DOMSTOLENS DOM

den 23 mars 2004 *

I mål C-234/02 P,

Europeiska ombudsmannen, företrädd av J. Sant'Anna, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

med stöd av

Europaparlamentet, företrätt av H. Krück och C. Karamarcos, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

angående överklagande av dom meddelad den 10 april 2002 av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (tredje avdelningen) i mål T-209/00, Lamberts mot ombudsmannen (REG 2002, s. II-2203), i vilket det förs talan om att denna dom delvis skall upphävas,

* Rättegångsspråk: franska.

i vilket den andra parten är:

Frank Lamberts, företrädd av E. Boigelot, avocat, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande i första instans och anslutningsvis klagande,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av V. Skouris, ordförande, avdelningsordförandena P. Jann, C.W. A. Timmermans, C. Gulmann (referent), J.N. Cunha Rodrigues och A. Rosas, samt domarna J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. macken, N. Colneric och S. von Bahr,

generaladvokat: L.A. Geelhoed,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören Múgica Arzamendi,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 13 maj 2003,

efter att den 3 juli 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska ombudsmannen (nedan kallad ombudsmannen) har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 24 juni 2002, med stöd av artikel 49 i EG-stadgan för domstolen, överklagat förstainstansrättens dom av den 10 april 2002 i mål T-209/00, Lamberts mot ombudsmannen (REG 2002, s. II-2203)(nedan kallad den överklagade domen), i vilken förstainstansrätten beslutat att till sakprövning uppta en talan om skadestånd för den påstått felaktiga handläggningen av ett klagomål till ombudsmannen.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 195.1, 195.2 och 195.3 EG föreskrivs följande:

"1. Europaparlamentet skall utse en ombudsman med befogenhet att från varje unionsmedborgare eller varje annan fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat ta emot klagomål om missförhållanden i gemenskapsinstitutionernas eller gemenskapsorganens verksamhet, med undantag för domstolen och förstainstansrätten då dessa utövar sina domstolsfunktioner.

Ombudsmannen skall inom ramen för sitt uppdrag företa de undersökningar som han finner berättigade, antingen på eget initiativ eller på grundval av de klagomål som framförs till honom direkt eller genom en ledamot av Europaparlamentet; detta gäller dock inte om de påstådda förhållandena är eller har varit föremål för ett domstolsförfarande. Om ombudsmannen konstaterar att ett missförhållande har förekommit, skall han hänskjuta frågan till den berörda institutionen som skall ha en frist på tre månader för att delge honom sina synpunkter. Ombudsmannen skall därefter lämna en rapport till Europaparlamentet och den berörda institutionen. Den klagande skall underrättas om resultatet av dessa undersökningar.

Ombudsmannen skall förelägga Europaparlamentet en årlig rapport om resultatet av sina undersökningar.

2. ...

Ombudsmannen kan på begäran av Europaparlamentet avsättas av domstolen om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

3. Ombudsmannen skall vara fullständigt oavhängig i sin ämbetsutövning. Då han fullgör sina uppgifter får han inte vare sig begära eller ta emot instruktioner från något organ. Ombudsmannen får inte under sin ämbetstid utöva någon avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet."

3 Den 9 mars 1994 antog Europaparlamentet beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom, om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning (EGT L 113, s. 15; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 133). I enlighet

med artikel 14 i beslut 94/262 antog ombudsmannen den 16 oktober 1997 genomförandebestämmelser som trädde i kraft den 1 januari 1998 (nedan kallade genomförandebestämmelserna). Förfarandet för att utreda ett klagomål som tillställts ombudsmannen regleras sålunda genom artikel 195.1 EG, beslut 94/262 och genomförandebestämmelserna.

4 Av artikel 2.4, 2.7 och 2.8 i beslut 94/262 samt artiklarna 3, 4.1 och 4.2 i genomförandebestämmelserna framgår i huvudsak att ombudsmannen, då han erhållit ett klagomål beträffande misstänkta administrativa missförhållanden i samband med verksamheten inom gemenskapens institutioner och organ, skall genomföra en undersökning såvida inte klagomålet av något av de skäl som anges i dessa bestämmelser skall avvisas, bland annat om ombudsmannen inte finner tillräckliga skäl att inleda en sådan undersökning.

5 Enligt artikel 2.5 i beslut 94/262 kan ombudsmannen "råda den person som framför klagomålet att vända sig till en annan myndighet". Klagomål som inges till ombudsmannen skall enligt artikel 2.6 i beslut 94/262 för övrigt inte påverka tidsfrister för överklaganden i administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden.

6 Enligt artikel 195.1 andra stycket EG och artikel 3.1 i beslut 94/262 skall ombudsmannen, på eget initiativ eller på grund av ett klagomål, genomföra alla undersökningar som han finner berättigade för att reda ut misstänkta administrativa missförhållanden i verksamheten.

7 Enligt artikel 3.1 i beslut 94/262 skall ombudsmannen underrätta den berörda institutionen eller det berörda organet om detta, och de kan "ge honom alla relevanta upplysningar".

8 Efter att ha övervägt yttrandet från den berörda institutionen eller det berörda organet och eventuella kommentarer från den berörda medborgaren, får ombudsmannen antingen besluta att avsluta ärendet med ett motiverat beslut eller fortsätta sina undersökningar. Han skall enligt artikel 4.5 i genomförandebestämmelserna informera medborgaren och den berörda institutionen eller det berörda organet om detta.

