralt määruse nr 883/2013 artikli 2 punkti 5 kohaseks „juurdlusaluseks isikuks" kvalifitseerimata.

89. Vaatamata sellele, et nende aruannete vaidlustatavus tühistamishagi raames on vaieldav ega ole lõplikult välja selgitatud,[56] peab OLAFi juurdluses (väidetavalt) juurdlusaluse isiku toimikuga tutvumise õigust saama kasutada olenemata sellest, kas see isik vaidlustas (teataval juhul edukalt) juurdluse lõpparuande. On täiesti võimalik, et OLAFi juurdlustoimikutele juurdepääsu taotlemise vajadus ei teki juba hetkel, kui see isik saab juurdlusaruandest teada, vaid alles hiljem, eeskätt järelduste tõttu, mille riigisisesed asutused OLAFi juurdluse tulemuste põhjal teevad – asutuste võetud meetmete alusel või kahju hüvitamise hagi raames.

90. Järelikult ei saa apellandi toimikuga tutvumise õiguse kontrollimise raames kasutada tema vastu seda, et ta on kaotanud õiguse esitada väidet, et OLAF ei kvalifitseerinud teda vääralt „juurdlusaluseks isikuks".

91. Lõpuks ei saa lähtuda ka sellest, et on tähtsusetu, kas esimeses kohtuastmes esitatud nõuet tühistada OLAFi keeldumine võimaldada taotlejale juurdepääsu taotletud dokumentidele kontrollitakse seoses määrusega 1049/2001 või seoses isiku toimikule juurdepääsu õigusega teda puudutavas menetluses. Neil kahel õiguslikul alusel on erinevad eesmärgid. Nii on iga liidu kodaniku dokumentidele juurdepääsu õiguse eesmärk luua üldsusele võimalikult suur juurdepääs liidu dokumentidele,[57] samas kui toimikuga tutvumise õigus kujutab endast puudutatud isiku kaitseõiguste osa ja seda mitte ainult menetluse ajal, vaid ka pärast selle lõppemist.[58]

[53] Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 57 ja 59.

[54] Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 60 ja 61.

[55] Käesoleval juhul esitati hagi esimeses kohtuastmes pärast selle tähtaja lõppemist, vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 38.

[56] Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 35 ja 36.

[57] Vt 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 61 ja selles viidatud kohtupraktika).

[58] Vt selle kohta 13. septembri 2018. aasta kohtuotsus UBS Europe jt (C-358/16, EU:C:2018:715, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika) ning minu ettepanek kohtuasjas UBS Europe jt (C-358/16, EU:C:2017:606, punkt 80 ja selles viidatud kohtupraktika).

92. Seega võib see hoopiski nii olla, et selle küsimuse kontrollimine, kas taotleja saab teatavatele dokumentidele juurdepääsu, viib erinevale tulemusele olenevalt sellest, millisel õiguslikul alusel seda kontrollitakse. Näiteks on täiesti võimalik ette kujutada, et kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli kaitseks määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 2 sätestatud erandile, mis õigustab nimetatud määruse tähenduses dokumentidele juurdepääsu taotluse rahuldamata jätmist, ei saa tugineda taotleja vastu, kes taotleb juurdepääsu teda puudutavale toimikule ja kes edukalt tõendab oma puudutatust. Ümberpöördult on võimalik ette kujutada, et isik, kes ei tõenda edukalt, et ta on juurdlusalune isik, võib siiski saada üldise dokumentidele juurdepääsu õiguse alusel juurdepääsu juurdlustoimikus olevatele teatud dokumentidele.

93. Kõigest sellest järeldub, et Euroopa Kohus võib tagasi lükata komisjoni vastuvõetamatuse vastuväite seoses hagi nõudega tühistada OLAFi keeldumine apellandile teatavatele dokumentidele juurdepääsu andmisest. Selle nõude põhjendatuse üle otsustamiseks tuleb kohtuasi nii toimikuga tutvumise õigust kui ka määrust nr 1049/2001 arvestades Üldkohtule tagasi saata.

