FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 4 oktober 2006 *

I mål T-193/04,

Hans-Martin Tillack, Bryssel (Belgien), företrädd av I. Forrester, QC, samt advokaterna T. Bosly, C. Arhold, N. Flandin, J. Herrlinger och J. Siaens,

sökande,

med stöd av

International Federation of Journalists (IFJ), Bryssel (Belgien), företrädd av advokaterna A. Bartosch och T. Grupp,

intervenient,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. Docksey och C. Ladenburger, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående dels en talan om ogiltigförklaring av den rättsakt genom vilken Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) den 11 februari 2004 överlämnade uppgifter om misstankar om brott mot tystnadsplikten och korruption till de belgiska och tyska rättsliga myndigheterna, dels en talan om skadestånd för den ideella skada som sökanden lidit till följd av detta överlämnande av uppgifter och till följd av pressmeddelanden publicerade av OLAF,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden H. Legal samt domarna P. Lindh och V. Vadapalas,

justitiesekreterare: handläggaren J. Plingers,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 maj 2006,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) inrättades genom kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom av den 28 april 1999 (EGT L 136, s. 20). Den har bland annat till uppgift att utföra interna administrativa utredningar för att efterforska sådana omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra sådan underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda vid gemenskaperna som skulle kunna leda till disciplinära och, i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder.

2 I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av OLAF (EGT L 136, s. 1) regleras de kontroller, inspektioner och åtgärder som OLAF:s anställda vidtar i tjänsten.

3 Skäl 13 i förordning nr 1073/1999 har följande lydelse:

"Det bör åligga de behöriga nationella myndigheterna eller, i förekommande fall, institutionerna, organen och byråerna, att på grundval av [OLAF:s] rapport besluta om hur en avslutad utredning bör följas upp. Det bör dock föreskrivas att [OLAF:s] direktör skall ha skyldighet att direkt till den berörda medlemsstatens rättsliga myndigheter överlämna de upplysningar som [OLAF] har samlat in i samband med interna utredningar om omständigheter som kan leda till straffrättsliga påföljder."

4 Artikel 6 i förordning nr 1073/1999 har rubriken "Utredningsarbetet". I punkt 6 i artikeln föreskrivs följande: "Medlemsstaterna skall se till att deras behöriga myndigheter i enlighet med nationella bestämmelser ger [OLAF:s] anställda den hjälp som behövs för att de skall kunna utföra sitt uppdrag."

5 Artikel 9 i förordning nr 1073/1999 har rubriken "Rapport om och uppföljning av utredningarna". Punkt 2 i artikeln har följande lydelse:

"... Dessa rapporter skall utgöra tillåten bevisning i administrativa eller rättsliga förfaranden i den medlemsstat där det visar sig nödvändigt att använda dem, på samma sätt och på samma villkor som administrativa rapporter som upprättas av nationella administrativa inspektörer ..."

6 Artikel 10 i förordning nr 1073/1999 har rubriken "Överlämnande av uppgifter från [OLAF]". I artikel 10.2 föreskrivs följande:

"... [B]yråns direktör [skall] till de rättsliga myndigheterna i den berörda medlemsstaten överlämna de uppgifter som [OLAF] har inhämtat i samband med interna utredningar av omständigheter som kan leda till straffrättsliga åtgärder ..."

Bakgrund till tvisten

7 Sökanden är journalist och anställd av den tyska tidskriften Stern.

8 Van Buitenen, tjänsteman vid Europeiska gemenskapernas kommission, uppgav i ett memorandum av den 31 augusti 2001 (nedan kallat Van Buitenens memorandum) att vissa oegentligheter eventuellt hade förekommit inom flera av kommissionens tjänstegrenar. OLAF mottog en kopia av detta dokument den 5 september 2001.

9 Den 23 oktober 2001 gav OLAF:s direktör "Åklagarenheten — rättslig rådgivning och uppföljning" i uppdrag att bedöma påståendena i Van Buitenens memorandum och att rekommendera vilka åtgärder som borde vidtas till följd av dessa påståenden.

10 Den 31 januari 2002 överlämnade "Åklagarenheten — rättslig rådgivning och uppföljning" en intern sekretessbelagd skrivelse med tolv förslag och rekommendationer, bland annat ett förslag om att inleda utredningar beträffande vissa av påståendena i memorandumet. Nämnda enhet upprättade en sammanfattning av detta dokument, daterad den 14 februari 2002. Även sammanfattningen var sekretessbelagd.

11 Sökanden skrev två artiklar som publicerades i Stern den 28 februari respektive den 7 mars 2002, där han redogjorde för oegentligheterna inom EU-institutionerna. Artiklarna grundade sig på Van Buitenens memorandum och OLAF:s skrivelse av den 31 januari 2002.

12 OLAF, som misstänkte att innehållet i de sekretessbelagda skrivelserna av den 31 januari och den 14 februari 2002 hade lämnats ut på ett rättsstridigt sätt, inledde den 12 mars 2002 en intern utredning i syfte att fastställa vilka tjänstemän eller anställda vid Europeiska gemenskaperna som hade orsakat läckan.

13 Den 22 mars 2002 underrättade direktören för OLAF:s direktorat "Underrättelseverksamhet, operativ strategi och informationstjänster" genom en skrivelse direktören för OLAF om att sökanden enligt uppgift från en säker källa hade betalat en av OLAF:s anställda 8 000 euro i utbyte mot ett antal dokument som hade upprättats i samband med Van Buitenen-ärendet. Samma dag uppgav OLAF:s talesman för OLAF:s direktör att han hade talat med G., kommissionens talesman för budget och bedrägeribekämpning, och att G. hade berättat att en journalist på Stern hade underrättat honom om att sökanden hade betalat någon vid OLAF för att få tillgång till dokumenten.

14 Den 27 mars 2002 publicerade OLAF ett pressmeddelande med rubriken "Intern utredning angående en läcka av sekretessbelagda uppgifter", vilket hade följande lydelse:

"... Till följd av en trolig läcka av sekretessbelagda uppgifter ur en rapport upprättad av OLAF har [OLAF] beslutat att inleda en intern utredning enligt artikel 5.1 i förordning ... nr 1073/1999. Enligt de uppgifter som [OLAF] har erhållit har en journalist fått tillgång till ett antal dokument avseende ett ärende benämnt 'Van

Buitenen-ärendet'. Det kan inte uteslutas att betalning har utgetts till någon inom OLAF (eller någon annan institution) i utbyte mot dokumenten ...

[OLAF] iakttar alltid strikta etiska regler. Dess utredningar är fullständigt oavhängiga. Det skall likväl påpekas att det i Belgien är olagligt att utge betalning till en tjänsteman i utbyte mot sekretessbelagda uppgifter. Uppgifter som OLAF inhämtat i samband med utredningar skyddas dessutom genom bestämmelser i belgisk rätt på området. Om den interna utredningen visar att det har förekommit olagliga aktiviteter har [OLAF] för avsikt att vidta åtgärder mot de ansvariga enligt tillämpliga disciplinära och straffrättsliga bestämmelser ..."

15 Stern publicerade till följd härav ett pressmeddelande den 28 mars 2002. I pressmeddelandet bekräftade tidskriften att den förfogade över Van Buitenens memorandum men hävdade att den inte hade utgett betalning till någon tjänsteman vid Europeiska gemenskaperna i utbyte mot dokumenten i ärendet. Sökandens namn och kontaktinformation angavs i pressmeddelandet. Den 3 april 2002 skrev Stern dessutom till ordföranden för OLAF:s övervakningskommitté och opponerade sig mot OLAF:s påståenden.

16 Den 4 april 2002 angav tidskriften European Voice att OLAF enligt en av dess talesmän hade "bevis" för att "betalning har utgetts" och att byrån tog saken på allvar.

17 Vid ett sammanträde den 9 och 10 april 2002 begärde OLAF:s övervakningskommitté att hållas informerad om uppgifter som stödde misstankarna om utgiven betalning.

