

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L.A. GEELHOED

fremsat den 3. juli 2003¹

I — Indledning

1. Nærværende appel er iværksat af Den Europæiske Ombudsmand til prøvelse af dom af 10. april 2002 afsagt af Retten i Første Instans i sagen Frank Lamberts mod ombudsmanden². I dommen antog Retten et erstatningssøgsmål anlagt af en unionsborger mod ombudsmanden vedrørende dennes handlinger i forbindelse med udførelsen af de opgaver, han er tillagt ved traktaten, til realitetsbehandling. Retten frifandt ombudsmanden.

2. Den Europæiske Ombudsmand har nedlagt påstand om ophævelse af Rettens dom, for så vidt som den antog erstatningssøgsmålet til realitetsbehandling. Den pågældende borger, Frank Lamberts, har for Domstolen nedlagt påstand om stadfæstelse, for så vidt angår spørgsmålet om antagelse til realitetsbehandling og om, at han gives medhold i den påstand, han havde fremsat for Retten.

3. Med henblik på at vurdere spørgsmålet om antagelse til realitetsbehandling ved Retten i Første Instans er det nødvendigt nærmere at undersøge statuten for og den kompetence, der er tillagt ombudsmanden, som er udpeget af Europa-Parlamentet i henhold til artikel 195 EF. I denne forbindelse skal spørgsmålet om kontrol med ombudsmandens handlinger også vurderes.

II — Retsforskrifter

4. I henhold til artikel 21, stk. 2, EF kan enhver unionsborger henvende sig til den ombudsmandsinstitution, der er indført i overensstemmelse med artikel 195 EF. Artikel 195 EF lyder:

»1. Europa-Parlamentet udnævner en ombudsmand, som skal være beføjet til at modtage klager fra enhver unionsborger eller enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat over tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fælles-

¹ — Originalsprog: nederlandsk.

² — Sag T-209/00, Sml. II, s. 2203.

skabets institutioner eller organer, med undtagelse af Domstolen og Retten i Første Instans under udøvelsen af deres domstolsfunktioner.

Ombudsmanden skal i overensstemmelse med sit hverv foretage de undersøgelser, som han finder berettigede, enten på eget initiativ eller på grundlag af de klager, der forelægges ham direkte eller gennem et medlem af Europa-Parlamentet, medmindre de påståede forhold er under eller har været under retlig behandling. Konstaterer ombudsmanden, at der foreligger fejl eller forsømmelser, forelægger han sagen for den pågældende institution, som har en frist på tre måneder til at meddele ham sin udtalelse. Ombudsmanden sender derpå en rapport til Europa-Parlamentet og til den pågældende institution.

Den person, som klagen hidrører fra, underrettes om resultatet af disse undersøgelser. Ombudsmanden aflægger en årlig beretning til Europa-Parlamentet om resultatet af sine undersøgelser.

2. [...] Domstolen kan på begæring af Europa-Parlamentet afskedige ombudsmanden, hvis han ikke længere opfylder de nødvendige betingelser for at udøve sit hverv, eller hvis han har begået en alvorlig forseelse.

3. Ombudsmanden udfører sit hverv i fuldstændig uafhængighed. Han må ved udøvelsen af sine pligter hverken søge eller modtage instruktioner fra noget andet organ. Ombudsmanden må, så længe hans embedsperiode varer, ikke udøve nogen anden — lønnet eller ulønnet — erhvervs-mæssig virksomhed [...]«

5. Den 9. marts 1994 vedtog Parlamentet i medfør af artikel 195, stk. 4, EF afgørelse 94/262/EKSF, EF, Euratom vedrørende ombudsmandens statut og de almindelige betingelser for udøvelsen af hans hverv³.

6. I henhold til afgørelsens artikel 14 har ombudsmanden kompetence til at fastlægge gennemførelsesbestemmelser til afgørelsen. Disse bestemmelser blev vedtaget af ombudsmanden den 16. oktober 1997 og trådte i kraft den 1. januar 1998. Bestemmelserne er offentliggjort på alle Unionens officielle sprog på ombudsmandens hjemmeside⁴.

3 — EFT L 113, s. 15.

4 — www.euro-ombudsman.eu.int

7. Indholdet af de relevante bestemmelser i afgørelse 94/262 og gennemførelsesbestemmelserne er gengivet i deres helhed i den appellerede dom afsagt af Retten i Første Instans (præmis 6-15).

8. Sagen blev anlagt ved Retten i Første Instans i medfør af artikel 235 EF, som bestemmer, at Domstolen har kompetence til at afgøre tvister vedrørende de i artikel 288, stk. 2, EF omhandlede skadeserstatninger. Artikel 288, stk. 2, EF bestemmer, at »for så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold, skal Fællesskabet i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv«.

III — Faktiske omstændigheder

9. Frank Lamberts deltog i en intern udvælgelsesprøve med henblik på ansættelse af midlertidigt ansatte i kategori A. Frank Lamberts bestod ikke den mundtlige prøve. Han tilskrev dette det forhold, at han under den mundtlige prøve var under påvirkning af medikamenter, der kunne forårsage en træthedstilstand og nedsætte hans koncentrationsevne. Han var begyndt at tage disse medikamenter efter at have været involveret i en ulykke, der fandt sted et par uger før den mundtlige prøve. Han anmodede ikke om at få udsat den mundtlige prøve på grund af en bestemmelse i indkaldelsen til den mundtlige prøve, hvoraf det kort sagt fremgik, at tidspunktet for prøven ikke kunne ændres.

10. Frank Lamberts henvendte sig herefter til ombudsmanden, som undersøgte hans klage, men ikke gav ham medhold. Frank Lamberts forslag om en mindelig løsning blev afvist af Kommissionen. Ombudsmanden fremsatte imidlertid en kritisk bemærkning vedrørende Kommissionens administrative praksis generelt.

11. Herefter har Kommissionen besluttet fremover, af hensyn til god forvaltningsskik, i indkaldelsen til mundtlige prøver at indsætte en bestemmelse, hvori den informerer kandidaterne om, at den fastsatte dato kan ændres under særlige omstændigheder. For så vidt angik Frank Lamberts konkluderede ombudsmanden, at de tilfælde, der var opstået tidligere, ikke var berørt heraf.

12. For en mere detaljeret beskrivelse af de faktiske omstændigheder henvises til den appellerede dom.

IV — Den appellerede dom

13. Retten tog først stilling til sagens formalitet (præmis 48-60). Retten henviste til Domstolens praksis, hvorefter der kan anlægges sag i medfør af artikel 235 EF og

288 EF mod enhver fællesskabsinstitution vedrørende erstatninger for skade, der er forvoldt af disse. Retten fandt herefter, at sagen kunne antages til realitetsbehandling.

gælder så meget desto mere, når der er tale om en af Fællesskabets ansatte. En sådan ansat må formodes at kende betingelserne for anlæggelsen af en sag ved Retten. Ombudsmanden kan vejlede borgeren herom, men der findes ingen fællesskabsbestemmelse, der forpligter ham til det.

14. Retten bemærkede blandt andet, at den kontrol, Fællesskabets retsinstanser kan udøve af ombudsmandens handlinger, er begrænset, fordi denne er tillagt et vidt skøn. Ikke desto mindre kan det ikke udelukkes, at en borger har lidt skade som følge af, at ombudsmanden har begået en åbenbar fejl. Retten bemærkede videre, at artikel 235 EF indfører et selvstændigt retsmiddel i Fællesskabets retsorden.

17. For det andet har Frank Lamberts kritiseret ombudsmanden for ikke at have været upartisk og for ikke at have udvist objektivitet i behandlingen af hans klage, idet ombudsmanden tog hensyn til Kommissionens udtalelse, selv om udtalelsen i den engelske version, hvilket var det sprog, han havde klaget på, var blevet fremsendt efter den af ombudsmanden fastsatte frist. Endvidere har Frank Lamberts fremhævet, at den engelske version af udtalelsen ikke svarer til den franske version, der blev fremsendt først. I den forbindelse fastslog Retten, at den af ombudsmanden fastsatte frist for den berørte institution ikke er en forældelsesfrist. Desuden frembyder de forskellige sprogversioner ingen forskelle for så vidt angår de afgørende punkter for ombudsmandens undersøgelse.

15. Den Europæiske Ombudsmand blev frifundet (præmis 61-89), fordi Frank Lamberts ikke havde godtgjort, at ombudsmanden havde begået tjenestefejl i forbindelse med behandlingen af hans klage. Retten nåede til denne konklusion efter at have gennemgået fem anbringender fremsat af Frank Lamberts.

18. For det tredje har Frank Lamberts kritiseret den tid, det tog for ombudsmanden at behandle hans klage. Der forløb således mere end ti måneder mellem Kommissionens udtalelse og ombudsmandens afgørelse, og næsten seksten måneder fra indgivelsen af klagen til afgørelsen forelå. Retten bemærkede hertil, at de bestemmelser, der finder anvendelse, ikke indeholder nogen præcis frist for ombudsmandens behandling af klager. Ombudsmanden skal imidlertid overholde en rimelig frist, der skal fastlægges under hensyntagen til

16. For det første har Frank Lamberts bebrejdet ombudsmanden, at han ikke gjorde ham opmærksom på muligheden for at anlægge annullationssøgsmål ved Retten til prøvelse af Kommissionens afgørelse. Retten fastslog imidlertid, at det tilkommer borgeren at vælge det retsmiddel, der er mest hensigtsmæssigt. Dette

omstændighederne i den konkrete sag. I den forbindelse skal det tages i betragtning, at ombudsmanden har til opgave såvel at søge en løsning, der imødekommer den berørte borgers særlige interesser, som i almenhedens interesse at fastlægge og søge at udelukke tilfælde af fejl og forsømmelser fra administrationens side.

tilsidesættelse, ikke på nogen måde kunne skade sagsøgeren. Den pågældende bestemmelse tilsigter ikke at beskytte den berørte borgers individuelle interesser.