9 Om ombudsmannen konstaterat ett administrativt missförhållande i en gemenskapsinstitutions eller ett gemenskapsorgans verksamhet skall han enligt artikel 3.5 i beslut 94/262 "så långt det är möjligt försöka att tillsammans med institutionen eller organet i fråga nå en lösning som rättar till [missförhållandet] och som tillfredsställer klagomålet".

10 I artikel 6.1 i genomförandebestämmelserna föreskrivs härvid under rubriken "Vänskapliga förlikningar" att ombudsmannen så långt det är möjligt skall "samarbeta med den berörda institutionen för att försöka nå en vänskaplig förlikning för att undanröja administrativa missförhållanden och för att tillfredsställa medborgaren". Om ombudsmannen anser att ett sådant samarbete varit fruktsamt skall han avsluta ärendet med ett motiverat beslut och informera medborgaren och den berörda institutionen om sitt beslut. Enligt artikel 6.3 skall däremot "ombudsmannen [om han] anser att en vänskaplig förlikning inte är möjlig, eller om ett försök till en sådan misslyckas, ... antingen avsluta ärendet med ett motiverat beslut som eventuellt kan inbegripa en kritisk anmärkning, eller utarbeta en rapport med förslag till rekommendationer".

11 Vad gäller möjligheten att utfärda en "kritisk anmärkning" i den mening som avses i denna senare bestämmelse föreskrivs i artikel 7.1 i genomförandebestämmelserna att ombudsmannen skall utfärda en kritisk anmärkning bland annat när han anser "att det inte längre är möjligt för institutionen eller organet i fråga att undanröja fallet av administrativt missförhållande" eller när det inte "har några allmänna återverkningar".

Målets bakgrund

12 Enligt punkterna 16–36 i den överklagade domen är målets bakgrund den följande.

13 Frank Lamberts deltog i ett av Europeiska gemenskapernas kommission anordnat internt uttagningsprov för att bereda tillfälligt anställda i kategori A fast anställning. Frank Lamberts klarade inte det muntliga provet. Enligt Frank Lamberts berodde misslyckandet på att han under det muntliga provet varit under påverkan av läkemedel som kunde orsaka trötthet och minska koncentrationsförmågan. Frank Lamberts hade föreskrivits denna behandling till följd av en olycka som inträffat några veckor före det muntliga provet. Frank Lamberts hade inte begärt att datumet för det muntliga provet skulle skjutas upp med hänsyn till en klausul som fanns med i kallelsen till det muntliga provet, enligt vilken "anordnandet av proven [inte] medger ... att [tiden] ändras".

14 Efter att förgäves ha begärt hos kommissionen att få göra om provet lämnade han ett klagomål till ombudsmannen.

15 Den 21 oktober 1999 översände ombudsmannen, efter att ha prövat klagomålet, sitt beslut beträffande klagomålet till Frank Lamberts. I detta beslut angav ombudsmannen att hans utredning visat att kommissionen i praktiken är villig att beakta att en sökande av synnerliga skäl är förhindrad att närvara vid det muntliga provet den angivna dagen. Han tillade att kommissionen, med hänsyn till god förvaltningssed, bör föra in en punkt i kallelsen till det muntliga provet för att upplysa de sökande om denna möjlighet.

16 Vad emellertid gäller den omständigheten att institutionen i förevarande fall vägrat sökanden att få göra om det muntliga provet, påpekade ombudsmannen, särskilt i punkt 2.2 och 2.3 i sitt beslut, att ett uttagningsprov "skall genomföras med iakttagande av principen om likabehandling av alla sökande. Uttagningsprovet kan ogiltigförklaras om denna princip inte iakttas. Detta kan medföra avsevärda ekonomiska och administrativa kostnader för administrationen. Det framgår av kommissionens yttrande att den inte ansett sig kunna ge en sökande möjlighet att delta en andra gång i ett muntligt prov. Ombudsmannen erinrar om att det i ärendet saknas skäl att anta att kommissionens beslut att inte låta sökanden göra om det muntliga provet fattats i strid med någon regel eller princip som kommissionen är skyldig att följa". Ombudsmannen ansåg av dessa skäl att "det inte föreligger något administrativt missförhållande" i detta fall.

17 Sammanfattningsvis formulerade ombudsmannen en kritisk anmärkning beträffande kommissionens administrativa praxis i allmänhet. I denna anmärkning upprepade han bedömningen att kommissionen, med hänsyn till god förvaltningssed, i fortsättningen borde införa en särskild punkt i kallelsen till det muntliga provet där sökanden informeras om att det angivna datumet kan ändras om särskilda omständigheter föreligger. Vad gäller Frank Lamberts klagomål drog ombudsmannen emellertid slutsatsen att eftersom "denna del av ärendet hänger samman med förfaranden som avser särskilda händelser i det förflutna, saknas anledning att försöka uppnå en vänskaplig förlikning". Ombudsmannen avslutade således handläggningen av ärendet.

Förfarandet vid förstainstansrätten och den överklagade domen

18 Frank Lamberts väckte genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 augusti 2000 talan mot ombudsmannen och parlamentet om skadestånd för den sakskada och den ideella skada han uppgett sig ha lidit till följd av ombudsmannens behandling av hans klagomål. Ombudsmannen och parlamentet yrkade att talan skulle avvisas.

19 Förstainstansrätten avvisade genom beslut av den 22 februari 2001 talan i den del den riktades mot parlamentet (mål T-209/00, Lamberts mot ombudsmannen och parlamentet, REG 2001, s. II-765). Samma dag beslutade förstainstansrätten att pröva ombudsmannens invändning om rättegångshinder i samband med att talan prövades i sak. Ombudsmannen yrkade i andra hand att talan skulle ogillas.

