FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS fremsat den 22. juni 1989 *

Høje Domstol

1. Denne sag vedrører et krav om udlandstillæg fremsat af en tjenestemand i Kommissionen, Carmen Atala, gift Palmerini.

2. Sagsøgeren, der er født i Peru i 1949 som peruviansk statsborger, rejste til Belgien for dér fra september 1970 til juni 1973 at gennemføre nogle universitetsstudier med henblik på en universitetsgrad. Hun vendte tilbage til Peru den 7. juli 1973 og opholdt sig dér indtil den 25. august samme år. Herefter vendte hun tilbage til Belgien og var praktikant (»stagiaire«) i Kommissionen fra den 1. september 1973 til den 31. januar 1974. Fra september 1973 til oktober 1974 studerede hun endvidere ved Antwerpens Universitet med henblik på en videregående universitetsgrad. Den 7. december 1974 indgik hun ægteskab med en italiensk tjenestemand i Kommissionen, hvorved hun selv erhvervede italiensk statsborgerskab. I november 1974 blev hun optaget på Paris' Universitet med henblik på studier førende til en fransk doktorgrad, og hun fulgte disse studier samtidig med at have bopæl i Belgien. Domstolen har fået oplyst, at hun blev indskrevet ved Paris' Universitet med henblik på et andet studieår, det akademiske år 1975/1976, og at hun indtil den 6. marts 1978 ikke udøvede nogen lønnet beskæftigelse. Det er ikke blevet oplyst, hvad hun nærmere foretog sig mellem 1975 og 1978, men det er ubestridt, at hun fortsatte med at have bopæl i Belgien. Fra den 6. marts 1978 til den 30. marts 1987 var hun ansat på Den Peruvianske Ambassade i Bruxelles. Hun tiltrådte en stilling i Kommissionen i Bruxelles den 16. april 1987. Hendes påstand er nu den, at Kommissionen bør tilkende hende udlandstillæg.

3. Spørgsmålet om udlandstillæg er reguleret i artikel 4, stk. 1, litra a), i bilag VII til tjenestemandsvedtægten, nærmere bestemt således:

»Der gives et udlandstillæg på 16% af summen af grundlønnen og af de husstandstillæg og børnetilskud, der tilkommer tjenestemanden:

a) den tjenestemand, der

— ikke har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis område han gør tjeneste, og

— i den femårsperiode, der udløber seks måneder før hans tiltrædelse af tjenesten, hverken har udøvet sit hovederhverv eller haft bopæl på en varig måde på statens europæiske område. Ved anvendelse af denne bestemmelse ses der bort fra de tilfælde, hvor vedkommende har gjort tjeneste for en anden stat eller en international organisation.«

* Originalsprog: engelsk.

4. Det er åbenbart, at sagsøgeren opfylder nationalitetskravet i første led af artikel 4, stk. 1, litra a). Spørgsmålet er, hvorvidt hun havde bopæl på varig måde eller udøvede sit hovederhverv i Belgien i den i bestemmelsens andet led omhandlede femårige referenceperiode. Kommissionen har gjort gældende, at referenceperioden må fastlægges på følgende måde. To perioder må der i henhold til andet punktum i artikel 4, stk. 1, litra a), andet led, ses bort fra, nemlig den periode, hvori sagsøgeren var praktikant i Kommissionen, dvs. fra september 1973 til januar 1974, og den periode, hvori hun var ansat på Den Peruvianske Ambassade, dvs. fra den 6. marts 1978 til den 15. oktober 1986. Referenceperioden bliver herefter 6. oktober 1972 — 5. marts 1978 afbrudt af det tidsrum fra september 1973 til januar 1974, hvori sagsøgeren var praktikant i Kommissionen.

5. Det er åbenbart, og dette har sagsøgeren da også udtrykkeligt erkendt, at hun i referenceperioden havde bopæl i Belgien på varig måde fra tidspunktet for indgåelsen af ægteskabet den 7. december 1974, dvs. i de sidste tre år og tre måneder af referenceperioden.