V — Appelsagen ved Domstolen

19. For det fjerde har Frank Lamberts gjort gældende, at ombudsmanden har pligt til at stræbe efter at nå frem til en mindelig løsning, der imødekommer borgerens interesse. Retten bemærkede hertil, at ombudsmanden råder over et meget vidt skøn i den forbindelse. Derfor kan ombudsmanden kun ifalde ansvar uden for kontrakt, hvor der er sket en klar og åbenbar tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler ham i denne sammenhæng. I princippet kan ombudsmanden ikke nøjes med at fremsende den berørte institutions udtalelse til borgeren. Ombudsmanden undersøgte i den konkrete sag, om Kommissionens stillingtagen var begrundet, og kunne, uden at begå en fejl, konkludere i sin afgørelse, at det ikke var muligt at nå frem til en mindelig løsning, der imødekom sagsøgerens interesser.

21. Den Europæiske Ombudsmand har ved appelskrift af 21. juni 2002, indgivet til Domstolens Justitskontor den 24. juni 2002, iværksat appel, og har nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves, i det omfang erstatningssøgsmålet antages til realitetsbehandling.
- Søgsmålet afvises.

20. For det femte har Frank Lamberts gjort gældende, at ombudsmanden ved at fremsætte en kritisk bemærkning i sin afgørelse har tilsidesat gennemførelsesbestemmelsernes artikel 7. I medfør af denne bestemmelse kan ombudsmanden kun fremsætte en kritisk bemærkning, hvis bl.a. den konstaterede fejl eller forsømmelse ikke har generelle følgevirkninger. Retten fandt, at ombudsmandens tilsidesættelse af denne bestemmelse, hvis det antages, at der er sket

22. Ved processkrift af 29. august 2002, indgået til Domstolens Justitskontor den 2. september 2002, har Frank Lamberts indgivet svarskrift. Frank Lamberts har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.

— Rettens dom ophæves for så vidt angår realiteten, og derfor:

— Ombudsmanden betaler sagens omkostninger.

— Principalt:

23. Den 30. august 2002 har Europa-Parlamentet indgivet et interventionsindlæg til støtte for ombudsmandens påstande. Parlamentet fik tilladelse til at intervenere ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 30. oktober 2002.

— Den Europæiske Ombudsmand tilpligtes at betale Frank Lamberts et beløb på 2 468 787 EUR i erstatning for økonomisk skade, og et beløb på 124 000 EUR i godtgørelse for ikke-økonomisk skade med renter efter loven, til betaling sker.

24. Efter skriftveksling fandt retsmødet sted den 13. maj 2003.

— Ombudsmanden betaler sagens omkostninger.

VI — Parternes anbringender og argumenter

A — *Formaliteten*

— Subsidiært:

25. Til støtte for sin appel har ombudsmanden gjort gældende, at Rettens beslutning om at antage søgsmålet til realitetsbehandling, såvel som Rettens begrundelse, er i strid med reglerne for ombudsmandens varetagelse af sine opgaver.

— Den Europæiske Ombudsmand tilpligtes at betale 1 234 394 EUR i erstatning for økonomisk skade, og et beløb på 124 000 EUR i godtgørelse for ikke-økonomisk skade med renter efter loven, til betaling sker.

26. Først og fremmest er den appellerede dom i strid med den i traktaten fastsatte ordning for så vidt angår ombudsmandens ansvar.

27. Ved at foretage en efterprøvelse af lovligheden af ombudsmandens undersøgelse af klagen samt af afgørelsen om at afslutte sagen har Retten overskredet de grænser, der gælder for domstolskontrol med ombudsmandens handlinger. I nærværende sag har Frank Lamberts anfægtet den måde, hvorpå hans klage er blevet behandlet af ombudsmanden, såvel som dennes konklusioner. Kontrol af lovligheden af undersøgelsen, af undersøgelsens konklusioner og fristerne herfor tilkommer Europa-Parlamentet og ikke Fællesskabets retsinstanter.

28. Desuden foreskriver artikel 195, stk. 2, EF og artikel 8 i afgørelse 94/262 en særlig procedure for det tilfælde, hvor ombudsmanden begår alvorlige forseelser, der rejser tvivl om hans evne til at udføre sit hverv. I et sådant tilfælde kan Parlamentet anmode Domstolen om at afsætte ombudsmanden.

29. For det andet har Retten ved at antage sagen til realitetsbehandling undladt at sondre mellem erstatningssøgsmål på den ene side og annullationssøgsmål og passivitetssøgsmål på den anden side.

30. Ombudsmanden bestrider ikke, at det er muligt for en borger at anlægge et erstatningssøgsmål mod ham som følge af hans handlinger eller adfærd. Et sådant søgsmål kan imidlertid ikke omfatte undersøgelsesproceduren i sig selv, men derimod eksempelvis ombudsmandens tilsidesættelse

af en forpligtelse, der påhviler ham. Som illustration har ombudsmanden henvist til manglende iagttagelse af kravet om fortrolig behandling af dokumenter eller informationer.

31. Ifølge ombudsmanden findes der ingen fælles forfatningsmæssig tradition for, at ombudsmandsinstitutionernes undersøgelser og afgørelser er undergivet domstolskontrol. Tværtimod er en sådan kontrol i de nordiske lande, hvor ombudsmandsinstitutionen først blev oprettet, udelukket af forfatningsmæssige grunde. Artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder fører ikke til noget andet resultat. Klagerne har nemlig altid mulighed for at anlægge sag mod en institution eller et fællesskabsorgan. Klagerne er ikke tvunget til at henvende sig til ombudsmanden og til efterfølgende at anlægge søgsmål til prøvelse af dennes afgørelser.

32. Ifølge Rettens faste praksis kan ombudsmandens undersøgelser og afgørelser ikke undergives domstolskontrol inden for rammerne af et annullations- eller passivitetssøgsmål. Ved at acceptere at foretage en prøvelse af lovligheden af hele undersøgelsesproceduren ved ombudsmanden og dennes afgørelser skaber Retten imidlertid mulighed for, at der kan ske en sådan domstolskontrol under dække af, at der er tale om erstatningssøgsmål. Retten foretog en sådan kontrol, selv om den erkendte, at domstolskontrollen skal være begrænset.

33. For det tredje har ombudsmanden gjort gældende, at selv om erstatningssøgsmålet er anlagt mod ombudsmanden, har søgsmålet klart til formål at opnå erstatning for en skade, der var opstået som følge af en handling foretaget af Kommissionen. Ombudsmandens undersøgelser har ikke til formål at beskytte borgernes personlige interesser mod skade som følge af en institutions forsømmelige adfærd.

34. Frank Lamberts har gjort gældende, at Retten med føje antog sagen til realitetsbehandling. Han har fremsat følgende anbringender.

35. For det første har han bestridt ombudsmandens synspunkt, hvorefter søgsmålet skulle angå den skade, han har lidt som følge af Kommissionens adfærd. Det er ombudsmandens fejlagtige adfærd i forbindelse med behandlingen af klagen, der er genstand for søgsmålet. Retten har forstået dette korrekt.

36. For det andet må det anses for at være en retsnægtelse at udelukke muligheden for at anlægge erstatningssøgsmål mod ombudsmanden. Den omstændighed, at visse beføjelser er tildelt et organ, indebærer, at dette organ ifalder ansvar, når det tilsidesætter sine forpligtelser eller begår fejl i den forbindelse. Under retsmødet har Frank Lamberts ligeledes gjort gældende, at ombudsmanden må betragtes som repræsentant for klageren. Klageren må have adgang til appel i de tilfælde, hvor repræsentanten har begået fejl i forbindelse med udførelsen af sin opgave.

37. Domstolskontrol med ombudsmandens handlinger sikrer systemets legitimitet og retssikkerheden, selv om EF-traktaten allerede forudser kontrol udøvet af Europa-Parlamentet. Frank Lamberts har henvist til en skrivelse fra Parlamentets formand af 17. december 1999, hvori denne erklærer, at Parlamentet ikke kan gribe ind vedrørende en intern sag ved ombudsmanden. Desuden har Parlamentet ikke kompetence til at give klageren erstatning for den skade, som denne har lidt som følge af en fejl begået af ombudsmanden.

38. Det bemærkes, at ombudsmanden i sin replik anser nævnte skrivelse fra Europa-Parlamentets formand for et nyt bevis, der ikke kan tillades inden for rammerne af en appel.

39. Endelig har Frank Lamberts gjort gældende, at spørgsmålet vedrørende sagens formalitet ikke kan afgøres uafhængigt af sagens realitet.

