



Rättsfallssamlingen

PERSONALDOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 12 maj 2011 *

”Personalmål — Tjänstemän — Skadeståndstalan — Regel om att det i fråga om skadestånd ska råda överensstämmelse mellan begäran, klagomål och talan — Förfarandets kontradiktoriska karaktär — Användning vid domstol av en konfidentiell handling som åsatts klassificeringen ’RESTREINT UE’ — Institutionernas utomobligatoriska skadeståndsansvar — Culpaansvar — Orsakssamband — Flera skadeståndsgrundande orsaker — Handling av tredje man — Strikt ansvar — Biståndsskyldighet — Skyldighet för en institution att säkerställa skyddet av dess anställda — Mord på en tjänsteman och dennes maka begånget av tredje man — Förlust av överlevnadschans”

I mål F-50/09,

angående en talan enligt artiklarna 236 EG och 152 EA,

Livio Missir Mamachi di Lusignano, Kerkhove-Avelgem (Belgien), i eget namn och som ombud för dödsboet efter hans son Alessandro Missir Mamachi di Lusignano, tidigare tjänsteman vid Europeiska kommissionen,

företrädd av advokaterna F. Di Gianni, R. Antonini och N. Sibona,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Pignataro, B. Eggers och D. Martin, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

PERSONALDOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden S. Gervasoni (referent) samt domarna H. Kreppel och M.I. Rofes i Pujol, justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingarna den 15 december 2009 och den 8 december 2010,

följande

* Rättegångsspråk: italienska.

Dom

- 1 Livio Missir Mamachi di Lusignano har, genom ansökan som inkom per telefax till personaldomstolens kansli den 12 maj 2009 (originalet inkom den 18 maj 2009), yrkat att personaldomstolen dels ska ogiltigförklara Europeiska gemenskapernas kommissions beslut av den 3 februari 2009 om avslag på hans ansökan om ekonomiskt och ideellt skadestånd för den skada som uppkommit till följd av mordet på hans son och hans svärdotter den 18 september 2006 i Rabat (Marocko), dels förplikta kommissionen att till honom och hans sons arvingar utge diverse belopp som ersättning för förmögenhetsskador och ideella skador som uppstått till följd av dessa mord.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I artikel 1e.2 i Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), i den lydelse som här är tillämplig, föreskrivs följande:

”Tjänstemän i aktiv tjänst skall ha arbetsvillkor som uppfyller lämpliga hälso- och säkerhetsnormer som åtminstone uppfyller de minimikrav som gäller enligt bestämmelser som har antagits på dessa områden enligt fördragen.”

- 3 Artikel 24 i tjänsteföreskrifterna har följande lydelse:

”Varje gemenskap skall bistå sina tjänstemän, särskilt vid rättsliga förfaranden mot någon som uttalat hotelser, förolämpningar eller varit upphov till ärekränkande handlingar eller yttranden, eller angrepp på person eller egendom som tjänstemannen eller medlemmarna av hans familj utsätts för på grund av hans ställning eller uppgifter.

Den skall ersätta tjänstemannen för den skada han lidit i den mån han inte uppsåtligt eller genom grov vårdslöshet själv orsakat skadan och i den mån han inte kunnat få ersättning från den som vållat skadan.”

- 4 I artikel 70 första stycket i tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”Om en tjänsteman avlider skall hans efterlevande make eller underhållsberättigade barn erhålla den avlidnes hela lön till och med utgången av den tredje månaden efter den månad då dödsfallet inträffade.”

- 5 Artikel 73.1 och 73.2 i tjänsteföreskrifterna har följande lydelse:

”1. En tjänsteman är från den dag han tillträder tjänsten försäkrad mot yrkessjukdomar och olycksfall enligt de regler som fastställts genom överenskommelse mellan gemenskapernas institutioner efter yttrande från kommittén för tjänsteföreskrifterna. Han skall bidra till kostnadstäckningen för risker utanför tjänsten med upp till 0,1 % av sin grundlön.

I dessa regler skall de risker som inte täcks anges.

2. De förmåner som utbetalas är följande:

a) Vid dödsfall:

Utbetalning till nedan angivna personer av ett engångsbelopp motsvarande fem gånger den avlidnes årliga grundlön, beräknad på månadslönerna under de 12 månader som föregått olycksfallet:

- Till den avlidne tjänstemannens make och barn i enlighet med den lag om arvsordning som är tillämplig på tjänstemannen; det belopp som skall utbetalas till maken skall dock inte vara mindre än 25 % av engångsbeloppet.
- Om det inte finns någon person i ovannämnda kategori, till andra efterlevande i enlighet med den lag om arvsordning som är tillämplig på tjänstemannen.
- Om det inte finns någon person i någon av dessa båda kategorier, till anförvanter i uppstigande led i enlighet med den lag om arvsordning som är tillämplig på tjänstemannen.
- Om det inte finns någon person i någon av dessa tre kategorier, till institutionen.

...

Enligt dessa regler kan en livränta ersätta de utbetalningar som anges ovan.

De förmåner som anges ovan kan kumuleras med de förmåner som anges i kapitel 3.”

- 6 I artikel 7.2 tredje strecksatsen i Gemensamma regler om olycksfallsförsäkring och arbetssjukdomsförsäkring för tjänstemän i Europeiska unionen, som antagits som tillämpningsföreskrifter för artikel 73 i tjänsteföreskrifterna (nedan kallade de gemensamma reglerna) definieras olyckor i reglernas mening som "[f]öljderna av överfall eller angrepp på den försäkrades person, även vid strejker eller uppror; förutom vid fall av nödvärn gäller detta dock inte om det är bevisat att den försäkrade frivilligt har deltagit i de våldsamma aktioner under vilka han skadats”.
- 7 Enligt artikel 76 i tjänsteföreskrifterna får gåvor, lån eller förskott lämnas till en tjänsteman, en tidigare tjänsteman eller till en avlidne tjänstemans rättsinnehavare som befinner sig i en särskilt svår situation, exempelvis till följd av en allvarlig eller långvarig sjukdom eller på grund av ett funktionshinder eller familjesituationen.
- 8 Artikel 80 första stycket i tjänsteföreskrifterna har följande lydelse:

”Om en tjänsteman ... avlider utan att efterlämna någon make som har rätt till efterlevandepension skall de barn som vid tidpunkten för dödsfallet var underhållsberättigade enligt artikel 2 i bilaga VII ha rätt till barnpension enligt artikel 21 i bilaga VIII.”
- 9 I artikel 21 i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna föreskrivs att barnpensionen ska motsvara åtta tiondelar av den efterlevandepension som den efterlevande maken till en tjänsteman skulle ha haft rätt till, och att denna barnpension ska höjas med det dubbla tillägget för underhållsberättigat barn för varje underhållsberättigat barn efter det första barnet.

- 10 Bilaga X till tjänsteföreskrifterna innehåller särskilda undantagsbestämmelser som ska tillämpas på tjänstemän som tjänstgör i ett tredjeland. I artikel 5 i denna bilaga föreskrivs följande:
- ”1. Om institutionen tillhandahåller tjänstemannen en bostad som motsvarar den nivå hans tjänst kräver och som är lämplig för den familj han har underhållsskyldighet gentemot, skall tjänstemannen bosätta sig i denna.
2. Tillsättningsmyndigheten skall efter samråd med personalkommittén fastställa närmare bestämmelser för tillämpningen av punkt 1 och skall även besluta om villkoren för tillhandahållande av bohag och annan utrustning i enlighet med vad som gäller för respektive anställningsort.”
- 11 Enligt artikel 25 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna är tjänstemannens make och barn samt andra underhållsberättigade personer försäkrade mot olycksfall som inträffar utanför unionen i de länder som anges i en förteckning som för detta ändamål antagits av tillsättningsmyndigheten. Halva premien ska betalas av tjänstemannen och andra halvan av institutionen.
- 12 Den 26 april 2006 antog kommissionen ett beslut om en harmoniserad policy vad avser hälsa och säkerhet i arbetet för hela sin personal (nedan kallat beslutet av den 26 april 2006).
- 13 Såsom framgår av skälen i detta beslut, vilket framlades till kollegiet för godkännande vid dess sammanträde den 26 april 2006, har beslutet antagits i syfte att genomföra bestämmelserna i artikel 1e i tjänsteföreskrifterna och för att, inom samtliga tjänstegrenar, säkerställa och bevara all personals hälsa och säkerhet i arbetet, och detta inte bara vid institutionens säte, utan även vid samtliga tjänsteställen, oavsett om de finns inom eller utanför unionen.
- 14 Enligt artikel 1 i beslutet av den 26 april 2006 är beslutet tillämpligt ”för institutionens samtliga tjänsteställen”. Dessa tjänsteställen definieras i artikel 2 a i beslutet som ”arbetsplatser i kommissionens lokaler och övriga platser inom dessa lokaler som personalen har tillgång till inom ramen för sitt arbete”. Beslutet innehåller generella bestämmelser som inspirerats av rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (EGT L 183, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 146).
- 15 Personaldomstolen har på grundval av vad som framkommit till följd av dess åtgärder för bevisupptagning (se punkterna 46-48 nedan) under förfarandets gång kunnat fastställa att kommissionen för år 2006 vidtagit vissa säkerhetsåtgärder vad gäller bostäder som den ställer till delegationspersonals förfogande i tredjeland. Dessa åtgärder framgår av en handling som klassificerats som ”RESTREINT UE”. Frågan om handlingens juridiska räckvidd och hur den ska behandlas i domstolsförfarandet kommer att behandlas längre fram i domen.

Bakgrund till tvisten

- 16 Alessandro Missir Mamachi di Lusignano inträdde i tjänst vid kommissionen som tjänsteman den 1 november 1993. Han gifte sig år 1995 med Ariane Lagasse de Lochet. Makarna fick fyra barn mellan år 1996 och år 2002.
- 17 Alessandro Missir Mamachi di Lusignano befordrades till lönegrad A 7 år 1996 och till lönegrad A 6 år 2002. Under åren 2001-2005 deltog han i förhandlingarna mellan Europeiska unionen och Republiken Turkiet om republikens anslutning till unionen. Han var då placerad vid enheten ”Turkiet” vid generaldirektoratet för utvidgning (nedan kallat GD Utvidgning).
- 18 Från och med den 28 augusti 2006 tjänstgjorde Alessandro Missir Mamachi di Lusignano vid kommissionens delegation i Rabat som politisk och diplomatisk rådgivare. Innan förflyttningen informerade han kommissionen om att hans maka och barn skulle följa med honom dit. Han inbjöds

att delta i informationsmöten för tjänstemän som sänds till delegationer i tredjeland, vid vilka det bland annat togs upp vilka säkerhetsproblem som råder på olika tjänstgöringsorter, men han deltog aldrig i något av dessa möten. Parterna har inte lämnat personaldomstolen tillräckliga upplysningar för att denna ska kunna avgöra skälen till detta, exempelvis om det berodde på att den berörde tjänstemannen inte hade möjlighet att delta på grund av sin arbetssituation.

- 19 Mellan den 28 och den 31 augusti 2006 bodde Missir Mamachi di Lusignano med sin familj på ett hotell och från och med den 1 september tillfälligt i ett möblerat hus som hyrdes av kommissionens delegation, på adressen rue Lailak, nr G 2, Sektor 16, i kvarteret Hay Riad i Rabat. Hyresavtalet mellan fastighetsägaren och kommissionen hade ingåtts den 8 augusti 2006 och gällde till att börja med för tre månader med verkan från och med den 15 augusti 2006, det vill säga innan familjen Missir Mamachi di Lusignano anlände till Rabat.
- 20 Natten mellan den 17 och den 18 september 2006, runt kl. 00.30, bröt sig en inbrottstjuv in i huset genom att krypa in mellan fönstergallren på ett sidofönster på bottenvåningen. Alessandro Missir Mamachi di Lusignano vaknade plötsligt och överraskade inbrottstjuven när denne letade efter stödbegärlig egendom i föräldrparets sovrum på första våningen. Inbrottstjuven gav då tjänstemannen upprepade knivhugg, till dess att denne föll till marken. Missir Mamachi di Lusignanos maka, som också vaknat, knivhöggs i ryggen och förefaller ha avlidit snabbt av sina skador. Inbrottstjuven band tjänstemannen och satte på honom munkavle och tog därefter en dusch, varefter han tvingade den allvarligt skadade tjänstemannen att ge honom koden till dennes kreditkort. Tjänstemannen avled så småningom av sina skador. Mördaren lät barnen klara sig oskadda. Han lämnade brottsplatsen ungefär kl. 04.00 på morgonen och körde därifrån med diverse stödgoods, bland annat en tv, som han hade lastat i Missir Mamachi di Lusignanos bil.
- 21 Den 19 september 2006 grep den marockanska polisen gärningsmannen Karim Zimach. Redan vid det första förhöret erkände han att han hade mördat makarna Missir Mamachi di Lusignano natten mellan den 17 och den 18 september. Karim Zimach befanns i dom av den 20 februari 2007 skyldig till brottet och dömdes till döden av brottmålsavdelningen vid överdomstolen i Rabat, vilken efter överklagande fastställdes i dom av den 18 juli 2007, meddelad av samma domstols avdelning för överklaganden i brottmål. Det ska anmärkas att sedan år 1993, vilket är den senaste gången någon dödsdömd avrättades i Marocko, har denna stats myndigheter låtit bli att verkställa domar om dödsstraff.
- 22 Kommissionen deltog som part i tvistemålsdelen i brottmålet vid de marockanska domstolarna. Brottmålsavdelningen vid överdomstolen i Rabat förklarade i ovannämnda dom att kommissionens civilrättsliga talan kunde upptas till sakprövning och förpliktade Karim Zimach att betala en dirham till Europeiska unionen som symbolisk ersättning.
- 23 Fredsdomaren i Kraainem (Belgien) beslutade den 24 november 2006 att vårdnaden om Missir Mamachi di Lusignanos fyra barn skulle anförtros deras farföräldrar, däribland sökanden.
- 24 Under tiden den 1 oktober-31 december 2006 gjorde kommissionen de utbetalningar som föreskrivs i artikel 70 första stycket i tjänsteföreskrifterna.
- 25 Kommissionen utbetalde även ett engångsbelopp på 414 308,90 euro till den avlidne tjänstemannens barn och arvtagare enligt artikel 73 i tjänsteföreskrifterna samt ett belopp på 76 628,40 euro, med anledning av tjänstemannens makas död i enlighet med artikel 25 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna.
- 26 Kommissionen beviljade dessutom de fyra barnen barnpension enligt artikel 80 i tjänsteföreskrifterna och utbildningstillägg enligt bilaga VII till tjänsteföreskrifterna med verkan från den 1 januari 2007.
- 27 Kommissionen befordrade vidare postumt den avlidne tjänstemannen till lönegrad A 11 löneklass 1 med retroaktiv verkan från och med den 1 september 2005. Denna befordran beaktades vid beräkningen av barnpensionen och dödsfallsersättningen.

- 28 Kommissionen beslutade dessutom den 14 maj 2007 att av sociala skäl med stöd av artikel 76 i tjänsteföreskrifterna bevilja vart och ett av barnen ett särskild månatligt bidrag som gäller fram till dess respektive barn fyller 19 år. Detta bidrag motsvarar ett barntillägg per barn.
- 29 Den 18 september 2007, på årsdagen av makarna Missir Mamachi di Lusignanos död, anordnade kommissionen på initiativ från GD Utvidgning en ceremoni i sina lokaler till de avlidnas ära. Under denna ceremoni namngavs ett sammanträdesrum efter den avlidne tjänstemannen och en minnestavla avtäcktes.
- 30 I skrivelse av den 25 februari 2008 till kommissionens ordförande tackade sökanden kommissionen för den ceremoni denna höllit den 18 september 2007 och förklarade sig därefter missnöjd med de belopp som utbetalats till hans fyra barnbarn och med att kommissionen vägrat att godkänna en permanent anställning av en guvernant eller ett hembiträde, vilket enligt honom är absolut nödvändigt med tanke på barnens låga ålder och deras farföräldrars höga ålder. Sökanden begärde även upplysningar huruvida kommissionen redan inlett förhandlingar med Marocko i syfte att få denna stat att utbetala ett adekvat skadestånd, i stället för den enda dirham som den marockanska domstolen tillerkänt Europeiska unionen som symboliskt skadestånd. Sökanden uppmärksammade vidare kommissionens ordförande på det svar som Benita Ferrero-Waldner, dåvarande kommissionsledamot med ansvar för unionens yttre förbindelser, den 6 augusti 2007 lämnat på en skriftlig fråga från Europaparlamentsledamoten Paul-Marie Coûteaux (skriftlig fråga av den 25 juli 2007, P-3367/07, EUT C 45, 16.2.2008, s. 179), angående "[m]ordet på en tjänsteman vid kommissionens generaldirektorat för externa förbindelser i Marocko" (nedan kallat det skriftliga svaret av den 6 augusti 2007). Enligt sökanden vidtogs inte lämpliga säkerhetsåtgärder, av det slag som kommissionen normalt föreskriver och som det erinras om i svaret från kommissionsledamoten med ansvar för externa förbindelser, före dubbelmordet. Kommissionen har därför visat allvarlig oaktsamhet, vilket, enligt honom, motiverar att det till de underåriga barnen utbetalas en ersättning som åtminstone motsvarar den sammanlagda lön som den mördade tjänstemannen skulle få fram till sin troliga pensionering år 2032, det vill säga 26 årslöner.
- 31 Siim Kallas, dåvarande vice ordförande för kommissionen med ansvar för personalen, svarade sökanden genom skrivelse av den 11 juni 2008. Siim Kallas underströk i denna skrivelse att inget tydde på att de marockanska myndigheterna betett sig oaktsamt eller felaktigt och att villkoren för att diplomatiska förhandlingar ska inledas med Marocko för att erhålla skadestånd inte var uppfyllda. Han angav att kommissionens åtgärder för att garantera sin personals säkerhet uppfyllde säkerhetskraven för delegationen i Rabat och att det skadeståndsanspråk som sökanden på denna grund gjort gällande i skrivelsen av den 25 februari 2008 inte kunde bifallas. Han preciserade att de utbetalningar som kommissionen redan gjort (490 937,30 euro som dödsfallsersättning och från olycksfallsförsäkringen, 4 376,82 euro per månad för barnpension och utbildningstillägg, 2 287,19 euro per månad – inklusive nedsatt skatt – för barntilläggen, och 1 332,76 euro per månad som extra stöd i form av ytterligare ett barntillägg för varje barn) hade beräknats korrekt.
- 32 I samma skrivelse av den 11 juni 2008 informerade kommissionsledamoten emellertid sökanden om att kommissionen, med hänsyn till de särskilt tragiska omständigheterna i förevarande fall, hade beslutat att som en undantagsåtgärd öka de belopp som utbetalas med stöd av artikel 76 i tjänsteföreskrifterna. I beslut av den 4 juli 2008 beviljades vart och ett av barnen således av detta skäl en månatlig ersättning som motsvarar två barntillägg från och med den 1 augusti 2008 till dess att respektive barn fyller 19 år. Till följd av detta beslut kom därför kommissionens månatliga utbetalningar till den avlidne tjänstemannens barn att uppgå till mer än 9 800 euro sammanlagt (9 862 euro i februari 2009).
- 33 Sökanden anförde genom skrivelse av den 10 september 2008 klagomål mot skrivelsen av den 11 juni 2008 med stöd av artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna. Sökanden hävdade i detta klagomål att kommissionen var skadeståndsansvarig för det fel denna hade begått genom att åsidosätta sin skyldighet att skydda sin personal. Han gjorde även gällande att kommissionen är skadeståndsansvarig

även om det skulle visa sig att denna inte begått något fel, på grund av skadans art. Han åberopade slutligen och i andra hand artikel 24 i tjänsteföreskrifterna, enligt vilken gemenskaperna är skyldiga att solidariskt ersätta den skada som någon av deras anställda har orsakats av tredje man.