20 Förstainstansrätten prövade i den överklagade domen inledningsvis huruvida talan mot ombudsmannen skulle prövas i sak. Den hänvisade i punkterna 48–52 i domen till domstolens rättspraxis. Av den framgår att enligt artiklarna 235 EG och 288 EG får talan om utomobligatoriskt skadestånd föras mot varje gemenskapsorgan för de skador det orsakat inom ramen för utövandet av sina befogenheter. Förstainstansrätten slog fast att den var behörig att pröva en talan om skadestånd mot ombudsmannen.

21 Förstainstansrätten slog därefter, i punkt 57 i den överklagade domen, fast följande:

"I beslut 94/262 gavs ombudsmannen sedan inte enbart uppgiften att identifiera och försöka undanröja fall av administrativa missförhållanden i det allmänna intresset, utan även att i möjligaste mån försöka hitta en lösning som överensstämmer med den berörda medborgarens intresse. Det är förvisso riktigt att ombudsmannen, såsom han själv har understrukit, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av huruvida klagomål är välgrundade samt vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av dessa och att det i detta sammanhang inte åligger honom någon skyldighet att uppnå ett resultat. Även om gemenskapsdomstolarnas kontroll följaktligen skall begränsas kan det inte desto mindre inte uteslutas att en medborgare under särskilda omständigheter kan visa att ombudsmannen gjort ett uppenbart fel i utövandet av sin verksamhet med följd att den berörda medborgaren orsakats en skada."

22 I punkterna 58 och 59 i samma dom fastslog förstainstansrätten följande:

"58. ... ombudsmannens argument om att de rättsakter han kan anta till följd av sina utredningar inte är bindande [kan] inte heller godtas. Det skall erinras om att skadeståndstalan i fördraget har inrättats som en självständig form av talan, som har en särskild funktion i rättsmedelssystemet och är underkastad villkor som utformats med hänsyn till dess särskilda syfte ... Medan talan om ogiltigförklaring och passivitetstalan syftar till att vidta sanktionsåtgärder då en juridiskt bindande rättsakt är rättsstridig eller då en juridiskt bindande rättsakt saknas, är skadeståndstalans föremål ett yrkande om ersättning för en skada som följer av en rättsakt, oavsett om den är juridiskt bindande eller inte, eller ett agerande som en institution eller gemenskapsorgan är ansvarigt för ... .

59. Sökanden har i förevarande mål kritiserat ombudsmannen för att ha agerat skadeståndsgrundande vid utredningen av hans klagomål. Det kan emellertid inte uteslutas att ett sådant agerande kan åsidosätta den rätt som beslut 94/262 och fördraget ger medborgarna att kräva att ombudsmannen söker uppnå en lösning utanför domstol i fall av administrativa missförhållanden som påverkar dem och som kan medföra skada för dem."

23 Förstainstansrätten ogillade talan, eftersom Frank Lamberts inte hade visat att ombudsmannen begått något fel i tjänsten vid handläggningen av hans klagomål.

24 Vad gäller de omständigheter som är relevanta inom ramen för förevarande mål framgår av den överklagade domen följande.

25 För det första anförde Frank Lamberts att ombudsmannen skulle ha fäst hans uppmärksamhet på möjligheten att väcka talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut vid förstainstansrätten. Förstainstansrätten fastslog emellertid att en anställd vid gemenskaperna får förmodas känna till möjligheterna att väcka talan vid förstainstansrätten. Ombudsmannen kan ge medborgaren råd i denna fråga, men det finns enligt gemenskapsrätten inte någon skyldighet för ombudsmannen att göra det.

26 Frank Lamberts anförde för det andra att ombudsmannen brustit i opartiskhet och objektivitet vid utredningen av hans klagomål, eftersom ombudsmannen beaktat kommissionens yttrande trots att detta yttrande, avfattat på engelska, vilket var det språk på vilket sökanden inkommit med sitt klagomål, inkommit efter den tidsfrist som ombudsmannen fastställt. Sökanden har dessutom påpekat att den engelska språkversionen inte överensstämmer med den franska som ursprungligen inlämnades. Förstainstansrätten påpekade att den tidsfrist, inom vilken en institution uppmanas att inkomma med sitt yttrande till ombudsmannen, inte är en bindande frist. Förstainstansrätten fann vidare att det inte förelåg några skillnader i de olika språkversionerna vad gäller de omständigheter som var avgörande för ombudsmannens prövning av klagomålet.

27 Frank Lamberts anförde för det tredje att ombudsmannen varit skyldig att försöka uppnå en vänskaplig förlikning som tillgodoser medborgarens intresse. Förstainstansrätten framhöll att ombudsmannen har ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Följaktligen kan ombudsmannen bli utomobligatoriskt skadeståndsansvarig endast om han på ett tydligt och uppenbart sätt åsidosatt sina skyldigheter i detta avseende. Det är i princip inte tillräckligt att han endast översänder kommissionens yttrande till den berörda medborgaren. I detta fall prövade emellertid ombudsmannen huruvida kommissionens ståndpunkt var befogad. Ombudsmannen kunde, utan att begå något fel, slå fast i sitt beslut att det saknades förutsättningar för att uppnå en vänskaplig förlikning som tillfredsställde Frank Lamberts intresse.

Yrkanden vid domstolen

28 Ombudsmannen har yrkat att domstolen skall

— upphäva den överklagade domen i den mån talan upptagits till sakprövning, och

— avvisa talan.

