CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 6 juli 1988 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Verzoeker, van Britse nationaliteit, is ambtenaar in de rang A 6 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen en was ten tijde van de feiten inspecteur bij het directoraat-generaal Concurrentie. Zijn beroep strekt tot veroordeling van de Commissie tot vergoeding van de materiële en morele schade die hij heeft geleden als gevolg van zijn arrestatie in het Verenigd Koninkrijk op 9 oktober 1984.

In de loop van een onderzoek naar een internationale oplichting door middel van valse cheques nam de politie te Londen, die verzoeker ervan verdacht dat hij rechtstreeks bij dat strafbaar feit betrokken was, op 20 september 1984 telefonisch contact op met het Beveiligingsbureau van de Commissie om inlichtingen over verzoeker te vragen. Elf dagen later lichtte de dienst in het Berlaymontgebouw in antwoord daarop haar in omtrent verzoekers status en zijn adres te Brussel, en verstrekte zij gegevens omtrent zijn auto, de periodes waarvoor hij verlof had gevraagd, het verlof dat hij nog te goed had en zijn verplaatsingen in de periode waarin de feiten waren gepleegd. Op 9 oktober 1984 werd Scotland Yard door een ambtenaar van het Beveiligingsbureau ervan verwittigd, dat verzoeker diezelfde morgen in Brussel het vliegtuig zou nemen voor een dienstreis naar het Verenigd Koninkrijk, waar hij bepaalde staalbedrijven moest inspecteren.

Bij zijn aankomst op het voorziene tijdstip op het vliegveld te Luton, werd verzoeker verhoord en gearresteerd. 's Anderendaags bezocht een ambtenaar van de Commissie de gevangenis waarin verzoeker zich in hechtenis bevond om de documenten betreffende de inspectie op te halen. Daarbij ontmoette hij verzoeker, die hem verzocht voor een solicitor te zorgen, daar de politie hem tot dusverre elke rechtsbijstand had geweigerd. De betrokken ambtenaar gaf aan dat verzoek geen gevolg en pas op 12 oktober, toen hij formeel werd beschuldigd van „conspiracy to steal" en „conspiracy to use a false document", werd hem een raadsman toegevoegd. Op 13 oktober verscheen hij voor de rechter, en op 23 oktober werd hij in vrijheid gesteld, nadat echter eerst zijn paspoort was ingenomen. Dit laatste werd hem later — op 22 maart 1985 — teruggegeven tegen betaling van een borgsom.

Inmiddels had de Commissie bij besluit van 24 oktober 1984 verzoeker in zijn ambt geschorst met behoud van zijn bezoldiging. Die maatregel werd op 3 april 1986 ingetrokken, nadat de Old Bailey te Londen verzoeker op 14 februari van beide tenlasteleggingen had vrijgesproken.

Op 3 juni 1986 diende verzoeker een verzoek tot schadevergoeding in krachtens artikel 90, lid 1, Ambtenarenstatuut. Toen hij daarop geen antwoord ontving, diende hij op 11 november 1986 een klacht in, die bij besluit van 15 juni 1987 door de Commissie werd afgewezen. Op 10 juni 1987 had verzoeker echter reeds het onderhavige beroep ingesteld, waarin hij vordert dat de Commissie wordt veroordeeld tot betaling van een bedrag van 5 000 000 BFR, vermeerderd met interessen vanaf 3 juni 1986. Ver-

* Vertaald uit het Italiaans.

weerster concludeert tot verwerping van deze vordering, omdat zij ongegrond en voor een deel niet-ontvankelijk zou zijn.

2. Ik zal niet lang stilstaan bij de exceptie van niet-ontvankelijkheid. Het beroep is niet op artikel 215, eerste alinea, EEG-Verdrag gebaseerd, zoals de Commissie stelt. Het is terecht ingesteld op basis van de artikelen 90 en 91 Ambtenarenstatuut. Aangezien dit binnen de gestelde termijnen is gebeurd, dient het beroep ontvankelijk te worden verklaard.