34 Tillsättningsmyndigheten avslag klagomålet genom beslut av den 3 februari 2009.

Parternas yrkanden och förfarandet

35 Sökanden har yrkat att personaldomstolen ska

- ogiltigförklara tillsättningsmyndighetens beslut av den 3 februari 2009,
- förplikta kommissionen att till Alessandro Missir Mamachi di Lusignanos rättsinnehavare utge
 - 2 552 837,96 euro, vilket motsvarar 26 årslöner för den mördade tjänstemannen, varvid hänsyn ska tas till dennes karriärsutsikter, som ersättning för förmögenhetsskada,
 - 250 000 euro, som ersättning för den ideella skada brottsoffret led innan han dog,
 - 1 276 512 euro, som ersättning för den ideella skada som rättsinnehavarna lidit genom att bli vittnen till mordet,
- förplikta kommissionen att utge 212 752 euro, som ersättning för den ideella skada som sökanden lidit i egenskap av far till brottsoffret,
- förplikta kommissionen att utbetala ersättning för ”kompensationsränta och dröjsmålsränta till dess att betalning sker”, samt
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

36 Kommissionen har yrkat att personaldomstolen ska

- ogilla talan, och
- förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

37 Sökanden preciserade innehållet i sina skadeståndsanspråk vid förhandlingen den 15 december 2009 genom att inge två tabeller. Kommissionen motsatte sig inte att dessa handlingar skulle beaktas i målet. I den första tabellen sammanfattas sökandens ersättningsanspråk, varvid det framgår att den påstådda materiella skadan har omvärderats beloppsmässigt. När talan väcktes uppskattades denna skada preliminärt till 2 552 837,96 euro. Med hänsyn till kommissionens sifferuppgifter i svaromålet och de befordringar vad avser lönegrad som sökandens son kunde antas ha erhållit under sin karriär höjdes detta sammanlagda belopp till 3 975 329 euro. Sökanden har med hänvisning till den andra tabellen hävdad att, vad avser de belopp som kommissionen hittills betalat ut och framdeles kommer att betala ut till den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare, det endast är utbetalningen av 414 308 euro med tillämpning av artikel 73 i tjänsteföreskrifterna som kan ses som ersättning för den skada som tjänstemannens arvtagare lidit, medan de andra utbetalningar som kommissionen hänvisat till enligt sökanden utgör helt vanliga utbetalningar enligt socialförsäkringen.

38 Personaldomstolen upplyste i den förberedande förhandlingsrapporten parterna om att det vid bedömningen av huruvida kommissionen uppfyllt sin skyldighet att se till att garantera säkerheten för sökandens son och dennes familj ska utgå från vad som föreskrivs i artikel 1e.2 i tjänsteföreskrifterna, i vilken det vad avser ”lämpliga ... säkerhetsnormer” hänvisas till de minimikrav som gäller enligt

bestämmelser som har antagits på dessa områden enligt fördragen, däribland bestämmelserna i direktiv 89/391. Personaldomstolen uppmanade parterna att i sina anföranden förklara hur de ser på dessa bestämmelsers betydelse för frågan huruvida administrationen kan hållas utomobligatoriskt skadeståndsansvarig i förevarande fall.

- 39 I samma rapport uppmanade personaldomstolen även kommissionen att precisera hur riskerna såg ut år 2006 för deras tjänstemän med placering i Marocko och huruvida särskilda säkerhetsåtgärder ansetts nödvändiga med hänsyn till de risker kommissionen ansåg föreligga i detta land, enligt interna riktlinjer för generaldirektoratet för externa förbindelser (nedan kallat GD Externa förbindelser) eller andra texter. Sökanden hade nämligen i sina skrivelser (skrivelse av den 25 februari 2008, klagomål av den 10 september 2008 och ansökan), med hänvisning till det skriftliga svaret av den 6 augusti 2007 från Benita Ferrero-Waldner på en fråga från en parlamentsledamot, gjort gällande att det hade föreskrivits åtgärder för säkerhet och skydd, vilka tillämpades för de bostäder som tillhandahålls personalen vid kommissionens delegationer i tredjeland men att dessa föreskrifter inte hade följts i förevarande fall. I en rapport bifogad till ansökan, vilken upprättats den 4 oktober 2006 av två säkerhetsansvariga personer vid GD Externa förbindelser och generaldirektoratet för personal och administration (nedan kallat GD Admin), som sänts till Rabat strax efter mordet på sökandens son och svärdotter, anges dessutom följande: "[s]äkerheten vid [d]elegationen i Rabat och personalens bostäder faller under grupp [III], sedan flera månader tillbaka. Detta gör att utsänd personals bostäder måste ställas under övervakning av säkerhetspersonal".
- 40 Vid förhandlingen den 15 december 2009 svarade kommissionen i sina anföranden inte direkt på de två frågor som ställts till den och som det redogörs för i den första meningen i punkt 39 ovan. Kommissionen underströk att det skriftliga svaret av den 6 augusti 2007 avgetts mer än ett år efter det aktuella dubbelmordet, för att klargöra vilka åtgärder som föreskrivs för delegationerna år 2007, varför det saknar relevans i förevarande fall.
- 41 Personaldomstolen frågade kommissionen huruvida det förelåg interna riktlinjer för säkerhetsåtgärder som skulle tillämpas för utsända tjänstemän vid delegationerna i tredjeland år 2006. Kommissionen svarade att det inte föreligger några tvingande bestämmelser på detta område och att institutionens skyldighet att garantera ett skydd för sin personal vid dessa delegationer endast framgår av principen om god förvaltning, samt att institutionen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på detta område. Kommissionen förklarade att den anser att direktiv 89/391 endast rör personalens arbetsplatser och att det således saknar relevans i förevarande mål, som rör säkerheten vid en tjänstemans privatbostad. Kommissionen preciserade att syftet med beslutet av den 26 april 2006 var att "genomföra" detta direktiv inom dess tjänstegrenar. Kommissionen tryckte i sitt svar på andra frågor på att skyldigheten att vidta vissa skyddsåtgärder inte rörde delegationstjänstemännens privatbostäder.
- 42 Vid diskussionerna under förhandlingen framkom vidare att kommissionen upprättar en klassificering, utifrån en rad kriterier, av de olika tredjeländer där den har delegationer efter risknivå (låg, medelhög eller hög) och att Marocko klassificerats som ett land med "hög" risk år 2006. Kommissionen medgav vidare att det ställdes krav på att särskilda säkerhetsåtgärder, anpassade till den "höga" risken, skulle beslutas och verkställas vid de berörda delegationerna.
- 43 En del av förhandlingen den 15 december 2009 hölls inför stängda dörrar på kommissionens begäran. Sökanden invände inte däremot. Under denna del av förhandlingen lämnade kommissionen vissa kompletterande förklaringar till personaldomstolen och sökanden, dock utan att konkret uttala sig om de aktuella säkerhetsåtgärderna vad avser texter eller handlingar, oavsett deras rättsverkningar eller form (beslut, interna riktlinjer, rekommendationer etc.). Kommissionen hänvisade också till inspektioner och kontroller av säkerheten som gjorts under det första halvåret 2006 i Rabat, och anmärkte att dessa endast avsett delegationens lokaler men däremot inte dess 18 "permanenta" bostäder som upplåts åt delegationens tjänstemän.

- 44 Personaldomstolen ansåg sig inte ha fått tillräcklig ledning av kommissionens svar vid förhandlingen, varför den genom beslut av den 22 januari 2010 anmodade kommissionen att inge texter eller handlingar, oavsett deras rättsverkningar eller form, som preciserar vilka säkerhetsåtgärder som rekommenderats/planerats/föreskrivits år 2006 för delegationen i Rabat, med utgångspunkt i den risknivå som angetts för Marocko, eventuella rapporter och kontroller som omfattar Rabat under det första halvåret 2006 eller handlingar som behandlar dessa inspektioner och kontrollers innehåll och resultat, hyresavtalet mellan kommissionen och fastighetsägaren vad avser den provisoriska bostaden samt beslutet av den 26 april 2006.
- 45 Kommissionen bifogade till en skrivelse av den 12 februari 2010 de begärda handlingarna, varvid den preciserade att en av dessa handlingar, närmare bestämt en not från den 6 juni 2006 från chefen för delegationen i Marocko till direktören för direktoratet för yttre representation, som var ansvarig för säkerhetsfrågor inom GD Externa förbindelser, med en rapport från den regionalt säkerhetsansvarige som bilaga, endast fick företes sökandens advokater vid besök på personaldomstolens kansli och att dessa inte fick göra kopior av densamma. I samma skrivelse nämnde kommissionen att det finns två andra handlingar som den, med anledning av att dessa handlingar klassats som "RESTREINT UE", anser sig förhindrad att inge till personaldomstolen och som den dessutom anser sakna relevans för tvistens avgörande, varvid kommissionen förklarade sig villig att låta personaldomstolen ensam ta del av dem, dock på villkor att domstolen vidtar stränga säkerhetsåtgärder som motsvarar dem som föreskrivs i kommissionens beslut 2001/844/EG, EKSG, Euratom av den 29 november 2001 om ändring av de interna stadgarna (EGT L 317, s. 1).
- 46 Personaldomstolen ansåg att en av dessa två handlingar som kommissionen klassat som "RESTREINT UE" var en "sammanfattning rörande de säkerhetsbestämmelser som gäller för grupp III för definitiva bostäder enligt handlingen 'normer och kriterier' från GD [Admin – direktoratet för säkerhet]" var av särskild vikt för målets avgörande. Personaldomstolen anmodade därför, genom beslut av den 17 mars 2010, kommissionen att inge denna handling. I detta beslut preciserade personaldomstolen vilka säkerhetsföreskrifter som skulle gälla för tillgång till denna handling, däribland att endast justitiesekreteraren och de domare som målet lottats på skulle få tillgång till handlingen, och detta endast på kansliet där denna skulle förvaras, samt att varken sökanden eller dennes advokat skulle tillåtas att ta del av handlingen.
- 47 Personaldomstolen angav i sitt beslut av den 17 mars 2010 att även om den hade för avsikt att beakta denna handling när den avgör målet, så fanns det anledning att ställa sig frågan vad detta innebär för tillämpningen av principen om ett kontradiktoriskt förfarande och av artikel 44.1 i rättegångsreglerna, eftersom denna princip och denna bestämmelse kan anses medföra en skyldighet för personaldomstolen att se till att sökanden åtminstone delvis ges tillgång till denna handling. Personaldomstolen anmärkte härvid att den omständigheten att handlingen klassats som "RESTREINT EU", vilket är den lägsta skyddsnivå som föreskrivs i beslut 2001/844, inte i sig kan utgöra ett absolut hinder för att delge sökanden densamma. Personaldomstolen konstaterade för det första att handlingar som klassats som "RESTREINT EU" inte ingår bland de handlingar som anses som "känsliga handlingar" enligt artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43) och drog därav slutsatsen att en sådan handling således kan omfattas av den allmänna ordning som införts genom denna förordning, enligt vilken institutionernas handlingar ska lämnas ut, om inte något av undantagen i artikel 4 i samma förordning är tillämpligt. Personaldomstolen anmärkte för det andra att det i beslut 2001/844 föreskrivs att det organ som har beslutat att sekretessbelägga en handling kan besluta att häva sekretessen eller inplacera handlingen i en lägre sekretessgrad.
- 48 Kommissionen sände den 30 mars 2010 en handling bestående av fem sidor riktad till personaldomstolens ordförande personligen, i ett förseglat kuvert och med mottagningsbevis. Denna handling bestod av utdrag ur en handling med rubriken "Dokument angående normer och kriterier", 2006 års upplaga ("N & C édition 2006/ DS3/A.W", nedan kallad 2006 års handling angående

säkerhetsnormer och säkerhetskriterier), angående de säkerhetsföreskrifter som är tillämpliga bland annat för bostäder som upplåts till delegationernas personal ("staff houses"). I samma skrivelse underströk kommissionen att den enda anledningen till att denna ingett handlingen var "för att ge personaldomstolen möjlighet att kontrollera huruvida beslutet att sekretessbelägga densamma var korrekt enligt artikel 44.2 i rättegångsreglerna". Kommissionen upprepade sin ståndpunkt att 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, enligt kommissionens mening, saknar relevans för tvistens avgörande, bland annat eftersom den rör definitiva bostäder – och inte tillfälliga bostäder – som upplåts åt personalen vid delegationer i tredjeland. Kommissionen menade vidare att det hur som helst var omöjligt att upphäva sekretessen för denna handling och ens delvis lämna ut den till sökanden, eftersom en sådan tillgång till handlingen skulle äventyra säkerheten för tjänstemännen vid delegationerna i tredjeland. Kommissionen gjorde vidare gällande att förordning nr 1049/2001 inte är tillämplig i förevarande förfarande och att en vägran att delge sökanden denna handling hur som helt rättfärdigas av säkerhetskänslighet enligt artikel 4.1 i nämnda förordning. Kommissionen anmärkte emellertid att för det fall att personaldomstolen skulle anse att handlingen är av relevans för tvistens avgörande, bör personaldomstolen tillsammans med kommissionen undersöka vilka åtgärder som bör vidtas för att kunna förena den kontradiktoriska principen med sekretesskyddet för de upplysningar som förekommer i denna handling "exempelvis genom att upprätta en sammanfattning av handlingen (se domstolens beslut av den 4 februari 1981 i mål 155/79, AM & S mot kommissionen) och att endast sökandens advokat skulle tillåtas att ta del av handlingen på det sätt som föreskrivs i mål F-2/07 [Matos Martins mot kommissionen, i vilket personaldomstolen meddelade dom den 15 april 2010]".

- 49 Kommissionens skrivelse av den 30 mars 2010 mottogs av personaldomstolens justitiesekreterare den 31 mars 2010. Personaldomstolens ledamöter i den aktuella sammansättningen tog del av utdrag ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier på kansliet.
- 50 Sökandens advokat tog på personaldomstolens kansli del av den handling som omnämns i första meningen i punkt 45 ovan. Sökandens advokat gavs inte tillgång till utdraget ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier.
- 51 Genom skrivelse av den 12 april 2010 yttrade sig sökanden över de handlingar som kommissionen ingett som svar på beslutet av den 22 januari 2010, däribland den handling som denne fått ta del av på personaldomstolens kansli. I denna skrivelse underströk sökanden att dessa handlingar visade att kommissionen var skyldig att vidta säkerhetsåtgärder bland annat för provisoriska bostäder som tillhandahålls personal som sänts till Marocko och att kommissionen bland annat var skyldig att se till att personalens bostäder ständigt övervakas av specialiserad säkerhetspersonal. Sådan säkerhetspersonal hade inte anlitats i förevarande fall, trots att detta hade kunnat ordnas på några dagar. En sådan säkerhetsåtgärd hade säkerligen avskräckt mördaren från att bryta sig in i bostaden eller hade åtminstone, genom en snabb räddningsinsats, kunnat rädda livet på sökandens son.
- 52 Genom beslut av den 20 maj 2010 anmodade personaldomstolen kommissionen att sammanställa ett utdrag ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier vad gäller installation av fönsterskydd ("installation requirements for grids") för bostäder som tillhandahålls personalen vid delegationer i tredjeland som omfattas av grupp II eller grupp III (medelhög respektive hög risk). I detta beslut preciserade personaldomstolen att denna handling skulle inges och hållas tillgänglig på samma sätt som föreskrivs i personaldomstolens beslut av den 17 mars 2010.
- 53 Genom skrivelse av den 2 juli 2010 yttrade sig kommissionen över sökandens skrivelse av den 12 april 2010. Kommissionen förklarade i sitt yttrande (punkterna 57-60 delgavs endast sökandens advokat på kansliet) att den, vad avser privatbostäder för tjänstemän som utsänts till en delegation, förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och endast har att ta hänsyn till sin allmänna omsorgsplikt. Kommissionen kan endast bli utomobligatoriskt skadeståndsansvarig om den klart har åsidosatt en rättsregel med syfte att ge enskilda rättigheter. Beslutet av den 26 april 2006 är endast tillämpligt på arbetsplatserna och medför inget krav på att säkerhetsåtgärder ska vidtas vad

avser bostäderna för den personal som tjänstgör vid delegationerna, oavsett huruvida det är fråga om definitiva eller provisoriska bostäder. Den enda text som tar upp säkerhetsåtgärder för definitiva bostäder är vademecum för GD Externa förbindelser, som bifogats kommissionens skrivelse av den 12 februari 2010. Detta vademecum innehåller dock endast en allmän rekommendation om skydd för residens och/eller tjänstebostäder för delegationscheferna, varvid administrationen förfogar över ett stort utrymme för eget skön vad avser hur denna hanterar denna rekommendation. Eftersom sökandens sons bostad endast var provisorisk, föreskrivs ingen särskild säkerhetsåtgärd i någon rättsregel. Sökandens son hade dessutom accepterat att installera sig i denna bostad med sin familj. I vilket fall som helst var denna provisoriska bostad säker, och tillräckliga säkerhetsåtgärder hade vidtagits, när man tar hänsyn till den låga kriminalitet som konstaterats i Marocko. Bland annat hade övervakning ordnats med liknande utformning som den som gäller för definitiva bostäder enligt 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier. Även om det skulle visa sig att kommissionen gjort sig skyldig till en underlåtenhet, har sökanden inte styrkt ett direkt orsakssamband mellan skadan och den underlåtenhet som sökanden gör gällande.

- 54 Kommissionen sammanställde i skrivelse av den 8 juli 2010 ett utdrag ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier vad gäller installation av fönsterskydd. I denna skrivelse underströk kommissionen att fönsterskydd, som avses i avsnitt 54.3 i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, tvärtemot vad personaldomstolen har påstått i sitt beslut av den 20 maj 2010, endast är tillämpliga för definitiva bostäder som tillhandhålls personal vid delegationer som ingår i grupp III och inte de delegationer som ingår i grupp II.
- 55 Ledamöterna i förevarande sammansättning tog på kansliet del av utdraget ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier vad gäller installation av fönsterskydd.
- 56 I skrivelse av den 2 juli 2010 meddelade personaldomstolen parterna att den ansåg att utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier var av relevans för tvistens avgörande. Personaldomstolen följde kommissionens förslag i dess skrivelse av den 30 mars 2010 och underrättade parterna om att den hade för avsikt att göra en sammanställning av dessa utdrag och låta den ingå bland handlingarna i målet. Personaldomstolen preciserade att denna sammanställning skulle innehålla vissa avsnitt av nämnda handling (från sidorna 37, 140 och 142, det vill säga 3 av de 7 sidor som kommissionen tillställt personaldomstolen). Parterna uppmanades att yttra sig över skrivelsen av den 2 juli 2010.
- 57 Kommissionen förklarade i skrivelse av den 9 juli 2010 att den tagit del av personaldomstolens skrivelse av den 2 juli 2010 och angav att den, med hänsyn till det absoluta kravet att säkerställa skyddet för tjänstemän vid delegationerna i tredjeland, som den redan hänvisat till i sina skrivelser av den 30 mars och av den 8 juli 2010, endast kunde acceptera att sammanfattningen av 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier tar upp de frågor som behandlas i de aktuella avsnitten i denna handling men inte att sammanfattningen innehåller utdrag ur nämnda handling. Kommissionen angav, som svar på en förfrågan från personaldomstolen, i skrivelse av den 22 september 2010 vad som skulle förstås med en sammanfattning av "föremålet" i de aktuella avsnitten, genom att ge ett exempel på hur avsnitt 54.3, på sidan 140 i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier kunde sammanfattas.
- 58 Sökanden förklarade i skrivelse av den 13 juli 2010 för personaldomstolen att denne var enig med personaldomstolens förslag att en sammanfattning skulle göras av utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier.
- 59 Personaldomstolen tillställde i skrivelse av den 6 oktober 2010 kommissionen ett förslag till sammanfattning av de relevanta avsnitten på sidorna 37, 140 och 142 i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier. Denna sammanfattning bestod inte av utdrag ur handlingen utan sammanfattade de frågor som behandlades i dessa avsnitt, såsom kommissionen hade föreslagit.