40. For så vidt angår Europa-Parlamentet har denne institution for det første henvist til ombudsmandens rolle i forbindelse med behandlingen af klager. Efter at have modtaget en klage over fejl i forvaltningen retter ombudsmanden henvendelse til den pågældende institution. Klageren kan kun indirekte få fordel af ombudsmandens handlinger i kraft af de virkninger, som ombudsmandens henvendelser til institutionen eventuelt har.

41. Parlamentet tilslutter sig ombudsmandens synspunkt, hvorefter Retten ikke har iagttaget sondringen mellem erstatningsøgsmål på den ene side og annullations- og passivitetssøgsmål på den anden. I forbindelse med vurderingen af sagens formalitet lagde Retten meget vidtgående fortolkninger af de pågældende fællesskabsbestemmelers ordlyd og formål til grund. Parlamentet har navnlig henvist til den appellerede doms præmis 57 og 59.

42. En sådan fortolkning kan bringe den rolle, som ombudsmanden er tillagt ved EF-traktaten, i fare, såvel som den institutionelle ligevægt. Nærmere bestemt:

— Ombudsmanden udøver sine beføjelser i fuld uafhængighed. Traktaten opstiller i den forbindelse en sondring mellem domstolskontrol og anden form for kontrol. Den type kontrol, som Retten i nærværende sag har foretaget, medfører dobbelt kontrol.

— Rettens legalitetskontrol har til virkning, at Parlamentets kontrolkompetence mister sit indhold. Parlamentet har til opgave at vurdere, om ombudsmandens handlinger i deres helhed er i overensstemmelse med traktaten. Denne kompetence rummer den mulighed, som alene Parlamentet har, for at anmode Domstolen om at afsætte ombudsmanden. Traktaten forudsætter ikke dobbelt kontrol — politisk og retlig — af ombudsmanden.

43. Parlamentet har medgivet, at en borger kan anlægge et erstatningsøgsmål mod ombudsmanden. Men et sådant søgsmål skal have forbindelse med de forpligtelser, der påhviler ombudsmanden i medfør af fællesskabsretten. Ombudsmandens adfærd skal være årsag til tabet.

44. Ifølge Europa-Parlamentet har Retten lagt en utilstrækkelig begrundelse til grund for så vidt angår de principper, der gælder for erstatningsøgsmål. Retten har henvist til den selvstændige karakter, denne form for søgsmål har, men den vurderede ikke desto mindre lovligheden af ombudsmandens handlinger, og den gjorde det uden at drage alle de konsekvenser, der følger heraf. Retten har således ikke taget i betragtning, at ombudsmandens handlinger ikke har bindende virkning i forhold til institutionen, for så vidt angår sagsøgerens tab. Ombudsmandens adfærd kan ikke medføre, at han ifalder ansvar uden for kontrakt. Den eneste adfærd, der kan give anledning til et sådant ansvar, er Kommissionens. Et erstatningsøgsmål kan ikke tage udgangspunkt i, at en retsakt vedtaget af en institution er ulovlig, når denne akt ikke har nogen retlige virkninger.

B — *Realiteten*

45. Frank Lamberts anbringer under denne sag støttes på Rettens manglende overholdelse af fællesskabsretten. For det

første har Frank Lamberts gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af den pligt til at begrunde domme, der følger af Domstolens statut. For det andet har han gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af fællesskabsreglerne vedrørende ombudsmandens opgaver og beføjelser, såvel som af generelle fællesskabsprincipper, såsom respekten for ligebehandling mellem tjenestemænd, og pligten til alene at træffe afgørelse på grundlag af gyldige hensyn.

46. Frank Lamberts foreholder ombudsmanden ikke at have opfyldt de forpligtelser, som påhviler ham, idet:

- ombudsmanden ikke i tide rådede ham til at anlægge et søgsmål ved Fællesskabets retsinstanser
- ombudsmanden ikke forsøgte at opnå en mindelig løsning.

47. Frank Lamberts har endvidere gjort gældende, at den omstændighed, at ombudsmanden i sin appel anerkender, at Kommissionens adfærd har forårsaget et tab, burde have ledt ombudsmanden til at være så meget desto mere opmærksom i forbindelse med behandlingen af klagen.

48. Frank Lamberts har nærmere anført, at Retten har anlagt et alvorligt urigtigt skøn. Således kunne den ikke med føje fastslå, at Kommissionen havde nægtet ham mulighed for at aflægge den mundtlige prøve igen, eftersom han aldrig har anmodet om at aflægge prøven igen. Det er ligeledes med urette, at Retten fastslog, at det først var i forbindelse med sagen for Retten, at sagsøgeren fremlagde eksempler på alternative løsninger. Rettens bemærkning i dommens præmis 84 om, at hverken ombudsmanden eller Kommissionen således havde kunnet tage særlig stilling til disse alternative løsninger, er derfor fejlagtig.

49. I sin replik har ombudsmanden fremsat et procesanbringende mod Frank Lamberts anbringender. En appel skal være begrænset til retlige spørgsmål. Frank Lamberts har imidlertid begrænset sig til at anfægte Rettens konklusioner vedrørende de faktiske forhold. Desuden skal en appel på præcis måde angive de dele af dommen, som anfægtes, såvel som de retlige argumenter til støtte for påstanden. I nærværende sag har Frank Lamberts blot gentaget de påstande og anbringender, der blev gjort gældende for Retten, herunder dem, som Retten udtrykkeligt forkastede, og som angik de faktiske forhold, som den fik forelagt.

50. Europa-Parlamentet har tilsluttet sig ombudsmandens argumenter.

VII — Ombudsmandens status og beføjelser

har dette generelle ansvar en betydning for spørgsmålet, om de handlinger, som han foretager i konkrete tilfælde, kan undergives domstolskontrol?

A — *Indledning*

51. I denne del af mit forslag til afgørelse vil jeg behandle spørgsmålet om Den Europæiske Ombudsmands status og beføjelser. Der skal sondres mellem følgende aspekter:

52. Jeg mener, at det er nødvendigt, at Domstolen tager stilling til ombudsmandens status og beføjelser, før det afgøres, i hvilket omfang Fællesskabets retsinstanser kan anse ham for ansvarlig for forseelser begået i forbindelse med udøvelsen af sit hverv.

— Skal ombudsmanden sammenlignes med en domstol, eller handler han snarere som et organ, der er tillagt visse administrative beføjelser?

B — *Beskrivelse af ombudsmandens funktion*

— For så vidt angår ombudsmandens behandling af klager: Har denne procedure først og fremmest til formål at varetage klagerens interesser — hvilket placerer ombudsmanden i en position, der kan betegnes som en forlængelse af dommerens rolle — eller at varetage almenhedens interesser, hvilket medfører en bedre kontrol af Fællesskabets institutioner?

53. Ombudsmandsinstitutionen går langt tilbage og begyndte med udpegningen af en ombudsmand i Sverige i 1809. I mellemtiden er institutionen — i hvert fald en meget tilsvarende institution — blevet indført i alle Den Europæiske Unions medlemsstater. I det væsentlige er der tale om et organ, der vurderer de klager, der indgives af borgere mod de offentlige myndigheder, og som udarbejder rapporter og fremsætter henstillinger til administrationen. Ombudsmandens uafhængighed i forhold til administrationen er garanteret ved, at han ikke er tilknyttet den udøvende magt, men parlamentet, hvilket allerede var tilfældet i Sverige i det nittende århundrede.

— For så vidt angår domstolskontrol af ombudsmandens handlinger: Ifølge fællesskabsretten er ombudsmanden generelt ansvarlig i forhold til Europa-Parlamentet. I hvilket omfang

54. Med Maastricht-traktaten er der i medfør af artikel 21 EF og 195 EF blevet skabt et supplerende organ i Det Europæiske Fællesskab, nemlig ombudsmanden.

55. Ombudsmandsinstitutionen er et af de elementer, ved hjælp af hvilket traktaten konkretiserer begrebet unionsborgerskab. En borger, der er offer for fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner eller organer, har ret til at indgive klage til ombudsmanden. I denne forbindelse spiller ombudsmanden en rolle i forbindelse med beskyttelsen af de rettigheder, der er tillagt unionsborgerne. Det fremgår direkte af institutionens udviklingshistorie, at den opfattes som en af de mekanismer, der har til formål at beskytte unionsborgernes særlige rettigheder⁵.

56. Selv om klageproceduren ved ombudsmanden har til formål at sikre borgernes rettigheder, er der ikke tale om samme form for beskyttelse som den, en domstol kan yde.

57. I den forbindelse skal jeg henvise til Domstolens praksis vedrørende begrebet »ret« i artikel 234 EF's forstand. Det fremgår klart, at Domstolen tager en række forhold i betragtning, såsom om organet er

oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling, træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt om det er uafhængigt. Der skal versere en tvist for organet med henblik på afgørelse af en retssag. I denne forbindelse skal organet have kompetence til at træffe afgørelser med bindende virkning ved anvendelse af retsregler⁶.

58. Ombudsmandens opgaver opfylder de fleste af de kriterier, Domstolen således har fastsat. Det retlige grundlag for ombudsmandsinstitutionen er artikel 195 EF, institutionen har permanent karakter og dens uafhængighed er sikret i medfør af artikel 195, stk. 3, EF.

