DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 20 februari 1997 *

I mål C-166/95 P,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Dimitrios Gouloussis, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten Benoît Cambier, Bryssel, delgivningsadress: Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

klagande,

angående överklagande av dom meddelad den 28 mars 1995 av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (tredje avdelningen) i mål T-12/94, Daffix mot kommissionen (REGP s. II-233) med yrkande att domen skall upphävas,

i vilket den andra parten är:

Frédéric Daffix, tjänsteman vid Europeiska gemenskapernas kommission, med hemvist i Bryssel, företrädd av advokaterna Georges Vandersanden och Laure Levi, Bryssel, delgivningsadress: Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener, Luxemburg

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.C. Moitinho de Almeida samt domarna L. Sevón, D.A.O. Edward, P. Jann (referent) och M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 4 juli 1996,

och efter att den 19 september 1996 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom skrivelse, som inkom till domstolens kansli den 30 maj 1995, med stöd av artikel 49 i EG-stadgan och motsvarande bestämmelser i EKSG-stadgan och Euratomstadgan för domstolen överklagat förstainstansrättens dom av den 28 mars 1995 i mål T-12/94, Daffix mot kommissionen (REGP s. II-233), genom vilken förstainstansrätten ogiltigförklarade kommissionens beslut av den 18 mars 1993 att som disciplinär åtgärd avsätta Frédéric Daffix från sin tjänst utan minskning eller indragning av rätten till avgångspension, i enlighet med artikel 86.2 f i tjänsteföreskrifterna för Europeiska gemenskaperna (nedan kallade tjänsteföreskrifterna).

2 Det framgår av den överklagade domen att kommissionen inlett ett disciplinförfarande med tillämpning av artikel 87 andra stycket i tjänsteföreskrifterna mot Frédéric Daffix, tjänsteman i lönegrad B 3 vid generaldirektoratet för information, kommunikation, kultur och audiovisuella medier (GD X) (punkt 6).

3 Frédéric Daffix anklagades för att ha utställt tre beställningssedlar till kommissionens underleverantör SA Newscom, med ansvar för förvaltningen av inspelningsstudier i källaren i byggnaden Berlaymont i Bryssel, för att från bolaget erhålla ett kontant förskott på 450 000 BFR för tjänster som, enligt vad som påståtts, skulle ha beställts från en uppdragstagare utanför institutionen, fru Lombaerts, vars existens ännu i dag är osäker, och för att faktiskt ha behållit detta penningbelopp. Det har vidare lagts Frédéric Daffix till last att han förfalskat namnteckningen tillhörig den behörige assistenten till enhetschefen vid GD X på två av beställningssedlarna i fråga (punkterna 3, 4, 9, 12 och 21 i domen).

4 Tillsättningsmyndigheten tillställde disciplinnämnden en rapport, och efter flera förhör med Frédéric Daffix och flera vittnesmål från tjänstemän ansåg disciplinnämnden i en skrivelse av den 18 februari 1993 att det inte var bevisat att Frédéric Daffix förfalskat beställningssedlarna och att den, trots många motsägelser såväl i Frédéric Daffix uttalanden som mellan dessa och vittnesmålen, inte kunde utesluta att penningbeloppet i fråga verkligen hade lämnats vidare till den uppdragstagare som Frédéric Daffix uppgivit. Disciplinnämnden kom emellertid fram till att Frédéric Daffix genom att inte tidigare ha tagit reda på uppdragstagarens identitet och försäkrat sig om hennes behörighet, grovt åsidosatt sina förpliktelser som tjänsteman vid de europeiska gemenskaperna. Till följd härav rekommenderade disciplinnämnden tillsättningsmyndigheten att flytta ner sökanden till lönegrad B 5, löneklass 1 (punkt 19).

5 Efter att ha hört sökanden fattade tillsättningsmyndigheten den 18 mars 1993 ett beslut (nedan kallat det ifrågasatta beslutet) som är motiverat enligt följande:

"Frédéric Daffix har anklagats för att dels falskeligen ha utställt tre beställningssedlar till bolaget Newscom, underleverantör till kommissionen inom sektorn för kultur, dels ha använt beställningssedlarna för att få Newscom att överlämna en stor summa i kontanter till honom i kommissionens namn och för dess räkning i tre rater i juni och juli 1990.