6. Før jeg går over til en drøftelse af spørgsmålet om den del af referenceperioden, der ligger forud for sagsøgerens indgåelse af ægteskab, skal jeg bemærke, at Kommissionens fremgangsmåde ved fastlæggelsen af en tidligere referenceperiode på fem år, hvorved der ses bort fra den periode, hvori sagsøgeren var praktikant i Kommissionen, og den, hvori hun var ansat på Den Peruvianske Ambassade, ikke fremgår af noget udtrykkeligt krav i artikel 4, stk. 1, litra a). I dommen af 31. maj 1988 i sag 211/87, Nuñez mod Kommissionen, Sml. s. 2791, lagde Domstolen i forbindelse med lignende omstændigheder en anden fremgangsmåde til grund. Domstolen udtalte i denne dom (jfr. præmisserne 11 og 12), at formålet med undtagelsesreglen i andet punktum i artikel 4, stk. 1, litra a), andet led, er, at det ikke i form af en manglende ret til udlandstillæg skal komme nogen til skade, at de har haft bopæl i tjenestelandet, fordi de har været ansat i en anden stats tjeneste eller i en international organisation uden at have etableret noget varigt tilknytningsforhold til tjenestelandet, men at undtagelsesreglen ikke kunne finde anvendelse i et tilfælde, hvor en tjenestemand havde været ansat på en anden stats ambassade på tjenestelandets område, men allerede havde et varigt tilknytningsforhold til dette land, fordi han i lang tid forinden havde haft bopæl på varig måde og udøvet beskæftigelse dér. På dette grundlag må det efter min opfattelse antages, at selv om den periode, hvori sagsøgeren opholdt sig i Belgien før sin ansættelse på Den Peruvianske Ambassade, var betydeligt kortere end den tilsvarende periode i Nuñez-sagen, havde hun allerede et varigt tilknytningsforhold til Belgien i kraft af sit ægteskab og den omstændighed, at hun havde bopæl på varig måde i Belgien. Hertil kommer, at da undtagelsesreglen går ud på, at der skal ses bort fra »circumstances arising from« tjeneste for en anden stat, er det efter omstændighederne i sagen tvivlsomt, hvorvidt der skal ses bort fra den periode, hvori sagsøgeren i forbindelse med sin ansættelse på Den Peruvianske Ambassade boede i Belgien, således at hendes bopæl dér i denne periode anses for omfattet af udtrykket »circumstances arising from«, idet sagsøgeren netop allerede havde bopæl på varig måde i Belgien.

7. Hvis jeg nu vender tilbage til referenceperioden, der startede den 6. oktober 1972, må jeg først undersøge tidsrummet før den 7. december 1974, det tidspunkt, fra hvilket sagsøgeren erkender, at hun havde bopæl på varig måde i Belgien. Sagsøgeren anfører, at hun i dette tidsrum som studerende ikke kan anses for at have haft »bopæl på en varig måde« på det sted, hvor hun gennemførte sine studier. Sagsøgeren henviser herved til, at hun foretog rejser tilbage til Peru, at hun boede i et møbleret værelse, at hun flyttede adskillige gange, at hun kun havde en midlertidig opholdstilladelse, og at hun angiveligt dengang på ingen måde agtede at blive i Belgien eller for den sags skyld i Europa. Hun gør gældende, at hun på trods af, at hun fysisk opholdt sig i Belgien, må anses for på det pågældende tidspunkt at have haft bopæl på varig måde i Peru. Sagsøgeren støtter sig herved navnlig på præmis 9 i dommen i sag 61/85 (von Neuhoff von der Ley, gift Urhausen, mod Kommissionen, Sml. 1987, s. 2853, 2864), hvori Domstolen antog, at ca. 2 1/2 års universitetsstudier i Innsbruck ikke var tilstrækkeligt til, at sagsøgerens bopæl på varig måde i Luxembourg måtte anses for afbrudt. Sagsøgeren gør gældende, at det fremgår af Domstolens praksis, at et studieophold i et bestemt land ikke i egentlig forstand kan bryde det sociale og faglige tilknytningsforhold, som den studerende har til sit hjemland.