- 60 Personaldomstolen frågade i skrivelse av den 6 oktober 2010 sökanden om denne önskade anonymiserad behandling. Denna förfrågan besvarades aldrig.
- 61 Kommissionen yttrade sig i skrivelse av den 19 oktober 2010 över förslaget till sammanfattning genom att be personaldomstolen att i rubriken till detta förslag stryka hänvisningen till sidan 37 i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier.
- 62 Personaldomstolen biföll denna begäran och upprättade en slutlig sammanfattning av utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier.
- 63 Denna sammanfattning delgavs kommissionen. Sökanden fick endast tillgång till denna sammanfattning genom att sökandens advokat fick läsa den på personaldomstolens kansli den 30 november 2010.
- 64 Med anledning av vad som förevarit efter förhandlingen den 15 december 2009 ansåg personaldomstolen att en andra förhandling måste hållas.
- 65 Personaldomstolen begärde i den förberedande rapporten inför denna förhandling att parterna skulle koncentrera sina framställningar till följande frågor:

”1/ Förfarandefrågor:

- a) När sökanden begärde skadestånd med stöd av artikel 90.1 i tjänsteföreskrifterna begärde han inte ersättning för ideell skada. Får han framföra ett sådant yrkande vid personaldomstolen?
- b) Ingår 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier bland de rättsakter som har betydelse för tvistens avgörande?
- c) Relevanta utdrag ur denna handling får, av legitima säkerhetsskäl, endast delges sökanden med hjälp av en kort sammanfattning. Får personaldomstolen, trots detta, beakta dessa i sin bedömning av huruvida kommissionen har begått ett skadeståndsgrundande fel? Måste inte personaldomstolen, i syfte att uppnå en rättvis balans mellan sekretesskyddet för denna handling och sökandens rätt till ett effektivt domstolsskydd, i förevarande fall göra undantag från artikel 44.1 i rättegångsreglerna (se, analogt, Europadomstolens dom av den 19 februari 2009 i mål nr 3455/05, A m.fl. mot Förenade kungariket, särskilt punkterna 205-208)?

2/ Rättsfrågor:

- a) Vad har 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier för rättslig betydelse?
- b) Har kommissionen begått ett skadeståndsgrundande fel i hur denna följt de säkerhetsbestämmelser som var tillämpliga för den provisoriska bostad denna tillhandahöll sökandens son?
- c) Är orsakssambandet mellan kommissionens eventuella skadeståndsgrundande fel och de påstådda skadorna direkt och säkerställt?
- d) Om man utgår ifrån att kommissionen har begått ett skadeståndsgrundande fel: Kan kommissionen anses ansvarig för samtliga skador eller endast för en del av dem, på grund av skadeoffrets eget ansvar eller tredje mans ansvar?
- e) Har den skada som har direkt samband med kommissionens skadeståndsgrundande fel ersatts tillräckligt av denna institution?”

- 66 Före förhandlingen avgav kommissionen i skrivelse av den 26 november 2010 vissa anmärkningar gentemot den förberedande förhandlingsrapporten, vad avser frågan i punkt 1 c i denna rapport. Kommissionen anmärkte bland annat att den anser att kravet på balans mellan nödvändigheten av att upprätthålla sekretessen för 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier och sökandens rätt till försvar har uppfyllts genom personaldomstolens sammanfattning. Personaldomstolen kunde därför inte, utan att göra avsteg från artikel 44.1 i sina rättegångsregler, grunda sin analys av handlingarna i målet på uppgifter i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier som inte förekommer i denna sammanfattning. Kommissionen förklarade sig emellertid villig att, för det fall att personaldomstolen skulle anse att de utdrag ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier som kommissionen tillställt personaldomstolen innehåller uppgifter som inte förekommer i sammanfattningen, analysera möjligheten för personaldomstolen att komplettera sammanfattningen genom att fortsätta att försöka finna rätt balans mellan nödvändigheten av att upprätthålla sekretessen för ifrågavarande handling och sökandens rätt till försvar, och detta innan den andra förhandlingen hålls.
- 67 Personaldomstolen förklarade i skrivelse som sändes till parterna per telefax den 2 december 2010 att det i förevarande mål inte var fråga om att finna rätt balans mellan sekretessen för den aktuella handlingen och sökandens rätt till försvar utan att finna rätt balans mellan skyddet för handlingens sekretess och rätten till ett effektivt domstolsskydd, varvid sökandens rätt till ett effektivt domstolsskydd måste bevaras när vissa handlingar som skulle vara av nytta för dennes talan innehas av administrationen. Personaldomstolen uppmanade parterna att läsa in sig på domstolens dom av den 13 juli 2006 i mål C-438/04, Mobistar (punkt 40), och av den 14 februari 2008 i mål C-450/06, Varec (särskilt punkterna 52 och 53 samt domslutet). Personaldomstolen anmodade även kommissionen att före förhandlingen ange huruvida den var villig att tillåta att det i sammanfattningen anges exakt vilka säkerhetsåtgärder (typen av övervakningstjänst, alarmsystem, larmknappar, fönsterskydd i form av galler) som föreskrevs i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier för bostäder för personalen vid delegationer som ingår i grupp III vad avser risknivå. Personaldomstolen anmärkte att endast sökandens advokat skulle få ta del av denna nya sammanfattning.
- 68 Kommissionen svarade i skrivelse som inkom till personaldomstolens kansli per telefax den 3 december 2010 att den inte var beredd att gå med på att det i sammanfattningen anges exakt vilka säkerhetsåtgärder som föreskrivs i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier.
- 69 Sökanden gjorde i skrivelse som inkom till personaldomstolens kansli per telefax den 6 december 2010 gällande att 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier var relevant för tvistens avgörande. Sökanden anmärkte att den sammanfattning som hans advokat fått tillgång till endast avsåg handlingens föremål och inte upplysningar om vilka säkerhetsåtgärder som där föreskrivs och begärde att få tillgång till relevanta utdrag ur denna handling, åtminstone genom sin advokat, med hänsyn till sin rätt till ett effektivt domstolsskydd och principen att parterna ska vara likställda i processen. Sökanden underströk att den sekretessnivå som bestämts för 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier är den lägsta som anges i beslut 2001/844, varför kommissionens starka ovilja att ge sökanden tillgång till den framstår som omotiverad. I konkurrensärenden brukar handlingar med sekretessnivån "RESTREINT UE" normalt göras tillgängliga för parterna, under iakttagande av nödvändiga skyddsåtgärder (förbud mot att göra fotokopior, tillgång ges endast till parternas advokater). Om personaldomstolen anser att den inte kan komplettera den redan upprättade sammanfattningen eller delge sökanden utdrag ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, borde den, i enlighet med EU-domstolens praxis (domen i det ovannämnda målet Varec) och med avvikelse från vad som föreskrivs i artikel 44.1 i sina rättegångsregler, avgöra målet med beaktande av relevanta utdrag ur denna handling som den har i sitt förvar och inte endast utgå från vad som anges i sammanfattningen.

- 70 Den andra förhandlingen hölls den 8 december 2010. Kommissionen förklarade vid denna förhandling att för det fall att personaldomstolen skulle anse att 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier är tillämplig på provisoriska bostäder, så motsätter den sig inte att personaldomstolen avgör målet med beaktande av vad som framgår av relevanta utdrag ur denna handling och inte endast utgår från vad som anges i sammanfattningen.

Rättslig prövning

I – Talans syfte

- 71 Även om sökanden formellt har yrkat ogiltigförklaring av tillsättningsmyndighetens beslut av den 3 februari 2009 ska det erinras om att ett sådant beslut, varigenom administrationen har tagit ställning till sökandens skadeståndsyrkanden, ingår som en del av det administrativa förfarande som föregår en skadeståndstalan vid personaldomstolen och endast leder till att sökanden kan väcka skadeståndstalan vid personaldomstolen. Sökandens yrkande om ogiltigförklaring kan således inte behandlas avskilt från skadeståndsyrkandet (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 18 december 1997 i mål T-90/95, Gill mot kommissionen, punkt 45).
- 72 Talan ska således ses som att den endast syftar till ersättning för de skador som sökanden, den avlidne tjänstemannen och dennes barn har lidit till följd av kommissionens beteende.

II – Upptagande till sakprövning

A – Parternas argument

- 73 Kommissionen har anfört ett antal invändningar om rättegångshinder.
- 74 Kommissionen har för det första gjort gällande att sökanden, när denne med stöd av artikel 90.1 i tjänsteföreskrifterna begärde skadestånd den 25 februari 2008, endast begärde ersättning för ekonomisk skada och inte för ideell skada. Ansökan kan således inte upptas till sakprövning i den del ersättning begärs för ideell skada som orsakats den avlidne tjänstemannen, dennes barn och sökanden.
- 75 Kommissionen har för det andra, vad avser den avlidne tjänstemannens ideella skada, anmärkt att det i artikel 73 i tjänsteföreskrifterna inte talas om brottsoffer som rättighetsinnehavare. Ett brottsoffer kan således inte begära ersättning för en skada inom ramen för en talan som rör utomobligatoriskt skadeståndsansvar enligt artikel 236 EG. Eftersom den avlidne tjänstemannen inte tillerkänns någon rättighet i artikel 73 i tjänsteföreskrifterna, kan således ingen rätt övergå till sökanden, enligt principen att ingen kan ge det han inte har (*nemo dat quod non habet*). Ett skadeståndsyrkande som grundas på artikel 236 EG ger endast möjlighet att begära sådan ersättning som kompletterar den ersättning som föreskrivs i artikel 73 i tjänsteföreskrifterna och kan endast anföras av personer som ingår i den personkrets på vilken denna bestämmelse är tillämplig (*ratione personae*).
- 76 Kommissionen har för det tredje, vad avser sökandens ideella skada, anfört att denna skada inte nämnts i klagomålet av den 10 september 2008 och således inte kan upptas till sakprövning. Sökanden ingår dessutom inte bland de rättighetsinnehavare som anges i artikel 73 i tjänsteföreskrifterna och kan således inte göra gällande en skada inom ramen för en talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar, i den mening som avses i artikel 236 EG.

- 77 Kommissionen har för det fjärde, vad avser den ideella skada som den avlidne tjänstemannens barn lidit, anfört att denna skada inte kan upptas till sakprövning inom ramen för en skadeståndstalan som grundas på artikel 236 EG, eftersom brottsoffrets barn inte omfattas av någon av de rättigheter som anges i artikel 73 i tjänsteföreskrifterna. Sökanden har dessutom inte inkommit med några uppgifter som ens kan anses som en början till bevisning för den skada som görs gällande.
- 78 Kommissionen har för det femte invänt att sökandens argument att den avlidne tjänstemannen, om han fortsatt att leva, hade samlat ihop en större förmögenhet än det belopp som kommissionen utbetalat enligt artikel 73 i tjänsteföreskrifterna, inte stöds av någon bevisning och är helt opreciserade. Sökanden har inte lämnat några upplysningar i frågan huruvida det föreligger kompletterande inkomster (exempelvis från livförsäkringar som tagits av den avlidne tjänstemannen och dennes maka), så att det går att avgöra hur stora inkomster hans huvudmän verkligen gått miste om.
- 79 Kommissionen har för det sjätte anfört att varken den andra eller den tredje grunden som åberopas i ansökan – det vill säga kommissionens ansvar för vissa lagenliga handlingar, även när den inte har gjort sig skyldig till ett skadeståndsgrundande fel, respektive ansvar enligt artikel 24 i tjänsteföreskrifterna – förekom i begäran om skadestånd av den 25 februari 2008. I dessa två grunder anges dessutom inga uppgifter som gör det möjligt att beräkna den påstådda skadans omfattning, och inget yrkande i ansökan bygger på dem. Dessa grunder får således inte upptas till sakprövning.
- 80 Sökanden har slutligen inte företett någon fullmakt från den avlidne tjänstemannens barns övriga vårdnadshavare, som styrker att denne var behörig att inge ansökan på deras vägnar och i deras namn. Han saknar således talerätt.

B – Personaldomstolens bedömning

- 81 Personaldomstolen kommer först att behandla de invändningar om rättegångshinder som beskrivs i punkterna 74-77 i förevarande dom, vilka samtliga rör sökandens yrkanden om ersättning för ideella skador.
- 82 Det ska härvid erinras om att det i den reglering av olika former av talan som framgår av artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs att när en talan endast rör skadestånd i den meningen att talan inte åtföljs av en talan om ogiltigförklaring av en viss rättsakt, utan endast rör ersättning för skador som påstås ha uppstått genom en rad skadeståndsgrundande fel eller underlåtelser – vilka, om de saknar rättsverkningar, inte kan betecknas som rättsakter som går någon emot –, måste det administrativa förfarandet, vid äventyr av att en senare talan annars avvisas, inledas genom att den berörde hos tillsättningsmyndigheten begär att denna ska ersätta påstådda skador och i förekommande fall vidhållas genom att klagomål anförs mot beslutet om avslag på denna ansökan (se, bland annat, förstainstansrättens dom av den 13 juli 1995 i mål T-44/93, Saby mot kommissionen, punkt 31).
- 83 Det framgår vidare av fast rättspraxis att yrkanden som framförts vid unionsdomstolen måste ha samma föremål som klagomålet och endast innehålla invändningar som bygger på samma grunder som klagomålet, varvid dessa invändningar, i domstolsförfarandet, kan utvecklas genom att det anförs grunder och argument som inte nödvändigtvis måste ha anförts i klagomålet men som måste ha nära samband med klagomålet (se, exempelvis, domstolens dom av den 23 april 2002 i mål C-62/01 P, Campogrande mot kommissionen, punkt 34).
- 84 Personaldomstolen har i en dom nyligen förklarat att begreppet ”orsak” ska ges en vid tolkning (personaldomstolens dom av den 1 juli 2010 i mål F-45/07, Mandt mot parlamentet, punkt 119). Även om personaldomstolen gjort detta uttalande i ett mål angående ogiltigförklaring, innebär detta inte att det saknar betydelse för skadeståndsmål, förutsatt att de särskilda villkor som gäller för denna typ av

tvister är uppfyllda. I rena skadeståndsmål definieras begreppet ”orsak” inte utifrån ”anmärkningarna”, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 83 ovan, utan utifrån den ”skada” som den berörde tjänstemannen har åberopat i sin ansökan om ersättning. Det är skadan som är avgörande för den ersättning som tjänstemannen begär, och den är således föremålet för den ansökan som administrationen ska ta ställning till.

- 85 Det följer av de överväganden som har anförts i ovanstående tre punkter att skadeståndsyrkanden som rör olika skador endast kan upptas till sakprövning vid personaldomstolen om de har föregåtts av en ansökan som ställts till administrationen med samma syfte och som rör samma skador, följt av ett klagomål mot administrationens beslut om tyst eller uttryckligt avslag på denna ansökan.
- 86 Detta innebär inget hinder för att den berörde tjänstemannen ändrar det belopp som begärdes i ersättning i ansökan till administrationen, exempelvis om skadorna har förvärrats under mellantiden eller om skadornas omfattning först blev känd eller först kunde bedömas efter ansökan (se, för ett liknande resonemang, om möjligheten att ange ett belopp för skadan vid ansökan, domstolens dom av den 23 september 2004 i mål C-150/03 P, Hectors mot parlamentet, punkt 62), dock under förutsättning att de skador som det begärs ersättning för har beskrivits i nämnda ansökan.
- 87 I förevarande fall har sökanden begärt ersättning för samma skador med grund i samma handling som i ansökan av den 25 februari 2008, samtidigt som tillägg gjorts för olika fall av ideella skador som orsakats honom, hans avlidne son och dennes barn.
- 88 Det är emellertid utrett att sökanden i sitt yrkande om ersättning i skrivelsen av den 25 februari 2008 endast begärt ersättning för ekonomisk skada och inte på något sätt tagit upp ersättning för de ideella skador som nu görs gällande vid personaldomstolen.
- 89 Sökande begärde förvisso senare i sitt klagomål, förutom ersättning för ekonomisk skada, även ersättning för ideella skador, vilket gjorde det möjligt för administrationen att ta ställning till dessa skador i sitt beslut att avslå klagomålet, innan talan väcktes vid personaldomstolen. Denna del av beslutet om avslag på klagomålet ska dock förstås som det första beslut som administrationen fattat vad avser denna skada. Sökanden har dock inte, såsom denne borde, anført klagomål mot sistnämnda beslut, och har således inte följt det administrativa förfarande i två steg som utgör ett villkor för att yrkanden om ersättning för dessa skador ska kunna upptas till sakprövning.
- 90 De argument som hämtats från domstolens dom av den 26 januari 1989 i mål 224/87, Koutchoumoff mot kommissionen, och som sökanden framförde vid den andra förhandlingen, kan inte godtas. Även om domstolen i nämnda dom har medgett att en tjänsteman kan ha rätt att vänta till domstolsförfarandet med att framföra sina yrkanden om skadestånd, så har detta sin grund i att denne i klagomålet har ifrågasatt lagligheten av den rättsakt som går honom emot och att detta underförstått kan innebära att ersättning begärs för den skada som denna rättsakt har orsakat. Förevarande tvist rör dock uteslutande skadestånd och innefattar inget ifrågasättande av lagligheten av ett beslut som går sökanden emot.
- 91 Yrkandena om ersättning för ideell skada ska således avvisas i förevarande mål, utan att det är nödvändigt att pröva övriga invändningar om rättegångshinder som har anförts mot dem.
- 92 Vad vidare avser kommissionens argument i punkt 78 ovan anser personaldomstolen att de är knutna till frågan huruvida sökanden, på grund av de belopp som kommissionen redan har utbetalat i enlighet med tjänsteföreskrifterna, har förlorat sin talerätt, vilket är en fråga som kommer att prövas när den första grunden prövas i sak.
- 93 Vad därefter avser de invändningar om rättegångshinder som har anförts mot den andra och den tredje grunden för talan, och som beskrivs i punkt 79 ovan, måste personaldomstolen, med utgångspunkt i de upplysningar denna förfogar över, för att underlätta rättskipningen först pröva huruvida institutionen

kan hållas ansvarig även om det inte föreligger något skadestandsgrundande fel på grund av en lagenlig handling, eller om sådant ansvar kan följa av artikel 24 i tjänsteföreskrifterna. Om personaldomstolen anser att sökandens yrkanden om ersättning enligt dessa två grunder saknar stöd och att talan ska ogillas, behöver dessa invändningar om rättegångshinder inte prövas (domstolens dom av den 26 februari 2002 i mål C-23/00 P, rådet mot Boehringer, punkt 52, förstainstansrättens dom av den 22 maj 2008 i mål T-250/06 P, Ott m.fl. mot kommissionen, punkterna 75 och 76, personaldomstolens dom av den 14 november 2006 i mål F-4/06, Villa m.fl. mot parlamentet, punkt 21, och av den 20 januari 2009 i mål F-32/08, Klein mot kommissionen, punkt 20).