59. Imidlertid har den procedure, der anvendes ved ombudsmanden, kun meget lidt til fælles med ovennævnte kriterier for en retlig procedure. Ombudsmanden har stor frihed for så vidt angår den måde, han vil lede sine undersøgelser på. Det er bestemt, at klageren og den pågældende institution bør inddrages i behandlingen af klagen, men det er ikke tilstrækkeligt til at gøre denne procedure fuldstændig kontradiktorisk. Jeg vil som eksempel henvise til gennemførelsesbestemmelsernes artikel 6, som ikke giver ombudsmanden en rolle

5 — Se en beskrivelse i ombudsmandens rapport for 1995 på hjemmesiden www.euro-ombudsmand.eu.int

6 — Jf. bl.a. dom af 12.11.1998, sag C-134/97, Victoria Film, Sml. I, s. 7023, præmis 14 og 15, og af 14.6.2001, sag C-178/99, Salzmann, Sml. I, s. 4421, præmis 13 og 14.

som mægler mellem parterne, men blot foreskriver et samarbejde med den pågældende institution. Det mest afgørende punkt er imidlertid, at ombudsmanden ikke har kompetence til at træffe afgørelser, der er bindende for parterne. Hans rolle er ikke at træffe afgørelse i en retstvist. Proceduren er således ikke tilrettelagt med dette for øje, men — således som ombudsmanden selv har anført det i sin rapport for 1995 — har til formål at hindre, at sådanne tvister opstår.

60. I lyset af den omstændighed, at ombudsmanden ikke har kompetence til at træffe bindende afgørelser, er det logisk, at EF-traktaten ikke forudsætter muligheden for at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanter til prøvelse af ombudsmandens konklusioner i en klagesag.

61. Ud fra dette synspunkt besidder ombudsmanden ikke de egenskaber, der karakteriserer en ret. Jeg vil tilføje, at en af de opgaver, der påhviler ombudsmanden i forbindelse med en klage, er at fremsætte kritiske bemærkninger, som ikke har til formål at imødekomme klagerens krav, men snarere har til formål at tjene almenhedens interesse.

62. Det skal videre bemærkes, at ombudsmanden har kompetence til at iværksætte en undersøgelse på eget initiativ. Dette er endnu et tegn på, at ombudsmanden snarere må anses for et administrativt organ

end et organ, der kan sammenlignes med en domstol. Det er korrekt, at denne kompetence supplerer kompetencen til at behandle klager og ikke som sådan udgør endnu en væsentlig selvstændig kompetence. Dette følger af institutionens historie⁷, af ombudsmandens egen opfattelse, hvorefter behandlingen af klager er hans væsentligste opgave⁸, såvel som af ombudsmandsinstitutionens praksis. Den senest tilgængelige årsrapport (fra 2001) viser, at ombudsmanden har gennemført 204 undersøgelser efter modtagelse af klager i forhold til 4, der blev indledt på hans eget initiativ. Det skal imidlertid bemærkes, at der for så vidt angår nogle af de undersøgelser, der er iværksat på eget initiativ, er modtaget klager forud, som har peget i retning af eksistensen af et mere generelt problem.

63. Ombudsmanden repræsenterer kort sagt ikke nogen egentlig retlig beskyttelse. Han må opfattes som et administrativt organ, der har til opgave — hovedsageligt efter modtagelse af klager — i almenhedens interesse at identificere tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Fællesskabets institutioner eller organer, og at bidrage til at hindre, at disse tilfælde opstår. I lyset af denne opgave er det væsentligt, at ombudsmanden udpeges af Europa-Parlamentet, og at han hvert år skal fremlægge en rapport for denne institution vedrørende de undersøgelser, han har gennemført.

7 — Jf. i den forbindelse kapitel I.1.1. og I.2.1. i ombudsmandens rapport for 1995, nævnt i fodnote 5.

8 — Jf. kapitel I.4. i ombudsmandens rapport for 1995, nævnt i fodnote 5.

C — *Fremgangsmåden ved behandlingen af en klage*

64. Som nævnt ovenfor får en unionsborger ikke en beskyttelse, der svarer til den, der kan opnås ved en domstol. Ombudsmanden har først og fremmest kompetence til at foretage undersøgelser, og han kan forsøge at finde en løsning. Ombudsmanden kan afslutte sin undersøgelse med en begrundet afgørelse, som dog blot kan indeholde »kritiske bemærkninger« eller »henstillinger«.

65. Proceduren ved ombudsmanden erstatter således ikke den beskyttelse, som retssystemet giver. Det bemærkes i denne forbindelse, at ombudsmanden i henhold til artikel 195 EF ikke har kompetence til at foretage undersøgelser af forhold, som er under eller har været under retlig behandling. Ombudsmandsproceduren har frem for alt til formål at give borgerne mulighed for at få medhold i tilfælde, hvor der ikke er adgang til domstolsprøvelse, eller i tilfælde, hvor en sådan prøvelse ikke kan føre til noget praktisk resultat. Ombudsmandsproceduren har således til formål at supplere bestemmelserne om egentlig beskyttelse af rettigheder.

66. Uagtet disse betragtninger giver fællesskabsretten klageren visse processuelle rettigheder. For det første har enhver unionsborger i henhold til artikel 21 EF ret til at indgive en klage og har ret til at få svar på samme sprog som klagen. De nærmere bestemmelser om klagerens processuelle rettigheder fremgår af gennemførelsesbe-

stemmelserne. Når en undersøgelse er indledt — således som det var tilfældet i nærværende sag — har klageren ret til at få kendskab til den udtalelse, som den berørte institution har fremsendt til ombudsmanden, og til at fremsætte sine bemærkninger til denne udtalelse. Herefter træffer ombudsmanden afgørelse, som han underretter klageren om — og der er dér tale om den eneste rettighed, som klageren er tillagt på dette trin af proceduren.

67. Dette leder mig frem til spørgsmålet om indholdet af en afgørelse truffet af ombudsmanden, hvori han har konstateret tilfælde af fejl eller forsømmelser. Der er (jf. gennemførelsesbestemmelsernes artikel 6) først og fremmest tale om forsøget på at finde en mindelig løsning mellem klageren og institutionen. Denne opgave hører til ombudsmandens pligt, som nævnt ovenfor, til at forebygge retssager. Proceduren har således først og fremmest karakter af »mægling«. Det er kun, hvis en mindelig løsning forekommer at være umulig, at ombudsmanden træffer andre foranstaltninger, nemlig formulerer en kritisk bemærkning eller udsteder foreløbige henstillinger. Den pågældende institution har ret til at fremsætte en udtalelse vedrørende de foreløbige henstillinger, hvorefter ombudsmanden kan fremlægge en rapport for Europa-Parlamentet indeholdende henstillingerne. Den berørte institution har ikke pligt til at rette sig efter de kritiske bemærkninger eller henstillingerne.

68. Et andet relevant forhold i nærværende sag er det forhold, at Frank Lamberts har kritiseret ombudsmanden for ikke at have

rådet ham til at anlægge sag ved Retten, hvorfor fristen herfor er udløbet. I henhold til artikel 2, stk. 5, i beslutning 94/262 kan ombudsmanden råde den person, der indgiver klage, til at henvende sig til en anden myndighed. Imidlertid anerkender fællesskabsretten ikke udtrykkeligt klageren en ret til henvisning af sagen.

69. På dette trin opstår spørgsmålet — og det er dette punkt, Frank Lamberts søgsmål vedrører — om ombudsmanden afhængigt af omstændighederne har pligt til at gøre brug af sine beføjelser med henblik på at opnå en mindelig løsning og for at henvise en klage. Kan ombudsmanden begå en fejl over for en klager ved ikke at gøre brug af sine beføjelser?

D — Kontrol af ombudsmanden

70. Artikel 195, stk. 3, EF fastslår princippet om ombudsmandens uafhængighed. Kernen i denne uafhængighed fremgår af andet punktum i denne bestemmelse, som fastslår, at ombudsmanden ved udøvelsen af sine pligter hverken må søge eller modtage instruktioner fra noget andet organ. Det ville være i strid med de garantier, der således gives, hvis ombudsmanden kunne undergives kontrol i forbindelse med udøvelsen af sit hverv.

71. Jeg mener, at det synspunkt, der er gjort gældende af ombudsmanden selv og af Europa-Parlamentet, hvorefter det tilkommer Europa-Parlamentet at kontrollere ombudsmandens korrekte varetagelse af sine opgaver, må forkastes. Artikel 195 EF foreskriver ikke en sådan kontrol. Parlamentet kan anmode Domstolen om at afsætte ombudsmanden, men Parlamentet kan kun gøre det under meget særlige omstændigheder. Der er ikke inden for rammerne af denne afsættelsesprocedure nogen kontrol med ombudsmandens varetagelse af de opgaver, der påhviler ham i forbindelse med behandlingen af bestemte klager. Jeg lægger til grund, at afsættelse alene kan ske i tilfælde af en negativ vurdering af ombudsmandens virksomhed som helhed.