8. Efter min opfattelse kan der ikke af Domstolens praksis udledes noget sådant princip. Tværtimod anses universitetsstudier i udlandet efter Domstolens praksis alene som en omstændighed, der skal tages i betragtning sammen med andre relevante omstændigheder ved vurderingen af, om der har været tale om bopæl på varig måde. Både i præmis 9 i dommen i von Neuhoff von der Ley-sagen og i præmis 8 i dommen i sag 330/85, Richter mod Kommissionen, Sml. 1986, s. 3439, 3447, lagde Domstolen til grund, at universitetsstudier i udlandet var en omstændighed, der måtte inddrages sammen med alle andre relevante omstændigheder som helhed ved vurderingen af, hvor de pågældende sagsøgere havde haft bopæl på varig måde.

9. Denne bedømmelse af universitetsstudier i udlandet er i overensstemmelse med, hvad Domstolen i almindelighed har lagt til grund med hensyn til spørgsmålet om bopæl på varig måde i de mange domme, den har afsagt vedrørende dette problem. Det i artikel 4, stk. 1, i bilag VII til tjenestemandsvedtægten omhandlede begreb »bopæl på en varig måde« er ikke et teknisk juridisk begreb (jfr. generaladvokat Warners forslag til afgørelse i sag 42/75, Delvaux mod Kommissionen, Sml. 1976, s. 167, 178 og 179). Også jeg er af den opfattelse, at udtrykket »på en varig måde« angiver, at problemet må anskues som værende af rent faktuel art. Endvidere udtalte Domstolen i præmis 10 i dommen i Nuñez-sagen, at »når tjenestemandens varige bopæl og hovederhverv i en vis referenceperiode i den stat, på hvis område tjenestestedet er beliggende, i henhold til [artikel 4, stk. 1, litra a)] skal lægges til grund ved afgørelsen af, om der skal udbetales udlandstillæg, er formålet med disse tilknytningsmomenter at opstille enkle og objektive kriterier for, hvornår tjenestemænd befinder sig i den situation, at de som følge af deres ansættelse ved Fællesskaberne er tvunget til at skifte bopæl og integrere sig i deres nye omgivelser«. På dette grundlag mener jeg, at det fremgår af Domstolens praksis, at vurderingen af krav som det her omhandlede må ske på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag. Hvad navnlig angår universitetsstudier, finder jeg, at

en studerende kan være bosiddende i ét land og samtidig gennemføre sine studier i et andet land, ligesom en studerende kan være bosiddende i det land, hvori han eller hun gennemfører sine studier. Der er her tale om et faktuelt problem, der må løses konkret.

10. I sagsøgeren tilfælde er det en relevant omstændighed, at hun fortsatte med at bo i Belgien efter afslutningen af sine universitetsstudier. Det er også en relevant omstændighed, at hun ved begyndelsen af referenceperioden, den 6. oktober 1972, allerede havde opholdt sig i Belgien i to år som studerende. Endvidere havde hun fra dette tidspunkt uafbrudt ophold i Belgien indtil afslutningen af referenceperioden, den 5. marts 1978. For størstedelen af den pågældende periodes vedkommende var hun i Belgien og vendte ikke ofte tilbage til Peru. Det fremgår, at hun i referenceperioden tog tilbage til Peru én gang før sit ægteskab, nærmere bestemt syv uger i 1973, og én gang, efter hun var blevet gift, nærmere bestemt fire måneder i 1975. Det fremgår endvidere, at hun opholdt sig uden for Belgien i to måneder i 1974, hvor hun tog til Italien. Sådanne sporadiske ophold uden for Belgien er ikke tilstrækkeligt til, at hendes bopæl i Belgien ikke har været af varig art i den i artikel 4, stk. 1, litra a), forudsatte betydning, jfr. dommen i sag 188/83, Witte mod Parlamentet, Sml. 1984, s. 3465, 3474 (præmis 11). Omvendt er sagsøgerens rejser tilbage til Peru langt fra tilstrækkeligt til, at hun stadig havde bopæl på varig måde dér, således som hun hævder. Endelig er en opretholdelse af et familiemæssigt og muligvis følelsesmæssigt tilknytningsforhold til Peru ikke til hinder for, at hun havde bopæl på varig måde i Belgien. Efter en samlet bedømmelse af de relevante omstændigheder, der gør sig gældende i sagsøgerens tilfælde, mener jeg, at hun i hele referenceperioden havde bopæl på varig måde i Belgien, hvilket også gælder den første del af denne periode (det tidsrum på ét år og ni måneder, der gik forud for hendes ægteskab). Jeg er på dette grundlag af den opfattelse, at sagsøgeren ikke har krav på udlandstillæg.

