Samling af Afgørelser

PERSONALERETTENS DOM (Første Afdeling)

12. maj 2011 *

»Personalesag — tjenestemænd — erstatningssøgsmål — regel om overensstemmelse mellem ansøgning, klage og erstatningssøgsmål — procedurens kontradiktoriske karakter — brug i retssagen af et fortroligt dokument klassificeret »EU Restricted« — institutionernes ansvar uden for kontraktforhold — erstatningsansvar — årsagsforbindelse — forskellige årsager til skaden — forvoldt af tredjemand — objektivt ansvar — bistandspligt — en institutions forpligtelse til at sikre beskyttelse af de ansatte — en tjenestemand og dennes hustru dræbt af en tredjemand — mistet chance for at overleve«

I sag F-50/09,

angående et annullationssøgsmål anlagt i henhold til artikel 236 EF og artikel 152 EA,

Livio Missir Mamachi di Lusignano, Kerkhove-Avelgem (Belgien), dels på egne vegne, dels som legal repræsentant for arvingerne efter Alessandro Missir Mamachi di Lusignano, der er hans søn og tidligere tjenestemand ved Europa-Kommissionen,

ved advokaterne F. Di Gianni, R. Antonini og N. Sibona,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved L. Pignataro, B. Eggers og D. Martin, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

PERSONALERETTEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, S. Gervasoni (refererende dommer), og dommerne H. Kreppel og M.I. Rofes i Pujol,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmøderne den 15. december 2009 og den 8. december 2010,

afsagt følgende

* Processprog: italiensk.

Dom

1 Ved stævning indgået til Personalerettens Justitskontor den 12. maj 2009 pr. fax (originalstævningen blev indgivet den 18.5.2009) har Livio Missir Mamachi di Lusignano nedlagt påstand om dels, at afgørelse af 3. februar 2009, hvorved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber afslog et krav på erstatning for ikke-økonomisk og økonomisk skade som følge af drabet på hans søn og svigerdatter den 18. september 2006 i Rabat (Marokko), annulleres, dels, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren og de ydelsesberettigede pårørende efter sagsøgerens søn forskellige beløb i erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk skade som følge af de nævnte drab.

Retsforskrifter

2 Artikel 1e, stk. 2, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber i den affattelse, der finder anvendelse i den foreliggende sag (herefter »vedtægten«) bestemmer:

»Tjenestemænd i aktiv tjeneste skal tildeles arbejdsvilkår, der opfylder passende sundheds- og sikkerhedsstandarder, der mindst svarer til de mindstekrav, der gælder i forbindelse med foranstaltninger, der vedtages på disse områder i henhold til traktaterne.«

3 Vedtægtens artikel 24 bestemmer:

»Fællesskaberne yder deres tjenestemænd bistand, især ved retsforfølgning mod personer, der har fremsat trusler, krænkelser, injurier, ærerørige beskyldninger eller foretaget angreb på person eller formue, rettet mod tjenestemanden eller dennes familie på baggrund af hans stilling eller hverv.

De erstatter solidarisk det påførte tab, i det omfang tjenestemanden ikke har fremkaldt det forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og i det omfang han ikke kan opnå erstatning fra den skadevoldende person.«

4 Vedtægtens artikel 70, stk. 1, bestemmer:

»I tilfælde af en tjenestemands død er den efterladte ægtefælle eller de uforsørgede børn indtil udgangen af den tredje måned efter den måned, i hvilken ægtefællen er død, berettiget til at oppebære afdødes fulde vederlag.«

5 Vedtægtens artikel 73, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Under de betingelser, der er fastsat i henhold til en af Fællesskabernes institutioner efter fælles aftale og efter udtalelse fra vedtægtsudvalget vedtaget ordning, sikres tjenestemanden fra tiltrædelsesdagen imod risiko for erhvervssygdomme og ulykker. Han skal til sikring mod risici uden for tjenesten bidrage med indtil 0,1% af sin grundløn.

I ordningen præciseres de risici, der ikke dækkes.

2 De garanterede ydelser er følgende:

a) [v]ed dødsfald:

[u]dbetaling til de i det følgende anførte personer af et engangsbeløb, der er lig med den pågældendes årlige grundløn multipliceret med fem udregnet på grundlag af tjenestemandens månedsløn i de sidste 12 måneder forud for ulykken:

— til den afdøde tjenestemands ægtefælle og børn i overensstemmelse med de for ham gældende arveretlige regler; det beløb, der skal udbetales ægtefællen, kan dog ikke være mindre end 25% af det samlede beløb

— såfremt der ikke findes efterladte af den ovenfor nævnte kategori: til andre efterkommere i overensstemmelse med de for tjenestemanden gældende arveretlige regler

— såfremt der ikke findes efterladte af de to ovenfor nævnte kategorier: til slægtninge i opstigende linje i overensstemmelse med de for den midlertidigt ansatte gældende arveretlige regler

— såfremt der ikke findes efterladte af de tre ovenfor nævnte kategorier: til institutionen

[…]

Under de i denne ordning fastlagte betingelser kan de ovenfor anførte ydelser erstattes med en livrente.

De ovenfor nævnte ydelser kan udbetales sammen med de i kapitel 3 nævnte ydelser […]«

6 Det fremgår af artikel 7, stk. 2, tredje led, i den fælles ordning vedrørende risikodækning for ulykker og erhvervssygdomme for tjenestemænd i Den Europæiske Union, som er vedtaget i henhold til vedtægtens artikel 73 (herefter »den fælles ordning«), at følgende betragtes som ulykker i henhold til den fælles ordning: »følger af angreb eller overfald på den forsikrede, herunder også i forbindelse med strejker eller uroligheder; bortset fra tilfælde af nødværge gælder dette dog ikke, hvis det kan bevises, at den forsikrede af egen drift har deltaget i de voldshandlinger, som han har været offer for«.

7 Det fremgår af vedtægtens artikel 76, at gaver, lån eller forskud kan gives til tjenestemænd, forhenværende tjenestemænd eller en afdød tjenestemands ydelsesberettigede pårørende, der befinder sig i en særlig vanskelig situation, især som følge af alvorlig eller langvarig sygdom eller et handicap eller deres familiemæssige stilling.

8 Vedtægtens artikel 80, stk. 1, bestemmer:

»Når en tjenestemand […] afgår ved døden uden at efterlade en ægtefælle, der er berettiget til efterladtepension, har de børn, han på tidspunktet for dødsfaldet har forsørgerpligt over for i henhold til artikel 2 i bilag VII, ret til børnepension i henhold til de i artikel 21 i bilag VIII fastsatte betingelser.«

9 Det fremgår af artikel 21 i bilag VIII til vedtægten, at børnepension udgør 8/10 af den efterladtepension, den længstlevende ægtefælle efter en tjenestemand ville være berettiget til, og at denne pension forhøjes fra og med det andet forsørgelsesberettigede barn med et beløb, der er lig med det dobbelte børnetilskud.

10 I vedtægtens bilag X fastsættes særlige undtagelsesbestemmelser for tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland. Bilagets artikel 5 bestemmer:

»1. Når institutionen stiller en bolig til rådighed for tjenestemanden, skal denne tage bopæl der, hvis boligen på rimelig måde passer til hans stilling og til den familie, over for hvem han har forsørgerpligt.

2. Gennemførelsesbestemmelserne til stk. 1 fastsættes af ansættelsesmyndigheden efter udtalelse fra Personaleudvalget. Ansættelsesmyndigheden træffer ligeledes beslutning om tildelingen af bohave og andet boligudstyr afhængigt af de vilkår, der gør sig gældende på det enkelte tjenestested.«

11 Det fremgår artikel 25 i bilag X til vedtægten, at tjenestemandens ægtefælle, børn og andre personer, over for hvem han har forsørgerpligt, dækkes af en forsikring mod ulykker, der måtte indtræffe uden for Fællesskabet i de lande, der står opført på en liste, som ansættelsesmyndigheden har udarbejdet med henblik herpå. Halvdelen af forsikringspræmien betales af tjenestemanden, mens den anden halvdel betales af institutionen.

12 Den 26. april 2006 vedtog Kommissionen en afgørelse, der fastlagde en harmoniseret politik for sundhed og sikkerhed for alle sine ansatte (herefter »afgørelse af 26. april 2006«).

13 Som det fremgår af denne afgørelses begrundelse, der blev forelagt for kommissærkollegiet til godkendelse på et møde den 26. april 2006, har afgørelsen, som blev vedtaget for at efterkomme de ovenfor nævnte bestemmelser i vedtægten, herunder vedtægtens artikel 1e, til formål at sikre sundhed og sikkerhed for alle ansatte inden for alle institutionens tjenestegrene ikke kun i forhold til institutionens hjemsted, men i forhold til alle tjenestesteder, uanset om de måtte være beliggende i eller uden for Unionens område.

14 Ifølge artikel 1 i afgørelse af 26. april 2006 finder afgørelsen anvendelse »på alle institutionens tjenestesteder«, idet disse steder i henhold til afgørelsens artikel 2, litra a), defineres som steder, »der rummer arbejdsstationer i Kommissionens lokaler og ethvert andet sted i disse lokaler, hvor personalet har adgang til at færdes i forbindelse med deres arbejde«. Afgørelsen indeholder generelle bestemmelser, som er inspireret af Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT L 183, s. 1).

15 Efter at have anordnet bevisoptagelse (jf. nærværende doms præmis 46-48), fastslog Personaleretten under sagen, at Kommissionen for 2006 havde vedtaget visse sikkerhedsforanstaltninger for de boliger, der stilles til rådighed for Kommissionens ansatte og delegationer i tredjelande. Disse foranstaltninger er omhandlet i et dokument, der er klassificeret »EU Restricted«, og dette dokuments retlige værdi og reglerne for dets anvendelse under retssagen vil efterfølgende blive gennemgået.

Sagens faktiske omstændigheder

16 Alessandro Missir Mamachi di Lusignano tiltrådte sin stilling som tjenestemand i Kommissionen den 1. november 1993 og indgik i 1995 ægteskab med Ariane Lagasse de Locht. Parret fik fire børn i perioden fra 1996 til 2002.

17 Alessandro Missir Mamachi di Lusignano blev i 1996 forfremmet til lønklasse A 7 og i 2002 til lønklasse A 6 og deltog fra 2001 til 2005 bl.a. i tiltrædelsesforhandlingerne mellem Den Europæiske Union og Republikken Tyrkiet i enheden »Tyrkiet« i Generaldirektoratet (GD) »Udvidelse«.

18 Alessandro Missir Mamachi di Lusignano gjorde fra den 28. august 2006 tjeneste som politisk og diplomatisk rådgiver ved Kommissionens delegation i Rabat. Han havde inden udsendelsen oplyst, at hans ægtefælle og børn ville følge med ham til tjenestestedet. Han blev inviteret til at deltage i de informationsmøder, som afholdes for tjenestemænd, der udsendes til delegationer i tredjelande, og i hvilken forbindelse der bl.a. gives oplysninger om sikkerhedsproblemer på de forskellige tjenestesteder. Parterne har ikke fremlagt tilstrækkelige oplysninger til, at Personaleretten kan fastslå grunden til, at sagsøgeren ikke deltog i disse møder, og navnlig om dette fravær skyldtes arbejdsmæssige grunde.

19 Fra den 28. til den 31. august 2006 var familien Missir Mamachi di Lusignano indlogeret på hotel, og fra den 1. september boede familien midlertidigt i et møbleret hus, som delegationen lejede, beliggende på rue Lailak nr. G 2, Secteur 16, Hay Riad-kvarteret i Rabat. Lejekontrakten mellem husets ejer og Kommissionen blev indgået den 8. august 2006 for en første periode på tre måneder og gjaldt fra den 15. august 2006, inden familien Missir Mamachi di Lusignano ankom til Rabat.

20 Natten mellem den 17. og den 18. september 2006, omkring kl. 00:30, tiltvang en indbrudstyv sig adgang til huset ved at presse sig ind mellem nogle stænger foran et vindue i stueetagen. Alessandro Missir Mamachi di Lusignano vågnede pludselig på grund af indbrudstyvens tilstedeværelse i forældresoveværelset, der var beliggende på første sal, og overraskede indbrudstyven, som var ved at gennemrode værelset. Indbrudstyven stak tjenestemanden flere gange med en kniv og efterlod ham på gulvet. Alessandro Missir Mamachi di Lusignanos ægtefælle, som også var vågnet, blev stukket i ryggen og døde formentlig umiddelbart efter af sine kvæstelser. Efter at have bundet og kneblet tjenestemanden, der var hårdt såret, tog indbrudstyven et bad og tvang derefter tjenestemanden til at udlevere koden til sit kreditkort. Tjenestemanden døde derefter af sine kvæstelser. Drabsmanden rørte ikke børnene. Han forlod stedet omkring kl. 04:00 med forskellige genstande, heriblandt et tv, i Alessandro Missir Mamachi di Lusignanos bil.

21 Den 19. september 2006 anholdt marokkansk politi Karim Zimach. I forbindelse med det indledende retsmøde tilstod den pågældende at have dræbt Alessandro Missir Mamachi di Lusignano og dennes ægtefælle natten mellem den 17. og den 18. september. Karim Zimach blev fundet skyldig og idømt dødsstraf ved dom af 20. februar 2007 afsagt af afdelingen for straffesager i første instans ved appeldomstolen i Rabat, og denne afgørelse blev stadfæstet af appelafdelingen for straffesager ved samme domstol ved dom af 18. juni 2007. Det bemærkes, at de marokkanske myndigheder ikke siden 1993, hvor den seneste dødsstraf blev eksekveret i Marokko, har ladet en sådan straf fuldbyrde.

22 Kommissionen intervenerede som civil part i straffesagen ved den marokkanske domstol. Ved ovennævnte dom anerkendte afdelingen for straffesager i første instans ved appeldomstolen i Rabat, at Kommissionen kunne intervenere som civil part i sagen og pålagde Karim Zimach at betale en symbolsk dirham til Den Europæiske Union.

23 Efter forældrenes tragiske død blev Allesandro Missir Mamachi di Lusignanos fire børn sat under værgemål hos børnenes bedsteforældre, heriblandt sagsøgeren, ved kendelse af 24. november 2006 afsagt af retten i Kraainem (Belgien).

24 Fra den 1. oktober til den 31. december 2006 udbetalte Kommissionen afdødes vederlag i henhold til vedtægtens artikel 70, stk. 1.

25 Kommissionen udbetalte endvidere 414 308,90 EUR som ydelse ved dødsfald til den afdøde tjenestemands børn og arvinger i henhold til vedtægtens artikel 73 og 76 628,40 EUR som følge af ægtefællens død i henhold til artikel 25 i bilag X til vedtægten.

26 Kommissionen tilkendte endvidere de fire børn børnepension fra den 1. januar 2007 i henhold til vedtægtens artikel 80 og uddannelsestillæg i medfør af bilag VII til vedtægten.

27 Kommissionen forfremmede endvidere tjenestemanden efter dennes død til lønklasse A*11, første løntrin, med tilbagevirkende kraft fra den 1. september 2005. Denne forfremmelse blev taget i betragtning ved beregningen af børnepensionen og ydelsen ved dødsfald.

28 Kommissionen tildelte herudover ved afgørelse af 14. maj 2007 på grundlag af vedtægtens artikel 76 hvert af børnene, indtil de fylder 19 år, en ekstraordinær månedlig ydelse af sociale hensyn svarende til beløbet for børnetilskud.

29 På årsdagen den 18. september 2007 for dobbeltdrabet på Allesandro Missir Mamachi di Lusignano og dennes ægtefælle afholdt Kommissionen på initiativ fra GD »Udvidelse« en ceremoni i Kommissionens lokaler til minde om de afdøde. I forbindelse med denne ceremoni opkaldte man en mødesal efter den afdøde og afslørede samtidig en mindeplade med tjenestemandens navn.

30 Ved brev af 25. februar 2008 til Kommissionens formand gjorde sagsøgeren efter at have takket Kommissionen for at have afholdt ceremonien den 18. september 2007 opmærksom på, at han ikke var enig i størrelsen af de beløb, der var udbetalt til hans fire børnebørn, samt at han var utilfreds med, at Kommissionen havde afslået at bevilge midler til ansættelse af en barnepige eller en hushjælp, hvilket ifølge sagsøgeren var nødvendigt på grund af henholdsvis børnenes og bedsteforældrenes alder. Sagsøgeren ønskede endvidere oplyst, om Kommissionen allerede havde indledt forhandlinger med Marokko med henblik på betaling af en passende erstatning, der var større end det beløb på en dirham, som den marokkanske domstol havde tilkendt Den Europæiske Union. Endelig gjorde sagsøgeren Kommissionens formand opmærksom på det svar, som Benita Ferrero-Waldner, kommissær med ansvar for eksterne forbindelser, havde afgivet den 6. august 2007 på et skriftligt spørgsmål fra Paul Marie Coûteaux, medlem af Europa-Parlamentet (skriftligt spørgsmål af 25.6.2007, P-3367/07, EUT C 45 af 16.2.2008, s. 179), om »mordet på en ansat i Kommissionens Generaldirektorat for Eksterne Forbindelse i Marokko« (herefter »det skriftlige svar af 6. august 2007«). Ifølge sagsøgeren blev de passende sikkerhedsforanstaltninger, der normalt træffes af Kommissionen, og som er nævnt i svaret fra kommissæren for eksterne forbindelser, ikke truffet inden dobbeltdrabet. Kommissionen gjorde sig således skyldig i grov forsømmelighed, der berettiger de mindreårige børn til en erstatning, der mindst svarer til den samlede løn, som den afdøde tjenestemand ville have modtaget indtil det tidspunkt, hvor han forventeligt ville være gået på pension, nemlig i 2032, svarende til 26 års løn.

31 Ved brev af 11. juni 2008 besvarede Siim Kallas, Kommissionens næstformand med ansvar for personale og administration, sagsøgerens henvendelse. Siim Kallas anførte i dette brev, at de marokkanske myndigheder ikke havde udvist uagtsomhed eller anden ansvarspådragende adfærd, og at betingelserne for at indlede diplomatiske forhandlinger med Marokko for at opnå erstatning ikke var opfyldt. Han anførte, at de sikkerhedsforanstaltninger for de ansatte, som Kommissionen havde truffet, var i overensstemmelse med de gældende sikkerhedskrav for delegationen i Rabat, og at det krav om erstatning, som sagsøgeren havde fremsat i brev af 25. februar 2008, ikke kunne imødekommes. Han anførte endvidere, at de beløb, som Kommissionen allerede havde udbetalt (490 937,30 EUR i ydelse ved dødsfald og ulykke, 4 376,82 EUR pr. måned i børnepension og uddannelsestillæg, 2 287,19 EUR pr. måned inkl. skattenedslag i børnetilskud, og 1 332,76 EUR pr. måned i ekstraordinært tilskud for hvert barn), var blevet beregnet rigtigt.

32 Kommissæren oplyste imidlertid ved samme brev af 11. juni 2008 sagsøgeren om, at Kommissionen under hensyntagen til de særligt tragiske omstændigheder i sagen havde besluttet at træffe en supplerende foranstaltning og dermed undtagelsesvis forhøje de beløb, der var udbetalt i henhold til vedtægtens artikel 76. Ved afgørelse af 4. juli 2008 fik hvert af børnebørnene således med virkning fra den 1. august 2008, og indtil de fylder 19 år, tildelt et månedligt beløb svarende til to gange børnetilskud. Som følge af denne afgørelse overstiger det månedlige beløb, som Kommissionen udbetaler til den afdøde tjenestemands børn, 9 800 EUR (9 862 EUR i februar 2009).

33 Ved brev af 10. september 2008 indbragte sagsøgeren en klage over brev af 11. juni 2008 i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2. Sagsøgeren anførte i klagen, at Kommissionen var erstatningsansvarlig, idet den havde tilsidesat sin pligt til at sikre beskyttelse af sine ansatte. Sagsøgeren anførte endvidere, at Kommissionen var erstatningsansvarlig på objektivt grundlag for det tab, der er lidt som følge af en lovlig handling. Endelig påberåbte han sig subsidiært vedtægtens artikel 24, hvorefter Fællesskabet solidarisk erstatter det tab, som tredjemand måtte påføre tjenestemanden.

34 Ved afgørelse af 3. februar 2009 afslog ansættelsesmyndigheden klagen.

Parternes påstande og retsforhandlingerne

35 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Ansættelsesmyndighedens afgørelse af 3. februar 2009 annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale de ydelsesberettigede pårørende efter Alessandro Missir Mamachi di Lusignano:

  — 2 552 837,96 EUR svarende til 26 års løn for den afdøde tjenestemand, hvilket beløb justeres i forhold til dennes forventede karriere som erstatning for den lidte materielle skade

  — 250 000,00 EUR som erstatning for den ikke-økonomiske skade, som den pågældende tjenestemand led før sin død

  — 1 276 512,00 EUR som erstatning for den ikke-økonomiske skade, som de led ved at overvære det tragiske drab.

— Kommissionen tilpligtes at betale 212 752,00 EUR som erstatning for den ikke-økonomiske skade, sagsøgeren har lidt som far til afdøde.