- 94 Vad slutligen rör den invändning om rättegångshinder som bygger på att sökanden saknar behörighet att agera som ombud för den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare, på grund av att sökanden inte erhållit övriga vårdnadshavares samtycke, ska det anmärkas att sökanden den 15 juni 2010 av personaldomstolen anmodats att förete en handling som styrker att han har övriga vårdnadshavares samtycke och i skrivelse av den 17 juni företett en fullmakt undertecknad av de senare. Personaldomstolen konstaterar således med tillämpning av artikel 36 i rättegångsreglerna att ansökan uppfyller kraven i artikel 35.1 b i samma regler. Denna invändning om rättegångshinder ska således förkastas.
- 95 Även om man utgår från att frånvaron av en sådan fullmakt när talan väcktes är ett fel som inte kan rättas till under förfarandet får man enligt personaldomstolen inte glömma att domstolen i vilket fall som helst redan har förklarat att den omständigheten att en enhet enligt nationell rätt inte har talerätt, inte med nödvändighet innebär att denna saknar talerätt vid unionsdomstolarna (se, för ett liknande resonemang, vad avser ett företag under pågående bildning vars anbud i ett anbudsförfarande godtagits och ansetts giltigt av kommissionen, domstolens dom av den 28 oktober 1982 i mål 135/81, Groupement des Agences de voyages mot kommissionen).
- 96 Kommissionen har dessutom i sitt svar på sökandens klagomål inte gjort gällande att sökanden endast kunde agera med de andra vårdnadshavarnas samtycke, eftersom klagomålet utgör det sista ledet i förfarandet innan talan väcks vid domstol.

III – *Prövning i sak*

A – Den första grunden: Kommissionen har åsidosatt sin skyldighet att säkerställa skyddet för den berörde tjänstemannen

1. Parternas argument

- 97 Enligt sökanden är villkoret för att kommissionen ska kunna hållas utomobligatoriskt skadestandsansvarig, det vill säga att denna institution har betett sig på ett rättsstridigt sätt, uppfyllt. Kommissionen har nämligen varit försumlig vad avser att uppfylla sin allmänna skyldighet att som arbetsgivare garantera de anställdas säkerhet, vilket är en skyldighet som direkt följer av den biståndsskyldighet som föreskrivs i artikel 24 första stycket i tjänsteföreskrifterna och som är av särskild betydelse när tjänstemän placeras i tredjeland tillsammans med sina familjer.
- 98 Kommissionen har åsidosatt sin skyldighet att förse den avlidne tjänstemannen och dennes familj med en säker bostad, vilket är en skyldighet som är av än större vikt när man beaktar att tjänstemannen enligt artikel 5.1 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna är skyldig att bo i den bostad som institutionen ställer till hans förfogande. Kommissionens underlåtenhet framgår av att en brottsling, utan föregående planering och dessutom under påverkan av droger och alkohol, lätt kunde ta sig in i huset där den avlidne tjänstemannen bodde, utan ansträngning och utan att möta något hinder. Kommissionen hade på intet sätt försäkrat sig om att de galler som sitter framför fönstret till matsalen i huset utgjorde ett effektivt hinder. De var dock otillräckliga för att uppfylla sitt syfte. Vad

gäller påståendet att fönstret till detta rum stod öppet har detta inte styrkts, och denna omständighet kan i vilket fall som helst inte anföras som en grund för att hålla kommissionen fri från ansvar. Kommissionen ska dessutom hållas ansvarig för att ingen nattvakt övervakade huset vid inbrottet. Mindre kostsamma men ändå effektiva åtgärder som att installera ett inbrotts- eller överfallslarm har inte heller vidtagits, trots att sådana åtgärder beskrivs som "standardsäkerhetsåtgärder" i det skriftliga svaret av den 6 augusti 2007.

- 99 Vad avser omständigheten att den avlidne tjänstemannen godkänt sin provisoriska bostad när denna uppläts åt honom kan detta på intet sätt befria kommissionen från dess skyldigheter på säkerhetsområdet. Sökanden har inte heller valt denna bostad, utan kommissionen hyrde den innan han anlände till Rabat.
- 100 Sökanden har preciserat att han inte hävdar att kommissionen hade ett strikt ansvar för säkerheten för den avlidne tjänstemannen och dennes familj, utan endast att kommissionen var skyldig att vidta effektiva och rimliga minimiåtgärder, som skulle ha kunnat medföra ett konkret skydd vad gäller säkerheten för hans son och dennes familj, men att sådana åtgärder aldrig vidtog.
- 101 Kommissionen har hänvisat till rättspraxis, av vilken det framgår att en tjänsteman – eller dennes rättsinnehavare – som erhållit förmåner som föreskrivs i artikel 73 i tjänsteföreskrifterna endast kan väcka talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar mot den berörda institutionen om dessa ersättningar inte räcker som reparation för den skada denne har lidit. Denna rättspraxis är överförbar på andra ersättningar som i förevarande fall har betalats ut med stöd av tjänsteföreskrifterna till den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare. Sökanden, som har bevisbördan i denna fråga, har dock inte visat att de belopp som kommissionen har betalat ut i förevarande fall är otillräckliga i detta avseende. Kommissionen anser därför att sökanden saknar talerätt, åtminstone vad avser den ideella skada som görs gällande. Vad avser den ekonomiska skadan har sökanden i sina ersättningsanspråk inte beaktat de ersättningar som med stöd av tjänsteföreskrifterna har betalats ut till den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare, trots att det enligt ovan nämnda rättspraxis är uteslutet att en talan rörande utomobligatoriskt skadeståndsansvar ska leda till dubbel ersättning för samma skada.
- 102 Kommissionen har inte bestritt att den rent allmänt är skyldig att som arbetsgivare garantera de anställdas säkerhet men bestrider sökandens påstående att den inte vidtagit lämpliga skyddsåtgärder som motiverades av den aktuella situationen, och således även påståendet att kommissionen begått ett skadeståndsgrundande fel. Kommissionens argument i denna fråga framgår av punkt 53 ovan. Kommissionen anser vidare att den ende som ska hållas ansvarig för de skador som sökanden gör gällande är gärningsmannen. Sökandens son hade också visat viss oaktsamhet som kan antas ha bidragit till skadan, bland annat genom att inte före avfärden till Marocko delta i de informationsmöten angående säkerhetssituationen som kommissionen höll för personer som sänds till en delegation i tredjeland, och genom att lämna ett fönster till sin bostad öppet under den natt som dubbelmordet begicks.
- 103 Sökandens ombud har, efter att på personaldomstolens kansli ha fått ta del av sammanfattningen av utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, understrukit att denna handling var tvingande för kommissionen och preciserade de villkor som institutionen själv har ställt upp som gränser för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Han menar vidare att kommissionen, trots att denna kände till de risker som dess tjänstemän med placering i Marocko var utsatta för, inte vidtagit någon av de åtgärder som föreskrivs i denna handling. Om kommissionen inte hade gjort sig skyldig till denna underlåtenhet, hade dubbelmordet aldrig ägt rum. Om de säkerhetsåtgärder som föreskrivs i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier hade vidtagits, så hade sökandens son kunnat kalla på hjälp och därmed eventuellt kunnat överleva sina skador. Han berövades således en överlevnadschans. Orsakssambandet mellan kommissionens skadeståndsgrundande fel och skadorna är uppenbart. Kommissionens ansvar ska inte anses som mindre på grund av något slags skadeståndsgrundande fel från den mördade tjänstemannens sida.

104 Kommissionen har invänt att 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier inte var tillämplig på provisoriska bostäder, såsom den som tillhandahölls sökandens son, och i vilket fall som helst endast innehåller rekommendationer och inga tvingande föreskrifter. Administrationen förfogade således över ett stort utrymme för skönmässig bedömning i förevarande fall, och det finns inga klara tecken på att den har gått utöver detta utrymmes gränser, eftersom de skyddsåtgärder som vidtagits i det aktuella fallet var tillräckliga och rimliga.

2. Personaldomstolens bedömning

a) Kommissionens invändning om att de påstådda skadorna redan har ersatts

105 Det ska inledningsvis undersökas huruvida sökanden uppfyller villkoret att ha styrkt en skada som kan ersättas. Om detta villkor inte är uppfyllt ska hans skadeståndstalan ogillas. Kommissionen har nämligen hävdats att de skador som sökanden gör gällande helt har ersatts genom de ersättningar som med stöd av tjänsteföreskrifterna har betalats ut till den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare. Ett av villkoren för att unionen ska vara ansvarig, närmare bestämt att det bevisats att det föreligger en icke ersatt skada, är således inte uppfyllt, varför talan ska ogillas i sin helhet, utan att det behöver prövas huruvida kommissionen har begått ett skadeståndgrundande fel. Sökanden har hävdats att de schabloniserade förmåner som har utbetalats enligt tjänsteföreskrifterna är helt otillräckliga för att säkerställa att de betydande ekonomiska och ideella skador som är för handen i förevarande mål repareras. Dessa skador saknar motstycke i unionens institutioners historia. Ytterligare ersättning bör enligt tidigare rättspraxis beviljas, eftersom det råder synnerliga omständigheter i förevarande fall (domstolens dom av den 8 oktober 1986 i de förenade målen 169/83 och 136/84, Leussink mot kommissionen).

106 Det har i detta sammanhang förklarats att eftersom de förmåner som enligt tjänsteföreskrifterna ska betalas ut till den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare är schablonmässiga, har de sistnämnda rätt att begära ytterligare ersättning från institutionen, om denna kan hållas ansvarig för tjänstemannens död och om de förmåner som ska betalas ut enligt tjänsteföreskrifterna inte räcker för att skadan helt ska repareras (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Leussink mot kommissionen, punkt 13, och domstolens dom av den 9 september 1999 i mål C-257/98 P, Lucaccioni mot kommissionen, punkterna 22 och 23).

107 Det ankommer i första hand på den part som gör gällande att unionen skulle vara skadeståndsansvarig att anföra övertygande bevisning avseende förekomsten eller omfattningen av den skada som parten åberopar och att bevisa orsakssambandet mellan skadan och det handlande som läggs institutionerna till last (se, bland annat, domstolens dom av den 21 maj 1976 i mål 26/74, Roquette frères mot kommissionen, punkterna 22 och 23, och av den 7 maj 1998 i mål C-401/96 P, Somaco mot kommissionen, punkt 71).

108 Kommissionens argument om att den ersättning som utbetalas som förmåner enligt tjänsteföreskrifterna är tillräcklig verkar vara tänkt som en invändning om rättegångshinder. Kommissionen verkar anse att sökanden har förlorat sin talerätt. Enligt fast rättspraxis ankommer det på svaranden som anför invändning om att sökanden saknar talerätt att styrka denna invändning om rättegångshinder.

109 Personaldomstolen godtar emellertid inte denna tolkning av kommissionens argument. Kommissionens argument går nämligen ut på att understryka att sökanden inte uppfyller ett av de materiella villkor som måste vara uppfyllt för att unionen ska kunna anses ha utomobligatoriskt skadeståndsansvar, närmare bestämt att det föreligger en skada som kan ersättas. Det ankommer således på sökanden att styrka den skada denne begär ersättning för och dess omfattning, varför det även ankommer på denne

att styrka att skadan inte helt har ersatts genom de förmåner som utbetalats enligt tjänsteföreskrifterna (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Lucaccioni mot kommissionen, punkt 16).

- 110 Personaldomstolen anser att sökanden i förevarande fall har anfört tillräckliga upplysningar i denna fråga.
- 111 Sökandens bedömning av den ekonomiska skadan, vilken bygger på en uppskattning av vilken ekonomisk förlust den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare har gjort jämfört med vad som vore fallet om han i stället hade kunnat arbeta fram till pensionsåldern, framstår som trovärdig och rimlig, även om det är sant att referensperioden därmed blir 26 år. Beloppet 2 552 837,96 euro som nämns i ansökan motsvarar den lön som sökandens son hade erhållit om denne fortsatt att arbeta fram till pensionsåldern och kan därmed inte på förhand anses vara ett orimligt belopp. Sökanden har vidare inte framfört något yrkande som rör de pensionsrättigheter som hans son hade kunnat förvärva under samma period, trots att unionsdomstolarna har medgett att sådana rättigheter kan beaktas vid utvärderingen av en ekonomisk skada (se förstainstansrättens dom av den 5 oktober 2004 i mål T-45/01, Sanders m.fl. mot kommissionen, punkt 167, och av den 12 juli 2007 i mål T-45/01, Sanders m.fl. mot kommissionen, punkterna 87-90).
- 112 Det ska vidare anmärkas att det härigenom framräknade beloppet är högre än det sammanlagda beloppet för de förmåner som kommissionen har betalat ut och ska betala ut enligt tjänsteföreskrifterna till den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare, även i det fall som kommissionen har tagit upp i punkt 54 i svaromålet där nämnda förmåner betalas ut fram till dess att de föräldralösa barnen fyller 26 år (det uppskattade beloppet uppgår i detta fall till 2 478 375,47 euro).
- 113 Sökanden angav inledningsvis beloppet till 2 552 837,96 euro men uppdaterade det till runt 4 000 000 euro i den tabell han ingav vid den första förhandlingen, med hänsyn till de befordringar som hans son enligt honom kunde antas erhålla. Sådana befordringar är till sin natur osäkra, eftersom tjänstemän inte har en rätt till befordran. Det ska vidare understrykas att kommissionen, som en undantagsåtgärd, postumt befordrat den avlidne tjänstemannen, varefter denna befordran beaktats vid beräkningen av de förmåner som med stöd av tjänsteföreskrifterna utbetalats till dennes rättsinnehavare. Det framstår trots detta som rimligt att höja det ovannämnda beloppet på 2 552 837,96 euro, åtminstone med hänsyn till de uppflyttningar i löneklass som den avlidne tjänstemannen skulle ha erhållit med hänsyn till dennes tjänstear (för en närmare beräkning av den ekonomiska skadans storlek, se punkterna 199 och 200 nedan).
- 114 Med hänsyn till vad sökanden har anfört kan det inte uteslutas att kommissionen, om denna anses helt ansvarig för samtliga ekonomiska skador, inte kan anses ha givit tillräcklig ekonomisk ersättning till de helt föräldralösa barnen genom de förmåner som kommissionen utbetalat enligt tjänsteföreskrifterna. Tvärtemot vad kommissionen har gjort gällande vid förhandlingen medför den omständigheten att de belopp som månatligen utbetalas till den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare som förmåner enligt tjänsteföreskrifterna överstiger det belopp som denne tjänsteman hade fått i lön i juni 2009 inte att denna slutsats är felaktig. Denna lön hade nämligen, som sagt, kunnat betalas till sökandens son fram till dess denne går i pension, det vill säga under längre tid än vad som gäller för de förmåner som enligt tjänsteföreskrifterna ska utbetalas till dennes rättsinnehavare.
- 115 Kommissionen saknar således stöd för sitt påstående att sökandens skadeståndstalan borde ogillas, eftersom sökanden inte har styrkt att de påstådda skadorna inte helt har ersatts genom de förmåner som redan tillerkänts hans sons rättsinnehavare enligt tjänsteföreskrifterna.

b) Invändningen att kommissionen gjort sig skyldig till ett skadeståndgrundande fel vad avser att uppfylla sin skyldighet att garantera säkerheten för den avlidne tjänstemannen och dennes familj

Villkoren för att kommissionen ska vara utomobligatoriskt skadeståndsansvarig

- 116 Enligt unionsdomstolarnas fasta rättspraxis omfattas en tvist mellan en tjänsteman och den institution denne tillhör eller tillhörde som rör ersättning för en skada, när skadan har uppkommit till följd av det anställningsförhållande som knyter vederbörande till denna institution, av tillämpningsområdet för artikel 236 EG och artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna, och den faller utanför tillämpningsområdet för artiklarna 235 EG och 288 EG (domstolens dom av den 22 oktober 1975 i mål 9/75, Meyer-Burckhardt mot kommissionen, punkt 7, av den 17 februari 1977 i mål 48/76, Reinartz mot kommissionen och rådet, punkt 10, domstolens beslut av den 10 juni 1987 i mål 317/85, Pomar mot kommissionen, punkt 7, domstolens dom av den 7 oktober 1987 i mål 401/85, Schina mot kommissionen, punkt 9, förstainstansrättens beslut av den 26 juni 2009 i mål T-114/08 P, Marcuccio mot kommissionen, punkterna 12, 13 och 24, och personaldomstolens dom av den 11 maj 2010 i mål F-30/08, Nanopoulos mot kommissionen, punkterna 130-133, överklagad till Europeiska unionens tribunal som mål T-308/10 P). Denna rättspraxis kan överföras på en tvist mellan den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare eller deras ombud och den institution där tjänstemannen arbetade, eftersom en sådan tvist har sitt ursprung i dennes anställning vid institutionen.
- 117 För att en institution ska kunna anses ansvarig enligt artikel 236 EG måste ett antal villkor vara uppfyllda, närmare bestämt att institutionen har begått ett tjänstefel eller betett sig rättsstridigt, att skadan är säker och beräkningsbar samt att det föreligger ett orsakssamband mellan det skadeståndgrundande felet och den påstådda skadan (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 13 december 1990 i mål T-20/89, Moritz mot kommissionen, punkt 19, av den 9 februari 1994 i mål T-82/91, Latham mot kommissionen, punkt 72, och av den 21 februari 1995 i mål T-506/93, Moat mot kommissionen, punkt 46). Samtliga dessa villkor måste vara uppfyllda, varför det räcker att ett av dem inte är uppfyllt för att en skadeståndstalan ska ogillas (domen i det ovannämnda målet Lucaccioni mot kommissionen, punkt 14).
- 118 Vad avser det första av dessa villkor, som personaldomstolen först kommer att pröva, ska det understrykas att trots att sökanden här inte ifrågasätter ett besluts laglighet utan i stället hävdar att ett beteende som inte utgör ett beslut är felaktigt, måste unionsdomstolen, bland de omständigheter som är av relevans för dess avgörande, beakta det utrymme för skönsmässig bedömning som administrationen förfogade över vid tidpunkten för de omtvistade omständigheterna.
- 119 När institutionen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, exempelvis när den inte är skyldig att agera i en viss riktning enligt tillämpliga bestämmelser, är det för frågan huruvida det första villkoret är uppfyllt avgörande huruvida administrationen på ett uppenbart och allvarligt sätt gått utöver gränserna för detta utrymme för skönsmässig bedömning. När administrationen inte har begått något uppenbart fel, har denna inte betett sig olagligt och kan således inte hållas ansvarig. Om administrationen exempelvis inleder en undersökning mot en tjänsteman och denna senare läggs ned, så innebär detta inte ett fel som institutionen är skadeståndsansvarig för om beslutet att inleda utredningen byggde på tillräckliga och relevanta fakta och således inte var uppenbart felaktigt (se, för ett liknande resonemang, personaldomstolens dom av den 2 maj 2007 i mål F-23/05, Giraudy mot kommissionen, punkterna 104, 105 och 167).
- 120 När administrationens utrymme för skönsmässig bedömning däremot är kraftigt begränsat eller helt obefintligt kan det räcka att unionsrätten har åsidosatts på något sätt för att det ska vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse, som gör institutionen skadeståndsansvarig (domstolens dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, punkt 44). När administrationen måste bete sig på ett bestämt sätt, som föreskrivs i gällande lagtext, allmänna eller

grundläggande rättsprinciper eller regler som den ställt upp för sig själv, räcker varje form av åsidosättande av en sådan skyldighet för att den berörda institutionen ska kunna hållas skadeståndsansvarig.