Nu dus de grond van de zaak. Verzoeker verwijt de Commissie a) dat zij te zamen met de Britse autoriteiten zijn arrestatie heeft op touw gezet, en b) dat zij is te kort geschoten in de bijstandsplicht van artikel 24 Ambtenarenstatuut, door niets te ondernemen om voor hem een competente raadsman te zoeken en om zijn familie te verwittigen.

Tot staving van zijn eerste middel betoogt verzoeker, dat de veiligheidsdiensten van de Commissie niet enkel een aantal inlichtingen omtrent zijn persoon aan de politie te Londen hebben verstrekt. Zij zouden opzettelijk de datum van zijn aanvankelijk voor eind oktober geplande dienstreis hebben vervroegd, enkel om hem in de handen van Scotland Yard te laten vallen, ten einde deze laatste de juridische problemen en het tijdverlies van een verhoor in de stad waar hij woonde en een eventuele arrestatie van verzoeker te besparen. Met andere woorden, zonder de machinaties van de Commissie was verzoeker niet te Luton gearresteerd en onrechtmatig gevangen gehouden: om hem in hun handen te krijgen hadden de Britse autoriteiten een rogatoire commissie en een verzoek om uitlevering moeten richten tot de Belgische instanties, dat wil zeggen zij hadden een procedure moeten volgen die met waarborgen is omkleed, waarvan verzoeker gebruik had kunnen maken.

Verzoekers argumenten voor zijn tweede middel zijn beknopter. Het optreden van een advocaat had volgens hem de ernstige schending van zijn rechten van de verdediging door de Britse politie stellig voorkomen. Door die schending was zijn verblijf in de gevangenis met meer dan een week verlengd.

Bij de gestelde schade ten slotte gaat het voor een deel om materiële en voor een deel om morele schade. De materiële schade betreft vooral verzoekers gezondheid en zijn carrière, die beide ernstig hebben geleden, en verder de kosten in verband met de procedure en de uitgaven in verband met zijn gedwongen verblijf in Groot-Brittannië. Verzoeker heeft morele schade geleden omdat zijn goede naam als gevolg van zijn arrestatie en van de schorsing in zijn ambt is aangetast, en omdat zijn familie niet van zijn arrestatie werd verwittigd en daarvan via de pers moest horen.

3. De Commissie wijst die beschuldigingen van de hand en beroept zich daarvoor hoofdzakelijk op het beginsel dat zij verplicht is met de gerechtelijke autoriteiten en de politie van de Lid-Staten samen te werken voor zover de voorrechten en immuniteiten van haar personeelsleden daardoor niet in het gedrang worden gebracht.

Wat valt over dit argument te zeggen. Mijns inziens moet het worden geclausuleerd en gecorrigeerd. Blijkens de artikelen 18 en 19 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen worden de voorrechten en immuniteiten die de ambtenaren van de Gemeenschappen genieten, uitsluitend in het belang van de Gemeenschappen verleend. Bedoelde bijzondere voordelen kunnen bijgevolg niet worden ingeroepen, wanneer dat belang niet wordt bedreigd en er geen sprake is van een schending van de fundamentele rechten van de persoon (in die zin, met betrekking tot ambtenaren van internationale instellingen

in het algemeen: Plantey, *The International Civil Service*, New York, 1984, blz. 105, 371 e. v.; Duffar, *Contributions à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Parijs, 1982, blz. 71 e. v.).

In de rechtsstelsels van de Lid-Staten en in het volkenrecht zijn er aan de andere kant geen eenduidige regels te vinden om vast te stellen of en in hoeverre een internationale instelling met de nationale autoriteiten moet samenwerken, die tegen een van haar personeelsleden, die van een strafbaar feit wordt verdacht, een onderzoek instellen. In de regel wordt erkend dat een dergelijke verplichting bestaat jegens de gerechtelijke autoriteiten, terwijl dat met betrekking tot de politie niet het geval lijkt te zijn. Anderzijds is er evenwel geen enkele bepaling die het verlenen van de nodige medewerking aan de politie verbiedt.