72. Desuden kan Europa-Parlamentet beslutte ikke at genudnævne ombudsmanden og at udpege en ny, når den foregående ombudsmands embedsperiode er udløbet, men der er ikke dér tale om en kontrol med selve udførelsen af opgaverne. Ombudsmandens pligt til at aflægge rapport til Europa-Parlamentet er ikke udtryk for en slags kontrolmekanisme med hans virksomhed. Indholdet af denne forpligtelse er noget helt andet. Rapporterne har til formål at give Parlamentet lejlighed til at udtrykke sin politiske mening om institutionernes arbejde — og til tider deres fejl eller forsømmelser. Der er endnu en grund, der gør det lidet plausibelt, at der skulle eksistere en kontrolbeføjelse for Europa-Parlamentet: Ombudsmanden er ligeledes tillagt beføjelser til at fastslå tilfælde af fejl eller forsømmelser foretaget af Europa-Parlamentet selv.

73. Med udgangspunkt i, at Europa-Parlamentet ikke selv har nogen kontrolbeføjelse, fører disse betragtninger mig til at konkludere, at Parlamentets argument om, at hvis Domstolen foretager en prøvelse, vil det føre til dobbelt kontrol, ikke er overbevisende.

74. Domstolen selv har ikke kompetence til at vurdere, om ombudsmanden har varetaget sine opgaver korrekt, bortset fra inden for rammerne af ovennævnte afsættelsesprocedure.

75. Sammenfattende udøver ombudsmanden sit hverv på uafhængig måde og uden for enhver kontrol. Dette vil dog ikke sige, at de retlige virkninger af en konkret handling foretaget af ombudsmanden ikke kan være genstand for nogen som helst form for søgsmål ved Fællesskabets retsinstanser. Dog kan et sådant søgsmål ikke omfatte ombudsmandens varetagelse af sine opgaver, men skal sikre den retlige beskyttelse af borgerens interesser, der er blevet direkte tilsidesat ved den anfægtede akt.

76. EF-traktaten forudsætter ingen søgsmålsadgang til prøvelse af afgørelser truffet af ombudsmanden. Ombudsmanden er nemlig ikke medtaget i opregningen i artikel 230 EF, og er heller ikke nævnt i nogen anden

bestemmelse i EF-traktaten eller i afledt ret⁹ vedrørende Domstolens kompetence.

77. Der opstår endvidere det spørgsmål, om denne retlige situation er i overensstemmelse med det princip, der er fastslået af Domstolen, og hvorefter personer bør have adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som tilkommer dem i medfør af fællesskabsretten, idet retten til en sådan beskyttelse hører til de almindelige retsgrundsætninger, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner. Denne ret er tillige fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder¹⁰.

78. Som jeg allerede har nævnt ovenfor (punkt 65), giver fællesskabsretten unionsborgeren visse rettigheder inden for rammerne af ombudsmandsproceduren. Jeg vil således ikke udelukke, at retten til effektiv retsbeskyttelse indebærer, at borgere, der

9 — Domstolen er eksempelvis tillagt kompetence til at tage stilling til lovligheden af beslutninger truffet af Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked (Varemærker og Design) (artikel 63 i Rådets forordning (EF) nr. 40/94 af 20.12.1993 om EF-varemærker, EFT 1994 L 11, s. 1) eller af den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse (artikel 32, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18.12.2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT 2001 L 8, s. 1).

10 — Jf. bl.a. dom af 25.7.2002, sag C-50/00, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 39.

påvirkes af ombudsmandens afgørelser, bør have adgang til at anlægge sag til prøvelse af disse afgørelser. Imidlertid opstår dette spørgsmål ikke i nærværende sag. Frank Lamberts har nemlig ikke anlagt et sådant søgsmål, men et erstatningssøgsmål.

79. Den manglende adgang til administrativ prøvelse — som skulle være udtrykkeligt foreskrevet i fællesskabsretten — af afgørelser truffet af ombudsmanden gør det imidlertid ikke muligt at konkludere, at dennes handlinger ikke kan fremkalde en skade, med hensyn til hvilken fællesskabsretten bestemmer, at der skal ske erstatning. Tværtimod er det netop den manglende adgang til administrativ prøvelse, der taler for, at det skal være muligt for den skadelidte borger at anlægge erstatningssøgsmål.

80. I nærværende sag opstår spørgsmålet — inden for rammerne af vurderingen af, om en sag kan antages til realitetsbehandling i første instans — om der kan gives erstatning i medfør af reglerne om erstatning i artikel 235 EF og 288 EF.

E — Ombudsmandens ansvar

81. I sit forslag til afgørelse i Köbler-sagen¹¹ foretog generaladvokat Léger en

grundig gennemgang af staters erstatningsansvar i tilfælde af skade forvoldt private.

82. Visse dele af denne gennemgang — som jeg kan tilslutte mig — er afgørende for afgørelsen af den foreliggende tvist. Der er tale om:

- a) pligten til at yde erstatning som et grundlæggende fællesskabsretligt princip¹²
- b) staten betragtes som en helhed¹³
- c) betydningen af et organs uafhængighed for så vidt angår organets ansvar.

83. Hvad angår punkt a) bemærkede generaladvokat Léger under henvisning til *Brasserie du Pêcheur* og *Factortame-dommen*¹⁴, at pligten til at yde erstatning er anerkendt som et grundlæggende fællesskabsretligt

12 — Jf. punkt 35 i forslaget til afgørelse.

13 — Jf. punkt 44 i forslaget til afgørelse.

14 — Dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Sml. I, s. 1029, punkt 22 ff. i generaladvokat Tesausros forslag til afgørelse.

11 — Sag C-224/01. Forslag til afgørelse fremsat den 8.4.2003 (dom af 30. september 2003, Sml. I, s. 10239).

princip, som er en nødvendig udvidelse af det generelle princip om effektiv retsbeskyttelse eller retten til domstolsprøvelse.

84. Hvad angår punkt b) betragtes staten med hensyn til statens erstatningsansvar efter folkeretten som en helhed, hvad enten den tilsidesættelse, som er årsag til tabet, må tilregnes den lovgivende, den dømmende eller den udøvende magt.

85. Hvad angår punkt c) kan de handlinger, der foretages af et organ, der er uafhængigt i forhold til den udøvende magt, også tilregnes staten. Argumenter herimod vedrørende den dømmende magts uafhængighed — eller som i nærværende sag ombudsmandens uafhængighed — må forkastes. For at afgøre, om der er sket en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse af fællesskabsretten, skal der dog tages hensyn til det uafhængige organs særlige funktion.

86. Denne gennemgang, der vedrørte spørgsmålet, om en national domstol kunne gøres erstatningsansvarlig, kan ligeledes anvendes for så vidt angår spørgsmålet om ansvar for Fællesskabets organer. Det følger efter min mening af Domstolens

praksis, at i tilfælde af tilsidesættelse af fællesskabsretten er det ikke afgørende, om den skade, der er indtrådt, er en følge af handlinger foretaget af et fællesskabsorgan eller af en national instans. Som det nemlig fremgår af Bergaderm og Goupil-dommen¹⁵, må betingelserne for medlemsstaternes ansvar for tab, der er forvoldt borgerne som følge af tilsidesættelse af fællesskabsretten, i princippet ikke afvige fra betingelserne for Fællesskabets ansvar under lignende omstændigheder.

87. I lyset af disse betragtninger kan Fællesskabet holdes ansvarlig for ombudsmandens adfærd. For så vidt angår spørgsmålet, om et sådant ansvar indtræder i et konkret tilfælde, skal ombudsmandens særlige funktion tages i betragtning. Han udøver sin virksomhed i al uafhængighed, er ikke undergivet nogen kontrol og er tillagt et vidt skøn hvad angår vurderingen af klager, der indgives til ham.

88. I sit forslag til afgørelse i Köbler-sagen pegede generaladvokat Léger på, at det afgørende element med henblik på vurderingen af ansvar er spørgsmålet om fejlens undskyldelige eller ikke-undskyldelige karakter¹⁶. Denne kvalifikation afhænger af, hvor klar og præcis den tilsidesatte retsregel er, og af Domstolens praksis på området.

15 — Dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Sml. I, s. 5291, præmis 41. Jf. også Brasserie du Pêcheur og Factortame-dommen, nævnt i fodnote 14, præmis 42.

16 — Punkt 139 i forslaget til afgørelse, nævnt i fodnote 11.

89. Jeg deler dette synspunkt, idet spørgsmålet dog efter min mening snarere er, om handlingerne kan bebrejdes det pågældende organ, frem for at vurdere, om disse handlinger kan undskyldes eller ej. Hvis den tilsidesatte retsregel er klar og præcis, kan ombudsmanden gøres ansvarlig. I denne forbindelse er det nødvendigt — hvilket jeg vil vende tilbage til i detaljer i punkt 129 ff. nedenfor — ikke blot at vurdere den tilsidesatte retsregels ordlyd, men også dens formål.

VIII — Udstrækningen af Domstolens prøvelse i en appelsag

90. I henhold til artikel 225 EF kan appellen alene angå retsspørgsmål. Desuden opstiller Domstolens procesreglement visse begrænsninger, for så vidt angår de påstande, som parterne kan gøre gældende. Således bestemmes det i procesreglementets artikel 113, stk. 2, at der ikke i appelskriftet må foretages nogen ændring af sagsgenstanden, som den har foreligget for Retten, mens stk. 1 udelukker nye påstande.