- 121 Det är av detta skäl som unionsdomstolen kunnat konstatera att en institution är skadeståndsansvarig om den brustit i sin omsorg som arbetsgivare vad avser kontroll, underhåll och utnyttjande av en tjänstebil som en tjänsteman färdades i när en olycka inträffade (domen i det ovannämnda målet Leussink mot kommissionen, punkterna 15-17), samma sak om den inte informerat en tjänsteman om att det vid en undersökning framkommit att han hade en sjukdom, trots att institutionen var skyldig att uppmärksamma tjänstemannen på faror för hans hälsa (förstainstansrättens dom av den 18 december 1997 i det ovannämnda målet Gill mot kommissionen, punkt 34), samma sak om en institutions förtroendeläkare inte underrättat en tjänsteman om riskfaktorer som kan göra att en sjukdom uppstår (förstainstansrättens dom av den 25 september 1991 i mål T-36/89, Nijman mot kommissionen, punkt 37) eller om en institution inte inom en rimlig tidsfrist tagit ställning till en ansökan om att det ska fastställas att dennes sjukdom är en yrkessjukdom (förstainstansrättens dom av den 11 april 2006 i mål T-394/03, Angeletti mot kommissionen, punkterna 161 och 167).
- 122 Kommissionen har med hänvisning till förstainstansrättens dom av den 8 juli 2008 i mål T-48/05, Franchet och Byk mot kommissionen (punkterna 95-97) och av den 10 december 2008 i mål T-57/99, Nardone mot kommissionen (punkt 162), hävdad att det första villkor som måste vara uppfyllt för att administrationen ska vara utomobligatoriskt skadeståndsansvarig i samtliga fall är att det står klart att det har förekommit en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel vars syfte är att ge enskilda rättigheter. Det framgår emellertid av fast rättspraxis att ett sådant villkor är relevant när skadeståndstalan väcks av enskilda med stöd av artikel 288 EG men däremot inte är tillämpligt när en skadeståndstalan har sin grund i en tjänstemans anställningsförhållande till sin institution. I ovannämnda domar har unionsdomstolen ansett att administrationen har begått ett skadeståndsgrundande fel så fort det har kunnat konstateras att en olaglighet har begåtts, utan att det har styrkts att det är fråga om en "tillräckligt klar" överträdelse eller kontrollerats huruvida den åsidosatta regeln kan anses ha till syfte att ge enskilda rättigheter. Tribunalen har som överinstans i sitt ovannämnda beslut i målet Marcuccio mot kommissionen (punkterna 11, 12 och 13), vilket meddelades efter domarna i de ovannämnda målen Franchet och Byk mot kommissionen och Nardone mot kommissionen, bekräftat att en tjänsteman, som unionsanställd, inte kan ses som en enskild och att villkoren för kommissionens ansvar enligt artikel 236 EG skiljer sig från vad som gäller enligt artikel 288 EG. Om personaldomstolen skulle följa kommissionens resonemang, så skulle tjänstemäns yrkanden om skadestånd riktade mot administrationen i princip handläggas enligt ett system som bygger på att allvarliga eller tydliga fel har begåtts, trots att kravet på att det skadeståndsgrundande felet måste vara allvarligt endast kan vara rimligt på områden där administrationen förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.
- 123 Det ska anmärkas att Europeiska unionens tribunal i dom av den 16 december 2010 i mål T-143/09 P, kommissionen mot Petrilli (punkt 46), som meddelats efter den andra förhandlingen i förevarande mål, klart avvisat kommissionens resonemang och avvikit från domen i det ovannämnda målet Nardone mot kommissionen. Tribunalen förklarade härvid att tvärt emot vad som anges i sistnämnda dom ska personalmål som handläggs enligt artikel 236 EG och artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna, däri inbegripet mål som avser skador som en tjänsteman eller anställd har lidit, hanteras enligt speciella regler som avviker från dem som följer av unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 235 EG och artikel 288 andra stycket EG (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 12 juni 2002 i mål T-187/01, Mellone mot kommissionen, punkt 74, och av den 14 oktober 2004 i mål T-1/02, Polinsky mot domstolen, punkt 47). Det framgår nämligen av tjänsteföreskrifterna att en tjänsteman eller annan unionsanställd, till skillnad från andra enskilda, är knuten till den institution där han eller hon arbetar enligt ett reglerat anställningsförhållande som bygger på en balans mellan ömsesidiga särskilda rättigheter och skyldigheter, vilken återspeglas av institutionens omsorgsplikt gentemot den anställde (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 29 juni 1994 i mål C-298/93 P, Klinke mot domstolen, punkt 38). Denna balans syftar främst

till att bevara en förtroendefull relation mellan institutionerna och deras tjänstemän för att garantera medborgarna att institutionernas uppdrag av allmänintresse genomförs på ett framgångsrikt sätt (se, för ett liknande resonemang och analogt, domstolens dom av den 6 mars 2001 i mål C-274/99 P, Connolly mot kommissionen, punkterna 44-47). Av detta följer att när unionen agerar som arbetsgivare underkastas den ett särskilt ansvar, vilket kommer till uttryck i dess skyldighet att ersätta sin personal för varje skada som unionen i egenskap av arbetsgivare vållar sin personal.

- 124 Även om man skulle anse att kommissionens tolkning av det första villkoret för skadeståndsansvar är korrekt, konstaterar personaldomstolen att den regel som eventuellt har åsidosatts i förevarande fall, det vill säga regeln om kommissionens skyldighet att garantera sin personals säkerhet, är en regel som syftar till att ge enskilda rättigheter, i den mening som avses i den rättspraxis som bygger på tillämpning av artikel 288 EG (se, analogt, vad avser den på omsorgsplikten grundade skyldigheten att garantera en sund arbetsmiljö, domen i det ovannämnda målet Nardone mot kommissionen). Frågan huruvida denna regel har åsidosatts på ett sätt som gör att det är fråga om en tillräckligt klar överträdelse ska behandlas längre fram i domen.
- 125 Av det ovanstående följer att personaldomstolen, för att avgöra huruvida kommissionen har begått ett skadeståndsgrundande fel och huruvida detta skadeståndsgrundande fel är sådant att kommissionen är skadeståndsskyldig, först måste undersöka vilket utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen i förevarande fall förfogade över för att ordna skyddet för den avlidne tjänstemannen och dennes familj.

Frågan vilket utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen förfogade över för att ordna skyddet för tjänstemän som är utsända till en delegation i tredjeland

- 126 Vad avser personalens säkerhet i arbetet kan det inte bestridas att kommissionen, i likhet med alla offentliga eller privata arbetsgivare, är skyldig att agera för att upprätthålla denna säkerhet. Personalen har nämligen rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden, såsom framgår av artikel 31.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Personaldomstolen kan därför inte godta kommissionens argument att den på detta område förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vilket är en formulering som används på områden där administrationen fritt kan välja hur den agerar, utan att behöva garantera en rättighet. Dessutom framgår det av såväl allmänna bestämmelser på området som rättspraxis att kommissionens skyldighet att, som arbetsgivare, garantera sin personals säkerhet är av särskild vikt och att administrationens utrymme för skönsmässig bedömning på området är begränsat, om än inte helt obefintligt.
- 127 Vad gäller relevanta allmänna bestämmelser på området hänvisar personaldomstolen till artikel 1e.2 i tjänsteföreskrifterna, enligt vilken tjänstemän i aktiv tjänst ska ha arbetsvillkor som uppfyller lämpliga hälso- och säkerhetsnormer som åtminstone uppfyller de minimikrav som gäller enligt bestämmelser som har antagits på dessa områden enligt fördragen (se, vad avser denna artikel, personaldomstolens dom av den 30 april 2009 i mål F-65/07, Aayhan m.fl. mot parlamentet, punkt 116). Det framgår emellertid av ett antal direktiv, och särskilt av direktiv 89/391, att arbetsgivaren är skyldig att svara för att dennes personals säkerhet och hälsa tryggas i alla avseenden som är förbundna med arbetet. Denna skyldighet att se till att arbetstagarna har en säker arbetsmiljö preciseras närmare i artiklarna 6–12 i direktiv 89/391 och av ett antal andra direktiv, vari anges vilka förebyggande åtgärder som ska antas inom särskilda områden. Kommissionen är dessutom, som fördragets väktare, skyldig att tolka de skyldigheter som föreskrivs för arbetsgivare strikt (se domstolens dom av den 14 juni 2007 i mål C-127/05, kommissionen mot Förenade kungariket). Kommissionen har dessutom genom att anta sitt beslut av den 26 april 2006 bekräftat att den tagit till sig vad som föreskrivs i artikel 1e.2 i tjänsteföreskrifterna, genom att hämta inspiration från medlemsstaternas lagstiftning i enlighet med direktiv 89/391.

- 128 Såsom sökanden med rätta har anmärkt är kommissionens skyldighet att skydda sin personal en princip som följer av artikel 24 i tjänsteföreskrifterna och som är av särskild vikt för tjänstemän som arbetar i tredjeland, där de enligt artikel 5.1 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna är skyldiga att bo i den bostad som institutionen tillhandahåller dem. I artikel 5.2 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna föreskrivs i detta sammanhang att tillsättningsmyndigheten ska besluta om tillhandahållande av bohag och annan utrustning i enlighet med vad som gäller för respektive anställningsort. Dessa bostäder är således föremål för en särskild reglering och kan inte anses ligga utanför administrationens ansvar, särskilt inte på tjänstgöringsorter där tjänstemännen är utsatta för särskilda risker. Denna skyldighet att skydda tjänstemännen omfattar även deras familj om denna följt med dem till tredjeland, såsom framgår av den omständigheten att makar uppmanas att även de delta i informationsmöten rörande säkerhetsfrågor inför en utlandsplacering.
- 129 Europeiska unionens domstol har, i fall då den funnit att en institution är skadeståndsansvarig på grund av att denna har åsidosatt sin skyldighet att garantera sin personals säkerhet, inte ansett att administrationen förfogade över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på området eller att överträdelsen måste vara särskilt allvarlig. En institution har exempelvis förpliktats att ersätta de skador som uppkommit till följd av en olycka som ett barn till en tjänsteman råkat ut för på en semesterkoloni som institutionen ansvarade för, på grund av att denna inte ordnat en försäkringslösning och inte informerat berörda om att så inte skett (domstolens dom av den 7 oktober 1982 i mål 131/81, Berti mot kommissionen, punkterna 23 och 24), eller att ersätta en tjänsteman som råkat ut för en olycka vid en tjänsteresa då denne färdades i en illa underhållen tjänstebil, som framfördes av en annan tjänsteman vid samma institution (domen i det ovannämnda målet Leussink mot kommissionen, punkterna 15-17). Domstolen har till och med ansett att denna skyldighet att garantera tjänstemännens säkerhet även omfattar en hantverkare som i sitt arbete föll från en av institutionens byggnader, trots att denne varken var tjänsteman eller anställd vid institutionen (domstolens dom av den 27 mars 1990 i mål C-308/87, Grifoni mot Euratom, punkterna 13 och 14).
- 130 Oavsett hur omfattande denna skyldighet att garantera personalens säkerhet är, så kan den inte innebära att den berörda institutionen åläggs en absolut skyldighet att uppnå ett visst resultat. Hänsyn måste tas till budgetmässiga, administrativa eller tekniska svårigheter som administrationen möter och som gör det svårt eller omöjligt att snabbt vidta brådskande och nödvändiga åtgärder, även när de behöriga myndigheterna visar erforderlig omsorg. Dessutom är det än svårare att uppfylla denna skyldighet när den berörde tjänstemannen, till skillnad från en anställd som uppehåller en tjänst på en viss ort, i likhet med sökandens son sänds ut för att tjänstgöra i tredjeland och närmast arbeta som diplomat, vilket medför olika risker som inte är särskilt lätta att identifiera och hantera.
- 131 Personaldomstolen vill härvid anmärka att en sådan tjänstemans bostad, även om denna tillhandahålls honom som tjänstebostad och är föremål för särskilda säkerhetsåtgärder vid vissa delegationer i tredjeland, inte helt kan jämföras med en arbetsplats, i den mening som avses i direktiv 89/391. De bostäder som tillhandahålls personalen vid delegationer i tredjeland omfattas inte av definitionen av "arbetsplatser" eller "kommissionens säten", enligt den restriktiva definitionen i beslutet av den 26 april 2006. I artikel 5 fjärde stycket i direktiv 89/391 föreskrivs dessutom att medlemsstaterna har möjlighet att vidta åtgärder för att upphäva eller begränsa arbetsgivarens ansvar i sådana situationer som är ovanliga och oförutsebara och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll, eller för enstaka händelser vilkas konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet. Unionens institutioner omfattas därför som arbetsgivare och enligt artikel 1e.2 i tjänsteföreskrifterna av samma form av begränsning av ansvaret för arbetsgivare i medlemsstaterna som framgår av direktiv 89/391.
- 132 Mot denna bakgrund och med hänsyn till de särskilda arbets- och livsvillkor som gäller för en tjänsteman som tjänstgör vid en delegation i tredjeland anser personaldomstolen, med hänsyn till de huvudregler som framgår av direktiv 89/391, att kommissionens skyldighet att garantera personalens säkerhet i ett sådant sammanhang medför ett krav på att institutionen utvärderar vilka risker dess

personal är utsatt för, och detta krav omfattar ett preventivt tillvägagångssätt inom alla delar av institutionens verksamhet, varefter institutionen informerar den berörda personalen om vilka risker som har kunnat identifieras och ser till att personalen verkligen tagit del av instruktionerna rörande riskerna för dess säkerhet, och slutligen vidtar lämpliga skyddsåtgärder och ser till att den organisation och de materiella resurser den anser nödvändiga föreligger.

- 133 I förevarande fall har sökanden koncentrerat sin kritik till den tredje aspekten avseende de skyddsåtgärder som kommissionen underlåtit att vidta. Sökanden har inte hävdad att kommissionen åsidosatt sin skyldighet att göra en föregående riskbedömning och att informera hans son.
- 134 Personaldomstolen vill emellertid, innan det prövas vilka åtgärder som kommissionen var skyldig att vidta, understryka att institutionen på intet sätt åsidosatt sin skyldighet att i förväg utvärdera vilka risker som tjänstemän vid delegationen i Rabat är utsatta för.
- 135 Kommissionen hade nämligen, vid den tidpunkt som är avgörande för målets bedömning, gjort en föregående utvärdering av vilka risker som dess personal i Rabat var utsatt för. Det framgår av de säkerhetsinstruktioner som getts till tjänstemännen innan de sändes ut för att tjänstgöra vid en delegation, inom ramen för det så kallade "pre-posting-programmet", att de risker som kommissionen funnit vad avser Marocko är de risker som personer med relativt hög levnadsstandard löper under en sådan tjänstgöring, det vill säga risken för våld och hot på vissa platser och under vissa tider, stöld eller inbrott. I januari 2006, det vill säga flera månader före dubbelmordet, hade risknivån för delegationen i Rabat och personalens bostäder höjts till "grupp III", vilket är den högsta risknivån för delegationer i tredjeland, vilket bland annat innebär att de bostäder som tillhandahålls utsänd personal ständigt ska bevakas av ett specialiserat säkerhetsföretag. Även om Marocko, före år 2006, inte angavs som ett land där riskerna för att diplomatpersonal utsätts för attentat är särskilt höga, eftersom det inte rapporterats om några sådana attentat tidigare (med undantag för de diplomater som drabbades i samband med attentatet mot Marockos kung i Skhirat år 1971), hade kommissionen ansett att det kunde föreligga ett terroristhot som mer direkt påverkar Europeiska unionen i flera länder, däribland Marocko, varför det fanns anledning att höja risknivån för delegationen i Rabat från grupp II till grupp III. I en skrivelse till delegationscheferna av den 6 februari 2006 hade direktören för direktoratet för yttre representation vid GD Externa förbindelser i detta sammanhang erinrat om ett antal rekommendationer, däribland en rekommendation att påminna övervakningspersonalen om en "ökad uppmärksamhet och övervakning vad avser kontor, residens och bostäder" och vikten av att "se till att de anvisningar och förfaranden som anges i avtalen följs till punkt och pricka".
- 136 Kommissionen hade således på intet sätt underskattat de risker som dess tjänstemän vid delegationen i Rabat var utsatta för.

Frågan huruvida kommissionen har gjort sig skyldig till ett skadestandsgrundande fel vad avser verkställigheten av lämpliga skyddsåtgärder

- 137 Vad avser de skyddsåtgärder som vidtagits i det aktuella fallet anser personaldomstolen, på grundval av de upplysningar den erhållit genom sina åtgärder för processledning, att kommissionen inte har uppfyllt sina skyldigheter.
- 138 På grundval av endast de upplysningar som personaldomstolen förfogade över före den första förhandlingen skulle det kunna anses att lämpliga skyddsåtgärder hade vidtagits vad avser den avlidne tjänstemannens och hans familjs bostad. Denna bostad låg i ett lugnt bostadsområde, där höga marockanska statstjänstemän, utsänd utländsk personal och diplomater bor. Bostaden var inte isolerad utan låg i ett bostadsområde inhägnat av en två meter hög mur. Infarten till bostadsområdet var i princip övervakad av en säkerhetsvakt i en vaktkur nära entrén till den avlidne tjänstemannens och hans familjs bostad, ungefär tio meter från bostadens huvudingång. Huset omfattades således av skyddsåtgärder som enligt författaren av det skriftliga svaret av den 6 augusti 2007 ska anses som "kompletterande". Huset föreföll även vara säkrat mot förutsebara risker för intrång: samtliga

ytterdörrar hade lås av Yale-typ som delegationens säkerhetspersonal hade bytt ut innan den avlidne tjänstemannen anlände, och alla husets öppningar (med undantag för huvudingången och terrassdörren på första våningen) var skyddade med järngaller.

