EUROOPAN UNIONIN VIRKAMIESTUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

12 päivänä toukokuuta 2011 *

Henkilöstöasia — Virkamiehet — Vahingonkorvauskanne — Sääntö, jonka mukaan vahingonkorvausoikeudellisen vaatimuksen, valituksen ja kanteen on oltava keskenään yhdenmukaisia — Menettelyn kontradiktorisuus — Luottamukselliseksi (Rajoitettu/EU) luokitellun asiakirjan käyttäminen tuomioistuimessa — Sopimussuhteen ulkopuolinen toimielinten vastuu — Vastuu virheestä — Syy-yhteys — Useita vahingon syitä — Kolmannen aiheuttama vahinko — Tuottamuksesta riippumaton vastuu — Avustamisvelvollisuus — Toimielimen velvollisuus varmistaa henkilöstönsä suojelu — Kolmannen henkilön surmaamat virkamies ja tämän puoliso — Eloonjäämismahdollisuuden menettäminen

Asiassa F-50/09,

jossa on kyse EY 236 ja EA 152 artiklan nojalla nostetusta kanteesta,

Livio Missir Mamachi di Lusignano, kotipaikka Kerkhove-Avelgem (Belgia), joka sekä toimii omissa nimissään että edustaa poikansa, Euroopan komission entisen virkamiehen Alessandro Missir Mamachi di Lusignanon perillisiä,

edustajinaan asianajajat F. Di Gianni, R. Antonini ja N. Sibona,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Pignataro, B. Eggers ja D. Martin,

vastaajana,

EUROOPAN UNIONIN VIRKAMIESTUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Gervasoni (esittelevä tuomari) sekä tuomarit H. Kreppel ja M. I. Rofes i Pujol,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.12.2009 ja 8.12.2010 pidetyissä istunnoissa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

tuomion

1 Missir Mamachi di Lusignano vaatii virkamiestuomioistuimen kirjaamoon 12.5.2009 faksitse saapuneella kannekirjelmällään (alkuperäinen toimitettiin 18.5.2009) yhtäältä kumoamaan 3.2.2009 tehdyn päätöksen, jolla Euroopan komissio hylkäsi hänen vaatimuksensa aineellisen vahingon ja henkisen kärsimyksen, jotka aiheutuivat hänen poikansa ja miniänsä surmasta Rabatissa (Marokko) 18.9.2006, korvaamisesta ja toisaalta määräämään komission maksamaan hänelle sekä hänen poikansa oikeudenomistajille erilaisia korvauksia korvauksena surmatöistä aiheutuneesta aineellisesta vahingosta ja henkisestä kärsimyksestä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen, sellaisina kuin niitä on sovellettava tässä oikeusriidassa (jäljempänä henkilöstösäännöt), 1e artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Työtehtävissä toimiville virkamiehille on järjestettävä sellaiset asianmukaiset terveys- ja turvallisuusnormit täyttävät työolot, jotka ovat vähintään samantasoiset kuin perustamissopimuksen mukaisesti näillä aloilla hyväksyttyihin toimenpiteisiin sovellettavat vähimmäisvaatimukset.”

3 Henkilöstösääntöjen 24 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisöt avustavat virkamiestä erityisesti oikeudellisissa toimenpiteissä sellaista henkilöä vastaan, joka uhkaa, loukkaa, solvaa tai herjaa virkamiestä tai hänen perheensä jäsentä tai hyökkää heitä vastaan tai vahingoittaa heidän omaisuuttaan virkamiehen aseman tai tehtävän vuoksi.

Ne korvaavat yhteisvastuullisesti tapauksissa aiheutuneet vahingot sillä edellytyksellä, että virkamies ei ole tahallisesti tai törkeästä tuottamuksesta aiheuttanut vahinkoja eikä voi saada korvausta vahingonaiheuttajalta.”

4 Henkilöstösääntöjen 70 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos työntekijä kuolee, hänen jälkeenjääneelle puolisolleen tai huollettavana oleville lapsilleen maksetaan vainajan kokonaispalkka kolmelta kuolemaa seuraavalta kuukaudelta.”

5 Henkilöstösääntöjen 73 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Henkilöstösääntökomitean lausunnon saamisen jälkeen tehdyllä yhteisöjen toimielinten yhteisellä sopimuksella vahvistetuissa määräyksissä vahvistetuin edellytyksin virkamies on tehtäviensä aloittamispäivästä lähtien vakuutettu ammattitautien ja tapaturmien varalta. Hänen on osallistuttava 0,1 prosentilla peruspalkastaan vapaa-ajan riskit kattavan vakuutuksen maksamiseen.

Riskit, joita vakuutus ei kata, on lueteltu kyseisissä määräyksissä.

2. Vakuutuksen sisältämät etuudet ovat seuraavat:

a) kuolemantapauksen yhteydessä

jäljempänä luetelluille henkilöille maksetaan määrä, joka on viisi kertaa edesmenneen virkamiehen vuosittaisen peruspalkan suuruinen, tapaturmaa edeltävien kahdentoista peruspalkan perusteella laskettuna:

— edesmenneen virkamiehen puolisolle ja lapsille virkamieheen sovellettavan perimyslainsäädännön mukaisesti; puolisolle maksettavan osuuden on kuitenkin oltava vähintään 25 prosenttia koko määrästä;

— ellei edellisessä luetelmakohdassa tarkoitettuja henkilöitä ole, muille jälkeläisille virkamieheen sovellettavan perimyslainsäädännön mukaisesti;

— ellei kahdessa edellisessä luetelmakohdassa tarkoitettuja henkilöitä ole, muille suoraan ylenevää polvea oleville sukulaisille virkamieheen sovellettavan perimyslainsäädännön mukaisesti;

— ellei kolmessa edellisessä luetelmakohdassa tarkoitettuja henkilöitä ole, toimielimelle.

– –

Edellä säädetyt maksut voidaan kyseisissä määräyksissä vahvistetuin edellytyksin korvata elinkorolla.

Edellä luetellut suoritukset voidaan maksaa jäljempänä 3 luvussa säädettyjen suoritusten lisäksi. – –”

6 Henkilöstösääntöjen 73 artiklan täytäntöön panemiseksi käyttöön otettujen Euroopan unionin virkamiesten tapaturma- ja ammattitautivakuutuksesta annettujen yhteisten määräysten (jäljempänä yhteiset määräykset) 7 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa määrätään, että tapaturmaksi näissä määräyksissä tarkoitetussa merkityksessä katsotaan ”vakuutettuun kohdistuvan pahoinpitelyn tai hyökkäyksen seuraukset, myös lakkojen tai mellakoiden yhteydessä, paitsi jos voidaan osoittaa, että vakuutettu on omasta halustaan osallistunut väkivaltaisuuksiin, joiden uhriksi hän on joutunut, ellei hän ole toiminut itsepuolustukseksi”.

7 Henkilöstösääntöjen 76 artiklan nojalla virkamiehelle, entiselle virkamiehelle tai edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajille voidaan myöntää lahjoituksia, lainoja tai ennakoita, jos heidän tilanteensa on erityisen vaikea varsinkin vammaisuuden tai vakavan tai pitkäaikaisen sairauden tai perhetilanteen vuoksi.

8 Henkilöstösääntöjen 80 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun virkamies – – kuolee jättämättä jälkeensä puolisoa, jolla olisi oikeus perhe-eläkkeeseen, virkamiehen huollettavana kuolemantapauksen ajankohtana liitteessä VII olevassa 2 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä huollettavina olevilla lapsilla on oikeus lapseneläkkeeseen liitteessä VIII olevassa 21 artiklassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti.”

9 Henkilöstösääntöjen liitteessä VIII olevassa 21 artiklassa säädetään, että lapseneläke on kahdeksan kymmenesosaa siitä perhe-eläkkeestä, johon virkamiehen eloon jääneellä puolisolla olisi ollut oikeus, ja että tätä eläkettä korotetaan kultakin ensimmäistä huollettavana olevaa lasta seuraavalta lapselta määrällä, joka vastaa huollettavana olevasta lapsesta maksettavaa lisää kaksinkertaisena.

10 Henkilöstösääntöjen liitteessä X määrätään kolmannessa maassa työskenteleviin virkamiehiin sovellettavista erityisistä poikkeusmääräyksistä. Tämän liitteen 5 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Kun toimielin antaa virkamiehen käyttöön asunnon, joka vastaa hänen tehtäviensä vaativuutta ja hänen huollettavanaan olevan perheen kokoa, virkamiehen on asuttava siinä.

2. Nimittävä viranomainen säätää ensimmäisen kohdan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä saatuaan henkilöstökomitean lausunnon. Nimittävä viranomainen päättää myös oikeudesta kussakin asemapaikassa vallitsevien olojen mukaiseen kalustukseen ja muuhun asuntoirtaimistoon."

11 Henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 25 artiklan mukaan virkamiestä, hänen puolisoaan, lapsiaan ja muita hänen huollettavinaan olevia henkilöitä suojaa vakuutus, joka kattaa onnettomuudet, jotka voivat sattua unionin ulkopuolella niissä maissa, jotka on merkitty nimittävän viranomaisen tätä varten vahvistamaan luetteloon. Puolesta määrästä tarvittavaa vakuutusmaksua vastaa virkamies ja toisesta puolesta toimielin.

12 Komissio teki 26.4.2006 päätöksen koko henkilöstöään koskevasta yhdenmukaisesta työterveys- ja työturvallisuuspolitiikasta (jäljempänä 26.4.2006 tehty päätös).

13 Kuten komission jäsenten kollegion hyväksyttäväksi 26.4.2006 pidetyssä kokouksessa toimitetun tekstin perusteluista ilmenee, tämän päätöksen, joka tehtiin edellä mainittujen henkilöstösääntöjen 1e artiklan säännösten johdosta, tarkoituksena on varmistaa koko henkilöstön työterveys ja -turvallisuus ja ylläpitää sitä kaikissa komission yksiköissä paitsi komission päätoimipaikassa myös kaikissa unionissa ja sen ulkopuolella sijaitsevissa toimipaikoissa.

14 26.4.2006 tehtyä päätöstä sovelletaan sen 1 artiklan nojalla "kaikissa toimielimen toimitiloissa", jotka on määritelty tämän päätöksen 2 artiklan a kohdan nojalla "komission tiloiksi, joissa on työpisteitä, ja muiksi näissä tiloissa sijaitseviksi tiloiksi, joihin henkilöstöllä on pääsy työtehtäviä suorittaessaan". Se sisältää yleisluonteisia säännöksiä, jotka perustuvat toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12.6.1989 annettuun neuvoston direktiiviin 89/391/ETY (EYVL L 183, s. 1).

15 Asian käsittelyn kuluessa selvittämistoimien määräämisen jälkeen (ks. tämän tuomion 46–48 kohta) virkamiestuomioistuin totesi, että komissio oli ottanut vuonna 2006 käyttöön tiettyjä turvallisuustoimenpiteitä, joita sovellettiin kolmansissa maissa sijaitsevien komission edustustojen henkilöstön käyttöön annettuihin asuntoihin. Nämä toimet sisältyvät "Rajoitettu/EU"-luokiteltuun asiakirjaan, jonka oikeudellista ulottuvuutta ja tuomioistuimessa käyttöä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä tutkitaan tarkemmin jäljempänä.

Tosiseikat

16 Alessandro Missir Mamachi di Lusignano, josta oli tullut komission virkamies 1.11.1993, meni vuonna 1995 naimisiin Ariane Lagasse de Lochtin kanssa. Pari sai neljä lasta vuosina 1996–2002.

17 Alessandro Missir Mamachi di Lusignano ylennettiin palkkaluokkaan A 7 vuonna 1996 ja palkkaluokkaan A 6 vuonna 2002. Hän osallistui vuosina 2001–2005 Euroopan unionin ja Turkin tasavallan välisiin liittymisneuvotteluihin laajentumisasioiden pääosaston Turkin asioita käsittelevässä yksikössä.

18 Alessandro Missir Mamachi di Lusignano nimitettiin poliittiseksi ja diplomaattiseksi neuvonantajaksi Rabatissa sijaitsevaan komission edustustoon 28.8.2006 alkaen. Ennen Rabatiin siirtymistään hän oli ilmoittanut, että hänen vaimonsa ja lapsensa muuttaisivat hänen mukanaan. Hänet oli kutsuttu kolmansissa maissa sijaitseviin edustustoihin lähetettäville virkamiehille tarkoitettuihin tiedotustilaisuuksiin, joissa käsiteltiin erityisesti eri asemapaikkojen turvallisuusongelmia, mutta hän ei osallistunut niihin. Asianosaiset eivät ole esittäneet virkamiestuomioistuimelle tietoja, joiden perusteella se voisi päätellä, mistä syystä Alessandro Missir Mamachi di Lusignano päätti olla osallistumatta mainittuihin tilaisuuksiin ja johtuiko poissaolo esimerkiksi työesteestä.

19 Missir Mamachi di Lusignanon perhe asui hotellissa 28.–31.8.2006 ja syyskuun ensimmäisestä päivästä lähtien tilapäisesti komission edustuston vuokraamassa kalustetussa asunnossa, joka sijaitsi Rabatin Hay Riadin kaupunginosan sektorissa 16, osoitteessa Lailak, nro G 2. Asunnon omistajan ja komission välinen vuokrasopimus oli tehty 8.8.2006 alustavasti kolmeksi kuukaudeksi, ja se tuli voimaan 15.8.2006 eli ennen Missir Mamachi di Lusignanon perheen saapumista Rabatiin.

20 Puoli yhden aikaan 17. ja 18.9.2006 välisenä yönä murtovaras tunkeutui taloon pohjakerroksen sivuikkunan metallitankojen välistä. Alessandro Missir Mamachi di Lusignano heräsi äkillisesti murtovarkaan ääniin toisessa kerroksessa sijaitsevassa avioparin makuuhuoneessa ja yllätti murtovarkaan penkomasta tavaroita. Varas hyökkäsi tällöin virkamiehen kimppuun, löi häntä useaan otteeseen veitsellä ja jätti hänet makaamaan huoneen lattialle. Missir Mamachi di Lusignano vaimo, joka oli myös herännyt, sai veitseniskun selkään ja kuoli nähtävästi hyvin nopeasti vammoihinsa. Varas sitoi perheenisän ja pani hänelle suukapulan, minkä jälkeen hän kävi suihkussa. Sitten varas vaati vakavasti haavoittunutta virkamiestä kertomaan luottokorttinsa numeroyhdistelmän. Virkamies kuoli lopulta vammoihinsa. Tappaja säästi lasten hengen. Hän poistui paikalta noin neljältä aamulla Missir Mamachi di Lusignanon perheen autolla ja vei mukanaan muun muassa television.

21 Marokon poliisi pidätti 19.9.2006 henkilön nimeltä Karim Zimach. Alustavassa kuulustelussa tämä tunnusti surmanneensa Missir Mamachi di Lusignanon avioparin 17. ja 18.9.2006 välisenä yönä. Karim Zimach todettiin syylliseksi tekoihin, ja hänet tuomittiin kuolemaan Cour d'appel de Rabatin ensimmäisen oikeusasteen rikosasioita käsittelevän osaston 20.2.2007 antamalla tuomiolla, joka vahvistettiin saman tuomioistuimen rikosasioita käsittelevän osaston muutoksenhakuasteessa 18.6.2007 annetulla tuomiolla. On huomattava, että Marokossa ei ole pantu täytäntöön kuolemantuomioita vuoden 1993 jälkeen, jolloin kuolemaantuomittu teloitettiin siellä viimeisen kerran.

22 Komissio esitti Marokon rikostuomioistuimessa yksityisoikeudellisen vaatimuksen. Cour d'appel de Rabatin ensimmäisen oikeusasteen rikosasioita käsittelevä osasto hyväksyi edellä mainitulla tuomiollaan komission yksityisoikeudellisen vaatimuksen ja tuomitsi Karim Zimachin maksamaan Euroopan unionille symbolisen dirhamin.

23 Vanhempien traagisen kuoleman jälkeen Missir Mamachi di Lusignanon avioparin neljä lasta määrättiin isovanhempiensa, joista toinen on kantaja, holhoukseen juge de paix de Kraainemin (Belgia) 24.11.2006 antamalla määräyksellä.

24 Komissio maksoi 1.10.–31.12.2006 henkilöstösääntöjen 70 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun summan.

25 Se maksoi edesmenneen virkamiehen lapsille ja perillisille lisäksi 414 308,90 euron summan kuolemantapauksen yhteydessä maksettavana kertakorvauksena henkilöstösääntöjen 73 artiklan mukaisesti sekä 76 628,40 euron summan virkamiehen puolison kuoleman johdosta henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 25 artiklan nojalla.

26 Komissio myönsi neljälle lapselle 1.1.2007 alkaen oikeuden henkilöstösääntöjen 80 artiklassa tarkoitettuun lapseneläkkeeseen ja henkilöstösääntöjen liitteessä VII tarkoitettuun koulutuslisään.

27 Komissio myönsi edesmenneelle virkamiehelle kuoleman jälkeen ylennyksen palkkaluokan A*11 uratasolle 1 takautuvasti 1.9.2005 alkaen. Ylennys otettiin huomioon lapseneläkkeen ja kuolemantapauksen yhteydessä maksettavan kertakorvauksen laskemisessa.

28 Lisäksi komissio myönsi henkilöstösääntöjen 76 artiklan perusteella 14.5.2007 tekemällään päätöksellä kullekin lapselle heidän 19. ikävuoteensa saakka sosiaalisiin syihin perustuvan erityisen kuukausiavustuksen, joka vastasi suuruudeltaan yhdestä huollettavana olevasta lapsesta maksettavaa lisää.

29 Komissio järjesti laajentumisasioiden pääosaston aloitteesta Missir Mamachi di Lusignanon avioparin kuoleman vuosipäivänä 18.9.2007 muistoseremonian komission tiloissa. Muistoseremoniassa nimettiin edesmenneen virkamiehen mukaan kokoussali ja paljastettiin hänen nimeään kantava laatta.

30 Kantaja lähetti komission puheenjohtajalle 25.2.2008 päivätyn kirjeen, jossa hän aluksi kiitti komissiota 18.9.2007 pidetystä muistoseremoniasta ja ilmoitti tämän jälkeen olevansa eri mieltä neljälle lapsenlapselleen maksettujen summien suuruudesta ja tyytymätön siihen, että komissio ei ollut antanut lupaa palkata pysyvää taloudenhoitajaa tai kotiapulaista, joka olisi hänen mielestään ollut välttämätön, kun otetaan huomioon lastenlasten ja heidän isovanhempiensa iät. Kantaja tiedusteli tämän jälkeen komissiolta, oliko se jo aloittanut neuvottelut Marokon kanssa, jotta maa maksaisi riittävän korvauksen, joka olisi enemmän kuin Marokon tuomioistuimen Euroopan unionille symbolisesti myöntämä yksi dirhami. Lopuksi kantaja kiinnitti komission puheenjohtajan huomion vastaukseen, jonka ulkosuhteista vastaava komission jäsen Ferrero-Waldner oli antanut 6.8.2007 Euroopan parlamentin jäsenen Coûteaux'n kirjalliseen kysymykseen (25.6.2007 esitetty kirjallinen kysymys P-3367/07, EUVL C 45, 16.2.2008, s. 179), joka koski "ulkosuhteista vastaavan pääosaston toimihenkilön murhaa Marokossa" (jäljempänä 6.8.2007 annettu kirjallinen vastaus). Kantajan mukaan riittäviä turvallisuustoimenpiteitä, joita komissio tavanomaisesti toteuttaa ja joihin viitattiin ulkosuhteista vastaavan komission jäsenen vastauksessa, ei ollut toteutettu ennen kaksoissurmaa. Komissio on kantajan mielestä näin ollen syyllistynyt vakavaan laiminlyöntiin, jonka perusteella alaikäisille lapsille olisi maksettava korvaus, joka on vähintään yhtä suuri kuin se yhteenlaskettu palkka, jonka surmattu virkamies olisi saanut ennakoituun eläkkeelle jäämiseensä mennessä vuonna 2032 eli 26 vuoden ajalta.

31 Henkilöstöasioista vastaava komission varapuheenjohtaja Kallas vastasi kantajalle 11.6.2008 päivätyllä kirjeellä. Kallas korosti kirjeessään, ettei Marokon viranomaisten voitu todeta syyllistyneen laiminlyöntiin tai virheelliseen toimintaan ja etteivät edellytykset korvauksen saamista koskevien diplomaattisten neuvottelujen käynnistämiseksi Marokon kanssa täyttyneet. Hän ilmoitti, että komission toteuttamat toimenpiteet henkilöstön suojelemiseksi olivat Rabatin edustuston turvallisuusolojen mukaiset eikä kantajan 25.2.2008 päivätyssä kirjeessä tästä syystä esittämää vahingonkorvausvaatimusta voitu hyväksyä. Kallas täsmensi, että komission jo suorittamat maksut (kuolemantapauksen yhteydessä maksettavana kertakorvauksena ja tapaturmavakuutuksen johdosta maksettu 490 937,30 euroa, 4 376,82 euroa kuussa lapseneläkkeenä ja koulutuslisinä, 2 287,19 euroa kuussa verohelpotuksineen huollettavana olevasta lapsesta maksettavina lisinä ja 1 332,76 euroa kuussa erityisenä kuukausiavustuksena eli kustakin lapsesta maksettavana ylimääräisenä lisänä) oli laskettu oikein.

32 Komission jäsen ilmoitti tässä 11.6.2008 päivätyssä kirjeessä kantajalle kuitenkin, että tapauksen erittäin traagisten olosuhteiden vuoksi komissio oli päättänyt täydentävästä toimenpiteestä, jonka nojalla se korotti poikkeuksellisesti henkilöstösääntöjen 76 artiklan nojalla maksettavia summia. Kullekin lapsenlapselle myönnettiin siis 4.7.2008 tehdyllä päätöksellä 1.8.2008 lähtien 19 ikävuoteen saakka kuukausittainen ylimääräinen lisä, joka vastasi kahdesta huollettavana olevasta lapsesta maksettavaa lisää. Komission edesmenneen virkamiehen lapsille maksama kuukausittainen summa nousi siis tämän päätöksen johdosta yli 9 800 euroon (9 862 euroa helmikuussa 2009).

33 Kantaja valitti 11.6.2008 päivätystä kirjeestä 10.9.2008 päivätyllä kirjeellään henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan perusteella. Valituksessaan hän väitti, että komissio oli vastuussa virheestä, sillä se oli laiminlyönyt henkilöstönsä suojelua koskevan velvollisuuden. Kantaja väitti lisäksi, että komissio oli myös tuottamuksesta riippumattomassa vastuussa lainmukaisesta toimesta aiheutuneesta vahingosta. Kantaja vetosi vielä toissijaisesti henkilöstösääntöjen 24 artiklaan, jonka nojalla yhteisöt ovat velvollisia korvaamaan yhteisvastuullisesti kolmannen niiden virkamiehelle aiheuttamat vahingot.