— Kommissionen tilpligtes at betale de »renter og morarenter, der er forfaldet i mellemtiden«.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

36 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

37 Sagsøgeren har under retsmødet den 15. december 2009 præciseret rækkevidden af sine erstatningspåstande ved at fremlægge to tabeller. Kommissionen har ikke modsat sig, at disse dokumenter tilføres sagens akter. Den første tabel indeholder en opsummering af sagsøgerens erstatningspåstande. Tabellen indeholder en fornyet beregning af den påståede økonomiske skade. Dette beløb, der i klagen er foreløbigt fastsat til 2 552 837,96 EUR, er på grundlag af de konkrete tal, som Kommissionen har anført i svarskriftet, og under hensyntagen til den forfremmelse til en højere lønklasse, som sagsøgerens søn ville have opnået i sit karriereforløb, ændret til i alt 3 975 329 EUR. Sagsøgeren har med henvisning til den anden tabel anført, at af de beløb, som Kommissionen har udbetalt, og som den vil udbetale fremover, til de ydelsesberettigede pårørende efter den afdøde tjenestemand, er det kun et beløb på 414 308 EUR, der er udbetalt i medfør af vedtægtens artikel 73, som kan anses for at udgøre erstatning for det tab, som tjenestemandens arvinger har lidt, idet de andre beløb, som Kommissionen har udbetalt, ifølge sagsøgeren kun har karakter af sociale sikringsydelser.

38 Personaleretten har i den forberedende rapport til retsmødet gjort parterne opmærksomme på, at det er nødvendigt at henvise til vedtægtens artikel 1e, stk. 2, der hvad angår »passende sikkerhedsstandarder« henviser til de mindstekrav, der gælder i forbindelse med foranstaltninger, som vedtages på disse områder i henhold til traktaterne, herunder de mindstekrav, der fremgår af direktiv 89/391, for at kunne undersøge, om Kommissionen behørigt har opfyldt sin forpligtelse til at sikre beskyttelsen af sagsøgerens søn og dennes familie. Personaleretten har opfordret parterne til i deres mundtlige indlæg at redegøre for, hvilken betydning disse bestemmelser har for vurderingen af, om betingelserne for, at administrationen kan ifalde ansvar uden for kontrakt, er opfyldt i denne sag.

39 I den samme forberedende rapport til retsmødet har Personaleretten anmodet Kommissionen om at oplyse, hvilket risikoniveau Kommissionens tjenestegrene havde fastsat i 2006 for de tjenestemænd, der gjorde tjeneste i Marokko, og om der blev truffet særlige sikkerhedsforanstaltninger vedrørende dette land som følge heraf i henhold til de interne retningslinjer i GD »Eksterne Forbindelser« eller andre bestemmelser. Sagsøgeren har nemlig med henvisning til Benita Ferrero-Waldners skriftlige svar af 6. august 2007 på et spørgsmål fra et medlem af Europa-Parlamentet i sine skriftlige indlæg (brev af 25.2.2008, klage af 10.9.2008 og stævningen) anført, at der i forbindelse med indlogeringen af ansatte fra Kommissionens delegationer i tredjelande var opstillet sikkerheds- og beskyttelsesforanstaltninger, og at disse foranstaltninger ikke blev overholdt i det foreliggende tilfælde. Det fremgår endvidere af en rapport, der er bilagt stævningen, og som er udarbejdet den 4. oktober 2006 af de to chefer, der var ansvarlige for sikkerhed inden for henholdsvis GD »Eksterne Forbindelser« og GD »Personale og Administration« (herefter »GD Admin«), og som blev sendt til Rabat umiddelbart efter drabet på sagsøgerens søn og svigerdatter, at »de sikkerhedsforanstaltninger, der er truffet i forhold til delegationen i Rabat og indlogeringen af de ansatte, i flere måneder har været klassificeret i risikogruppe [III]. Dette indebærer, at der skal foranstaltes en sikkerhedsvagttjeneste ved de boliger, som stilles til rådighed for udsendt personale«.

40 Under retsmødet den 15. december 2009 svarede Kommissionen i sit mundtlige indlæg ikke direkte på de to stillede spørgsmål, der er nævnt i den foregående præmis' første punktum. Kommissionen anførte, at det skriftlige svar af 6. august 2007 blev givet næsten et år efter dobbeltdrabet for at tydeliggøre, hvilke foranstaltninger der blev anbefalet delegationerne i 2007, og at dette svar derfor ikke er relevant i den foreliggende sag.

41 Som svar på et spørgsmål fra Personaleretten om, hvilke interne regler om sikkerhedsforanstaltninger for de tjenestemænd, der gør tjeneste ved delegationer i tredjelande, der fandtes i 2006, har Kommissionen svaret, at der ikke inden for dette område fandtes nogen bindende tekst, og at institutionens pligt til at sikre beskyttelse af de ansatte, der gør tjeneste ved disse delegationer, alene fulgte af princippet om god forvaltningsskik, idet institutionen inden for dette område råder over en vid skønsbeføjelse. Kommissionen har anført, at direktiv 89/391 kun omfatter arbejdstagerens arbejdssted, og at det derfor ikke er relevant i den foreliggende sag, der vedrører sikkerheden omkring tjenestemandens private bolig. Kommissionen har anført, at afgørelsen af 26. april 2006 har til formål at »gennemføre« direktivet inden for Kommissionens tjenestegrene. Som svar på andre spørgsmål har Kommissionen endvidere fastholdt, at pligten til at træffe visse foranstaltninger ikke omfatter den private bolig for delegationens tjenestemænd.

42 Det fremgik endvidere af forhandlingerne under retsmødet dels, at Kommissionens tjenestegrene ud fra en række kriterier klassificerer de tredjelande, hvor delegationerne er etableret, på baggrund af det risikoniveau (lavt, middelt eller højt), som kendetegner det pågældende tredjeland, dels, at Marokko i 2006 blev klassificeret som et land med et »højt« risikoniveau. Kommissionen har endvidere anerkendt, at der skulle træffes særlige sikkerhedsforanstaltninger, som var tilpasset det »høje« risikoniveau, og som skulle gennemføres i forhold til de berørte delegationer.

43 En del af retsmødet den 15. december 2009 blev afholdt for lukkede døre på anmodning fra Kommissionen, idet sagsøgeren ikke protesterede herimod. Under denne del af retsmødet afgav Kommissionen yderligere forklaringer over for Personaleretten og sagsøgeren, uden dog at nævne de

tekster eller dokumenter, der – uanset disse teksters eller dokumenters retlige værdi eller form (afgørelser, interne regler, anbefalinger etc.), omhandler de i foregående præmis nævnte sikkerhedsforanstaltninger. Kommissionen henviste endvidere til den sikkerhedsinspektion og kontrol, der blev foretaget i første kvartal 2006, og som kun vedrørte delegationens lokaler og ikke de 18 »permanente« boliger, der blev stillet til rådighed for delegationens tjenestemænd.

44 Eftersom Personaleretten fandt, at Kommissionens svar under retsmødet ikke var tilstrækkelige, anmodede Personaleretten ved kendelse af 22. januar 2010 Kommissionen om at fremlægge de tekster eller dokumenter, der – uanset disse teksters eller dokumenters retlige værdi eller form – angiver de sikkerhedsforanstaltninger, der var anbefalede/fastsatte/foreskrevne i 2006 i forhold til delegationen i Rabat, og som svarer til det risikoniveau, der på det tidspunkt var fastsat for Marokko, de rapporter om eventuelle inspektioner og kontroller, der måtte være foretaget i Rabat i første kvartal 2006, eller de dokumenter, der gengiver indholdet og resultatet af disse inspektioner og kontroller, lejekontrakten vedrørende den midlertidige bolig indgået mellem Kommissionen og boligens ejer samt afgørelsen af 26. april 2006.

45 Ved brev af 12. februar 2010 fremsendte Kommissionen de således ønskede dokumenter med oplysning om, at sagsøgerens advokater alene måtte få adgang til et af dokumenterne – et notat af 6. juni 2006 fra delegationschefen i Marokko til direktøren for direktoratet for »Delegationstjenesten«, der har ansvaret for sikkerhed inden for GD »Eksterne Forbindelser«, hvortil missionsrapporten fra den ansvarlige for regional sikkerhed var knyttet – på Personalerettens Justitskontor, og at der ikke måtte tages kopi af dette dokument. Kommissionen nævnte i samme brev, at der fandtes to andre dokumenter, som Kommissionen ikke kunne give indsigt i, eftersom dokumenterne var klassificeret »EU Restricted«, og at Kommissionen i øvrigt vurderede, at disse dokumenter ikke var relevante for tvistens afgørelse, men at Kommissionen var indstillet på at fremsende dokumenterne til Personaleretten på betingelse af, at den nøje overholdt sikkerhedsforanstaltninger, der nøje svarer til de sikkerhedsforanstaltninger, der er fastsat i Kommissionens afgørelse 2001/844/EF, EKSF, Euratom af 29. november 2001 om ændring af dens forretningsorden (EFT L 317, s. 1).

46 Personaleretten fandt, at et af de dokumenter, der var klassificeret »EU Restricted«, og som Kommissionen havde betegnet som et »uddrag af dokumentet »normer og kriterier« fra direktoratet »Sikkerhed« i GD »Personale og Administration««, der omhandler sikkerhedsforanstaltninger for permanente boliger i risikogruppe III, kunne have særlig betydning for sagens afgørelse. Følgelig anmodede Personaleretten ved kendelse af 17. marts 2010 Kommissionen om at fremlægge dette dokument. Personaleretten nævnte i denne kendelse de sikkerhedsforanstaltninger, der skulle gælde for at få adgang til dokumentet, idet den bl.a. anførte, at kun den justitssekretær og de dommere, der deltog i sagens behandling, måtte få adgang til dokumentet og kun i justitskontorets lokaler, hvor det skulle opbevares, og at hverken sagsøgeren eller dennes advokater måtte få adgang til lokalet.

47 Personaleretten anførte i sin kendelse af 17. marts 2010, at hvis den ønskede at basere sagens afgørelse på dette dokument, ville det være nødvendigt at undersøge, hvordan kontradiktionsprincippet og bestemmelserne i procesreglementets artikel 44, stk. 1, skulle anvendes i det foreliggende tilfælde, idet dette princip og disse bestemmelser ville kunne indebære, at sagsøgeren i det mindste delvist kunne opnå adgang til dokumentet. Personaleretten anførte i denne henseende, at den omstændighed, at dokumentet er klassificeret »EU Restricted«, som er det laveste beskyttelsesniveau, der er fastsat i henhold til afgørelse 2001/844, ikke i sig selv kunne udgøre en absolut begrundelse for ikke at give sagsøgeren indsigt i dokumentet. Personaleretten fastslog nemlig for det første, at de dokumenter, der klassificeres »EU Restricted«, ikke optræder blandt de dokumenter, der anses for »følsomme dokumenter« i henhold til artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43), og udledte heraf, at den normale ordning for aktindsigt i institutionernes dokumenter, der er indført ved denne forordning, med forbehold af de i artikel 4 anførte undtagelser, derfor ikke kunne

finde anvendelse på et sådant dokument. Personaleretten anførte for det andet, at det af afgørelse 2001/844 fremgår, at udstederen af et dokument kan træffe afgørelse om at nedklassificere eller afklassificere et klassificeret dokument.

48 Ved brev af 30. marts 2010 fremsendte Kommissionen til Personalerettens Justitskontor i en forseglet kuvert og med modtagelseskvittering et dokument på fem sider, der indeholdt uddrag af et dokument med titlen »Dokument over normer og kriterier«, udg. 2006 (»N & C édition 2006/DS3/A.W«, herefter »dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier«), som omhandlede de sikkerhedsforanstaltninger, der bl.a. finder anvendelse på boliger, der stilles til rådighed for delegationernes ansatte (»staff houses«). Kommissionen anførte i samme brev, at den udelukkende fremsendte dette dokument, »således at Personaleretten kan undersøge, om dokumentet er fortroligt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i procesreglementets artikel 44, stk. 2«. Kommissionen anførte endvidere, at dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier ikke forekom relevant for sagens afgørelse, navnlig fordi dokumentet kun omhandlede permanente boliger – og ikke midlertidige – der stilles til rådighed for delegationernes ansatte i tredjelande. Kommissionen anførte endvidere, at det var helt udelukket, at dokumentet kunne nedklassificeres, og at sagsøgeren kunne få blot delvist indsigt i dokumentet, idet en sådan udbredelse kunne bringe sikkerheden for de tjenestemænd, der gør tjeneste ved delegationer i tredjelande, i fare. Kommissionen anførte endvidere, at forordning nr. 1049/2001 ikke fandt anvendelse i sagen, og at det under alle omstændigheder var berettiget at meddele sagsøgeren afslag på indsigt i dokumentet med henvisning til beskyttelsen af den offentlige sikkerhed i overensstemmelse med forordningens artikel 4, stk. 1. Kommissionen anførte imidlertid, at hvis Personaleretten måtte finde, at dokumentet var relevant for sagens afgørelse, ville det være nødvendigt, at Kommissionen og Personaleretten i fællesskab undersøgte, hvordan det nærmere ville være muligt at forene kontradiktionsprincippet og beskyttelsen af fortroligheden af de i dokumentet indeholdte oplysninger »f.eks. ved fremlæggelse af et resumé af det dokument (jf. Domstolens kendelse af 4.2.1981, sag 155/79, AM & S mod Kommissionen), som sagsøgerens advokat har ret til at se på de betingelser, der fremgår af sag F-2/07[, Matos Martins mod Kommissionen, der gav anledning til Personalerettens dom af 15. april 2010]«.

49 Den 31. marts 2010 modtog Personalerettens Justitskontor Kommissionens brev af 30. marts 2010. De dommere, der deltog i sagens behandling, gennemgik uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier i justitskontorets lokaler.

50 Sagsøgerens advokater konsulterede på Personalerettens Justitskontor det dokument, der er nævnt ovenfor i første punktum i præmis 45. Sagsøgerens advokater fik ikke adgang til uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier.

51 Ved brev af 12. april 2010 fremsatte sagsøgeren sine bemærkninger til de dokumenter, som Kommissionen havde fremlagt som svar på kendelsen af 22. januar 2010 samt til det dokument, som sagsøgeren fik adgang til på Personalerettens Justitskontor. Sagsøgeren anførte i dette brev, at det fremgik af dokumenterne, at der bestod en sikkerhedsforpligtelse for Kommissionen, herunder i relation til de midlertidige boliger, der stilles til rådighed for de ansatte, der gør tjeneste i Marokko, og at der blandt de foranstaltninger, som Kommissionen havde pligt til at træffe, bl.a. bestod en pligt til at lade en specialiseret virksomhed varetage sikkerhedsvagttjenesten. En sådan sikkerhedsvagttjeneste blev ikke oprettet i det foreliggende tilfælde, selv om dette kunne være gjort i løbet af få dage. En sådan sikkerhedsforanstaltning ville ganske givet have afholdt drabsmanden fra at udføre sine handlinger og i det mindste gjort det muligt at sikre en førstehjælpsindsats, der kunne have reddet sagsøgerens søns liv.

52 Ved kendelse af 20. maj 2010 pålagde Personaleretten Kommissionen at fremlægge endnu et uddrag af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, som omhandler et krav om at montere gitter (»installation requirements for grids«), og som gælder for boliger til tjenestemænd ved delegationerne i de tredjelande, der henhører under risikogruppe II eller III (og som svarer henholdsvis til det

mellemste og højeste risikoniveau). Personaleretten anførte i den nævnte kendelse, at fremlæggelsen af dette dokument og muligheden for at få indsigt heri var underlagt de samme betingelser, som de betingelser, der fremgik af Personalerettens kendelse af 17. marts 2010.

53 Ved brev af 2. juni 2010 fremsatte Kommissionen sine bemærkninger til sagsøgerens brev af 12. april 2010. Kommissionen nævner i disse bemærkninger (hvis punkt 57-60 sagsøgerens advokater alene fik indsigt i på Personalerettens Justitskontor), at den for så vidt angår den private indlogering af de tjenestemænd, der gør tjeneste ved en delegation, har en vid skønsbeføjelse, og at den kun har en generel pligt til at handle. Kommissionen kan kun ifalde ansvar uden for kontraktforhold, såfremt der er sket en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder. Afgørelsen af 26. april 2006 finder kun anvendelse på arbejdsstedet og indebærer derfor ikke en pligt til at træffe sikkerhedsforanstaltninger i forhold til boliger for de ansatte, der gør tjeneste ved delegationerne, uanset om disse boliger er permanente eller midlertidige. Den eneste tekst, der omhandler sikkerhedsforanstaltninger for permanente boliger, er den vejledning fra GD for »Eksterne Relationer«, der er vedlagt som bilag til Kommissionens brev af 12. februar 2010. Denne vejledning indeholder imidlertid kun en generel anbefaling om at sikre beskyttelsen af de villaer og/eller tjenesteboliger, der stilles til rådighed for delegationschefen, idet administrationen overlades en vid skønsbeføjelse ved vurderingen af, hvordan vejledningens bestemmelser skal gennemføres. Eftersom sagsøgerens søn opholdt sig i en midlertidig bolig, var der ikke i medfør af nogen retsregler foreskrevet krav om særlige sikkerhedsforanstaltninger. Sagsøgerens søn havde endvidere accepteret at blive indlogeret i denne bolig med sin familie. Under alle omstændigheder var denne midlertidige bolig sikker, og den var forsynet med passende sikkerhedsforanstaltninger, henset til det lave omfang af almindelig kriminalitet i Marokko, herunder bl.a. en sikkerhedsvagttjeneste, der svarer til den sikkerhedsvagttjeneste, der skal oprettes for permanente boliger, og som er omhandlet i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier. Selv om det antages, at Kommissionen har undladt at handle, har sagsøgeren ikke godtgjort, at de påståede undladelser direkte har påført sagsøgeren skade.

54 Ved brev af 8. juni 2010 fremsendte Kommissionen et uddrag af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier vedrørende kravet om montering af gitter. Kommissionen anførte i dette brev, i modsætning til, hvad Personaleretten fastslog i sin kendelse af 20. maj 2010, at de forskrifter for montering af gitter, der er omhandlet i afsnit 54.3 i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, kun finder anvendelse på de endelige boliger til de delegationsansatte, der henhører under risikogruppe III, og ikke på de delegationsansatte, der henhører under risikogruppe II.

55 Dommerkollegiets medlemmer konsulterede uddraget af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, der omhandlede forskrifter for montering af gitter, i justitskontorets lokaler.

56 Ved brev af 2. juli 2010 meddelte Personaleretten parterne, at den fandt uddraget af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier relevant for sagens afgørelse. Personaleretten imødekom det forslag, som Kommissionen havde fremsat i brev af 30. marts 2010, og meddelte parterne, at Personaleretten ville udarbejde et resumé af disse uddrag og lade dette indgå i sagens akter. Personaleretten anførte, at dette resumé ville indeholde visse afsnit fra nævnte dokument (s. 37, 140 og 142, dvs. tre sider af de syv sider, som Kommissionen havde fremsendt til Personaleretten). Parterne blev opfordret til at fremsætte deres bemærkninger til brevet af 2. juli 2010.

57 Ved brev af 9. juli 2010 anerkendte Kommissionen modtagelsen af Personalerettens brev af 2. juli 2010 og anførte, at Kommissionen på grund af kravet om at beskytte sikkerheden for de tjenestemænd, der gør tjeneste ved delegationer i tredjelande, hvilket den allerede havde påberåbt sig i sine breve af henholdsvis 30. marts og 8. juni 2010, kun kunne acceptere, at resuméet af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier henviste til indholdet af de relevante afsnit i dette dokument, men ikke, at det indeholdt uddrag af dokumentet. Som svar på et spørgsmål fra Personaleretten oplyste

Kommissionen ved brev af 22. september 2010, hvad der skulle forstås ved et resumé af »indholdet« af de relevante afsnit, idet den gav et eksempel på et muligt resumé af afsnit 54.3 på s. 140 i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier.

58 Ved brev af 13. juli 2010 meddelte sagsøgeren Personaleretten, at sagsøgeren kunne acceptere forslaget om, at Personaleretten skulle udarbejde et resumé af uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier.

59 Ved brev af 6. oktober 2010 fremsendte Personaleretten Kommissionen et resuméudkast vedrørende de relevante afsnit på s. 37, 140 og 142 i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier. Dette resuméudkast indeholdt ikke uddrag fra dokumentet, men en henvisning til indholdet af de nævnte afsnit, som foreslået af Kommissionen.

60 Ved brev af 6. oktober 2010 adspurgte Personaleretten sagsøgeren, om sagsøgeren ønskede anonymitet. Sagsøgeren besvarede ikke dette spørgsmål.

61 Ved brev af 19. oktober 2010 fremsatte Kommissionen sine bemærkninger til resuméudkastet, idet den anmodede Personaleretten om at slette henvisningen til s. 37 i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier i udkastets titel.