29 Frank Lamberts har inkommit med en svarsskrivelse till domstolens kansli. Han har yrkat att domstolen skall

— ogilla överklagandet,

— upphäva den överklagade domen såvitt gäller prövningen av yrkandena vid förstainstansrätten i sak och

— i första hand:

— förplikta ombudsmannen att till honom betala 2 468 787 euro i skadestånd för den förmögenhetsskada han lidit, och 124 000 euro

för den ideella skada han lidit, allt jämte ränta tills full betalning sker, och

— förplikta ombudsmannen att ersätta rättegångskostnaderna i domstolen, eller

— i andra hand:

— förplikta ombudsmannen att till honom betala 1 234 394 euro i skadestånd för den sakskada och ekonomiska skada han lidit, och 124 000 euro för den ideella skada han lidit, allt jämte ränta tills full betalning sker, och

— förplikta ombudsmannen att ersätta rättegångskostnaderna i domstolen.

30 Parlamentet har inkommit med en interventionsinlaga till stöd för ombudsmannen.

Ombudsmannens överklagande

31 I artikel 56 i domstolens stadga föreskrivs bland annat att förstainstansrättens avgöranden som avgör en rättegångsfråga om bristande behörighet eller något annat processhinder får överklagas till domstolen, och att varje part som helt eller delvis inte har vunnit bifall till sin talan har rätt att överklaga.

32 I den överklagade domen har förstainstansrätten först ogillat ombudsmannens yrkande att Frank Lamberts talan skall avvisas, och därefter ogillat Frank Lamberts talan i sak.

33 Eftersom ombudsmannens yrkanden delvis ogillats, skall hans överklagande av förstainstansrättens dom upptas till sakprövning såvitt gäller hans avvisningsyrkande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 1999 i mål C-73/97 P, Frankrike mot Comafrica m.fl. REG 1999, s. I-185, och av den 26 februari 2002 i mål C-23/00 P, rådet mot Boehringer, REG 2002, s. I-1873, punkt 50).

34 Ombudsmannen har inte ifrågasatt förstainstansrättens bedömning att den enligt artiklarna 235 EG och 288 andra stycket EG är behörig att pröva en talan om skadestånd mot ombudsmannen, i egenskap av gemenskapsorgan.

35 Ombudsmannen har nämligen medgett att en medborgare i princip får föra talan om ersättning för den skada ombudsmannen orsakat genom eventuella felaktigheter som han gjort sig skyldig till inom ramen för undersökningen, när dessa inneburit ett åsidosättande av ombudsmannens skyldigheter enligt fördraget och genomförandebestämmelserna och av medborgarens rättigheter, såsom att viss information skall förbli hemlig.

36 Ombudsmannen menar däremot att det strider mot gemenskapsrätten att pröva en skadeståndstalan mot honom vid sådana omständigheter som i förevarande mål, eftersom den syftar till att få till stånd en prövning av huruvida hans undersökning varit rättsenlig, och huruvida det var korrekt att avsluta förfarandet. Förstainstansrätten har härigenom överskridit gränserna för den domstolsprövning som får ske av ombudsmannens verksamhet.

37 Ombudsmannen har åberopat en enda grund till stöd för sitt överklagande, vilken består i dels att förstainstansrätten har åsidosatt gemenskapsrätten, särskilt artikel 195 EG och beslut 94/262, dels att förstainstansrätten har tolkat eller tillämpat sin egen och domstolens rättspraxis på ett felaktigt sätt.

38 Denna grund består av tre delar.

Den första delgrunden

Yttranden

39 Ombudsmannen har, med stöd av parlamentet, gjort gällande att förstainstansrätten inte varit behörig att pröva huruvida undersökningen var rättsenlig och huruvida det var korrekt att avsluta förfarandet, när det enligt bestämmelserna om ombudsmannens verksamhet och ansvar ankommer på parlamentet att göra denna prövning.

40 Ombudsmannen har därvid hänvisat till artikel 195 EG och artikel 3.7 och 3.8 i beslut 94/262, enligt vilka ombudsmannen skall lämna en rapport i det enskilda fallet och en årlig rapport om sin verksamhet till parlamentet. Ombudsmannen har i huvudsak anfört att dessa rapporter granskas av parlamentet, som håller överläggning angående dessa. Undersökningen av Frank Lamberts klagomål nämndes i årsrapporten för år 1999, som lämnades till parlamentet i april år 2000. Efter att ha granskat denna utarbetade parlamentet en egen rapport, som det antog i juli år 2000. Förstainstansrätten har genom att pröva Frank Lamberts talan i sak, i vilken denne kritiserat det sätt på vilket ombudsmannen handlagt

hans klagomål och de slutsatser denne kommit fram till, felaktigt utövat rättslig kontroll över ombudsmannens undersökning och dennes slutsatser, vilket utgör en ytterligare prövning av samma slag som den som ankommer på parlamentet enligt EG-fördraget, vilken parlamentet redan genomfört.

41 Ombudsmannen har vidare anfört att det i artikel 195.2 EG och artikel 8 i beslut 94/262 föreskrivs ett särskilt förfarande för det fall att ombudsmannen gör sig skyldig till en allvarlig försummelse eller till upprepade försummelser som medför att hans förmåga att utföra sina uppgifter kan ifrågasättas. När så är fallet kan ombudsmannen på parlamentets begäran avsättas av domstolen. Eftersom Frank Lamberts ansåg sig ha blivit felaktigt behandlad av ombudsmannen skulle han ha vänt sig till parlamentet, och inte väckt talan om skadestånd vid förstainstansrätten.