34 Nimittävä viranomainen hylkäsi valituksen 3.2.2009 tekemällään päätöksellä.

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet

35 Kantaja vaatii, että virkamiestuomioistuin

— kumoaa nimittävän viranomaisen 3.2.2009 tekemän päätöksen

— velvoittaa komission maksamaan Alessandro Missir Mamachi di Lusignanon oikeudenomistajille

— vahingonkorvauksena aineellisesta vahingosta 2 552 837,96 euron suuruisen korvauksen, joka vastaa edesmenneen virkamiehen 26 vuoden palkkaa, siten että palkka arvioidaan uudelleen ottaen huomioon kyseisen virkamiehen uranäkymät

— 250 000,00 euron suuruisen korvauksen vahingonkorvauksena uhrille ennen tämän kuolemaa aiheutetusta henkisestä kärsimyksestä

— 1 276 512,00 euron suuruisen korvauksen uhrin lapsille aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä, kun nämä joutuivat todistamaan vanhempiensa traagisen surmaamisen

— velvoittaa komission maksamaan 212 752,00 euron suuruisen korvauksen kantajalle hänelle uhrin isän ominaisuudessa aiheutuneesta henkisestä kärsimyksestä

— velvoittaa komission maksamaan ”tällä välin kertyvät hyvityskorot ja viivästyskorot”

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

36 Komissio vaatii, että virkamiestuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

37 Kantaja täsmensi 15.12.2009 pidetyssä istunnossa vahingonkorvausvaatimustensa laajuutta esittämällä kaksi taulukkoa. Komissio ei vastustanut näiden asiakirjojen ottamista asiakirjavihkoon. Ensimmäisessä taulukossa tehdään yhteenveto kantajan vahingonkorvausvaatimuksista. Siinä arvioidaan uudelleen väitetyn aineellisen vahingon suuruus. Tätä kanteessa alustavasti 2 552 837,96 euron suuruiseksi arvioitua summaa on taulukossa korotettu komission vastineessaan esittämien lukujen johdosta ja niiden ylennysten perusteella, joihin kantajan pojalla olisi voinut olla oikeus uransa aikana, yhteensä 3 975 329 euroon. Kantaja väittää toisen taulukon perusteella, että komission edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajille jo maksamista ja tulevaisuudessa maksettavista summista ainoastaan henkilöstösääntöjen 73 artiklan nojalla maksettu 414 308 euron summa voidaan katsoa maksetuksi virkamiehen perillisille aiheutuneesta vahingosta, sillä muut komission mainitsemat summat ovat kantajan mukaan luonteeltaan pelkkiä sosiaaliturvavakuutuksesta maksettavia suorituksia.

38 Suullista käsittelyä varten laaditussa valmistelevassa kertomuksessa virkamiestuomioistuin ilmoitti asianosaisille, että sen selvittämiseksi, oliko komissio noudattanut asianmukaisesti velvoitettaan varmistaa kantajan pojan ja tämän perheen turvallisuus, oli tukeuduttava henkilöstösääntöjen 1e artiklan 2 kohtaan, jossa ”asianmukaisten turvallisuusnormien” osalta viitataan perustamissopimuksen mukaisesti näillä aloilla hyväksyttyihin toimenpiteisiin sovellettaviin vähimmäisvaatimuksiin, joihin kuuluvat direktiivissä 89/391 mainitut vähimmäisvaatimukset. Virkamiestuomioistuin kehotti asianosaisia selventämään suullisissa lausumissaan, kuinka nämä säännökset niiden mielestä vaikuttivat sopimussuhteen ulkopuolisen hallinnon vastuun syntymistä koskevien edellytysten tarkasteluun käsiteltävässä riita-asiassa.

39 Suullista käsittelyä varten laaditussa valmistelevassa kertomuksessa virkamiestuomioistuin pyysi muun muassa komissiota täsmentämään, mikä oli sen yksiköiden vahvistama riskitaso Marokossa työskentelevien virkamiesten osalta vuonna 2006 ja edellyttikö tälle maalle vahvistettu riskitaso joitakin erityisiä turvallisuustoimenpiteitä ulkosuhteiden pääosaston sisäisten ohjeiden tai muiden tekstien nojalla. Kantaja väitti nimittäin kirjallisissa lausunnoissaan (25.2.2008 päivätty kirje, 10.9.2008 tehty valitus ja kannekirjelmä) viitatessaan Ferrero-Waldnerin parlamentin jäsenen kysymykseen 6.8.2007 antamaan kirjalliseen vastaukseen, että turvallisuus- ja suojelutoimenpiteitä oli suositeltu voimakkaasti ja niitä sovellettiin kolmansissa maissa sijaitsevien komission edustustojen henkilöstön asunnoissa ja että näitä toimenpiteitä ei ollut toteutettu käsiteltävässä asiassa. Kannekirjelmän liitteenä olevassa raportissa, jonka oli laatinut 4.10.2006 kaksi ulkosuhteiden pääosaston sekä henkilöstön ja hallinnon pääosaston turvallisuudesta vastaavien yksikköjen vastuuhenkilöä, jotka oli lähetetty Rabatiin pian kantajan pojan ja miniän surman jälkeen, todettiin lisäksi seuraavaa: ”Rabatin edustustoon ja henkilöstön asuntoihin liittyvät turvallisuusolosuhteet on luettu ryhmään [III] jo usean kuukauden ajan. Tämä edellyttää siis lähetetyn henkilöstön asuntojen vartiointia.”

40 Komissio ei vastannut 15.12.2009 pidetyssä istunnossa antamissaan suullisissa lausumissa suoraan sille esitettyihin kahteen kysymykseen, jotka on mainittu edellisen kohdan ensimmäisessä virkkeessä. Se korosti, että 6.8.2007 annettu kirjallinen vastaus, jossa selvennettiin edustustoissa toteutettavia toimenpiteitä vuonna 2007, oli annettu lähes vuosi kaksoissurman jälkeen, eikä vastaus siksi ollut merkityksellinen käsiteltävän asian kannalta.

41 Komissio vastasi virkamiestuomioistuimen sille esittämään kysymykseen, joka koski kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen virkamiehiin vuonna 2006 sovellettuja turvallisuustoimenpiteitä koskevien sisäisten sääntöjen olemassaoloa, ja totesi, ettei tällä alalla ollut olemassa mitään sitovaa tekstiä ja että toimielimen velvollisuus varmistaa edustustoissa työskentelevän henkilöstönsä suojelu perustui ainoastaan hyvän hallinnon periaatteeseen, sillä toimielimellä oli tässä suhteessa laaja harkintavalta. Komissio katsoi, että direktiivissä 89/391 tarkoitettiin ainoastaan työntekijöiden työpaikkoja, joten sillä ei voinut olla merkitystä käsiteltävässä riita-asiassa, joka koski virkamiehen yksityisasunnon turvallisuutta. Komissio täsmensi, että 26.4.2006 tehdyn päätöksen tarkoituksena oli saattaa tämä direktiivi osaksi komission yksiköiden sisäisiä sääntöjä. Muihin kysymyksiin antamissaan vastauksissa komissio korosti, ettei velvollisuus toteuttaa tiettyjä suojelutoimenpiteitä koske edustustojen virkamiesten yksityisasuntoja.

42 Istunnossa käydyissä keskusteluissa ilmeni tämän jälkeen yhtäältä, että komission yksiköt luokittelevat tiettyjen kriteerien perusteella ne kolmannet maat, joissa edustustoja sijaitsee, kyseessä olevien valtioiden riskitason mukaan (vähäinen, kohtalainen, korkea), ja toisaalta, että Marokko oli vuonna 2006 luokiteltu korkean riskitason maaksi. Komissio myönsi myös, että korkean riskitason mukaiset turvallisuustoimenpiteet oli toteutettava ja pantava täytäntöön kyseisissä edustustoissa.

43 Osa 15.12.2009 pidetystä istunnosta järjestettiin komission pyynnöstä suljetuin ovin, mitä kantaja ei vastustanut. Suljetuin ovin pidetyn istunnon aikana komissio esitti virkamiestuomioistuimelle ja kantajalle joitakin täydentäviä selvityksiä muttei kuitenkaan maininnut edellisessä kohdassa tarkoitettuja turvallisuustoimenpiteitä koskevia tekstejä tai asiakirjoja niiden oikeudellisesta arvosta tai muodosta riippumatta (päätökset, sisäiset ohjeet, suositukset ym.). Komissio kertoi lisäksi vuoden 2006 alkupuolella Rabatissa toteutetuista turvallisuustarkastuksista ja -selvityksistä, jotka koskivat ainoastaan edustuston tiloja eivätkä edustuston virkamiesten käyttöön annettuja 18:aa pysyvää asuntoa.

44 Virkamiestuomioistuin katsoi, ettei se tuntenut asiaa riittävästi komission istunnossa antamien vastausten perusteella, joten se kehotti 22.1.2010 antamallaan määräyksellä komissiota esittämään ne tekstit tai asiakirjat niiden oikeudellisesta arvosta tai muodosta riippumatta, joissa täsmennetään Rabatin edustuston osalta vuonna 2006 suositellut/suunnitellut/määrätyt turvallisuustoimenpiteet, jotka vastasivat Marokon tuolloista riskitasoa, Rabatissa vuoden 2006 alkupuolella toteutettuja

turvallisuustarkastuksia ja -selvityksiä koskevat mahdolliset raportit ja näiden tarkastusten ja selvitysten sisältöön ja tuloksiin liittyvät asiakirjat sekä komission ja kiinteistön omistajan välillä tehdyn tilapäistä asuntoa koskevan vuokrasopimuksen ja 26.4.2006 tehdyn päätöksen.

45 Komissio toimitti pyydetyt asiakirjat 12.2.2010 päivätyllä kirjeellä ja täsmensi, että yksi niistä – 6.6.2006 päivätty muistio, jonka Marokon edustuston päällikkö osoitti ulkosuhteiden pääosaston turvallisuuskysymyksistä vastaavalle ulkosuhdeyksikön johtajalle ja jonka liitteenä oli alueellisesta turvallisuudesta vastaavan henkilön tarkastusraportti – voitiin antaa kantajan asianajajien tutustuttavaksi ainoastaan virkamiestuomioistuimen kirjaamon tiloissa, eikä siitä saanut ottaa jäljennöksiä. Komissio mainitsi samassa kirjeessä myös kahdesta muusta asiakirjasta, joita se ei mielestään voinut toimittaa niiden ”Rajoitettu/EU”-luokituksen vuoksi ja joita se ei myöskään pitänyt asian ratkaisun kannalta merkityksellisinä mutta jotka se kuitenkin oli valmis toimittamaan ainoastaan virkamiestuomioistuimelle sillä ehdolla, että se noudattaisi tiukasti komission sisäisten menettelysääntöjen muuttamisesta 29.11.2001 tehdyllä komission päätöksellä 2001/844/EY, EHTY, Euratom (EYVL L 317, s. 1) vahvistettuja turvatoimia täysin vastaavia turvatoimia.

46 Virkamiestuomioistuin katsoi, että toinen ”Rajoitettu/EU”-luokitelluista asiakirjoista, jota komissio kuvasi ”[henkilöstön ja hallinnon pääosaston turvallisuusyksikön] normeja ja kriteereitä koskevan asiakirjan otteeksi, joka koski pysyviin asuntoihin sovellettavia ryhmän III turvallisuustoimenpiteitä”, saattoi olla asian ratkaisun kannalta erittäin merkityksellinen. Näin ollen virkamiestuomioistuin kehotti komissiota 17.3.2010 antamallaan määräyksellä toimittamaan sille tämän asiakirjan. Virkamiestuomioistuin täsmensi määräyksessään turvatoimet, joita tähän asiakirjaan tutustumisessa noudatettaisiin, ja ilmoitti, että asiakirjaan saisivat tutustua ainoastaan kirjaaja ja ratkaisukokoonpanoon kuuluvat tuomarit vain kirjaamon tiloissa, joissa asiakirjaa myös säilytettäisiin, ja että kantajalla tai hänen asianajajallaan ei olisi oikeutta tutustua siihen.

47 Virkamiestuomioistuin ilmoitti 17.3.2010 antamassaan määräyksessä, että jos se aikoisi ratkaista riita-asian tämän asiakirjan perusteella, olisi pohdittava menettelyn kontradiktorisen luonteen periaatteen ja työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan määräysten soveltamissääntöjä käsiteltävässä asiassa, sillä mainitut periaate ja määräykset voivat edellyttää, että kantaja saa tutustua ainakin osaan kyseisestä asiakirjasta. Virkamiestuomioistuin totesi tästä, että se, että kyseisellä asiakirjalla on ”Rajoitettu/EU”-turvaluokitus, joka on päätöksessä 2001/844 tarkoitetuista suojaustasoista alhaisin, ei sinänsä voi olla ehdoton peruste evätä kantajan oikeus tutustua asiakirjaan. Virkamiestuomioistuin totesi nimittäin ensinnäkin, että ”Rajoitettu/EU”-luokitellut asiakirjat eivät kuulu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) 9 artiklassa tarkoitettuihin ”arkaluonteisiin asiakirjoihin”, ja päätteli tästä, että tällaiseen asiakirjaan voidaan näin ollen soveltaa kyseisellä asetuksella perustettua yleisesti sovellettavaa järjestelmää, jonka mukaan toimielinten asiakirjoihin voi tutustua asetuksen 4 artiklassa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Virkamiestuomioistuin huomautti toiseksi, että päätöksessä 2001/844 säädetään, että asiakirjan luovuttaja voi päättää turvaluokitellun asiakirjan turvaluokan alentamisesta tai poistamisesta.

48 Komissio lähetti 30.3.2010 päivätyllä sinetöidyllä kirjeellä, joka oli osoitettu henkilökohtaisesti virkamiestuomioistuimen kirjaajalle ja varustettu vastaanottoilmoituksella, viisi sivua käsittävän asiakirjan, johon sisältyivät otteet normeja ja kriteerejä koskevasta vuoden 2006 asiakirjasta ”Document sur les Normes et Critères” (”N & C édition 2006/ DS3/A.W”, jäljempänä turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskeva vuoden 2006 asiakirja), jossa käsiteltiin erityisesti edustustojen henkilöstön käyttöön annettujen asuntojen (”staff houses”) turvallisuustoimenpiteitä. Komissio korosti samassa kirjeessään, että asiakirjan toimittamisen tarkoituksena oli ”ainoastaan antaa virkamiestuomioistuimelle mahdollisuus todentaa sen luottamuksellinen luonne työjärjestyksen 44 artiklan 2 kohdan nojalla”. Se toisti, että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskeva vuoden 2006 asiakirja ei sen mielestä ollut merkityksellinen riita-asian ratkaisun kannalta, sillä se koski ainoastaan kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen henkilöstön käyttöön annettuja pysyviä asuntoja eikä tilapäisiä asuntoja. Komissio painotti lisäksi, että kyseisen asiakirjan turvaluokkaa ei missään

tapauksessa poistettaisi eikä sitä saisi antaa edes osittain kantajan tutustuttavaksi, sillä tällainen paljastaminen voisi vaarantaa kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen virkamiesten turvallisuuden. Komissio huomautti, ettei asetusta N:o 1049/2001 sovelleta vireillä olevaan menettelyyn ja että kieltäytyminen asiakirjan toimittamisesta kantajalle on joka tapauksessa perusteltua mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Komissio ilmoitti kuitenkin, että jos virkamiestuomioistuin katsoisi asiakirjan olevan merkityksellinen riita-asian ratkaisun kannalta, virkamiestuomioistuimen olisi pohdittava yhdessä komission kanssa menettelytapoja, joilla sovitetaan yhteen kontradiktorisen menettelyn periaate ja kyseisessä asiakirjassa olevien tietojen luottamuksellisuuden suoja ”esimerkiksi toimittamalla asiakirjasta lyhennelmä (ks. asia 155/79, AM & S v. komissio, määräys 4.2.1981), johon ainoastaan kantajan asianajaja voisi tutustua asiassa F-2/07 [Matos Martins v. komissio, tuomio 15.4.2010] vahvistettujen menettelysääntöjen mukaisesti”.

49 Komission 30.3.2010 päivätty kirje saapui virkamiestuomioistuimen kirjaajalle 31.3.2010. Ratkaisukokoonpanon jäsenet tutustuivat kirjaamon tiloissa turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteisiin.

50 Kantajan asianajaja tutustui virkamiestuomioistuimen kirjaamossa edellä 45 kohdan ensimmäisessä virkkeessä mainittuun asiakirjaan. Kantajan asianajaja ei saanut lupaa tutustua turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteisiin.

51 Kantaja esitti 12.4.2010 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa asiakirjoista, jotka komissio oli toimittanut 22.1.2010 annetun määräyksen johdosta, ja erityisesti asiakirjasta, johon se oli tutustunut virkamiestuomioistuimen kirjaamossa. Kantaja korosti kirjeessään, että asiakirjat osoittivat, että komissiolla oli velvollisuus varmistaa myös Marokossa työskentelevän henkilöstön tilapäisten asuntojen turvallisuus ja että toimenpiteisiin, joita komission oli toteutettava, kuului etenkin vartiointiliikkeen toteuttama pysyvä ammatillinen vartiointipalvelu. Käsiteltävässä asiassa ei ollut otettu käyttöön tällaista vartiointia, vaikka siihen olisi mennyt vain muutama päivä. Tällainen turvallisuustoimenpide olisi varmasti estänyt tappajaa tekemästä rikoksiaan tai sen ansiosta paikalle olisi ainakin saatu pikaisesti apua, jolloin kantajan poika olisi voinut säilyä hengissä.

52 Virkamiestuomioistuin määräsi 20.5.2010 antamallaan määräyksellä komission toimittamaan turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevasta vuoden 2006 asiakirjasta toisen otteen, joka koski ryhmään II tai III (kohtuullinen tai korkea riskitaso) kuuluvissa kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen henkilöstön asuntoihin sovellettavia metallitankojen asennusvaatimuksia (”installation requirements for grids”). Virkamiestuomioistuin täsmensi määräyksessään, että asiakirjan toimittamisessa ja siihen tutustumisessa noudatettaisiin samoja edellytyksiä, jotka vahvistettiin virkamiestuomioistuimen 17.3.2010 antamassa määräyksessä.

53 Komissio esitti 2.6.2010 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa kantajan 12.4.2010 päivätystä kirjeestä. Komissio korosti huomautuksissaan (joiden 57–60 kohtaan ainoastaan kantajan asianajaja saattoi tutustua kirjaamon tiloissa), että sillä on laaja harkintavalta ja ainoastaan yleinen huolellisuusvelvollisuus edustustossa työskentelevien virkamiesten yksityisasuntojen osalta. Komissio mukaan se voi olla sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa ainoastaan sellaisen oikeussäännön, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeisestä rikkomisesta. Sen mielestä 26.4.2006 tehtyä päätöstä sovelletaan ainoastaan työpaikkoihin, eikä siinä siis säädetä mistään edustustoissa työskentelevän henkilöstön pysyviä tai tilapäisiä asuntoja koskevista turvallisuustoimenpiteistä. Pysyvien asuntojen turvallisuustoimenpiteisiin viitataan ainoastaan ulkosuhteiden pääosaston käsikirjassa, joka oli komission 12.2.2010 päivätyn kirjeen liitteenä. Käsikirja sisältää kuitenkin pelkän edustustojen päälliköille osoitetun yleisen suosituksen asuntojen suojelusta, ja siinä jätetään hallinnolle laaja harkintavalta suojelun toteuttamistavassa. Kantajan pojan asunto oli ainoastaan tilapäinen, joten oikeussäännössä ei määrätty mistään erityisestä turvallisuustoimenpiteestä. Kantajan poika oli lisäksi suostunut muuttamaan asuntoon perheensä kanssa. Tilapäinen asunto oli komission mukaan joka tapauksessa turvallinen ja siihen sovellettiin riittäviä turvallisuustoimenpiteitä, joita Marokon alhainen rikollisuustilanne edellytti, eli vartiointipalvelua, joka vastaa turvallisuusnormeja ja -kriteereitä

koskevassa vuoden 2006 asiakirjassa tarkoitettua pysyvien asuntojen vartiointipalvelua. Vaikka oletettaisiin, että komissio olisi syyllistynyt laiminlyöntiin, kantaja ei ollut osoittanut, että vahinko olisi aiheutunut suoraan moititusta toimimattomuudesta.

54 Komissio toimitti 8.6.2010 päivätyllä kirjeellään turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevasta vuoden 2006 asiakirjasta otteen, jossa käsitellään metallitankojen asennusvaatimuksia. Tässä kirjeessä komissio korosti, että toisin kuin virkamiestuomioistuin oli todennut 20.5.2010 antamassaan määräyksessä, turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan 54.3 osassa tarkoitettuja metallitankojen asennusvaatimuksia sovelletaan ainoastaan ryhmään III – ei ryhmään II – kuuluvien edustustojen henkilöstön pysyviin asuntoihin.

55 Ratkaisukokoonpanon jäsenet tutustuivat kirjaamon tiloissa turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteeseen, joka koski metallitankojen asennusvaatimuksia.

56 Virkamiestuomioistuin ilmoitti 2.7.2010 päivätyllä kirjeellään asianosaisille pitävänsä turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteita merkityksellisinä riita-asian ratkaisun kannalta. Komission 30.3.2010 päivätyssä kirjeessään tekemän ehdotuksen mukaisesti virkamiestuomioistuin ilmoitti asianosaisille, että se aikoo laatia yhteenvedon näistä otteista ja ottaa sen asiakirjavihkoon. Se täsmensi, että yhteenveto sisältäisi kyseisestä asiakirjasta joitakin kohtia (jotka olivat sivuilla 37, 140 ja 142 eli kolmella sivulla komission virkamiestuomioistuimelle toimittamista seitsemästä sivusta). Asianosaisia kehotettiin esittämään huomautuksensa 2.7.2010 päivätystä kirjeestä.

57 Komissio ilmoitti 9.7.2010 päivätyllä kirjeellä saaneensa virkamiestuomioistuimen 2.7.2010 päivätyn kirjeen ja täsmensi, että kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen virkamiesten turvallisuuden suojelua koskevista pakottavista syistä, joihin se oli jo viitannut 30.3. ja 8.6.2010 päivätyissä kirjeissään, se saattoi hyväksyä ainoastaan, että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan yhteenvedossa viitataan asiakirjan kyseisten kohtien aiheeseen, mutta se ei saa sisältää otteita tästä asiakirjasta. Vastauksessaan virkamiestuomioistuimen pyyntöön komissio täsmensi 22.9.2010 päivätyssä kirjeessään, millainen merkityksellisten kohtien ”aiheesta” laaditun yhteenvedon olisi sen mielestä oltava, ja antoi esimerkin turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan sivulla 140 olevan 54.3 osan hyväksyttävästä yhteenvedosta.