18 Den 11 april 2002 skickade OLAF:s talesman ett meddelande till vissa av OLAF:s tjänstemän. Meddelandet hade följande lydelse:

" ... De enda säkra uppgifterna är för närvarande att pressen har fått tillgång till ett sekretessbelagt dokument från OLAF (vilket inte borde ha skett) [och] att det har cirkulerat 'rykten' beträffande OLAF och kommissionen ... om att dessa dokument till och med har utgetts 'mot betalning' (med angivande av ett belopp ...) ... Det är oacceptabelt att ... det finns en risk för att pressen får tillgång till sekretessbelagda uppgifter från OLAF och att dessa uppgifter erhålls genom korrumpering av en offentlig tjänsteman [och att] misstankar, 'rykten' eller 'spekulationer', såsom dem som har cirkulerat beträffande [OLAF] de senaste veckorna, fortgår utan att kontrolleras genom en utredning ..."

19 Den 22 oktober 2002 lämnade sökanden in ett klagomål (1840/2002/GG) till Europeiska ombudsmannen angående OLAF:s pressmeddelande av den 27 mars 2002.

20 OLAF:s utredare höll ett formellt förhör med G. den 9 december 2002. G. angav att en före detta kollega på Stern, vars namn han inte ville uppge, hade sagt att sökanden hade fått 8 000 DEM eller 8 000 euro för att skaffa fram de ifrågavarande uppgifterna från kommissionen eller eventuellt från OLAF.

21 Den 18 juni 2003 uppgav ombudsmannen i sitt förslag till rekommendation angående sökandens klagomål att OLAF, genom att utan stöd av sakliga, tillräckligt omfattande och för allmänheten kontrollerbara uppgifter påstå att ett korruptionsbrott hade begåtts, hade agerat på ett oproportionerligt sätt och att detta utgjorde ett administrativt missförhållande. Ombudsmannen rekommenderade att OLAF drog tillbaka de publicerade påståendena om korruption, vilka kunde uppfattas så att de avsåg klaganden.

22 Till följd av detta förslag till rekommendation publicerade OLAF den 30 september 2003 ett pressmeddelande med rubriken "Klargörande från OLAF angående en trolig uppgiftsläcka". Det hade följande lydelse:

"Den 27 mars 2002 publicerade ... OLAF ett pressmeddelande i vilket det angavs att en intern utredning hade inletts enligt förordning ... nr 1073/1999 angående en trolig läcka av sekretessbelagda uppgifter ur en rapport som hade upprättats av [OLAF].

I pressmeddelandet angavs att en journalist, enligt uppgifter som [OLAF] hade erhållit, hade fått tillgång till ett antal handlingar i ett ärende benämnt 'Van Buitenen-ärendet' och att det inte kunde uteslutas att betalning hade utgetts till någon inom OLAF (eller någon annan institution) i utbyte mot dokumenten ...

OLAF:s utredning i frågan är ännu inte avslutad, men [OLAF] har hittills inte funnit några bevis för att någon sådan betalning verkligen har erlagts."

23 Sökanden publicerade den 12 november 2003 på Sterns Internetsida en artikel där han kritiserade OLAF:s direktörs agerande.

24 Ombudsmannen bekräftade i sitt slutliga beslut av den 20 november 2003 angående klagomål 1840/2002/GG att OLAF:s agerande utgjorde ett administrativt missförhållande och att OLAF, som hade godtagit förslaget till rekommendation, inte hade följt rekommendationen på ett tillfredsställande sätt. Han ansåg under dessa omständigheter att en kritisk anmärkning från hans sida kunde utgöra lämplig gottgörelse för klaganden.

25 G., som hade slutat vid kommissionen i juli 2003, hördes på nytt av OLAF:s utredare den 6 januari 2004. Han bekräftade sina uppgifter från det första förhöret och uppgav namnet på den person som hade gett honom informationen.

26 Vid ett sammanträde i OLAF:s övervakningskommitté den 20 och den 21 januari 2004 informerade direktören kommittén om "händelseutvecklingen i ett pågående ärende" och angav att ärendet innebar konfidentiella kontakter med nationella rättsliga myndigheter. Enligt sammanträdesprotokollet godtog kommittémedlemmarna, "med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet, att motta information i efterhand ... dock under förutsättning att OLAF när tiden är inne förser den berörda institutionen med tillräckligt utförlig information".

27 Den 11 februari 2004 överlämnade OLAF, med hänvisning till artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999, uppgifter om misstankar om brott mot tystnadsplikten och korruption till de rättsliga myndigheterna i Bryssel (Belgien) och Hamburg (Tyskland).

28 På grundval av de överlämnade uppgifterna inledde både de belgiska och de tyska rättsliga myndigheterna utredningar om påstådd korruption och, såvitt avser de belgiska rättsliga myndigheterna, brott mot tystnadsplikten.

29 Den 19 mars 2004 genomförde den belgiska polisen, på begäran av den undersökningsdomare som ansvarade för ärendet, en husrannsakan i sökandens hem och på dennes kontor, varvid såväl arbetsdokument som personliga tillhörigheter beslagtogs eller förseglades.

30 Sökanden förde talan mot dessa beslag vid belgisk domstol. Cour de cassation ogillade slutligen hans talan den 1 december 2004.

31 Den 15 april 2004 skickade sökanden en skrivelse till OLAF:s direktör i vilken han klagade på förfarandet och begärde tillgång till handlingarna i utredningen om honom.

32 Den 7 maj 2004 mottog ordföranden för OLAF:s övervakningskommitté en kopia av den skrivelse som hade skickats till de belgiska rättsliga myndigheterna den 11 februari 2004. De sekretessbelagda uppgifterna i skrivelsen hade tagits bort i kopian. I slutet av samma månad mottog även sökanden en kopia av nämnda skrivelse.

33 Den 12 maj 2005 överlämnade ombudsmannen en särskild rapport till Europaparlamentet angående sökandens klagomål 2485/2004/GG. Enligt denna rapport borde OLAF medge att den hade lämnat felaktiga och vilseledande uppgifter i sina inlagor till ombudsmannen i samband med utredningen avseende klagomål 1840/2002/GG. Ombudsmannen föreslog också att parlamentet skulle anta rekommendationen såsom resolution.

Förfarandet och parternas yrkanden

34 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 1 juni 2004.

35 Genom separat ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 4 juni 2004, begärde sökanden att förstainstansrätten skulle dels besluta om uppskov med verkställigheten av samtliga åtgärder med anledning av det klagomål som OLAF påstods ha överlämnat till de belgiska och tyska rättsliga myndigheterna den 11 februari 2004, skulle dels förplikta OLAF att inte ta emot, undersöka, granska eller ta del av innehållet i de handlingar och uppgifter som de belgiska rättsliga myndigheterna förfogade över till följd av den husrannsakan som den 19 mars 2004 genomfördes i sökandens hem och på dennes kontor.

36 Genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 17 juni 2004 ansökte International Federation of Journalists (Internationella journalistförbundet, nedan kallat IFJ) om att få intervenera till stöd för sökandens yrkanden.

37 Genom beslut av den 15 oktober 2004 i mål T-193/04 R, Tillack mot kommissionen (REG 2004, s. II-3575), avslog förstainstansrättens ordförande ansökan om interimistiska åtgärder och meddelade att beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare.

38 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 24 december 2004 överklagade sökanden beslutet i det ovannämnda målet Tillack mot kommissionen.

39 Ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning beviljade IFJ:s ansökan om intervention i förevarande mål genom beslut av den 26 januari 2005. Intervenienten inkom med sin inlaga och övriga parter inkom med sina yttranden över inlagan inom de utsatta fristerna.

40 Genom beslut av den 19 april 2005 i mål C-521/04 P(R), Tillack mot kommissionen (REG 2005, s. I-3103), ogillade domstolens ordförande överklagandet i det interimistiska förfarandet och förpliktade sökanden att ersätta rättegångskostnaderna i målet vid domstolen.