42 Ombudsmannen och parlamentet har gjort gällande att förstainstansrättens tolkning att talan får föras om ersättning för en skada som ombudsmannen orsakat rubbar den institutionella jämvikt som upprättats kring denne och inskränker dennes oberoende enligt artikel 195.3 EG.

Domstolens bedömning

43 Förstainstansrättens bedömning att en domstolsprövning av ombudsmannens verksamhet inte är oförenlig med den kontroll som parlamentet utövar var riktig.

44 För det första medför nämligen inte ombudsmannens skyldighet att rapportera till parlamentet att parlamentet prövar huruvida ombudsmannen genomfört sina uppgifter i anledning av medborgarnas klagomål på ett korrekt sätt.

45 För det andra avser ett avsättandeförfarande ombudsmannens verksamhet i dess helhet, och inte en kontroll från parlamentets sida av ombudsmannens behandling av en enskild medborgares klagomål.

46 I alla händelser kan parlamentets befogenheter i förhållande till ombudsmannen inte likställas med en domstolsprövning.

47 Således innebär en domstolsprövning av ombudsmannens verksamhet inte en ytterligare prövning av samma slag som den som parlamentet utför.

48 När det gäller påståendet att en domstolsprövning av ombudsmannens verksamhet riskerar att inskränka dennes oberoende, rör frågan om ansvar för en skada som uppkommit till följd av ombudsmannens verksamhet inte dennes personliga ansvar, utan gemenskapens. Möjligheten att, på vissa villkor, föra talan om skadeståndsskyldighet för gemenskapen till följd av att ombudsmannen i sin ämbetsutövning agerat i strid med gemenskapsrätten förefaller inte vara ägnad att inskränka dennes oberoende.

49 Enligt fast rättspraxis angående skadeståndsskyldighet för gemenskapen för skador som enskilda lidit till följd av en gemenskapsinstitutions eller ett gemenskapsorgans överträdelse av gemenskapsrätten föreligger det en rätt till skadestånd då tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att den rättsregel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen är tillräckligt klar och, slutligen, att det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger den som antagit rättsakten och den skada som de drabbade personerna har lidit (se dom av den 10 juli 2003 i mål C-472/00 P, kommissionen mot Fresh Marine, REG 2003, s. I-7541, punkt 25, och där angiven rättspraxis). Vad beträffar den andra förutsättningen är, vid

sådana omständigheter som i förevarande mål, det avgörande kriteriet för att anse att en överträdelse av gemenskapsrätten är tillräckligt klar, att den berörda gemenskapsinstitutionen eller det berörda gemenskapsorganet uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Fresh Marine, punkt 26).

50 Vid prövningen av huruvida det föreligger en tillräckligt klar överträdelse för att gemenskapen skall vara skadeståndsskyldig till följd av ombudsmannens agerande skall hänsyn tas till särdragen i dennes ämbete. Domstolen påminner därvid om att ombudsmannens skyldighet endast är att eftersträva ett visst resultat, och att ombudsmannen har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning.

51 I motsats till vad ombudsmannen och parlamentet har gjort gällande utesluter således inte parlamentets kontroll av ombudsmannen en domstolsprövning av denne, men en sådan kontroll skall ske med beaktande av särdragen i ombudsmannens ämbete.

52 Förstainstansrätten har således inte åsidosatt gemenskapsrättens bestämmelser om ombudsmannens ämbetsutövning och kontrollen av denna genom att uppta en talan om utomobligatoriskt skadestånd för gemenskapen till följd av ombudsmannens påstått felaktiga hantering av ett klagomål. Det var således korrekt av förstainstansrätten att i punkt 57 i den överklagade domen, efter att ha slagit fast att ombudsmannen har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning av huruvida klagomål är välgrundade och vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av dessa, samt att det i detta sammanhang inte åligger honom någon skyldighet att uppnå ett resultat, slå fast att även om gemenskapsdomstolarnas kontroll således skall begränsas kan det ändå inte uteslutas att en medborgare under särskilda omständigheter kan visa att ombudsmannen vid fullgörandet av sina uppgifter gjort sig skyldig till en tillräckligt allvarlig överträdelse av gemenskapsrätten, och att den berörda medborgaren därigenom lidit skada.

53 Överklagandet skall således inte bifallas med stöd av den första delgrunden.

Den andra delgrunden

Yttranden

54 Ombudsmannen har med stöd av parlamentet gjort gällande att förstainstansrätten gjort en felaktig rättslig bedömning genom att till prövning uppta en skadeståndstalan som i själva verket syftar till att ifrågasätta undersökningen och beslutet att avsluta förfarandet, eftersom en sådan talan enligt förstainstansrättens och domstolens rättspraxis inte får föras avseende ombudsmannen.

55 Ombudsmannen har särskilt framhållit att de undersökningar som han genomför och de slutsatser han kommer fram till, även om de benämns "beslut", inte medför några bindande rättsverkningar för vare sig medborgarna eller den berörda institutionen. Även om en undersökning skulle ha utförts felaktigt eller slutsatserna skulle vara felaktiga i rättsligt hänseende kan de således inte i något fall utgöra grunden för den skada som en klagande lidit. Denna är i så fall en följd av ett administrativt missförhållande som kan tillskrivas en gemenskapsinstitution och inte ombudsmannen.