58 Kantaja ilmoitti 13.7.2010 päivätyllä kirjeellä virkamiestuomioistuimelle hyväksyvänsä sen, että tämä laatii yhteenvedon turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteista.

59 Virkamiestuomioistuin toimitti 6.10.2010 päivätyllä kirjeellään komissiolle luonnoksen turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan sivujen 37, 140 ja 142 merkityksellisten kohtien yhteenvedosta, joka ei sisältänyt otteita asiakirjasta vaan jossa ainoastaan viitattiin näiden kohtien aiheeseen, kuten komissio oli ehdottanut.

60 Virkamiestuomioistuin tiedusteli 6.10.2010 päivätyllä kirjeellään kantajalta, halusiko hän pysyä nimettömänä. Kantaja ei vastannut tiedusteluun.

61 Komissio esitti 19.10.2010 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa yhteenvetoluonnoksesta ja pyysi virkamiestuomioistuinta poistamaan luonnoksen otsikosta maininnan, joka koski turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan sivua 37.

62 Virkamiestuomioistuin noudatti komission pyyntöä ja laati lopullisen yhteenvedon turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteista.

63 Yhteenveto toimitettiin komissiolle. Kantajan osalta yhteenveto annettiin ainoastaan kantajan asianajajan tutustuttavaksi 30.11.2010 virkamiestuomioistuimen kirjaamon tiloissa.

64 Virkamiestuomioistuin katsoi 15.12.2009 pidetyn istunnon jälkeen toimitettujen tietojen johdosta, että on pidettävä toinen istunto.

65 Toista suullista käsittelyä varten laaditussa valmistelevassa kertomuksessa virkamiestuomioistuin pyysi asianosaisia vastaamaan lausumissaan seuraaviin kysymyksiin:

”1. Menettelyä koskevat kysymykset:

a) Kantaja ei vaatinut henkilöstösääntöjen 90 artiklan 1 kohdan nojalla esittämässään vahingonkorvausvaatimuksessa korvauksia henkisestä kärsimyksestä; onko hänellä oikeus esittää tällaisia vahingonkorvausvaatimuksia virkamiestuomioistuimessa?

b) Kuuluuko turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskeva vuoden 2006 asiakirja asiaa koskeviin oikeussääntöihin?

c) Voiko virkamiestuomioistuin ottaa tämän asiakirjan merkitykselliset otteet huomioon arvioidessaan, onko komissio tehnyt virheen käsiteltävässä asiassa, siitä huolimatta, että otteet voidaan antaa kantajan tutustuttavaksi ainoastaan lyhyen yhteenvedon muodossa turvallisuuteen liittyvien oikeutettujen syiden vuoksi? Onko virkamiestuomioistuin poikennut käsiteltävän asian olosuhteissa työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan määräyksistä, kun se on pyrkinyt saavuttamaan asianmukaisen tasapainon asiakirjan luottamuksellisuuden suojaamisen ja tehokasta tuomioistuinvalvontaa koskevan kantajan oikeuden välillä (ks. analogisesti [asia A ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.2.2009, nro 3455/05], 205–208 kohta)?

2. Pääasiaa koskevat kysymykset:

a) Mikä on turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan oikeudellinen ulottuvuus?

b) Tekikö komissio virheen niiden turvallisuustoimenpiteiden toteuttamisessa, joita oli sovellettava kantajan pojan käyttöön annettuun tilapäiseen asuntoon?

c) Onko komission mahdollisen virheen ja väitetyn vahingon välinen syy-yhteys välitön ja varma?

d) Jos oletetaan, että komissio on tehnyt virheen, josta se on vastuussa, voidaanko sitä pitää vastuussa kaikesta aiheutuneesta vahingosta vai ainoastaan osasta vahinkoa uhrien mahdollisen virheen tai kolmannen aiheuttaman vahingon vuoksi?

e) Onko toimielin korvannut riittävästi sen osan vahingosta, joka on välittömässä yhteydessä komission virheeseen?”

66 Komissio esitti ennen istuntoa 26.11.2010 päivätyllä kirjeellä suullista käsittelyä varten laaditusta valmistelevasta kertomuksesta joitakin huomautuksia, jotka koskivat kertomuksen 1 kohdan c alakohdassa esitettyä kysymystä. Komissio korosti etenkin, että sen mielestä asianmukainen tasapaino turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan luottamuksellisuuden suojaamisen tarpeen ja kantajan puolustautumisoikeuksien välillä oli saavutettu virkamiestuomioistuimen laatiman yhteenvedon avulla. Virkamiestuomioistuin ei siis voi perustaa asiakirja-aineiston analyysiä niihin turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteisiin, jotka eivät sisälly yhteenvetoon, sillä muuten se rikkoo työjärjestyksensä 44 artiklan 1 kohtaa. Jos virkamiestuomioistuin kuitenkin katsoo, että komission sille toimittamat turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteet sisältävät tietoja, joita ei ole mainittu yhteenvedossa, komissio ilmoitti olevansa

valmis pohtimaan, voisiko virkamiestuomioistuin täydentää yhteenvetoa ennen toista istuntoa siten, että se pyrkii edelleen saavuttamaan oikean tasapainon asiakirjan luottamuksellisuuden suojaamisen tarpeen ja kantajan puolustautumisoikeuksien välillä.

67 Virkamiestuomioistuin täsmensi asianosaisille 2.12.2010 faksilla lähetetyssä kirjeessä, että käsiteltävässä riita-asiassa ei ollut kyse oikean tasapainon saavuttamisesta asiakirjan luottamuksellisuuden suojaamisen ja kantajan puolustautumisoikeuksien välillä vaan asiakirjan luottamuksellisuuden suojaamisen ja tehokkaan oikeussuojan vaatimusten välillä, sillä kantajalla on oikeus tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan, kun hallinto ei luovuta kantajalle tiettyjä hänen asianajonsa kannalta tarpeellisia asiakirjoja. Virkamiestuomioistuin kehotti asianosaisia tutustumaan tältä osin asiassa C-438/04, Mobistar, 13.7.2006 annettuun tuomioon (40 kohta) ja asiassa C-450/06, Varec, 14.2.2008 annettuun tuomioon (52 ja 53 kohta ja tuomiolauselma). Virkamiestuomioistuin kehotti lisäksi komissiota ilmoittamaan ennen istuntoa, hyväksyykö se, että yhteenvedossa mainitaan yksityiskohtaisesti ne turvallisuustoimenpiteet (vartiointipalvelun, hälytysjärjestelmän, hälytyspainikkeiden ja ikkunoiden suojatankojen ominaisuudet), jotka on vahvistettu turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevassa vuoden 2006 asiakirjassa ryhmän III riskitasoon kuuluvien edustustojen henkilöstön asuntoja varten. Virkamiestuomioistuin täsmensi, että ainoastaan kantajan asianajajalla on oikeus tutustua uuteen yhteenvetoon.

68 Komissio vastasi virkamiestuomioistuimen kirjaamoon 3.12.2010 faksilla saapuneella kirjeellä, ettei se voi hyväksyä sitä, että yhteenvedossa mainitaan yksityiskohtaisesti turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevassa vuoden 2006 asiakirjassa vahvistetut turvallisuustoimenpiteet.

69 Kantaja huomautti virkamiestuomioistuimen kirjaamoon 6.12.2010 faksilla saapuneella kirjeellä, että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskeva vuoden 2006 asiakirja oli merkityksellinen riita-asian ratkaisun kannalta. Kantaja ilmoitti, että yhteenveto, johon hänen asianajajansa oli saanut tutustua, liittyi ainoastaan kyseisen asiakirjan aiheeseen eikä siinä käsiteltyjen turvallisuustoimenpiteiden sisältöön, minkä jälkeen hän pyysi saada tutustua asiakirjan merkityksellisiin otteisiin edes asianajajansa välityksellä, jotta taattaisiin hänen oikeutensa tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisesti. Kantaja korosti, että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan turvaluokitustasolla, joka oli päätöksessä 2001/844 säädetyistä turvaluokitustasoista alhaisin, ei sen mielestä voida perustella sitä, että komissio kieltäytyi myöntämästä oikeutta tutustua asiakirjoihin. Kilpailuoikeuden alalla ”Rajoitettu/EU”-luokitellut asiakirjat ovat tavanomaisesti menettelyn asianosaisten saatavilla tiettyjen välttämättömien suojaustoimenpiteiden rajoissa (kopiointikielto, tutustumisoikeus ainoastaan asianosaisten asianajajilla). Jos virkamiestuomioistuin katsoo, ettei se voi täydentää jo laadittua yhteenvetoa eikä toimittaa kantajalle turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteita, sen olisi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön (edellä 67 kohdassa mainitussa asiassa Varec annettu tuomio) nojalla ja työjärjestyksensä 44 artiklan 1 kohdasta poiketen ratkaistava asia ottaen huomioon sen hallussa olevat kyseisen asiakirjan merkitykselliset otteet, eikä se saisi ratkaista asiaa ainoastaan yhteenvedon perusteella.

70 Toinen istunto pidettiin 8.12.2010. Komissio ilmoitti istunnossa, että jos turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevaa vuoden 2006 asiakirjaa sovelletaan virkamiestuomioistuimen mukaan tilapäisiin asuntoihin, se hyväksyy sen, että virkamiestuomioistuin ratkaisee asian ottaen huomioon asiakirjan merkitykselliset otteet pelkän yhteenvedon sijasta.

Oikeudellinen arviointi

I *Kanteen kohde*

71 Sikäli kun kantaja vaatii muodollisesti nimittävän viranomaisen 3.2.2009 tekemän päätöksen kumoamista, on muistettava, että tällainen päätös, jolla hallinto on ottanut kantaa kantajan vahingonkorvausvaatimuksiin, on olennainen osa virkamiestuomioistuimessa nostettua vahingonkorvauskannetta edeltävää hallinnollista menettelyä, jonka ainoana tarkoituksena on antaa kantajalle mahdollisuus esittää virkamiestuomioistuimessa vahingonkorvausvaatimus. Kantajan esittämiä kumoamisvaatimuksia ei näin ollen voida tarkastella itsenäisesti suhteessa vahingonkorvausvaatimuksiin (ks. vastaavasti asia T-90/95, Gill v. komissio, tuomio 18.12.1997, 45 kohta).

72 Kannetta on siis tarkasteltava siten, että sen ainoana tavoitteena on saada hyvitys vahingosta, joka edesmenneelle virkamiehelle ja hänen lapsilleen on komission toiminnan takia aiheutunut.

II *Tutkittavaksi ottaminen*

A *Asianosaisten lausumat*

73 Komissio on esittänyt useita oikeudenkäyntiväitteitä.

74 Komissio väittää ensiksi, että kantaja vaati henkilöstösääntöjen 90 artiklan 1 kohdan mukaisesti 25.2.2008 esittämässään vahingonkorvausvaatimuksessa korvausta ainoastaan aineellisesta vahingosta eikä vaatinut korvauksia henkisestä kärsimyksestä. Kannetta ei siten voida ottaa käsiteltäväksi, koska sillä pyritään saamaan korvausta edesmenneen virkamiehen, hänen lastensa ja kantajan henkisistä kärsimyksistä.

75 Komissio väittää toiseksi edesmenneen virkamiehen henkisistä kärsimyksistä yhtäältä, että henkilöstösääntöjen 73 artiklassa ei uhria lueta kuuluvaksi oikeudenomistajiin. Uhri ei siten voisi pätevästi vedota vahinkoon EY 236 artiklaan perustuvassa sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevassa kanteessa. Koska edesmennyt virkamies ei ole oikeudenomistaja henkilöstösääntöjen 73 artiklan nojalla, kantajalle ei myöskään voi siirtyä mitään oikeutta adage nemo dat quod non habet -periaatteen mukaan. Toisaalta EY 236 artiklan perusteella nostetussa vahingonkorvauskanteessa voidaan vaatia lisäkorvausta ainoastaan henkilöstösääntöjen 73 artiklassa tarkoitetulle vahingonkorvaukselle ja tämä mahdollisuus on ainoastaan kyseisen määräyksen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä.

76 Komissio väittää kolmanneksi kantajan henkisistä kärsimyksistä, ettei tätä vahingon perustetta mainittu 10.9.2008 tehdyssä valituksessa, joten sitä ei voida ottaa käsiteltäväksi. Kantaja ei myöskään kuulu henkilöstösääntöjen 73 artiklassa tarkoitettuihin oikeudenomistajiin, joten hän ei voi pätevästi vedota vahinkoon EY 236 artiklassa tarkoitetun sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun yhteydessä.

77 Komissio väittää neljänneksi edesmenneen virkamiehen lasten henkisistä kärsimyksistä, ettei tällä perusteella voida tukea EY 236 artiklaan perustuvaa vahingonkorvauskannetta, koska uhrin lapset eivät henkilöstösääntöjen 73 artiklan mukaan ole oikeudenomistajia. Kantaja ei myöskään ole esittänyt vähäisintäkään näyttöä henkisistä kärsimyksistä.

78 Komissio väittää viidenneksi, ettei kantaja ole esittänyt mitään näyttöä sen väitteensä tueksi, että jos edesmennyt virkamies olisi jäänyt eloon, hän olisi jättänyt lapsilleen huomattavasti suuremman pääoman kuin minkä komissio maksoi henkilöstösääntöjen 73 artiklan nojalla, eikä myöskään ole täsmentänyt väitettään. Kantaja ei myöskään ole kertonut mahdollisista vaihtoehtoisista tulonlähteistä

(esimerkiksi tulot edesmenneen virkamiehen ja hänen puolisonsa mahdollisesta henkivakuutuksesta), jonka perusteella voitaisiin määrittää oikeudenomistajille, joiden laillinen edustaja kantaja on, tosiasiassa aiheutunut tulonmenetys.

79 Komissio väittää kuudenneksi, että kannekirjelmässä esitetty toinen kanneperuste, joka koskee komission tuottamuksesta riippumatonta vastuuta lainmukaisesta toimesta, ja kolmas kanneperuste, joka koskee henkilöstösääntöjen 24 artiklassa tarkoitettua vastuuta, eivät kumpikaan sisältyneet 25.2.2008 esitettyyn vahingonkorvausvaatimukseen. Näiden kahden perusteen tueksi ei myöskään ole esitetty seikkoja, joiden perusteella väitetty vahinko voitaisiin arvioida määrällisesti, eikä kannekirjelmässä esitetä mitään näitä perusteita koskevia vaatimuksia. Kyseiset kanneperusteet on siis jätettävä tutkimatta.

80 Lopuksi komissio väittää, ettei kantaja ole esittänyt muilta edesmenneen virkamiehen lasten holhoojilta saatua valtuutusta, jonka nojalla hänellä on oikeus nostaa kanne lasten nimissä ja heidän puolestaan. Kantajalla ei siis ole asiavaltuutta.

B *Virkamiestuomioistuimen arviointi asiasta*

81 Aluksi on tutkittava tämän tuomion 74–77 kohdassa mainitut oikeudenkäyntiväitteet, jotka kaikki liittyvät kantajan vaatimuksiin henkisen kärsimyksen korvaamisesta.

82 Tältä osin on muistettava, että henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artiklassa tarkoitetussa muutoksenhakukeinojen järjestelmässä on niin, että kun kyseessä on puhtaasti vahingonkorvauskanne siinä mielessä, ettei se sisällä tietyn toimen kumoamista koskevia vaatimuksia vaan sen tarkoituksena on ainoastaan saada korvaus vahingosta, jonka väitetään aiheutuneen joukosta virheitä tai laiminlyöntejä, joita ei voida luokitella kantajalle vastaiseksi toimeksi, koska niillä ei ole mitään oikeusvaikutusta, hallinnollinen menettely on käynnistettävä asianomaisen nimittävälle viranomaiselle osoittamalla väitettyjen vahinkojen korvaamista koskevalla hakemuksella, minkä jälkeen on tarvittaessa tehtävä valitus hakemuksen hylkäämispäätöksestä, sillä muuten myöhempää kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi (ks. erityisesti asia T-44/93, Saby v. komissio, tuomio 13.7.1995, 31 kohta).

83 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka unionin tuomioistuimille esitetyillä vaatimuksilla on oltava sama kohde kuin valituksessa esitetyillä vaatimuksilla ja vaikka niissä esitetyillä riitauttamisperusteilla on oltava sama peruste kuin valituksessa esitetyillä riitauttamisperusteilla, näitä riitauttamisperusteita voidaan oikeudenkäynnin aikana kehittää esittämällä kanneperusteita ja perusteluita, jotka eivät välttämättä sisälly valitukseen mutta liittyvät siihen läheisesti (ks. esim. asia C-62/01 P, Campogrande v. komissio, tuomio 23.4.2002, 34 kohta).

84 Virkamiestuomioistuin on vastikään katsonut, että perusteen käsitettä on tulkittava laajasti (asia F-45/07, Mandt v. parlamentti, tuomio 1.7.2010, 119 kohta). Vaikka virkamiestuomioistuin on omaksunut tämän oikeuskäytännössä vallitsevan kannan kumoamiskanteiden yhteydessä, tämä ei kuitenkaan estä sen soveltamista vahingonkorvauskanteisiin, edellyttäen että noudatetaan viimeksi mainittujen oikeudenkäyntiasioiden erityispiirteitä. Puhtaasti vahingonkorvausasioissa perusteen käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty suhteessa edeltävässä kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettuihin ”riitauttamisperusteisiin” vaan suhteessa asianomaisen virkamiehen vahingonkorvausvaatimuksessaan esittämiin ”vahingon perusteisiin”. Nämä vahingon perusteet määrittävät virkamiehen hakeman korvauksen kohteen ja sitä kautta sen vaatimuksen kohteen, josta hallinnon on lausuttava.

85 Edeltävissä kolmessa kohdassa esitetyistä seikoista johtuu, että virkamiestuomioistuin voi ottaa tutkittavaksi eri vahingon perusteisiin perustuvia vahingonkorvausvaatimuksia ainoastaan, jos niitä on ensiksi edeltänyt hallinnolle osoitettu hakemus, jonka kohde on sama ja joka perustuu samoihin vahingon perusteisiin, ja sen jälkeen valitus, joka on tehty hallinnon mainitusta hakemuksesta tekemästä nimenomaisesta tai implisiittisestä päätöksestä.

86 Tämä ei estä asianomaista virkamiestä mukauttamasta hallinnolle osoittamassaan hakemuksessa esitettyjen vaatimusten summaa erityisesti, jos vahinko laajenee myöhemmässä vaiheessa tai jos vahingon laajuus ei ole tiedossa eikä sitä pystytä arvioimaan ennen hakemuksen esittämistä (ks. vastaavasti vahinkoa vastaavan summan arvioinnin mahdollisuudesta kannekirjelmässä asia C-150/03 P, Hectors v. parlamentti, tuomio 23.9.2004, 62 kohta), edellyttäen kuitenkin, että vahingon perusteet, joiden nojalla virkamies hakee korvausta, on mainittu hakemuksessa.

87 Vaikka kantaja hakee käsiteltävässä asiassa korvausta haitallisista seurauksista, jotka ovat aiheutuneet teoista, jotka olivat myös hänen 25.2.2008 tekemänsä hakemuksen kohteena, hänen vahingonkorvausvaatimuksensa perustuvat sen sijaan hänelle itselleen, hänen lapsenlapsilleen ja edesmenneelle pojalleen aiheutuneiden erilaisten henkisten kärsimysten korvaamiseen.

88 On kuitenkin riidatonta, että 25.2.2008 päivättyyn kirjeeseen sisältyneessä vahingonkorvausvaatimuksessaan kantaja haki korvausta ainoastaan aineellisesta vahingosta eikä vedonnut millään tavalla virkamiestuomioistuimessa esille ottamiinsa henkisiä kärsimyksiä koskeviin vahingon perusteisiin.

89 Tämän jälkeen kantaja kylläkin haki valituksessaan korvausta aineellisen vahingon lisäksi myös henkisistä kärsimyksistä, joten hallinto saattoi vahvistaa valituksen hylkäämispäätöksessään näitä vahingon perusteita koskevan kantansa ennen asian vireilletuloa. Valituksen hylkäämispäätöksen tätä osaa on kuitenkin pidettävä hallinnon näistä vahingon perusteista tekemänä ensimmäisenä päätöksenä. Kantaja ei kuitenkaan ole tehnyt valitusta viimeksi mainitusta päätöksestä, kuten hänen olisi pitänyt tehdä, joten hän ei ole noudattanut kahdessa vaiheessa etenevää hallinnollista menettelyä, jonka noudattaminen on näihin vahingon perusteisiin perustuvien vahingonkorvausvaatimusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä.

90 Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 224/87, Koutchoumoff vastaan komissio, 26.1.1989 antamaan tuomioon perustuvista väitteistä, jotka kantaja esitti toisessa istunnossa, on todettava, ettei niitä voida hyväksyä. Vaikka tämä tuomioistuin totesi mainitussa tuomiossa, että virkamiehellä on oikeus esittää vahingonkorvausvaatimuksensa ensimmäisen kerran tuomioistuimessa, näin on ainoastaan silloin, kun valituksessa mainitun asianosaiselle vastaisen toimen laillisuuden riitauttaminen voi johtaa tästä toimesta aiheutuneen vahingon korvausvaatimukseen. Käsiteltävä riita-asia on kuitenkin puhtaasti vahingonkorvausasia, eikä se liity kantajalle vastaisen päätöksen laillisuuden riitauttamiseen.

91 Henkisten kärsimysten korvaamista koskevat vaatimukset on esillä olevassa asiassa näin ollen jätettävä tutkimatta, eikä muita näistä vaatimuksista esitettyjä oikeudenkäyntiväitteitä ole tarpeen tutkia.

92 Virkamiestuomioistuin katsoo toiseksi, että tämän tuomion 78 kohdassa esitetyt komission väitteet liittyvät siihen, onko kantaja menettänyt oikeussuojan tarpeen komission jo henkilöstösääntöjen nojalla maksamien summien johdosta. Tätä kysymystä tarkastellaan jäljempänä ensimmäisen kanneperusteen asiakysymyksen tarkastelun yhteydessä.