41 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

42 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid förhandlingen den 11 maj 2006.

43 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara OLAF:s beslut att överlämna "klagomålet" av den 11 februari 2004 till de tyska och belgiska rättsliga myndigheterna,

— förplikta kommissionen att till sökanden utge det skadestånd jämte ränta som fastställs av förstainstansrätten,

— besluta om varje annan åtgärd som krävs för god rättskipning, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

44 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan om ogiltigförklaring och skadestånd,

— i andra hand ogilla nämnda talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

45 IFJ har yrkat att förstainstansrätten skall ogiltigförklara OLAF:s beslut av den 11 februari 2004 om att "anföra klagomål" till de tyska och belgiska rättsliga myndigheterna.

Rättslig bedömning

Huruvida yrkandena om ogiltigförklaring av den rättsakt genom vilken OLAF överlämnade uppgifter till de tyska och belgiska rättsliga myndigheterna kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

46 Utan att formellt framställa en invändning om rättegångshinder har kommissionen gjort gällande att det är uppenbart att talan om ogiltigförklaring inte kan tas upp till sakprövning eftersom det inte finns någon rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

47 Kommissionen har med hänvisning till förstainstansrättens beslut av den 18 december 2003 i mål T-215/02, Gómez-Reino mot kommissionen (REGP 2003, s. I-A-345 och s. II-1685), punkterna 50 och 51, anfört att den rättsakt genom vilken OLAF överlämnade uppgifter till de belgiska och tyska rättsliga myndigheterna i enlighet med skyldigheten enligt artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999 utgör en

förberedande rättsakt som i sig inte medför någon ändring av sökandens rättsliga ställning. När de nationella rättsliga myndigheterna har mottagit uppgifterna avgör de nämligen själva huruvida de, med beaktande av den nationella lagstiftningen, skall inleda en rättslig utredning, besluta om åtgärder för bevisupptagning och inleda straffrättsliga förfaranden. Den nationella domstolen är därefter behörig att antingen fria eller fälla den berörda personen.

48 Kommissionen har även anfört att förstainstansrätten i dom av den 15 januari 2003 i de förenade målen T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 och T-272/01, Philip Morris International m.fl. mot kommissionen (REG 2003, s. II-1), ansåg att kommissionens beslut att väcka en civilrättslig talan vid amerikansk domstol inte kunde bli föremål för en talan enligt artikel 230 fjärde stycket EG, eftersom denna handling inte i sig medförde någon förändring av svarandens rättsliga ställning. Enligt kommissionen finns det än större anledning att tillämpa denna rättspraxis på det nu aktuella fallet, i vilket OLAF varken har anfört något klagomål eller väckt någon talan, utan endast har överlämnat uppgifter om faktiska omständigheter vilka kan, men inte måste, medföra att de behöriga myndigheterna inleder ett förfarande i vilket varken OLAF eller kommissionen i princip innehar partsställning.

49 Den i artikel 10 EG föreskrivna samarbetsskyldigheten har inte heller några tvingande rättsverkningar för de nationella rättsliga myndigheterna eller sökanden. Artikel 6.6 i förordning nr 1073/1999 är inte tillämplig på rättsakter som medlemsstaternas nationella rättsliga myndigheter upprättar under straffrättsliga utredningar som genomförs efter det att nämnda myndigheter har mottagit uppgifter från OLAF. Rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter (EGT L 292, s. 2) är inte relevant i det förevarande fallet.

50 I övrigt har sökanden haft tillgång till ett verksamt rättsligt skydd. För det första är den belgiska husrannsakningsordern den enda rättsakt som har påverkat sökandens yttrandefrihet, och det är därför de belgiska domstolarna som skall säkerställa ett verksamt rättsligt skydd mot denna rättsakt. För det andra innebär de nationella

rättsmedlen att klagandens rätt till ett verksamt rättsligt skydd säkerställs även när en nationell husrannsakningsorder har utfärdats på grundval av uppgifter som OLAF har överlämnat. Artikel 234 EG skulle dock kunna tillämpas om klaganden vid den nationella domstolen gjorde gällande att OLAF har åsidosatt gemenskapsrätten vid sin utredning. För det tredje innebär inte den omständigheten att ett överlämnande av uppgifter enligt artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999 inte kan ifrågasättas genom en talan om ogiltigförklaring att det a priori är uteslutet att föra talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar vid gemenskapsdomstolarna.

51 Kommissionen har slutligen anfört att alla undantag från bestämmelserna om möjligheten att väcka talan enligt artikel 230 EG skulle få negativa konsekvenser för den effektivitet, sekretess och oavhängighet som kännetecknar OLAF:s utredningar. Även om de belgiska domstolarna hade bedömt att ingen av grunderna avseende OLAF:s åsidosättande av väsentliga formföreskrifter kunde tas upp till sakprövning skulle detta inte ha medfört att förevarande talan om ogiltigförklaring hade kunnat tas upp till sakprövning. Domstolens dom av den 30 mars 2004 i mål C-167/02 P, Rothley m.fl. mot parlamentet (REG 2004, s. I-3149), föranleder ingen annan slutsats.

52 Sökanden har gjort gällande att hans talan om ogiltigförklaring, som har väckts med stöd av artikel 230 EG, kan tas upp till sakprövning.

53 Sökanden anser först och främst att OLAF:s klagomål har haft rättsverkningar eftersom de nationella myndigheterna genomförde en utredning till följd av klagomålet. Medlemsstaterna är i själva verket skyldiga att samarbeta med OLAF med tillämpning av artikel 10 EG och förordning nr 1073/1999, bland annat dess artikel 6.6.

54 Vidare är skyddet för sökandens intressen otillräckligt om han måste invänta de belgiska myndigheternas slutliga beslut innan han kan bestrida OLAF:s klagomål.

Mer allmänt skulle journalister och deras källor avskräckas från att lämna ut uppgifter om det fanns en risk för att klagomål från OLAF ledde till straffrättsliga förfaranden. En ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet skulle dessutom bidra till att återupprätta sökandens rykte, som har tagit allvarlig skada av de upprepade osanna påståendena från OLAF:s sida.

55 Att väcka talan mot klagomålet är enligt sökanden det enda verksamma sättet att hindra en olaglig användning av de uppgifter som de belgiska myndigheterna samlade in vid husrannsakan och som kan göra det möjligt att identifiera hans källor. OLAF skulle nämligen kunna delta som civilrättslig part i det belgiska straffrättsliga förfarandet och följaktligen begära tillgång till de beslagtagna handlingarna. En ogiltigförklaring av klagomålet skulle dessutom i sig kunna ha rättsverkningar, bland annat genom att förebygga att kommissionen upprepar sitt agerande.

56 Såvitt avser beslutet i det ovannämnda målet Gómez-Reino mot kommissionen anser sökanden att omständigheterna i det målet skiljer sig avsevärt från omständigheterna i det nu aktuella målet.

57 I övrigt har OLAF tillerkänts särskilda rättigheter genom förordningarna nr 1073/1999 och nr 2185/96 och utvecklar ett allt närmare samarbete med de nationella utredningsorganen.

58 Sökanden anser att kommissionens påstående att OLAF inte har begärt att de tyska eller belgiska rättsliga myndigheterna skall vidta några särskilda åtgärder är felaktigt. I det klagomål som överlämnades till de belgiska myndigheterna rekommenderade OLAF att ärendet skulle behandlas skyndsamt med anledning av sökandens påstådda förestående flytt till Washington (Förenta staterna). Vidare kontaktade OLAF:s utredare nationella tjänstemän redan den 13 och den 16 januari 2004 i syfte

att samordna utredningarna. Slutligen begärde OLAF att de nationella myndigheterna skulle genomföra en husrannsakan i sökandens hem och på dennes kontor i syfte att samla bevis inom ramen för OLAF:s interna utredning, vilket bekräftas av ett uttalande som ordföranden för OLAF:s övervakningskommitté gjorde inför House of Lords Select Committee on the European Union (House of Lords särskilt utvalda EU-kommitté, Förenade kungariket) den 19 maj 2004. Undersökningsdomaren agerade således inte oavhängigt, utan på begäran av OLAF.