Indien het hier gestelde juist is, dient mijns inziens redelijkerwijs te worden geconcludeerd, dat de gemeenschapsinstellingen geen enkele verplichting hebben (en dat zij, *a fortiori*, niet bevoegd zijn) om hun samenwerking met de met strafrechtelijke onderzoeken belaste instanties van de Lid-Staten zover te voeren, dat zij daaraan actief deelnemen. Daarentegen mogen zij die instanties geen inlichtingen achterhouden over feiten waarvan het verzwijgen het verloop van het onderzoek kan belemmeren.

4. Maar laat ik nu verzoekers eerste grief onderzoeken. Zoals gezegd stelt hij, dat zijn arrestatie een gevolg was van een kongsi tussen de Commissie en de Britse autoriteiten. Scotland Yard had hem inderdaad niet kunnen arresteren, indien de Commissie het programma van zijn dienstreizen en inzonderheid de datum van zijn reis naar het Verenigd Koninkrijk niet had gewijzigd en de politie te Londen niet tegelijkertijd van de nieuwe datum had in kennis gesteld.

De feiten die door de partijen zijn uiteengezet, lijken die reconstructie van de gebeurtenissen niet te bevestigen. Inzonderheid is niet bewezen, dat de wijzigingen in verzoekers reisprogramma waren ingegeven door motieven die geen verband hielden met het belang van de dienst of die daarmee in strijd waren. Het enige dat met zekerheid vaststaat — de Commissie heeft het zelf toegegeven — is het telefoongesprek van 9 oktober 1984. Het lijdt met andere woorden geen twijfel, dat een overijverig ambtenaar van het Berlaymontgebouw die morgen het tijdstip van verzoekers aankomst in het Verenigd Koninkrijk en andere details betreffende zijn dienstreis aan de Britse politie heeft meegedeeld.

Alles draait dus om deze mededeling. Kan men stellen dat de Commissie een en ander mocht doen op grond van haar algemene verplichting om met de politie van de Lid-Staten samen te werken? Volgens mij niet. Gelet op hetgeen ik hiervoor heb gezegd in punt 3, is het omstandig antwoorden op vragen waarmee zekerheid dient te worden verkregen omtrent feiten waarop het onderzoek betrekking heeft (zoals bij voorbeeld de inlichtingen die de Commissie Scotland Yard op 1 oktober 1984 verstrekte betreffende verzoekers dienstreizen in de periode waarin het strafbaar feit werd gepleegd), heel iets anders dan het op eigen initiatief verstrekken van inlichtingen die niet alleen direct verband houden met het belang van de dienst, maar die op geen enkele wijze klaarheid kunnen scheppen omtrent de feiten waarvan de ambtenaar wordt verdacht en die het de politie juist mogelijk maken hem te verhoren en te arresteren.

Dusdoende heeft de Commissie: a) een gedrag aan de dag gelegd dat in rechtstreeks causaal verband staat tot de daarop volgende, voor verzoeker schadelijke gebeurtenissen; b) hem de waarborgen doen verlie-

zen waarop hij aanspraak kon maken vanwege het feit dat hij op het Belgische grondgebied woonde. Het waarom is duidelijk. Het argument dat verzoeker bij een latere reis naar het Verenigd Koninkrijk toch zou zijn gearresteerd — en dus ook indien de Commissie de Britse politie niet had verwittigd —, is louter een — irrelevante — veronderstelling. Aan de andere kant werden verzoekers rechtmatige verwachtingen beschaamd. Hij mocht er namelijk van uitgaan dat, aangezien het hem betreffende onderzoek via de bij de Belgische wet voorgeschreven procedures moest worden gevoerd, hij de ter zake in die wet voorziene rechten zou genieten (bij voorbeeld het recht om over de gegrondheid van de tenlastelegging te worden gehoord door de voor het exequatur bevoegde rechter te Brussel).

