FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 6. juli 1988 *

Høje Domstol

1. Richard Hamill, britisk tjenestemand i lønklasse A 6 i Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og, på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, inspektør i generaldirektoratet for konkurrence, har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at yde ham erstatning for de økonomiske og ideelle skader, han har lidt som følge af hans anholdelse i Storbritannien den 9. oktober 1984.

Som led i en undersøgelse af et internationalt bedrageri begået ved hjælp af falske checks foretog politiet i London, som mistænkte sagsøgeren for at være direkte impliceret i en sådan forbrydelse, en telefonopringning (den 20. september 1984) til Kommissionens sikkerhedstjeneste for at indhente nogle oplysninger vedrørende sagsøgeren. I besvarelse heraf gav kontoret i Berlaymont 11 dage senere politiet nogle oplysninger om Hamills status, adresse, køretøj, de tidsrum, hvori han havde ansøgt om ferie, hans restferie og hans færden på tidspunktet for de kriminelle begivenheder. Den 9. oktober informerede en ansat ved samme tjenestegren Scotland Yard om, at Hamill samme dags morgen skulle rejse med fly fra Bruxelles for at gennemføre en tjenesterejse i Det Forenede Kongerige med henblik på at besøge visse virksomheder i stålindustrien.

Ved ankomsten til lufthavnen i Luton blev Hamill afhørt og erklæret for anholdt. Den følgende dag besøgte en tjenestemand fra Kommissionen det fængsel, hvor han var anbragt, for at afhente dokumenterne vedrørende hans tjenesterejse. Han mødte ved den lejlighed Hamill. Denne sidste bad ham om at finde en solicitor, idet han hævdede, at politiet samme dag havde nægtet ham enhver juridisk bistand. Tjenestemanden efterkom ikke dette ønske, og Hamill fik først udpeget en forsvarsadvokat den 12. oktober, samme dag, som han formelt blev anklaget for »conspiracy to steal« og »conspiracy to use a false instrument«. Efter at have været stillet for en dommer den 13. oktober blev han løsladt den 23. samme måned, idet hans pas dog forinden var blevet beslaglagt. Passet blev senere tilbagegivet ham mod kaution den 22. marts 1985.

I mellemtiden (den 24. oktober 1984) havde Kommissionen suspenderet sagsøgeren fra hans stilling, dog med bevarelse af retten til løn. Denne foranstaltning blev ophævet den 3. april 1986, efter at Old Bailey i London havde frifundet den anklagede for de to punkter i anklagen.

Den 3. juni 1986 indgav Hamill en ansøgning om erstatning i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 1. Da han ikke modtog svar, indbragte han (den 11. november 1986) en klage, som blev afvist af Kommissionen den 15. juni 1987. Imidlertid havde sagsøgeren allerede da anlagt nærværende sag (den 10. juni 1987) med krav om, at institutionen tilpligtedes at betale 5 mio. BFR med rente fra den 3. juni 1986. Den

* Oversat fra italiensk.

sagsøgte institution har tilbagevist dette krav, som den finder er uberettiget og til dels bør afvises fra realitetsbehandling.

2. Lad mig med det samme slå fast, at jeg ikke agter at opholde mig uforholdsmæssigt længe ved den nævnte institutions påstand om afvisning. Idet søgsmålet på ingen måde, som hævdet af institutionen, baserer sig på EØF-Traktatens artikel 215, stk. 1, er det korrekt anlagt i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikler 90 og 91, og da søgsmålsfristerne er overholdt, bør det antages til pådømmelse.

Lad mig herefter tage stilling til realiteten. Sagsøgeren beskylder Kommissionen for: a) at have arrangeret hans anholdelse i samarbejde med Det Forenede Kongeriges myndigheder, og b) at have misligholdt pligten til at yde bistand i henhold til vedtægtens artikel 24 ved at undlade dels at træffe foranstaltninger til at finde en forsvarsadvokat, som han kunne betro sig til, dels at underrette hans familie.

Til støtte for sit første klagepunkt fremhæver Hamill, at Kommissionens sikkerhedstjeneste ikke begrænsede sig til at informere politiet i London om nogle personlige data. Den oplyste uopfordret om tidspunktet for hans tjenesterejse, som oprindelig var fastlagt til slutningen af oktober, med det ene formål at spille ham i hænderne på Scotland Yard og dermed skåne sidstnævnte for de processuelle besværligheder og forsinkelser, som ville være forbundet med en afhøring i hans bopælskommune og eventuelle anholdelse. Med andre ord, uden Kommissionens rænkespil var Hamill ikke blevet afhørt i Luton eller uretmæssigt tilbageholdt. For at få ham stillet til deres disposition havde myndighederne på den anden side af Kanalen været nødt til at begære retshandlinger foretaget i udlandet og kræve iværksættelse af en udleveringsprocedure, dvs. gøre brug af fremgangsmåder med tilknyttede garantier til beskyttelse af hans interesser.