59 Sökanden har även påpekat att de nationella myndigheterna måste lita på innehållet i OLAF:s utredningsrapporter, vilka enligt artikel 9.2 i förordning nr 1073/1999 utgör tillåten bevisning i domstol. Sökanden har härvid gjort gällande att brott mot tystnadsplikten som begåtts av en tjänsteman vid Europeiska gemenskaperna inte är ett brott enligt belgisk rätt. OLAF hade därför endast kunnat bli civilrättslig part tack vare sitt privilegierade förhållande till de belgiska myndigheterna, vilka var beredda att agera på grundval av klagomålet.

60 Det framgår av ovannämnda omständigheter att OLAF:s klagomål inte är jämförbart med kommissionens beslut att väcka civilrättslig talan i det ärende som gav upphov till domen i det ovannämnda målet Philip Morris International m.fl. mot kommissionen, i vilket kommissionens ställning var jämförbar med vilken privatpersons som helst. Vidare avsåg förstainstansrättens beslut av den 13 juli 2004 i mål T-29/03, Comunidad Autónoma de Andalucía mot kommissionen (REG 2004, s. II-2923), ett annat sammanhang, eftersom det rörde en slutrapport i ett externt utredningsförfarande. Förstainstansrätten beaktade dessutom att åklagaren under tiden hade lagt ner målet, vilket innebar att rapporten inte längre kunde få några negativa rättsverkningar.

61 Sökanden anser slutligen, med hänvisning till domen i det ovannämnda målet Rothley m.fl. mot parlamentet, att artikel 230 EG skall tillämpas mot bakgrund av rätten till ett verksamt rättsligt skydd. Sökanden har i det aktuella fallet inte tillgång till något annat rättsmedel för att föra talan mot OLAF:s agerande. Sökanden kan inte hemställa att en nationell domstol skall begära ett förhandsavgörande från

domstolen, eftersom den omständigheten att OLAF har agerat rättsstridigt inte innebär att de åtgärder som de nationella rättsliga myndigheterna har vidtagit är rättsstridiga. De nationella domstolarna, eller i sista hand Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, är inte behöriga att pröva OLAF:s agerande, utan denna behörighet tillkommer endast gemenskapsdomstolarna. Ett nationellt förfarande medför således inte att ett verksamt rättsligt skydd säkerställs. Enligt sökanden är det inte godtagbart att han, i en tvist där tryckfriheten står på spel, enbart kan väcka talan om skadestånd vid förstainstansrätten.

62 IFJ har anfört att talan kan tas upp till sakprövning eftersom klagomålen till de tyska och belgiska rättsliga myndigheterna utgör beslut i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG. Talan om ogiltigförklaring är inte riktad mot den husrannsakan som de belgiska myndigheterna har utfört, utan mot ett beslut som OLAF har antagit och som syftar till att medföra rättsverkningar för sökanden.

63 I motsats till det ovannämnda målet Gómez-Reino mot kommissionen rör det nu aktuella målet inte bara förberedande rättsakter, utan ett klagomål med direkta rättsverkningar för sökanden.

64 IFJ har, med hänvisning till domstolens dom av den 5 oktober 1988 i mål 180/87, Hamill mot kommissionen (REG 1988, s. 6141), anfört att även uppgifter som överlämnas till nationella rättsliga myndigheter kan prövas av gemenskapsdomstolarna.

65 Enligt IFJ kan talan om ogiltigförklaring slutligen tas upp till sakprövning även på grundval av rätten till ett verksamt rättsligt skydd. Artikel 230 EG skall nämligen tolkas i andan av en rättslig gemenskap i syfte att sökanden skall erhålla rättsligt skydd mot OLAF:s agerande. De belgiska domstolarna kan inte i varje enskilt fall göra en uttömmande och djupgående prövning av huruvida rättsakter som gemenskapens institutioner har antagit överensstämmer med gemenskapsrätten.

Förstainstansrättens bedömning

66 Talan om ogiltigförklaring avser den rättsakt genom vilken OLAF, med stöd av artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999, till de tyska och belgiska rättsliga myndigheterna överlämnade uppgifter angående misstankar om brott mot tystnadsplikten och om korruption som omfattade sökanden.

67 Enligt fast rättspraxis utgörs rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 230 EG av åtgärder som har bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, och förstainstansrättens dom av den 6 april 2006 i mål T-309/03, Camós Grau mot kommissionen, REG 2006, s. II-1173, punkt 47).

68 Den ifrågasatta rättsakten medför emellertid inte någon väsentlig förändring av sökandens rättsliga ställning.

69 Det framgår av förordning nr 1073/1999, i synnerhet av skäl 13 och artikel 9 i denna förordning, att OLAF:s slutsatser i en slutrapport inte automatiskt leder till administrativa eller disciplinära rättsliga förfaranden, eftersom de behöriga myndigheterna själva får besluta om hur en slutrapport bör följas upp. Dessa myndigheter är följaktligen de enda som kan meddela beslut som kan förändra den rättsliga ställningen för de enskilda beträffande vilka det i rapporten rekommenderas att sådana förfaranden inleds (beslutet i det ovannämnda målet Comunidad Autónoma de Andalucía mot kommissionen, punkt 37, och domen i det ovannämnda målet Camós Grau mot kommissionen, punkt 51).

70 På samma sätt anges det i artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999 endast att uppgifter skall överlämnas till de nationella rättsliga myndigheterna. Dessa är sedan fria att inom ramen för sin behörighet bedöma innehållet i och betydelsen av uppgifterna och följaktligen hur de eventuellt skall följas upp. Ansvaret för att inleda rättsliga förfaranden till följd av att OLAF överlämnar uppgifter, liksom för därpå följande rättsakter, vilar följaktligen helt på de nationella myndigheterna.

71 Inget av sökandens eller intervenientens argument föranleder någon annan slutsats.

72 För det första innebär principen om lojalt samarbete en förpliktelse för medlemsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens räckvidd och verkan, och den ålägger gemenskapsinstitutionerna motsvarande skyldighet att lojalt samarbeta med medlemsstaterna (domstolens dom av den 26 november 2002 i mål C-275/00, First och Franex, REG 2002, s. I-10943, punkt 49, och av den 4 mars 2004 i mål C-344/01, Tyskland mot kommissionen, REG 2004, s. I-2081, punkt 79). Denna princip innebär att när OLAF överlämnar uppgifter till de nationella rättsliga myndigheterna enligt artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999, skall myndigheterna noggrant granska uppgifterna och därefter vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att gemenskapsrätten iakttas, i förekommande fall genom att inleda rättsliga förfaranden, om de anser att det är motiverat. Skyldigheten att genomföra en noggrann granskning innebär emellertid inte att den ovannämnda bestämmelsen skall tolkas så, att det omtvistade överlämnandet är av tvingande karaktär, på så sätt att de nationella myndigheterna är skyldiga att vidta särskilda åtgärder, eftersom en sådan tolkning skulle innebära en ändring av den fördelning av uppgifter och ansvar som föreskrivs för genomförandet av förordning nr 1073/1999 (beslut av den 19 april 2005 i det ovannämnda målet Tillack mot kommissionen, punkt 33).

73 Artikel 6.6 i förordning nr 1073/1999, vilken rör OLAF:s utredningar, och förordning nr 2185/96 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen

mot bedrägerier och andra oegentligheter, avser dessutom OLAF:s och kommissionens egna utredningsbehörigheter. Även om det lojala samarbete som förväntas från medlemsstaternas sida när dessa behörigheter utövas innebär att de behöriga nationella myndigheterna skall samarbeta såvitt avser det agerande som sker i gemenskapens namn, har detta samarbete inget samband med de rättigheter som innehas av dessa myndigheter, däribland de rättsliga, och påverkar inte de sistnämndas behörighet.