94. Seega ei ole vaja teha otsust apellandi tõendite kogumise taotluse kohta.[59]

VI. Kulud

95. Kodukorra artikli 184 lõige 2 sätestab, et kui apellatsioonkaebus on põhjendatud ja Euroopa Kohus teeb ise kohtuasjas lõpliku otsuse, otsustab ta kohtukulude jaotamise. Kodukorra artikli 138 lõige 3, mis on kodukorra artikli 184 lõike 1 kohaselt kohaldatav apellatsioonimenetlustele, näeb ette, et kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks, jäävad kummagi poole kohtukulud tema enda kanda. Kui kohtuasja asjaolud seda õigustavad, võib Euroopa Kohus ka otsustada, et lisaks enda kohtukulude kandmisele mõistetakse poolelt välja ka osa teise poole kohtukuludest.

96. Käesoleval juhul jäetakse apellatsioonkaebus esiteks selles osas rahuldamata, milles hagi puudutab OLAFi keeldumist viia läbi juurdlus eelnevate juurdluste käigu kohta, ja jäetakse vaidlustatud kohtumäärus muutmata selles osas, milles see jättis sellekohase nõude vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.

97. Teiseks rahuldatakse apellatsioonkaebus selles osas, milles see puudutab hagi OLAFi keeldumise peale anda apellandile teatavatele dokumentidele juurdepääs, selle haginõudega seoses esitatud komisjoni vastuvõetamatuse vastuväide lükatakse tagasi ja kohtuasi saadetakse nimetatud nõude kohta otsuse tegemiseks Üldkohtule tagasi. Lisaks selgus apellatsioonkaebuse teise väite kontrollimisel, et komisjon ei tegutsenud konstruktiivselt, kuna tema vastuvõetamatuse vastuväite puhul esines samasugune vastuolu nagu Üldkohtu argumentatsiooni puhul.[60]

98. Neid asjaolusid arvestades näib olevat käesoleval juhul õigustatud jätta komisjoni kanda nii tema enda käesolevas kohtuastmes ja esimeses kohtuastmes vastuvõetamatuse vastuväitega seotud kulud kui ka pool apellandi käesolevas kohtuastmes ja esimeses kohtuastmes vastuvõetamatuse vastuväitega seotud kuludest.

[59] Vt eespool käesoleva ettepaneku punkt 30.

[60] Vt eespool käesoleva ettepaneku punktid 56 ja 59.

99. Apellandilt tuleb omakorda välja mõista pool käesolevas kohtuastmes ja esimeses kohtuastmes vastuvõetamatuse vastuväitega seotud kuludest.

100. Ülejäänud osas tehakse otsus kohtukulude kohta hiljem.[61]

VII. Ettepanek

101. Eespool esitatud kaalutlustele tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 12. mai 2020. aasta määrus kohtuasjas Dragnea *vs.* komisjon (T-738/18, ei avaldata, EU:T:2020:208) selles osas, milles sellega jäeti vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata nõue tühistada OLAFi keeldumine Liviu Dragneale teatavatele dokumentidele juurdepääsu andmisest ja mõisteti kohtukulud välja Liviu Dragnealt.

2. Lükata Euroopa Liidu Üldkohtus Euroopa Komisjoni esitatud vastuvõetamatuse vastuväide tagasi selles osas, milles see puudutab nõuet tühistada OLAFi keeldumine Liviu Dragneale teatavatele dokumentidele juurdepääsu andmisest.

3. Saata kohtuasi (just) selle nõude kohta, milleks on tühistada OLAFi keeldumine Liviu Dragneale teatavatele dokumentidele juurdepääsu andmisest, otsuse tegemiseks Euroopa Liidu Üldkohtule tagasi.

4. Jätta apellatsioonkaebus ülejäänud osas rahuldamata.

5. Mõista Euroopa Komisjonilt välja käesolevas kohtuastmes ja esimeses kohtuastmes vastuvõetamatuse vastuväitega seoses tekkinud kohtukulud, ning pool Liviu Dragnea nendest kohtukuludest, mis tal tekkisid käesolevas kohtuastmes ja esimeses kohtuastmes seoses vastuvõetamatuse vastuväitega.

6. Jätta Liviu Dragnea kanda pool tema käesolevas kohtuastmes ja esimeses kohtuastmes seoses vastuvõetamatuse vastuväitega tekkinud kohtukuludest.

7. Ülejäänud osas tehakse otsus kohtukulude kohta hiljem.

[61] Vt selle kohta 26. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Internationaler Hilfsfonds *vs.* komisjon (C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 69).