62 Personaleretten imødekom Kommissionens anmodning og udarbejdede et endeligt resumé af uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier.

63 Resuméet blev fremsendt til Kommissionen. Hvad angår sagsøgeren blev sagsøgerens advokater gjort bekendt med resuméet på Personalerettens Justitskontor den 30. november 2010.

64 Henset til de oplysninger, som var fremsat efter retsmødet den 15. december 2009, fandt Personaleretten det nødvendigt at afholde endnu et retsmøde.

65 I den forberedende rapport til dette andet retsmøde anmodede Personaleretten parterne om at begrænse deres mundtlige indlæg til at omhandle følgende spørgsmål:

»1) Procedurespørgsmål:

a) Sagsøgeren har ikke i forbindelse med sin erstatningspåstand i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1, fremsat krav om erstatning for ikke-økonomisk skade. Kan Personaleretten antage en sådan erstatningspåstand til realitetsbehandling?

b) Udgør dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier en del af de retsforskrifter, der er relevante for at afgøre tvisten?

c) Kan Personaleretten ved vurderingen af, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har begået en fejl, tage hensyn til de relevante uddrag af et dokument til trods for, at dokumentet af legitime sikkerhedsgrunde kun kan meddeles sagsøgeren i form af et kort resumé? Indebærer ønsket om at finde en passende balance mellem beskyttelsen af fortroligheden af dette dokument og sagsøgerens ret til en effektiv domstolsprøvelse under de foreliggende omstændigheder, at Personaleretten fraviger procesreglementets artikel 44, stk. 1 (jf. analogt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 19.2.2009, sag nr. 3455/05, A m.fl. mod Det Forenede Kongerige, navnlig præmis 205-208)?

2) Materielle spørgsmål:

a) Hvilken retlig værdi skal dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier tillægges?

b) Begik Kommissionen en fejl ved gennemførelsen af de sikkerhedsforanstaltninger, der fandt anvendelse på den midlertidige bolig, som blev stillet til rådighed for sagsøgerens søn?

c) Består der en direkte og sikker årsagsforbindelse mellem den eventuelle fejl fra Kommissionens side og den påståede skade?

d) Hvis det antages, at Kommissionen har begået en ansvarspådragende fejl, skal Kommissionen da anses for ansvarlig for hele eller kun en del af det lidte tab som følge af egen skyld fra de skadelidtes side eller som følge af tredjemands handlinger?

e) Har institutionen i tilstrækkelig grad genoprettet den skade, der er en direkte følge af Kommissionens fejl?«

66 Inden retsmødet fremsatte Kommissionen ved brev af 26. november 2010 visse bemærkninger til den forberedende rapport til retsmødet vedrørende spørgsmålet i rapportens punkt 1, litra c). Kommissionen anførte bl.a., at der med det af Personaleretten udarbejdede resumé var skabt den rette balance mellem nødvendigheden af at sikre fortroligheden af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier og sagsøgerens ret til forsvar. Personaleretten kunne således ikke uden at tilsidesætte procesreglementets artikel 44, stk. 1, basere sin analyse af sagen på uddrag af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, der ikke fremgik af resuméet. Kommissionen erklærede sig imidlertid rede til, såfremt Personaleretten måtte finde, at de uddrag af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, som Kommissionen havde fremsendt til Personaleretten, indeholdt oplysninger, der ikke fremgik af resuméet, at vurdere muligheden for, at Personaleretten inden afholdelsen af det andet retsmøde kunne supplere resuméet under hensyntagen til kravet om at finde en passende balance mellem nødvendigheden af at sikre fortroligheden af dokumentet og sagsøgerens ret til forsvar.

67 Ved brev fremsendt til parterne ved telefax den 2. december 2010 bemærkede Personaleretten, at den foreliggende sag ikke angik spørgsmålet om at finde en passende balance mellem at sikre fortroligheden af dokumentet og sagsøgerens ret til forsvar, men derimod at finde en passende balance mellem at sikre fortroligheden af dokumentet og kravene til en effektiv domstolsprøvelse, idet sagsøgeren har krav på en effektiv domstolsprøvelse, selv om visse af de dokumenter, der er relevante for hans sag, er i institutionens besiddelse. Personaleretten gjorde vedrørende dette spørgsmål parterne opmærksomme på Domstolens dom af 13. juli 2006 i sagen Mobistar (sag C-438/04, præmis 40) og af 14. februar 2008 i sagen Varec (sag C-450/06, bl.a. præmis 52, 53 og domskonklusionen). Personaleretten anmodede endvidere Kommissionen om at oplyse, om Kommissionen ville acceptere, at det af resuméet fremgik, hvilke konkrete sikkerhedsforanstaltninger (karakteristika for sikkerhedsvagttjeneste, alarmsystem, panik-knapper, beskyttelsesgitter for vinduerne) der er fastsat i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier i forhold til de boliger i risikogruppe III, der stilles til rådighed for delegationens ansatte. Personaleretten bemærkede, at kun sagsøgerens advokater ville få adgang til dette nye resumé.

68 Ved brev indgået til Personalerettens Justitskontor pr. telefax den 3. december 2010 oplyste Kommissionen, at den ikke ville acceptere, at det af resuméet fremgik, hvilke konkrete sikkerhedsforanstaltninger, der var fastsat i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier.

69 Ved brev indgået til Personalerettens Justitskontor pr. telefax den 6. december 2010 anførte sagsøgeren, at dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier var relevant for sagens afgørelse. Efter at have anført, at det resumé, som sagsøgerens advokater havde fået indsigt i, kun vedrørte dokumentets genstand og ikke indholdet af de i dokumentet nævnte sikkerhedsforanstaltninger, anmodede sagsøgeren om, at få indsigt i de relevante uddrag af dokumentet i det mindste gennem sine advokater under henvisning til hans ret til en effektiv domstolsprøvelse og princippet om processuel ligestilling. Sagsøgeren anførte, at den klassifikationsgrad, som dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier var givet, og som var den laveste klassifikationsgrad ifølge afgørelse 2001/844, ikke syntes at

kunne berettige Kommissionens afslag på aktindsigt. Inden for EU-konkurrencerettens område er et dokument, som er klassificeret »EU Restricted« normalt tilgængeligt for sagens parter under iagttagelse af de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger (forbud mod at tage fotokopier, kun parternes advokater kan opnå indsigt). Hvis Personaleretten fandt, at denne ikke kunne supplere det resumé, der allerede var udarbejdet, og heller ikke fremsende uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier til sagsøgeren, burde Personaleretten på grundlag af Domstolens praksis (Varec-dommen) fravige procesreglementets artikel 44, stk. 1, og tage stilling til sagen på baggrund af de relevante uddrag fra dette dokument, som var i Personalerettens besiddelse, og ikke nøjes med resuméet.

70 Det andet retsmøde blev afholdt den 8. december 2010. Kommissionen anførte under retsmødet, at hvis Personaleretten måtte nå frem til, at dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier fandt anvendelse på de midlertidige boliger, ville Kommissionen ikke gøre indvendinger imod, at Personaleretten kunne tage stilling til sagen på baggrund af de relevante uddrag af dokumentet, som ikke var indeholdt i resuméet.

Retlige bemærkninger

I – *Søgsmålets genstand*

71 Selv om sagsøgeren formelt har nedlagt påstand om annullation af ansættelsesmyndighedens afgørelse af 3. februar 2009, bemærkes, at en sådan afgørelse, hvorved administrationen har taget stilling til sagsøgerens erstatningskrav, udgør en integrerende del af den administrative procedure, der går forud for et erstatningssøgsmål, der er anlagt ved Personaleretten, og har udelukkende til formål at sætte sagsøgeren i stand til at nedlægge en erstatningspåstand for Personaleretten. Den af sagsøgeren fremsatte annullationspåstand kan således ikke vurderes uafhængigt af erstatningspåstanden (jf. i denne retning dom afsagt af Retten i Første Instans den 18.12.1997, sag T-90/95, Gill mod Kommissionen, præmis 45).

72 Søgsmålet skal således anses for alene at angå erstatning for den skade, som sagsøgeren, den afdøde tjenestemand og dennes børn har lidt som følge af Kommissionens handlinger.

II – *Formaliteten*

A – *Parternes argumenter*

73 Kommissionen har fremført en række indsigelser til støtte for sagens afvisning.

74 Kommissionen har for det første gjort gældende, at sagsøgeren i sin ansøgning om erstatning af 25. februar 2008 indgivet i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1, har begrænset sit krav til at angå erstatning for økonomisk skade, idet sagsøgeren ikke har fremsat krav om erstatning for ikke-økonomisk skade. Sagen kan derfor ikke antages til realitetsbehandling, da den vedrører erstatning for den ikke-økonomiske skade, som den afdøde tjenestemand, dennes børn og sagsøgeren har lidt.

75 Hvad for det andet angår den ikke-økonomiske skade, som den afdøde tjenestemand har lidt, fremgår det ikke af vedtægtens artikel 73, at den skadelidte er blandt de ydelsesberettigede. Den skadelidte kan derfor ikke med føje påberåbe sig en skade inden for rammerne af en sag om erstatningsansvar uden for kontrakt, der er anlagt i henhold til artikel 236 EF. Da der ikke tilkommer den afdøde tjenestemand nogen rettigheder i henhold til vedtægtens artikel 73, kan der ikke overføres nogen rettigheder til sagsøgeren, jf. princippet nemo dat quod non habet. Et erstatningssøgsmål, der er

anlagt i henhold til artikel 236 EF, gør det kun muligt at kræve en supplerende erstatning ud over den erstatning, der er fastsat i vedtægtens artikel 73, og det er alene de personer, der falder ind under bestemmelsens personnelle anvendelsesområde, som kan ansøge herom.

76 Hvad for det tredje angår den ikke-økonomiske skade, som sagsøgeren har lidt, er denne erstatningspåstand ikke nævnt i klagen af 10. september 2008, og den bør derfor afvises. Sagsøgeren er endvidere ikke blandt de ydelsesberettigede i henhold til vedtægtens artikel 73 og kan derfor ikke med føje påberåbe sig en skade inden for rammerne af et søgsmål om erstatningsansvar uden for kontrakt i henhold til artikel 236 EF.

77 Hvad for det fjerde angår den ikke-økonomiske skade, som den afdøde tjenestemands børn har lidt, kan denne erstatningspåstand ikke antages til realitetsbehandling til støtte for et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 236 EF, idet skadelidtes børn ikke har nogen rettigheder ifølge vedtægtens artikel 73. Sagsøgeren har endvidere ikke fremlagt noget tilløb til bevis for det lidte eksistentielle tab.

78 Hvad for det femte angår sagsøgerens argument, hvorefter den afdøde tjenestemand, hvis han havde været i live, ville have efterladt en langt større formue til sine børn end det beløb, som Kommissionen har udbetalt i medfør af vedtægtens artikel 73, er der ikke anført noget bevis til støtte herfor, og det er ikke nærmere præciseret. Dertil kommer, at sagsøgeren ikke har nævnt andre alternative indtægtskilder (f.eks. eventuelle indtægter fra den afdøde tjenestemands og dennes ægtefælles livsforsikring), der kan gøre det muligt at fastslå det indtægtstab, som de ydelsesberettigede pårørende, som sagsøgeren repræsenterer efter loven, rent faktisk har lidt.

79 For det sjette er hverken stævningens andet eller tredje anbringende, som henholdsvis angår Kommissionens objektive ansvar for lovlige handlinger og ansvaret i henhold til vedtægtens artikel 24, nævnt i erstatningsansøgningen af 25. februar 2008. Der er endvidere ikke til støtte for disse anbringender anført noget forhold, der kan gøre det muligt at opgøre det påståede tab, og der er ikke i stævningen anført nogen påstand vedrørende disse anbringender, som derfor bør afvises.

80 Endelig har sagsøgeren ikke fremlagt nogen fuldmagt fra værgerne for de andre af den afdøde tjenestemands børn, som dokumentation for, at han er bemyndiget til at indlevere stævningen i deres navn og på deres vegne. Sagsøgeren har derfor ikke den fornødne søgsmålskompetence.

B – *Personalerettens bemærkninger*

81 For det første skal der foretages en undersøgelse af de formalitetsindsigelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 74-77, og som alle vedrører sagsøgerens påstand om erstatning for ikke-økonomisk skade.

82 Det bemærkes i denne henseende, at inden for rammerne af klageadgangen i henhold til vedtægtens artikel 90 og 91 skal den administrative procedure, når et søgsmål har en rent erstatningsmæssig karakter i den forstand, at det ikke indeholder nogen påstand om annullation af en bestemt retsakt, men udelukkende har til formål at opnå erstatning for tab, der angiveligt er lidt som følge af en række fejl eller undladelser, der ikke har nogen retsvirkninger, og derfor ikke kan kvalificeres som retsakter, der indeholder et klagepunkt, nødvendigvis begynde med indgivelse af en ansøgning, hvorved ansøgeren anmoder ansættelsesmyndigheden om at erstatte det påståede tab og i givet fald fortsætte med indgivelse af en klage over den beslutning, hvorved ansøgningen afslås, idet et senere anlagt søgsmål i modsat fald vil blive afvist (jf. bl.a. dom afsagt af Retten i Første Instans den 13.7.1995, sag T-44/93, Saby mod Kommissionen, præmis 31).

83 Det er i øvrigt fast retspraksis, at de påstande, der nedlægges for Unionens retsinstanser, skal have samme genstand som dem, der er anført i klagen, og kan kun indeholde klagepunkter, der hviler på samme grundlag som de i klagen anførte, idet disse klagepunkter kan uddybes under den retslige

procedure ved fremførelse af anbringender og argumenter, som ikke nødvendigvis figurerer i klagen, men som står i nøje forbindelse med den (jf. f.eks. Domstolens dom af 23.4.2002, sag C-62/01 P, Campogrande mod Kommissionen, præmis 34).

84 Personaleretten har for nylig fastslået, at begrebet »årsag« skal fortolkes vidt (Personalerettens dom af 1.7.2010, sag F-45/07, Mandt mod Parlamentet, præmis 119). Selv om Personaleretten har fastlagt denne praksis i forbindelse med et annullationssøgsmål, udelukker dette ikke, at denne praksis kan overføres på erstatningsområdet, såfremt der tages hensyn til sådanne søgsmåls særlige kendetegn. Ud fra et rent erstatningsmæssigt synspunkt kan begrebet »årsag« ikke defineres ved en henvisning til »klagepunkter« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den i foregående præmis nævnte retspraksis, men ved henvisning til de »erstatningspåstande«, som den berørte tjenestemand har påberåbt sig i sin erstatningsansøgning. Det er erstatningspåstandene, der angiver genstanden for den af tjenestemanden ønskede erstatning, og følgelig også genstanden for den ansøgning, som administrationen skal tage stilling til.

85 Det fremgår af betragtningerne i de tre foregående præmisser, at Personaleretten kun kan antage erstatningspåstande, der er baseret på forskellige former for skader, til realitetsbehandling, hvis der forinden først er indgivet en ansøgning til administrationen, der har samme genstand, og som vedrører de samme tab, og dernæst en klage over den afgørelse, hvorved administrationen udtrykkeligt eller stiltiende har taget stilling til ansøgningen.

86 Dette hindrer ikke den berørte tjenestemand i at ændre det påståede beløb, der er anført i ansøgningen til administrationen, navnlig hvis tjenestemandens skade forværres efterfølgende, eller hvis omfanget af tabet ikke kendes eller ikke kan fastsættes før indgivelsen af ansøgningen (jf. i denne retning hvad angår muligheden for at fastsætte tabets størrelse i stævningen Domstolens dom af 23.9.2004, sag C-150/03 P, Hectors mod Parlamentet, præmis 62), men på betingelse af, at det tab, der ønskes erstattet, fremgår af ansøgningen.

87 Selv om sagsøgeren i det foreliggende tilfælde ønsker at opnå erstatning for de skadelige følger af de samme omstændigheder som dem, der er nævnt i sagsøgerens ansøgning af 25. februar 2008, vedrører sagsøgerens erstatningspåstande imidlertid et krav om erstatning for forskellige ikke-økonomiske skader, som sagsøgeren selv, hans afdøde søn og hans børnebørn har lidt.

88 Det er imidlertid ubestridt, at sagsøgeren med det krav om erstatning, der er omhandlet i dennes brev af 25. februar 2008, kun har fremsat krav om erstatning for økonomisk skade, og at han deri på ingen måde har nævnt den ikke-økonomiske skade, som han har påberåbt sig for Personaleretten.

89 Det er korrekt, at sagsøgeren efterfølgende i sin klage har fremsat krav om erstatning for både økonomisk og ikke-økonomisk skade, og administrationen fik således mulighed for at tage stilling hertil i afgørelsen om afslag på klagen, inden søgsmålet blev anlagt. Denne del af afgørelsen om afslag på klagen må imidlertid anses for den første afgørelse, som administrationen har truffet vedrørende den nævnte ikke-økonomiske skade. Sagsøgeren har imidlertid ikke, som han burde have gjort, indgivet en klage over denne sidstnævnte afgørelse, og han har derfor ikke overholdt den administrative procedure i to faser, der er en nødvendig forudsætning for, at erstatningspåstandene vedrørende den nævnte skade kan realitetsbehandles.

90 Den argumentation, der er baseret på Domstolens dom af 26. januar 1989 i sagen Koutchoumoff mod Kommissionen (sag 224/87), og som sagsøgeren fremførte under det andet retsmøde, kan ikke tages til følge. Når Domstolen i denne dom har fastslået, at en tjenestemand kan nedlægge en erstatningspåstand under sagen for Domstolen, skyldes dette nemlig, at den omstændighed, at tjenestemanden i sin klage havde anfægtet lovligheden af den retsakt, der indeholder et klagepunkt imod ham, kunne indebære et krav om erstatning for den skade, som retsakten har forvoldt. Den foreliggende sag har imidlertid en ren erstatningsmæssig karakter og den vedrører ikke anfægtelsen af lovligheden af en afgørelse, der indeholder et klagepunkt imod sagsøgeren.

91 Påstandene om erstatning for ikke-økonomisk skade kan derfor i det foreliggende tilfælde afvises, uden at det er nødvendigt at undersøge de øvrige formalitetsindsigelser, der er fremsat i denne forbindelse.

92 Hvad for det andet angår Kommissionens argumenter, der er nævnt i nærværende doms præmis 78, finder Personaleretten, at disse argumenter hænger sammen med spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren som følge af de beløb, som Kommissionen allerede har udbetalt i form af vedtægtsmæssige ydelser, har mistet sin søgsmålsinteresse. Dette spørgsmål vil blive behandlet nedenfor i forbindelse med realitetsbehandlingen af det første anbringende.

93 Hvad for det tredje angår de formalitetsindsigelser, der er fremsat mod søgsmålets andet og tredje anbringende, og som er nævnt i nærværende doms præmis 79, skal det først ud fra de oplysninger, som Domstolen er i besiddelse af med henblik på at træffe afgørelse om sagens realitet, og af retsplejehensyn undersøges, om institutionen kan ifalde ansvar på objektivt grundlag som følge af en lovlig handling, eller om institutionen kan ifalde ansvar i medfør af vedtægtens artikel 24. Hvis Personaleretten finder, at sagsøgerens erstatningspåstande, der støttes på disse to anbringender, er ugrundede, og at søgsmålet må forkastes, er det ikke nødvendigt at undersøge formalitetsindsigelserne (jf. Domstolens dom af 26.2.2002, sag C-23/00 P, Rådet mod Boehringer, præmis 52, dom afsagt af Retten i Første Instans den 22.5.2008, sag T-250/06 P, Ott m.fl. mod Kommissionen, præmis 75 og 76, Personalerettens dom af 14.11.2006, sag F-4/06, Villa m.fl. mod Parlamentet, præmis 21, og af 20.1.2009, sag F-32/08, Klein mod Kommissionen, præmis 20).

94 Hvad for det fjerde og endelig angår den formalitetsindsigelse, hvorefter sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence til at handle som legal repræsentant for de ydelsesberettigede pårørende efter den afdøde tjenestemand, idet han ikke har indhentet samtykke fra disse pårørendes værger, bemærkes, at Personaleretten ved brev af 15. juni 2010 opfordrede sagsøgeren til at fremlægge dokumentation for, at han handlede med samtykke fra de andre værger, og at sagsøgeren derefter ved brev af 17. juni 2010 har fremlagt en af disse værger underskrevet fuldmagt. Personaleretten er således i stand til at vurdere i henhold til procesreglementets artikel 36, om stævningen opfylder betingelserne i procesreglementets artikel 35, stk. 1, litra b). Denne formalitetsindsigelse må derfor forkastes.

95 Selv om det antages, at den manglende fremlæggelse af en sådan fuldmagt i forbindelse med sagens anlæggelse ikke kan afhjælpes under sagen, bemærker Personaleretten, at Domstolen under alle omstændigheder allerede har fastslået, at den omstændighed, at en enhed ikke har godtgjort, at enheden ifølge den nationale lovgivning har ret til at anlægge sag, ikke nødvendigvis fratager enheden muligheden for at anlægge sag for Unionens retsinstanser (jf. i denne retning for så vidt angår et selskab, der var under oprettelse, og som Kommissionen havde tilladt at deltage i et udbud, og gyldigheden af selskabets bud Domstolens dom af 28.10.1982, sag 135/81, Groupement des Agences de voyages mod Kommissionen).