91. Det følger af Domstolens praksis, at »et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand. [...] Dette krav er ikke opfyldt, når appelskriftet — endog uden at indeholde en argumentation,

der har til formål præcist at angive den retlige fejl, den appellerede dom angiveligt er behæftet med — blot gentager de anbringender og argumenter, der allerede er blevet fremført for Retten. En sådan appel har i realiteten kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence«¹⁷.

92. Ombudsmanden og Europa-Parlamentet udleder af denne passage fra Domstolens dom, at den påstand om ophævelse af Rettens dom, som Frank Lamberts har nedlagt, ikke kan antages til realitetsbehandling.

93. Jeg er ikke enig i dette synspunkt. Indledningsvis mener jeg, at Domstolens udtalelse må forstås mere nuanceret. I dommen i sagen ARAP m.fl. mod Kommissionen¹⁸ udtrykte Domstolen sig på følgende måde: »[R]etsspørgsmål, som Retten har behandlet, kan diskuteres på ny under en appelsag, såfremt appellanten bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af fællesskabsretten [...] Hvis en appellant nemlig ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening«. Domstolen bemærkede videre, at der med appellen netop tilsigtes at rejse tvivl

17 — Bergadem og Goupil-dommen, nævnt i fodnote 15, præmis 34 og 35.

18 — Dom af 16.5.2002, sag C-321/99 P, ARAP m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 4287, præmis 49 og 50.

om Rettens stillingtagen til adskillige retsspørgsmål, som blev forelagt den i første instans.

94. Appellen skal imidlertid indeholde en præcis angivelse af de aspekter ved den appellerede dom, som kritiseres, og de anbringender og argumenter, som appellen støttes på. Det bringer mig frem til nærværende sag. Frank Lamberts har gjort gældende, at Retten har tilsidesat fællesskabsretten, og udpeger i det væsentlige visse særlige aspekter af den appellerede dom.

95. Frank Lamberts væsentligste klagepunkt vedrører ombudsmandens varetagelse af sine opgaver¹⁹. Han har gjort gældende, at ombudsmanden, idet han ikke henviste sagen til Fællesskabets retsinstanser, og idet han ikke forsøgte at opnå en mindelig løsning, ikke har varetaget den opgave, der påhviler ham. I det væsentlige anmoder Frank Lamberts Domstolen om at tage stilling til indholdet af de opgaver og de beføjelser, der ifølge fællesskabsretten er tillagt ombudsmanden. Formuleret på denne måde angår spørgsmålet således et retsspørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten. Jeg mener derfor, at dette klagepunkt må antages til realitetsbehandling.

96. Domstolen kan desuden i forbindelse med vurderingen af dette spørgsmål besvare det spørgsmål, der er rejst af Frank Lamberts, om ombudsmanden bør udvise særlig omhu i forbindelse med udførelsen af sine opgaver, når klageren har lidt skade.

97. Det forholder sig helt anderledes, for så vidt angår de fejl vedrørende vurderingen, der foreholdes Retten (jf. punkt 48 ovenfor), hvor det drejer sig om en bedømmelse af de faktiske omstændigheder efter indgivelsen af klagen til ombudsmanden. Frank Lamberts anmoder i det væsentlige om en ny vurdering af de faktiske omstændigheder, hvilket ligger uden for rammerne af en appel. Jeg foreslår derfor Domstolen at fastslå, at klagepunktet vedrørende fejl i forbindelse med vurderingen, ikke lægges til grund.

98. Ombudsmanden og Europa-Parlamentet har desuden gjort gældende, at skrivelserne fra Europa-Parlamentets formand af 17. december 1999 ikke kan tages i betragtning²⁰.

99. I henhold til artikel 113 i Domstolens procesreglement kan nye påstande ikke gøres gældende. Ydermere kan man ikke under en appelsag fremføre et klagepunkt, som man ikke har fremført for Retten. Det skal altid vurderes, om en part holder sig til de klagepunkter (eller anbringender), der

19 — Jf. punkt 45 og 46 ovenfor.

20 — Se punkt 38 ovenfor.

blev fremsat for Retten eller om parten indleder en helt ny diskussion²¹.

100. Jeg mener ikke, at man i nærværende sag kan tale om nye påstande. Ved Retten i Første Instans gjorde Frank Lamberts gældende, at ombudsmanden var undergivet domstolskontrol. Dette synspunkt bestrides af ombudsmanden selv i den appel, der er iværksat af ham, blandt andet under henvisning til, at denne kontrol er Europa-Parlamentets prærogativ. Frank Lamberts ønsker nu at gøre skrivelsen gældende til støtte for sin oprindelige påstand. Skrivelsen viser, at den kontrol, Europa-Parlamentet foretager, ikke har samme karakter som domstolskontrol. Sammenfattende kan Domstolen tage skrivelsen af 17. december 1999 i betragtning ved sin vurdering.

IX — Vurdering af formaliteten med hen- syn til påstanden i første instans

A — Kendetegnene ved erstatningssøgsmål og ombudsmandens ansvar

101. Ombudsmanden har for det første rejst spørgsmålet om det traktatmæssige

grundlag i EF-traktaten, og har gjort gældende, at den retlige kontrol med ombudsmandens handlinger er begrænset. Det er, ifølge ham, Europa-Parlamentet og ikke Fællesskabets retsinstanser, der skal kontrollere, at undersøgelserne foretages korrekt. Parlamentet har gjort tilsvarende argumenter gældende.

102. Således som jeg bemærkede ovenfor (punkt 73), mener jeg, at dette synspunkt grundlæggende er fejlagtigt. Parlamentet undersøger ikke, om ombudsmanden har løst sine opgaver på korrekt måde i individuelle sager. Fællesskabets retsinstansers kontrolbeføjelse påvirkes ikke af Parlamentets kompetence.

103. Dette fører mig til spørgsmålet om erstatning i henhold til EF-traktaten. Artikel 288 EF fastsætter den generelle regel vedrørende erstatning for skader forvoldt af en fællesskabsinstitution eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv. Domstolen har kompetence til at afgøre tvister på dette område (artikel 235 EF). Denne kompetence, der er tillagt Domstolen, er ikke undergivet nogen begrænsninger.

104. Artikel 235 EF og 288 EF afspejler de generelle principper, der ligger til grund for

21 — Jf. generaladvokat Mischos forslag til afgørelse i sag C-279/98 P (dom af 16.11.2000, Cascades mod Kommissionen, Sml. I, s. 9693), punkt 38-40.

princippet om skyld og den pligt til erstatning, der knytter sig til det. Grundlæggende bærer enhver person i livets forskellige forhold selv følgerne af skade, som personen påføres. Hvis skaden derimod skyldes en fejl begået af en tredjemand, kan sidstnævnte ifalde ansvar og efter omstændighederne tilpligtes at erstatte det forvoldte tab. Denne pligt til erstatning på området for ansvar uden for kontrakt, kan påhvile såvel offentlige organer som private.

105. Proceduren i artikel 235 EF og 288 EF angår erstatning for skader forvoldt af Fællesskabets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv. Således som Retten med føje bemærkede, omfatter begrebet institutioner ligeledes »alle andre fællesskabsorganer, der er oprettet ved traktaten, og som har til formål at bidrage til gennemførelse af Fællesskabets mål. Derfor må de handlinger, som disse organer iværksætter i forbindelse med udøvelsen af den kompetence, de er tildelt i henhold til fællesskabsretten, tilregnes Fællesskabet i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaterne, og som er fastsat i artikel 288, stk. 2, EF«²².

106. Det bemærkes videre, at Domstoles kompetence til at afgøre erstatningssøgsmål

anlagt mod Fællesskabet er en eksklusiv kompetence. De nationale retter har i denne forbindelse ingen kompetence²³.

107. Jeg skal tilføje, at erstatningsproceduren i medfør af artikel 235 EF er så meget desto mere vigtig som ombudsmandens afgørelser ikke kan påklages. Iværksættelse af erstatningssøgsmål er den eneste måde, hvorpå en unionsborger, der har lidt skade som følge af en handling foretaget af ombudsmanden, kan opnå en effektiv retsbeskyttelse²⁴.

108. Set fra unionsborgerens synspunkt indebærer dette, at hvis denne lider skade som følge af en handling eller en undladelse fra et fællesskabsorgans side, skal han kunne gøre dette organs ansvar gældende. Borgeren skal have en appelmulighed til rådighed, som gør det muligt for ham at gøre organet ansvarligt på direkte og ubesværet måde. Dette er formålet med artikel 235 EF. Det er ikke vigtigt for borgeren, hvilket organ der har forårsaget skaden, eller i forbindelse med hvilken del af dette organs opgaver skaden er indtrådt.

109. Under denne synsvinkel er jeg ikke enig med den meget snævre opfattelse af ombudsmandens ansvar, som ombudsmanden og Europa-Parlamentet har gjort gældende ved Domstolen. Ombudsmandsinsti-

22 — Jf. præmis 49 i Rettens dom, der ligeledes indeholder en henvisning til Domstolens dom af 2.12.1992, sag C-370/89, SGEEM og Etroy mod EIB, Sml. I, s. 6211, præmis 12-16.

23 — Jf. eksempelvis Domstolens dom af 26.11.2002, sag C-275/00, First og Franex, Sml. I, s. 10943, præmis 43.