- 139 Vid förhandlingen den 15 december 2009 fick personaldomstolen emellertid, för första gången, kännedom om viss information rörande de säkerhetsåtgärder som ska vidtas för personal vid delegationer i tredjeland, där Marocko år 2006 angavs som en delegation där personalen löper en förhöjd risk.
- 140 För att avgöra hur dessa åtgärder utformats och hur omfattande de var, och för att därigenom kunna pröva sökandens argument, i vilka sökanden hävdade att kommissionen vad avser den bostad där mordet begicks, inte vidtagit de skyddsåtgärder som den själv ansett nödvändiga för bostäder som tillhandahålls dess personal i Rabat, fattade personaldomstolen tre beslut, i vilka den anmodade kommissionen att inge de handlingar som behövs för att göra denna bedömning.
- 141 Det ska anmärkas att personaldomstolen, innan denna beslutade om dessa åtgärder för processledning, ansett att sökanden med tillräcklig precision och trovärdighet visat att skyddsåtgärder måste vidtas för bostäder som tillhandahålls delegationernas personal, bland annat genom att hänvisa till det skriftliga svaret av den 6 augusti 2007. De handlingar som personaldomstolen begärt utlämnade utgjorde dessutom inte bevisning utan rättsakter som visar vilka regler som gäller i den fråga personaldomstolen har att avgöra. Personaldomstolen kan dock inte uttala sig i frågan huruvida kommissionen uppfyllt sina skyldigheter vad avser dess personals säkerhet utan att ha kännedom om hur dessa ser ut och hur omfattande de är. Dessa skyldigheter framgår av de i målet tillämpliga bestämmelserna.
- 142 Bland de handlingar som kommissionen har lämnat ut anser personaldomstolen att utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier är av särskild vikt, och den har, för att bevara sekretessen för denna handling, som klassats som "RESTREINT UE", upprättat en sammanfattning av dessa utdrag.
- 143 Kommissionen har dock motsatt sig att utdragen i egentlig mening tillåts ingå bland handlingarna i målet och att sökanden får ta del av dem. Sökanden har å sin sida hävdade att denna attityd från kommissionens sida är orättfärdig och inskränker hans rätt till ett effektivt domstolsskydd. Han har gjort gällande att den sammanfattning som upprättats av personaldomstolen endast avsåg föremålet för utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier och inte upprepar deras innehåll, vilket inte är tillräckligt för att garantera sökanden jämlikhet i medel i förfarandet. Sökanden har därför begärt att få tillgång till utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier eller åtminstone att personaldomstolen ska beakta dessa utdrag när den avgör målet, och därvid göra avsteg från vad som föreskrivs i artikel 44.1 i dess rättegångsregler.
- 144 Personaldomstolen måste därför ta ställning till sökandens begäran om tillgång till denna handling och, för det fall att denna begäran avslås, bestämma hur den ändå ska kunna användas sig av denna handling i sin bedömning.
- Sökandens begäran om tillgång till utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier
- 145 Det ska inledningsvis anmärkas att 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier har klassats som "RESTREINT UE" och att endast behörig personal normalt sett ska ges tillgång till en sekretessbelagd handling, enligt uttrycklig föreskrift i beslut 2001/844. Sökanden kan således endast få tillgång till denna handling om han ges fullmakt härför, vilket inte är särskilt lätt att ordna, eftersom

sökanden inte har någon yrkesrelation till institutionerna. Han skulle också kunna få tillgång till denna handling om sekretessbeläggningen formellt skulle hävas. Kommissionen har på personaldomstolens fråga svarat att det är helt uteslutet att häva sekretessen för denna handling.

- 146 Om personaldomstolen skulle besluta att, utan att fullmakt ges eller sekretessen hävs, delge sökanden utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, skulle den åsidosätta de regler som gäller för hanteringen av en sådan handling. Ett sådant beslut skulle även skada det förtroende och den lojalitet som måste råda mellan unionens domstolar och administration, eftersom institutionen endast delgett personaldomstolen dessa utdrag för att denna ska kunna kontrollera att de verkligen normalt sett ska vara sekretessbelagda. Endast tvingande skäl, som exempelvis kan ha sin grund i skyddet för grundläggande rättigheter, kan undantagsvis rättfärdiga att personaldomstolen låter en sådan handling ingå bland handlingarna i målet och delges parterna, utan att administrationen har gett sitt tillstånd. Så är emellertid inte fallet.
- 147 Tvärtemot vad sökanden har hävdats har kommissionen inte missbrukat sin makt eller betett sig oproportionerligt genom att sekretessbelägga 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier. Sekretessskyddet är nämligen nödvändigt för att garantera säkerheten för personal vid delegationerna i tredjeland, särskilt för personal som tjänstgör vid delegationer som ingår i grupp III, där terroristhotet anses särskilt påtagligt, vilket är fallet med Marocko sedan år 2006.
- 148 Man kan förvisso tänka sig att låta sökandens advokat ta del av utdragen ur handlingen på personaldomstolens kansli som en mindre ingripande åtgärd än att helt vägra tillträde. Denna lösning kan rättfärdigas med hänsyn till yrkesetiska garantier som omgärdar advokaters yrkesutövning, däribland möjligheten att disciplinära åtgärder vidtas mot en felande advokat. En sådan lösning skulle emellertid fortfarande medföra en risk för att uppgifterna sprids, vilket kan försämra säkerheten för delegationernas personal, och detta sagt utan att på något sätt ifrågasätta advokatens förmåga att hantera detta förtroende.
- 149 Personaldomstolen anser slutligen och främst att sökandens rätt till ett effektivt domstolsskydd och intresse av att se att principen om jämlikhet i medel upprätthålls inte medför ett krav på att sökanden eller dennes advokat får tillgång till själva innehållet i utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier. Personaldomstolen kan nämligen använda sig av utdragen ur denna handling på ett sätt som gör att sökandens rättigheter upprätthålls samtidigt som sekretessen för denna handling bevaras.

– Frågan hur personaldomstolen kan använda sig av 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier

- 150 Såsom framgår av de delar av förevarande dom som rör processfrågorna anser personaldomstolen att utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier som denna har fått del av är av vikt för tvistens avgörande. I dessa utdrag preciseras nämligen vilka säkerhetsbestämmelser som kommissionen utarbetat för bostäder för personal vid delegationer i grupp III, där Marocko ingår sedan januari 2006. Personaldomstolen har, i syfte att uppnå en balans mellan behovet av att bevara sekretessen för denna handling, å ena sidan, och principen om ett kontradiktoriskt förfarande och sökandens rätt till ett effektivt domstolsskydd, å andra sidan, på kommissionens förslag, upprättat en sammanfattning av utdragen i fråga (se, analogt, beslutet i det ovan nämnda målet AM & S Europe mot kommissionen).
- 151 Personaldomstolen delar sökandens bedömning att denna sammanfattning endast ger en bild av föremålet för relevanta utdrag ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier och att denna sammanfattning inte ger några exakta upplysningar om vilka säkerhetsåtgärder som särskilt nämns i dessa utdrag, varför sökanden inte kan garanteras sin rätt till ett effektivt domstolsskydd. Denna sammanfattning kan inte i sig ge en garanti för att balansen mellan de motstridiga intressen som nämns i punkten ovan eller jämlikheten i medel mellan parterna upprätthålls

(se, analogt, i ett mål där åtgärden att till personaldomstolen och sökanden sända en sammanfattning av en sekretessbelagd handling inte ansågs räcka för att garantera den andra partens rätt till försvar, dom meddelad av Europeiska unionens tribunal den 30 september 2010 i mål T-85/09, Kadi mot kommissionen, punkt 174, vilken har överklagats till domstolen som mål C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P).

- 152 I ett sådant sammanhang ankommer det på personaldomstolen att söka uppnå en rimlig avvägning mellan de motstående intressena genom att exempelvis i det aktuella fallet avvika från vad som föreskrivs i artikel 44.1 i rättegångsreglerna, enligt vilken personaldomstolen endast får beakta handlingar som parternas ombud har fått ta del av och kunnat uttala sig om.
- 153 Såsom framgår av Europadomstolens rättspraxis kan rätten till ett helt kontradiktoriskt förfarande inskränkas i den mån det är absolut nödvändigt av hänsyn till allmänintresset, såsom nationell säkerhet, sekretess för polisens utredningsmetoder eller skydd för tredje mans grundläggande rättigheter. Rimliga garantier för att den anklagade ska kunna få en rättvis rättegång förutsätter dock att de svårigheter som den berörde lider, genom inskränkningarna i dennes rättigheter, kompenseras genom det sätt som domstolarna genomför rättegången på (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom i det ovannämnda målet A. m.fl. mot Förenade kungariket, särskilt punkterna 205-208 och där angiven rättspraxis).
- 154 Europadomstolens ovannämnda rättspraxis rör visserligen straffrätt, såsom kommissionen har anmärkt, och kan därför inte överföras på förevarande mål, som rör ett annat ämne, och dessutom inte rör sökandens rätt till försvar, utan dennes rätt till en effektiv domstolsprövning. Den ger dock idéer om lösningar som personaldomstolen kan låta sig inspireras av när den avgör förevarande mål (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Varec, punkterna 46-48).
- 155 EU-domstolen har dessutom förklarat att rätten till ett effektivt domstolsskydd innebär att domstolen, för att ta ställning i det mål den har att avgöra, måste ha tillgång till nödvändig information, inbegripet sekretessbelagd information, för att kunna fatta ett välunderbyggt avgörande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Varec, punkterna 53 och 55).
- 156 Av det ovanstående följer att sekretessen för utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier i förevarande fall gör att sökanden inte kan få tillgång till denna handling annat än i form av den aktuella sammanfattningen och att förfarandet således inte kan vara helt kontradiktoriskt. I en sådan situation är enda sättet att garantera sökandens rätt till ett effektivt domstolsskydd att personaldomstolen, med avvikelse från vad som föreskrivs i artikel 44.1 i sina rättegångsregler, själv grundar sig på relevanta utdrag ur denna handling, för att kunna meddela ett välunderbyggt avgörande, trots att kommissionen endast sänt dessa handlingar till personaldomstolen för att personaldomstolen ska kunna avgöra huruvida denna handling förtjänade att sekretessbeläggas.
- 157 Det ska vidare understrykas att kommissionen, som, i sitt yttrande av den 26 november 2010 angående den förberedande förhandlingsrapporten inför den andra förhandlingen, hade motsatt sig att personaldomstolen förfar på ovannämnda sätt, vid den andra förhandlingen förklarat att man inte längre motsätter sig att personaldomstolen beaktar relevanta utdrag ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, i den mån personaldomstolen anser att denna handling reglerar vad som ska gälla för provisoriska bostäder som tillhandahålls olika delegationers personal.
- Frågan huruvida 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier var tillämplig vad avser den provisoriska bostad som tillhandahållits sökandens son och hans familj
- 158 Tvärtemot vad kommissionen har hävdad omfattar 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier inte bara de bostäder som institutionen har klassat som ”definitiva”.

- 159 Denna åtskillnad framgår för det första på intet sätt av de utdrag som personaldomstolen har fått tillgång till. I dessa utdrag talas endast om delegationspersonalens "bostäder" ("staff houses"). Inte heller i några andra relevanta rättsakter eller handlingar görs en sådan distinktion vad avser vilka säkerhetsföreskrifter som ska gälla för definitiva respektive provisoriska bostäder. I artikel 18 i bilaga X till tjänsteföreskrifterna föreskrivs endast att en tjänsteman som när han anländer till tredjeland är tvungen att bo på hotell eller i en provisorisk bostad, efter att först ha inhämtat behörigt tillstånd, har rätt att få ersättning för sina styrkta utlägg för en sådan bostad. Vademecum för GD Externa förbindelser innehåller inte heller någon bestämmelse om vilka säkerhetsbestämmelser som gäller för provisoriska bostäder och innehåller endast föreskrifter om under vilka förutsättningar utlägg för hyra av sådana bostäder ska ersättas och vilket dagtraktamente den berörde tjänstemannen har rätt till. I punkt 15.3.3 i detta vademecum, med rubriken "Begränsningar", anges endast att budget- och säkerhetskänslighet ska beaktas i valet av provisoriska bostäder och att tjänstemannen ska inhysas i en sådan bostad så kort tid som möjligt. Det har ansetts lämpligt att tjänstemannen inhyses i en sådan bostad i högst en vecka efter stationeringen. Eftersom denna punkt ingår i det kapitel i vademecum som rör budgetmässiga och administrativa hänsyn vad avser en provisorisk bostad, går det inte att dra någon som helst slutsats härav vad avser vilka säkerhetsbestämmelser som ska gälla för en sådan bostad.
- 160 På sidan 142 i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, vilken fanns med i de utdrag ur denna handling som har sänts till personaldomstolen, förekommer följande mening, som även har upprepats i den sammanfattning av handlingen som sökandens advokat har fått ta del av: "de rekommendationer som nämns i denna handling utgör minimikrav för säkerheten som under alla omständigheter måste vara uppfyllda. Inga undantag eller alternativa lösningar är tillåtna om man inte dessförinnan har inhämtat tillstånd från GD [Admin - direktoratet för säkerhet]". Om det skulle vara så, att preciseringen att minimikraven för säkerhet måste vara uppfyllda "under alla omständigheter" endast avser "definitiva" bostäder, skulle den vara meningslös. Författarna bakom 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier hade kännedom om att provisoriska bostäder ibland används på delegationerna och hade sannolikt uttalat sig särskilt om dessa bostäder, om de hade velat att dessa inte skulle omfattas av denna handlings tillämpningsområde.
- 161 Kommissionen har vid den andra förhandlingen hävdats att provisoriska bostäder, redan till sin natur, inte kan bli föremål för samma skyddsåtgärder som permanenta eller "definitiva" bostäder. Denna omständighet kan dock inte rättfärdiga att 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier inte tillämpas på desamma. Eftersom det i denna handling föreskrivs att det är möjligt att göra avsteg från dessa föreskrifter, om den behöriga tjänstegrener dessförinnan har lämnat sitt tillstånd, tillåter denna handling att säkerhetsåtgärderna anpassas till vad som kännetecknar de berörda bostäderna och således att det beaktas att de är provisoriska.
- 162 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier är således av relevans för bedömningen huruvida den provisoriska bostad som sökandens son och hans familj bodde i hade varit föremål för lämpliga säkerhetsåtgärder, eftersom de åtgärder som nämns i denna handling vad avser bostäder som tillhandahålls personalen vid delegationer i grupp III var tillämpliga "under alla omständigheter".
- 163 Om det skulle anses att denna handling inte var tillämplig för bostaden i fråga, ska det, i andra hand, beaktas vad som följer av den omständigheten att sådana föreskrifter finns för definitiva bostäder, för att avgöra huruvida kommissionen, vad avser en provisorisk bostad, har visat tillräcklig omsorg. Denna analys i andra hand kommer att utvecklas längre fram i domen.

– Den rättsliga innebörden av 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier

- 164 Såsom sökanden har anfört vid den andra förhandlingen utgör denna handling interna riktlinjer genom vilka kommissionen har begränsat sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av åtgärder till skydd för sin personal. Dessa riktlinjer kan göras gällande mot kommissionen fram till den tidpunkt då institutionen ändrar dem.
- 165 För det första förefaller åtgärderna i denna handling – med hänsyn till deras syfte, ordalydelse, detaljriktighet och tillämpningsvillkor samt de inspektioner som de kan bli föremål för – vara obligatoriska åtgärder och inte blott rekommendationer utan någon bindande rättslig verkan, eftersom kommissionens skyldighet att garantera personalens säkerhet annars inte skulle ha någon ändamålsenlig verkan. Kommissionen har därför fram till den första förhandlingen felaktigt hävdats att det inte framgår av någon som helst rättsakt vilka säkerhetsåtgärder som skulle vidtas med avseende på Marockodelegationens tjänstebostäder och att det i vademecum för GD Externa förbindelser bara fanns en allmän rekommendation ställd till delegationscheferna om att skydda residens och tjänstebostäder.
- 166 För det andra framgår det tydligt av handlingarna i målet att Marockodelegationens tjänstemän år 2006 ansåg sig vara skyldiga att genomföra dessa åtgärder så fort som möjligt med hänsyn till att risknivån för delegationen i januari 2006 höjdes från grupp II till grupp III, vilken är den högsta risknivån. Behöriga tjänstegrenar vid GD Externa förbindelser hade dessutom i november 2005 utfört en inspektion för att kontrollera huruvida ”delegationen uppfyllde ’normer och kriterier’”, nämligen just dem som avses i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier. Det framgår även av en skrivelse av den 6 juni 2006, upprättad av delegationschefen, och den till skrivelsen bilagda missionsrapport som den regionalt säkerhetsansvarige hade upprättat efter en av denne utförd inspektion den 10–13 maj 2006 i Rabat, att ”skyldigheten att se till att varje tjänsteman och kontraktsanställd ... hade vaktskydd 24 timmar om dygnet sju dagar i veckan” skulle efterlevas fullt ut, att det var nödvändigt att utföra arbeten för att säkra bostäder, varvid det betonades att det fanns en stark rekommendation om att sätta upp skyddsgaller för fönstren på en av bostäderna och att det förelåg en skyldighet att utrusta ”bostäderna” med larmsystem och larmknappar.
- 167 Även om det antas att omfattningen av sådana säkerhetsåtgärder i stort sett överensstämde med dem i interna riktlinjer, vilka enligt rättspraxis ska betraktas som ”vägledande” förhållningsregler som administrationen själv har åtagit sig att följa, har kommissionen inte på något sätt påstått att dess underlåtenhet att vidta dessa åtgärder i förvarande fall motiverades av hänsyn till allmänintresset eller tjänstens intresse. Kommissionen har endast, felaktigt, påstått att de åtgärder som avses i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier inte var tillämpliga på tillfälliga bostäder.
- 168 Personaldomstolen måste därför, för att kunna avgöra huruvida kommissionen har begått ett fel i samband med fullgörandet av sina skyldigheter med avseende på personalens säkerhet, beakta de åtgärder som kommissionen själv bedömt som lämpliga för den risknivå som förelåg i Marocko år 2006, enligt 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier.

– Huruvida kommissionen har begått ett fel

- 169 Det framgår av handlingarna i målet, bland annat av sammanfattningen och utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, att kommissionen hade fastställt minimikrav i fråga om säkerhet för de bostäder som dess personal vid delegationen i Rabat anvisats. Bland dessa minimikrav ingick montering av lämplig skyddsutrustning i förhållande till den risknivå som fastställdes för Marocko och som kunde användas under alla omständigheter, såsom installation av ett inbrottslarm, larmknappar, en viss typ av skyddsgaller och en permanent vakttjänst som skulle tillhandahållas av ett bolag specialiserat på det området.