96 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen endvidere ikke i sit svar på sagsøgerens klage anført, at sagsøgeren kun kunne handle med samtykke fra de andre værger for de ydelsesberettigede pårørende efter den afdøde tjenestemand, selv om klagen udgjorde det sidste stadium i proceduren inden anlæggelsen af retssag.

III – *Om realiteten*

A – *Det første anbringende om Kommissionens manglende overholdelse af pligten til at sikre beskyttelse af tjenestemanden*

1. Parternes argumenter

97 Ifølge sagsøgeren er betingelsen for, at Kommissionen kan ifalde ansvar uden for kontrakt, som følge af at denne institutions adfærd har været ulovlig, opfyldt. Kommissionen har nemlig udvist forsømmelighed i forhold til overholdelsen af den generelle sikkerhedsforpligtelse, som påhviler institutionen som arbejdsgiver, og som følger direkte af bistandspligten i vedtægtens artikel 24, stk. 1, og som har en særlig betydning i forhold til de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland, og deres familier.

98 Kommissionen har tilsidesat sin pligt til at stille en sikker bolig til rådighed for den afdøde tjenestemand og dennes familie, og denne pligt er så meget desto mere tungtvejende, som tjenestemanden har pligt til i medfør af artikel 5, stk. 1, i bilag X til vedtægten at tage bopæl i den bolig, som institutionen stiller til rådighed for tjenestemanden. Kommissionens forsømmelighed er godtgjort ved den omstændighed, at en lovovertræder på tilfældig vis og under indflydelse af alkohol og narkotika nemt har kunnet trænge ind i det hus, som den afdøde tjenestemand beboede, uden at skulle foretage indbrud og uden at møde nogen forhindringer. Kommissionen havde på ingen måde sikret sig, at stængerne for vinduet i spisestuen udgjorde en effektiv forhindring. Disse stænger var nemlig ikke egnet til at udfylde en sådan funktion. Det er i øvrigt ikke godtgjort, at vinduet i dette rum var åbent, og dette forhold kan under alle omstændigheder ikke anføres som begrundelse for at fritage Kommissionen for ansvar. Kommissionen må endvidere anses ansvarlig for, at der ikke var en vagt til stede den nat, hvor indbruddet blev begået. Dertil kommer, at der ikke var truffet billige og effektive foranstaltninger såsom etablering af et alarmsystem og/eller en panik-knap, selv om ophavsmanden til det skriftlige svar af 6. august 2007 omtalte disse foranstaltninger som »sædvanlige« sikkerhedsforanstaltninger.

99 Hvad angår det samtykke, som den afdøde tjenestemand afgav i forbindelse med, at han fik stillet den midlertidige bolig til rådighed, kan dette på ingen måde fritage Kommissionen for sine sikkerhedsforpligtelser. Sagsøgerens søn valgte i øvrigt ikke selv denne bolig, som Kommissionen havde lejet, inden han ankom til Rabat.

100 Sagsøgeren har anført, at han på ingen måde gør gældende, at Kommissionen havde pligt til at garantere absolut sikkerhed for den afdøde tjenestemand og dennes familie, men blot, at de effektive og rimelige minimumsforanstaltninger, der kunne have tilvejebragt en faktisk sikkerhed for hans søn og dennes familie, ikke blev truffet.

101 Kommissionen har henvist til den retspraksis, hvorefter en tjenestemand eller hans ydelsesberettigede pårørende, der har krav på ydelser i henhold til vedtægtens artikel 73, kun med føje kan anlægge en sag om erstatningsansvar uden for kontrakt mod den berørte institution, hvis ydelserne ikke er tilstrækkelige til at erstatte det lidte tab. Denne retspraksis kan overføres på de andre vedtægtsmæssige ydelser, der udbetales som i den foreliggende sag til den afdøde tjenestemands ydelsesberettigede pårørende. Sagsøgeren, der har bevisbyrden, har ikke godtgjort, at de beløb, som Kommissionen har udbetalt i den foreliggende sag, er utilstrækkelige i denne henseende. Kommissionen har således rejst tvivl om sagsøgerens søgsmålsinteresse i det mindste hvad angår den påståede ikke-økonomiske skade. For så vidt angår den økonomiske skade har sagsøgeren ikke ved fastsættelsen af det beløb, han kræver erstattet, taget hensyn til de vedtægtsmæssige ydelser, der er tilkendt den afdøde tjenestemands ydelsesberettigede pårørende, selv om ovennævnte retspraksis er til hinder for, at anlæggelsen af en yderligere sag om erstatningsansvar uden for kontrakt kan føre til to gange erstatning for den samme skade.

102 Kommissionen har ikke bestridt, at den har en generel sikkerhedsforpligtelse som arbejdsgiver, men har over for sagsøgeren anført, at den havde truffet de passende sikkerhedsforanstaltninger, som situationen nødvendiggjorde, og at den således ikke har begået en fejl. De argumenter, som Kommissionen har fremført til sit forsvar, fremgår af nærværende doms præmis 53. Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at det alene er lovovertræderen, der er ansvarlig for den skade, som sagsøgeren har påberåbt sig. Sagsøgerens søn udviste endvidere selv en vis forsømmelighed, som bidrog til skadens indtræden, idet han bl.a. ikke deltog i de informationsmøder om sikkerhed, som Kommissionen afholdt for personer, der udsendes til en delegation i et tredjeland, inden hans afrejse til Marokko, og idet han lod et vindue i sin bolig stå åbent den nat, hvor dobbeltdrabet fandt sted.

103 Efter at have gjort sig bekendt med indholdet af resuméet af uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier på Personalerettens Justitskontor, har sagsøgerens advokater anført, at dette dokument er bindende for Kommissionen, og at det præciserer de betingelser, som institutionen selv har fastsat for udøvelsen af dens skønsbeføjelse. Advokaterne har endvidere anført, at Kommissionen ikke har overholdt nogen af de foranstaltninger, der er foreskrevet i dokumentet af 2006, selv om den var klar over, hvilke risici tjenestemændene i Marokko løb. Uden denne undladelse fra Kommissionens side var dobbeltdrabet ikke blevet begået. Hvis de sikkerhedsforanstaltninger, der fremgår af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier var blevet truffet, ville sagsøgerens søn endvidere have kunnet slå alarm og således have undgået at bukke under for sine kvæstelser. Sagsøgeren er således blevet frataget en chance for at overleve. Det er uomtvisteligt godtgjort, at der består årsagsforbindelse mellem Kommissionens fejl og skaden. Kommissionens ansvar kan ikke mindskes som følge af en mulig fejl fra den afdøde tjenestemands side.

104 Kommissionen har heroverfor anført, at dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier ikke fandt anvendelse på midlertidige boliger, som den, der blev stillet til rådighed for sagsøgerens søn, og at dokumentet under alle omstændigheder indeholder anbefalinger og ikke bindende foranstaltninger. Administrationen rådede således i det foreliggende tilfælde over et vidt skøn, og den har ikke klart overskredet grænserne for sit skøn, idet de i det foreliggende tilfælde gennemførte sikkerhedsforanstaltninger var tilstrækkelige og rimelige.

2. Personalerettens bemærkninger

a) Kommissionens indsigelse om, at den påståede skade allerede er blevet fuldt ud erstattet

105 Indledningsvis skal det undersøges, om sagsøgeren opfylder betingelsen om, at det skal godtgøres, at der foreligger en erstatningsberettiget skade, idet hans erstatningssøgsmål i modsat fald må afvises. Kommissionen har nemlig anført, at den af sagsøgeren påståede skade allerede er blevet fuldt ud erstattet ved de vedtægtsmæssige ydelser, der er udbetalt til den afdøde tjenestemands ydelsesberettigede pårørende. En af de betingelser, der er en forudsætning for, at Unionen kan ifalde erstatningsansvar, nemlig beviset for, at der er forvoldt en skade, som ikke er blevet erstattet, er således efter Kommissionens opfattelse ikke opfyldt, og søgsmålet bør derfor afvises uden videre, og uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om Kommissionen har handlet erstatningspådragende. Sagsøgeren har anført, at de vedtægtsmæssige ydelser, der har karakter af faste beløb, på ingen måde er tilstrækkelige til at sikre en passende erstatning for de væsentlige økonomiske og ikke-økonomiske skader, som er lidt i den foreliggende sag, og som er uden fortilfælde i unionsinstitutionernes historie. Der kan på grundlag af retspraksis tilkendes en supplerende erstatning, henset til de usædvanlige omstændigheder i sagen (jf. Domstolens dom af 8.10.1986, forenede sager 169/83 og 136/84, Leussink mod Kommissionen).

106 Det er i denne henseende blevet fastslået, at eftersom de ydelser, der er fastsat i vedtægten, udbetales med et fast beløb til en afdød tjenestemands ydelsesberettigede pårørende, har de ret til at kræve en supplerende erstatning fra institutionen, såfremt institutionen er ansvarlig for tjenestemandens død, og

de vedtægtsmæssige ydelser ikke er tilstrækkelige til at sikre fuld erstatning for den lidte skade (jf. i denne retning dommen i sagen Leussink mod Kommissionen, præmis 13, og Domstolens dom af 9.9.1999, sag C-257/98 P, Lucaccioni mod Kommissionen, præmis 22 og 23).

107 Det påhviler i første række den part, som gør gældende, at Unionen har pådraget sig ansvar, at fremlægge afgørende beviser for den påberåbte skades eksistens og omfang, og at godtgøre, at der er en årsagsforbindelse mellem denne skade og institutionernes udviste adfærd (jf. bl.a. Domstolens dom af 21.5.1976, sag 26/74, Roquette frères mod Kommissionen, præmis 22 og 23, og af 7.5.1998, sag C-401/96 P, Somaco mod Kommissionen, præmis 71).

108 Kommissionens argument om, at den erstatning, der er ydet i form af de vedtægtsmæssige ydelser, er tilstrækkelig, forekommer ganske vist at udgøre en formalitetsindsigelse, idet Kommissionen synes at være af den opfattelse, at sagsøgeren ikke længere har nogen søgsmålsinteresse. Det må derfor antages, at det i overensstemmelse med fast retspraksis tilkommer den sagsøgte, der gør sagsøgerens manglende søgsmålsinteresse gældende, at godtgøre, at der er forhold, som er til hinder for at antage søgsmålet til realitetsbehandling.

109 En sådan fortolkning af Kommissionens argument kan imidlertid ikke lægges til grund. Kommissionens synspunkt er nemlig, at sagsøgeren ikke opfylder en af de materielle betingelser, som er nødvendige for, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontrakt, nemlig at bevise, at der foreligger en erstatningsberettiget skade. Eftersom det påhviler sagsøgeren at godtgøre eksistensen og omfanget af den skade, han kræver erstattet, påhviler det derfor også ham at godtgøre, at den skade, han har påberåbt sig, ikke fuldt ud er blevet erstattet ved de vedtægtsmæssige ydelser (jf. i denne retning dommen i sagen Lucaccioni mod Kommissionen, præmis 16).

110 Personaleretten finder i det foreliggende tilfælde, at sagsøgeren har tilvejebragt tilstrækkelige oplysninger i denne henseende.

111 Det bemærkes for det første, at den forudsætning, hvorpå sagsøgeren har baseret opgørelsen af det beløb, der kræves erstattet for den økonomiske skade, og som i det mindste udgør en tilnærmelsesvis beregning at de økonomiske tab, som den afdøde tjenestemands ydelsesberettigede pårørende har lidt, nemlig at sagsøgerens søn kunne have fortsat sit arbejde indtil pensionsalderen, forekommer sandsynlig og rimelig, også selv om den periode, der således tages i betragtning, udgør 26 år. Det beløb på 2 552 837,96 EUR, der er nævnt i stævningen, og som svarer til det beløb, som sagsøgerens søn ville have oppebåret, hvis han havde fortsat sit arbejde indtil pensionsalderen, er derfor ikke uden videre eksorbitant. Sagsøgeren har i øvrigt ikke nedlagt påstand om erstatning for tab af de pensionsrettigheder, som hans søn ville have optjent ret til i samme periode, selv om Unionens retsinstanser har anerkendt, at retten til pension kan tages i betragtning ved vurderingen af en økonomisk skade (jf. dom afsagt af Retten i Første Instans den 5.10.2004, sag T-45/01, Sanders m.fl. mod Kommissionen, præmis 167, og den 12.7.2007, sag T-45/01, Sanders m.fl. mod Kommissionen, præmis 87-90).

112 Det bemærkes dernæst, at det således beregnede beløb overstiger det samlede beløb af de vedtægtsmæssige ydelser, som Kommissionen har udbetalt til den afdøde tjenestemands ydelsesberettigede pårørende, selv i den situation, som Kommissionen har henvist til i svarskriftets punkt 54, hvor de nævnte ydelser udbetales indtil den afdøde tjenestemands børn fylder 26 år (beløbet anslås i denne situation til 2 478 375,47 EUR).

113 Endelig har sagsøgeren i den tabel, som han fremlagde under det første retsmøde, forhøjet det af ham anførte beløb på 2 552 837,96 EUR til et beløb på ca. 4 mio. EUR for bl.a. at tage hensyn til den forfremmelse til en højere lønklasse, som hans søn ifølge hans opfattelse ville have opnået. Disse forfremmelser har ganske vist i sagens natur en hypotetisk karakter, idet tjenestemænd ikke har ret til en sådan karriereudvikling. Det bemærkes endvidere, at Kommissionen helt undtagelsesvis har tilkendt den afdøde tjenestemand en forfremmelse til en højere lønklasse efter dennes død, hvilket der er taget

hensyn til ved beregningen af de vedtægtsmæssige ydelser, som er udbetalt til den berørtes ydelsesberettigede pårørende. Det forekommer imidlertid rimeligt at antage, at der kan foretages forskellige forhøjelser af ovennævnte beløb på 2 552 837,96 EUR, således at der i det mindste tages hensyn til det avancement til højere løntrin, som den afdøde tjenestemænd ville have opnået som følge af sin anciennitet i tjenesten (for en mere præcis beregning af den økonomiske skade, jf. nærværende doms præmis 199 og 200).

114 Når der henses til de oplysninger, som sagsøgeren har fremlagt, kan det ikke udelukkes, at selv om Kommissionen måtte ifalde ansvar for hele den materielle skade, at de vedtægtsmæssige ydelser, der er udbetalt til de berørte, som alle er mindreårige og forældreløse, ikke er tilstrækkelige til at sikre fuld erstatning for den væsentlige økonomiske skade, som de har lidt. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført under retsmødet, kan den omstændighed, at de beløb, der månedligt udbetales i form af vedtægtsmæssige ydelser til den afdøde tjenestemands ydelsesberettigede pårørende, overstiger det vederlag, som tjenestemanden oppebar i juni 2009, ikke ændre denne konklusion. Vederlaget kunne nemlig være blevet udbetalt til sagsøgerens søn – som nævnt – indtil han ville nå pensionsalderen, dvs. i en længere periode end den periode, i hvilken hans ydelsesberettigede pårørende vil modtage de vedtægtsmæssige ydelser.

115 Kommissionen kan derfor ikke med føje hævde, at sagsøgerens erstatningssøgsmål uden videre skal afvises, idet sagsøgeren ikke har godtgjort, at den påståede skade ikke er blevet fuldt ud erstattet ved de vedtægtsmæssige ydelser, der allerede er tildelt de ydelsesberettigede pårørende efter sagsøgerens søn.

b) Klagepunktet om, at Kommissionen har begået en fejl ved ikke at opfylde sin pligt til at sikre den afdøde tjenestemands og dennes families sikkerhed

Betingelserne for, at Kommissionen kan ifalde ansvar uden for kontrakt

116 Det følger af fast praksis fra Unionens retsinstanser, at en tvist mellem en tjenestemand og hans nuværende eller tidligere institution, der drejer sig om skadeserstatning og hidrører fra det ansættelsesforhold, som knytter den pågældende til institutionen, er omfattet af artikel 236 EF og vedtægtens artikel 90 og 91, hvorfor den ikke falder ind under artikel 235 EF og 288 EF (Domstolens dom af 22.10.1975, sag 9/75, Meyer-Burckhardt mod Kommissionen, præmis 7, af 17.2.1977, sag 48/76, Reinarz mod Kommissionen og Rådet, præmis 10, kendelse af 10.6.1987, sag 317/85, Pomar mod Kommissionen, præmis 7, dom af 7.10.1987, sag 401/85, Schina mod Kommissionen, præmis 9, kendelse afsagt af Retten i Første Instans den 26.6.2009, sag T-114/08 P, Marcuccio mod Kommissionen, præmis 12, 13 og 24, og Personalerettens dom af 11.5.2010, sag F-30/08, Nanopoulos mod Kommissionen, præmis 130-133, der er genstand for en appel som sag T-308/10 P, der verserer for Den Europæiske Unions Ret). Denne praksis kan overføres til en tvist mellem den afdøde tjenestemands ydelsesberettigede pårørende eller deres legale repræsentant og den institution, ved hvilken den afdøde tjenestemand var ansat, idet en sådan tvist har sit udspring i det ansættelsesforhold, der bestod mellem den afdøde tjenestemand og institutionen.

117 Det er en forudsætning for, at en institution kan ifalde ansvar i henhold til artikel 236 EF, at en række betingelser er opfyldt, herunder at der foreligger en tjenstlig fejl, eller at institutionen har udvist retsstridig adfærd, at der faktisk er opstået en bestemt og mulig skade samt årsagsforbindelse mellem den pågældende institutions adfærd og den påberåbte skade (jf. i denne retning dom afsagt af Retten i Første Instans den 13.12.1990, sag T-20/89, Moritz mod Kommissionen, præmis 19, af 9.2.1994, sag T-82/91, Latham mod Kommissionen, præmis 72, og af 21.2.1995, sag T-506/93, Moat mod Kommissionen, præmis 46). Da alle disse betingelser skal være opfyldt, er det tilstrækkeligt til at forkaste søgsmålet, at én af dem ikke er det (dommen i sagen Lucaccioni mod Kommissionen, præmis 14).

118 Hvad angår den første betingelse, som Personaleretten vil behandle først, bemærkes, at uanset om Unionens retsinstanser behandler en sag, der vedrører spørgsmålet om lovligheden af en handling, der har karakter af en afgørelse, eller en sag, der som i det foreliggende tilfælde vedrører spørgsmålet om den retsstridige karakter af en adfærd, der ikke har karakter af en afgørelse, skal Unionens retsinstanser blandt de relevante oplysninger i den sag, der er indbragt for dem, tage hensyn til det skøn, som administrationen rådede over på tidspunktet for de omtvistede faktiske omstændigheder.

119 I de situationer, hvor institutionen råder over et vidt skønt, navnlig når den ikke har pligt til at handle på en bestemt måde inden for de gældende retlige rammer, er det afgørende kriterium for at anse den første betingelse for opfyldt, at tilsidesættelsen indebærer en åbenbar og grov overskridelse af grænserne for skønsbeføjelsen. Hvis administrationen ikke har begået en åbenbar fejl, kan den ikke bebrejdes at have handlet retsstridigt, og den kan således ikke ifalde ansvar. En institution vil f.eks. ikke ifalde ansvar for at have indledt en undersøgelse, der fører til, at den berørte tjenestemand bliver frikendt, såfremt afgørelsen om at indlede undersøgelsen hviler på en række tilstrækkelige og relevante oplysninger, og afgørelsen derfor ikke er åbenbart fejlagtig (jf. i denne retning Personalerettens dom af 2.5.2007, sag F-23/05, Giraudy mod Kommissionen, præmis 104, 105 og 167).

120 Når administrationen derimod råder over et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af EU-retten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse, der indebærer, at institutionen kan ifalde ansvar (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, præmis 44). Når administrationen er forpligtet til at handle på en bestemt måde i henhold til gældende regler, generelle principper eller grundlæggende rettigheder eller regler, som institutionerne har pålagt sig selv, kan en simpel undladelse af at opfylde en sådan pligt indebære, at den berørte institution ifalder ansvar.

121 Dette er baggrunden for, at Unionens retsinstanser har fastslået, at en institution ifaldt ansvar, fordi den havde tilsidesat den pligt til at udvise agtpågivenhed, der påhvilede institutionen som arbejdsgiver i forbindelse med eftersynet, vedligeholdelsen og anvendelsen af en tjenestevogn, der var involveret i en ulykke med en tjenestemand om bord (dommen i sagen Leussink mod Kommissionen, præmis 15-17), at en institution ifaldt ansvar, fordi den havde undladt at underrette en tjenestemand om en sygdom, der fremgik af tjenestemandens journal, selv om institutionen havde pligt til at advare tjenestemanden mod sundhedsfarlig adfærd (dom afsagt af Retten i Første Instans den 18.12.1997, Gill mod Kommissionen, præmis 34), at en institution ifaldt ansvar, fordi dens lægetjeneste ikke havde underrettet en tjenestemand om de risici, der kan medføre sygdom (dom afsagt af Retten i Første Instans den 25.9.1991, sag T-36/89, Nijman mod Kommissionen, præmis 37), eller at en institution ifaldt ansvar, fordi den ikke inden for en rimelig frist havde taget stilling til en ansøgning om anerkendelse af en sygdom som en erhvervssygdom (dom afsagt af Retten i Første Instans den 11.4.2006, sag T-394/03, Angeletti mod Kommissionen, præmis 161 og 167).