Mere kortfattet er den argumentation, som danner grundlag for det andet klagepunkt. Hvis en advokat havde grebet ind, ville det ifølge Hamill med vished have forhindret det britiske politi i alvorligt at skade forsvarets rettigheder, som det faktisk skete, og hvorved hans fængsling blev forlænget i over en uge.

Hvad endelig angår skaderne, er disse af såvel økonomisk som ideel natur. De økonomiske skader skal først og fremmest ses i sammenhæng med Hamills helbred og karriere, idet der er sket en alvorlig kompromittering af disse to faktorer. Hertil kommer procesomkostningerne og udgifterne i forbindelse med hans tvungne ophold i Storbritannien. De sidstnævnte er forbundet med hans personlige miskredit som følge af anholdelsen og den administrative suspension fra stillingen såvel som med den omstændighed, at hans nærmeste ikke blev underrettet og først fik nyheden om hans anholdelse gennem aviserne.

3. Kommissionen forsvarer sig mod disse beskyldninger hovedsageligt ved at påberåbe sig den grundsætning, hvorefter den skulle være forpligtet til at samarbejde med de nationale rets- og politimyndigheder, så ofte det ikke er i strid med dens tjenestemænds og andre ansattes privilegier og immuniteter.

Hvad kan der siges til denne opfattelse? Det forekommer mig, at den fortjener at blive på samme tid godkendt og korrigeret. I henhold til artiklerne 18 og 19 i protokollen af 8. april 1965 er privilegierne og immuniteterne for Fællesskabernes tjenestemænd kun indrømmet disse i Fællesskabernes interesse. Disses særfordele kan altså ikke påberåbes i tilfælde, hvor disse interesser ikke synes truet, eller individuelle grundlæggende rettigheder ikke synes krænket (i samme retning, for så vidt angår internationale tjenestemænd i almindelighed, går Plantey,

The International Civil Service, New York 1984, s. 105, 371 ff.; og Duffar, *Contributions à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris 1982, s. 71 ff.).

I øvrigt indeholder hverken medlemslandenes retssystemer eller folkeretten noget, som gør det muligt med bestemthed at fastslå om og i hvilken udstrækning en international administration er forpligtet til at samarbejde med statslige organer, som gennemfører en undersøgelse mod en tjenestemand eller anden ansat i den pågældende organisation i anledning af, at han er mistænkt for at have begået en forbrydelse. Faktisk anerkendes en sådan forpligtelse generelt i forhold til de dømmende myndigheder, hvorimod dette ikke synes tilfældet, hvor det drejer sig om politiet. Der er dog heller ikke nogen regel, som forbyder at yde politiet nødvendig bistand.

Hvis disse forudsætninger er korrekte, forekommer det mig rigtigt at konkludere, at Fællesskabets institutioner ikke har pligt (og endnu mindre *ret*) til at udvide deres samarbejde med sådanne organer i medlemsstaterne, som har ansvaret for efterforskninger, til at tage aktivt del i deres undersøgelser. I forhold til disse organer kan institutionerne dog heller ikke fortie oplysninger vedrørende omstændigheder, som ukendskab til ville indebære en hindring for gennemførelse af undersøgelsen.

4. Jeg skal herefter gennemgå sagsøgerens første klagepunkt. Som det erindres, hævder sagsøgeren, at hans anholdelse er resultatet af en »rævestreg« mellem Kommissionen og de britiske myndigheder; Scotland Yard kunne ikke have foretaget anholdelsen, hvis Kommissionen ikke havde ændret programmet for Hamills tjenesterejser og i særdeleshed tidspunktet for hans rejse til Det Forenede Kongerige og samtidig informeret politiet i London om det ændrede tidspunkt. Parternes beskrivelse af forløbet synes imidlertid ikke at understøtte denne version af begivenhederne. Navnlig er det ikke bevist, at de foretagne ændringer i programmet for tjenesterejser blev besluttet af grunde, som var tjenesten uvedkommende eller stridende mod dens interesser. Det eneste, der vides med bestemthed — fordi det er erkendt af Kommissionen selv — er, at der fandt en telefonsamtale sted den 9. oktober 1984. Det er altså, med andre ord, uden for al tvivl, at der denne dags morgen af en nidkær tjenestemand i Berlaymont-bygningen blev givet det britiske politi underretning om Hamills ankomsttidspunkt og andre detaljer vedrørende hans tjenesterejse.

Min gennemgang bør altså koncentreres omkring denne underretning. Kan det antages, at Kommissionen i kraft af sin almindelige pligt til at samarbejde med politiet i en medlemsstat var berettiget til at give en sådan underretning? Jeg mener det ikke. I lyset af, hvad der er fremhævet under punkt 3, er det én ting at give udførlige svar på spørgsmål vedrørende rigtigheden af de omstændigheder, hvorom undersøgelsen drejer sig (som f. eks. da Kommissionen den 1. oktober 1984 informerede Scotland Yard om Hamills færden på tidspunktet for den begåede lovovertrædelse). En anden ting er det på eget initiativ at tilbyde oplysninger, som ikke blot er strengt forbundet med tjenstlige interesser, men som desuden på ingen måde tjener til at kaste lys over forhold, der indebærer mistanke mod tjenestemanden, og til gengæld sætter politiet i stand til at foretage afhøring og anholdelse af ham.