Alles wel beschouwd ging het telefoongesprek van 9 oktober veel verder dan waartoe de Commissie verplicht was, en stelde het, ook indien niet van een komplot kan worden gesproken, de Britse autoriteiten in staat de waarborgen te omzeilen waarop de ambtenaar op grond van duidelijke bepalingen aanspraak heeft. Terecht kan dan ook worden geconcludeerd, dat het hier om een ernstig verzuim gaat, op grond waarvan de instelling zonder enige twijfel aansprakelijk is.

5. Zo kom ik tot de tweede grief. Zoals gezegd stelt verzoeker, dat de Commissie niets heeft gedaan om hem de in artikel 24 Ambtenarenstatuut voorgeschreven bijstand te verlenen. Die bepaling beoogt de ambtenaar evenwel te beschermen tegen bedreigingen waaraan hij blootstaat „*uit hoofde van* zijn hoedanigheid en zijn functie" (cursivering van mij). Vaststaat, dat het onderzoek tegen verzoeker en zijn arrestatie en hechtenis niet aan deze voorwaarde voldoen. Verzoeker schijnt integendeel bij de oplichting betrokken te zijn geraakt door zijn onvoorzichtigheid of nonchalance, en bij zijn verhoor te Luton schijnt hij op zijn minst weinig mededeelzaam te zijn geweest.

In die omstandigheden, — dat wil zeggen waar er sprake was van persoonlijke vrijheidsbeperkende maatregelen die geen verband hielden met verzoekers hoedanigheid als ambtenaar en die gerechtvaardigd konden lijken — was de Commissie niet verplicht voor een advocaat voor verzoeker te zorgen en, strikt genomen, ook niet om zijn familie te verwittigen. Verzoeker heeft overigens niet aangetoond, dat hij de ambtenaar van de Commissie die hem bezocht, uitdrukkelijk hierom had verzocht.

6. Ten slotte wil ik nog een paar woorden zeggen over verzoekers vordering tot schadevergoeding. Het is evident, dat de vergoeding zich moet beperken tot de schade die in rechtstreeks oorzakelijk verband staat met het verzuim van de Commissie; gelet op het voorgaande, dus tot de schade die het gevolg is van de omstandigheid dat verzoeker niet de waarborgen heeft genoten, die hij zou hebben ingeroepen indien het verhoor en de eventuele arrestatie hadden plaatsgehad in het land van zijn woonplaats.

Naar het voorbeeld van een aantal vroegere arresten (zie inzonderheid de arresten van 15 december 1982, zaak 158/79, Roumengous/Raad, Jurispr. 1982, blz. 4379 en van 7 november 1985, zaak 145/83, Adams, Jurispr. 1985, blz. 3539) lijkt het mij aangewezen, dat partijen de vergoeding in onderlinge overeenstemming bepalen.

7. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging:

a) de Commissie te veroordelen tot vergoeding van de schade die verzoeker heeft geleden ten gevolge van het feit dat hij op 9 oktober 1984 in het Verenigd Koninkrijk is gearresteerd na inlichtingen die de Commissie aan de Britse politie had verstrekt en waardoor hem de mogelijkheid werd ontnomen om in de Lid-Staat van zijn woonplaats overeenkomstig de aldaar geldende procedures te worden gehoord;

b) het beroep voor het overige te verwerpen;

c) partijen uit te nodigen, het Hof binnen een bepaalde termijn het bedrag mee te delen van de door hen in onderlinge overeenstemming vastgestelde vergoeding of, indien geen overeenstemming wordt bereikt, hun conclusies ter zake in te dienen vergezeld van alle dienstige gegevens;

d) de beslissing omtrent de kosten aan te houden.