Frédéric Daffix har vid förhör den 10 april 1991 medgivit att han utställt de tre beställningssedlarna, varav en var underskriven av honom själv på hans överordnades 'uppdrag' utan att denne hade gett honom motsvarande instruktion.

Frédéric Daffix har vid samma förhör förnekat att han förfalskat sin överordnades namnteckning på de två andra beställningssedlarna.

Frédéric Daffix har använt de tre beställningssedlarna för att erhålla betalning i kontanter av den tidigare nämnda summan av Newscom utan att ha fått några som helst instruktioner i detta avseende.

Frédéric Daffix uttalanden om att han överlämnat summan som han erhållit av Newscom till en person utanför institutionen och om denna persons identitet har skilt sig åt och ofta varit motstridiga. Med hänsyn bland annat till de andra vittnesmålen under disciplinförfarandet förtjänar dessa inte något avseende.

Detta leder till att Frédéric Daffix har behållit den summa av 450 000 BFR som han erhållit i kontanter av bolaget Newscom.

Denna slutsats styrks vidare genom Frédéric Daffix eget uttalande vid förhöret den 22 juli 1991.

Frédéric Daffix har inför disciplinnämnden själv erkänt att han gjort detta uttalande den 22 juli 1991, även om han sedan vägrade att underteckna förhörsprotokollet.

De omständigheter som sökanden anklagas för innebär att han ytterst grovt åsidosatt sina förpliktelser, vilket i så hög grad undergräver den tilltro som måste finnas mellan en institution och samtliga medlemmar av dess personal att ett sådant beteende gör det befogat att vidta en strängare åtgärd än den som disciplinnämnden rekommenderat" (punkt 21).

6 Följaktligen beslutade tillsättningsmyndigheten att avsätta Frédéric Daffix utan minskning eller indragning av rätten till avgångspension.

7 För en mer detaljerad redogörelse för omständigheterna i målet hänvisas till punkt 1—23 i den överklagade domen.

8 Genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 18 januari 1994 väckte Frédéric Daffix talan om ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet.

9 Till stöd för sin talan åberopade Frédéric Daffix fem grunder: den första var att den vidtagna disciplinåtgärden var rättsstridig, den andra att tillsättningsmyndigheten missbrukat sitt fria skön och gjort en uppenbar felbedömning, den tredje att han nekats rätt att försvara sig, den fjärde brott mot artikel 7 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna och den femte bristande motivering av det ifrågasatta beslutet (punkt 29).

Förstainstansrättens dom

10 Med hänsyn till omständigheterna i fallet ansåg förstainstansrätten att den sista grunden skulle undersökas först.

11 I punkt 31 i den överklagade domen fann förstainstansrätten att talan kan prövas på den grund som anförts först i svaromålet. Förstainstansrätten underströk hur viktig motiveringsskyldigheten i allmänhet är i gemenskapens institutioners myndighetsutövning och bedömde att det var fråga om en grund som hör till den allmänna ordningen och som sådan i vilket fall som helst kunde undersökas ex officio av gemenskapens domstolar.

12 I punkt 35—46 har förstainstansrätten därefter prövat huruvida det ifrågasatta beslutet var vederbörligen motiverat, efter att i punkt 32 ha erinrat om att, enligt fast rättspraxis, skyldigheten att motivera beslut som har negativa följder syftar dels till att ge den berörde nödvändiga upplysningar för att kunna avgöra om beslutet är grundat eller inte, dels till att möjliggöra domstolarnas granskning av beslutet (dom av den 26 november 1981 i mål 195/80, Michel mot parlamentet, Rec. 1981, s. 2861, punkt 22, och av den 21 juni 1984 i mål 69/83, Lux mot revisionsrätten, Rec. 1984, s. 2447, punkt 36; förstainstansrättens dom av den 20 mars 1991 i mål T-1/90, Pérez-Mínguez Casariego mot kommissionen, Rec. 1991, s. II-143, punkt 73).

13 I detta hänseende har förstainstansrätten i punkt 42 i domen först konstaterat att det ifrågasatta beslutet inte tillräckligt exakt angav de faktiska omständigheter som lagts Frédéric Daffix till last och som lett till att tillsättningsmyndigheten gav honom påföljden avsättande.