93 Kun tarkastellaan tämän tuomion 79 kohdassa mainittuja, toista ja kolmatta kanneperustetta koskevia oikeudenkäyntiväitteitä, niiden tietojen perusteella, jotka virkamiestuomioistuimella on käytössään asiakysymyksen ratkaisemiseksi, ja myös hyvää oikeudenkäyttöä koskevista syistä on kolmanneksi tutkittava ensinnäkin, voiko toimielin olla vastuussa lainmukaisesta toimesta myös tuottamuksesta riippumatta ja voiko vastuu perustua henkilöstösääntöjen 24 artiklan säännöksiin. Jos virkamiestuomioistuin katsoo, että kantajan näihin kahteen kanneperusteeseen perustuvat

vahingonkorvausvaatimukset eivät ole perusteltuja ja kanne on hylättävä, näitä oikeudenkäyntiväitteitä ei ole tarpeen tutkia (asia C-23/00 P, neuvosto v. Boehringer, tuomio 26.2.2002, 52 kohta; asia T-250/06 P, Ott ym. v. komissio, tuomio 22.5.2008, 75 ja 76 kohta; asia F-4/06, Villa ym. v. parlamentti, tuomio 14.11.2006, 21 kohta ja asia F-32/08, Klein v. komissio, tuomio 20.1.2009, 20 kohta).

94 Neljänneksi on vielä todettava siitä oikeudenkäyntiväitteestä, jonka mukaan kantajalta puuttuu asiavaltuus toimia edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajien laillisena edustajana, koska muut holhoojat eivät ole häntä siihen valtuuttaneet, että virkamiestuomioistuin kehotti 15.6.2010 päivätyllä kirjeellä kantajaa esittämään asiakirjan, joka osoittaa hänen toimivan muiden holhoojien luvalla, ja että kantaja toimitti 17.6.2010 päivätyllä kirjeellä holhoojien allekirjoittaman valtuutuksen. Virkamiestuomioistuin voi näin todeta työjärjestyksen 36 artiklan mukaisesti, että kannekirjelmä täyttää työjärjestyksen 35 artiklan 1 kohdan b alakohdan vaatimukset. Tämä oikeudenkäyntiväite on siis hylättävä.

95 Vaikka oletettaisiin, että tällaisen valtuutuksen esittämättä jättämistä kanteen nostamisen yhteydessä ei voitaisi korjata oikeudenkäynnin aikana, virkamiestuomioistuin muistuttaa joka tapauksessa, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että se, että yritys ei ole kansallisten oikeussääntöjen valossa perustellut asiavaltuuttaan, ei välttämättä estä sitä nostamasta kannetta unionin tuomioistuimessa (ks. vastaavasti perustettavasta yrityksestä, jonka osallistumisen tarjouskilpailuun ja jonka tarjouksen pätevyyden komissio oli hyväksynyt, asia 135/81, Groupement des Agences de voyages v. komissio, tuomio 28.10.1982).

96 Käsiteltävässä asiassa komissio ei myöskään ole väittänyt kantajan valitukseen antamassaan vastauksessa, että tämä voisi nostaa kanteen ainoastaan muiden edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajien holhoojien valtuuttamana, vaikka valitus oli viimeinen menettelyllinen vaihe ennen kanteen nostamista.

III *Asiakysymys*

A *Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on laiminlyönyt velvollisuutensa varmistaa virkamiehensä suojelu*

1. Asianosaisten lausumat

97 Kantajan mukaan komission lainvastainen toiminta täyttää edellytykset sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymiselle. Komissio on nimittäin laiminlyönyt sille työnantajana kuuluvan yleisen turvallisuusvelvollisuutensa, joka johtuu suoraan henkilöstösääntöjen 24 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetusta avustamisvelvollisuudesta ja jolla on erityinen ulottuvuus kolmansiin maihin lähetettyjen virkamiesten ja heidän perheidensä tapauksessa.

98 Kantaja katsoo, että komissio on laiminlyönyt velvollisuutensa tarjota edesmenneelle virkamiehelle ja hänen perheelleen turvallinen asunto ja että tämä velvollisuus on sitäkin olennaisempi, koska virkamiehen on henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 5 artiklan 1 kohdan nojalla asuttava toimielimen hänen käyttöönsä antamassa asunnossa. Komission laiminlyönnistä on osoituksena se, että rikollinen, joka oli kaiken lisäksi alkoholin ja huumeiden vaikutuksen alainen, pääsi helposti sisälle edesmenneen virkamiehen kotiin sinne varsinaisesti murtautumatta tai kohtaamatta erityisiä esteitä. Komissio ei ollut millään tavalla varmistanut, että ruokasalin ikkunoiden metallitangot tehokkaasti estäisivät sisällepääsyn. Tangot olivat tehtävään sopimattomat. Ei ole osoitettu, että ruokasalin ikkuna olisi ollut auki, eikä komissio missään tapauksessa voisi vedota tähän seikkaan vapautuakseen vastuustaan. Komission on katsottava olevan vastuussa myös yövartijan poissaolosta rikoksen

tapahtumahetkellä. Edullisia ja tehokkaita toimenpiteitä, kuten hälytysjärjestelmän ja/tai hälytyspainikkeen asentamista, ei myöskään ollut toteutettu, vaikka 6.8.2007 annetun kirjallisen vastauksen laatija piti niitä normaaleina turvallisuustoimenpiteinä.

99 Kantaja toteaa edesmenneen virkamiehen tilapäisen asunnon vastaanottamishetkellä antamasta hyväksynnästä, ettei tämä seikka missään tapauksessa voisi vapauttaa komissiota sille kuuluvasta turvallisuusvelvoitteesta. Kantaja ei myöskään ollut itse valinnut asuntoa, jonka komissio hänelle vuokrasi ennen hänen saapumistaan Rabatiin.

100 Kantaja täsmentää, ettei hän väitä, että komission velvollisuutena olisi ollut taata edesmenneen virkamiehen ja hänen perheensä täysi turvallisuus vaan että se ei ollut toteuttanut tehokkaita ja kohtuullisia vähimmäistoimenpiteitä, jotka olisivat tarjonneet konkreettisen suojan kantajan pojan ja tämän perheen turvallisuuden takaamiseksi.

101 Komissio muistuttaa oikeuskäytännöstä, jonka mukaan henkilöstösääntöjen 73 artiklassa tarkoitettuja suorituksia saava virkamies – tai hänen oikeudenomistajansa – voi pätevästi nostaa sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan kanteen kyseessä olevaa toimielintä vastaan ainoastaan, jos nämä suoritukset eivät riitä aiheutuneen vahingon korvaamiseen. Tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa myös muihin henkilöstösääntöjen mukaisiin suorituksiin, jotka on käsiteltävässä asiassa maksettu edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajille. Kantaja, jolla komission mielestä on todistustaakka, ei kuitenkaan ole osoittanut, etteivät komission nyt käsiteltävässä asiassa maksamat summat riittäisi vahingon korvaamiseen. Komissio esittää näin ollen epäilynsä kantajan oikeussuojan tarpeesta ainakin väitettyjen henkisten kärsimysten osalta. Aineellisen vahingon yhteydessä kantaja ei ole lainkaan ottanut huomioon vaatimiensa korvaussummien määrittämisessä niitä henkilöstösääntöjen mukaisia suorituksia, jotka edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajille on myönnetty, vaikka edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskeva täydentävä kanne ei voi johtaa saman vahingon kaksinkertaiseen korvaamiseen.

102 Komissio ei kiistä työnantajana sille kuuluvaa yleistä turvallisuusvelvollisuutta mutta muistuttaa kantajalle, että se oli toteuttanut tilanteen edellyttämät riittävät suojelutoimenpiteet eikä siis ole toiminut virheellisesti. Näitä seikkoja koskevat komission puolustuksessaan esittämät argumentit on esitetty tämän tuomion 53 kohdassa. Komissio katsoo lisäksi, että kantajan väittämistä vahingoista on vastuussa ainoastaan itse rikollinen. Kantajan poika syyllistyi itsekin tiettyihin laiminlyönteihin, jotka myötävaikuttivat vahingon syntymiseen, sillä hän ei osallistunut ennen Marokkoon muuttamistaan turvallisuusasioita koskeviin tiedotustilaisuuksiin, joita komissio järjesti kolmannessa maassa sijaitseviin edustustoihin lähetettäville henkilöille, ja jätti asuntonsa ikkunan auki yönä, jolloin kaksoissurma tapahtui.

103 Sen jälkeen kun kantajan asianajaja oli tutustunut turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteista laadittuun yhteenvetoon virkamiestuomioistuimen kirjaamon tiloissa, hän painotti, että asiakirja oli komissiota sitova ja siinä täsmennettiin toimielimen itse omalle harkintavallalleen asettamia edellytyksiä. Hän väitti lisäksi, että vaikka komissio oli tietoinen Marokkoon lähetettyihin virkamiehiinsä kohdistuvista riskeistä, se ei ollut toteuttanut ainoatakaan asiakirjassa määrätyistä toimenpiteistä. Kaksoissurmaa ei olisi tapahtunut ilman komission laiminlyöntiä. Jos turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevassa vuoden 2006 asiakirjassa tarkoitetut turvallisuustoimenpiteet olisi toteutettu, kantajan poika olisi lisäksi voinut hälyttää apua eikä olisi välttämättä kuollut vammoihinsa. Häneltä vietiin siis eloonjäämismahdollisuus. Komission virheen ja vahingon välinen syy-yhteys on kantajan mielestä selvä. Komission vastuuta ei pienennä mikään surmatun virkamiehen mahdollinen virhe.

104 Komissio vastasi tähän, ettei turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevaa vuoden 2006 asiakirjaa sovelleta tilapäisiin asuntoihin, jollainen kantajan pojan käyttöön oli annettu, ja että se sisälsi joka tapauksessa ainoastaan suosituksia eikä luonteeltaan sitovia toimenpiteitä. Hallinnolla oli siis käsiteltävässä asiassa laaja harkintavalta, jonka rajoja se ei ollut ilmeisellä tavalla ylittänyt, sillä käsiteltävässä asiassa toteutetut suojelutoimenpiteet olivat riittävät ja kohtuulliset.

2. Virkamiestuomioistuimen arviointi asiasta

a) Komission esittämä vastalause, jonka mukaan väitetty vahinko on jo täysin korvattu

105 Aluksi on tutkittava, täyttääkö kantaja edellytyksen, jonka perusteella korvattava vahinko on osoitettava, sillä muuten hänen vahingonkorvauskanteensa on hylättävä. Komissio väittää nimittäin, että kantajan väittämä vahinko on korvattu täysimääräisesti edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajille maksetuilla henkilöstösäännön mukaisilla suorituksilla. Komission mukaan yksi edellytyksistä, jonka on täytyttävä unionin vastuun syntymiseksi, eli näyttö vahingosta, jota ei ole korvattu, ei täyty, joten kanne on hylättävä suoralta kädeltä eikä ole tarpeen selvittää, onko komissio tehnyt virheen. Kantaja väittää puolestaan, että henkilöstösääntöjen mukaiset luonteeltaan kiinteämääräiset suoritukset eivät millään tavalla riitä takaamaan kohtuullista korvausta käsiteltävässä asiassa, joka on ensimmäinen laatuaan unionin toimielinten historiassa, aiheutuneesta aineellisesta vahingosta ja henkisestä kärsimyksestä. Riita-asian poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi oikeuskäytännön perusteella on määrättävä lisäkorvauksesta (yhdistetyt asiat 169/83 ja 136/84, Leussink v. komissio, tuomio 8.10.1986).

106 Unionin tuomioistuin on todennut tästä, että henkilöstösäännöissä edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajille määrättyjen korvausten kiinteämääräisen luonteen vuoksi näillä on oikeus vaatia toimielimeltä lisäkorvausta, jos sen voidaan katsoa olevan vastuussa virkamiehen kuolemasta ja jos henkilöstösääntöjen mukaiset korvaukset eivät riitä täysin korvaamaan kärsittyä vahinkoa (ks. vastaavasti edellä 105 kohdassa mainittu asia Leussink v. komissio, tuomion 13 kohta ja asia C-257/98 P, Lucaccioni v. komissio, tuomio 9.9.1999, 22 ja 23 kohta).

107 Ensi sijassa sen asianosaisen tehtävänä, joka vaatii unionilta vahingonkorvausta, on esittää riittävät todisteet väitetyn vahingon aiheutumisesta ja laajuudesta sekä osoittaa tämän vahingon ja toimielimen lainvastaisen menettelyn välinen syy-yhteys (ks. erityisesti asia 26/74, Roquette frères v. komissio, tuomio 21.5.1976, 22 ja 23 kohta ja asia C-401/96 P, Somaco v. komissio, tuomio 7.5.1998, 71 kohta).

108 Komission väite siitä, että henkilöstösääntöjen mukaiset korvaukset ovat riittävät vaikuttaa olevan oikeudenkäyntiväite, sillä komissio näyttää katsovan, ettei kantajalla ole enää oikeussuojan tarvetta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti voitaisiin siis katsoa, että vastaajan, joka vetoaa kantajan oikeussuojan tarpeen puuttumiseen, on osoitettava, että kanteen tutkittavaksi ottamiselle on tällainen este.

109 Komission väitettä ei kuitenkaan voida tulkita tällä tavoin. Komissio korostaa nimittäin, ettei kantaja täytä yhtä niistä aineellisista edellytyksistä, joiden on täytyttävä sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymiseksi, nimittäin todistetta korvattavan vahingon syntymisestä. Koska kantajan on näytettävä toteen vahinko, jonka korvaamista se vaatii, ja sen laajuus, kantajan tehtävä on kuitenkin esittää näyttöä siitä, että vahinkoa, jota hän vaatii korvattavaksi, ei ole täysin korvattu henkilöstösääntöjen mukaisilla korvauksilla (ks. vastaavasti edellä 106 kohdassa mainittu asia Lucaccioni v. komissio, tuomion 16 kohta).

110 Virkamiestuomioistuin katsoo käsiteltävässä asiassa, että kantaja on esittänyt riittävästi selvitystä tästä seikasta.

111 Ensinnäkin olettamus, jonka perusteella kantaja on arvioinut aineellisesta vahingosta vaaditun korvaussumman, joka on likimääräinen arvio edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajille aiheutuneesta taloudellisesta menetyksestä, eli jos virkamies olisi voinut jatkaa virassaan eläkeikään asti, vaikuttaa uskottavalta ja kohtuulliselta, vaikka onkin totta, että huomioon otettu ajanjakso on 26 vuotta. Kannekirjelmässä mainittu 2 552 837,96 euron summa, joka vastaa yhteenlaskettua palkkaa, jonka kantajan poika olisi saanut jatkaessaan virassaan eläkeikään saakka, ei siis lähtökohtaisesti ole kohtuuton. Kantaja ei myöskään ole esittänyt vaatimuksia menetetyistä eläkeoikeuksista, jotka hänen poikansa olisi voinut saada samalta ajanjaksolta, vaikka unionin tuomioistuin on myöntänyt, että nämä oikeudet voidaan ottaa huomioon aineellisen vahingon arvioinnissa (ks. asia T-45/01, Sanders ym. v. komissio, tuomio 5.10.2004, 167 kohta ja asia T-45/01, Sanders ym. v. komissio, tuomio 12.7.2007, 87–90 kohta).

112 Tämän jälkeen on todettava, että näin laskettu summa ylittää niiden henkilöstösääntöjen mukaisten korvausten yhteissumman, jotka komissio on maksanut ja maksaa edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajille, myös siinä tapauksessa, että näitä korvauksia maksetaan siihen saakka, kunnes orvoiksi jääneet lapset saavuttavat 26 vuoden iän, kuten komissio ilmoitti vastineensa 54 kohdassa (arvioitu summa on tässä tapauksessa 2 478 375,47 euroa).

113 Kantajan esittämää 2 552 837,96 euron summaa on uudelleenarvioinnin johdosta korotettu noin neljään miljoonaan euroon taulukossa, jonka kantaja toimitti ensimmäisessä istunnossa ja jossa on otettu huomioon ne ylennykset, jotka kantajan poika olisi hänen mukaansa saanut. Nämä ylennykset ovat toki luonteeltaan hypoteettisia, sillä virkamiehillä ei ole lähtökohtaista oikeutta tällaiseen urakehitykseen. Lisäksi on korostettava, että komissio on myöntänyt edesmenneelle virkamiehelle poikkeuksellisesti ylennyksen hänen kuolemansa jälkeen ja että se on otettu huomioon asianosaisen oikeudenomistajille maksettujen henkilöstösääntöjen mukaisten korvausten laskennassa. Vaikuttaa kuitenkin kohtuulliselta katsoa, että edellä mainittua 2 552 837,96 euron summaa olisi korotettava ainakin ikälisillä, jotka edesmennyt virkamies olisi voinut saada virkaikänsä perusteella (aineellisen vahingon korvaussumman määrittämisen yksityiskohdista ks. tämän tuomion 199 ja 200 kohta).

114 Kantajan esittämien tietojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että jos komission todetaan olevan täysin vastuussa kaikesta aiheutuneesta aineellisesta vahingosta, asianosaisille, jotka ovat kaikki alaikäisiä orpoja, maksetut henkilöstösääntöjen mukaiset korvaukset eivät riitä korvaamaan täysin heille aiheutunutta merkittävää aineellista vahinkoa. Toisin kuin komissio väitti istunnossa, se seikka, että edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajille henkilöstösääntöjen mukaisina korvauksina kuukausittain maksetut summat ovat suuremmat kuin palkka, jonka virkamies olisi saanut kesäkuussa 2009, ei voi kyseenalaistaa tätä päätelmää. Kuten edellä todettiin, kyseinen palkka olisi nimittäin voitu maksaa kantajan pojalle siihen saakka, kunnes hän olisi jäänyt eläkkeelle, eli pidemmältä ajalta kuin miltä henkilöstösääntöjen mukaisia korvauksia on tarkoitus maksaa hänen oikeudenomistajilleen.

115 Komissio ei siis voi perustellusti väittää, että kantajan vahingonkorvauskanne on suoralta kädeltä hylättävä, siksi ettei kantaja ole osoittanut, ettei väitettyä vahinkoa ole täysin korvattu hänen poikansa oikeudenomistajille jo myönnetyillä henkilöstösääntöjen mukaisilla korvauksilla.

b) Väite siitä, että komissio on tehnyt edesmenneen virkamiehen ja hänen perheensä turvallisuuden varmistamista koskevaan velvollisuuteen liittyvän virheen

Sopimussuhteen ulkopuolisen komission vastuun syntymisen edellytykset

116 Unionin tuomioistuinten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuu, että virkamiehen ja sen toimielimen, johon virkamies kuuluu tai kuului, välinen vahingonkorvausta koskeva riita-asia, joka on saanut alkunsa asianomaisen virkamiehen ja toimielimen välisestä työsuhteesta, kuuluu EY 236 artiklan ja henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artiklan soveltamisalaan muttei EY 235 ja EY 288 artiklan soveltamisalaan (asia 9/75, Meyer-Burckhardt v. komissio, tuomio 22.10.1975, 7 kohta; asia 48/76, Reinarz v. komissio

tuomio 17.2.1977, 10 kohta; asia 317/85, Pomar v. komissio, määräys 10.6.1987, 7 kohta; asia 401/85, Schina v. komissio, tuomio 7.10.1987, 9 kohta; asia T-114/08 P, Marcuccio v. komissio, määräys 26.6.2009, 12, 13 ja 24 kohta ja asia F-30/08, Nanopoulos v. komissio, tuomio 11.5.2010, 130–133 kohta, josta on valitettu unionin yleiseen tuomioistuimeen asiassa T-308/10 P). Tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajien tai heidän laillisen edustajansa ja toimielimen, johon tämä virkamies kuului, väliseen riita-asiaan, joka on saanut alkunsa virkamiehen ja kyseisen toimielimen välisestä työsuhteesta.

117 Toimielimen vastuu EY 236 artiklan yhteydessä edellyttää seuraavien edellytysten täyttymistä: toimielin on tehnyt virkavirheen tai syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn, virhe on aiheuttanut varman ja arvioitavissa olevan vahingon sekä virheen ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (ks. vastaavasti asia T-20/89, Moritz v. komissio, tuomio 13.12.1990, 19 kohta; asia T-82/91, Latham v. komissio, tuomio 9.2.1994, 72 kohta ja asia T-506/93, Moat v. komissio, tuomio 21.2.1995, 46 kohta). Koska näiden edellytysten on täytyttävä samanaikaisesti, yhden edellytyksen täyttymättä jääminen riittää siihen, että vahingonkorvauskanne on hylättävä (edellä 106 kohdassa mainittu asia Lucaccioni v. komissio, tuomion 14 kohta).

118 Ensimmäisestä edellytyksestä, jota virkamiestuomioistuin tarkastelee ensiksi, on korostettava, että vaikka kyseessä ei olisi päätöksentekoon liittyvän toiminnan lainmukaisuus vaan sellaisen toiminnan, joka ei ole luonteeltaan päätöksentekoa, virheellisyys, kuten käsiteltävässä asiassa, unionin tuomioistuinten on otettava huomioon sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa merkityksellisiin seikkoihin kuuluva harkintavalta, joka hallinnolla oli riidanalaisten tosiseikkojen tapahtuma-aikaan.

119 Kun toimielimellä on laaja harkintavalta erityisesti silloin, kun sen ei tarvitse toimia tietyllä tavalla sovellettavan oikeudellisen kehyksen nojalla, ensimmäisen edellytyksen täyttymisen kannalta ratkaiseva peruste on se, että harkintavallan rajat on ylitetty vakavalla ja ilmeisellä tavalla. Jos hallinto ei ole tehnyt mitään ilmeistä virhettä, sitä ei voida moittia lainvastaisesta menettelystä, eikä vastuuta näin ollen synny. Esimerkiksi tutkimuksen, jonka perusteella kyseessä oleva virkamies suljetaan epäilysten ulkopuolelle, aloittaminen ei synnytä toimielimen vastuuta, jos tutkimuksen aloittamista koskeva päätös perustuu riittävien ja merkityksellisten seikkojen kokonaisuuteen eikä näin ollen ole ilmeisen virheellinen (ks. vastaavasti asia F-23/05, Giraudy v. komissio, tuomio 2.5.2007, 104, 105 ja 167 kohta).

120 Jos sen sijaan hallinnon harkintavalta on oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, pelkästään unionin oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen, jotta toimielimen vastuu syntyy (asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000, 44 kohta). Kun hallinnon on noudatettava tiettyä toimintatapaa voimassa olevien tekstien, yleisten periaatteiden tai perusoikeuksien tai sen itse itselleen asettamien sääntöjen nojalla, pelkkä tämän velvollisuuden laiminlyönti voi siis johtaa kyseisen toimielimen vastuun syntymiseen.