122 Selv om Kommissionen med henvisning til den dom, som Retten i Første Instans afsagde den 8. juli 2008 i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen (sag T-48/05, præmis 95-97) og den 10. december 2008 i sagen Nardone mod Kommissionen (sag T-57/99, præmis 162), har hævdet, at den første betingelse for, at administrationen kan ifalde ansvar uden for kontrakt, forudsætter, at der i alle tilfælde foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en retsregel, der har til formål at tillægge borgeren rettigheder, følger det af fast retspraksis, at en sådan betingelse er relevant i relation til de erstatningssøgsmål, der anlægges af privatpersoner i henhold til artikel 288 EF, men at betingelsen ikke finder anvendelse på de erstatningssøgsmål, der vedrører ansættelsesforholdet mellem en tjenestemand og den institution, han gør tjeneste for. I de i foregående præmis nævnte domme har Unionens retsinstanser navnlig fastslået, at administrationen har begået en fejl alene på grundlag af en konstatering af, at der er begået en ulovlighed, uden hverken at foretage en vurdering af, om krænkelsen var »tilstrækkeligt kvalificeret«, eller at undersøge, om den tilsidesatte regel kunne anses for en regel, der har til formål at tillægge borgeren rettigheder. Appelafdelingen ved Retten i Første Instans har i kendelsen i sagen Marcuccio mod Kommissionen (præmis 11-13), der er afsagt efter

dommen i sagen Franchet og Byk mod Kommissionen og i sagen Nardone mod Kommissionen, bekræftet, at en tjenestemand som følge af sit ansættelsesforhold til Unionen ikke kan behandles som en privatperson, og at betingelserne for at ifalde ansvar i medfør af artikel 236 EF adskiller sig fra betingelserne i artikel 288 EF. Hvis Kommissionens argumentation blev taget til følge, ville de erstatningssøgsmål, som tjenestemænd måtte anlægge mod administrationen, i princippet blive underlagt en ansvarsordning karakteriseret ved grov eller kvalificeret uagtsomhed, selv om kravet om, at der skal foreligge grov uagtsomhed, kun er relevant inden for de områder, hvor administrationen råder over en vid skønsbeføjelse.

123 Det bemærkes, at Den Europæiske Unions Ret ved dom af 16. december 2010 i sagen Kommissionen mod Petrilli (sag T-143/09 P, præmis 46), der blev afsagt efter afholdelsen af det andet retsmøde i den foreliggende sag, klart har forkastet Kommissionens argumentation og underkendt dommen i sagen Nardone mod Kommissionen. Den Europæiske Unions Ret har således i modsætning til, hvad der blev udtalt i denne dom, fastslået, at tvister inden for personaleretsområdet, der vedrører artikel 236 EF og vedtægtens artikel 90 og 91, herunder tvister, der omhandler erstatning for den skade, som en tjenestemand eller en anden ansat har lidt, er underlagt særlige regler i forhold til de regler, der følger af de generelle principper om Unionens erstatningsansvar uden for kontrakt inden for rammerne af artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF (jf. i denne retning dom afsagt af Retten i Første Instans den 12.6.2002, sag T-187/01, Mellone mod Kommissionen, præmis 74, og af 14.10.2004, sag T-1/02, Polinsky mod Domstolen, præmis 47). Det fremgår nemlig bl.a. af vedtægten, at en tjenestemand eller anden ansat til forskel fra enhver anden privatperson er knyttet til den institution, hvor han gør tjeneste, ved et retligt ansættelsesforhold, der indebærer en balance mellem de særlige gensidige rettigheder og forpligtelser, der afspejles i den omsorgspligt, der påhviler institutionerne i forholdet til de ansatte (jf. i denne retning Domstolens dom af 29.6.1994, sag C-298/93 P, Klinke mod Domstolen, præmis 38). Denne balance har hovedsagelig til formål at opretholde det tillidsforhold, der skal være mellem institutionerne og deres tjenestemænd med henblik på at sikre borgerne, at de opgaver af almen interesse, der påhviler institutionerne, udføres på tilfredsstillende vis (jf. i denne retning analogt Domstolens dom af 6.3.2001, sag C-274/99 P, Connolly mod Kommissionen, præmis 44-47). Det følger heraf, at når Unionen handler som arbejdsgiver, er den underlagt et skærpet ansvar, der kommer til udtryk ved en pligt til at erstatte den skade, som personalet måtte lide, som følge af de ulovligheder, Unionen måtte begå i sin egenskab af arbejdsgiver.

124 Selv hvis det antages, at den fortolkning af den første betingelse for at ifalde ansvar, som Kommissionen forfægter, er korrekt, bør det under alle omstændigheder fastslås, at den regel, der eventuelt er tilsidesat i den foreliggende sag, nemlig Kommissionens pligt til at sikre personalets sikkerhed, er en regel, der har til formål at tillægge borgeren rettigheder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den retspraksis, der er fastlagt vedrørende artikel 288 EF (jf. analogt hvad angår den pligt, der følger af omsorgspligten, til at sikre et sundt arbejdsmiljø dommen i sagen Nardone mod Kommissionen). Spørgsmålet om, hvorvidt den eventuelle tilsidesættelse af denne regel er tilstrækkeligt kvalificeret, vil blive behandlet nedenfor.

125 Det følger af det ovenstående, at det for at fastslå, om Kommissionen har begået en fejl, og om den kan ifalde ansvar som følge af denne fejl, er nødvendigt først at undersøge omfanget af den skønsbeføjelse, som Kommissionen rådede over i det foreliggende tilfælde med henblik på at sikre beskyttelsen af den afdøde tjenestemand og dennes familie.

Omfanget af den skønsbeføjelse, som Kommissionen råder over med henblik på at sikre sikkerheden for de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland

126 Hvad angår sikkerheden omkring de ansattes arbejdsbetingelser kan det ikke bestrides, at Kommissionen som enhver offentlig eller privat arbejdsgiver har en handlepligt. De ansatte har nemlig ret til sunde, sikre og værdige arbejdsforhold, hvilket i øvrigt fremgår af artikel 31, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Alene af denne grund kan argumentationen, hvorefter Kommissionen råder over en vid skønsbeføjelse på dette område, og som

anvendes inden for de områder, hvor administrationen frit kan fastsætte gennemførelsesregler, uden at skulle sikre en rettighed, ikke tages til følge. Det følger endvidere både af de gældende almindelige regler på området og af retspraksis, at Kommissionens forpligtelse til som arbejdsgiver at sikre de ansattes sikkerhed gælder med særlig styrke, og at administrationens skønsbeføjelse på området er begrænset uden dog at være ikke-eksisterende.

127 Hvad for det første angår de relevante generelle regler på området fremgår det af vedtægtens artikel 1e, stk. 2, at tjenestemænd i aktiv tjeneste skal tildeles arbejdsvilkår, der opfylder passende sundheds- og sikkerhedsstandarder, der mindst svarer til de mindstekrav, der gælder i forbindelse med foranstaltninger, der vedtages på disse områder i henhold til traktaterne (jf. hvad angår denne artikel Personalerettens dom af 30.4.2009, sag F-65/07, Aayhan m.fl. mod Parlamentet, præmis 116). Det følger imidlertid af en række EU-direktiver, navnlig direktiv 89/391, at arbejdsgiveren har pligt til at sikre de ansattes sikkerhed og sundhed i alle forhold, der er forbundet med arbejdet. Pligten til at sikre arbejdstagere et sikkert arbejdsmiljø beskrives i artikel 6-12 i direktiv 89/391 samt i en række andre direktiver, der præciserer de forebyggende foranstaltninger, som skal træffes inden for forskellige områder. Kommissionen skal som traktatens vogter anlægge en streng fortolkning af de forpligtelser, der således er fastsat for arbejdsgivere (jf. Domstolens dom af 14.6.2007, sag C-127/05, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige). Kommissionens afgørelse af 26. april 2006 bekræfter endvidere, at denne institution har draget de konsekvenser, der følger af vedtægtens artikel 1e, stk. 2, idet den har hentet inspiration i de standarder, der er gældende i medlemsstaterne i medfør af direktiv 89/391.

128 Dertil kommer, som sagsøgeren med rette har anført, at Kommissionens pligt til at sikre de ansattes sikkerhed er et princip, der er indeholdt i vedtægtens artikel 24, og som får særlig betydning for de tjenestemænd, der gør tjeneste i det tredjeland, hvor de i henhold til artikel 5, stk. 1, i bilag X til vedtægten skal tage bopæl i den bolig, som institutionen stiller til rådighed for dem. Artikel 5, stk. 2, i bilag X til vedtægten bestemmer i denne henseende, at ansættemyndigheden træffer beslutning om tildeling af bohave og andet boligudstyr afhængigt af de vilkår, der gør sig gældende på det enkelte tjenestested. Sådanne boliger er altså omfattet af en særlig retlig regulering og kan ikke, navnlig for så vidt angår tjenestesteder, hvor der består en særlig risiko for tjenestemændenes sikkerhed, anses for undtaget fra administrationens ansvar. Beskyttelsesforpligtelsen omfatter endvidere de af tjenestemandens familiemedlemmer, der har taget bolig sammen med ham i det pågældende tredjeland, hvilket bekræftes af, at ægtefællerne også skal deltage i de informationsmøder, der omhandler sikkerhedsspørgsmål, og som afholdes løbende inden selve udsendelsen.

129 Da Den Europæiske Unions Domstol fastslog, at en institution kunne ifalde ansvar, som følge af at institutionen har tilsidesat sin forpligtelse til at sikre sine ansattes sikkerhed, fandt Domstolen endvidere ikke, at administrationen rådede over en vid skønsbeføjelse på dette område, og heller ikke, at den konstaterede tilsidesættelse havde en særlig alvorlig karakter. Dette er baggrunden for, at en institution blev dømt til at erstatte følgerne af en ulykke, der indtrådte i en feriekoloni for tjenestemænds børn, idet institutionen ikke havde sikret sig passende kontraktmæssige garantier og ikke havde informeret de berørte parter herom (Domstolens dom af 7.10.1982, sag 131/81, Berti mod Kommissionen, præmis 23 og 24), eller at en institution blev dømt til at yde erstatning til en tilskadekommen tjenestemand, der under en tjenesterejse kørte i en dårlig vedligeholdt tjenestevogn, som blev ført af en anden af institutionens tjenestemænd (dommen i sagen Leussink mod Kommissionen, præmis 15-17). Domstolen har endvidere fundet, at denne sikkerhedsforpligtelse også gjaldt over for en bygningshåndværker, der hverken var tjenestemand eller anden ansat ved en institution, og som faldt ned fra en af institutionens bygninger, hvor han udførte arbejde (Domstolens dom af 27.3.1990, sag C-308/87, Grifoni mod Euratom, præmis 13 og 14).

130 Uanset hvor omfattende denne pligt måtte være, kan den imidlertid ikke udvides til at omfatte en absolut pligt for den berørte institution til at opnå et resultat. Der kan ikke ses bort fra de budgetmæssige, administrative eller tekniske begrænsninger, som administrationen stilles over for, og som i visse tilfælde kan gøre det vanskeligt eller helt umuligt at gennemføre ellers hastende og nødvendige foranstaltninger, selv om de kompetente myndigheder udviser agtpågivenhed. Det er

endvidere vanskeligt at varetage denne sikkerhedsforpligtelse, når den berørte tjenestemand til forskel for en arbejdstager, der udøver sine funktioner på et bestemt sted, udfører sit arbejde i et tredjeland som sagsøgerens søn og varetager en funktion, der svarer til at udføre opgaver af diplomatisk karakter, og hvor den pågældende udsættes for forskellige risici, der ikke let kan identificeres og kontrolleres.

131 Personaleretten bemærker i denne henseende for det første, at selv om tjenestemanden får stillet en bolig til rådighed på baggrund af sin stilling, og denne bolig er omfattet af særlige sikkerhedsforanstaltninger i forhold til visse delegationer i tredjelande, kan en sådan bolig fuldt ud sidestilles med en arbejdsplads eller et arbejdssted i den forstand, hvori disse udtryk er anvendt i direktiv 89/391. De boliger, der stilles til rådighed for delegationens tjenestemænd i tredjelande, er i øvrigt ikke omfattet af den restriktive definition af »arbejdssted« og »Kommissionens lokaliteter«, der fremgår af afgørelsen af 26. april 2006. Det fremgår endvidere af artikel 5, stk. 4, i direktiv 89/391, at medlemsstaterne har mulighed for at vedtage fritagelse for eller nedsættelse af arbejdsgivernes ansvar for forhold, der skyldes omstændigheder, som de ikke har indflydelse på, og som er usædvanlige og uforudseelige, eller begivenheder, som er ualmindelige, og konsekvenserne af disse omstændigheder eller begivenheder ikke kunne have været afværget selv med den største omhu. Da direktiv 89/391 fastsætter en sådan ansvarsbegrænsning for arbejdsgiverne i medlemsstaterne, må en sådan begrænsning også gælde, når Unionens institutioner handler som arbejdsgiver inden for rammerne af vedtægtens artikel 1e, stk. 2.

132 I betragtning af det ovenfor anførte og under behørig hensyntagen til de særlige leve- og arbejdsvilkår, som gør sig gældende for en tjenestemand, der gør tjeneste ved en delegation i et tredjeland, finder Personaleretten i lyset af de hovedregler, der fremgår af direktiv 89/391, at den sikkerhedsforpligtelse, der påhviler Kommissionen i en sådan situation, for det første indebærer, at institutionen foretager en vurdering af de risici, som dens ansatte udsættes for, og at forpligtelsen udgør en del af en integreret indsats i forhold til alle tjenesteniveauer, og for det andet, at institutionen underretter de ansatte om de risici, der har kunnet identificeres, og sikrer sig, at de ansatte har modtaget passende information om betydningen af disse risici for deres sikkerhed, og for det tredje, at institutionen iværksætter passende beskyttelsesforanstaltninger og etablerer den organisation og tilvejebringer de midler, som den finder nødvendige.

133 Sagsøgeren har i det foreliggende tilfælde rettet sin kritik mod det tredje forhold, der vedrører de beskyttelsesforanstaltninger, som Kommissionen angiveligt ikke har gennemført. Sagsøgeren har ikke gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat sin pligt til at foretage en forebyggende risikovurdering og til at give hans søn underretning.

134 Personaleretten finder det imidlertid nødvendigt, inden det undersøges, hvilke foranstaltninger Kommissionen havde pligt til at gennemføre, at bemærke, at institutionen på ingen måde har tilsidesat sin pligt til at foretage en forebyggende vurdering af de risici, som de tjenestemænd, der gør tjeneste ved delegationen i Rabat, er udsat for.

135 Kommissionen foretog nemlig for det første i forhold til dens ansatte, der gjorde tjeneste i Rabat på tidspunktet for de omtvistede faktiske omstændigheder, en forebyggende vurdering af de risici, som de ansatte var udsat for. Det fremgår af de sikkerhedsinstruktioner, som tjenestemændene modtager, inden de tiltræder stillingen ved delegationen, at de risici, som Kommissionen havde taget i betragtning for så vidt angår Marokko, var de risici, som personer, der har en høj levestandard under deres ophold, udsættes for, dvs. risikoen for overfald på visse steder eller visse tidspunkter, indbrud eller tyveri. For det andet blev risikoniveauet for så vidt angår delegationen i Rabat og de ansattes boliger i januar 2006 flere måneder inden dobbeltdrabet forhøjet til »gruppe III«, hvilket bl.a. indebar etableringen af en permanent sikkerhedsvagttjeneste ved de udsendte ansattes boliger, som blev varetaget af en specialiseret virksomhed. Selv om Marokko ikke før 2006 var registreret som et land, hvor der var en særlig høj risiko for angreb på medlemmer af det diplomatiske korps, idet der ikke tidligere var registreret tilfælde af overfald på sådanne personer (med undtagelse af de overfald, som visse diplomater blev udsat for i forbindelse med attentatet mod kongen i Skhirat i 1971), fandt

Kommissionen, at der i en række lande, herunder Marokko, bestod en direkte terrortrussel mod Den Europæiske Union, hvilket indebar, at risikoniveauet for delegationen i Rabat blev forhøjet fra gruppe II til gruppe III. I et notat til delegationscheferne af 6. februar 2006 fremhævede direktøren for direktoratet »Delegationstjenesten« under GD »Eksterne Forbindelser« i øvrigt i denne forbindelse en række anbefalinger, herunder at gøre sikkerhedsvagttjenestens ansatte opmærksom på vigtigheden af »skærpet opmærksomhed og bedre overvågning af lokaler, villaer og boliger« samt vigtigheden af »nøje at overholde de aftalte instruktioner og procedurer«.

136 Kommissionen undervurderede derfor på ingen måde de risici, som de tjenestemænd, der gjorde tjeneste ved delegationen i Rabat, blev udsat for.

Eksistensen af en fejl ved gennemførelsen af passende beskyttelsesforanstaltninger

137 Hvad angår de beskyttelsesforanstaltninger, der blev truffet i det foreliggende tilfælde, er Personaleretten på grundlag af de oplysninger, der fremkom ved den foranstaltede bevisoptagelse, nået til den konklusion, at Kommissionen har tilsidesat sine forpligtelser.

138 Hvis man alene tager de oplysninger, som Personaleretten rådede over inden det første retsmøde i betragtning, kunne dette i første omgang føre til den konklusion, at de beskyttelsesforanstaltninger, der var truffet vedrørende den bolig, som var stillet til rådighed for den afdøde tjenestemand og dennes familie, var passende. Denne bolig var nemlig beliggende i et roligt beboelseskvarter, der var beboet af højtstående tjenestemænd i den marokkanske centraladministration samt udstationerede medarbejdere og diplomater. Boligen lå ikke isoleret, men var beliggende i et boligområde, der var omgivet af en to meter høj mur. Indgangen til dette boligområde blev i princippet overvåget af en vagt, der befandt sig i et vagthus, som lå over for det hus, hvor den afdøde tjenestemand og dennes familie boede, ca. ti meter fra husets hovedindgang. Huset var således omfattet af en af de beskyttelsesforanstaltninger, som ophavsmanden til det skriftlige svar af 6. august 2007, anså for »supplerende«. Huset var endvidere udstyret med ordninger til at forebygge de risici, der normalt kan forventes i form af indbrud. Alle dørene var udstyret med en »Yale«-lås, som var blevet udskiftet af delegationstjenesten inden den afdøde tjenestemand ankom til stedet, og der var opsat jernstænger for alle udgange (med undtagelse af hovedindgangen og terrassedøren på første sal).

139 Personaleretten fik imidlertid først under retsmødet den 15. december 2009 kendskab til visse oplysninger om de sikkerhedsforanstaltninger, der gjaldt for de ansatte ved delegationer i et tredjeland, og navnlig at Marokko i 2006 blev anset for et land, hvor der bestod en høj risiko for de ansatte ved delegationen.

140 For at fastslå arten og omfanget af disse foranstaltninger og således kunne tage stilling til sagsøgerens argumenter, hvorefter Kommissionen ikke vedrørende den midlertidige bolig, hvor drabene blev begået, havde gennemført de beskyttelsesforanstaltninger, som den selv havde fundet var nødvendige i forhold til de boliger, der blev stillet til rådighed for dens personale i Rabat, har Personaleretten afsagt tre kendelser, hvorved Kommissionen er blevet pålagt at fremlægge de for denne vurdering relevante dokumenter.

141 Det bemærkes, at Personaleretten, inden den traf foranstaltninger om bevisoptagelse, fandt, at sagsøgeren med tilstrækkelig sikkerhed og sandsynlighed havde godtgjort, at der gjaldt beskyttelsesforanstaltninger, som skulle overholdes i forhold til de boliger, som stilles til rådighed for delegationens ansatte, navnlig ved henvisning til det skriftlige svar af 6. august 2007. De dokumenter, som Personaleretten havde anmodet om at modtage, kunne udgøre ikke blot beviser, men en del af de retsforskrifter, der er relevante for tvisten. Personaleretten kan imidlertid ikke tage stilling til, om Kommissionen har overholdt sine forpligtelser uden at kende arten og omfanget af disse forpligtelser, som fremgår af de retsforskrifter, der finder anvendelse på tvisten.

142 Blandt de af Kommissionen fremlagte dokumenter fandt Personaleretten, at der særligt skulle tages hensyn til uddragene fra dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, og for at respektere, at der er tale om et fortroligt dokument klassificeret »EU Restricted«, udfærdigede den et resumé af disse uddrag.