14 Förstainstansrätten har i punkt 35 närmare anmärkt att det ifrågasatta beslutet inte innehåller några uppgifter som gör det möjligt att avgöra om tillsättningsmyndigheten ansett det vara styrkt att sökanden förfalskat beställningssedlarna.

15 I punkt 36 anförs vidare att det ålåg tillsättningsmyndigheten att uttryckligen och detaljerat motivera sitt beslut på denna punkt, eftersom Frédéric Daffix förnekat att han förfalskat namnteckningarna på beställningssedlarna och tillsättningsmyndigheten inte hade redogjort för skälen till att den inte inlett ett fullständigt undersökningsförfarande för att avgöra vem som hade skrivit under beställningssedlarna.

16 Likaledes har förstainstansrätten i punkt 40 konstaterat att tillsättningsmyndigheten inte kunde avfärda Frédéric Daffix uppgifter att han överlämnat den omtvistade summan till en tredje person utan att uttryckligen ange skälen till att den ansett att den bevisning som sökanden förebringat inte ger stöd för dennes uppgifter, och detta särskilt som Frédéric Daffix ånyo hade tagit tillbaka sitt erkännande. Förstainstansrätten har tillagt att en exakt redogörelse för de omständigheter som läggs Frédéric Daffix till last var desto nödvändigare som disciplinnämnden ansåg dels att det inte var bevisat att han hade förfalskat beställningssedlarna, dels att det inte kunde uteslutas att Frédéric Daffix överlämnat den aktuella summan till fru Lombaerts.

17 I punkt 46 har förstainstansrätten i andra hand anmärkt att det ifrågasatta beslutet inte tillräckligt anger skälen till att tillsättningsmyndigheten valt en strängare påföljd än den som disciplinnämnden föreslagit.

18 Vid en samlad bedömning av dessa konstateranden har förstainstansrätten i punkt 47 ansett att de motiv som framförts i det ifrågasatta beslutet inte ger den någon verklig möjlighet att pröva beslutets laglighet, och den utesluter möjligheten för tillsättningsmyndigheten att vidta rättelser under pågående förfarande, och detta för att respekten för rätten till försvar helt och fullt upprätthålls i disciplinförfaranden. Förstainstansrätten har därför ogiltigförklarat det ifrågasatta beslutet på grund av bristande motivering.

Överklagandet

19 I sitt överklagande gör kommissionen gällande att förstainstansrätten har brutit mot gemenskapsrätten genom att ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet på grund av bristande motivering. Den åberopar i detta hänseende tre grunder: först och främst att grunden om bristande motivering inte anförts förrän i svaromålet vid förstainstansrätten, vidare att förstainstansrättens bedömning i detta hänseende saknar grund och slutligen att förstainstansrätten felaktigt har vägrat att vid bedömningen av motiveringen ta hänsyn till de förklaringar som kommissionen gett under förfarandet vid förstainstansrätten.

20 Frédéric Daffix anför i sitt yttrande för sin del att överklagandet är ogrundat.

Den första grunden för överklagandet

21 Under sin första grund har kommissionen anfört att det var fel av förstainstansrätten att anse att talan inte kunde prövas på grunden om bristande motivering, eftersom Frédéric Daffix inte anfört den på förberedelsestadiet utan först i repliken.

22 Kommissionen har närmare ifrågasatt förstainstansrättens resonemang i punkt 31 i domen, enligt vilket en grund bestående i bristande motivering i vilket fall som helst kan undersökas av gemenskapsdomstolarna ex officio. Den har nämligen anfört att om den totala frånvaron av motivering kan anses kunna inverka på rätten till försvar och på institutionernas arbete, genom att hindra förstainstansrätten och domstolen från att utföra sina uppgifter, gäller inte samma sak när den klandrade akten innehåller vissa uppgifter om de skäl som bestämt utgången.

23 I detta sammanhang finns det anledning att erinra om att motiveringen av beslut som har negativa följder enligt fast rättspraxis skall möjliggöra för gemenskapsdomstolarna att granska beslutets laglighet och ge den berörde nödvändiga upplysningar för att kunna avgöra om beslutet är välgrundat eller inte (domen i målet Michel mot parlamentet, se ovan, punkt 22).