121 Unionin tuomioistuimet ovat siten voineet katsoa, että vastuu syntyy toimielimelle, joka oli laiminlyönyt sille työnantajana kuuluvan huolellisuusvelvoitteen virkamiehen onnettomuuden sattuessa ajaman virka-auton tarkastusten, huollon ja käytön osalta (edellä 105 kohdassa mainittu asia Leussink v. komissio, tuomion 15–17 kohta), toimielimelle, joka ei ollut ilmoittanut virkamiehelle häntä koskevasta asiakirja-aineistosta ilmenneestä sairaudesta, vaikka sen velvollisuutena oli varoittaa asianosaista hänen terveydelleen vaarallisesta toiminnasta (edellä 71 kohdassa mainittu asia Gill v. komissio, tuomion 34 kohta), toimielimelle, jonka työterveysyksikkö ei ollut ilmoittanut virkamiehelle tietyn sairauden puhkeamiseen mahdollisesti johtavista riskitekijöistä (asia T-36/89, Nijman v. komissio, tuomio 25.9.1991, 37 kohta) tai toimielimelle, joka ei ollut antanut kohtuullisessa määräajassa vastausta hakemukseen, jossa pyydettiin tietyn sairauden työperäisyyden tunnustamista (asia T-394/03, Angeletti v. komissio, tuomio 11.4.2006, 161 ja 167 kohta).

122 Vaikka komissio viittaa asiassa T-48/05, Franchet ja Byk vastaan komissio, 8.7.2008 annettuun tuomioon (95–97 kohta) ja asiassa T-57/99, Nardone vastaan komissio, 10.12.2008 annettuun tuomioon (162 kohta) ja väittää, että sopimussuhteen ulkopuolisen hallinnon vastuun syntymisen

ensimmäinen edellytys on aina se, että osoitetaan sellaisen oikeussäännön, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että tällainen edellytys on merkityksellinen yksityisten EY 288 artiklan perusteella nostamissa vahingonkorvauskanteissa mutta että sitä ei voida soveltaa vahingonkorvauskanteisiin, jotka ovat saaneet alkunsa virkamiehen ja hänen toimielimensä välisestä työsuhteesta. Edellisessä kohdassa mainituissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin päätteli hallinnon tehneen virheen pelkästään sen perusteella, että se oli syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn, eikä se ollut todennut ”riittävän ilmeistä” rikkomista eikä selvittänyt, voitiinko rikottua sääntöä pitää sääntönä, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen muutoksenhakujaosto vahvisti edellä 116 kohdassa mainitussa asiassa Marcuccio vastaan komissio antamassaan määräyksessä (11, 12 ja 13 kohta), joka annettiin edellä tässä kohdassa mainituissa asioissa Franchet ja Byk vastaan komissio ja Nardone vastaan komissio annettujen tuomioiden jälkeen, että virkamiestä ei voida kohdella yksityisenä siksi, että hän on työsuhteessa unioniin, ja että EY 236 artiklassa tarkoitetut vastuun syntymisen edellytykset eroavat EY 288 artiklan edellytyksistä. Jos komission näkemys hyväksyttäisiin, virkamiesten hallintoa vastaan nostamia vahingonkorvauskanteita käsiteltäisiin lähtökohtaisesti vakavan tai ilmeisen virheen järjestelmässä, vaikka vakavan virheen edellytys sopii ainoastaan niille aloille, joilla hallinnolla on laaja harkintavalta.

123 On huomattava, että asiassa T-143/09 P, komissio vastaan Petrilli, 16.12.2010 antamassaan tuomiossa (46 kohta), joka annettiin käsiteltävässä asiassa pidetyn toisen istunnon jälkeen, unionin yleinen tuomioistuin kumosi komission näkemyksen perusteettomana ja viittasi edellä 122 kohdassa mainittuun asiassa Nardone vastaan komissio annettuun tuomioon. Toisin kuin mainitussa tuomiossa oli todettu, unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että EY 236 artiklan ja henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artiklan mukaisissa henkilöstöasioissa, myös niissä, joissa haetaan korvausta virkamiehelle tai toimihenkilölle aiheutuneesta vahingosta, noudatetaan erityisiä sääntöjä, jotka eroavat EY 235 artiklan ja EY 288 artiklan toisen kohdan mukaista sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta koskevista yleisperiaatteista johtuvista säännöistä (ks. vastaavasti asia T-187/01, Mellone v. komissio, tuomio 12.6.2002, 74 kohta ja asia T-1/02, Polinsky v. yhteisöjen tuomioistuin, tuomio 14.10.2004, 47 kohta). Henkilöstösäännöistä johtuu nimittäin, että unionin virkamies tai toimihenkilö on oikeudellisessa palvelussuhteessa toimielimeen, johon hän kuuluu, ja että vastavuoroiset oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa tässä palvelussuhteessa, mikä ilmenee toimielimen asianosaista koskevasta huolellisuusvelvollisuudesta (ks. vastaavasti asia C-298/93 P, Klinke v. yhteisöjen tuomioistuin, tuomio 29.6.1994, 38 kohta). Tämän tasapainon tarkoituksena on pääasiallisesti säilyttää luottamussuhde, jonka on oltava olemassa toimielimen ja sen virkamiesten välillä, jotta kansalaisille voidaan taata toimielimille kuuluvien yleistä etua koskevien tehtävien asianmukainen täyttäminen (ks. vastaavasti ja analogisesti asia C-274/99 P, Connolly v. komissio, tuomio 6.3.2001, 44–47 kohta). Tästä johtuu, että kun unioni toimii työnantajana, sillä on laajempi vastuu, joka ilmenee velvollisuutena korvata henkilöstölleen vahingot, jotka ovat aiheutuneet unionin työnantajan ominaisuudessa toteuttamista lainvastaisista menettelyistä.

124 Vaikka oletettaisiin, että komission puoltama vastuun syntymisen ensimmäisen edellytyksen tulkinta olisi oikea, on joka tapauksessa todettava, että käsiteltävässä asiassa mahdollisesti rikottu sääntö, joka koskee komission velvollisuutta taata henkilöstönsä turvallisuus, on sääntö, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille EY 288 artiklan soveltamisesta annetun oikeuskäytännön mukaisesti (ks. vastaavasti huolellisuusvelvollisuudesta johtuva velvoite taata terveellinen työympäristö edellä 122 kohdassa mainittu asia Nardone v. komissio). Jäljempänä tarkastellaan kysymystä siitä, onko tätä sääntöä mahdollisesti rikottu riittävän ilmeisellä tavalla.

125 Edellä esitetystä seuraa, että sen selvittämiseksi, onko komissio tehnyt virheen ja onko se vastuussa virheestä, on ensiksi tutkittava alustavasti, kuinka laaja harkintavalta komissiolla oli käsiteltävässä asiassa edesmenneen virkamiehen ja hänen perheensä suojelun varmistamisessa.

Komission harkintavallan laajuus kolmannessa maassa sijaitsevaan edustustoon lähetettyjen virkamiestensä turvallisuuden varmistamisessa

126 On kiistatonta, että komissiolla, kuten jokaisella julkisella ja yksityisellä työnantajalla, on velvollisuus varmistaa henkilöstönsä työolojen turvallisuus. Henkilöstö voi nimittäin vedota sellaisia työoloja, jotka ovat hänen terveytensä, turvallisuutensa ja ihmisarvonsa mukaisia, koskevaan oikeuteen, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 1 kohdassa muistutetaan. Pelkästään tästä syystä ei voida hyväksyä näkemystä, jonka mukaan komissiolla olisi tällä alalla laaja harkintavalta – muotoilu, jota käytetään aloilla, joilla hallinto voi vapaasti päättää toimintaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ilman, että sen tarvitsisi taata jonkin oikeuden toteutuminen. Alalla sovellettavista yleisistä säännöksistä ja oikeuskäytännöstä johtuu lisäksi, että komissiolla on työnantajana erityinen velvollisuus taata henkilöstönsä turvallisuus ja että hallinnon harkintavalta tällä alalla on vähentynyt muttei kuitenkaan olematon.

127 Kun tarkastellaan yhtäältä ensinnäkin alalla sovellettavia yleisiä säännöksiä, henkilöstösääntöjen 1e artiklan 2 kohdassa säädetään, että virkamiehille on järjestettävä sellaiset asianmukaiset terveys- ja turvallisuusnormit täyttävät työolot, jotka ovat vähintään samantasoiset kuin perustamissopimuksen mukaisesti näillä aloilla hyväksyttyihin toimenpiteisiin sovellettavat vähimmäisvaatimukset (ks. tästä artiklasta asia F-65/07, Aayhan ym. v. parlamentti, tuomio 30.4.2009, 116 kohta). Useista eurooppalaisista direktiiveistä ja erityisesti direktiivistä 89/391 johtuu kuitenkin, että työnantajalla on velvollisuus huolehtia henkilöstönsä turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa. Työntekijöiden turvallisesta työympäristöstä huolehtimista koskevan velvollisuuden sisältöä täsmennetään direktiivin 89/391 6–12 artiklassa sekä useilla muilla direktiiveillä, joissa säädetään tietyillä erityisaloilla toteutettavista ehkäisevistä toimenpiteistä. Komission on perustamissopimusten valvojana lisäksi tulkittava suppeasti työnantajille näin asetettuja velvollisuuksia (ks. asia C-127/05, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 14.6.2007). Komission 26.4.2006 tekemä päätös vahvistaa lisäksi, että komissio on tehnyt tarvittavat päätelmät henkilöstösääntöjen 1e artiklan 2 kohdan perusteella tukeutuen direktiivin 89/391 nojalla jäsenvaltioissa sovellettaviin sääntöihin.

128 Kuten kantaja perustellusti väittää, komission velvollisuus varmistaa henkilöstönsä suojelu on henkilöstösääntöjen 24 artiklan taustalla oleva periaate, jolla on erityinen ulottuvuus kolmansissa maissa palveluksessa olevien virkamiesten kannalta, sillä heidän on henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 5 artiklan 1 kohdan nojalla asuttava toimielimen heidän käyttöönsä antamassa asunnossa. Henkilöstösääntöjen liitteessä X olevan 5 artiklan 2 kohdassa määrätään tältä osin, että nimittävä viranomainen päättää oikeudesta kussakin asemapaikassa vallitsevien olojen mukaiseen kalustukseen ja muuhun asuntoirtaimistoon. Näistä asunnoista on siis annettu erityisiä säännöksiä, eikä niiden voida katsoa jäävän hallinnon vastuun ulkopuolelle etenkään asemapaikoissa, joissa virkamiesten turvallisuuteen kohdistuu erityisiä riskejä. Suojeluvelvollisuus ulottuu lisäksi kyseisessä kolmannessa maassa virkamiehen kanssa asuviin perheenjäseniin, mikä käy ilmi siitä, että myös puolisoiden on osallistuttava tiettyihin turvallisuuskysymyksiä koskeviin tiedotustilaisuuksiin ennen toimen aloittamista.

129 Toisaalta taas on niin, että kun unionin tuomioistuin on todennut, että toimielin oli vastuussa sille kuuluvan henkilöstönsä turvallisuuden varmistamista koskevan velvollisuuden laiminlyönnistä, se on katsonut, ettei hallinnolla ollut alalla laajaa harkintavaltaa ja ettei todetun laiminlyönnin tarvinnut olla luonteeltaan erityisen vakava. Näin se on velvoittanut toimielimen korvaamaan virkamiestensä lasten kesäsiirtolassa tapahtuneesta onnettomuudesta aiheutuneet vahingot, koska toimielin ei ollut asettanut riittäviä sopimukseen perustuvia takeita eikä ollut ilmoittanut asiasta asianosaisille (asia 131/81, Berti v. komissio, tuomio 7.10.1982, 23 ja 24 kohta), ja maksamaan korvausta virkamiehelle, joka oli joutunut virkamatkallaan onnettomuuteen virka-autolla, jota ei ollut huollettu asianmukaisesti ja jota toinen toimielimen virkamies ajoi (edellä 105 kohdassa mainittu asia Leussink v. komissio, tuomion 15–17 kohta). Unionin tuomioistuin on katsonut myös, että tämä turvallisuusvelvollisuus koski myös

rakennuksella työskennellyttä, joka ei ollut toimielimen virkamies eikä toimihenkilö ja joka loukkaantui toimielimen rakennuksen, jossa hän työskenteli, sortuessa (asia C-308/87, Grifoni v. Euroopan atomienergiayhteisö, tuomio 27.3.1990, 13 ja 14 kohta).

130 Vaikka velvollisuus varmistaa henkilöstönsä suojelu onkin laaja, sen nojalla ei kyseiselle toimielimelle kuitenkaan voida asettaa absoluuttista velvollisuutta saavuttaa tietty tulos. Huomioon on nimittäin otettava hallintoa koskevat taloudelliset, hallinnolliset ja tekniset rajoitteet, joiden vuoksi kiireellisten ja välttämättömien toimenpiteiden pikainen toteuttaminen voi joskus olla hankalaa tai jopa mahdotonta toimivaltaisten viranomaisten ripeydestä huolimatta. Turvallisuusvelvollisuudesta tekee lisäksi ongelmallisen se, kun kyseinen virkamies, toisin kuin tietyssä paikassa pysyvästi työskentelevä työntekijä, lähetetään työskentelemään kolmanteen maahan ja kun hänelle annetaan diplomaattista tehtävää vastaava tehtävä, joka altistaa hänet erilaisille sekä vaikeasti määriteltäville ja hallittaville riskeille.

131 Virkamiestuomioistuin on tältä osin todennut yhtäältä, että tällaisen virkamiehen asuntoa, vaikka se olisi annettu virkamiehen käyttöön hänen tehtävänsä vuoksi ja vaikka joissakin kolmansissa maissa sijaitsevissa edustustoissa siihen kohdistetaan erityisiä suojelutoimenpiteitä, ei voida täysin samaistaa direktiivissä 89/391 tarkoitettuun työpaikkaan. Kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen henkilöstön asunnot eivät myöskään vastaa työpaikkojen tai komission tilojen määritelmiä, sellaisina kuin ne on esitetty rajoittavasti 26.4.2006 tehdyssä päätöksessä. Direktiivin 89/391 5 artiklan neljännessä kohdassa säädetään lisäksi, että jäsenvaltioilla on oikeus säätää työnantajan vastuun poistamisesta tai sen rajoittamisesta tapauksissa, joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä. Tällainen direktiivissä 89/391 säädetty jäsenvaltioiden työnantajien vastuun rajoittaminen voidaan siis hyväksyä myös työnantajina toimivien unionin toimielinten tapauksessa henkilöstösääntöjen 1e artiklan 2 kohdan yhteydessä.

132 Edellä esitetyn perusteella ja ottaen asianmukaisesti huomioon kolmannessa maassa sijaitsevassa edustustossa työskentelevän virkamiehen elin- ja työolojen erityispiirteet, virkamiestuomioistuin katsoo direktiivin 89/391 sisältämien tärkeimpien sääntöjen perusteella, että komissiolle kuuluva turvallisuusvelvollisuus tarkoittaa tällaisessa yhteydessä sitä, että toimielimen on ensinnäkin arvioitava henkilöstöönsä kohdistuvat riskit ja omaksuttava ennakoiva toimintatapa kaikilla yksikkötasoilla, toiseksi ilmoitettava kyseiselle henkilöstölle havaituista riskeistä ja varmistettava, että se on saanut turvallisuusriskejään vastaavat ohjeet ja kolmanneksi toteutettava asiaankuuluvat suojelutoimenpiteet sekä otettava käyttöön tarpeellisina pitämänsä organisaatio ja keinot.

133 Kantaja kohdistaa moitteensa kolmanteen kohtaan, joka liittyy suojelutoimenpiteisiin, joiden toteuttamisen komissio on kantajan mukaan laiminlyönyt. Se ei väitä komission lyöneen laimin poikaansa kohdistuvaa ennakoivaa riskinarviointia ja tiedottamista koskevaa velvollisuutta.

134 Ennen kuin virkamiestuomioistuin tutkii komission vastuulla olleiden toimenpiteiden luonnetta, se pitää kuitenkin tarpeellisena korostaa, ettei toimielin ole millään tavalla laiminlyönyt velvollisuuttaan arvioida ennakoivasti riskit, joita kohdistuu Rabatin edustustossa työskenteleviin komission virkamiehiin.

135 Komissio oli nimittäin yhtäältä arvioinut ennakoivasti ne riskit, joita Rabatissa työskentelevään komission henkilöstöön kohdistui riita-asian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan. Virkamiehille ennen edustustossa työskentelyn aloittamista annetuista turvallisuusohjeista käy ilmi, että komission Marokon osalta huomioon ottamat riskit kohdistuivat henkilöihin, joiden elintaso on korkea maassa oleskelun aikana, ja käsittivät tietyillä alueilla ja tiettyyn kellonaikaan tapahtuvat päällekarkaukset, varkaudet ja murtovarkaudet. Toisaalta Rabatin edustustoa ja henkilöstön asuntoja koskevaa riskitasoa oli tammikuussa 2006 eli useita kuukausia ennen surmatyötä nostettu III ryhmän tasolle, joka on kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen korkein riskitaso, mikä edellytti erityisesti

vartiointiliikkeen toteuttamaa ulkomaankomennuksella olevan henkilöstön asuntojen pysyvää vartiointia. Vaikka Marokkoa ei ollut ennen vuotta 2006 luokiteltu maaksi, jossa diplomaattikunnan jäseniin kohdistuvan hyökkäyksen riski on erityisen suuri, sillä vastaavista pahoinpitelyistä ei ollut aiemmin ilmoitettu (lukuun ottamatta Skiratissa vuonna 1971 tapahtuneen kuninkaan murhayrityksen yhteydessä uhreiksi joutuneita diplomaatteja), komissio oli tuolloin katsonut, että useissa maissa, myös Marokossa, oli olemassa erityisesti Euroopan unioniin kohdistuva terroriuhka, jonka perusteella Rabatin edustuston riskitasoa nostettiin II ryhmästä III ryhmään. Edustuston päälliköille 6.2.2006 lähettämässään muistiossa ulkosuhteiden pääosaston ulkosuhdeyksikön johtaja muistutti lisäksi tässä yhteydessä useista suosituksista, erityisesti siitä, että vartijoita olisi kehotettava ”valvomaan entistä tarkemmin toimistoja ja asuntoja” ja ”noudattamaan tarkasti sopimuksissa vahvistettuja ohjeita ja menettelyjä”.

136 Komissio ei siis ollut millään tavalla aliarvioinut Rabatin edustustossa työskenteleviin virkamiehiin kohdistuvia riskejä.

Asiaankuuluvien suojelutoimenpiteiden toteuttamisessa tapahtunut virhe

137 Virkamiestuomioistuin päättelee käsiteltävässä asiassa toteutetuista suojelutoimenpiteistä selvittämistoimien johdosta saamiensa tietojen perusteella, että komissio on laiminlyönyt velvollisuutensa.

138 Virkamiestuomioistuimen käytössä ennen ensimmäistä istuntoa olleiden tietojen perusteella vaikutti alustavasti siltä, että edesmenneen virkamiehen ja hänen perheensä käytössä olleen asunnon suojelutoimenpiteet olivat asianmukaiset. Asunto sijaitsi nimittäin rauhallisella asuinalueella, jossa asui Marokon valtion korkeita virkamiehiä sekä ulkomaankomennuksella olevia virkamiehiä ja diplomaatteja. Asunto ei ollut erillään muista vaan sijaitsi kaksimetrisen muurin ympäröimällä tontilla. Tontin sisäänpääsyä vartioi periaatteessa vartija, joka istui edesmenneen virkamiehen ja hänen perheensä käytössä ollutta taloa vastapäätä olevassa vartiokopissa noin kymmenen metrin päässä talon pääsisäänkäynnistä. Talossa toteutettiin siis 6.8.2007 annetun kirjallisen vastauksen laatijan kutsumaa ”täydentävää” suojelutoimenpidettä. Talossa vaikutti lisäksi olevan laitteet, joiden tarkoituksena oli estää tavanomaiset murtoyritykset: kaikissa ovissa oli Yale-tyyppiset lukot, jotka edustuston yksiköt olivat vaihtaneet ennen edesmenneen virkamiehen saapumista, ja kaikki sisäänkäynnit (pääsisäänkäynnin ovea ja toisessa kerroksessa sijaitsevan parvekkeen ovea lukuun ottamatta) oli suojattu metallitangoilla.

139 Virkamiestuomioistuin sai kuitenkin 15.12.2009 pidetyssä istunnossa ensimmäisen kerran kuulla joitakin tietoja turvallisuustoimenpiteistä, joita sovelletaan kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen henkilöstöön, ja erityisesti siitä, että Marokkoa pidettiin vuonna 2006 maana, jossa edustuston henkilöstöön kohdistui erityisiä riskejä.

140 Virkamiestuomioistuin antoi kolme määräystä näiden toimenpiteiden luonteen ja ulottuvuuden selvittämiseksi ja vastatakseen kantajan väitteisiin, joiden mukaan komissio ei ollut toteuttanut tilapäisessä asunnossa, jossa surmatyöt tehtiin, suojelutoimenpiteitä, joiden toteuttamista se itse piti välttämättömänä Rabatissa työskentelevän henkilöstönsä käyttöön annetuissa asunnoissa; näillä määräyksillä virkamiestuomioistuin määräsi komission esittämään tarkastelun kannalta merkitykselliset asiakirjat.

141 On huomattava, että ennen selvittämistoimien määräämistä virkamiestuomioistuin oli katsonut, että kantaja oli riittävän täsmällisesti ja todenpitävästi väittänyt, että suojelutoimenpiteitä oli noudatettava edustustojen henkilöstön käyttöön annetuissa asunnoissa, viitatessaan erityisesti 6.8.2007 annettuun kirjalliseen vastaukseen. Virkamiestuomioistuimen pyytämät asiakirjat saattoivat lisäksi paitsi olla todisteita myös muodostaa asiaa koskevat oikeussäännöt. Virkamiestuomioistuin ei nimittäin voi lausua siitä, onko komissio noudattanut turvallisuusvelvollisuuttaan, ellei sillä ole tietoa velvollisuuden luonteesta ja ulottuvuudesta, jotka käyvät ilmi asiaa koskevista oikeussäännöistä.

142 Virkamiestuomioistuin katsoi komission toimittamista asiakirjoista, että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteet oli erityisesti otettava huomioon, ja se laati näistä otteista yhteenvedon ”Rajoitettu/EU”-luokitellun asiakirjan luottamuksellisen luonteen suojaamiseksi.

143 Komissio vastusti kuitenkin sitä, että varsinaiset otteet otettaisiin asiakirjavihkoon ja että kantaja saisi tutustua niihin. Kantaja väitti puolestaan, että komission rajoittava asenne oli perusteeton ja se loukkasi hänen oikeuttaan tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Hän ilmoitti, että virkamiestuomioistuimen laatimassa yhteenvedossa käsiteltiin ainoastaan turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteiden aihetta eikä niiden varsinaista sisältöä eikä yhteenveto siten riittänyt asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden takaamiseen menettelyssä. Kantaja vaati näin ollen, että hän saisi tutustua turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteisiin ja että muussa tapauksessa virkamiestuomioistuin voisi ottaa huomioon otteet asian tarkastelussa työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdasta poiketen.