143 Kommissionen modsatte sig imidlertid, at disse uddrag kunne indgå i sagen, og at sagsøgeren kunne få indsigt heri. Sagsøgeren anførte, at den obstruerende holdning, som Kommissionen udviste, forekom uberettiget og udgjorde et indgreb i hans ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. Sagsøgeren anførte, at det af Personaleretten udarbejdede resumé kun vedrørte genstanden for uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, og ikke selve indholdet af disse uddrag, og at resuméet derfor ikke var tilstrækkeligt til at sikre den processuelle ligestilling i sagen. Sagsøgeren anmodede derfor om at få indsigt i uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, eller såfremt dette blev nægtet, at Personaleretten skulle tage hensyn til disse uddrag ved vurderingen af sagen, som en undtagelse til procesreglementets artikel 44, stk. 1.

144 Der skal derfor tages stilling til sagsøgerens anmodning om aktindsigt i dette dokument, og såfremt denne anmodning må afslås, skal det vurderes, under hvilke betingelser Personaleretten kan anvende dokumentet.

– Sagsøgerens anmodning om aktindsigt i uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier

145 Det skal først bemærkes, at dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier er klassificeret »EU Restricted«, og at det i princippet kun er særligt autoriserede medarbejdere, der kan få indsigt i et klassificeret dokument, hvilket fremgår udtrykkeligt af afgørelse 2001/844. Sagsøgeren kan derfor kun få indsigt i dette dokument, hvis han er særligt autoriseret hertil, hvilket kun vanskeligt kan godtgøres, da sagsøgeren ikke har nogen arbejdsmæssig relation til institutionerne. Han ville endvidere kunne få indsigt i dokumentet, hvis det formelt blev afklassificeret. På et spørgsmål fra Personaleretten i denne forbindelse, afviste Kommissionen straks at træffe afgørelse om afklassificering.

146 Hvis Personaleretten uden at følge autorisations- eller afklassificeringsprocedurerne gav sagsøgeren indsigt i uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, ville den tilsidesætte reglerne for behandlingen af sådanne dokumenter. En sådan afgørelse ville endvidere skade den tillid og loyalitetsfølelse, der bør herske mellem Unionens retsinstanser og administrationen, idet institutionen alene ville have fremsendt uddragene til Personaleretten, således at den kunne undersøge deres fortrolige karakter. Kun tvingende hensyn baseret på bl.a. hensynet til beskyttelsen af grundlæggende rettigheder ville undtagelsesvis kunne begrunde, at Personaleretten lader et klassificeret dokument indgå i sagen og fremsender det til alle sagens parter uden administrationens samtykke. Sådanne omstændigheder foreligger dog ikke i den foreliggende sag.

147 I modsætning til det af sagsøgeren anførte er Kommissionens argument om, at dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier er fortroligt hverken urimeligt eller uforholdsmæssigt. Det er nemlig nødvendigt at beskytte denne fortrolighed for at sikre sikkerheden for de ansatte ved delegationer i tredjelande og så meget desto mere sikkerheden for de ansatte, der gør tjeneste ved delegationer, som er omfattet af risikogruppe III, og hvor terrortruslen anses for at være særlig høj, hvilket har været tilfældet i Marokko siden 2006.

148 Selv om det er korrekt, at det må anses for at udgøre en foranstaltning, der er mindre indgribende end et afslag på aktindsigt, at kun sagsøgerens advokater får adgang til at konsultere uddragene fra dokumentet i Personalerettens lokaler, hvilket kan begrundes under hensyntagen til de garantier, der er forbundet med udøvelsen af advokaterhvervet, indebærer en sådan foranstaltning dog en risiko for udbredelse af oplysningerne, der kan bringe sikkerheden for de ansatte ved delegationerne i fare, også selv om der ikke kan rejses tvivl om advokatens hæderlighed.

149 Personaleretten bemærker sidst men ikke mindst, at sagsøgerens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse og krav på processuel ligestilling i det foreliggende tilfælde ikke er afhængig af, at sagsøgeren eller dennes advokater får kendskab til selve indholdet af uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier. Personaleretten kan nemlig anvende uddragene fra dette dokument på en måde, der tager hensyn til sagsøgernes rettigheder og dokumentets fortrolige karakter.

– Personalerettens anvendelse af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier

150 Som det fremgår af den del af nærværende dom, der vedrører retsforhandlingerne, har Personaleretten fastslået, at uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier er relevante for sagens afgørelse. Det fremgår nemlig af disse uddrag, hvilke sikkerhedsforanstaltninger Kommissionen havde fastsat for de boliger, der var stillet til rådighed for de ansatte ved de delegationer, der var omfattet af risikogruppe III, som Marokko havde været omfattet af siden 2006. Personaleretten har for på én gang at tage hensyn til dokumentets fortrolige karakter, kontradiktionsprincippet og sagsøgerens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse i overensstemmelse med Kommissionens forslag udarbejdet et resumé af de omhandlede uddrag (jf. analogt kendelsen i sagen AM & S Europe mod Kommissionen).

151 Sagsøgeren har med rette anført, at dette resumé kun nævner genstanden for de relevante uddrag af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, og at det ikke giver ham mulighed for at opnå en effektiv domstolsbeskyttelse, idet resuméet på ingen måde omtaler selve indholdet af de sikkerhedsforanstaltninger, der er omhandlet i uddragene. Resuméet kan nemlig i sig selv ikke sikre balancen mellem de modstridende interesser, der er nævnt i den foregående præmis, eller den processuelle ligestilling mellem parterne (jf. analogt hvad angår en sag, hvor det blev fastslået, at fremsendelse af et resumé af et fortroligt dokument til Personaleretten og sagsøgeren ikke var tilstrækkelig til at sikre retten til forsvar, dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 30.9.2010, sag T-85/09, Kadi mod Kommissionen, præmis 174, der er appelleret til Domstolen som sag C-584/10 P, sag C-593/10 P og sag C-595/10 P).

152 Det tilkommer i en sådan situation Personaleretten at fastlægge den rette balance mellem de forskellige interesser ved bl.a. at undersøge, om det er muligt i det foreliggende tilfælde at fravige procesreglementets artikel 44, stk. 1, hvoraf fremgår, at Personaleretten kun tager hensyn til de dokumenter, som partsrepræsentanterne har kunnet gøre sig bekendt med, og som de har kunnet udtale sig om.

153 Som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastslået, kan retten til en kontradiktorisk rettergang begrænses, når dette er strengt nødvendigt for at beskytte en væsentlig samfundsinteresse, såsom den nationale sikkerhed, og nødvendigheden af at holde visse af politiets metoder til efterforskning af lovovertrædelser hemmelige eller beskyttelsen af tredjemands grundlæggende rettigheder. Enhver vanskelighed, som følger af denne begrænsning af den berørtes interesser, skal imidlertid for at sikre den anklagede en retfærdig rettergang på passende vis opvejes af den procedure, der gennemføres af de retlige myndigheder (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen A m.fl. mod Det Forenede Kongerige, navnlig præmis 205-208 og den deri nævnte retspraksis).

154 Denne praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol finder ganske vist anvendelse inden for strafferetsområdet, som Kommissionen med rette har anført, og kan ikke overføres på den foreliggende sag, der ikke vedrører dette område, og som i øvrigt ikke angår spørgsmålet om sagsøgerens ret til forsvar, men derimod spørgsmålet om sagsøgerens ret til et effektivt retsmiddel. Denne praksis giver imidlertid nogle retningslinjer, som Unionens retsinstanser kan lade sig inspirere af ved behandlingen af den sag, der er anlagt for den (jf. i denne retning Varec-dommen, præmis 46-48).

155 Domstolen har endvidere fastslået, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, at retsinstansen, når den skal træffe afgørelse i den sag, som er blevet indbragt for den, skal råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den med fuldt kendskab til sagen kan træffe afgørelse, herunder også fortrolige oplysninger (jf. i denne retning dommen i sagen Varec, præmis 53-55).

156 Det følger af det ovenstående, at beskyttelsen af fortroligheden af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier indebærer, at sagsøgeren i den foreliggende sag kun har haft adgang til dokumentet i form af et kort resumé, og at retssagen derfor ikke har været fuldstændig kontradiktorisk. Sagsøgerens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse kan imidlertid kun sikres i en sådan situation, hvis Personaleretten fraviger procesreglementets artikel 44, stk. 1, og baserer sig på de relevante uddrag fra dokumentet for således at være i stand til at træffe afgørelse med fuldt kendskab til sagen, selv om Kommissionen kun har fremsendt disse uddrag til Personaleretten således, at Personaleretten kan undersøge dokumentets fortrolige karakter.

157 Det bemærkes endvidere, at Kommissionen, der i sine bemærkninger af 26. november 2010 om den forberedende retsrapport til det andet retsmøde afslog, at Personaleretten kunne tage hensyn til de relevante uddrag af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, ikke længere under det andet retsmøde modsatte sig, at Personaleretten kunne tage disse uddrag i betragtning, såfremt den måtte finde, at dokumentet indeholder bestemmelser vedrørende de midlertidige boliger, som stilles til rådighed for delegationernes ansatte.

– Anvendelsen af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier på den midlertidige bolig, der blev stillet til rådighed for sagsøgerens søn og dennes familie

158 I modsætning til det af Kommissionen anførte omhandler dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier ikke de boliger, som institutionen betegner som »endelige«.

159 For det første anvendes denne kvalifikation ikke i de uddrag af dokumentet, som Personaleretten har fået adgang til. I uddragene henvises alene til »boliger« til delegationernes personale (»staff houses«). De øvrige tekster eller dokumenter, der er relevante for vurderingen af sagen, nævner heller ikke, at der inden for sikkerhedsområdet foretages en sondring mellem endelige og midlertidige boliger. Artikel 18 i bilag X til vedtægten indeholder således kun bestemmelse om, at den tjenestemand, der ved sin ankomst til et tredjeland må indlogeres på et hotel eller i en midlertidig bolig, har ret til godtgørelse af de faktiske udgifter til leje af en sådan bolig efter forudgående aftale med den kompetente myndighed. Vejledningen for GD »Eksterne Forbindelser« indeholder heller ikke bestemmelser om de sikkerhedsforanstaltninger, der gælder for midlertidige boliger, og giver kun en præcisering af betingelserne for, at udgifter til leje af en sådan bolig kan godtgøres, og betingelserne for udbetaling af dagpenge til den berørte tjenestemand. I vejledningens punkt 15.3.3, der har overskriften »Begrænsninger«, nævnes kun, at der skal tages hensyn til budget- og sikkerhedsmæssige forhold ved valget af midlertidige boliger, og at brugen af midlertidig indlogering skal begrænses mest muligt. Det anses således for passende, at varigheden af en midlertidig indlogering efter endt udstationering ikke overstiger tre uger. Henset til, at dette forhold er nævnt i et af vejledningens kapitler, der vedrører de budgetmæssige og administrative forhold forbundet med indlogeringen i en midlertidig bolig, kan der ikke heraf udledes nogen konklusioner om arten af de sikkerhedsforanstaltninger, der gælder for en sådan bolig.

160 Dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier indeholder på s. 142, der var blandt de uddrag af dokumentet, som blev fremsendt til Personaleretten, følgende sætning, som er gengivet i det resumé af dokumentet, som sagsøgerens advokat har fået indsigt i: »De i dette dokument nævnte anbefalinger er de mindstekrav til sikkerhed, der skal være opfyldt i alle tilfælde; der må ikke gøres undtagelse hertil, og der kan ikke iværksættes alternative løsninger uden forudgående godkendelse fra Direktoratet for »Sikkerhed« under GD »Personale og Administration«.« Hvis præciseringen af, at mindstekravene til sikkerhed skal være opfyldt »i alle tilfælde«, kun skulle omfatte »endelige« boliger, vil den ikke have nogen reel betydning. Ophavsmændene til dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier har

kendskab til, at delegationerne lejlighedsvis gør brug af midlertidige boliger, og ville formentlig have nævnt disse boliger udtrykkeligt, hvis ønsket havde været at udelukke disse boliger fra dokumentets anvendelsesområde.

161 Selv om det er korrekt, som Kommissionen anførte under det andet retsmøde, at disse boliger som følge af deres midlertidige karakter ikke i alle tilfælde kan være udstyret med de samme beskyttelsesindretninger som permanente eller »endelige« boliger, kan denne omstændighed ikke begrunde, at dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier ikke finder anvendelse på sådanne boliger. Eftersom dokumentet foreskriver mulighed for at gøre undtagelse fra disse foranstaltninger, såfremt der indhentes samtykke fra den kompetente tjeneste, er det nemlig i medfør af dette dokument muligt at tilpasse sikkerhedsforanstaltningerne til de berørte boliger, og der kan på denne måde tages hensyn til deres midlertidige karakter.

162 Under disse omstændigheder skal dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier anses for relevant for vurderingen af, om den midlertidige bolig, som sagsøgerens søn og dennes familie beboede, var omfattet af passende sikkerhedsforanstaltninger, idet de i dokumentet nævnte foranstaltninger, der gælder i forhold til boliger for ansatte ved delegationer, der befinder sig i risikogruppe III, gælder »i alle tilfælde«.

163 Selv om det antages, at dokumentet ikke finder anvendelse på de omhandlede boliger, bør der i anden omgang tages hensyn til, at der blev stillet sådanne krav for så vidt angår de endelige boliger med henblik på at vurdere, om Kommissionen i forhold til de midlertidige boliger har udvist den nødvendige omhu. Denne vurdering vil blive foretaget nedenfor.

– Den retlige værdi af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier

164 Som sagsøgeren med rette har anført under det andet retsmøde, udgør dette dokument en intern instruks, hvorved Kommissionen har begrænset den skønsbeføjelse, som den råder over ved gennemførelsen af beskyttelsesforanstaltninger i forhold til Kommissionens ansatte, og som kan påberåbes over for Kommissionen, så længe den ikke har ændret denne interne instruks.

165 For det første synes de i dokumentet nævnte foranstaltninger på grund af deres formål, deres ordlyd, deres detaljeringsgrad, betingelserne for deres anvendelse og de inspektioner, som sådanne foranstaltninger kan underkastes, at udgøre bindende foranstaltninger og ikke blot anbefalinger uden bindende retsvirkning, da dette ville indebære, at Kommissionens sikkerhedsforpligtelse mister sin effektive virkning. Kommissionen har derfor indtil det første retsmøde med urette hævdet, at det ikke af nogen tekster fremgår, hvilke sikkerhedsforanstaltninger der er fastsat for de boliger, der stilles til rådighed for delegationernes ansatte i Marokko, og at der kun i vejledningen for GD »Eksterne Forbindelser« fandtes en generel anbefaling stilet til delegationschefen om at beskytte villaer og tjenesteboliger.

166 For det andet fremgår det klart af sagen, at delegationen i Marokko anså sig forpligtet til at gennemføre disse foranstaltninger i 2006 så hurtigt som muligt, idet delegationen i januar 2006 gik fra en klassificering i risikogruppe II til en klassificering i risikogruppe III, der er den højeste risikogruppe på risikoskalaen. Den kompetente tjeneste fra GD »Eksterne Forbindelser« gennemførte i øvrigt i november 2005 en undersøgelse af, om delegationen i Rabat »overholdt alle normer og kriterier«, og der var netop tale om de normer og kriterier, som er indholdet i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier. Det fremgår endvidere af notat af 6. juni 2006 fra delegationschefen og af den missionsrapport, der var vedlagt notatet som bilag og udfærdiget af den regionale sikkerhedsansvarlige efter inspektionens gennemførelse den 10. til den 13. maj 2006 i Rabat, at »pligten til at stille en sikkerhedsvagttjeneste til rådighed for enhver tjenestemand og anden ansat døgnet rundt alle ugens dage« skulle efterleves fuldt ud, at det var nødvendigt at udføre

udbedringsarbejder for at sikre boligerne, og det blev understreget, at det var stærkt tilrådeligt at opsætte stænger for vinduerne i en af disse boliger, ligesom pligten til at udstyre disse »boliger« med et alarmsystem eller en panik-knap blev fremhævet.

167 Selv om det antages, at sådanne sikkerhedsforanstaltninger har en rækkevidde, der svarer til den rækkevidde som interne instrukser, der ifølge retspraksis kvalificeres som »vejledende« adfærdsnormer, som administrationen pålægger sig selv, har Kommissionen på ingen måde hævdet, at almene hensyn eller hensynet til tjenestens interesser har begrundet, at disse foranstaltninger ikke blev gennemført i det foreliggende tilfælde. Kommissionen har alene – men med urette – anført, at de foranstaltninger, der er nævnt i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, ikke fandt anvendelse på midlertidige boliger.

168 Det følger af det ovenstående, at Personaleretten for at kunne vurdere, om Kommissionen har begået en fejl ved gennemførelsen af sin sikkerhedsforpligtelse, skal tage hensyn til de foranstaltninger, som Kommissionen fandt var passende i forhold til risikoniveauet i Marokko i 2006, som det fremgår af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier.

– Spørgsmålet, om Kommissionen har begået en fejl

169 Det fremgår af sagens akter, bl.a. af resuméet og dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, at Kommissionen havde fastsat mindstekrav til sikkerheden for de boliger, som blev stillet til rådighed for de ansatte, der gjorde tjeneste ved delegationen i Rabat, og at disse foranstaltninger indebar etableringen af beskyttelsesordninger, der svarede til det for Marokko fastsatte risikoniveau, og som skulle anvendes i alle tilfælde, herunder bl.a. etableringen af tyverialarm, panik-knapper, beskyttelsesgitter af en særlig beskaffenhed og en permanent sikkerhedsvagttjeneste, der skulle varetages af en specialiseret virksomhed.

170 Som nævnt finder disse foranstaltninger anvendelse på alle de boliger, der stilles til rådighed for delegationens ansatte, medmindre den kompetente tjeneste forinden har indrømmet en undtagelse. De nævnte foranstaltninger har til formål at forebygge en terrortrussel, som blev anset for så alvorlig, at den kunne begrunde, at delegationen blev klassificeret i risikogruppe III. Delegationschefen havde endvidere anmodet GD »Eksterne Forbindelser« om at foretage en inspektion. Denne inspektion, som blev foretaget den 10. til den 13. maj 2006, gjorde det muligt at afdække visse utilstrækkeligheder ved den måde, hvorpå beskyttelsen af de boliger, der blev stillet til rådighed for delegationens ansatte, blev gennemført.

171 Selv om Kommissionen var fuldt ud klar over de særligt udtalte risici, som dens ansatte var udsat for, blev der ikke i forhold til den bolig, som blev stillet til rådighed for sagsøgerens søn og dennes familie, gennemført nogen af de foranstaltninger, der var fastsat med henblik på at sikre beskyttelsen af de boliger, der blev stillet til rådighed for delegationer i risikogruppe III.

172 Den nævnte bolig var hverken udstyret med tyverialarm eller panik-knapper. De stænger, som drabsmanden passerede, var ikke i overensstemmelse med de anbefalinger, der fremgik af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, og som Personaleretten har fået kendskab til ved et af de uddrag af det af Kommissionen fremsendte dokument, og som, hvis de var blevet fulgt, ville have gjort det umuligt at trænge ind gennem stængerne selv for en person med spinkel kropsbygning. Disse stænger var derfor ikke, som sagsøgeren har anført, egnede til at opfylde deres funktion. Endelig blev sikkerhedsvagttjenesten ikke varetaget af en specialiseret virksomhed, der skulle have det særlige ansvar for ejendommens sikkerhed døgnet rundt alle ugens dage. Som Kommissionen anførte under det andet retsmøde, havde den vagt, der befandt sig i det vagthus, der lå i nærheden af indgangen til huset, ansvaret for sikkerhedsvagttjenesten i forhold til alle de huse, som var beliggende i det samme boligområde, og denne vagt havde ikke særligt til opgave at overvåge det hus, som sagsøgerens søn havde fået stillet til rådighed. Lejekontrakten vedrørende dette hus indeholder i øvrigt ikke nærmere bestemmelser om tilvejebringelse af en sikkerhedsvagttjeneste. Det bemærkes endvidere, at selv om

vagten var til stede på det tidspunkt, hvor drabsmanden brød ind i huset, var der tilsyneladende ikke nogen vagt til stede senere samme nat, hvorfor drabsmanden kunne placere de genstande, han havde stjålet i huset (golfudstyr, malerier, nipsgenstande, et tv mv.) i ofrenes bil, som var parkeret foran indgangen, og køre væk i bilen uden at blive stoppet. Personaleretten bemærker endvidere, at visse af de foranstaltninger, der var fastsat for de boliger, der var stillet til rådighed for delegationer i risikogruppe II, heller ikke var gennemført i forhold til denne bolig (alarmsystem og panik-knap).

173 Personaleretten kan med henblik på at konstatere, at Kommissionen har tilsidesat sine forpligtelser, ganske vist ikke nøjes med at fastslå, at de foranstaltninger, der er nævnt i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, ikke er truffet. Det er åbenbart, at det i særlige tilfælde, navnlig i nødsituationer, midlertidigt kan forekomme, at en midlertidig bolig ikke er udstyret med de samme sikkerhedsanordninger som en endelig bolig.