24 — Jf. ligeledes punkt 79 ovenfor.

tutionen er netop blevet indført for at sikre, at unionsborgeren råder over appelmuligheder i tilfælde af fejl eller forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af en fællesskabsinstitution. Med andre ord er ombudsmanden til stede, når unionsborgeren har lidt skade som følge af en handling eller en undladelse fra en fællesskabsinstitutionens side.

110. Det ville efter min mening være i strid med selve kernen i ombudsmandsinstitutionen, hvis den borger, der har lidt skade på grund af ombudsmandens adfærd, ikke havde nogen appelmulighed. Dette ville helt klart være tilfældet, hvis en handling eller undladelse foretaget af ombudsmanden forårsager en skade. Det ville således efter min mening være i bedre overensstemmelse med ombudsmandens opgave, hvis ombudsmanden selv havde argumenteret for et så vidtgående ansvar som muligt. Disse betragtninger gælder ligeledes for Europa-Parlamentet, der er valgt af borgerne i Unionen.

111. Sammenfattende kan ombudsmanden gøres ansvarlig for sine handlinger i medfør af artikel 235 EF og 288 EF. Fællesskabsretten sætter ingen grænser.

112. I forbindelse med vurderingen af spørgsmålet, om ombudsmandens handlinger var behæftede med fejl, skal der naturligvis tages hensyn til de særlige opgaver, som ombudsmanden skal udføre.

B — Ansvarsbetingelserne og nærmere bestemt vurderingen af administrative akters lovlighed

113. Ombudsmanden og Europa-Parlamentet har gjort gældende, at erstatnings-søgsområdet er iværksat i ond tro med det formål at anfægte lovligheden af ombudsmandens handling eller undladelse.

114. Denne beskyldning leder mig til at vurdere de betingelser, som Domstolen har opstillet, for så vidt angår offentlige myndigheders ansvar, eftersom der ikke er grund til at sondre mellem fællesskabsorganernes adfærd og nationale myndigheders adfærd (jf. punkt 84 ovenfor). Ifølge fast retspraksis kan Fællesskabet alene ifalde ansvar uden for kontrakt med pligt til erstatning, hvis et vist antal betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, der foreholdes fællesskabsinstitutionerne, er retsstridig som følge af en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, at der er sket et reelt tab og at der er årsagsforbindelse mellem den anfægtede adfærd og det påståede tab.

115. Det følger heraf, at det for at kunne fastslå, om der påhviler en administrativ myndighed et eventuelt ansvar, er nødvendigt at vurdere den påståede skadelige

adfærds retsstridige karakter. Den retsstridige karakter af en bestemt adfærd er en af de betingelser, som ligger til grund for erstatningspligten. Jeg lader spørgsmålet om muligheden for at pålægge Fællesskabet ansvar for en lovlig retsakt henstå. Fællesskabslovgiver har endnu ikke forudset denne mulighed. Ikke desto mindre har Domstolen ikke fuldstændigt udelukket et sådant ansvar, som dog undergives meget strenge betingelser²⁵. Teorien om myndighedernes ansvar for lovlige retsakter er uden betydning i nærværende sag og kunne heller ikke være det i lyset af de strenge betingelser, som Domstolen har opstillet.

116. Sammenfattende mener jeg, at hvis Fællesskabets retsinstanser ikke skulle kunne vurdere lovligheden af en institutions adfærd, ville artikel 235 EF blive berøvet sit indhold. Ydermere — og jeg vil understrege det på ny — er det netop, fordi der ikke udtrykkeligt er fastsat en appellmulighed for den skadelidte borger, at der er grund til at tillade en vurdering af, om ombudsmandens adfærd er retsstridig inden for rammerne af proceduren i henhold til artikel 235 EF. Fællesskabsretten giver nemlig unionsborgerne ret til en effektiv retsbeskyttelse.

117. Følgelig er jeg ikke enig i ombudsmandens og Europa-Parlamentets syns-

punkt. Således som Retten med føje udtalte i den appellerede doms præmis 58, er erstatningssøgsmålet et selvstændigt retsmiddel. Retten henviste i den forbindelse til såvel sin egen som til Domstolens praksis, hvoraf det fremgår, at erstatningssøgsmålets genstand er erstatning for en skade, der er en følge af en retsakt, uanset om den er retligt bindende eller ej, eller en adfærd, der kan tilregnes en institution eller et fællesskabsorgan. Med andre ord omfatter proceduren i artikel 235 EF ikke blot en enkelt form for skade.

118. Parlamentets argument om, at kun de retsakter, der har retlige virkninger, kan bevirke, at Fællesskabet ifalder ansvar, må ligeledes forkastes.

119. Der er tværtimod ingen grund til, at Fællesskabets retsinstanser skulle holde sig tilbage i forbindelse med vurderingen. Tilbageholdenhed i forbindelse med vurderingen skal i nærværende sag ske på et andet punkt. Således som Retten med føje bemærkede, er ombudsmanden tillagt et vidt skøn. Domstolen bør alene udvise tilbageholdenhed i forbindelse med vurderingen af anvendelsen af dette skøn. Domstolen kan ikke sætte sig i stedet for det administrative organ. Det er her begrebet tilstrækkeligt kvalificeret bliver relevant. Det afgørende kriterium for, om der foreligger en sådan tilsidesættelse, er ifølge Domstolen, om et fællesskabsorgan åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser. Såfremt institutionen råder over et stærkt begrænset eller intet skøn, kan

²⁵ — Jf. dom af 15.6.2000, sag C-237/98 P, Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4549, præmis 18 og 19.

derimod selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse²⁶.

120. I de tilfælde, hvor et administrativt organ råder over et vidt skøn, skal Fællesskabets retsinstanser vurdere, om dette organ har overskredet grænserne for dette skøn og således har begået en fejl. Hvis grænserne er overskredet, kan man tale om en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse.

C — Skadens oprindelse

121. Det tredje punkt, som ombudsmanden har rejst, angår spørgsmålet om skadens oprindelse. Skaden er indtrådt som følge af Kommissionens handlinger, og den procedure, der blev iværksat for ombudsmanden, havde ikke til formål at udbedre denne skade. Af denne grund bør søgsmålet forkastes. Frank Lamberts bestrider dette synspunkt, idet han har gjort gældende, at ombudsmanden selv har begået alvorlige fejl, som har forårsaget skaden.

122. Jeg er enig med ombudsmandens synspunkt, hvorefter han ikke kan gøres

ansvarlig for Kommissionens adfærd. Det er korrekt, at artikel 235 EF og 288 EF forbeholder erstatningsansvar uden for kontraktforhold for Det Europæiske Fællesskab som helhed, men det betyder ikke, at et organ kan gøres ansvarlig for skade forvoldt af et andet organ eller institution. Et erstatningssøgsmål skal anlægges mod det organ eller den institution, som har forårsaget skaden.

123. Frank Lamberts påstand i første instans angår imidlertid skade, som han har lidt på grund af de tjenestefejl, som han foreholder ombudsmanden. Frank Lamberts har under påberåbelse af diverse argumenter gjort gældende, at han har lidt skade som følge af den måde, hvorpå hans klage er blevet behandlet af ombudsmanden. Han har ikke iværksat søgsmålet til prøvelse af Kommissionens oprindelige afgørelse.

124. I lyset af søgsmålets kerne, således som det er formuleret af Frank Lamberts, kunne Retten antage søgsmålet til realitetsbehandling. Søgsmålet er anlagt til prøvelse af ombudsmandens handlinger. Spørgsmålet om, hvorvidt ombudsmandens adfærd virkelig ligger til grund for den påståede skade, er ikke relevant for spørgsmålet om, hvorvidt sagen skal antages til realitetsbehandling, og bør afgøres i forbindelse med realitetsbehandlingen.

²⁶ — Jf. Bergaderm og Goupil-dommen, nævnt i fodnote 15, præmis 43 og 44.

D — *Konklusion*

— Der skal foreligge et reelt tab.

125. I lyset af ovenstående betragtninger mener jeg, at Retten med føje antog søgsmålet iværksat i første instans til realitetsbehandling. Følgelig bør ombudsmandens appel forkastes.

— Der skal være årsagsforbindelse mellem adfærden og det hævdede tab.

X — *Realiteten*

Jeg vil tage stilling til de to første kriterier, der navnlig angår spørgsmålet om fejl, i sammenhæng, og herefter tredje og fjerde spørgsmål, der angår tabet.

A — *Indledning*

126. Som jeg allerede har bemærket ovenfor, fremgår det af fast retspraksis, at Fællesskabets erstatningsansvar uden for kontrakt og retten til erstatning for skade forudsætter, at følgende betingelser er opfyldt:

127. Domstolen kan begrænse sin vurdering til det anbringende, som Frank Lamberts har gjort gældende vedrørende ombudsmandens varetagelse af de opgaver, der påhviler ham. I punkt 97 har jeg allerede konkluderet, at Frank Lamberts øvrige klagepunkt ikke kan antages til realitetsbehandling.

128. Der opstår følgende spørgsmål:

— Den fejl, der foreholdes en fællesskabsinstitution, skal udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel.

— Muligheden for at henvise en klage til en anden kompetent myndighed (artikel 2, stk. 5, i afgørelse 94/262 og gennemførelsesbestemmelsernes artikel 2, stk. 5). I hvilket omfang kan denne kompetence, der er tillagt ombudsmanden, anses for en pligt?