144 Näin ollen on tarpeen lausua kantajan vaatimuksesta saada tutustua tähän asiakirjaan, ja jos kyseinen vaatimus hylätään, pohtia menettelysääntöjä, joiden mukaisesti virkamiestuomioistuin voi käyttää asiakirjaa.

– Kantajan vaatimus saada tutustua turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteisiin

145 Aluksi on todettava, että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevalla vuoden 2006 asiakirjalla on ”Rajoitettu/EU”-luokitus ja että turvaluokiteltuun asiakirjaan voivat lähtökohtaisesti tutustua ainoastaan siihen valtuutetut henkilöt, kuten päätöksessä 2001/844 nimenomaisesti säädetään. Kantaja voisi siis tutustua tähän asiakirjaan ainoastaan, jos hän saisi siihen valtuutuksen, mikä ei ole kovinkaan todennäköistä, sillä kantaja ei ole minkäänlaisessa ammatillisessa suhteessa toimielimiin. Hän voisi tutustua asiakirjaan myös, jos sen turvaluokka muodollisesti poistettaisiin. Virkamiestuomioistuimen tiedustellessa asiaa komissio ilmoitti kuitenkin välittömästi, ettei tällaista päätöstä turvaluokan poistamisesta tehtäisi.

146 Jos virkamiestuomioistuin päättäisi muussa yhteydessä kuin valtuutusmenettelyssä tai turvaluokan poistamista koskevassa menettelyssä antaa kantajalle tutustuttavaksi turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteet, se rikkoisi tällaista asiakirjaa koskevia käsittelysääntöjä. Tällainen päätös olisi lisäksi vastoin sitä luottamusta ja lojaaliutta, joka unionin tuomioistuinten ja hallinnon välisissä suhteissa on vallittava, sillä toimielin on toimittanut otteet virkamiestuomioistuimelle ainoastaan sitä varten, että tämä voi todentaa niiden luottamuksellisen luonteen. Ainoastaan pakottavilla syillä, jotka liittyvät erityisesti perusoikeuksien suojaamiseen, voitaisiin poikkeuksellisesti perustella se, että virkamiestuomioistuin ottaa turvaluokitellun asiakirjan asiakirjavihkoon ja toimittaa sen kaikille asianosaisille ilman hallinnon hyväksyntää. Tällaisia syitä ei kuitenkaan ole käsiteltävässä asiassa.

147 Toisin kuin kantaja väittää, se, että komissio vetoaa turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan luottamukselliseen luonteeseen, ei myöskään ole liiallista tai kohtuutonta. Asiakirjan luottamuksellisuus on nimittäin suojattava, jotta taataan kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen henkilöstön turvallisuus ja ennen kaikkea niiden virkamiesten turvallisuus, jotka työskentelevät edustustoissa ryhmän III riskitason maissa, joissa terrorismin uhka on erityisen vakava, kuten Marokossa on ollut vuodesta 2006.

148 Vaikka on totta, että asiakirjan otteiden antaminen ainoastaan kantajan asianajajan tutustuttaviksi virkamiestuomioistuimen tiloissa voisi olla tutustumiskieltoa vähemmän rajoittava toimenpide, joka olisi perusteltavissa asianajajan ammatin harjoittamiseen liittyvillä erityisesti kurinpidollisilla takeilla, tällaisessa toimenpiteessä olisi kuitenkin vaarana tietojen leviäminen, joka voisi vaarantaa edustustojen henkilöstön turvallisuuden, vaikka asianajaja olisikin toiminut täysin nuhteettomasti.

149 Virkamiestuomioistuin katsoo erityisesti, että käsiteltävässä asiassa kantajan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja asianosaisten prosessuaaliseen yhdenvertaisuuteen ei edellytä, että kantaja tai hänen asianajajansa saavat tietoonsa turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteiden sisällön. Virkamiestuomioistuimen on nimittäin mahdollista käyttää asiakirjan otteita siten, että se takaa samalla sekä kantajan oikeudet että asiakirjan luottamuksellisen luonteen.

– Turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan käyttö virkamiestuomioistuimessa

150 Kuten tämän tuomion menettelyä koskevasta osasta ilmenee, virkamiestuomioistuin katsoi, että sille toimitetut turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteet olivat merkityksellisiä riita-asian ratkaisun kannalta. Otteissa täsmennetään nimittäin ne turvallisuustoimenpiteet, joita komissio oli suunnitellut ryhmän III riskitasoon kuuluvien edustustojen, joihin myös Marokon edustusto kuului tammikuusta 2006 alkaen, henkilöstön asuntojen osalta. Sovittaakseen yhteen asiakirjan luottamuksellisuuden suojaamisen, menettelyn kontradiktorisen luonteen periaatteen ja kantajan oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin virkamiestuomioistuin laati komission ehdotuksen mukaisesti yhteenvedon kyseisistä otteista (ks. analogisesti edellä 48 kohdassa mainittu asia AM & S Europe v. komissio).

151 Kantaja väittää perustellusti, että yhteenvedossa käsitellään ainoastaan turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan merkityksellisten otteiden aihetta eikä hän voi vedota tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan oikeuteensa siksi, että yhteenveto ei sisällä tietoja otteissa nimenomaisesti mainittujen turvallisuustoimenpiteiden sisällöstä. Yhteenveto ei siis yksin voi taata edellisessä kohdassa mainittujen keskenään ristiriidassa olevien etujen tasapainoa eikä asianosaisten prosessuaalista yhdenvertaisuutta (ks. analogisesti asiasta, jossa todettiin, ettei luottamuksellisen asiakirjan yhteenvedon toimittaminen unionin yleiselle tuomioistuimelle ja kantajalle riitä puolustautumisoikeuksien takaamiseen, asia T-85/09, Kadi v. komissio, tuomio 30.9.2010, 174 kohta, josta on valitettu unionin tuomioistuimeen yhdistetyissä asioissa C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P).

152 Tällaisessa yhteydessä virkamiestuomioistuimen on löydettävä oikea tasapaino asianomaisten etujen välille selvittämällä erityisesti, onko käsiteltävässä asiassa mahdollista poiketa työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdasta, jonka nojalla virkamiestuomioistuin ottaa huomioon vain ne asiakirjat, joihin asianosaisten edustajat ovat voineet tutustua ja joista he ovat voineet lausua.

153 Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, oikeutta täysin kontradiktoriseen menettelyyn voidaan rajoittaa ainoastaan siltä osin kuin se on välttämätöntä tärkeän yleisen edun, kuten kansallisen turvallisuuden, tiettyjen rikostutkintaa koskevien poliisimenetelmien salassapidon tai kolmansien perusoikeuksien suojaamisen, turvaamisen kannalta. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamiseksi syytetylle kaikki asianosaisen oikeuksien rajoittamisesta aiheutuvat vaikeudet on kompensoitava riittävästi tuomioistuinmenettelyssä (ks. vastaavasti edellä 65 kohdassa mainittu asia A ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion 205–208 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

154 Tätä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä voidaan toki soveltaa rikosasioissa, kuten komissio aivan oikein totesi, mutta sitä ei voida soveltaa käsiteltävässä asiassa, joka on siviiliasia ja jossa ei myöskään ole kyse kantajan puolustautumisoikeuksista vaan kantajan oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Oikeuskäytännöstä saadaan kuitenkin tietoja, joita unionin tuomioistuimet voivat hyödyntää niissä vireillä olevissa menettelyissä (ks. vastaavasti edellä 67 kohdassa mainittu asia Varec, tuomion 46–48 kohta).

155 Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tarkoittaa, että tuomioistuimella on oltava käytettävissään kaikki tiedot, myös luottamukselliset tiedot, jotka ovat tarpeen, jotta se voi ratkaista asian (ks. vastaavasti edellä 67 kohdassa mainittu asia Varec, tuomion 53 ja 55 kohta).

156 Edellä esitetystä seuraa, että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteiden luottamuksellisuuden suojaaminen tarkoittaa käsiteltävässä asiassa, että kantaja saa tutustua asiakirjaan ainoastaan lyhyen yhteenvedon muodossa ja että näin ollen menettely ei ole täysin kontradiktorinen. Kantajan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin voidaan kuitenkin taata tällaisessa tilanteessa ainoastaan, jos virkamiestuomioistuin – työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdasta poiketen – perustaa kantansa asiakirjan merkityksellisiin otteisiin, jotta se voi ratkaista asian, vaikka komissio on toimittanut otteet virkamiestuomioistuimelle ainoastaan asiakirjan luottamuksellisen luonteen todentamista varten.

157 Lisäksi on korostettava, että komissio, joka kielsi virkamiestuomioistuinta toimimasta edellä mainitulla tavalla toista suullista käsittelyä varten laaditusta valmistelevasta kertomuksesta 26.11.2010 esittämissään huomautuksissa, ei enää toisessa istunnossa vastustanut sitä, että virkamiestuomioistuin ottaa huomioon turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan merkitykselliset otteet, jos se katsoo, että asiakirjalla säännellään edustustojen henkilöstön tilapäisten asuntojen tilannetta.

– Turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan sovellettavuus kantajan pojan ja tämän perheen käyttöön asetettuun tilapäiseen asuntoon

158 Toisin kuin komissio väittää, turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevassa vuoden 2006 asiakirjassa ei käsitellä pelkästään toimielimen ”pysyviksi” määrittelemiä asuntoja.

159 Ensinnäkään tällaista määritelmää ei käytetä missään virkamiestuomioistuimen tutustuttavakseen saamassa asiakirjan otteessa. Otteissa viitataan ainoastaan edustustojen henkilöstön ”asuntoihin” (staff houses). Muista asian tarkastelun kannalta merkityksellisistä teksteistä tai asiakirjoista ei myöskään saada vahvistusta sille, että pysyvät ja tilapäiset asunnot olisi turvallisuuden alalla erotettu toisistaan. Henkilöstösääntöjen liitteessä X olevassa 18 artiklassa määrätään ainoastaan, että virkamiehellä, joka joutuu asumaan hotellissa tai tilapäisessä asunnossa kolmanteen maahan saavuttuaan, on oikeus saada korvaus tällaisesta vuokra-asunnosta aiheutuneista todellisista kuluista toimivaltaisen viranomaisen ennalta antaman suostumuksen jälkeen. Myöskään ulkosuhteiden pääosaston käsikirja ei sisällä määräyksiä tilapäisiin asuntoihin sovellettavista turvallisuustoimenpiteistä, vaan siinä ainoastaan täsmennetään edellytykset, joiden mukaan kyseiselle virkamiehelle korvataan tällaisten asuntojen vuokrakulut ja maksetaan päiväraha. Käsikirjan 15.3.3 kohdassa, jonka otsikkona on ”Rajoitukset”, todetaan ainoastaan, että tilapäisten asuntojen valinnassa otetaan huomioon taloudelliset ja turvallisuuteen liittyvät näkökohdat ja että tilapäisessä asunnossa asumisen kesto on rajattava mahdollisimman lyhyeen. Asianmukaisena pidetään, että komennuksen päättyessä virkamies on asunut tilapäisessä asunnossa enintään viikon ajan. Kun otetaan huomioon, että tämä kohta on sisällytetty tilapäisessä asunnossa asumisen taloudellisia ja hallinnollisia näkökohtia koskevaan käsikirjan lukuun, tästä maininnasta ei voida päätellä mitään tällaiseen asuntoon sovellettavien turvallisuustoimenpiteiden luonteesta.

160 Turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan sivulla 142, joka sisältyi virkamiestuomioistuimelle toimitettuihin asiakirjan otteisiin, on seuraava virke, joka sisältyy myös kantajan asianajajan tutustuttavaksi annettuun asiakirjasta laadittuun yhteenvetoon: ”kyseisessä asiakirjassa mainitut suositukset ovat turvallisuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia, joiden on täytyttävä kaikissa olosuhteissa, eikä mitään poikkeuksia tai vaihtoehtoisia ratkaisuja voida toteuttaa ilman henkilöstön ja hallinnon pääosaston turvallisuusyksikön ennakolta antamaa hyväksyntää”. Jos täsmennys, jonka mukaan näiden turvallisuutta koskevien vähimmäisvaatimusten on täytyttävä ”kaikissa olosuhteissa”, koskisi ainoastaan ”pysyviä” asuntoja, se menettäisi merkityksensä.

Turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan laatijat ovat tietoisia siitä, että edustustoissa käytetään toisinaan tilapäisiä asuntoja, ja he olisivat todennäköisesti käsitelleet näiden asuntojen erityistilannetta, jos ne olisi ollut tarkoitus sulkea asiakirjan soveltamisalan ulkopuolelle.

161 Vaikka on totta, kuten komissio väitti toisessa istunnossa, ettei tilapäisiin asuntoihin niiden luonteen vuoksi voida kaikissa tapauksissa soveltaa samoja suojamääräyksiä kuin pysyviin asuntoihin, tämän seikan perusteella ei voida katsoa, että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevaa vuoden 2006 asiakirjaa ei sovellettaisi niihin. Kun asiakirjassa sallitaan poikkeaminen näistä toimenpiteistä toimivaltaisen yksikön ennakkoon antamalla hyväksynnällä, siinä nimittäin sallitaan turvallisuustoimenpiteiden mukauttaminen kyseisten asuntojen erityispiirteisiin, jotta niiden tilapäinen luonne tulisi otettua huomioon.

162 Tällaisessa tilanteessa on katsottava, että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskeva vuoden 2006 asiakirja todellakin on merkityksellinen sen arvioimiseksi, oliko tilapäisessä asunnossa, jossa kantajan poika ja tämän perhe asuivat, toteutettu asianmukaiset turvallisuustoimenpiteet, sillä asiakirjassa mainitut toimenpiteet ryhmän III riskitasoon luokiteltujen edustustojen henkilöstön asunnoissa oli toteutettava ”kaikissa olosuhteissa”.

163 Vaikka hyväksyttäisiin, ettei tätä asiakirjaa sovelleta kyseiseen asuntoon, tällaisten pysyviä asuntoja koskevien määräysten olemassaolo olisi toissijaisesti otettava huomioon sen arvioimiseksi, onko komissio toteuttanut tarvittavat varotoimet tilapäisten asuntojen suhteen. Tämä toissijainen tarkastelu esitetään jäljempänä.

– Turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan oikeudellinen ulottuvuus

164 Kuten kantaja aivan oikein väitti toisessa istunnossa, asiakirja on sisäinen ohje, jolla komissio on rajannut harkintavaltaansa henkilöstönsä suojelutoimenpiteiden toteuttamisessa ja johon voidaan vedota komissiota vastaan, kunnes tämä muuttaa sitä.

165 Asiakirjassa mainitut toimenpiteet vaikuttavat olevan yhtäältä niiden tarkoituksen, sanamuodon, täsmällisyyden, soveltamisedellytysten ja tarkastusten, joita niihin voidaan kohdistaa, vuoksi sitovia toimenpiteitä eivätkä pelkkiä suosituksia, joilla ei ole velvoittavaa oikeudellista ulottuvuutta, sillä muutoin ne veisivät komissiolle kuuluvalta turvallisuusvelvollisuudelta tehokkaan vaikutuksen. Komissio on siis väittänyt virheellisesti vielä ensimmäisessä istunnossa, ettei Marokon edustuston henkilöstön asuntoja koskevia turvallisuustoimenpiteitä ole vahvistettu missään asiakirjassa ja että olemassa oli ainoastaan edustuston päällikölle osoitettu ja ulkosuhteiden pääosaston käsikirjaan kirjattu yleinen suositus asuntojen ja virka-asuntojen suojelusta.

166 Toisaalta asiakirja-aineistosta käy selvästi ilmi, että Marokon edustuston yksiköt katsoivat vuonna 2006, että niiden velvollisuutena oli toteuttaa mahdollisimman ripeästi nämä toimenpiteet, koska edustuston riskiluokitus oli tammikuussa 2006 nostettu ryhmästä II ryhmään III, joka on korkein riskiluokituksen taso. Ulkosuhteiden pääosaston toimivaltaiset yksiköt olivat lisäksi suorittaneet marraskuussa 2005 Rabatin edustuston yksiköissä tarkastuksen, joka koski normien ja kriteerien noudattamista edustustossa, ja nämä normit ja kriteerit ovat juuri ne, jotka sisältyvät turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevaan vuoden 2006 asiakirjaan. Edustuston päällikön 6.6.2006 laatimasta muistiosta ja siihen liitetystä tarkastusraportista, jonka alueellinen turvallisuusvastaava oli laatinut Rabatissa 10.–13.5.2006 tekemänsä tarkastuksen päätteeksi, ilmenee lisäksi, että ”velvollisuutta, jonka mukaan jokaiselle virkamiehelle ja sopimussuhteiselle toimihenkilölle on tarjottava – – jatkuva ympärivuorokautinen vartiointipalvelu”, oli noudatettava täysimääräisesti ja asuntojen turvallisuuden varmistamiseksi oli toteutettava asennustöitä, minkä lisäksi raportissa korostettiin erityisesti, että metallitankojen asentaminen erään asunnon ikkunoihin oli erityisen suositeltavaa ja että asuntoihin oli asennettava hälytysjärjestelmät ja hälytyspainikkeet.

167 Vaikka oletettaisiin, että tällaisilla turvallisuustoimenpiteillä on vastaava ulottuvuus kuin sisäisillä ohjeilla, jotka luokitellaan oikeuskäytännön mukaan hallinnon itselleen asettamiksi ”ohjeellisiksi” käytännesäännöiksi, komissio ei ole esittänyt, että toimenpiteiden toteuttamatta jättäminen olisi käsiteltävässä asiassa ollut perusteltua yleistä etua tai yksikön etua koskevista syistä. Komissio on ainoastaan väittänyt – virheellisesti – että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevassa vuoden 2006 asiakirjassa esitettyjä toimenpiteitä ei sovellettu tilapäisiin asuntoihin.

168 Edellä esitetystä seuraa, että sen arvioimiseksi, onko komissio tehnyt virheen turvallisuusvelvollisuutensa noudattamisessa, virkamiestuomioistuimen on otettava huomioon toimenpiteet, joita komissio itse piti asianmukaisina Marokossa vuonna 2006 vallinneen riskitason johdosta ja jotka käyvät ilmi turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevasta vuoden 2006 asiakirjasta.

– Komission virheen olemassaolo

169 Asiakirja-aineistosta, erityisesti turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan yhteenvedosta ja otteista, ilmenee, että komissio oli asettanut Rabatin edustustossa työskentelevän henkilöstönsä asunnoille turvallisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset, jotka käsittivät sellaisten suojakeinojen käyttöönoton, jotka vastaavat Marokolle vahvistettua riskitasoa ja joita sovelletaan kaikissa olosuhteissa, kuten murtohälyttimen, hälytyspainikkeiden ja tarkkaan määriteltyjen ikkunoiden metallitankojen asentamisen sekä vartiointiliikkeen tarjoaman vartiointipalvelun.

170 Kuten edellä todettiin, näitä toimenpiteitä sovellettiin kaikkiin edustuston henkilöstön käyttöön annettuihin asuntoihin, ellei toimivaltainen yksikkö ollut ennakkoon hyväksynyt poikkeusta. Mainittujen toimenpiteiden tarkoituksena oli torjua terrorismin uhka, jota pidettiin tässä vaiheessa niin vakavana, että edustuston riskiluokitus oli nostettu ryhmään III. Edustuston päällikkö oli lisäksi pyytänyt ulkosuhteiden pääosastoa toteuttamaan tarkastuksen. Tarkastus suoritettiin 10.–13.5.2006, ja siinä ilmeni tiettyjä puutteita edustuston henkilöstön käyttöön annettujen asuntojen suojelussa.

171 Vaikka komission hallinto oli täysin tietoinen henkilöstöönsä kohdistuvista erityisen vakavista riskeistä, mitään ryhmän III riskitasoon luokiteltujen edustustojen asuntojen suojaamiseksi suunniteltuja toimenpiteitä ei kuitenkaan ollut toteutettu kantajan pojan ja tämän perheen käytössä olevassa asunnossa.

172 Kyseisessä asunnossa ei ollut murtohälytysjärjestelmää eikä hälytyspainikkeita. Ikkunoiden metallitangot, joiden välistä tekijä pääsi sisälle, eivät olleet turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan suositusten mukaiset; virkamiestuomioistuin sai tietoonsa nämä suositukset yhdestä komission toimittaman asiakirjan otteesta, ja jos niitä olisi noudatettu, metallitankojen läpi ei olisi mahtunut edes pienikokoinen henkilö. Metallitangot olivat siten todellakin tarkoitukseensa sopimattomat, kuten kantaja väittää. Tämän lisäksi taloa ei myöskään vartioinut kiinteistön suojelusta vastuussa oleva vartiointiliike vuorokauden ympäri jokaisena viikonpäivänä. Kuten komissio täsmensi toisessa istunnossa, vartija, jonka vartiokoppi sijaitsi lähellä talon sisäänkäyntiä, oli vastuussa useiden samalla tontilla sijaitsevien talojen vartioinnista, eikä hänen tehtävänään ollut vartioida erityisesti juuri kantajan pojan taloa. Myöskään talon vuokrasopimuksessa ei täsmennetä talon vartiointiehtoja. Lisäksi surmayöstä voidaan huomauttaa, että vaikka vartija saattoi olla paikalla tekijän tunkeutuessa sisälle taloon, mitään vartiointia ei vaikuta olleen enää myöhemmin yöllä, sillä tämä saattoi tuolloin lastata talon sisäänkäynnin eteen pysäköityyn uhrien autoon talosta varastamansa tavarat (golf-varusteet, tauluja ja koriste-esineitä, television yms.) ja poistua rauhassa paikalta tällä autolla. Virkamiestuomioistuin toteaa lisäksi, ettei tässä asunnossa ollut toteutettu edes tiettyjä ryhmän II riskitasoon luokiteltujen edustustojen asuntoja koskevia toimenpiteitä (murtohälytysjärjestelmä ja hälytyspainikkeet).

173 Virkamiestuomioistuin ei toki voi todeta komission laiminlyöneen turvallisuusvelvoitteensa pelkästään sen perusteella, että turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevassa vuoden 2006 asiakirjassa esitettyjä suojelutoimenpiteitä ei ollut toteutettu. On selvää, että erityisolosuhteissa voidaan harkita sellaisen tilapäisen asunnon käyttöön antamista väliaikaisesti, joka ei sisällä samoja turvallisuuslaitteita kuin pysyvä asunto.

174 Tällaisessakaan tilanteessa hallinto ei kuitenkaan voi jättää toteuttamatta sellaisia vähimmäistoimenpiteitä, joilla voidaan torjua tilapäisen asunnon asukkaisiin kohdistuvat suurimmat turvallisuusriskit tai vähentää niiden todennäköisyyttä kohtuullisten taloudellisten ja hallinnollisten edellytysten mukaisesti. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun komissio on tietoinen erityisolosuhteista.