24 Följaktligen är avsaknaden av, eller en bristfällig, motivering, som hindrar den rättsliga kontrollen, en grund som hänför sig till den allmänna ordningen och som kan och till och med måste undersökas ex officio av gemenskapsdomstolarna (dom av den 20 mars 1959 i mål 18/57, Rec. 1959, s. 89, och av den 1 juli 1986 i mål 185/85, Rec. 1986, s. 2079, punkt 19).

25 Eftersom sådana grunder kan undersökas i varje skede av förfarandet var inte sökanden utestängd från att använda sig av den grunden av det enda skälet att han inte hade åberopat den i sin klagoskrift.

26 Överklagandet kan således inte bifallas på denna grund.

Den andra grunden för överklagandet

27 Under sin andra grund har kommissionen anfört att det saknas stöd för förstainstansrättens bedömning att motiveringen av det ifrågasatta beslutet var otillräcklig.

28 I detta hänseende har den förklarat att det ifrågasatta beslutet innehöll både en uttrycklig motivering och en motivering genom hänvisning till ett antal handlingar och förklaringar. Med hänsyn till dessa båda omständigheter borde motiveringens giltighet ha varit föremål för en samlad bedömning.

29 Kommissionen har vidare gjort gällande att motiveringens kärna låg i konstaterandet att Frédéric Daffix hade behållit summan av 450 000 BFR. Enligt kommissionen skulle denna slutsats vara befogad, med hänsyn till de osammanhängande och motsägelsefulla uttalanden från Frédéric Daffix sida som framgår av de handlingar i det administrativa ärendet vartill det ifrågasatta beslutet hänvisar. Vidare åberopades i motiveringen Frédéric Daffix erkännande, vilket enligt kommissionen var tillräckligt för den åtgärd som vidtagits.

30 Dessutom har kommissionen hävdat att den har angett skälen till att den frångick disciplinnämndens förslag, nämligen att tillsättningsmyndigheten till skillnad från disciplinnämnden ansåg det bevisat att Frédéric Daffix hade behållit pengarna och förklarade att den inte längre hade det förtroende för Frédéric Daffix som den borde ha för sina tjänstemän.

31 Likaså var enligt kommissionen det ifrågasatta beslutet tillräckligt motiverat beträffande den påstådda förfalskningen av beställningssedlarna. Enligt kommissionen framgick förfalskningen inte bara av den eventuella imitationen av Frédéric Daffix överordnades namnteckning utan också av ett antal andra omständigheter som kommissionen anfört och som Frédéric Daffix inte har förnekat.

32 Till följd härav har kommissionen gjort gällande att förstainstansrätten har feltolkat artikel 190 i EG-fördraget, liksom artikel 25 i tjänsteföreskrifterna, genom att ställa krav som gick längre än det syfte som kravet på motivering tjänade, det vill säga att möjliggöra för den berörde och domstolarna att kontrollera om den vidtagna åtgärden kan vara befogad med hänsyn till omständigheterna i ärendet.

33 Vad beträffar de omständigheter som ligger till grund för det ifrågasatta beslutet, kan konstateras att det grundar sig på följande omständigheter:

— Förfalskning av tre beställningssedlar utställda till bolaget Newscom och användning av dessa för att bringa bolaget att i kommissionens namn och för dess räkning till Frédéric Daffix överlämna en ansenlig summa, det vill säga 450 000 BFR (första skälet för beslutet).

— Den omständigheten att Frédéric Daffix vid ett förhör har erkänt att han upprättat de tre beställningssedlarna, varav en underskriven av honom själv "enligt uppdrag" från hans överordnade utan att denne hade gett motsvarande instruktion (andra skälet för beslutet).

— Den omständigheten att han använt sig av beställningssedlarna utan att ha fått några som helst instruktioner i detta avseende (fjärde skälet för beslutet).

— Motsägelserna i Frédéric Daffix uttalanden beträffande frågan huruvida han verkligen överlämnade penningsumman till en person utanför institutionen och beträffande denna persons identitet (femte skälet för beslutet).

— Den omständigheten att Frédéric Daffix har erkänt att han faktiskt har behållit summan, ett erkännande som han senare har återtagit (sjätte och sjunde skälet för beslutet).