- 170 Såsom redan har anförts gällde dessa åtgärder samtliga bostäder som delegationspersonalen anvisats, såvida inga undantag godkänts på förhand av den berörda tjänstegrenen. Syftet med dessa åtgärder var att avvärja ett terroristhot, som vid tidpunkten ansetts så pass allvarligt att delegationen, i fråga om risknivå, placerades i grupp III. Delegationschefen hade dessutom hemställt om att GD Externa förbindelser skulle utföra en inspektion. Inspektionen, som utfördes 10–13 maj 2006, påvisade vissa brister i skyddet av de bostäder som ställts till delegationspersonalens förfogande.
- 171 Trots att kommissionens administration var fullt medveten om de särskilt stora risker som dess personal var utsatt för, hade ingen av de föreskrivna åtgärderna till skydd för de bostäder som delegationer med en risknivå motsvarade grupp III förfogade över vidtagits med avseende på den bostad som sökandens son och hans familjs hade anvisats.
- 172 Denna bostad hade inte utrustats med vare sig inbrottslarm eller larmknappar. De galler som mördaren hade lyckats tränga sig igenom stred mot rekommendationerna i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, rekommendationer som personaldomstolen fått kännedom om genom ett av utdragen ur den handling som kommissionen inkommit med och som, om de hade följts, hade inneburit att inte ens en person med spenslig kroppsbyggnad hade kunnat tränga sig igenom gallren. Såsom sökanden har angett var dessa galler således otjänliga för sitt syfte. Bostaden övervakades inte heller av ett på området specialiserat bolag som skulle ansvara för egendomens säkerhet 24 timmar om dygnet sju dagar i veckan. Såsom kommissionen har angett vid den andra förhandlingen hade den vakt, vars vaktkur låg nära entrén till bostaden, i uppdrag att övervaka en rad bostäder i samma bostadsområde och hade inte till uppgift att särskilt övervaka det hus som sökandens son bodde i. Hyreskontraktet för huset innehåller inga uppgifter om villkoren för dess övervakning. Vidare noteras att även om vakten, under mordnatten, var närvarande när mördaren tog sig in i huset, förefaller det inte ha funnits någon vakt senare på natten. Mördaren kunde därför lasta stulna föremål från huset i offrens bil som stod parkerad utanför entrén (en golfutrustning, konstverk och prydnadssaker, en tv etcetera) och köra därifrån i detta fordon utan att riskera att ansättas av någon över huvud taget. Personaldomstolen påpekar vidare att vissa av de åtgärder som föreskrevs för att skydda personalens bostäder i delegationer med en risknivå motsvarade grupp II (inbrottslarm och larmknappar) inte heller de hade vidtagits i denna bostad.
- 173 Personaldomstolen kan dock inte fastställa att kommissionen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter på säkerhetsområdet enbart på den grunden att den har underlåtit att vidta de skyddsåtgärder som avses i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier. Det säger sig självt att det under vissa omständigheter, i synnerhet i nödsituationer, temporärt kan vara nödvändigt att anvisa en provisorisk bostad som inte har samma säkerhetsutrustning som en permanent bostad.
- 174 Administrationen kan dock inte, ens i en sådan situation, underlåta att vidta minimiåtgärder för att bemöta de huvudsakliga säkerhetsriskerna för dem som har anvisats en provisorisk bostad eller, på villkor som är budgetmässigt och administrativt acceptabla, begränsa sannolikheten för att dessa risker ska uppstå. Så förhåller det sig i än högre grad när särskilda omständigheter har kommit till kommissionens kännedom.
- 175 I förevarande fall utgjorde den för Marocko fastställda risknivån på grund av de terroristhot som kan föreligga mot EU-tjänstemän, inspektionen i maj 2006, i samband med vilken brister i skyddet av de bostäder som delegationspersonalen anvisats påtalades samt det faktum att fyra små barn bodde i den aktuella tjänstemannens bostad skäl nog för att vidta särskilda åtgärder innan tjänstemannen bosatte sig, ens tillfälligt, i bostaden i fråga. Kommissionen har inte heller gjort gällande att den behöriga tjänstegrenen hade medgett undantag från 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, när det gäller de skyddsåtgärder som vidtagits i den bostad som ställts till den avlidne tjänstemannens förfogande. Kommissionen har inte heller påstått att kompletterande arbeten för att säkra huset i fråga, såsom en modifiering av gallren för det fönster genom vilket mördaren tog sig in i bostaden eller en installation av larm och larmknappar, eller ens en tillfällig förlängning av det

övervakningsavtal som ingåtts med ett på området specialiserat bolag hade orsakat budgetmässiga eller administrativa problem. Kommissionen visste dessutom sedan den 6 april 2006, vilket var det datum då sökandens son tackade ja till tjänsten i Marocko, att han och hans familj behövde en bostad i Rabat. Den omständigheten slutligen att sökandens son och hans familj själva ville lämna det hotell på vilket de tillfälligt hysts in, på villkor som var obekväma för en familj med fyra barn, var inte sådana att de kunde frita administrationen från dess skyldighet att vidta säkerhetsåtgärder motsvarande den säkerhetsnivå som fastställts för delegationen, genom att vidta, om inte alla åtgärder som avses i 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, åtminstone en eller flera av dessa åtgärder utan alltför mycket besvär för institutionen, såsom att byta ut gallren och installera larmknappar.

- 176 Av det anförda följer att sökanden haft fog för att hävda att kommissionen har begått ett skadeståndsgrundande fel.
- 177 I den mån det är nödvändigt finner personaldomstolen att kommissionens underlåtenhet att säkerställa skyddet för sin tjänsteman, som utstationerats i tredjeland, och hans familj, utgör, av de skäl som anges ovan i punkterna 171–175, en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel vars syfte är att ge sökandens son och hans familj rättigheter – en överträdelse som kommissionen kan ställas till ansvar för.

Orsakssamband och förekomsten av en ansvarsfrihetsgrund (eget fel och skada som åsamkats av tredje man)

- 178 Sökanden och kommissionen har vid den andra förhandlingen redogjort för hur de uppfattar kravet att det ska föreligga ett direkt orsakssamband mellan det fel som en institution har gjort sig skyldig till och de skador som uppkommit. Sökanden anser att när felet består i att en institution har åsidosatt sin skyldighet att vidta åtgärder är denna underlåtenhet den direkta orsaken till skadan, om det kan visas att den "sannolikt inte hade inträffat" om institutionen hade vidtagit nödvändiga åtgärder. Denna tolkning kan enligt sökanden utläsas av den dom som förstainstansrätten meddelade den 13 december 2006 i mål T-304/01, Abad Pérez m.fl. mot rådet och kommissionen. Förstainstansrätten har även, vilket talar i samma riktning, fastslagit att ett rättsstridigt handlande är den säkerställda och direkta orsaken till skadan om det kan visas att sökanden "högst sannolikt" skulle ha fått rätt om reglerna hade följts (dom av den 5 oktober 2004 i det ovannämnda målet Sanders m.fl. mot kommissionen, punkt 150). Kommissionen har dock anförts att det ska vara uppenbart att skadan inte hade uppstått utan den rättsstridiga underlåtenheten för att visa att det föreligger ett direkt och säkerställt orsakssamband mellan felet och skadan (förstainstansrättens dom av den 13 december 2006, É. R. m.fl. mot rådet och kommissionen, T-138/03, punkt 127).
- 179 Uttalandena i rättspraxis avseende orsakssamband är ytterst subtila och nyanserade, vilket bekräftas av de argument som parterna har anförts. Trots att det kan föreligga mindre skillnader i de formuleringar som används av unionsdomstolarna är det emellertid fast rättspraxis att en institution endast är skadeståndsansvarig om det finns ett direkt samband mellan felet och den skada som orsakats av felet. Unionen kan endast hållas ansvarig för en skada som utgör en tillräckligt direkt följd av institutionens rättsstridiga handlande (förstainstansrättens dom av den 24 oktober 2000 i mål T-178/98, Fresh Marine mot kommissionen, punkt 118 och där angiven rättspraxis, och tribunalens dom av den 19 mars 2010 i mål T-42/06, Gollnisch mot parlamentet, punkt 110 och där angiven rättspraxis).
- 180 Sökanden ska således visa att skadan inte hade uppstått utan felet och att felet är den avgörande orsaken till skadan (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 30 september 1998 i mål T-149/96, Coldiretti m.fl. mot rådet och kommissionen, punkterna 116 och 122). Det har visats att det föreligger ett orsakssamband när skadan är en oundviklig och omedelbar följd av felet (förstainstansrättens dom av den 9 juli 1999 i mål T-231/97, New Europe Consulting och Brown mot kommissionen, punkterna 57–60).

- 181 Unionsdomstolarna har för övrigt funnit att en skada kan uppstå, även om skadan inte endast är en direkt och säkerställd följd av en enda orsak, såtillvida att skadan kan ha flera orsaker vilka alla på ett avgörande sätt medverkar till dess uppkomst (domstolens dom av den 12 juli 1986 i mål 229/84, Sommerlatte mot kommissionen, punkterna 24–27, domen i det ovannämnda målet Grifoni mot EGEA, punkterna 17 och 18, och domen i det ovannämnda målet FreshMarine mot kommissionen, punkterna 135 och 136).
- 182 Sökanden har anfört att om nödvändiga säkerhetsåtgärder hade vidtagits skulle mordet för det första inte ha kunnat begås, och för det andra skulle det ha varit möjligt för sökandens son, som inte avled omedelbart av sina skador, att slå larm och således ha gett honom en möjlighet att överleva. Det ska med anledning av dessa två frågor prövas huruvida det har visats att det föreligger ett orsakssamband mellan felet och skadan.
- 183 Vad först beträffar orsakssambandet mellan felet och dubbelmordet finner personaldomstolen att sökanden i tillräcklig omfattning har förmått visa att mordet inte skulle ha begåtts om kommissionen hade uppfyllt sin skyldighet att säkerställa skyddet för sin tjänsteman. Hade det funnits vakter på plats hela tiden, vars enda uppgift var att skydda det hus som ställts till förfogande för sökandens son och om det monterats galler som uppfyllde de krav som fastställdes av kommissionens behöriga tjänster skulle detta, om det inte hade avskräckt mördaren, i varje fall fysiskt ha hindrat honom från att tränga in i huset. Kommissionen har således direkt medverkat till skadan genom att skapa förutsättningarna för att den kunde inträffa. Det har därför visats att det föreligger ett direkt och säkerställt orsakssamband.
- 184 Den risk för personalens säkerhet som kommissionen ansåg förelåg och som medförde att delegationen i Rabat placerades i risknivågrupp III hade förvisso samband med terrorhot och inte med allmän brottslighet, vilket var det som sökandens son och svärdotter utsattes för. Denna omständighet saknar emellertid betydelse för den bedömning som gjordes i föregående punkt att det föreligger ett direkt och säkerställt orsakssamband. Det är nämligen rimligt att anta att de åtgärder vars syfte är att förhindra terrorhandlingar mot eller mord på en tjänsteman av politiska skäl eller till följd av en terrororganisations handlingar i än högre grad borde säkerställa ett effektivt skydd mot att en person kan tränga in i tjänstemannens bostad. Kommissionen kan inte trovärdigt hävda att den helt skulle sakna ansvar med motiveringen att det inte är frågan om den form av brottslighet som man inledningsvis hade fruktat.
- 185 Kommissionen kan för övrigt inte stödja sin argumentation på de olika fel som tjänstemannen påstås ha begått och som skulle bryta orsakssambandet eller minska administrationens ansvar.
- 186 För det första har sökandens son utan tvivel visat försumlighet genom att inte delta i de informationsmöten om säkerhet som hölls innan han skickades ut. Personaldomstolen vet emellertid inte vad som var orsaken till denna frånvaro, vilken kan vara hänförlig till tjänsten. Det framgår vidare inte av inbjudningarna till dessa möten, vilka endast ”rekommenderar [den avlidne tjänstemannen] att delta” att deltagande i dessa möten utgör ett tjänsteåliggande som skulle uppfyllas innan tjänstemannen skickas ut till en delegation. Sökandens son kunde för övrigt skickas till Marocko utan att ha deltagit i dessa möten. Därtill kommer att den omständighet att sådana informationsmöten har hållits före avresan inte i sig kan befria kommissionen från dess skyldighet att informera sina tjänstemän om de risker för deras säkerhet som de utsätts för under vistelsen vid delegationen. Detta gäller särskilt för tjänstemän som tjänstgör vid delegationer som har placeras i risknivågrupp III. Om en tjänsteman som ska tjänstgöra vid en sådan delegation inte har deltagit i möten före avresan ska administrationen säkerställa att han erhållit nödvändig information. Kommissionen har emellertid inte visat att sökandens son mottog relevanta handlingar om säkerhetssituationen före avresan till Marocko.
- 187 Det har vidare framgått av diskussionerna vid den andra förhandlingen att de tjänstemän som skickas ut till delegationerna normalt inte har tillgång till 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, eftersom tjänstemännen inte mottar detta dokument som är klassificerat som

”RESTREINT UE”. Även om sökandens son hade deltagit i informationsmötena skulle han sannolikt inte ha kunnat värdera vilka säkerhetsåtgärder som skulle ha vidtagits för den bostad som ställdes till hans förfogande i Marocko. Kommissionens argument att tjänstemannen hade godtagit levnads- och bostadsvillkoren i Marocko och samtyckt till att bo i den tillfälliga bostaden kan därför inte godtas, eftersom samtycket inte gavs med full kännedom om omständigheterna. Personaldomstolen erinrar härvidlag om att kommissionen den 6 april 2006 uppmanade sökandens son att bekräfta att han accepterade att tjänstgöra i Rabat och att han fullt ut kände till bland annat den bostad som skulle ställas till förfogande för honom även om hyresavtalet för denna bostad slöts mellan ägaren och kommissionen först den 8 augusti 2006. När sökandens son den 24 augusti 2006 bekräftade att han accepterade den föreslagna bostaden framgick det klart av formuläret att det inte vid denna tidpunkt hade slutits något hyresavtal för en bostad som motsvarade familjens storlek.

- 188 Även om det för det andra är ostridigt att de boende i huset hade låtit det fönster som mördaren använde för att ta sig in i huset stå öppet och att fönsterluckorna inte var helt neddragna kan inte denna omständighet betraktas som att offren handlat försumligt eller felaktigt. Det fanns nämligen galler framför fönstret, och sökandens son, som inte kände till 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier, kunde med fog anta att dessa galler var tillräckliga för att hindra ett eventuellt överfall. Kommissionen har för övrigt själv i sina skriftliga inlagor och under den första förhandlingen anfört att dessa galler skulle hindra en vuxen person med normal kroppsbyggnad från att tränga in i huset. Det var dessutom fortfarande varmt under denna tid på året, och att låta ett fönster, försett med vad som förefaller att vara tillräckliga galler, stå öppet i en bostad utan luftkonditionering, i vilken det bland annat bodde fyra barn, kan inte anses vara försumligt handlande.
- 189 Kommissionen har därför inte kunnat visa att sökandens son genom försumlighet begått ett fel som kan befria administrationen från ansvar, och kommissionen har inte heller kunnat visa att orsakssambandet mellan felet och mordet skulle ha brutits.
- 190 Vad vidare beträffar orsakssambandet mellan felet och sökandens sons chans att överleva finner personaldomstolen att sökanden i tillräcklig omfattning har visat att om lämpliga säkerhetsåtgärder hade vidtagits skulle det ha varit möjligt att slå larm på ett eller annat sätt efter det att mördaren trängt in i huset, antingen till följd av en vakts uppmärksamhet eller till följd av att den sårade tjänstemannen eller hans barn hade tryckt på larmknappen. Det står klart att mördaren inte hade stannat kvar lika länge i huset, i vilket han befann sig i ungefär fyra timmar, om någon av de åtgärder som hade gjort det möjligt att slå larm hade vidtagits. Kommissionens fel medförde således att sökandens son berövades en reell möjlighet att få hjälp och därmed att överleva.
- 191 På detta stadium av prövningen återstår att bedöma mördarens del av ansvaret för skadan.
- 192 Vad beträffar dubbelmordet kan det inte seriöst hävdas att kommissionen kan göras huvudansvarig för denna skada. Även om kommissionen har skapat förutsättningarna som ledde till skadan genom att inte vidta nödvändiga åtgärder för att hindra mördaren från att tränga in, är inte dubbelmordet en omedelbar och oundviklig följd av detta fel. Morden begicks nämligen av en person, vars avsikt var att stjäla och vars beteende inte kunde förutses. Den konsekvens som normalt kan förutses vid ett sådant fel som kommissionen har begått är inbrott samt eventuellt fysiska hot mot de boende i huset och inte så allvarliga handlingar som de som begicks. Denna bedömning avviker inte från principerna i direktiv 89/391, i vilket det föreskrivs i artikel 5.4 att arbetsgivarens ansvar kan begränsas i sådana situationer som är ovanliga och oförutsebara och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll.
- 193 Mördarens handlingar kan emellertid inte helt frita institutionen från ansvar. Om det antogs att det inte förelåg något orsakssamband mellan kommissionens fel och dubbelmordet skulle administrationen inte bära följderna av sin felaktiga underlåtenhet även om den hade skapat förutsättningarna för skadan. En sådan lösning skulle inte vara förenlig med den rättspraxis av vilken

det framgår att en skada kan ha flera orsaker och som därför inte nödvändigtvis innebär att institutionen ska bära hela ansvaret för skadan för att administrationens skadeståndsansvar ska aktualiseras.

- 194 Personaldomstolen finner således att kommissionen är ansvarig för 30 procent av den skada som har lidits.
- 195 Vad gäller förlusten av chansen att överleva kommer personaldomstolen till en annan slutsats. I detta fall är nämligen kommissionens skadeståndsgrundande fel den direkta och enda orsaken till denna skada. Mördarens agerande kan inte medföra att institutionens ansvar minskar.
- 196 Även om förlusten av en chans att överleva är säker bedömer dock personaldomstolen att sökandens chanser att överleva sina skador var mycket små. I avsaknad av detaljerade uppgifter i handlingarna i målet och mot bakgrund av de inneboende osäkerheterna i denna sorts uppskattningar är det mycket svårt att uppskatta överlevnadschanserna. Personaldomstolen finner att denna chans kan uppskattas till 20 procent. Det framgår nämligen av handlingarna i målet att tjänstemannen blivit huggen i halsen. Även om han inte avled direkt var han mycket allvarligt skadad, vilket kraftigt minskade hans chanser att överleva, även om hjälp hade anlänt snabbt.
- 197 Med beaktande av de två skador som åberopats, det vill säga dubbelmordet och förlusten av en chans att överleva, och omständigheten att den andra skadan är mindre omfattande än den första finner personaldomstolen att kommissionen är ansvarig för 40 procent av de skador som lidits.

Skadan

- 198 Den säkra skada som i princip kan ersättas i förevarande mål är endast den som sökanden kan väcka ersättningstalan om vid personaldomstolen, det vill säga den ekonomiska skada som den avlidne tjänstemannens rättsinnehavare har lidit, vilken sökanden med hänvisning till den lön som sonen skulle ha erhållit fram till pensionsåldern har uppskattat till totalt 3 975 329 euro.
- 199 Detta belopp utgör, med hänsyn tagen till osäkerheten i en sådan beräkning och de uppskattningar av den aktuella tjänstemannens framtida karriärutveckling som måste göras, i princip en rimlig bedömning av den lön som den avlidne tjänstemannen skulle ha uppburit och kan tjäna som en, förvisso mycket ungefärlig men ändå relevant, utgångspunkt för att bedöma den inkomstförlust som sökandens sons rättsinnehavare har lidit.
- 200 Personaldomstolen kan dock inte använda detta belopp rakt upp och ned för att bedöma den ekonomiska skada som rättsinnehavarna faktiskt har lidit. Om sökandens son och svärdotter inte hade mördats skulle de nämligen ha använt en betydande del av detta belopp för sina egna behov. Hela detta belopp skulle således inte ha kommit barnen till godo. Det är vidare troligt att det avlidna paret barn åtnjuter eller inom några år kommer att åtnjuta dödsboets tillgångar som de enligt lag har rätt till, och vilket de inte hade fått om deras föräldrar fortfarande var i livet. Vidare har kommissionen anfört, och det har inte bestritts, att det inte var uteslutet att rättstagarna efter de avlidna föräldrarna erhållit utbetalningar från livförsäkringar efter dubbelmordet. Personaldomstolen finner därför att den ekonomiska skada som hänger samman med den inkomstförlust som ska beaktas i förevarande mål är 3 miljoner euro.
- 201 Såsom fastställts ovan ska kommissionen ersätta 40 procent av denna skada, det vill säga betala ett belopp på totalt 1,2 miljoner euro till rättsinnehavarna efter det avlidna paret.