175 Käsiteltävässä asiassa erityiset varotoimet, jotka olisi pitänyt toteuttaa ennen virkamiehen asettumista asumaan edes tilapäisesti kyseiseen asuntoon, olivat kuitenkin perusteltavissa sillä, että Marokolle oli asetettu korkea riskiluokitus unionin virkamiehiin mahdollisesti kohdistuvan terrorismin uhan vuoksi, että toukokuussa 2006 suoritetussa tarkastuksessa korostettiin puutteita edustuston henkilöstön käyttöön annettujen asuntojen suojelussa ja että kyseisen virkamiehen asunnossa asui neljä pientä lasta. Lisäksi on huomattava, ettei komissio ole väittänyt, että toimivaltainen yksikkö olisi myöntänyt turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan mukaisen poikkeuksen suojelutoimenpiteisiin, jotka olisi pitänyt toteuttaa edesmenneen virkamiehen käyttöön annetussa asunnossa. Komissio ei myöskään ole väittänyt, että lisätöistä kyseisen talon turvallisuuden takaamiseksi, kuten asianmukaisten metallitankojen asentamisesta ikkunaan, jonka kautta tappaja pääsi asuntoon, hälytysjärjestelmän tai hälytyspainikkeiden asentamisesta ja vartiointiliikkeen vartiointisopimuksen väliaikaisesta jatkamisesta, olisi aiheutunut liiallista taloudellista tai hallinnollista taakkaa. Komission tiedossa oli jo 6.4.2006 eli siitä päivästä lähtien, jona kantajan poika hyväksyi siirron Marokkoon, että tämä olisi perheineen sijoitettava asumaan Rabatiin. Se, että kantajan poika ja tämän perhe halusivat muuttaa pois hotellista, jossa he asuivat tilapäisesti, koska tilat olivat liian pienet nelilapsiselle perheelle, ei vapauta hallintoa sen velvollisuudesta ottaa käyttöön edustustolle vahvistettua riskitasoa vastaavat suojakeinot toteuttamalla, jos ei kaikkia turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevassa vuoden 2006 asiakirjassa tarkoitetuista toimenpiteistä, ainakin yhden tai useamman toimenpiteen, jotka toimielin olisi saanut toteutettua nopeasti, kuten uusien metallitankojen ja hälytyspainikkeiden asentamisen.

176 Edellä esitetystä seuraa, että kantaja väittää perustellusti komission tehneen virheen, josta se on vastuussa.

177 Virkamiestuomioistuin katsoo – siltä varalta, että tämä on tarpeen – että se, että komissio on laiminlyönyt velvoitteensa varmistaa kolmanteen maahan työkomennukselle lähetetyn virkamiehen ja tämän perheen suojelun, on tämän tuomion 171–175 kohdassa esitetyistä syistä sellaisen säännön, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia kantajan pojalle ja tämän perheelle, riittävän ilmeinen rikkominen, joka voi johtaa komission vastuun syntymiseen.

Syy-yhteys ja vastuuvapausperusteen olemassaolo (uhrien tekemä virhe ja kolmannen aiheuttama vahinko)

178 Kantaja ja komissio esittivät toisessa istunnossa kaksi näkemystä varmasta ja välittömästä syy-yhteydestä, joka on oltava toimielimen tekemän virheen ja esitetyn vahingon välillä. Kantaja katsoo, että kun virhe muodostuu siitä, että toimielin on laiminlyönyt toimimisvelvoitteensa, laiminlyönti on vahingon varma ja välitön syy, jos osoitetaan, että kyseistä vahinkoa ei ”todennäköisesti olisi syntynyt”, jos toimielin olisi toteuttanut tarvittavat toimenpiteet. Kantajan mukaan tämä analyysi perustuu asiassa T-304/01, Abad Pérez ym. v. neuvosto ja komissio, 13.12.2006 annettuun tuomioon. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut samansuuntaisesti, että lainvastainen toimi on vahingon varma ja välitön syy, jos osoitetaan, että lainmukainen toiminta olisi ”erittäin todennäköisesti” ollut kantajan edun mukaista (edellä 111 kohdassa mainittu asia Sanders ym. v.

komissio, 5.10.2004 annetun tuomion 150 kohta). Komissio on sen sijaan vedonnut siihen, että sen osoittamiseksi, että virheen ja vahingon välillä on välitön ja varma syy-yhteys, on oltava varmuus siitä, ettei vahinkoa olisi syntynyt ilman tuottamuksellisia laiminlyöntejä (asia T-138/03, É. R. ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 13.12.2006, 127 kohta).

179 Syy-yhteyttä koskeva oikeuskäytäntö on erittäin monitahoista ja vivahteikasta, kuten asianosaisten väitteistä ilmenee. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että unionin tuomioistuinten käyttämien sanamuotojen vivahteista huolimatta toimielin voi olla vastuussa ainoastaan virheestä, joka on välittömässä syy-yhteydessä vahingon syntymiseen. Unionin voidaan katsoa olevan vastuussa ainoastaan vahingosta, joka johtuu riittävän suoraan kyseisen toimielimen lainvastaisesta toiminnasta (asia T-178/98, Fresh Marine v. komissio, tuomio 24.10.2000, 118 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia T-42/06, Gollnisch v. parlamentti, tuomio 19.3.2010, 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

180 Kantajan on osoitettava, että vahinkoa ei olisi syntynyt ilman virhettä ja että virhe on vahingon määräävä syy (ks. vastaavasti asia T-149/96, Coldiretti ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 30.9.1998, 116 ja 122 kohta). Kun vahinko on väistämätön ja välitön seuraus tehdystä virheestä, syy-yhteys on vahvistettu (asia T-231/97, New Europe Consulting ja Brown v. komissio, tuomio 9.7.1999, 57–60 kohta).

181 Unionin tuomioistuimet katsovat lisäksi, ettei vahingolla välttämättä ole yhtä välitöntä ja varmaa syytä, vaan sen syntyyn ovat voineet vaikuttaa useat tekijät, jotka ovat yhdessä vaikuttaneet määräävästi sen syntyyn (asia 229/84, Sommerlatte v. komissio, tuomio 12.6.1986, 24–27 kohta; edellä 129 kohdassa mainittu asia Grifoni v. Euroopan atomienergiayhteisö, tuomion 17 ja 18 kohta ja edellä 179 kohdassa mainittu asia FreshMarine v. komissio, tuomion 135 ja 136 kohta).

182 Kantaja väittää käsiteltävässä asiassa, että jos tarvittavat turvallisuustoimenpiteet olisi toteutettu, surmatyötä ei ensinnäkään olisi tapahtunut ja toiseksi hälytys olisi voitu antaa, jolloin kantajan pojalla, joka ei kuollut vammoihinsa välittömästi, olisi ollut mahdollisuus säilyä hengissä. Näistä kahdesta näkökulmasta on tarkasteltava sitä, onko virheen ja esitetyn vahingon välinen syy-yhteys osoitettu.

183 Kun tarkastellaan ensinnäkin virheen ja surmatyön välistä syy-yhteyttä, virkamiestuomioistuin katsoo, että kantaja on osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että surmatyötä ei olisi tapahtunut, jos komissio olisi noudattanut velvollisuuttaan varmistaa virkamiehensä suojelu. Jos käyttöön olisi nimittäin otettu pysyvä vartiointipalvelu, jonka tarkoituksena olisi ollut vartioida ainoastaan kantajan pojan käyttöön annettua taloa, ja jos taloon olisi asennettu komission toimivaltaisten yksiköiden hyväksymät metallitangot, näillä keinoilla tekijä olisi voitu saada luopumaan yrityksestään tunkeutua taloon tai ainakin vaikeutettu sitä fyysisesti. Komissio on näin ollen myötävaikuttanut välittömästi vahingon syntyyn luomalla olosuhteet, joissa vahinko on voinut syntyä. Välitön ja varma syy-yhteys on siis osoitettu.

184 Komission arvioima henkilöstön turvallisuuteen kohdistuva riski, jonka perusteella Rabatin edustusto luokiteltiin kuuluvaksi ryhmän III riskitasoon, liittyi terrorismin uhkaan eikä yleisen rikoslain mukaan rangaistaviin rikoksiin, jollaisen uhriksi kantajan poika ja miniä joutuivat. Tällä seikalla ei kuitenkaan ole merkitystä edellisessä kohdassa mainitun syy-yhteyden välittömän ja varman luonteen arvioimisessa. On nimittäin kohtuullista katsoa, että toimenpiteillä, joiden tarkoituksena on estää terrori-iskun toteuttaminen tai poliittisista syistä tai terroristiryhmien toimesta tapahtuva virkamiehen surmaaminen, pitäisi varmistaa tehokas suojelu ennen kaikkea siltä, että rikollinen pääsee tunkeutumaan virkamiehen kotiin. Komissio ei voi pätevästi väittää, että se pitäisi vapauttaa kaikesta vastuusta sillä perusteella, ettei rikollisen motiivi vastannut alun perin oletettua motiivia.

185 Komissio ei myöskään voi vedota virkamiehen mahdollisiin virheisiin, jotka voisivat poistaa syy-yhteyden tai lieventää hallinnon vastuuta.

186 Yhtäältä asianosainen on epäilemättä syyllistynyt laiminlyöntiin, kun hän ei osallistunut turvallisuusasioita koskeviin tiedotustilaisuuksiin ennen toimen aloittamista. Virkamiestuomioistuin ei kuitenkaan ole pystynyt selvittämään, mitkä olivat poissaolon syyt, jotka ovat voineet johtua työesteistä. Tiedotustilaisuuksien kutsuista, joissa kantajan poikaa ainoastaan ”pyydettiin osallistumaan” tilaisuuksiin, ei lisäksi käy ilmi, että niihin osallistuminen oli virkavelvollisuus, joka oli täytettävä ennen edustustoon siirtymistä. Kantajan poika kuitenkin voitiin lähettää Marokkoon, vaikka hän ei ollut osallistunut tiedotustilaisuuteen. Tällaisten ennen toimen aloittamista pidettyjen tiedotustilaisuuksien järjestäminen ei sinänsä voi vapauttaa komissiota sen velvollisuudesta ilmoittaa turvallisuusriskeistä, joita kohdistuu edustustoissa työskenteleviin virkamiehiin ja erityisesti ryhmän III riskitasoon luokitelluissa edustustoissa työskenteleviin virkamiehiin. Kun tällaiseen edustustoon siirtyvä virkamies ei osallistu tiedotustilaisuuksiin ennen lähtöään, hallinnon tehtävänä on varmistaa, että hän on saanut tarvittavat tiedot. Komissio ei kuitenkaan ole väittänyt, että kantajan poika olisi saanut turvallisuuttaan koskevat asiakirjat ennen lähtöään Marokkoon.

187 Toisessa istunnossa käydyistä keskusteluista ilmeni lisäksi, että edustustoon siirtyvillä virkamiehillä ei tavanomaisesti ole mahdollisuutta tutustua turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevaan vuoden 2006 asiakirjaan, sillä heillä ei ole oikeutta tutustua tähän ”Rajoitettu/EU”-luokiteltuun asiakirjaan. Vaikka kantajan poika olisi osallistunut ennen toimen aloittamista järjestettyihin tiedotustilaisuuksiin, hän ei todennäköisesti olisi pystynyt arvioimaan, mitä tiettyjä turvallisuustoimenpiteitä hänen käyttöönsä Marokossa annetussa asunnossa oli tarkoitus toteuttaa. Komission väitteitä, joiden mukaan asianosainen olisi hyväksynyt Marokossa vallitsevat elin- ja asuinolot ja suostunut muuttamaan tilapäiseen asuntoon, ei siis voida hyväksyä, sillä virkamies ei ollut hyväksyntää antaessaan täysin tietoinen kaikista seikoista. Virkamiestuomioistuin huomauttaa tästä, että komissio pyysi 6.4.2006 kantajan poikaa vahvistamaan, että hän hyväksyy siirron Rabatiin ja että hänelle on kerrottu erityisesti hänen käyttöönsä annetusta asunnosta, vaikka asunnon vuokrasopimus asunnon omistajan ja komission välillä tehtiin vasta 8.8.2006. Kun kantajan poika vahvisti 24.8.2006 ottavansa vastaan hänelle ehdotetun asunnon, hyväksymislomakkeessa ilmoitettiin lisäksi selvästi, ettei tuolla hetkellä ollut vielä saatavilla mitään virkamiehen perheelle sopivaa vuokra-asuntoa.

188 Toisaalta on niin, että vaikka on riidatonta, että talon asukkaat olivat jättäneet auki ikkunan, jonka kautta tekijä pääsi sisälle taloon, ja että tämän ikkunan suojus oli osittain ylhäällä, tällaisen seikan ei voida katsoa johtuvan uhrien laiminlyönnistä tai virheellisestä toiminnasta. Ikkunassa oli nimittäin metallitangot, joita kantajan poika, joka ei tuntenut turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevaa vuoden 2006 asiakirjaa, saattoi kohtuullisesti pitää riittävänä esteenä mahdollisen varkaan sisäänpääsylle. Komissio on lisäksi itse väittänyt kirjallisissa lausunnoissaan ja ensimmäisessä istunnossa, että metallitangoilla pystyttiin estämään keskikokoisen aikuisen sisäänpääsy. Kyseiseen vuodenaikaan oli lisäksi vielä kuuma, joten ensi näkemältä riittävältä vaikuttavilla metallitangoilla suojatun ikkunan auki jättämistä asunnossa, jossa ei ollut ilmastointia ja jossa asui neljä pientä lasta, ei voida pitää laiminlyöntinä.

189 Komissio ei ole siis osoittanut, että kantajan poika olisi laiminlyönnillään syyllistynyt virheeseen, joka voisi vapauttaa hallinnon vastuusta, eikä että tehdyn virheen ja surmatyön välinen syy-yhteys olisi poistunut.

190 Kun toiseksi tarkastellaan virheen ja kantajan pojan eloonjäämismahdollisuuden menettämisen välistä syy-yhteyttä, virkamiestuomioistuin katsoo, että kantaja on osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että jos asianmukaiset turvallisuustoimenpiteet olisi toteutettu, joko vartija tai loukkaantunut virkamies itse taikka hänen lapsensa olisi tavalla tai toisella voinut antaa hälytyksen hälytyspainikkeella tekijän tunkeuduttua asuntoon. On varmaa, että talossa noin neljän tunnin ajan oleskellut rikollinen ei olisi voinut jäädä sinne näin pitkäksi aikaa, jos jokin hälytyksen antamiseen tarkoitettu toimenpide olisi toteutettu. Kantajan poika menetti näin ollen komission virheen vuoksi todellisen mahdollisuuden saada apua ja jäädä eloon vammoistaan huolimatta.

191 Seuraavaksi on määritettävä tekijän vastuu vahingon syntymisestä.

192 Ei voida vakavasti väittää, että komissiolla pitäisi olla päävastuu kaksoissurmasta aiheutuneesta vahingosta. Vaikka komissio loi olosuhteet vahingon syntymiselle, kun se ei toteuttanut riittäviä turvallisuustoimenpiteitä estääkseen rikollisen tunkeutumisen asuntoon, kaksoissurma ei kuitenkaan ollut välitön ja väistämätön seuraus tästä virheestä. Surmatyöt teki nimittäin henkilö, jonka motiivina oli varkaus ja joka käyttäytyi ennalta arvaamattomasti. Komission virheestä tavanomaisesti ennakoitavissa oleva seuraus olisi tällaisen henkilön tapauksessa murtovarkaus, johon voisi liittyä talon asukkaisiin kohdistuvaa fyysistä uhkaa muttei yhtä vakavia tekoja kuin käsiteltävässä asiassa. Tämä arviointi ei poikkea direktiivin 89/391 periaatteista, sillä sen 5 artiklan neljännessä kohdassa säädetään, että työnantajan vastuuta voidaan rajoittaa tapauksissa, joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista.

193 Rikollisen toimet eivät kuitenkaan voi vapauttaa toimielintä kaikesta vastuusta. Jos katsottaisiin, että komission virheen ja kaksoissurman välinen syy-yhteys on poistunut, hallinnolle ei aiheutuisi mitään seuraamuksia sen laiminlyönnistä, vaikka se loi olosuhteet vahingon syntymiselle. Tämä ratkaisu poikkeaisi oikeuskäytännöstä, jonka mukaan vahingolla voi olla useita syitä ja jossa ei näin ollen hallinnon vastuun syntymiseksi välttämättä edellytetä, että toimielin on yksinomaisessa vastuussa vahingosta.

194 Virkamiestuomioistuin katsoo näin ollen, että komissio on vastuussa 30 prosentista kärsitystä vahingosta.

195 Virkamiestuomioistuimen tekemä arviointi eloonjäämismahdollisuuden menettämisestä johtaa erilaiseen tulokseen. Komission virhe on nimittäin tässä yhteydessä kyseisen vahingon välitön ja ainoa syy. Surmaajan toiminta ei voi lieventää toimielimen vastuuta.

196 Vaikka on varmaa, että kantajan poika on menettänyt eloonjäämismahdollisuuden, virkamiestuomioistuin katsoo kuitenkin, että hänellä oli erittäin huonot mahdollisuudet selvitä elossa vammoistaan. Eloonjäämismahdollisuutta on erittäin vaikea arvioida, sillä asiakirja-aineisto ei sisällä täsmällisiä tietoja asiasta ja tämäntyyppinen arviointi on lähtökohtaisesti epävarmaa. Virkamiestuomioistuin katsoo, että eloonjäämismahdollisuudeksi voidaan arvioida 20 prosenttia. Asiakirja-aineistosta käy nimittäin ilmi, että virkamies sai veitsen iskun kaulaansa ja vaikkei hän kuollut vammoihinsa välittömästi, ne olivat erittäin vakavia, mikä heikentää huomattavasti hänen eloonjäämismahdollisuuttaan siinäkin tapauksessa, että apua olisi saatu pikaisesti.

197 Kun otetaan huomioon kaksi esitettyä vahinkoa eli aviopuolisoiden kaksoissurma ja eloonjäämismahdollisuuden menettäminen sekä se, että ensimmäinen vahinko on toista vahinkoa laajempi, virkamiestuomioistuin katsoo, että komissio on vastuussa 40 prosentista kärsityistä vahingoista.

Vahinko

198 Kantaja voi vaatia korvausta virkamiestuomioistuimessa ainoastaan varmasta vahingosta, joka on käsiteltävässä asiassa lähtökohtaisesti korvattavissa, eli edesmenneen virkamiehen oikeudenomistajille aiheutuneesta aineellisesta vahingosta, joka on arvioitu suhteessa palkkaan, jonka kantajan poika olisi saanut eläkeikäänsä mennessä ja jonka suuruudeksi kantaja arvioi yhteensä 3 975 329 euroa.

199 Kun otetaan huomioon tällaisen laskutoimituksen epävarmuus ja oletukset, joita on tehtävä asianosaisen mahdollisesta urakehityksestä, tämä summa vaikuttaa ensi näkemältä olevan kohtuullinen arvio palkasta, jonka edesmennyt virkamies olisi saanut, ja muodostaa viitteellisen perustan, joka on erittäin likimääräinen, mutta jonka perusteella voidaan kuitenkin pätevästi arvioida kantajan pojan oikeudenomistajien tulonmenetys.

200 Virkamiestuomioistuin ei kuitenkaan voi ottaa summaa huomioon sellaisenaan määrittäessään oikeudenomistajille tosiasiassa aiheutunutta aineellista vahinkoa. Jos kantajan poikaa ja miniää ei olisi surmattu, he olisivat nimittäin kuluttaneet merkittävän osan tästä summasta omiin tarpeisiinsa. Koko summaa ei siis olisi käytetty lasten hyväksi. Lisäksi on todennäköistä, että edesmenneen avioparin lapset perivät heti tai jonkin ajan kuluttua varoja, jotka heille lain mukaan kuuluvat ja joita he eivät olisi saaneet, jos heidän vanhempansa olisivat elossa. Komissio väittää lisäksi, että edesmenneen avioparin oikeudenomistajat ovat mahdollisesti saaneet henkivakuutuskorvauksia kaksoissurman johdosta, mitä ei ole kiistetty. Virkamiestuomioistuin katsoo näin ollen, että käsiteltävässä asiassa huomioon otettava tulonmenetykseen liittyvä aineellinen vahinko on suuruudeltaan 3 miljoonaa euroa.

201 Kuten edellä on todettu, komission on korvattava 40 prosenttia tästä vahingosta eli maksettava edesmenneen avioparin oikeudenomistajille kokonaisuudessaan 1,2 miljoonan euron summa.

202 Vastineesta käy kuitenkin ilmi – eikä tätä ole kiistetty – että summat, jotka komissio on jo maksanut ja joita se maksaa edelleen oikeudenomistajille ja jotka ovat henkilöstösäännöissä tavanomaisesti määrättyjä korvauksia suuremmat, ovat noin 1,4 miljoonaa euroa, joka voi nousta noin 2,4 miljoonaan euroon, jos kyseisiä korvauksia maksetaan kullekin neljälle lapselle siihen saakka, kunnes he täyttävät 26 vuotta.

203 Komissio on siis jo korvannut täysin aineellisen vahingon, josta se on vastuussa.

204 Vaikka kantajan esittämä seikka, jonka mukaan komission maksamat summat ovat luonteeltaan sosiaaliturvavakuutuksesta maksettavia korvauksia, näytettäisiin toteen, tällä seikalla ei ole merkitystä arvioinnin kannalta. Maksettujen korvausten tarkoituksena on nimittäin korvata virkamiehen kuolemasta aiheutuneet taloudelliset seuraukset siitä riippumatta, mikä oli kuolemaan johtanut syy. Vaikka on totta, että jos hallinto on tehnyt virheen, sen on korvattava vahinko kokonaisuudessaan tarvittaessa täydentämällä henkilöstösääntöjen mukaisia korvauksia (ks. vastaavasti edellä 105 kohdassa mainittu asia Leussink v. komissio, tuomion 18–20 kohta), on kiistatonta, että kun tuomioistuin arvioi, onko hallinto korvannut kärsityn vahingon, se ottaa huomioon henkilöstösääntöjen mukaiset korvaukset. Niiden tarkoituksena on siis todellakin varmistaa vahingon korvaaminen silloinkin, kun hallinto on tehnyt virheen, josta se on vastuussa. Komissio on lisäksi käsiteltävässä asiassa mennyt henkilöstösääntöjen mukaisia velvollisuuksiaan pidemmälle, kun se on myöntänyt edesmenneelle virkamiehelle ylennyksen hänen kuolemansa jälkeen, laskenut hänen oikeudenomistajilleen maksettavat korvaukset tämän perusteella ja korottanut mainittujen korvauksien määrää henkilöstösääntöjen 76 artiklan nojalla.