74 För det andra, såvitt avser sökandens argument att OLAF skulle kunna bli civilrättslig part i det belgiska straffrättsliga förfarandet i syfte att få tillgång till de handlingar som beslagtogs i sökandens hem och på dennes kontor, inverkar denna omständighet — om den skulle bli verklighet — inte på frågan huruvida det är möjligt att väcka talan mot en rättsakt genom vilken OLAF överlämnar uppgifter till nationella rättsliga myndigheter.

75 För det tredje följer det inte på något sätt av domen i det ovannämnda målet Hamill mot kommissionen, vilket rörde en skadeståndstalan och inte en talan om ogiltigförklaring, att ett överlämnande av uppgifter från OLAF enligt artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999 har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen.

76 För det fjärde kan de faktiska omständigheter som sökanden har åberopat, vilka enligt honom visar att de belgiska rättsliga myndigheterna inte har agerat oavhängigt utan på begäran av OLAF, inte godtas.

77 Såvitt avser uttalandet av ordföranden för OLAF:s övervakningskommitté inför House of Lords Select Committee on the European Union den 19 maj 2004 har sökanden inte på något sätt gjort det möjligt för förstainstansrätten att kontrollera innehållet i uttalandet, och det kan därför inte beaktas.

78 Såvitt avser den interimsrapport som bifogades skrivelsen till de belgiska rättsliga myndigheterna har dess punkter 2.2 och 2.3 följande lydelse:

"Såsom redan har uppgetts vid diskussioner med åklagarmyndigheten i Hamburg ... den 13 januari 2004 och åklagarmyndigheten i Bryssel ... den 16 januari 2004 är överlämnandet av uppgifter till de två rättsliga myndigheterna nödvändigt i syfte att inleda oberoende men samordnade förfaranden.

...

Ärendet bör behandlas skyndsamt, eftersom Hans-Martin Tillack, enligt de uppgifter som inkommit, kommer att lämna Bryssel någon gång under mars månad i år för att bli korrespondent för Stern i Washington ... I samband med att han lämnar Bryssel finns det risk för att viktiga bevis oåterkalleligen försvinner."

79 Såvitt avser punkt 2.2 i interimsrapporten har sökanden emellertid inte bestritt kommissionens påstående att kontakterna mellan OLAF och de nationella åklagarmyndigheterna avsåg rent formella frågor, såsom frågan om till vem uppgifterna skulle överlämnas. Vad gäller punkt 2.3 uttryckte OLAF visserligen en önskan om skyndsam handläggning av det ifrågavarande ärendet, men denna önskan medförde inte någon skyldighet för de belgiska rättsliga myndigheterna. En sådan önskan kan nämligen inte jämställas med en begäran om att de belgiska myndigheterna skall inleda ett rättsligt förfarande eller vidta någon annan åtgärd. För övrigt föreskrivs det i artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999, vilken rör överlämnande till de behöriga nationella myndigheterna av uppgifter som har inhämtats i samband med utredningar, endast att nämnda uppgifter får överlämnas till de nationella myndigheterna, på vilka det sedan ankommer att inom ramen för sin behörighet avgöra hur dessa bör följas upp.

80 Slutligen är argumentet om bristen på ett verksamt rättsligt skydd verkningslöst. Detta argument utgör nämligen inte i sig någon giltig grund för att en talan skall tas upp till sakprövning (förstainstansrättens beslut av den 19 september 2005 i mål T-247/04, Aseprofar och Edifa mot kommissionen, REG 2005, s. II-3449, punkt 59, och av den 28 november 2005 i de förenade målen T-236/04 och T-241/04, EEB och Stichting Natuur en Milieu mot kommissionen, REG 2005, s. II-4945, punkt 68). Det framgår för övrigt av handlingarna i målet och av yttrandena vid förhandlingen att sökanden har väckt talan vid de belgiska domstolarna och vid Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter mot de åtgärder som de belgiska rättsliga myndigheterna vidtog till följd av OLAF:s överlämnande av uppgifter den 11 februari 2004. Sökanden förfogade dessutom över möjligheten att anmoda de nationella domstolarna, vilka inte själva är behöriga att fastställa att den rättsakt genom vilken OLAF överlämnade uppgifter till de belgiska rättsliga myndigheterna är ogiltig (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost, REG 1987, s. 4199, punkt 20; svensk specialutgåva, volym 9, s. 233), att begära ett förhandsavgörande från domstolen i detta avseende.

81 Av det ovan anförda följer att överlämnandet av uppgifterna enligt artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999 inte kan anses utgöra en rättsakt som kan påverka sökandens rättsliga ställning, eftersom överlämnandet i förevarande fall inte har haft några tvingande rättsverkningar.

82 Yrkandena om ogiltigförklaring av den rättsakt genom vilken OLAF den 11 februari 2004 överlämnade uppgifter till de tyska och belgiska rättsliga myndigheterna skall följaktligen avvisas.

Yrkandena om skadestånd för den påstådda skadan

Huruvida yrkandena kan tas upp till sakprövning

— Parternas argument

83 Kommissionen anser att talan om skadestånd omfattar två olika yrkanden. Dessa avser dels ersättning för påstådd skada till följd av OLAF:s klagomål, dels ersättning

för påstådd skada till följd av OLAF:s pressmeddelanden från mars 2002 och september 2003 samt till följd av andra offentliga uttalanden från OLAF:s sida.

84 Denna talan skall enligt kommissionen avvisas i sin helhet, eftersom den inte uppfyller förutsättningarna enligt artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler.

85 En annan orsak till att yrkandet om skadestånd till följd av OLAF:s klagomål inte kan tas upp till sakprövning är att denna skadeståndstalan har ett nära samband med en talan om ogiltigförklaring som i sig inte kan tas upp till sakprövning.

86 Sökanden anser först och främst att talan om skadestånd avseende OLAF:s klagomål kan tas upp till sakprövning. Han har betonat att OLAF:s olämpliga handlande inte får undslippa domstolsprövning.

87 Han har vidare bestritt argumentet att en skadeståndstalan skall avvisas om orsaken till skadan är föremål för en talan om ogiltigförklaring som i sig inte kan tas upp till sakprövning.

88 Slutligen anser han att ansökan uppfyller sakprövningsförutsättningarna i rättegångsreglerna och är tillräckligt klar för att svaranden skall kunna förbereda sitt försvar. I ansökan beskrivs OLAF:s rättsstridiga handlande, den uppkomna skadan och skälen till att det finns ett orsakssamband mellan det rättsstridiga handlandet och skadan.

— Förstainstansrättens bedömning

89 Enligt fast rättspraxis skall en ansökan enligt artikel 21 första stycket i domstolens stadga, som är tillämplig på förfarandet vid förstainstansrätten enligt artikel 53 första stycket i samma stadga, och enligt artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. Dessa uppgifter skall vara tillräckligt klara och precisa för att svaranden skall kunna förbereda sitt försvar och förstainstansrätten skall kunna pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. För att garantera rättssäkerheten och en god rättskipning krävs, för att en talan skall kunna tas upp till sakprövning, att de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundar sig på åtminstone kortfattat men på ett konsekvent och begripligt sätt framgår av innehållet i själva ansökan (förstainstansrättens dom av den 10 juli 1997 i mål T-38/96, Guérin automobiles mot kommissionen, REG 1997, s. II-1223, punkt 41, och av den 16 mars 2004 i mål T-157/01, Danske Busvognmænd mot kommissionen, REG 2004, s. II-917, punkt 45).

90 För att uppfylla dessa krav skall en ansökan om ersättning för skada som påstås har vållats av en gemenskapsinstitution innehålla uppgifter som gör det möjligt att identifiera det handlande som sökanden lägger institutionen till last och skälen till att han anser att det finns ett orsakssamband mellan detta handlande och den skada som han påstår sig ha lidit samt arten och omfattningen av denna skada (förstainstansrättens dom av den 18 september 1996 i mål T-387/94, Asia Motor France m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-961, punkt 107, och av den 10 februari 2004 i de förenade målen T-215/01, T-220/01 och T-221/01, Calberson GE mot kommissionen, REG 2004, s. II-587, punkt 176).