11. Denne konklusion er i overensstemmelse med formålet med udlandstillægget. Det hedder i Domstolens praksis, at formålet er at opveje de særlige byrder og ulemper, som ansættelsen ved Fællesskaberne indebærer for tjenestemænd, der af denne grund er nødsaget til at skifte bopæl (jfr. f. eks. dommen i sag 246/83, De Angelis mod Kommissionen, Sml. 1985, s. 1253, 1263). Ved denne formulering, der ofte er blevet anvendt i Domstolens afgørelser, lægges der efter min opfattelse for stor vægt på den enkeltstående begivenhed, som det er at skifte bopæl og flytte til et andet land, og formuleringen angiver kun forudsætningsvis, hvad det virkelige formål med udlandstillægget er, nemlig at yde kompensation for de varige ulemper, der er forbundet med at leve i udlandet. Jeg mener, at følgerne af den nævnte enkeltstående begivenhed tilsigtes imødegået ved bosættelsespenge i henhold til artikel 5 i bilag VII til tjenestemandsvedtægten, der består i et éngangsbeløb. Udlandstillæg i henhold til artikel 4, stk. 1, i bilag VII er en varig månedlig ydelse og har dermed til formål at kompensere for de varige ulemper, der er forbundet med at leve i udlandet for at kunne gøre tjeneste ved Fællesskaberne. Dette kommer klarere frem ved formuleringen i præmis 10 i dommen i Nuñez-sagen, jfr. ovenfor. Domstolen udtalte endvidere i dommen i sag 147/79, Hochstrass mod Domstolen, Sml. 1980, s. 3005, 3020, at det særlige udlandstillæg i henhold til artikel 4, stk. 2, i bilag VII har til formål at kompensere for de ulemper, som tjenestemænd påføres som følge af deres udenlandske statsborgerskab, idet Domstolen bemærkede følgende: »Det

kan... ikke nægtes, at der for en tjenestemand, der ikke har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis område hans tjenestested er beliggende, på grund af vedkommendes status som udlænding kan eksistere ulemper, både retligt og faktisk, af borgerlig, familiemæssig, uddannelsesmæssig, kulturel og politisk karakter, som de indfødte statsborgere ikke kender til.« Tilsvarende betragtninger gælder efter min opfattelse også for udlandstillæg i henhold til artikel 4, stk. 1, i bilag VII, og det må fremhæves, at denne form for ydelse tilsigter at kompensere for ulemperne på længere sigt ved at skulle leve i udlandet. Uanset om formålet med udlandstillægget beskrives på denne måde eller med den formulering, der bl. a. blev benyttet i dommen i De Angelis-sagen, forholder det sig under alle omstændigheder således i nærværende sag, at det ikke kan hævdes, at sagsøgeren ved at tiltræde en stilling ved Fællesskaberne var nødsaget til at skifte bopæl og flytte til tjenestelandet. Hun havde allerede efter eget valg opholdt sig dér i en periode af betydelig længde. Udlandstillægget er ikke møntet på et sådant tilfælde (jfr. præmis 12 i dommen i Nuñez-sagen).

12. Dette resultat er efter min opfattelse også rimeligt, når henses til samtlige de foreliggende omstændigheder og navnlig det forhold, at sagsøgeren boede i Belgien i over 16 år før sin ansættelse i Kommissionen og har erkendt, at hun havde haft bopæl på varig måde i Belgien i over 12 år før dette tidspunkt. Jeg tilføjer, at selv om sagsøgeren efter min opfattelse ikke har krav på udlandstillæg i henhold til artikel 4, stk. 1, i bilag VII til tjenestemandsvedtægten, er hun berettiget til det særlige udlandstillæg i henhold til artikel 4, stk. 2, som svarer til en fjerdedel af udlandstillægget.

13. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at sagsøgte frifindes, og at hver part bærer sine omkostninger, jfr. procesreglementets artikel 69, stk. 2, og artikel 70.