56 Ombudsmannen har vidare kritiserat förstainstansrätten för att i punkterna 64–85 i den överklagade domen ha gjort en ingående prövning av ombudsmannens undersökning och slutsatser, på samma sätt som den skulle ha gjort inom ramen för en talan om ogiltigförklaring. Den har därigenom i praktiken prövat rättsenligheten av hela undersökningsförfarandet och av slutsatserna.

57 Förstainstansrätten har sålunda inte upprätthållit skillnaden mellan en skadeståndstalan å ena sidan, och en talan om ogiltigförklaring eller en passivitetstalan å andra sidan. Den har åsidosatt sin egen och domstolens rättspraxis, enligt vilken ombudsmannens undersökningar och slutsatser inte kan vara föremål för domstolsprövning inom ramen för dessa båda sistnämnda typer av förfaranden.

58 Enligt ombudsmannen har förstainstansrätten ändå gjort en sådan domstolsprövning möjlig, i form av en skadeståndstalan, och därigenom öppnat möjligheter att i ett stort antal mål föra talan om ogiltigförklaring, eller till och med passivitetstalan, mot ombudsmannen, förtäckta som talan om skadestånd. Förstainstansrätten har inte beaktat att Frank Lamberts talan om skadestånd mot ombudsmannen i praktiken utgör ett missbruk av förfarandena angående ogiltigförklaring och passivitet.

Domstolens bedömning

59 Skadeståndstalan är en självständig form av talan, som har en särskild funktion i rättsmedelssystemet och är underkastad villkor som utformats med hänsyn till dess särskilda syfte (dom av den 28 april 1971 i mål 4/69, Lütticke mot kommissionen, REG 1971, s. 325, punkt 6, och beslut av den 21 juni 1993 i mål C-257/93, Van Parijs m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1993, s. I-3335, punkt 14). Medan talan om ogiltigförklaring och passivitetstalan syftar till att vidta sanktionsåtgärder då en juridiskt bindande rättsakt är rättsstridig eller då en juridiskt bindande rättsakt saknas, är skadeståndstalans föremål ett yrkande om ersättning för en skada som följer av en rättsakt eller av ett otillåtet agerande som en institution eller gemenskapsorgan är ansvarigt för (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 1985 i mål 118/83, CMC mot kommissionen, REG 1985, s. 2325, punkterna 29–31, av den 27 mars 1990 i mål C-308/87, Grifoni mot kommissionen, REG 1990, s. I-1203, och av den 15 september 1994 i mål C-146/91, KYDEP mot rådet och kommissionen, REG 1994, s. I-4199).

60 En av förutsättningarna för skadestånd är, såsom framhållits i punkt 49 ovan, att det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som ger rättigheter till enskilda. Vid bedömningen av gemenskapens utomobligatoriska ansvar skall således det agerande som är ursprunget till skadan prövas, för att avgöra gemenskapsinstitutionens eller gemenskapsorganets ansvar.

61 Om gemenskapens domstolar inte kunde pröva huruvida en gemenskapsinstitutions eller ett gemenskapsorgans agerande är lagenligt skulle det förfarande som föreskrivs i artikel 235 EG förlora sin ändamålsenliga verkan.

62 Således skall det, inom ramen för en talan om utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen som syftar till att få ersättning för en skada som påstås ha uppkommit till följd av ombudsmannens handläggning av ett klagomål, prövas huruvida denne agerat lagenligt vid utförandet av sina uppgifter.

63 Det var således korrekt av förstainstansrätten att i punkterna 64–85 i den överklagade domen pröva huruvida ombudsmannen gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten, vilket Frank Lamberts gjort gällande, och att göra en bedömning av det sätt på vilket ombudsmannen handlagt dennes klagomål, för att kunna avgöra huruvida dennes talan mot ombudsmannen skulle bifallas.

64 Förstainstansrätten har således inte gjort någon felaktig rättslig bedömning av vad en talan om skadestånd får avse genom att uppta Frank Lamberts talan till sakprövning.

65 Överklagandet skall således inte bifallas med stöd av den andra delgrunden.

Den tredje delgrunden

Yttranden

66 Ombudsmannen har med stöd av parlamentet i huvudsak gjort gällande att förstainstansrätten har åsidosatt gemenskapsrätten genom att uppta Frank Lamberts skadeståndstalan mot ombudsmannen till sakprövning, när talan avsåg ersättning för en skada som denne lidit till följd av kommissionens agerande. Frank Lamberts, som inte fört talan om ogiltigförklaring mot kommissionens beslut beträffande honom inom den föreskrivna fristen, har i praktiken, genom att föra skadeståndstalan mot ombudsmannen, sökt kringgå de tvingande tidsfrister som gäller för en talan om ogiltigförklaring för att vid gemenskapsdomstolen kunna ifrågasätta rättsenligheten av kommissionens beslut.

Domstolens bedömning

67 Ombudsmannen kan aldrig göras ansvarig för kommissionens agerande. En talan som syftar till att få ersättning för en skada som uppkommit till följd av en gemenskapsinstitutions eller ett gemenskapsorgans agerande skall riktas mot denna institution eller detta organ.

68 Frank Lamberts gjorde till stöd för sin talan vid förstainstansrätten gällande att han lidit skada till följd av ombudsmannens felaktiga och oaktsamma handläggning av hans klagomål. Hans talan avsåg således inte ersättning för en skada som orsakats av kommissionens agerande.

69 Det var således korrekt av förstainstansrätten att i punkt 51 i den överklagade domen slå fast att Frank Lamberts talan syftade till att erhålla ersättning för en skada som han påstod sig ha lidit till följd av ett fel som ombudsmannen hade begått vid fullgörandet av de uppgifter som han har enligt EG-fördraget.