Ved denne optræden har Kommissionen: a) handlet på en måde, som står i direkte årsagsforbindelse med begivenheder, der viste sig at få skadelige virkninger for tjenestemanden, b) berøvet sagsøgeren de garantier, som han nød godt af i kraft af sin bopæl på

belgisk territorium. Grunden hertil er indlysende. Dels er det rent og skært gætteri uden nogen som helst relevans at hævde, at Hamill under alle omstændigheder ville blive anholdt i forbindelse med en senere rejse til Det Forenede Kongerige — altså selv om Kommissionen ikke havde underrettet det britiske politi. Dels er tjenestemanden blevet skuffet i henseende til, hvad der klart kan betegnes som en berettiget forventning; Hamill havde nemlig al mulig grund til at antage, at han under hensyn til nødvendigheden af at overføre de undersøgelser, som han var genstand for, til de herfor gældende procedurer efter belgisk lovgivning ville få fordel af rettighederne i henhold til denne lovgivning (såsom retten til at blive afhørt om lovligheden af de rejste sigtelser af den dommer i Bruxelles, som skulle meddele fuldbyrdelsespåtegning).

Telefonsamtalen den 9. oktober overskrider klart grænserne for den forpligtelse, der påhviler Kommissionen, og den har, selv om den ikke er led i en sammensværgelse, gjort det muligt for de britiske myndigheder at omgå de garantier, som tjenestemændene ifølge præcise retsregler kan gøre krav på. Det kan følgelig fastslås, at nævnte samtale er udtryk for en grov pligtforsømmelse og klart pådrager institutionen et ansvar.

5. Lad mig herefter betragte det andet klagepunkt. Hamill har som bekendt anført, at Kommissionen ikke har taget noget skridt til at komme ham til hjælp, sådan som det er foreskrevet i vedtægtens artikel 24. Situationen er imidlertid den, at nævnte bestemmelse har til formål at beskytte tjenestemanden i tilfælde af angreb, der rettes mod ham »*på baggrund* af hans stilling eller hverv« (min understregning). Det står endvidere fast, at de undersøgelser, afhøringer og frihedsberøvelser, som sagsøgeren har været udsat for, ikke opfylder denne betingelse. Det ser snarere ud til, at sagsøgeren er blevet involveret i bedrageriets opståen som følge af uforsigtig eller overdrevent skødesløs optræden, og at han i hvert fald har været meget tilbageholdende under afhøringen i Luton.

Under disse omstændigheder, navnlig da det drejede sig om indgreb i den personlige frihed, som ikke blev påtvunget sagsøgeren i han egenskab af tjenestemand og kunne vise sig velbegrundede, var Kommissionen ikke forpligtet til at skaffe Hamill en advokat og strengt taget heller ikke til at underrette hans nærmeste. Hamill har i øvrigt ikke fremlagt bevis for, at han udtrykkeligt begærede dette over for den tjenestemand fra Kommissionen, som aflagde ham besøg.

6. Til slut nogle bemærkninger til sagsøgerens forlangender. Den erstatning, som tilkommer ham, skal naturligvis begrænses til tab, der er direkte forårsaget af Kommissionens pligtforsømmelse: altså — under hensyn til bemærkningerne ovenfor — til alene at angå skade, der følger af, at han ikke har haft fordelen af de garantier, som han ville have påberåbt sig, hvis afhøringen havde fundet sted i hans bopælsstat.

Under henvisning til erfaringerne fra et vist antal fortilfælde (se navnlig dommene af 15. december 1982 i sag 158/79, Roumengous mod Rådet, Sml. s. 4379, og af 7. november 1985 i sag 145/83, Adams mod Kommissionen, Sml. s. 3539) anser jeg det for den bedste løsning at overlade det til parterne at forhandle sig til enighed om fastsættelsen af erstatningens størrelse.

7. I lyset af det foregående skal jeg foreslå Domstolen følgende afgørelse:

a) Kommissionen tilpligtes at yde Richard Hamill erstatning for den skade, han har lidt som følge af, at han blev anholdt i Storbritannien den 9. oktober 1984 på grundlag af oplysninger, som var afgivet af institutionen, hvorved han blev berøvet muligheden for at blive afhørt i sin bopælsstat i overensstemmelse med procedurerne ifølge denne stats lovgivning;

b) i øvrigt frifindes sagsøgte;

c) parterne opfordres til inden for en vis frist at give Domstolen meddelelse om, hvilket beløb de er blevet enige om at fastsætte erstatningen til, eller, i tilfælde af manglende enighed, om deres respektive opfattelser ledsaget af alle relevante oplysninger;

d) afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.