91 I det förevarande fallet skall det först och främst påpekas att yrkandena i ansökan avseende ersättning för den påstådda skadan är mycket kortfattade. De gör det dock möjligt att identifiera två påstått skadeståndsgrundande ageranden från OLAF:s sida, vilka enligt sökanden har orsakat honom skada. Det första agerandet utgörs av OLAF:s klagomål till de belgiska rättsliga myndigheterna. Det andra agerandet

består i OLAF:s pressmeddelanden av den 27 mars 2002 och den 30 september 2003, liksom av OLAF:s talesmans uttalanden, som publicerades i European Voice den 4 april 2002 och uttalandena av OLAF:s generaldirektör, som sändes i Stern TV den 24 mars 2004.

92 Av ansökan framgår det vidare att den skada som sökanden påstår sig ha lidit till följd av OLAF:s olika skadeståndsgrundande ageranden består i att hans rykte och yrkesheder skadats. Ansökan gör det också möjligt att fastställa omfattningen av den skada som OLAF påstås ha orsakat.

93 Slutligen har sökanden angett att det finns ett orsakssamband mellan den åberopade skadan och de skadeståndsgrundande ageranden som han har lagt OLAF till last.

94 Det framgår dessutom av kommissionens argumentation i målet i sak att den på ett ändamålsenligt sätt har kunnat förbereda sitt försvar avseende villkoren för gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar.

95 Kommissionens invändning att ansökan inte uppfyller förutsättningarna enligt artikel 44.1 c i rättegångsreglerna kan därför inte godtas.

96 Vad gäller yrkandet om skadestånd avseende OLAF:s klagomål har kommissionen även anfört att detta skall avvisas på grund av att det har ett nära samband med en talan om ogiltigförklaring som i sig inte kan tas upp till sakprövning.

97 Härvid skall det erinras om att 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. 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 domstolens dom av den 23 mars 2004 i mål C-234/02 P, ombudsmannen mot Lamberts, REG 2004, s. I-2803, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

98 Enskilda som på grund av sakprövningsförutsättningarna i artikel 230 fjärde stycket EG inte direkt kan väcka talan mot vissa gemenskapsrättsakter eller gemenskapsåtgärder har emellertid möjlighet att ifrågasätta en handling som inte utgör något beslut och som av denna anledning inte kan utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring genom att väcka talan om utomobligatoriskt skadestånd enligt artikel 235 EG och artikel 288 andra stycket EG om en sådan handling är av sådan beskaffenhet att gemenskapens skadeståndsansvar aktualiseras (se domarna i de ovannämnda målen Philip Morris International m.fl. mot kommissionen, punkt 123, och Camós Grau mot kommissionen, punkt 78).

99 Den skadeståndstalan som sökanden har väckt avseende ersättning för den ideella skada som sökanden anser sig ha lidit till följd av OLAF:s påstådda ageranden skall därför, såvitt avser möjligheten att ta upp talan till sakprövning, anses självständig i förhållande till talan om ogiltigförklaring.

100 Av det ovan anförda följer att sökandens yrkanden avseende ersättning för skada som han anser sig ha lidit till följd av OLAF:s påstått skadeståndsgrundande ageranden kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

— Parternas argument

101 Sökanden anser att de skadeståndsgrundande administrativa rättsakterna först och främst utgörs av det klagomål som OLAF lämnade till de belgiska rättsliga myndigheterna. Klagomålet är rättsstridigt, eftersom det innebar att kommissionen åsidosatte ett flertal formföreskrifter, liksom tryckfriheten, vilken utgör en grundläggande rättighet. Sökandens talan avser även OLAF:s pressmeddelanden från mars 2002 och september 2003. I detta avseende har ombudsmannen fastställt att pressmeddelandet från mars 2002, vilket grundade sig på rykten, utgjorde ett uppenbart fall av administrativt missförhållande och stred mot proportionalitetsprincipen. Detta pressmeddelande skall följaktligen i sig anses utgöra en rättsstridig administrativ rättsakt. Pressmeddelandet från september 2003 utgjorde också ett fall av administrativt missförhållande och stred mot proportionalitetsprincipen i det att det innehöll en upprepning av påståendena i pressmeddelandet från mars 2002. Sökanden har slutligen hänvisat till uttalandena av OLAF:s talesman, såsom dessa publicerades i tidskriften European Voice den 4 april 2002, liksom till OLAF:s generaldirektörs uttalanden i Stern TV den 24 mars 2004. Uttalandena var skadliga för sökandens rykte och stred, med hänsyn till att de enbart grundade sig på rykten, dessutom mot principen om god förvaltningssed.

102 Sökanden anser även att OLAF har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning. OLAF:s handlande skall med hänsyn till sin allvarliga karaktär anses utgöra en tillräckligt klar överträdelse av en gemenskapsrättslig bestämmelse.

103 Sökanden har gjort gällande att han har lidit en betydande ideell skada, som består i att hans rykte och yrkesheder skadats. Det kommer att bli mycket svårare för honom att få uppgifter från de källor han använder sig av för att utöva sitt yrke. Han kommer vidare att få avsevärda problem att sälja sina artiklar till tidningar och tidskrifter. OLAF:s ageranden har således allvarligt skadat hans karriärmöjligheter.

Förekomsten av en ideell skada kan dessutom särskilt antas föreligga när falska anklagelser leder till straffrättsliga utredningar, husrannsakan och beslag, såsom i det förevarande fallet . Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall fastställa en korrekt ekonomisk ersättning, vilken både skall kompensera sökanden och ha en avskräckande effekt på kommissionen. Sökanden har tillfälligt föreslagit ett belopp på 250 000 euro.

104 Såvitt avser orsakssambandet har sökanden hävdat att skadan på hans rykte har orsakats av OLAF:s pressmeddelanden och de därpå följande uttalandena, där den främsta orsaken var OLAF:s klagomål till de belgiska rättsliga myndigheterna, vilket ledde till en husrannsakan i hans hem och på hans kontor. I detta avseende har sökanden anfört att OLAF:s utredare i klagomålet gav de rättsliga myndigheterna uppgifter som var vilseledande i fråga om graden av skyndsamhet och nödvändigheten av att vidta åtgärder. Enligt sökanden är talan inte mindre välgrundad för att de belgiska myndigheterna agerade med ett visst mått av försumlighet.

105 Såvitt avser pressmeddelandena och andra offentliga uttalanden från OLAF har sökanden påpekat att det är ovanligt att OLAF publicerar pressmeddelanden om att en utredning skall inledas. Dessutom kunde enligt sökanden vem som helst som intresserade sig för ärendet omedelbart identifiera honom som den journalist som påstods ha mutat en tjänsteman vid gemenskaperna. För övrigt var de faktiska omständigheterna, såsom de är kända i dag, avsevärt allvarligare än dem som ombudsmannen granskade år 2003. OLAF försåg nämligen ombudsmannen med osanna uppgifter genom att påstå att OLAF hade fått informationen från säkra källor, bland annat från ledamöter av Europaparlamentet, trots att G. var OLAF:s enda källa.

106 I repliken har sökanden anfört att OLAF:s offentliga påståenden inte bara utgör ett administrativt missförhållande, utan också strider mot principerna om god förvaltningssed, presumtionen att någon är oskyldig och rätten till en opartisk

rättegång. Publiceringen av pressmeddelandena stred också mot artikel 8 i förordning nr 1073/1999, eftersom de uppgifter som tillhandahölls och inhämtades under de interna utredningarna omfattas av tystnadsplikten.

107 Kommissionen har gjort gällande att de två skadeståndsyrkandena saknar grund.

108 Vad gäller skadeståndet avseende överlämnandet av uppgifter till de belgiska och tyska rättsliga myndigheterna har kommissionen anfört att OLAF inte har överträtt någon rättsregel. Sökanden har inte heller visat att det har förekommit en tillräckligt klar överträdelse av gränserna för OLAF:s utrymme för skönsmässig bedömning.