174 Selv i en sådan situation kan administrationen imidlertid ikke undlade at fastsætte minimumsforanstaltninger, der gør det muligt at imødegå de største risici for sikkerheden for de personer, der opholder sig i midlertidige boliger, eller som kan begrænse denne risiko på betingelser, der er budgetmæssigt og administrativt acceptable. Dette gælder så meget desto mere, når særlige omstændigheder er bragt til Kommissionens kendskab.

175 I det foreliggende tilfælde udgjorde det høje risikoniveau, der var fastsat for Marokko, som følge af de terrortrusler, der kunne ramme en af Unionens tjenestemænd, den inspektion, der blev foretaget i maj 2006, og som havde påvist, at beskyttelsen af de boliger, der blev stillet til rådighed for delegationens ansatte ikke var tilstrækkelig, samt tilstedeværelsen af fire små børn i hjemmet en række omstændigheder, der kunne begrunde, at der blev iværksat særlige foranstaltninger, inden tjenestemanden tog midlertidigt ophold i den omhandlede bolig. Det bemærkes endvidere, at Kommissionen ikke har hævdet, at den kompetente myndighed i henhold til dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier fraveg de beskyttelsesforanstaltninger, der fandtes i den bolig, der var stillet til rådighed for den afdøde tjenestemand. Kommissionen har heller ikke hævdet, at de supplerende udbedringsarbejder, der skulle gennemføres for at sikre det omhandlede hus, såsom udbedring af stængerne for det vindue, via hvilket drabsmanden fik adgang til boligen, eller installationen af et alarmsystem eller en panik-knap eller den midlertidige forlængelse af kontrakten om den sikkerhedsvagttjeneste, der blev udført af en specialiseret virksomhed, medførte budgetmæssige eller administrative vanskeligheder. Kommissionen havde endvidere siden den 6. april 2006, hvor sagsøgerens søn accepterede at gøre tjeneste i Marokko, været vidende om, at der skulle findes en bolig til sagsøgerens søn og dennes familie i Rabat. Den omstændighed, at sagsøgerens søn og dennes familie selv ønskede at forlade det hotel, hvor de var midlertidigt indlogeret under betingelser, som ikke var ideelle for en familie med fire børn, kan ikke fritage administrationen fra sin forpligtelse til at etablere beskyttelsesordninger, der svarer til det risikoniveau, som var fastsat for delegationen, og at gennemføre, om end ikke alle de foranstaltninger, der er nævnt i dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, så i det mindste en eller flere af disse foranstaltninger, der uden store vanskeligheder for institutionen kunne gennemføres, f.eks. ved at montere nye stænger og installere panik-knapper.

176 Det følger af det ovenstående, at sagsøgeren med føje kan gøre gældende, at Kommissionen har begået en fejl, der kan bevirke, at den ifalder ansvar.

177 Såfremt det måtte blive nødvendigt, finder Personaleretten, at Kommissionens tilsidesættelse af sin pligt til at sikre beskyttelsen af tjenestemanden, der blev udstationeret i et tredjeland, og dennes familie, udgør af de grunde, der er nævnt i nærværende doms præmis 171-175, en tilstrækkelig karakteriseret tilsidesættelse af en regel, der har til formål at tillægge sagsøgerens søn og dennes familie rettigheder, til at Kommissionen kan anses for ansvarlig.

Årsagsforbindelse og eksistensen af en ansvarsfrihedsgrund (egen skyld og skade forvoldt af tredjemand)

178 Sagsøgeren og Kommissionen har under det andet retsmøde redegjort for deres forståelse af kravet om, at der skal foreligge direkte årsagsforbindelse mellem den fejl, som en institution har begået, og de påberåbte skader. Sagsøgeren er af den opfattelse, at når en fejl består i, at en institution har tilsidesat sin handlepligt, er denne undladelse den direkte årsag til skaden, hvis det kan godtgøres, at den »sandsynligvis ikke ville være indtruffet«, såfremt institutionen havde truffet de nødvendige foranstaltninger. Denne forståelse kan ifølge sagsøgeren udledes af den dom, som Retten i Første Instans afsagde den 13. december 2006, i sag T-304/01, Abad Pérez m.fl. mod Rådet og Kommissionen. Retten i Første Instans har i samme retning fastslået, at en retsstridig adfærd er den direkte årsag til skaden, hvis det kan godtgøres, at en overholdelse af reglerne »højst sandsynligt« ville have givet sagsøgeren medhold (dom af 5.10.2004, Sanders m.fl. mod Kommissionen, præmis 150). Kommissionen har derimod anført, at det skal være åbenbart, at skaden ikke ville være opstået uden den retsstridige undladelse, for at godtgøre, at der er en sikker og direkte årsagsforbindelse mellem fejlen og tabet (dom afsagt af Retten i Første Instans den 13.12.2006, sag T-138/03, É.R. m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 127).

179 Retspraksis vedrørende årsagsforbindelse er yderst subtil og nuanceret, hvilket bekræftes af parternes argumentation. Uanset hvilke mindre forskelle der kan være i de formuleringer, som Unionens retsinstanser anvender, er det imidlertid fast retspraksis, at en institution kun ifalder ansvar, hvis der består en direkte årsagssammenhæng mellem en fejl og den skade, som følger heraf. Unionen kan kun anses for ansvarlig for tab, som er en tilstrækkeligt direkte følge af den pågældende institutions retsstridige adfærd (dom afsagt af Retten i Første Instans den 24.10.2004, sag T-178/98, Fresh Marine mod Kommissionen, præmis 118 og den deri nævnte retspraksis, og dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 19.3.2010, sag T-42/06, Gollnisch mod Parlamentet, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).

180 Sagsøgeren skal godtgøre, at tabet ikke ville være indtrådt uden den begåede fejl, og at fejlen er den afgørende årsag til tabet (jf. i denne retning dom afsagt af Retten i Første Instans den 30.9.1998, sag T-149/96, Coldiretti m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 116 og 122). Det er godtgjort, at der foreligger årsagsforbindelse, når skaden er en uundgåelig og øjeblikkelig følge af den begåede fejl (dom afsagt af Retten i Første Instans den 9.7.1999, sag T-231/97, New Europe Consulting og Brown mod Kommissionen, præmis 57-60).

181 Unionens retsinstanser har i øvrigt fundet, at en skade kan indtræde, selv om denne ikke kun er en direkte og sikker følge af en enkelt årsag, idet skaden kan have flere årsager, der alle på afgørende vis medvirker til dens indtræden (Domstolens dom af 12.6.1986, sag 229/84, Sommerlatte mod Kommissionen, præmis 24-27, samt dommen i sagen Grifoni mod Euratom, præmis 17 og 18, og i sagen Fresh Marine mod Kommissionen, præmis 135 og 136).

182 Sagsøgeren har i det foreliggende tilfælde anført, at hvis de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger var blevet truffet, ville drabene for det første ikke være blevet begået, og det ville for det andet have været muligt for sagsøgerens søn, der ikke døde øjeblikkeligt af de kvæstelser, han blev påført, at slå alarm, og således have haft en mulighed for at overleve. Det skal i forhold til disse to spørgsmål undersøges, om det er godtgjort, at der består årsagsforbindelse mellem fejlen og de påberåbte skader.

183 Hvad for det første angår årsagsforbindelsen mellem fejlen og dobbeltdrabet finder Personaleretten, at sagsøgeren i fornødent omfang har godtgjort, at dobbeltdrabet ikke ville have fundet sted, hvis Kommissionen havde overholdt sin pligt til at sikre tjenestemandens beskyttelse. Havde man indført en permanent sikkerhedsvagttjeneste, der alene skulle være ansvarlig for at beskytte det hus, som sagsøgerens søn fik stillet til rådighed, og monteret stænger, der opfyldte de krav, som Kommissionens tjeneste havde fastsat, ville dette, hvis ikke det havde afskrækket drabsmanden, så i

hvert fald fysisk have forhindret ham i at trænge ind i huset. Kommissionen har således direkte bidraget til skadens indtræden ved at skabe betingelserne for, at den kunne indtræde. Det er derfor godtgjort, at der foreligger en direkte og sikker årsagsforbindelse.

184 Den risiko, som Kommissionen fandt bestod for de ansattes sikkerhed, og som indebar, at delegationen i Rabat blev indplaceret i risikogruppe III, var ganske vist knyttet til en terrortrussel og ikke almindelig kriminalitet, som sagsøgerens søn og svigerdatter blev udsat for. Denne omstændighed har imidlertid ikke betydning for den i foregående præmis anførte vurdering af, om der foreligger en direkte og sikker årsagsforbindelse. Det er nemlig rimeligt at antage, at de foranstaltninger, der har til formål at forebygge gennemførelsen af en terrorhandling mod eller drabet af en tjenestemand af politiske grunde eller som følge af handlinger udført af terrororganisationer, så meget desto mere burde sikre en effektiv beskyttelse mod, at en person kan trænge ind i en tjenestemands bolig. Kommissionen kan ikke med føje hævde, at den skal fritages for alt ansvar med den begrundelse, at den kriminelle hensigt ikke var den, som man oprindeligt havde frygtet.

185 Kommissionen kan i øvrigt ikke støtte sin argumentation på de forskellige fejl, som tjenestemanden angiveligt begik, og som ville bryde årsagsforbindelsen eller mindske administrationens ansvar.

186 For det første har sagsøgerens søn uden tvivl udvist forsømmelighed ved ikke at deltage i de informationsmøder om sikkerhed, der blev afholdt inden hans udsendelse. Personaleretten har imidlertid ikke kunnet fastslå årsagen til dette fravær, der kan skyldes tjenstlige grunde. Det fremgår endvidere ikke af indkaldelserne til disse møder, der alene »opfordrer [den afdøde tjenestemand] til at deltage«, at deltagelse i møderne inden afrejsen til delegationen er en obligatorisk tjenstlig pligt. Sagsøgerens søn kunne endvidere udsendes til at gøre tjeneste i Marokko uden at have deltaget i disse møder. Dertil kommer, at afholdelsen af sådanne informationsmøder inden udsendelsen ikke i sig selv kan fritage Kommissionen for sin pligt til at underrette sine tjenestemænd om de risici for deres sikkerhed, som de udsættes for under opholdet ved delegationen, navnlig i forhold til de tjenestemænd, der gør tjeneste ved delegationer, der er placeret i risikogruppe III. Såfremt en tjenestemand, der skal gøre tjeneste ved en sådan delegation, ikke har deltaget i møderne inden sin afrejse, påhviler det administrationen at sikre sig, at han har modtaget den nødvendige underretning. Kommissionen har imidlertid ikke godtgjort, at sagsøgerens søn modtog relevant dokumentation vedrørende sikkerhedssituationen inden hans afrejse til Marokko.

187 Det er endvidere fremgået af forhandlingerne under det andet retsmøde, at de tjenestemænd, der udsendes til delegationerne, normalt ikke har adgang til dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, idet tjenestemændene ikke modtager dokumentet, da det er klassificeret »EU Restricted«. Selv om sagsøgerens søn havde deltaget i udstationeringsmøderne, ville han således sandsynligvis ikke have været i stand til at vurdere, hvilke sikkerhedsforanstaltninger, der gjaldt for den bolig, som han fik stillet til rådighed i Marokko. Kommissionens argument, hvorefter tjenestemanden havde accepteret leve- og boligvilkårene i Marokko og givet samtykke til at blive indlogeret i den midlertidige bolig, kan derfor ikke tages til følge, da samtykket ikke blev givet på grundlag af fuldt kendskab til sagen. Personaleretten bemærker i denne henseende, at Kommissionen den 6. april 2006 anmodede sagsøgerens søn om at bekræfte, at han accepterede at gøre tjeneste i Rabat, og at han fuldt ud havde gjort sig bekendt med bl.a. den bolig, der ville blive stillet til hans rådighed, selv om lejekontrakten vedrørende denne bolig først blev indgået mellem ejeren og Kommissionen den 8. august 2006. Da sagsøgerens søn den 24. august 2006 bekræftede, at han accepterede den foreslåede bolig, fremgik det endvidere klart af bekræftelsesformularen, at der ikke på daværende tidspunkt var indgået aftale om leje af en ledig bolig svarende til familiens størrelse.

188 Selv om det er ubestridt, at husets beboere havde ladet det vindue, via hvilket drabsmanden fik adgang til huset, stå åbent, og at vinduets rulleskodde ikke var helt sænket, kan denne omstændighed for det andet ikke anses for resultatet af, at ofrene har udvist en forsømmelig eller fejlagtig adfærd. Der var nemlig opsat stænger foran vinduet, og sagsøgerens søn, der ikke havde kendskab til dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier kunne med rette antage, at disse stænger udgjorde en

tilstrækkelig hindring for en eventuel overfaldsmand. Kommissionen har i øvrigt selv i sine skriftlige indlæg og under det første retsmøde anført, at disse stænger kunne forhindre en voksen person med almindelig kropsbygning i at trænge ind i huset. Det var endvidere varmt på den tid af året, og den omstændighed at lade et vindue, foran hvilket der var opsat en tilsyneladende passende afskærmning, stå åbent i en ejendom uden klimaanlæg, der bl.a. tjente som bolig for fire børn, kan ikke anses for at udgøre forsømmelig adfærd.

189 Kommissionen har derfor ikke godtgjort, at sagsøgerens søn gennem sin egen forsømmelighed har begået en fejl, der kan fritage administrationen for ansvar, og heller ikke, at årsagsforbindelsen mellem den begåede fejl og drabene skulle være brudt.

190 Hvad for det andet angår årsagsforbindelsen mellem fejlen og sagsøgerens søns manglende mulighed for at overleve, finder Personaleretten, at sagsøgeren i tilstrækkelig grad har godtgjort, at hvis de passende sikkerhedsforanstaltninger var blevet truffet, ville det have været muligt at slå alarm på den ene eller anden måde, efter at drabsmanden var trængt ind i huset, enten som følge af vagtens årvågenhed eller som følge af den sårede tjenestemands eller dennes børns brug af panik-knappen. Det er korrekt, at drabsmanden ikke ville have opholdt sig lige så lang tid i huset, hvor han befandt sig i næsten fire timer, hvis en af de foranstaltninger, der ville have gjort det muligt at slå alarm, var blevet truffet. Som følge af Kommissionens fejl blev sagsøgerens søn frataget muligheden for at få hjælp og dermed overleve.

191 Det står tilbage at undersøge drabsmandens del af ansvaret for skadens indtræden.

192 Hvad angår dobbeltdrabet kan det ikke hævdes, at Kommissionen kan gøres hovedansvarlig for denne skade. Selv om Kommissionen har skabt de betingelser, der førte til skadens indtræden, ved ikke at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at forhindre drabsmandens indtrængen, er dobbeltdrabet ikke en øjeblikkelig og uundgåelig følge af denne fejl. Drabene blev nemlig begået af en person, der havde til hensigt at begå tyveri, og hvis adfærd ikke kunne forudses. Den konsekvens, der normalt må kunne forudses i forbindelse med den af Kommissionen begåede fejl, er indbrud samt eventuelt fysiske trusler mod husets beboere, og ikke handlinger, der er så alvorlige som dem, der blev begået. Denne vurdering afviger ikke fra principperne i direktiv 89/391, der i artikel 5, stk. 4, bestemmer, at en arbejdsgivers ansvar for forhold, der skyldes omstændigheder, som arbejdsgiveren ikke har haft indflydelse på, og som er usædvanlige og uforudseelige, kan begrænses.

193 Drabsmandens handlinger kan imidlertid ikke fuldstændig fritage institutionen for ansvar. Hvis det blev antaget, at der ikke forelå årsagsforbindelse mellem Kommissionens fejl og dobbeltdrabet, ville administrationen ikke bære konsekvenserne af sin fejlagtige undladelse, selv om den har skabt betingelserne for skadens indtræden. En sådan løsning vil ikke være i overensstemmelse med den retspraksis, som anerkender, at en skade kan have flere årsager, og som derfor ikke indebærer et krav om, at institutionen bærer ansvaret for skaden alene, for at administrationen kan ifalde ansvar.

194 Personaleretten finder herefter, at Kommissionen er ansvarlig for 30% af den lidte skade.

195 Hvad angår den manglende mulighed for at overleve fører Personalerettens vurdering til et andet resultat. Kommissionens fejl er nemlig i denne henseende den direkte og eneste årsag til skaden. Drabsmandens handlinger kan ikke mindske institutionens ansvar.

196 Selv om denne konstatering er sikker for så vidt angår den manglende mulighed for at overleve, finder Personaleretten, at sagsøgerens søns mulighed for at overleve sine kvæstelser var meget lille. Henset til manglen på præcise oplysninger i sagen og de usikkerheder, der er forbundet med denne form for vurderinger, er det særdeles vanskeligt at vurdere overlevelsessandsynligheden. Personaleretten finder, at denne sandsynlighed kan fastsættes til 20%. Det fremgår nemlig af sagens akter, at tjenestemanden blev stukket i halsen, og at han, selv om han ikke døde øjeblikkeligt, var alvorligt kvæstet, hvilket i høj grad nedsatte hans mulighed for at overleve, også selv om hjælpen var nået hurtigt frem.

197 Under hensyntagen til de to påberåbte skader, dvs. dobbeltdrabet og den manglende mulighed for at overleve, samt den omstændighed, at den anden skade er mindre alvorlig end den første, konkluderer Personaleretten, at Kommissionen er ansvarlig for 40% af de lidte skader.

Om skaden

198 Den sikre skade, der i princippet kan erstattes i den foreliggende sag, er kun den skade, i hvilken forbindelse sagsøgeren kan nedlægge påstand om erstatning for Personaleretten, dvs. den materielle skade, som den afdøde tjenestemands ydelsesberettigede pårørende har lidt, og som er fastsat med henvisning til det vederlag, som hans søn ville have modtaget frem til pensionsalderen, og som sagsøgeren har anslået til et samlet beløb på 3 975 329 EUR.

199 Henset til usikkerheden ved en sådan beregning og de forudsætninger, der ligger til grund herfor, vedrørende den karriereudvikling, som den pågældende tjenestemand kunne have haft, udgør dette beløb umiddelbart en rimelig ansættelse af det vederlag, som den afdøde tjenestemand ville have oppebåret, og det udgør et referencegrundlag, der ganske vist er ansat omtrentligt, men som er relevant for at vurdere det indtægtstab, som sagsøgerens søns ydelsesberettigede pårørende påføres.

200 Personaleretten kan imidlertid ikke uden videre tage denne beregning i betragtning med henblik på at fastslå det økonomiske tab, som de ydelsesberettigede pårørende reelt har lidt. Sagsøgerens søn og svigerdatter ville nemlig have brugt en væsentlig del af dette beløb på egne fornødenheder, hvis de ikke var blevet dræbt. Det samlede beløb ville derfor ikke være kommet deres børn til gode. Det er endvidere sandsynligt, at det afdøde pars børn får eller i løbet af nogle år vil få den del af arveformuen, der tilkommer dem ifølge de gældende arveretlige regler, og som de ikke ville have modtaget, hvis deres forældre fortsat var i live. Kommissionen har endvidere anført, uden at dette er blevet bestridt, at det ikke var udelukket, at de afdøde forældres ydelsesberettigede pårørende har fået udbetalt et beløb i henhold til livsforsikringpolicer som følge af dobbeltdrabet. Personaleretten finder følgelig, at den materielle skade, der er forbundet med det indtægtstab, der skal tages i betragtning i den foreliggende sag, udgør 3 mio. EUR.

201 Som nævnt skal Kommissionen erstatte 40% af tabet, dvs. at Kommissionen skal betale et samlet beløb på 1,2 mio. EUR til det afdøde pars ydelsesberettigede pårørende.

202 Det fremgår imidlertid af svarskriftet, hvilket ikke er blevet bestridt, at de beløb, som Kommissionen allerede har udbetalt, og som den fortsat vil udbetale til de ydelsesberettigede pårørende, og som overstiger de beløb, der normalt udbetales i henhold til vedtægten, udgør ca. 1,4 mio. EUR. Dette beløb kan stige til 2,4 mio. EUR, hvis de omhandlede ydelser udbetales til hvert af børnene fylder 26 år.

203 Kommissionen har derfor allerede fuldt ud erstattet den materielle skade, som den bærer ansvaret for.

204 Den af sagsøgeren anførte omstændighed, at de beløb, som Kommissionen har udbetalt, har karakter af sociale sikringsydelser, er, selv hvis dette kan godtgøres, uden betydning for vurderingen. De udbetalte ydelser har nemlig til formål at erstatte de økonomiske konsekvenser af tjenestemandens død, uanset hvad årsagen hertil måtte være. Selv om det er korrekt, at administrationen, hvis den begår en fejl, har pligt til at sikre, at der ydes fuld erstatning for skaden, og i givet fald supplere de vedtægtsmæssige ydelser (jf. i denne retning dommen i sagen Leussink mod Kommissionen, præmis 18-20), er det ubestridt, at retten, når den skal tage stilling til, om administrationen har erstattet den lidte skade, tager de vedtægtsmæssige ydelser i betragtning. De vedtægtsmæssige ydelser har således til formål at sikre, at der ydes erstatning for en skade, også når administrationen ifalder ansvar som følge af en fejl, den har begået. Kommissionen er endvidere i det foreliggende tilfælde gået videre end de vedtægtsmæssige ydelser tilsiger ved at tildele den afdøde tjenestemand en forfremmelse efter dennes død, idet Kommissionen har beregnet de ydelser, der tilkommer tjenestemandens ydelsesberettigede pårørende, på dette grundlag og dernæst forhøjet disse ydelser i henhold til vedtægtens artikel 76.