70 Överklagandet skall således inte bifallas med stöd av den tredje delgrunden.

71 Ombudsmannens överklagande skall således ogillas.

Frank Lamberts anslutningsöverklagande

72 Frank Lamberts har anfört två grunder till stöd för sitt anslutningsöverklagande.

73 Ombudsmannen och parlamentet har gjort gällande att Frank Lamberts anslutningsöverklagande skall avvisas.

Den första grunden

74 Frank Lamberts har gjort gällande att förstainstansrätten har åsidosatt beslut 94/262 genom att slå fast att ombudsmannen inte begått något fel. Förstainstansrätten har således åsidosatt artikel 2.5 i beslutet genom att inte slå fast att ombudsmannen skulle ha rått honom att inom föreskriven tid väcka talan vid gemenskapsdomstolen, och artikel 3.5 i beslutet genom att inte slå fast att ombudsmannen varit skyldig att försöka uppnå en vänskaplig förlikning som skulle tillgodosett hans intresse, eftersom ombudsmannen sålunda underlåtit att utföra den uppgift för vilken han inrättats av parlamentet.

Upptagande till sakprövning

75 När en klagande invänder mot förstainstansrättens tolkning eller tillämpning av gemenskapsrätten får de rättsfrågor som prövats i första instans inom ramen för överklagandet prövas på nytt. Om en klagande inte fick åberopa de grunder och skäl som han åberopat vid förstainstansrätten på nytt skulle överklagandeförfarandet nämligen förlora en del av sin mening (se beslut av den 11 november 2003 i mål C-488/01 P, Martinez mot parlamentet, REG 2003, s. I-13355, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

76 Det följer emellertid av artikel 225 EG, artikel 58 första stycket i domstolens stadga och artikel 112.1 första stycket c i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart skall anges på vilka punkter det beslut som det yrkas upphävande av ifrågasätts samt de skäl som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande (se beslutet i det ovannämnda målet Martinez mot parlamentet, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

77 Ett överklagande som inte innehåller något skäl till varför det skall anses ha skett en felaktig rättstillämpning i det överklagade beslutet, och som endast upprepar de grunder och skäl som redan har anförts vid förstainstansrätten, uppfyller inte detta krav. Ett sådant överklagande utgör nämligen endast en begäran om omprövning av den ansökan som ingivits till förstainstansrätten, vilket inte omfattas av domstolens behörighet (se bland annat dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 2000, s. I-5291, punkt 35).

78 I förevarande mål har Frank Lamberts i den första grunden specifikt angivit den felaktiga rättstillämpning han anser att förstainstansrätten gjort sig skyldig till, och också kritiserat dess tolkning av gemenskapsrätten. Han har nämligen ifrågasatt förstainstansrättens ställningstagande till en rättsfråga som han fört fram vid förstainstansrätten, det vill säga tolkningen av de gemenskapsrättsliga bestämmelser enligt vilka ombudsmannen får ge en klagande rådet att vända sig till en annan myndighet, och enligt vilka ombudsmannen om möjligt skall försöka uppnå en vänskaplig förlikning.

79 Den första grunden skall således prövas i sak.

Bedömning

80 Domstolen konstaterar att de bestämmelser som reglerar ombudsmannens ämbetsutövning, och mer specifikt artikel 2.5 i beslut 94/262, inte medför någon

skyldighet för denne att informera klaganden om de övriga rättsmedel som står till dennes förfogande och de tidsfrister som gäller för det fall att klaganden skulle vilja väcka talan vid domstol. Det föreligger således än mindre någon skyldighet för ombudsmannen att ge klaganden råd om att välja ett visst rättsmedel.

81 Även om det kan ligga i linje med ett fullgott utförande av det uppdrag som ombudsmannen har enligt fördraget att denne, om så skulle behövas, informerar den berörda medborgaren om de rättsmedel som han eller hon bör tillgripa för att tillvarata sina intressen på bästa sätt, skall artikel 5.2 i beslut 94/262 inte tolkas så att den skapar en rätt för en klagande att bli hänvisad till förstainstansrätten för att väcka talan om ogiltigförklaring av det beslut från en institution som utgör föremål för klagomålet.

82 När det gäller eftersträvandet av en vänskaplig förlikning i ärendet mellan klaganden och en gemenskapsinstitution enligt artikel 3.5 i beslut 94/262 är ombudsmannen endast skyldig att samarbeta med den berörda institutionen för att söka uppnå en lösning som rättar till missförhållandet eller gottgör försummelsen och som tillfredsställer klaganden. Ombudsmannen har i detta avseende ett mycket omfattande utrymme för skönsmässig bedömning. Han skall i synnerhet bedöma huruvida det är möjligt att få till stånd en vänskaplig förlikning som tillfredsställer klaganden, mot bakgrund av att det finns situationer i vilka en sådan uppgörelse inte är möjlig att uppnå, vilket också framgår av artikel 6.3 i genomförandebestämmelserna. I sådant fall avslutar ombudsmannen ärendet genom ett motiverat beslut. Ombudsmannen kan i alla händelser inte anses ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter endast på grund av att han ansett det vara omöjligt att få till stånd en vänskaplig förlikning som tillfredsställer klaganden. Förstainstansrätten har således inte tolkat de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om att ombudsmannen så långt det är möjligt skall försöka uppnå en vänskaplig förlikning på ett felaktigt sätt, och den har heller inte gjort något fel genom att i punkt 85 i den överklagade domen slå fast att ombudsmannen, i sitt beslut att avsluta ett visst ärende, kan besluta att det inte är möjligt att uppnå en vänskaplig förlikning som tillfredsställer klaganden, utan att därigenom underlåta att uppfylla sina skyldigheter.