109 Vad gäller frågan huruvida den påstådda skadan verkligen föreligger innehåller ansökan inga konkreta uppgifter om sökandens yrkessituation. Han är anställd av tidskriften Stern och hans rykte har inte tagit skada av de belgiska myndigheternas husrannsakan och beslag.

110 Sökanden har framför allt inte fastställt orsakssambandet mellan OLAF:s överlämnande av uppgifter och den skada som sökanden påstår sig ha lidit. Varje tänkbart orsakssamband omintetgörs i själva verket av två handlingar som de belgiska myndigheterna utförde självständigt och godtyckligt, närmare bestämt inledandet av en rättslig utredning samt husrannsakan och beslaget. Endast de sistnämnda handlingarna utgör den direkta och avgörande orsaken till den påstådda skadan. Enligt kommissionen kan endast husrannsakan, som gjordes inom ramen för de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning, medföra

risk för att sökandens källor avslöjas. Om sökanden anser sig ha lidit skada till följd av husrannsakan skall han begära skadestånd av den belgiska staten.

111 Vad gäller skadeståndstalan i den del denna avser pressmeddelandena och andra offentliga uttalanden anser kommissionen att OLAF inte har åsidosatt någon rättsregel som påverkar sökanden och, närmare bestämt, hans rykte. I pressmeddelandet av den 27 mars 2002 namnges inte någon journalist eller något pressorgan. Det var i ett pressmeddelande från Stern, publicerat den 28 mars 2002, som tidskriften bekräftade att den hade exklusiv tillgång till de utlämnade dokumenten och satte ut namnet på journalisten. I pressmeddelandet av den 27 mars 2002 beskrevs det huvudsakliga syftet med den interna utredningen dessutom på neutralast möjliga sätt. Det innehöll inga osanna uppgifter och var inte heller oproportionerligt. Att påstå att OLAF:s talesman gick för långt i sina uttalanden skulle innebära att OLAF berövades rätten att publicera ett pressmeddelande där det anges att en utredning inletts och vad som är utredningens huvudsakliga syfte. Kommissionen har i andra hand gjort gällande att OLAF inte allvarligt och uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning i sin hantering av pressrelationerna.

112 Kommissionen har i övrigt anfört att det under alla förhållanden saknas ett orsakssamband mellan pressmeddelandet av den 27 mars 2002 och den skada som sökandens rykte eventuellt förorsakats. Även under antagandet att allmänheten vid publiceringen av OLAF:s pressmeddelande uppfattade detta som att det rörde sökanden, omintetgjorde Sterns meddelande dagen därpå varje orsakssamband.

113 Slutligen har kommissionen, såvitt avser ombudsmannens slutsatser, hävdat att de omständigheter på vilka ombudsmannen grundade 2003 års rekommendation skilde sig från dem som kommissionen har redogjort för vid förstainstansrätten under förevarande förfarande. Att ombudsmannen fastställde att det hade förekommit ett

fall av administrativt missförhållande kan vidare inte jämställas med att en domstol finner att kommissionen har åsidosatt sökandens rättigheter. Ombudsmannen prövade inte frågan huruvida OLAF har gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel. Ombudsmannen tillämpade dessutom andra bevisbörderegler än dem som gäller vid en talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar enligt artikel 235 EG och artikel 288 andra stycket EG. Ombudsmannen och gemenskapsdomstolarna använder nämligen olika kriterier och bedömningsmetoder, vilka återspeglar den klara skillnaden mellan deras beskaffenhet och funktion.

114 IFJ anser att OLAF uppenbart överskred gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den till de tyska och belgiska rättsliga myndigheterna överlämnade uppgifter som enbart grundade sig på rykten och spekulationer. Bedömningen borde ha skett med beaktande av särskilt bestämmelserna i förordning nr 1073/1999 och de berörda personernas rättigheter och friheter.

115 Intervenienten anser att OLAF har åsidosatt tryckfriheten, rätten till skydd för privatlivet och hemmet, EG-fördraget, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förordning nr 1073/1999 och vissa förfaranderegler.

— Förstainstansrättens bedömning

116 Det framgår av fast rättspraxis att gemenskapens utomobligatoriska ansvar för sina organs otillbörliga agerande, i den mening som avses i artikel 288 andra stycket EG, förutsätter att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 29 september 1982 i mål 26/81, Oleifici Mediterranei mot EEG, REG 1982, s. 3057, punkt 16, förstainstansrättens dom av den 11 juli 1996 i mål T-175/94, International Procurement Services mot kommissionen, REG 1996,

s. II-729, punkt 44, av den 16 oktober 1996 i mål T-336/94, Efisol mot kommissionen, REG 1996, s. II-1343, punkt 30, och av den 11 juli 1997 i mål T-267/94, Oleifici Italiani mot kommissionen, REG 1997, s. II-1239, punkt 20).

117 Såvitt avser det första villkoret krävs det enligt rättspraxis att det har skett en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel till skydd för enskilda (domstolens dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 2000, s. I-5291, punkt 42). Det avgörande kriteriet för att anse att överträdelsen är tillräckligt klar är att den berörda gemenskapsinstitutionen på ett uppenbart och allvarligt sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Om institutionen endast förfogar över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning kan även en mindre överträdelse av gemenskapsrätten vara nog för att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse (domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-312/00 P, kommissionen mot Camar och Tico, REG 2002, s. I-11355, punkt 54, och förstainstansrättens dom av den 12 juli 2001 i de förenade målen T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 och T-225/99, Comafrica och Dole Fresh Fruit Europe mot kommissionen, REG 2001, s. II-1975, punkt 134).

118 Såvitt avser villkoret om orsakssambandet kan gemenskapen endast hållas ansvarig för en skada som är en tillräckligt direkt följd av den berörda institutionens felaktiga handlande (domstolens dom av den 4 oktober 1979 i de förenade målen 64/76 och 113/76, 167/78 och 239/78, 27/79, 28/79 och 45/79, Dumortier Frères m.fl. mot rådet, REG 1979, s. 3091, punkt 21, och förstainstansrättens dom av den 13 februari 2003 i mål T-333/01, Meyer mot kommissionen, REG 2003, s. II-117, punkt 32). Det ankommer däremot inte på gemenskapen att utge ersättning för alla skadliga verkningar, även avlägsna, som uppkommer till följd av dess organs agerande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Dumortier Frères m.fl. mot rådet, punkt 21).

119 Det räcker med att ett av dessa villkor inte är uppfyllt för att talan skall ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva de andra villkoren (domstolens dom av den 15 september 1994 i mål C-146/91, KYDEP mot rådet och kommissionen, REG 1994, s. I-4199, punkterna 19 och 81, och förstainstansrättens dom av den 20 februari 2002 i mål T-170/00, Förde-Reederei mot rådet och kommissionen, REG 2002, s. II-515, punkt 37).

120 Det är mot bakgrund av denna rättspraxis som förstainstansrätten skall pröva huruvida sökandens argument är välgrundade.

121 Inledningsvis skall det påpekas att skyddet för privatlivet och hemmet, tryckfriheten, presumtionen om att någon är oskyldig och principen om rätten till en opartisk rättegång, vilka utgör grundläggande rättigheter, innebär att enskilda tillerkänns rättigheter vars iakttagande gemenskapsdomstolarna skall säkerställa. Sökanden har i detta avseende åberopat två påstått skadeståndsgrundande ageranden från OLAF:s sida. Med hänsyn till att de är av olika karaktär skall de prövas var för sig.

122 För det första, såvitt avser yrkandet om ersättning för den skada som sökanden påstår sig ha lidit till följd av OLAF:s klagomål, har det framgått att det ankom på de rättsliga myndigheterna att bedöma hur de uppgifter som OLAF överlämnade med stöd av artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999 skulle följas upp och att detta överlämnande inte hade några tvingande verkningar för dessa myndigheter (se punkt 70 ovan). Det är följaktligen de nationella rättsliga myndigheternas agerande, det vill säga de beslut att inleda rättsliga förfaranden och utredningar som de antog inom ramen för sin behörighet, som ligger till grund för den skada som sökanden påstår sig ha lidit.