205 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että vaikka kanteen ensimmäinen kanneperuste on perusteltu, virkamiestuomioistuin ei voi sen perusteella hyväksyä kantajan vaatimuksia aiheutuneen aineellisen vahingon korvaamisesta.

206 Virkamiestuomioistuimen on vielä tutkittava kaksi muuta kanneperustetta, joissa kantaja väittää, että komissio on vastuussa yhtäältä lainmukaisesta toimesta myös tuottamuksesta riippumatta ja toisaalta avustamisvelvollisuutensa nojalla.

B *Toinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on vastuussa lainmukaisesta toimesta myös tuottamuksesta riippumatta*

1. Asianosaisten lausumat

207 Kantaja väittää, että vaikka oletettaisiin, ettei komissio ole syyllistynyt huolimattomuuteen, edellytykset hallinnon lainmukaista toimea koskevan tuottamuksesta riippumattoman vastuun syntymiselle täyttyvät. Kantajan mukaan vahingon syntyminen sekä syy-yhteys vahingon ja lainmukaisen toimen välillä on osoitettu ja aiheutunut vahinko on epätavallinen, vakava ja erityinen. On totta, että

yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa C-120/06 P ja C-121/06 P, FIAMM ja FIAMM Technologies vastaan neuvosto ja komissio, 9.9.2008 antamassaan tuomiossa, ettei ole olemassa tuottamuksesta riippumattoman unionin vastuun järjestelmää, mutta tämä koskee ainoastaan lainsäädäntötoimia, jotka kuuluvat lainsäätäjän yksinomaiseen toimivaltaan. Yhteisöjen tuomioistuin ei sulkenut pois sitä, että tällaista järjestelmää voidaan soveltaa toimielimiin, kuten käsiteltävässä asiassa. Virkamiestuomioistuimen olisi tätä kysymystä tarkastellessaan otettava huomioon tapahtumien poikkeuksellinen vakavuus ja traagisuus edesmenneen virkamiehen lasten kannalta, sillä he menettivät ennenaikaisesti vanhempansa ja joutuivat todistamaan heidän järkyttävän surmaamisensa. Virkamiestuomioistuimen olisi ratkaistava vahingonkorvausvaatimus niiden oikeudellisten kriteerien perusteella, jotka pohjautuvat unionin toimielimiltä edellytettyyn oikeudenmukaisuuden tajuun.

208 Kuten edellä todettiin, komissio katsoo, ettei tätä kanneperustetta voida ottaa tutkittavaksi, koska sitä ei ole esitetty ensimmäisessä vahingonkorvaushakemuksessa ja koska siinä ei ole millään tavalla määritelty väitetyn vahingon laajuutta. Pääasiasta komissio korostaa, ettei unionin tuomioistuin ole vielä tähän mennessä tunnustanut lainmukaisesta toimesta johtuvan vastuun periaatetta. Kantaja ei ole millään tavalla osoittanut, että virkamiestuomioistuimen olisi hyväksyttävä tällaisen vastuujärjestelmän olemassaolo toimielinten toiminnan osalta. Kantaja ei joka tapauksessa ole käsiteltävässä asiassa osoittanut, että tällaisen tuottamuksesta riippumattoman vastuun syntymisen edellytykset täyttyvät.

2. Virkamiestuomioistuimen arviointi asiasta

209 Edellä 207 kohdassa mainitussa asiassa FIAMM ja FIAMM Technologies vastaan neuvosto ja komissio annetusta tuomiosta (175 kohta) johtuu, että vaikka unionin tuomioistuin saattoikin jo hyvin varhaisessa vaiheessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten keskinäisen vertailun avulla todeta oikeusjärjestysten lähentyneen sellaisen periaatteen vahvistamisessa, joka koskee vastuuta viranomaisen lainvastaisesta toimesta tai toimimatta jättämisestä, myös kun kyse on lainsäädäntötoiminnasta, tilanne on kuitenkin kokonaan toinen tarkasteltaessa sitä, onko mahdollisesti olemassa periaate, joka koskee vastuuta viranomaisen lainmukaisesta toimesta tai toimimatta jättämisestä, erityisesti kun kyse on lainsäädäntötoiminnasta. Unionin tuomioistuin on unionin oikeuden nykytilassa todennut, että EY 288 artiklaa, jossa viitataan ”jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisiin yleisiin periaatteisiin”, ei voida tulkita siten, että sen perusteella unioni voi olla tuottamuksesta riippumattomassa vastuussa lainmukaisesta toimesta tai toimimatta jättämisestä.

210 Toisin kuin kantaja väittää, unionin tuomioistuimen tuomiossa edellä lainatussa kohdassa käytetystä sanamuodosta (”myös kun kyse on lainsäädäntötoiminnasta” ja ”erityisesti kun [tämä lainmukainen toimi tai toimimatta jättäminen] on lainsäädäntötoimintaa”) johtuu, että unionin tuomioistuimen tuomiossaan tekemä päätelmä ei koske ainoastaan unionin lainsäädäntövallan alaa.

211 Kuten tämän tuomion 116 kohdassa muistutettiin, virkamiehen ja sen toimielimen, johon virkamies kuuluu tai kuului, välinen vahingonkorvausta koskeva riita-asia, joka on saanut alkunsa asianomaisen virkamiehen ja toimielimen välisestä palvelussuhteesta, kuuluu EY 236 artiklan ja henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artiklan soveltamisalaan muttei EY 235 ja EY 288 artiklan soveltamisalaan. Unionin tuomioistuimen ja virkamiestuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee EY 288 artiklaan perustuvan sopimussuhteen ulkopuolisen hallinnon vastuun syntymisen edellytyksiä, ei siis ensi näkemältä ole sovellettavissa virkamiesten tai heidän oikeudenomistajiensa toimielimiä vastaan EY 236 artiklan ja henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artiklan nojalla nostamiin sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskeviin kanteisiin. Kantaja huomauttaa tästä perustellusti, että tällaisten kanteiden kohteena eivät ole toimielimet, kun ne harjoittavat perussopimuksissa määrättyjä lainsäädäntöön ja sääntelyyn liittyviä oikeuksiaan, vaan toimielinten toiminta työnantajina suhteessa henkilöstöönsä.

212 Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen käyttämä yleinen sanamuoto ja erityisesti tuomioon liittyvä luonteeltaan periaatteellinen ratkaisu, virkamiestuomioistuimen mielestä ei ole perusteita sille, että edellytykset unionin toimielinten vastuun syntymiselle niiden toiminnassa suhteessa henkilöstöönsä voisivat, poiketen jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisistä yleisistä periaatteista, ratkaisevasti erota EY 288 artiklan yhteydessä sovellettavista edellytyksistä.

213 Vaikka on totta, että käsiteltävän asian olosuhteet ovat poikkeukselliset, pelkästään tällä toteamuksella, joka on ainoa kantajan esittämä näkemys, ei kuitenkaan voida perustella sitä, että tuottamuksesta riippumattoman vastuun järjestelmän olemassaolo olisi tunnustettu lähtökohtaisesti EY 236 artiklan perusteella nostetuissa sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevissa kanteissa ja että tästä järjestelmästä hyötyisivät ainoastaan unionin virkamiehet ja heidän oikeudenomistajansa.

214 Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut direktiivistä 89/391, joka muodostaa viitekehyksen, jonka perusteella voidaan määritellä unionin toimielinten velvollisuudet henkilöstösääntöjen 1e artiklan mukaisesti, ettei tätä direktiiviä voida tulkita siten, että siinä velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön työnantajien tuottamuksesta riippumattoman vastuun järjestelmä työntekijöiden terveydelle ja turvallisuudelle aiheutuvista vahingoista (ks. edellä 127 kohdassa mainittu asia komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 37–51 kohta). Komissio väitti kuitenkin unionin tuomioistuimessa, että direktiivissä 89/391 on säädetty työnantajien vastuun järjestelmästä, joka kattaa jokaisen työntekijöiden terveydelle ja turvallisuudelle vahingollisen tapahtuman seuraukset riippumatta siitä, onko mahdollista katsoa tämän tapahtuman ja kyseisten seurausten johtuvan työnantajan jonkinlaisesta huolimattomuudesta ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamisessa.

215 Vaikka oletettaisiin, että komissio voitaisiin lähtökohtaisesti saattaa tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen, on todettava, että tällainen työnantajan objektiivinen vastuu, joka perustuu velvollisuuteen korvata ammattiin liittyvä riski eikä toteamukseen työnantajan tekemästä ja sen korvattavaksi tulevasta virheestä, sisältyy jo toimielimen velvollisuuteen, jonka mukaan sen on maksettava henkilöstösääntöjen mukaisia korvauksia virkamiehelle tai hänen oikeudenomistajilleen virkamiehen tehtävien hoitamisessa tapahtuneesta tapaturmasta tai siitä aiheutuneesta ammattitaudista tai kuolemasta. Vaikkei työnantajana toimivan toimielimen mahdollista virhettä edes osoitettaisi, virkamiehellä tai hänen oikeudenomistajillaan on nimittäin oikeus kiinteämääräiseen korvaukseen, jonka tarkoituksena on korvata näiden tapahtumien seuraukset. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä asetettu vaatimus, jonka mukaan virheen olemassaolo on osoitettava, jotta virkamies tai hänen oikeudenomistajansa voisivat saada henkilöstösääntöjen mukaisen lisäkorvauksen, jonka tarkoituksena on korvata kokonaan heille aiheutunut vahinko, osoittaa, että sopimussuhteen ulkopuolisen hallinnon vastuun syntymisen välttämättömänä edellytyksenä on virheen tai lainvastaisen toimen olemassaolo.

216 Edellä esitetystä seuraa, ettei kantaja voi perustellusti vaatia virkamiestuomioistuinta toteamaan, että komission tuottamuksesta riippumattoman vastuun syntymisen edellytykset täyttyvät.

217 Toinen kanneperuste on siis hylättävä, eikä sen tutkittavaksi ottamisesta ole tarpeen lausua.

C Kolmas kanneperuste, jonka mukaan komissio on henkilöstösääntöjen 24 artiklan nojalla velvollinen yhteisvastuullisesti korvaamaan aiheutuneen vahingon

1. Asianosaisten lausumat

218 Kantaja väittää toissijaisesti, että komission on henkilöstösääntöjen 24 artiklan nojalla joka tapauksessa korvattava virkamiehelleen tämän aseman tai tehtävän vuoksi aiheutuneet vahingot. Kaksoissurma on kantajan mukaan syy-yhteyden näkökulmasta objektiivisessa yhteydessä hänen poikansa ammatilliseen toimintaan Marokossa, jossa hän oleskeli ainoastaan tehtäväänsä liittyvistä syistä. Surmatyö tapahtui lisäksi komission valitsemassa asunnossa. Komission olisi käsiteltävän asian poikkeuksellisissa

olosuhteissa pitänyt toimia jopa omasta aloitteestaan ja yhteisvastuullisesti korvata virkamiehelle ja hänen aviopuolisolleen kolmannen aiheuttama vahinko ilman, että kannetta olisi tarvinnut nostaa tätä varten.

219 Kuten edellä todettiin, komissio väittää, ettei tätä kanneperustetta voida ottaa tutkittavaksi, koska sitä ei ole esitetty ensimmäisessä vahingonkorvausvaatimuksessa. Pääasiasta komissio katsoo, että kantajan pojan kuolemaan johtaneet dramaattiset tapahtumat eivät millään tavalla liity hänen virkamiesasemaansa ja että henkilöstösääntöjen 24 artiklan toisessa kohdassa esitetty edellytys, sellaisena kuin sitä on tulkittu oikeuskäytännössä, eli se, että virkamiehelle aiheutuneen vahingon on täytynyt johtua hänen asemastaan, ei täyty.

2. Virkamiestuomioistuimen arviointi asiasta

220 Kuten unionin tuomioistuin on todennut, henkilöstösääntöjen 24 artiklan tarkoituksena on taata työtehtävissä toimivien virkamiesten ja toimihenkilöiden turvallisuus tällä hetkellä ja tulevaisuudessa, jotta he voisivat suorittaa tehtävänsä paremmin yksikön yleisen edun mukaisesti (ks. edellä 181 kohdassa mainittu asia Sommerlatte v. komissio, tuomion 19 kohta).

221 Henkilöstösääntöjen 24 artiklasta ja siihen liittyvästä oikeuskäytännöstä johtuu, että unionin toimielinten on tämän säännöksen nojalla avustettava virkamiehiään kolmannen toimintaa koskevissa asioissa ainoastaan, kun virkamiehet joutuvat toiminnan kohteeksi asemansa ja tehtävänsä vuoksi (ks. erityisesti asia 180/87, Hamill v. komissio, tuomio 5.10.1988, 15 kohta ja asia T-67/99, K v. komissio, tuomio 27.6.2000, 32 kohta).

222 Käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että riidanalaisen toimenpiteen tekijään liittyvät henkilöstösääntöjen 24 artiklan soveltamisen edellytykset täyttyvät. Kantajan poika oli nimittäin kolmannen toiminnan uhri.

223 Henkilöstösääntöjen 24 artiklassa edellytetään kuitenkin myös, että kyseessä olevan toiminnan syynä on kantajan virkamiehen asema ja tehtävä. Teon, jonka perusteella avustusta pyydetään, syynä on täytynyt olla virkamiehen asema ja tehtävä, sillä toimielin pyrkii sekä suojelemaan henkilöstöään että suojaamaan oman etunsa. Unionin tuomioistuin on näin ollen todennut, ettei avustamisvelvollisuuteen voida vedota silloin, kun kyse on kansallisten poliisiviranomaisten toteuttamista virkamiestä koskevista pakkokeinoista, joiden syynä on virkamiehen käyttäytyminen, ja kun virkamiestä syytetään rikkomuksesta, joka ei liity hänen tehtäviensä suorittamiseen (edellä 221 kohdassa mainittu asia Hamill v. komissio, tuomion 16 ja 17 kohta). Samalla tavoin on todettu, että pelkästään sen perusteella, että lapsi on otettu päiväkotiin, jossa hän on joutunut vakavien tekojen uhriksi siksi, että toinen hänen vanhemmistaan on unionin virkamies, ei voida katsoa, että henkilöstösääntöjen 24 artiklassa tarkoitettu yhteys kyseessä olevan kolmannen toiminnan ja kyseessä olevan vanhemman virkamiehen aseman välillä olisi osoitettu (ks. edellä 221 kohdassa mainittu asia K v. komissio, tuomion 36–38 kohta).

224 Käsiteltävässä asiassa kantajan poikaa ei kuitenkaan surmattu hänen asemansa ja tehtävänsä vuoksi. Kuten edellä on todettu, hän joutui yleisen rikoslain mukaan rangaistavan rikoksen uhriksi, ja rikos kohdistui häneen henkilönä, hänen aviopuolisoonsa ja omaisuuteensa, eikä surmaaja ollut tietoinen uhrin asemasta unionin virkamiehenä eikä tämän tehtävän luonteesta. Surmaaja todennäköisesti arveli, että asunnon, jossa hän suoritti rikoksensa, asukkaiden elintaso oli keskimäärin korkeampi kuin muiden Rabatin asukkaiden. Tämän seikan perusteella tai sen perusteella, että kantajan poika oli työkomennuksella Marokossa ja asui komission valitsemassa asunnossa, ei kuitenkaan voida todeta, että virkamies olisi joutunut rikoksen kohteeksi asemansa ja tehtävänsä vuoksi.

225 Kantaja ei siis voi pätevästi vedota henkilöstösääntöjen 24 artiklan säännöksiin.

226 Vaikka voitaisiin hyväksyä, että kantajan poika joutui surmatyön uhriksi tehtävänsä vuoksi, virkamiestuomioistuin katsoo joka tapauksessa, että henkilöstösääntöjen mukaiset korvaukset virkamiehen kuolemantapauksessa ja erityisesti yhteisten määräysten 7 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan määräykset (”tapaturmaksi [yhteisissä määräyksissä] tarkoitetussa merkityksessä katsotaan: vakuutettuun kohdistuvan pahoinpitelyn tai hyökkäysten seuraukset – –”) konkretisoivat kullekin toimielimelle työnantajana ja henkilöstösääntöjen 24 artiklan nojalla kuuluvan velvollisuuden suojella virkamiehiään ja heidän oikeudenomistajiaan. Kantaja ei kuitenkaan väitä, että virkamieheltä olisi lainvastaisesti evätty henkilöstösäännöissä säädetty tae. Komissio on lisäksi käyttänyt sillä henkilöstösääntöjen 76 artiklan nojalla olevaa oikeutta myöntää poikkeustapauksissa erityinen avustus kyseessä oleville henkilöille. Komissio on siten noudattanut asianmukaisesti avustamis- ja suojeluvelvollisuuttaan henkilöstösääntöjen 24 artiklassa säädetyllä tavalla.

227 Kantaja ei voi perustellusti väittää, että komissio on rikkonut tätä henkilöstösääntöjen säännöstä. Kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä, eikä sitä vastaan esitetystä oikeudenkäyntiväitteestä ole tarpeen lausua.

228 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

229 Virkamiestuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kyseisen työjärjestyksen 2 osaston 8 luvun muiden määräysten soveltamista. Saman artiklan 2 kohdan mukaan kohtuuden niin vaatiessa virkamiestuomioistuin voi päättää, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut vain osittain tai että tätä ei lainkaan velvoiteta korvaamaan oikeudenkäyntikuluja. Työjärjestyksen 88 artiklan mukaan asianosainen, myös asian voittanut asianosainen, voidaan velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikulut osittain tai kokonaan, jos se katsotaan perustelluksi kyseisen osapuolen menettelyn takia, ottaen huomioon myös tämän menettely ennen asian vireilletuloa, erityisesti siinä tapauksessa, että kyseisen asianosaisen katsotaan aiheuttaneen toiselle asianosaiselle kuluja tarpeettomasti tai haitantekona.

230 Huolimatta perustelluista luottamuksellisuuteen liittyvistä syistä, joihin komissio on vedonnut, se on käsiteltävässä asiassa viivästyttänyt merkittävästi menettelyn kulkua, kun se on ensinnäkin kieltäytynyt toimittamasta virkamiestuomioistuimelle tiettyjä asiakirjoja ja tietoja, minkä vuoksi virkamiestuomioistuin joutui pitämään toisen istunnon. Tämän lisäksi komissio on antanut virkamiestuomioistuimelle useaan otteeseen harhaanjohtavia vastauksia etenkin, kun se väitti, ettei olemassa ollut kolmansissa maissa sijaitsevien edustustojen henkilöstön asuntoihin sovellettavia turvallisuustoimenpiteitä koskevaa asiakirjaa ja etteivät 6.8.2007 päivätyn kirjallisen vastauksen antajan esille tuomat toimenpiteet olleet merkityksellisiä edeltävänä vuonna tapahtuneiden tosiseikkojen kannalta. Komission menettely sen vastustaessa aina toiseen istuntoon saakka sitä, että virkamiestuomioistuin ottaa huomioon turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan, joka oli riita-asian ratkaisun kannalta tärkeä asiakirja, oli ristiriidassa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien sääntöjen kanssa. Tällainen komission toiminta kantajan kannalta erittäin tuskallisessa asiassa on sitäkin sopimattomampaa, kun otetaan huomioon, että toimielin oli ennen asian vireilletuloa toiminut arvokkaasti ja huolellisesti.

231 Kantaja on lisäksi saattanut pitää kanteen nostamista aiheellisena. Virkamiestuomioistuin on yhtäältä todennut, että komissio on tehnyt virheen, josta se on vastuussa. Komission käsiteltävässä asiassa noudattama menettely on toisaalta voinut vakuuttaa kantajan siitä, että toimielin oli salannut osan hänen poikansa ja miniänsä surman syistä.

232 Näin ollen käsiteltävän asian olosuhteissa on asianmukaista velvoittaa komissio vastaamaan omien oikeudenkäyntikulujensa lisäksi kantajan kohtuullisista ja asianmukaisesti perustelluista oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

EUROOPAN UNIONIN VIRKAMIESTUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Komission virkamiestuomioistuimelle oikeudenkäynnin aikana toimittamat otteet turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevasta vuoden 2006 asiakirjasta palautetaan viipymättä komissiolle ”Rajoitettu/EU”-maininnalla varustetussa luottamuksellisessa kirjekuoressa.

3) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

Gervasoni Kreppel Rofes i Pujol

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä toukokuuta 2011.

W. Hakenberg
kirjaaja

S. Gervasoni
jaoston puheenjohtaja

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt 2

Tosiseikat 4

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet 7

Oikeudellinen arviointi 14

I Kanteen kohde 14

II Tutkittavaksi ottaminen 14

A Asianosaisten lausumat 14

B Virkamiestuomioistuimen arviointi asiasta 15

III Asiakysymys 17

A Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on laiminlyönyt velvollisuutensa varmistaa virkamiehensä suojelu 17

1. Asianosaisten lausumat 17

2. Virkamiestuomioistuimen arviointi asiasta 19

a) Komission esittämä vastalause, jonka mukaan väitetty vahinko on jo täysin korvattu 19

b) Väite siitä, että komissio on tehnyt edesmenneen virkamiehen ja hänen perheensä turvallisuuden varmistamista koskevaan velvollisuuteen liittyvän virheen 20

Sopimussuhteen ulkopuolisen komission vastuun syntymisen edellytykset 20

Komission harkintavallan laajuus kolmannessa maassa sijaitsevaan edustustoon lähetettyjen virkamiestensä turvallisuuden varmistamisessa 23

Asiaankuuluvien suojelutoimenpiteiden toteuttamisessa tapahtunut virhe 25

– Kantajan vaatimus saada tutustua turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan otteisiin 26

– Turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan käyttö virkamiestuomioistuimessa 27

– Turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan sovellettavuus kantajan pojan ja tämän perheen käyttöön asetettuun tilapäiseen asuntoon 28

– Turvallisuusnormeja ja -kriteereitä koskevan vuoden 2006 asiakirjan oikeudellinen ulottuvuus 29

– Komission virheen olemassaolo 30

Syy-yhteys ja vastuuvapausperusteen olemassaolo (uhrien tekemä virhe ja kolmannen aiheuttama vahinko) 31

Vahinko 34

B Toinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on vastuussa lainmukaisesta toimesta myös tuottamuksesta riippumatta 35

1. Asianosaisten lausumat 35

2. Virkamiestuomioistuimen arviointi asiasta 36

C Kolmas kanneperuste, jonka mukaan komissio on henkilöstösääntöjen 24 artiklan nojalla velvollinen yhteisvastuullisesti korvaamaan aiheutuneen vahingon 37

1. Asianosaisten lausumat 37

2. Virkamiestuomioistuimen arviointi asiasta 38

Oikeudenkäyntikulut 39