205 Det fremgår af det ovenstående, at selv om det første anbringende er begrundet, er det ikke muligt for Personaleretten at tage sagsøgerens påstand om erstatning for den lidte materielle skade til følge.

206 Personaleretten skal dernæst undersøge de to andre anbringender, hvorved sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen er ansvarlig dels på objektivt grundlag som følge af en lovlig handling, dels som følge af sin omsorgspligt.

B – *Det andet anbringende om, at Kommissionen er ansvarlig på objektivt grundlag for en lovlig handling*

1. Parternes argumenter

207 Sagsøgeren har anført, at selv hvis det antages, at Kommissionen ikke har begået en ansvarspådragende forsømmelse, er betingelserne for, at administrationen kan ifalde ansvar på objektivt grundlag som følge af en lovlig handling, opfyldt. Der er ført bevis for, at der foreligger en skade, og at der består årsagsforbindelse mellem skaden og den lovlige handling. Skaden er usædvanlig, alvorlig og særlig. Domstolen udelukkede ganske vist i sin dom af 9. september 2008 i sagen FIAMM og FIAMM Technologies mod Rådet og Kommissionen (forenede sager C-120/06 P og C-121/06 P), at der findes en ordning, hvorefter Unionen kan være objektivt ansvarlig, men kun i forhold til Unionens generelle retsakter, der henhører under lovgivers skønsbeføjelse. Domstolen har således på ingen måde udelukket, at en sådan ordning kan finde anvendelse på institutionerne, som i det foreliggende tilfælde. Personaleretten bør ved vurderingen af dette spørgsmål tage hensyn til de usædvanligt alvorlige og tragiske begivenheder, som den afdøde tjenestemands børn, der har mistet deres forældre i så ung en alder, og som magtesløse måtte overvære det skræmmende og blodige drab på deres far og mor, har været udsat for. Personaleretten bør tage stilling til erstatningspåstanden ud fra de retlige kriterier, der hviler på den dybe retfærdighedssans, som bør kendetegne Unionens institutioner.

208 Kommissionen har som nævnt anført, at dette anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, idet anbringendet ikke blev fremsat i forbindelse med den oprindelige erstatningspåstand, og idet der ikke er fremlagt nogen oplysninger, der kan dokumentere omfanget af den påståede skade. Kommissionen har vedrørende sagens realitet anført, at Domstolen hidtil ikke har anerkendt princippet om ansvar for en lovlig handling. Sagsøgeren har ikke fremlagt nogen oplysninger, der kan godtgøre, at Personaleretten burde anerkende en sådan ansvarsordning i forhold til institutionernes adfærd. Under alle omstændigheder har sagsøgeren ikke i det foreliggende tilfælde godtgjort, at betingelserne for at ifalde et sådan objektivt ansvar er opfyldt.

2. Personalerettens bemærkninger

209 Det fremgår af Domstolens dom i sagen FIAMM og FIAMM Technologies mod Rådet og Kommissionen (jf. præmis 175), at mens en sammenlignende gennemgang af medlemsstaternes retsordener gjorde det muligt for Domstolen på et meget tidligt tidspunkt at foretage en konstatering for så vidt angår den omstændighed, at der i disse retsordener er et sammenfaldende princip om erstatningsansvar i tilfælde af en myndigheds ulovlige handling eller undladelse, herunder vedrørende generelle retsakter, gælder det samme ikke for så vidt angår et eventuelt princip om erstatningsansvar i tilfælde af en offentlig myndigheds lovlige handling eller undtagelse, navnlig når de vedrører generelle retsakter. Domstolen har således udelukket, at artikel 288 EF, der henviser til »de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer«, på EU-rettens nuværende udviklingstrin kan fortolkes således, at Unionen kan ifalde objektivt ansvar som følge af en lovlig handling eller undtagelse.

210 I modsætning til det af sagsøgeren anførte følger det af selve den formulering, som Domstolen har anvendt i dommen (»herunder vedrørende generelle retsakter« og »navnlig når [handlingen eller undladelsen] vedrører generelle retsakter«), at den konklusion, som Domstolen nåede til i denne dom, ikke kan begrænses til området for Unionens bemyndigelse til at fastsætte generelle retsakter.

211 Som anført i denne doms præmis 116 er en tvist mellem en tjenestemand og hans nuværende eller tidligere institution, der drejer sig om skadeserstatning og hidrører fra det ansættelsesforhold, som knytter den pågældende til institutionen, omfattet af artikel 236 EF og vedtægtens artikel 90 og 91, og falder derfor ikke ind under artikel 235 EF og 288 EF. Retspraksis fra Den Europæiske Unions Domstol og Den Europæiske Unions Ret vedrørende betingelserne for at ifalde ansvar uden for kontrakt på grundlag af artikel 288 EF kan derfor ikke uden videre overføres på de søgsmål vedrørende ansvar uden for kontrakt, som er anlagt af tjenestemænd eller deres ydelsesberettigede pårørende mod institutionerne i henhold til artikel 236 EF og vedtægtens artikel 90 og 91. Sagsøgeren har i denne henseende med rette anført, at sådanne søgsmål ikke vedrører institutionernes udøvelse af de normative og lovgivningsmæssige beføjelser, der tilkommer dem i henhold til traktaterne, men derimod deres handlinger over for personalet i deres egenskab af arbejdsgiver.

212 Henset bl.a. til de generelle vendinger, som Domstolen har anvendt, og den karakter af principløsning, som navnlig denne dom er udtryk for, kan Personaleretten imidlertid ikke fastslå de grunde, der kan berettige, at Unionens institutioner kan ifalde ansvar i forhold til personalet på grundlag af nogle betingelser, der væsentligt adskiller sig fra betingelserne i henhold til artikel 288 EF, ved at fravige de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer.

213 Selv om det er korrekt, at der er tale om usædvanlige omstændigheder i den foreliggende sag, er det ene forhold, som sagsøgeren har anført, ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at objektivt ansvar i princippet anerkendes i forbindelse med søgsmål, der vedrører ansvar uden for kontrakt, der er anlagt på grundlag af artikel 236 EF, og som alene skulle gælde for Unionens tjenestemænd og deres ydelsesberettigede pårørende.

214 Domstolen har endvidere hvad angår direktiv 89/391, der udgør en relevant referenceramme for fastlæggelsen af de forpligtelser, som påhviler Unionens institutioner i henhold til vedtægtens artikel 1e, fundet, at direktivet ikke kan anses for at indebære en pligt for medlemsstaterne til at indføre en ordning med objektivt ansvar for arbejdsgivere som følge af de skader, der forvoldes på arbejdstagernes sundhed og sikkerhed (dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 37-51). Kommissionen havde imidlertid over for Domstolen gjort gældende, at der ved direktiv 89/391 blev indført en ansvarsordning for arbejdsgivere, som omfattede konsekvenserne af enhver begivenhed, der påfører arbejdstagernes sundhed og sikkerhed skade, uanset muligheden for, at denne begivenhed og dens konsekvenser skyldes, at arbejdsgiveren har udvist forsømmelighed ved tilrettelæggelsen af de forebyggende foranstaltninger.

215 Selv om det antages, at Kommissionen i princippet kan ifalde objektivt ansvar, bemærkes, at dette objektive ansvar for arbejdsgiveren, der hviler på en forpligtelse til at erstatte en erhvervsmæssig risiko og ikke på konstateringen af, at arbejdsgiveren har begået en fejl, som denne skal erstatte, allerede er indeholdt i den forpligtelse, der påhviler institutionen, til at udbetale vedtægtsmæssige ydelser til tjenestemanden eller dennes ydelsesberettigede pårørende i tilfælde af ulykker, der indtræder under udøvelsen af arbejdsopgaverne, eller i tilfælde af sygdom eller død. Selv om det ikke er godtgjort, at institutionen har begået en fejl, har tjenestemanden eller dennes ydelsesberettigede pårørende nemlig krav på et engangsbeløb, der har til formål at godtgøre følgerne af sådanne begivenheder. Det følger af fast retspraksis, at det skal godtgøres, at der er begået en fejl, for at tjenestemanden eller dennes ydelsesberettigede pårørende kan opnå en erstatning, der supplerer de vedtægtsmæssige ydelser, der har til formål at give fuld erstatning for den skade, som de pågældende mener at have lidt, hvilket vidner om, at administrationens ansvar uden for kontrakt uden undtagelse er betinget af, at der er begået en fejl eller en ulovlighed.

216 Det følger af det ovenstående, at sagsøgeren ikke med føje kan påstå, at Personaleretten skal fastslå, at betingelserne for, at Kommissionen kan ifalde objektivt ansvar, er opfyldt.

217 Følgelig må det andet anbringende forkastes, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om det kan antages til realitetsbehandling.

C – *Det tredje anbringende om, at Kommissionen i henhold til vedtægtens artikel 24 har pligt til solidarisk at erstatte den lidte skade*

1. Parternes argumenter

218 Sagsøgeren har subsidiært anført, at Kommissionen under alle omstændigheder skal erstatte de skader, som tjenestemanden har lidt på baggrund af sin stilling og sit hverv i henhold til vedtægtens artikel 24, stk. 2. Dobbeltdrabet er objektivt set forbundet med den erhvervsmæssige beskæftigelse, som sagsøgerens søn udøvede i Marokko, hvor han udelukkende opholdt sig på grund af sit hverv. Drabet blev endvidere begået i en bolig, som Kommissionen havde valgt. Kommissionen burde, henset til sagens helt særlige omstændigheder, have handlet på eget initiativ uden at have modtaget en ansøgning i denne henseende og således solidarisk erstatte den skade, som tjenestemanden og dennes hustru har lidt som følge af en tredjemands handlinger.

219 Kommissionen har som nævnt anført, at dette anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, da det ikke blev fremsat i forbindelse med den oprindelige erstatningspåstand. Hvad angår sagens realitet er det Kommissionens opfattelse, at de dramatiske begivenheder, der var årsag til sagsøgerens søns død, ikke har nogen forbindelse med hans stilling som tjenestemand, og at betingelsen for at anvende vedtægtens artikel 24, stk. 2, som fortolket i retspraksis, hvorefter tjenestemanden skal have lidt en skade på baggrund af sin stilling, derfor ikke er opfyldt.

2. Personalerettens bemærkninger

220 Som Domstolen har fastslået er formålet med vedtægtens artikel 24 at give tjenestemænd og andre ansatte, der står i et aktivt tjenesteforhold, en sikkerhed ikke kun aktuelt, men også med hensyn til deres fremtidige forhold, således at de gives de bedste vilkår for at kunne udføre deres opgaver, hvilket er i tjenestens almindelige interesse (jf. dommen i sagen Sommerlatte mod Kommissionen, præmis 19).

221 Det følger af vedtægtens artikel 24 og den dertil knyttede retspraksis, at Unionens institutioner i medfør af denne bestemmelse kun har pligt til at bistå deres tjenestemænd i anledning af handlinger fra tredjemænd, som er rettet mod tjenestemændene på baggrund af deres stillinger eller hverv (jf. bl.a. Domstolens dom af 5.10.1988, sag 180/87, Hamill mod Kommissionen, præmis 15, dom afsagt af Retten i Første Instans den 27.6.2000, sag T-67/99, K mod Kommissionen, præmis 32).

222 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at betingelserne for at anvende vedtægtens artikel 24 i forhold til den person, der har foretaget den anfægtede handling, er opfyldt. Sagsøgerens søn har nemlig været udsat for en handling fra en tredjemand.

223 Det kræves imidlertid i henhold til vedtægtens artikel 24 også, at det er sagsøgerens stilling som tjenestemand og hans hverv, der skal ligge til grund for de pågældende handlinger. Det er i forhold til tjenestemandens stilling og hverv, at de handlinger, i hvilken forbindelse der anmodes om bistand, skal være begået, idet institutionen både skal sikre beskyttelsen af sine ansatte og varetage sine egne interesser. Domstolen har således fundet, at bistandspligten ikke kan gøres gældende i anledning af tvangsforanstaltninger, der bringes i anvendelse af de nationale politimyndigheder mod en tjenestemands person, og som er begrundet i dennes personlige adfærd, når den pågældende

retsforfølges for en overtrædelse uden forbindelse med udøvelsen af hans hverv (dommen i sagen Hamill mod Kommissionen, præmis 16 og 17). Det er endvidere blevet fastslået, at den omstændighed alene, at et barn, der på grund af, at den ene af barnets forældre var ansat ved Unionens institutioner, har fået plads i en børnehave, hvor barnet blev udsat for alvorlige handlinger, ikke gjorde det muligt at anse det for godtgjort, at der forelå en forbindelse mellem den pågældende tredjemands handlinger og den pågældende forælders tjenestemandsansættelse (dommen i sagen K mod Kommissionen, præmis 36 og 38).

224 I den foreliggende sag blev sagsøgerens søn imidlertid ikke dræbt på baggrund af hans stilling og hverv. Som nævnt blev han offer for en gerningsmand, der udsatte sagsøgerens søn og dennes hustru for et overfald og stjal deres ejendele uden at vide, at sagsøgerens søn havde status som tjenestemand ved Unionen, og uden at have kendskab til offerets hverv. Gerningsmanden har sandsynligvis vurderet, at beboerne i det hus, hvor han begik sine forbrydelser, havde en højere levestandard end gennemsnittet for indbyggerne i Rabat. Hverken denne omstændighed, udsendelsen af sagsøgerens søn til Marokko eller det forhold, at der var tale om en bolig, som Kommissionen havde valgt, er tilstrækkelig til at godtgøre, at tjenestemanden blev udsat for en forbrydelse på baggrund af hans stilling og hverv.

225 Sagsøgeren kan derfor ikke med føje påberåbe sig bestemmelserne i vedtægtens artikel 24.

226 Selv hvis det antages, at det kan anerkendes, at sagsøgerens søn blev dræbt på baggrund af sin stilling, finder Personaleretten imidlertid, at de vedtægtsmæssige ydelser, der er fastsat i tilfælde af en tjenestemands død, navnlig artikel 7, stk. 2, tredje led, i den fælles ordning (»[følgende tilfælde] betragtes […] som ulykker i henhold til [den fælles ordning]: følger af angreb eller overfald på den forsikrede […]«), under alle omstændigheder fastlægger omfanget af den beskyttelsesforpligtelse, som enhver institution i kraft sin egenskab som arbejdsgiver og i henhold til vedtægtens artikel 24 skal sikre sine tjenestemænd og disses ydelsesberettigede pårørende. Sagsøgeren har imidlertid ikke gjort gældende, at han med urette er blevet frataget en rettighed, som er fastsat i vedtægten. Kommissionen har endvidere gjort brug af muligheden i vedtægtens artikel 76 for i særlige tilfælde at yde de berørte personer en særlig hjælp. Kommissionen har således behørigt overholdt sin bistands- og beskyttelsespligt i henhold til vedtægtens artikel 24.

227 Sagsøgeren kan derfor under alle omstændigheder ikke med rette hævde, at Kommissionen har tilsidesat denne vedtægtsmæssige bestemmelse. Følgelig må det tredje anbringende forkastes, uden at det er nødvendigt at tage stilling til den formalitetsindsigelse, som er fremsat i denne henseende.

228 Det følger af alt det ovenstående, at søgsmålet må forkastes i det hele.

Sagens omkostninger

229 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 1, pålægges det – medmindre andet gælder i henhold til bestemmelserne i reglementets andet afsnit, kapitel 8 – den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til artikel 87, stk. 2, kan Retten, såfremt dette findes rimeligt, træffe bestemmelse om, at den tabende part kun pålægges at betale en del af sagens omkostninger eller slet ikke pålægges at betale sagsomkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 88 kan det endog pålægges en vindende part helt eller delvist at betale sagens omkostninger, såfremt det synes berettiget, henset til denne parts forhold, også forud for sagsanlægget, og navnlig såfremt det skønnes, at denne unødvendigt eller af ond vilje har påført modparten udgifter.

230 I den foreliggende sag har Kommissionen uanset de legitime fortrolighedshensyn, som den har påberåbt sig, væsentligt forsinket sagen ved i første omgang at nægte at fremsende visse dokumenter og oplysninger til Personaleretten og ved at gøre det nødvendigt for Personaleretten at afholde endnu et retsmøde. Kommissionen har endvidere på flere punkter givet Personaleretten upræcise oplysninger, navnlig ved at hævde, at der ikke fandtes nogen tekst vedrørende de

sikkerhedsforanstaltninger, det fandt anvendelse på de boliger, der blev stillet til rådighed for delegationens ansatte i tredjelande, og at de foranstaltninger, som ophavsmanden til det skriftlige svar af 6. august 2007 nævnte, ikke havde nogen betydning for de begivenheder, der fandt sted året før. Den indsigelse, som Kommissionen fremsatte mod, at Personaleretten kunne tage hensyn til dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier, som værende væsentligt for sagens afgørelse, og som den tilbagekaldte endeligt under det andet retsmøde, afspejler et standpunkt, der er lidet forenelig med princippet om en retfærdig rettergang. En sådan adfærd fra Kommissionens side i en sag, der har meget smertelige konsekvenser for sagsøgeren, er så meget desto mindre passende, når der henses til, at institutionen inden sagens anlæggelse havde handlet værdigt og omsorgsfuldt.

231 Sagsøgeren har endvidere haft grund til at antage, at det var berettiget at anlægge sag. Dels har Personaleretten fastslået, at Kommissionen begik en ansvarspådragende fejl. Dels har den holdning, som Kommissionen indtog under sagen, kunnet give sagsøgeren anledning til at tro, at institutionen havde undladt at oplyse om alle omstændighederne ved drabene på hans søn og svigerdatter.

232 Følgelig findes Kommissionen efter sagens omstændigheder at burde bære sine egne omkostninger og betale sagsøgerens behørigt dokumenterede rimelige udgifter.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

PERSONALERETTEN (Første Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) Uddrag af dokumentet af 2006 vedrørende sikkerhedsnormer og -kriterier, som blev fremsendt af Kommissionen til Personaleretten under sagen, tilbagesendes omgående til Kommissionen ved anbefalet brev med angivelsen »klassificeret som »EU Restricted««.

3) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Gervasoni Kreppel Rofes i Pujol

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. maj 2011.

W. Hakenberg
Justitssekretær

S. Gervasoni
Afdelingsformand

Indhold

Retsforskrifter 2

Sagens faktiske omstændigheder 4

Parternes påstande og retsforhandlingerne 7

Retlige bemærkninger 14

I – Søgsmålets genstand 14

II – Formaliteten 14

A – Parternes argumenter 14

B – Personalerettens bemærkninger 15

III – Om realiteten 18

A – Det første anbringende om Kommissionens manglende overholdelse af pligten til at sikre beskyttelse af tjenestemanden 18

1. Parternes argumenter 18

2. Personalerettens bemærkninger 19

a) Kommissionens indsigelse om, at den påståede skade allerede er blevet fuldt ud erstattet 19

b) Klagepunktet om, at Kommissionen har begået en fejl ved ikke at opfylde sin pligt til at sikre den afdøde tjenestemands og dennes families sikkerhed 21

Betingelserne for, at Kommissionen kan ifalde ansvar uden for kontrakt 21

Omfanget af den skønsbeføjelse, som Kommissionen råder over med henblik på at sikre sikkerheden for de tjenestemænd, der gør tjeneste i et tredjeland 23

Eksistensen af en fejl ved gennemførelsen af passende beskyttelsesforanstaltninger ... 26

– Sagsøgerens anmodning om aktindsigt i uddragene af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier 27

– Personalerettens anvendelse af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier 28

– Anvendelsen af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier på den midlertidige bolig, der blev stillet til rådighed for sagsøgerens søn og dennes familie 29

– Den retlige værdi af dokumentet af 2006 om sikkerhedsnormer og -kriterier 30

– Spørgsmålet, om Kommissionen har begået en fejl 31

Årsagsforbindelse og eksistensen af en ansvarsfrihedsgrund (egen skyld og skade forvoldt af tredjemand) 33

Om skaden 36

B – Det andet anbringende om, at Kommissionen er ansvarlig på objektivt grundlag for en lovlig handling 37

1. Parternes argumenter 37

2. Personalerettens bemærkninger 37

C – Det tredje anbringende om, at Kommissionen i henhold til vedtægtens artikel 24 har pligt til solidarisk at erstatte den lidte skade 39

1. Parternes argumenter 39

2. Personalerettens bemærkninger 39

Sagens omkostninger 40