123 Sökanden har vidare inte förklarat hur ett överlämnande av uppgifter till nationella rättsliga myndigheter har kunnat skada hans rykte och yrkesheder när uppgifterna var sekretessbelagda och det inte har påståtts att sekretessen inte iakttogs.

124 Härav följer att sökanden inte har visat att det finns ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan OLAF:s överlämnande av uppgifter till de belgiska rättsliga myndigheterna enligt artikel 10.2 i förordning nr 1073/1999 och den påstådda skadan.

125 Eftersom villkoret avseende ett orsakssamband mellan den påstådda skadan och OLAF:s handlande, som är en förutsättning för gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar, inte är uppfyllt i förevarande mål, skall yrkandet om skadestånd avseende OLAF:s klagomål ogillas utan att det är nödvändigt att pröva de andra villkoren för nämnda ansvar.

126 För det andra, såvitt avser yrkandet om skadestånd för den skada som påstås ha följt av OLAF:s pressmeddelanden, har sökanden hänvisat till ombudsmannens förslag till rekommendation av den 10 juni 2003 och hans rekommendation av den 20 november 2003, enligt vilka ett fall av administrativt missförhållande förelåg. Sökanden har av dessa rekommendationer dragit slutsatsen att pressmeddelandet av den 27 mars 2002 "i sig" utgör "en rättsstridig administrativ rättsakt" och att pressmeddelandet av den 30 september 2003 utgör ett nytt fall av administrativt missförhållande, och att även detta strider mot proportionalitetsprincipen eftersom påståendena i det föregående pressmeddelandet upprepades däri.

127 Den enda grund som har åberopats i denna del är att kommissionen har åsidosatt principen om god förvaltningssed. Det skall påpekas att denna inte i sig har till syfte att ge rättigheter åt enskilda (förstainstansrättens dom av den 6 december 2001 i mål T-196/99, Area Cova m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 2001, s. II-3597, punkt 43), utom i de fall då den ger uttryck för vissa särskilda rättigheter, såsom rätten att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid, rätten att bli hörd, rätten att få tillgång till akten eller rätten att få del av motiveringen för beslut, i den mening som avses i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, proklamerad i Nice den 7 december 2000 (EGT C 364, 2000, s. 1), vilket inte är fallet här.

128 Att ombudsmannen har funnit att OLAF:s agerande utgör ett administrativt missförhållande är för övrigt inte tillräckligt för att OLAF:s agerande skall anses utgöra en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel i den mening som avses i rättspraxis. Inrättandet av en ombudsman i fördraget har gett unionens medborgare, i synnerhet tjänstemän och andra anställda i gemenskapen, ett alternativ till att väcka talan vid gemenskapsdomstolarna för att tillvarata sina intressen. Detta alternativa förfarande utanför domstol uppfyller speciella kriterier och har inte nödvändigtvis samma syfte som en talan vid domstol (förstainstansrättens dom av den 10 april 2002 i mål T-209/00, Lamberts mot ombudsmannen, REG 2002, s. II-2203, punkt 65).

129 Med hänsyn till den självständiga roll som OLAF har tilldelats genom förordning nr 1073/1999 och till allmänintresset av att allmänheten skall kunna informeras genom pressmeddelanden, skall OLAF vidare anses förfoga över ett utrymme för skönsmässig bedömning såvitt avser lämpligheten av och innehållet i pressmeddelanden som rör byråns utredningar.

130 Vid en granskning av pressmeddelandet av den 27 mars 2002 framgår det dessutom att den enda eventuellt skadebringande delen har följande lydelse:

”Enligt de uppgifter som [OLAF] har erhållit har en journalist fått tillgång till ett antal dokument i ett ärende benämnt ’Van Buitenen-ärendet’. Det kan inte uteslutas

att betalning har utgetts till någon inom OLAF (eller någon annan institution) i utbyte mot dokumenten ... ”

131 Även om personer som var insatta i ärendet kunde se sambandet med sökanden innebär dessa påståenden, vilka var hypotetiskt formulerade och inte innehöll sökandens namn eller namnet på den tidskrift som denne arbetade för, inte att OLAF på ett uppenbart och allvarligt sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Dessutom var det Stern själv som i sitt pressmeddelande av den 28 mars 2002 namngav sökanden. Att sökandens identitet kunde sättas i samband med OLAF:s utredningar kan således inte sägas ha berott på OLAF, utan på tidskriften Stern, där sökanden var anställd. OLAF kan därför inte lastas för de skador som sökandens rykte och yrkesheder påstås ha förorsakats till följd av denna publicitet. Det omtvistade pressmeddelandet innebär följaktligen inte att OLAF har gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten.

132 Såvitt avser pressmeddelandet av den 30 september 2003, som publicerades till följd av ombudsmannens förslag till rekommendation av den 18 juni 2003, var dess syfte att tona ner påståendena i pressmeddelandet av den 27 mars 2002. I pressmeddelandet angavs sålunda följande:

” ... OLAF:s utredning i frågan är inte avslutad, men [OLAF] har hittills inte funnit några bevis för att någon sådan betalning verkligen har erlagts.” Detta pressmeddelande utgör således inte i högre grad än det föregående en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel.

133 Samma slutsats gäller för uttalandet av OLAF:s talesman, vilket återgavs av tidskriften European Voice den 4 april 2002 och enligt vilket OLAF hade ”troliga bevis för att betalning har utgetts”. Det försiktiga ordvalet gör att det inte kan anses

föreligga en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten. Såvitt avser uttalandet av OLAF:s direktör i Stern TV den 24 mars 2004 har sökanden inte på något sätt gjort det möjligt för förstainstansrätten att kontrollera innehållet i detta uttalande.

134 I övrigt har sökanden i sin ansökan inte anfört några rättsliga argument som gör det möjligt att bedöma hur publiceringen av pressmeddelandena och OLAF:s övriga offentliga uttalanden kan karakteriseras som en "tillräckligt klar överträdelse" av en rättsregel.

135 Av det ovan anförda följer att sökanden inte har visat att OLAF har gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten som har kunnat förorsaka sökanden skada. Skadeståndstalan skall därför ogillas i den del den avser pressmeddelandena och OLAF:s övriga offentliga uttalanden, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida det verkligen föreligger en skada eller den påstådda skadans omfattning.

136 Talan om skadestånd skall följaktligen ogillas i sin helhet.

Begäran om företeende av handlingar

137 Sökanden har begärt att förstainstansrätten skall förplikta kommissionen att förete en komplett kopia av de klagomål som OLAF har överlämnat till de tyska och belgiska rättsliga myndigheterna.

138 Det skall härvid påpekas att kommissionen under förfarandet vid förstainstansrätten har företett oavkortade versioner av de skrivelser som kommissionen skickade till de belgiska och tyska rättsliga myndigheterna den 11 februari 2004.

139 Det saknas således anledning att pröva denna begäran, vilken har förlorat sitt föremål.

140 Av vad ovan anförts följer att talan skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

141 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet skall sökanden bära sin rättegångskostnad och ersätta kommissionens rättegångskostnad, inbegripet kostnaderna i det interimistiska förfarandet.

142 Med tillämpning av artikel 87.4 tredje stycket i rättegångsreglerna skall intervenienten IFJ bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Det saknas anledning att pröva begäran om företeende av handlingar.

3) Sökanden skall bära sin rättegångskostnad och ersätta kommissionens rättegångskostnad, inbegripet kostnaderna i det interimistiska förfarandet.

4) International Federation of Journalists skall bära sin rättegångskostnad.

Legal Lindh Vadapalas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 oktober 2006.

E. Coulon H. Legal

Justitiesekreterare Ordförande