— Den retsregel, der er blevet tilsidesat, skal give private rettigheder.

— Forsøget på at finde en mindelig løsning som omhandlet i gennemførelsesbestemmelsernes artikel 6. I hvilket omfang er der tale om en forpligtelse for ombudsmanden?

ordlyden af et regelsæt, men ligeledes, hvis tilsidesættelsen angår et retligt princip.

B — Henvisning til en anden kompetent myndighed

129. Artikel 2, stk. 5, i afgørelse 94/262 og gennemførelsesbestemmelsernes artikel 2, stk. 5, indebærer for så vidt angår henvisning af klagen, en kompetence og ikke en forpligtelse for ombudsmanden. Henvisning er først og fremmest udtryk for en tjeneste, som ombudsmanden gør klageren, og ikke et krav, som sidstnævnte har. Følgelig agerer ombudsmanden, hvis han ikke henviser en klage, inden for rammerne af sit skøn, og han gør sig ikke skyldig i en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af afgørelse 94/262 og gennemførelsesbestemmelserne.

130. For at ombudsmanden skal varetage samtlige de forpligtelser, der påhviler ham i henhold til fællesskabsretten, er det efter min mening imidlertid ikke tilstrækkeligt, at han ikke har overskredet grænserne for sit skøn, og at han således har respekteret ordlyden af de anvendelige fællesskabsbestemmelser. Man kan nemlig tilsidesætte fællesskabsretten ikke blot ved at udvise en adfærd, der ikke er i overensstemmelse med

131. Et princip, der finder anvendelse i nærværende sag, mener jeg, er kravet om omhu. Henvisningen af en klage er efter min mening ikke en mulighed, som ombudsmanden frit kan vælge at gøre brug af eller ikke at gøre brug af efter sit forgodtbefindende. Den omhu, som ombudsmanden også bør udvise i forbindelse med varetagelsen af sine opgaver, kan gøre det nødvendigt at foretage en sådan henvisning. Dette kan især være tilfældet, når — som i nærværende sag — det søgsmål, som klageren vil føre ved Fællesskabets retsinstanser, skal iværksættes inden en vis frist. Det er korrekt, at den omstændighed, at ombudsmanden ikke henviser klageren til en anden instans, ikke har til følge, at klageren berøves adgang til at anlægge søgsmål, men det betyder ikke, at en sådan undladelse ikke kan være i strid med et af de formål, der ligger bag skabelsen af ombudsmandsfunktionen. Det tilkommer nemlig ombudsmanden at handle således, at klageren på lettest mulig vis kan anvende mulighederne for at få medhold, og ikke at gøre klagerens opgave mere besværlig. Princippet om omhu forudsætter således, at ombudsmanden ikke tager alt for let på sin beføjelse til at henvise klagen til en anden kompetent myndighed.

132. Når det er sagt, opstår spørgsmålet, om denne mangel på omhu ligeledes udgør

en fejl over for klageren. Jeg mener ikke, at ombudsmanden har begået en fejl ved ikke at henvise klagen. Det er klageren selv, således som Retten med føje bemærkede, som valgte ikke at henvende sig til Fællesskabets retsinstanser. Med andre ord er klageren ansvarlig for sit eget valg.

Strengt taget har Kommissionen ikke pligt til at give undtagelser til syge kandidater. Imidlertid kan det være ønskeligt ud fra et princip om omhu at tage hensyn til en sådan mulighed. En klage indgivet til ombudsmanden kan give Kommissionen anledning til at ændre sin praksis. Det er faktisk det, der er sket i nærværende sag, selv om Frank Lamberts ikke selv har haft fordel heraf.

133. Hvis han vælger ikke at iværksætte søgsmål (inden for den fastsatte frist), kan han ikke efterfølgende bebrejde ombudsmanden det. Retten fandt ligeledes i den forbindelse, at en ansat ved en fællesskabsinstitution mere end nogen anden må forudsættes at kende sine rettigheder.

C — *Mindelig løsning*

134. Videre mener jeg, at det valg, unionsborgeren har mellem at henvende sig til en retsinstans eller ombudsmanden, pr. definition ikke er et valg mellem en mere effektiv løsning (retsinstansen) eller en mindre effektiv (ombudsmanden). En mindelig løsning giver i et antal sager mellem myndigheder og en retsundergivet meget mere mening end en retssag. Hvis et administrativt organ overholder de gældende regler til punkt og prikke, men ikke har ydet fuld opmærksomhed til den skadelidtes interesser, er en sag ved en retsinstans ikke til nogen gavn for sidstnævnte. Dette forekommer at være tilfældet i nærværende sag. Kommissionen kan frit afholde en intern udvælgelsesprøve, når den vil, naturligvis forudsat, at fællesskabsretten overholdes.

135. Spørgsmålet om en mindelig løsning er reguleret i gennemførelsesbestemmelsernes artikel 6. Ombudsmanden skal bestræbe sig på sammen med den institution, hvor der er konstateret fejl eller forsømmelser, at finde en mindelig løsning. For klageren er opgaven med at finde en mindelig løsning det vigtigste instrument, som ombudsmanden råder over. Ombudsmanden skal imidlertid alene forsøge at finde en sådan løsning, og han råder over et meget vidt skøn med henblik på vurderingen af, om det er muligt, eller om der er udsigt til et positivt udfald.

136. Dette vide skøn er i overensstemmelse med ombudsmandsproceduren, der i det væsentlige har til formål at forlige parterne.

Forpligtelsen for mægleren er en pligt til at anvende et bestemt middel og ikke en forpligtelse til at nå et bestemt resultat. Et sådant resultat afhænger af parternes gode vilje. Ydermere bør mægleren kunne fastslå, at mægling ikke (eller ikke længere) tjener noget formål.

fejl, hviler på en korrekt fortolkning af fællesskabsretten. Følgelig skal Frank Lamberts appel forkastes.

137. For så vidt angår udstrækningen af ombudsmandens skøn fastslog Retten²⁷, at ombudsmanden kun kan ifalde ansvar uden for kontrakt, hvor der er sket en klar og åbenbar tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler ham. Denne opfattelse mener jeg er korrekt. I nærværende sag forudsætter en sådan tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse nødvendigvis, at ombudsmanden helt åbenbart har undladt at mægle mellem parterne, selv om det var muligt.

E — *Skaden og årsagssammenhængen*

140. Jeg vil supplere mit forslag med nogle bemærkninger om tabet og årsagsforbindelsen mellem ombudsmandens adfærd og dette tab.

138. Spørgsmålet, om der i den konkrete sag er sket en klar og åbenbar tilsidesættelse, er et spørgsmål om faktum, og falder uden for Domstolens vurdering i forbindelse med en appelsag.

D — *Generel vurdering*

139. Jeg mener, at Domstolen i nærværende sag bør fastslå, at Rettens vurdering, hvorefter ombudsmanden ikke har begået

141. Jeg vil begynde med tabet. Spørgsmålet om, hvorvidt Frank Lamberts rent faktisk har lidt et så stort tab, som han hævder, er et spørgsmål om faktum, der ikke kan vurderes inden for rammerne af en appelsag. I det omfang Retten ikke har taget stilling til spørgsmålet om tab i sin dom — og heller ikke havde pligt til at gøre det — vil jeg ikke tage det i betragtning. Følgelig mener jeg, at Frank Lamberts argument om²⁸, at ombudsmanden faktisk har anerkendt, er der er lidt tab, er uden betydning inden for rammerne af denne sag.

27 — Den appellerede doms præmis 79.

28 — Jf. punkt 47 ovenfor.

142. Dette fører mig til spørgsmålet om årsagssammenhængen. Det tab, som Frank Lamberts hævder at have lidt, er en følge af en afgørelse truffet af Kommissionen og ikke af en handling foretaget af ombudsmanden. Det tab, han har lidt, følger nemlig af den omstændighed, at han ikke har bestået den interne udvælgelsesprøve og således ikke har kunnet indtræde i Kommissionens tjeneste. Ombudsmanden har ikke kompetence til at anfægte denne afgørelse truffet af Kommissionen. Sagt på en anden måde er årsagssammenhængen mellem ombudsmandens adfærd og tabets opståen ikke godtgjort.

som følger af Kommissionens adfærd — også har gjort et krav gældende om godtgørelse for ikke-økonomisk skade, som følge af de skadelige og destruktive virkninger af de af ombudsmanden begåede tjenestefejl i forbindelse med behandlingen af hans klage, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 61. Formuleret på denne måde forekommer der at være årsagssammenhæng, for så vidt angår den ikke-økonomiske skade. Ifølge ordlyden af Frank Lamberts stævning, er påstanden om dette tab ikke udspecificeret, men supplerer påstanden om økonomisk skade. Hvis Domstolen således beslutter at tage stilling til tabet, bør kravet vedrørende ikke-økonomisk skade således ikke være genstand for en særskilt vurdering.

143. Det bemærkes videre, at Frank Lamberts — ud over den økonomiske skade

XI — Forslag til afgørelse

144. I lyset af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- Den Europæiske Ombudsmands appel forkastes.
- Frank Lamberts påstand om ophævelse af den dom, som Retten i Første Instans afsagde den 10. april 2002 (sag T-209/00), Frank Lamberts mod Ombudsmanden, således som denne påstand er formuleret i svarskriftet, forkastes.