- 202 Det anges emellertid i svaromålet, och det har inte bestritts, att det belopp som kommissionen redan har utgett, och fortsatt kommer att utge, till rättsinnehavarna – ett belopp som är högre än de förmåner som normalt föreskrivs i tjänsteföreskrifterna – ligger i närheten av 1,4 miljoner euro. Detta belopp kan komma att stiga till 2,4 miljoner euro, om de aktuella förmånerna fortsätter att utbetalas till dess att vart och ett av barnen fyllt 26 år.
- 203 Kommissionen har således redan fullt ut ersatt den ekonomiska skada den är skyldig att ersätta.
- 204 Vad sökanden har anfört angående att de belopp som kommissionen utbetalat endast utgör vanliga utbetalningar enligt socialförsäkringen ändrar, även om denna omständighet antas vara visad, inte nämnda bedömning. De förmåner som utgetts syftar nämligen till att kompensera för de ekonomiska konsekvenserna av en tjänstemans bortgång, oavsett orsaken till frånfallet. Förvisso är det riktigt att administrationen om den begår ett skadeståndsgrundande fel är skyldig att säkerställa att skadan ersätts i sin helhet, genom att i förekommande fall komplettera förmånerna enligt tjänsteföreskrifterna (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan nämnda målet *Leussink* mot kommissionen, punkterna 18–20). Det är emellertid utrett att domstolen när den bedömer huruvida administrationen ersatt den skada som lidits ska beakta förmåner enligt tjänsteföreskrifterna. Dessa förmåner syftar således till att ersätta en skada, även när administrationen har begått ett skadeståndsgrundande fel. I det aktuella fallet har vidare kommissionen gått utöver sina skyldigheter enligt tjänsteföreskrifterna genom att postumt befordra den avlidne tjänstemannen, beräkna rättsinnehavarnas rätt till förmåner på denna grundval och, med stöd av artikel 76 i tjänsteföreskrifterna, höja beloppen för nämnda förmåner.
- 205 Av ovanstående följer att även om talan skulle vinna bifall vad gäller den första grunden kan personaldomstolen inte bifalla sökandens yrkanden om ersättning för den ekonomiska skada som har lidits.
- 206 Personaldomstolen ska även pröva sökandens två andra grunder: att kommissionen är ansvarig dels på grund av en lagenlig handling, även om den inte begått något fel, dels på grund av sin biståndsskyldighet.

B – Den andra grunden: Kommissionen kan hållas ansvarig för lagenliga handlingar även när den själv inte har gjort något fel

1. Parternas argument

- 207 Sökanden har hävdat att även om kommissionen inte varit oaktsam, är villkoren för administrationens strikta ansvar för vissa lagenliga handlingar uppfyllda. Skadan är styrkt, liksom orsakssambandet mellan denna och handlingen: skadan är onormal, allvarlig och extraordinär. I dom av den 9 september 2008 i de förenade målen C-120/06 P och C-121/06 P, *FIAMM* och *FIAMM Technologies* mot rådet och kommissionen, utslöt domstolen visserligen att unionen kan vara strikt ansvarig, men endast beträffande normativa rättsakter, som omfattas av lagstiftarens befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar. Domstolen har på intet sätt utslutit att strikt ansvar skulle kunna gälla för institutionerna, såsom i förevarande fall. Vid bedömningen av denna fråga bör personaldomstolen ta hänsyn till att de händelser som barnen till den avlidne tjänstemannen råkat ut för är av utomordentligt allvarlig och tragisk karaktär. De har förlorat sina föräldrar i förtid och tvingades maktlösa åse hur deras mor och far brutalt mördades. Personaldomstolen bör pröva begäran om ersättning enligt kriterier för rättskipning som är inspirerade av den djupa känsla för skälighet som bör utmärka unionsinstitutionerna.
- 208 Kommissionen anser, som angetts, att denna grund inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den inte anförts i den ursprungliga begäran om ersättning och det inte gjorts någon som helst kvantifiering av skadans storlek. I sak har kommissionen understrukit att principen om strikt ansvar inte i nuläget

erkänns av domstolen. Sökanden har inte lagt fram några uppgifter som visar att personaldomstolen borde erkänna ett sådant ansvar vad gäller institutionernas uppträdande. I alla händelser har sökanden i detta fall inte visat att villkoren för ett sådant ansvar är uppfyllda.

2. Personaldomstolens bedömning

- 209 Det framgår av domstolens dom i de ovannämnda förenade målen FIAMM och FIAMM Technologies mot rådet och kommissionen (punkt 175) att en jämförelse mellan medlemsstaternas rättsordningar gjorde det möjligt att mycket tidigt slå fast att det råder en överensstämmelse om att det finns en princip om skadeståndsansvar för det allmänna vid en rättsstridig handling eller underlåtenhet, även beträffande normgivning, men att det inte förhåller sig på samma sätt beträffande förekomsten av en eventuell princip om skadeståndsansvar för det allmänna vid en lagenlig handling eller underlåtenhet, i synnerhet beträffande normgivning. Domstolen uteslöt således att artikel 288 EG, som hänvisar till "de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar", i unionsrättens då aktuella skede kunde tolkas så, att unionen kunde hållas strikt ansvarig för lagenlig handling eller underlåtenhet.
- 210 I motsats till vad sökanden har hävdad, framgår det redan av hur domstolen formulerat sig i den angivna punkten ("även beträffande normgivning" och "en lagenlig handling eller underlåtenhet, i synnerhet beträffande normgivning") att domstolens slutsats i den domen inte är begränsad till unionens normgivningsmakt.
- 211 Såsom påpekats i punkt 116 ovan omfattas en tvist mellan en tjänsteman och den institution denne tillhör eller tillhörde som rör ersättning för en skada, när skadan har uppkommit till följd av det anställningsförhållande som knyter vederbörande till denna institution, av tillämpningsområdet för artikel 236 EG och artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna, medan den faller utanför tillämpningsområdet för artiklarna 235 EG och 288 EG. Domstolens och tribunalens praxis rörande villkoren för utomobligatoriskt skadeståndsansvar på grundval av artikel 288 EG kan således inte utan vidare överföras på en talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar som en tjänsteman eller dennes rättssinnehavare väcker mot en institution med stöd av artikel 236 EG och artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna. Sökanden har därvid med rätta framhållit att en sådan talan inte avser institutionernas normgivande eller regulatoriska befogenheter enligt fördraget utan hur de uppträtt i förhållande till sin personal, i egenskap av arbetsgivare.
- 212 Med hänsyn bland annat till de allmänna ordalag som domstolen använt och att denna dom i mycket hög grad har karaktären av principiell lösning, finner personaldomstolen emellertid inte att det föreligger skäl som motiverar att villkoren för unionsinstitutionernas ansvar mot personalen skiljer sig radikalt från vad som gäller inom ramen för artikel 288 EG genom att de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar sätts åt sidan.
- 213 Även om omständigheterna i förevarande tvist förvisso är mycket speciella, räcker detta – vilket är sökandens enda argument – dock inte för att motivera att man i princip erkänner strikt ansvar vid talan om utomobligatoriskt skadestånd som väckts med stöd av artikel 236 EG, en talemöjlighet som är förbehållen unionens tjänstemän och deras rättssinnehavare.
- 214 Vidare har domstolen beträffande direktiv 89/391, som utgör en relevant referensram för att enligt artikel 1e i tjänsteföreskrifterna avgöra vilka skyldigheter som åligger unionsinstitutionerna, funnit att direktivet inte kunde anses förplikta medlemsstaterna att införa strikt ansvar för arbetsgivare för skador på arbetstagarnas hälsa och säkerhet (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket, punkterna 37–51). Kommissionen anförde likväl inför domstolen att direktiv 89/391 föreskrev ett arbetsgivaransvar som innefattade följderna av varje händelse som var till

men för arbetstagarnas hälsa och säkerhet, oberoende av om denna händelse och dess följder kunde förklaras med någon som helst oaksamhet från arbetsgivarens sida vad gäller att vidta förebyggande åtgärder.

- 215 Även om kommissionen i princip skulle kunna hållas strikt ansvarig, ska det påpekas att denna form av arbetsgivaransvar, som grundar sig på skyldigheten att gottgöra en yrkesmässig risk och inte på att arbetsgivaren konstateras ha gjort ett fel som denne ska gottgöra, ligger redan till grund för institutionens skyldighet att betala ersättningar enligt tjänsteföreskrifterna till tjänstemannen eller dennes rättsinnehavare om tjänstemannen råkar ut för en olycka i arbetet eller en yrkessjukdom eller avlider. Tjänstemannen eller dennes rättsinnehavare har rätt till en schablonersättning avsedd att kompensera för följderna av dessa händelser även om det inte visas att institutionen har begått något som helst fel i egenskap av arbetsgivare. Kravet enligt fast rättspraxis att tjänstemannen eller dennes rättsinnehavare måste visa att det begåtts ett fel för att kunna få ersättning som går utöver förmånerna enligt tjänsteföreskrifterna, och som avser att fullt ut gottgöra den skada som de anser sig ha lidit, visar att administrationens utomobligatoriska skadeståndsansvar tydligt förutsätter att det föreligger ett fel eller en rättsstridighet.
- 216 Av vad som anförts följer att det inte finns grund för sökandens begäran att personaldomstolen ska fastställa att villkoren för strikt ansvar för kommissionen är uppfyllda.
- 217 Talan kan således inte bifallas på den andra grunden, och det finns därmed inte anledning att bedöma om den kan prövas i sak eller inte.

C – Den tredje grunden: Kommissionen är enligt artikel 24 i tjänsteföreskrifterna skyldig att ersätta den skada tjänstemannen lidit

1. Parternas argument

- 218 Sökanden har i andra hand gjort gällande att kommissionen i vart fall är skyldig att, i enlighet med artikel 24 andra stycket i tjänsteföreskrifterna, ersätta den skada som institutionens tjänsteman lidit på grund av sin ställning eller sina uppgifter. Dubbelmordet har objektivt sett ett orsakssamband med den yrkesverksamhet som sökandens son utövade i Marocko, där han befann sig uteslutande på grund av sina uppgifter. Mordet begicks dessutom i en bostad som kommissionen hade valt. Med hänsyn till de exceptionella omständigheterna i förevarande tvist borde kommissionen till och med ha agerat på eget initiativ, utan att begäran härom framstälts, och ersatt den skada som tjänstemannen och hans maka lidit på grund av tredje mans handlande.
- 219 Kommissionen har, såsom det har angetts ovan, gjort gällande att denna grund inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den inte åberopats i den ursprungliga begäran om skadestånd. I sak anser kommissionen att de dramatiska händelser som ligger bakom sökandens sons död inte har något samband med hans ställning som tjänsteman och att rekvisitet i artikel 24 andra stycket i tjänsteföreskrifterna, såsom det tolkats i rättspraxis, det vill säga att tjänstemannen ska ha lidit skada på grund av denna ställning, inte är uppfyllt.

2. Personaldomstolens bedömning

- 220 Domstolen har slagit fast att syftet med artikel 24 i tjänsteföreskrifterna är att skydda tjänstemän och andra anställda i aktiv tjänst, både nu och i framtiden, för att de på bästa sätt ska kunna fullgöra sina uppgifter i tjänstens intresse (domen i det ovannämnda målet Sommerlatte mot kommissionen, punkt 19).

- 221 Det följer av artikel 24 i tjänsteföreskrifterna och rättspraxis rörande den bestämmelsen att unionens institutioner är skyldiga att bistå sina tjänstemän endast i fråga om handlanden från tredje mans sida som tjänstemannen utsätts för på grund av sin ställning eller sina uppgifter (se, bland annat, domstolens dom av den 5 oktober 1988 i mål 180/87, Hamill mot kommissionen, punkt 15, förstainstansrättens dom av den 27 juni 2000 i mål T-67/99, K. mot kommissionen, punkt 32).
- 222 I förevarande fall är det utrett att de villkor för tillämpning av artikel 24 i tjänsteföreskrifterna som rör den person som har utfört den påtalade handlingen är uppfyllda. Sökandens son har nämligen utsatts för tredje mans handlande.
- 223 Emellertid krävs det även enligt artikel 24 i tjänsteföreskrifterna att det är sökandens ställning som tjänsteman och hans uppgifter som ligger till grund för det aktuella handlandet. De handlingar som omfattas av begäran om bistånd ska ha begåtts på grund av denna ställning och dessa uppgifter, eftersom institutionen eftersträvar att skydda både sin personal och sina egna intressen. Domstolen har således slagit fast att någon biståndsskyldighet inte föreligger med avseende på tvångsåtgärder som nationell polismyndighet vidtar mot en tjänsteman på grund av hans personliga beteende när han lagförs för ett brott som saknar samband med hans uppgifter (domen i det ovannämnda målet Hamill mot kommissionen, punkterna 16 och 17). Det har likaledes fastslagits att blott det faktum att ett barn, på grund av att en av barnets föräldrar är anställd vid en av unionens institutioner, har beretts plats på ett daghem där barnet utsatts för allvarliga övergrepp inte medför att det är styrkt att det föreligger ett sådant samband som enligt artikel 24 i tjänsteföreskrifterna måste föreligga mellan tredje mans handlande och nämnda förälders ställning som tjänsteman (domen i det ovannämnda målet K. mot kommissionen, punkterna 36–38).
- 224 I förevarande fall har sökandens son inte mördats på grund av sin ställning och sina arbetsuppgifter. Såsom det har angetts ovan blev han ett offer för en vanlig brottsling som angrep honom själv, hans hustru och hans egendom utan att därvid ha någon som helst kännedom om offrets ställning som unionstjänsteman eller om offrets arbetsuppgifter. Brottslingen utgick antagligen ifrån att de personer som bodde i den villa där han begick brottet hade en högre levnadsstandard än en genomsnittlig invånare i Rabat. Varken denna omständighet, sökandens sons tjänsteplacering i Marocko eller det faktum att han bodde i en bostad som kommissionen valt visar att han utsattes för brott på grund av denna ställning eller på grund av sina uppgifter.
- 225 Sökanden kan följaktligen inte med framgång åberopa bestämmelserna i artikel 24 i tjänsteföreskrifterna.
- 226 Även om det antas att det kunde anses att sökandens son mördades på grund av sina uppgifter finner personaldomstolen att den skyldighet att skydda sina tjänstemän och deras rättsinnehavare som alla institutioner har (i egenskap av arbetsgivare och enligt artikel 24 i tjänsteföreskrifterna) får konkret form genom de förmåner som enligt tjänsteföreskrifterna utgår när en tjänsteman avlider, särskilt bestämmelserna i artikel 7.2 i de gemensamma reglerna ("som olycksfall enligt [de gemensamma reglerna] anses följderna av överfall eller angrepp på den försäkrades person..."). Sökanden har dock inte hävdats att han på ett rättsstridigt sätt har frångått någon av de rättigheter som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna. Kommissionen har dessutom utnyttjat den möjlighet som föreskrivs i artikel 76 i tjänsteföreskrifterna att i särskilda situationer bevilja berörda personer speciell hjälp. Kommissionen har således uppfyllt sin skyldighet att ge bistånd och skydd i enlighet med artikel 24 i tjänsteföreskrifterna.
- 227 Sökanden kan följaktligen i vart fall inte med framgång göra gällande att kommissionen har åsidosatt denna bestämmelse i tjänsteföreskrifterna. Talan kan därför inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden, och det är inte nödvändigt att pröva den invändning om rättegångshinder som framställts däremot.
- 228 Av det ovan anförda följer att talan ska ogillas.

Rättegångskostnader

- 229 Om inte annat följer av bestämmelserna i avdelning II, kapitel 8 i rättegångsreglerna, ska enligt artikel 87.1 i dessa rättegångsregler tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.2 får personaldomstolen, om så anses skäligt, besluta att en tappande part endast delvis, eller inte alls, ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 88 i rättegångsreglerna kan en part, även om han vunnit målet, förpliktas att helt eller delvis ersätta rättegångskostnaderna, om detta framstår som befogat på grund av hans uppträdande, inbegripet vid tiden före det att talan väcktes, i synnerhet om han har vållat motparten kostnader i onödan eller mot bättre vetande.
- 230 I förevarande mål har kommissionen, oaktat de legitima skäl hänförliga till konfidentialitet som den har åberopat, avsevärt försenat förfarandet genom att, till att börja med, vägra att inge vissa handlingar och uppgifter till personaldomstolen och genom att tvinga personaldomstolen att hålla en andra förhandling. Kommissionen har också i flera frågor gett personaldomstolen oriktiga svar, särskilt genom att ange att det inte fanns några föreskrifter angående säkerhetsåtgärder vad gäller bostäder för personal vid delegationer i tredjeland och att de åtgärder som nämnts i det skriftliga svaret av den 6 augusti 2007 inte var relevanta vad gäller gärningar som begåtts året dessförinnan. Genom att motsätta sig att personaldomstolen beaktade 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier (under den andra förhandlingen motsatte sig kommissionen inte längre detta), vilket var ett viktigt dokument för att kunna avgöra målet, har kommissionen visat prov på en attityd som är föga förenlig med de regler som gäller för en rättvis rättegång. Ett sådant beteende från kommissionens sida, i ett ärende som är så smärtsamt för sökanden, är i ännu högre grad opassande, eftersom institutionen innan talan väcktes hade uppträtt på ett värdigt och omsorgsfullt sätt.
- 231 Sökanden hade vidare skäl att tro att hans talan var välgrundad. Personaldomstolen har slagit fast att kommissionen hade begått ett skadeståndsgrundande fel. Dessutom har kommissionens uppträdande under förfarandet kunnat ge sökanden anledning att tro att institutionen hade undanhållit information om vissa av orsakerna till mordet på hans son och sonhustru.
- 232 Med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall är det skäligt att fastställa att kommissionen ska bära sina egna rättegångskostnader och ersätta rimliga och styrkta rättegångskostnader som sökanden har haft.

Mot denna bakgrund beslutar

PERSONALDOMSTOLEN (första avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier som Europeiska kommissionen har tillhandahållit personaldomstolen under rättegången ska utan dröjsmål skickas tillbaka till Europeiska kommissionen i hemligstämplat kuvert med påskriften "säkerhetsskyddsklassificeringsnivå RESTREINT UE".**
- 3) **Europeiska kommissionen ska bära samtliga rättegångskostnader.**

Gervasoni

Kreppel

Rofes i Pujol

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 maj 2011.

W. Hakenberg
Justitiesekreterare

S. Gervasoni
Ordförande

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser	2
Bakgrund till tvisten	4
Parternas yrkanden och förfarandet	7
Rättslig prövning	14
I – Talans syfte	14
II – Upptagande till sakprövning	14
A – Parternas argument	14
B – Personaldomstolens bedömning	15
III – Prövning i sak	17
A – Den första grunden: Kommissionen har åsidosatt sin skyldighet att säkerställa skyddet för den berörde tjänstemannen	17
1. Parternas argument	17
2. Personaldomstolens bedömning	19
a) Kommissionens invändning om att de påstådda skadorna redan har ersatts	19
b) Invändningen att kommissionen gjort sig skyldig till ett skadeståndsgrundande fel vad avser att uppfylla sin skyldighet att garantera säkerheten för den avlidne tjänstemannen och dennes familj	21
Villkoren för att kommissionen ska vara utomobligatoriskt skadeståndsansvarig	21
Frågan vilket utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen förfogade över för att ordna skyddet för tjänstemän som är utsända till en delegation i tredjeland	23
Frågan huruvida kommissionen har gjort sig skyldig till ett skadeståndsgrundande fel vad avser verkställigheten av lämpliga skyddsåtgärder	25
– Sökandens begäran om tillgång till utdragen ur 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier	26
– Frågan hur personaldomstolen kan använda sig av 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier	27
– Frågan huruvida 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier var tillämplig vad avser den provisoriska bostad som tillhandahållits sökandens son och hans familj	28

– Den rättsliga innebörden av 2006 års handling angående säkerhetsnormer och säkerhetskriterier	30
– Huruvida kommissionen har begått ett fel	30
Orsakssamband och förekomsten av en ansvarsfrihetsgrund (eget fel och skada som åsamkats av tredje man).....	32
Skadan	35
B – Den andra grunden: Kommissionen kan hållas ansvarig för lagenliga handlingar även när den själv inte har gjort något fel.....	36
1. Parternas argument	36
2. Personaldomstolens bedömning	37
C – Den tredje grunden: Kommissionen är enligt artikel 24 i tjänsteföreskrifterna skyldig att ersätta den skada tjänstemannen lidit	38
1. Parternas argument	38
2. Personaldomstolens bedömning	38
Rättegångskostnader	40