83 Frank Lamberts överklagande skall således inte bifallas på den första grunden.

Den andra grunden

84 Frank Lamberts har gjort gällande att förstainstansrätten gjort sig skyldig till allvarliga felbedömningar.

85 För det första har förstainstansrätten i punkt 82 i den överklagade domen slagit fast att det "framgår ... av såväl kommissionens yttrande över sökandens klagomål som av skrivelsen av den 15 december 1999 av kommissionsledamoten med ansvar för personal, att kommissionen vägrade att låta sökanden ställa upp en andra gång i det muntliga provet eller att försöka hitta någon annan alternativ lösning", fastän Frank Lamberts inte inkommit med någon begäran om att få göra det muntliga provet på nytt.

86 Domstolen framhåller att förstainstansrätten i punkt 81 i den överklagade domen angivit att det finns situationer där det inte är möjligt för ombudsmannen att försöka uppnå en vänskaplig förlikning, och att den i punkt 82 slog fast att så var fallet i förevarande mål, eftersom kommissionen vägrade att låta Frank Lamberts ställa upp en andra gång i det muntliga provet eller att försöka hitta någon annan alternativ lösning.

87 Vidare framgår det inte av vad Frank Lamberts anfört angående punkt 82 i den överklagade domen på vilket sätt förstainstansrätten skulle ha gjort en felaktig rättslig bedömning när den prövade huruvida det i förevarande fall var möjligt att uppnå en vänskaplig förlikning.

88 Frank Lamberts förstahandsinvändning skall således avvisas av de skäl som angivits i punkt 76 ovan.

89 Frank Lamberts har för det andra anfört att förstainstansrätten gjort en oriktig bedömning genom att grunda sitt ställningstagande på en uppenbart felaktig motivering. Den har i punkt 84 i den överklagade domen anfört att "det är först under förfarandet inför förstainstansrätten som sökanden gett exempel på olika alternativa lösningar som enligt honom borde och hade kunnat komma i fråga", trots att det klart framgår av handlingarna i målet (bland annat av bilaga 26, där han hänvisat till uttrycket "särskild rådgivare") att Frank Lamberts gett förslag till sådana lösningar under handläggningen av hans klagomål och innan ombudsmannen tagit ställning till detta, och att ombudsmannen underlåtit att beakta dessa.

90 Domstolen konstaterar att eftersom Frank Lamberts hänvisar till samtliga handlingar i målet skall hans invändning avseende punkt 84 i den överklagade domen anses avse förstainstansrättens bedömning av bevisningen, vilken inte domstolen är behörig att pröva inom ramen för ett överklagande. Ett överklagande får enligt artikel 225 EG och artikel 58 i domstolens stadga endast avse rättsfrågor.

91 Även om Frank Lamberts hänvisning till bilaga 26 i akten vid förstainstansrätten skulle anses avse att förstainstansrätten förvanskat innehållet i denna handling, konstaterar domstolen att denna aktbilaga utgörs av en skriftväxling mellan Frank Lamberts och ombudsmannens kansli, i vilken Frank Lamberts i en skrivelse av den 12 mars 1999 hänvisat till uttrycket "särskild rådgivare". Frank Lamberts har i denna skrivelse påstått att det förekommit att tillfälliga anställningar övergått i fasta anställningar utan föregående uttagningsprov, i strid med bestämmelserna om anställning som gemenskapstjänsteman i Tjänsteföreskrifter för tjänstemän vid Europeiska gemenskaperna, i samband med Schengensekretariatets införlivande med generalsekretariatet vid Europeiska

unionens råd, och begärt att kommissionens tillsättningsmyndighet skall vara flexibel i hans fall.

92 Mot bakgrund av ovannämnda handlingar förefaller det inte som om Frank Lamberts, före förfarandet vid förstainstansrätten, hade lämnat något konkret förslag till lösningar som var att föredra framför en möjlighet att göra om det muntliga provet. Det var för övrigt korrekt av förstainstansrätten att inte anse att Frank Lamberts förslag att tillsättningsmyndigheten skulle vara flexibel i hans fall var ett beaktansvärt förslag till alternativ lösning.

93 Förstainstansrätten har således inte i punkt 84 i den överklagade domen förvanskat innehållet i den bevisning som åberopats genom att slå fast att Frank Lamberts inte hade lämnat något förslag till alternativa lösningar innan han väckte talan, och att ombudsmannen således inte konkret hade kunnat ta ställning till några sådana förslag innan talan väcktes.

94 Frank Lamberts anslutningsöverklagande skall således ogillas.

Rättegångskostnader

95 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 69.3 första stycket i

rättegångsreglerna kan dock domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter eller om särskilda skäl motiverar det, besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad. Eftersom båda parterna delvis har tappat målet skall vardera parten bära sin kostnad. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall parlamentet, som har intervenerat i målet, bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Ombudsmannens överklagande och Frank Lamberts anslutningsöverklagande ogillas.**

2) **Vardera parten skall bära sina rättegångskostnader.**

Skouris Jann Timmermans

Gulmann Cunha Rodrigues Rosas

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 mars 2004.

R. Grass

Justitiesekreterare

V. Skouris

Ordförande