34 Det finns således anledning att konstatera att, tvärtemot vad förstainstansrätten ansett i punkt 42 i domen, det ifrågasatta beslutet tillräckligt exakt angav de omständigheter som lagts klaganden till last. Det bör härvid tilläggas att beslutet var resultatet av ett disciplinförfarande som hade inletts år 1990, vars detaljer var tillräckligt kända av den berörde. Med hänsyn till handlingarna i ärendet och till motsvarande skäl för beslutet, såsom de anges i punkt 33 ovan, kan det dessutom inte anses att en rättslig granskning av beslutets laglighet var omöjlig.

35 Med hänsyn till att det ifrågasatta beslutet inte tillräckligt noggrant angav de omständigheter som lades sökanden till last, vilket innebär att artikel 190 i fördraget och artikel 25 i stadgan hade överträtts, har således förstainstansrätten gjort en oriktig rättslig bedömning.

36 Vad gäller motiveringen av den påföljd som det ifrågasatta beslutet innehåller, har förstainstansrätten i punkt 45 i domen ansett att den var stereotyp, eftersom den inte alls angav de särskilda skäl till att under omständigheterna i fallet tillsättningsmyndigheten hade beslutat avskeda klaganden och inte, som disciplinnämnden föreslagit, förflytta honom till en lägre lönegrad.

37 Det framgår emellertid av de omständigheter som beskrivs i punkt 33 i förevarande dom att tillsättningsmyndigheten, i motsats till disciplinnämnden, funnit att Frédéric Daffix hade förfalskat en beställningssedel, eftersom den var övertygad om att han hade behållit den omtvistade summan, att Frédéric Daffix hade använt sig av den och av två andra för att erhålla betalning utan att ha fått instruktioner till det från sin överordnade. Medan disciplinnämnden endast ansett att Frédéric Daffix inte hade undersökt den tredje inblandade personens identitet och inte hade försäkrat sig om personens behörighet, vilket utgjorde grovt åsidosättande av tjänstemans förpliktelser, ansåg tillsättningsmyndigheten att de bevisade anklagelserna utgjorde ett ytterst grovt åsidosättande av en tjänstemans förpliktelser gentemot

sin institution, som undergräver den tilltro som måste finnas mellan en institution och dess personal (se nionde skälet för det ifrågasatta beslutet). Även om det inte sägs uttryckligen, framgår det med tillräcklig klarhet av det ifrågasatta beslutet att detta var anledningen till att tillsättningsmyndigheten hade avvikit från disciplinnämndens mening.

38 Under dessa förhållanden kan man konstatera att förstainstansrätten har gjort en oriktig rättslig bedömning när den i punkt 46 i domen har ansett att det ifrågasatta beslutet inte innehöll någon motivering som tillräckligt angav skälen till att tillsättningsmyndigheten hade beslutat om en strängare påföljd än den som disciplinnämnden hade föreslagit.

39 Utan att det är nödvändigt att undersöka den tredje grunden som åberopats till stöd för överklagandet, finns det således skäl att undanröja den överklagade domen dels i den del det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras på grund av otillräcklig motivering, dels i den del kommissionen förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Återförvisningen av målet till förstainstansrätten

40 I artikel 54 första stycket i EG-stadgan för europeiska gemenskapernas domstol föreskrivs: "Om överklagandet är välgrundat skall domstolen upphäva förstainstansrättens avgörande. Domstolen kan själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärendet till förstainstansrätten för avgörande."

41 I förevarande fall anser domstolen att den inte kan döma i målet och att det därför finns skäl att återförvisa det till förstainstansrätten för att den skall avgöra målet i sak och pröva talan på de andra grunder som sökanden åberopat i första instans och som anges i punkt 29 i den överklagade domen.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) Förstainstansrättens dom av den 28 mars 1995 i mål T-12/94, Daffix mot kommissionen, undanröjs i den del förstainstansrätten har ogiltigförklarat kommissionens beslut av den 18 mars 1993 att avskeda Frédéric Daffix på grund av otillräcklig beslutsmotivering, och i den del den har förpliktat kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

2) Målet återförvisas till förstainstansrätten för att denna skall pröva talan på de andra grunder som sökanden åberopat i första instans och som anges i punkt 29 i den överklagade domen.

3) Beslut om rättegångskostnaderna kommer att meddelas senare.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 februari 1997.

R. Grass

Justitiesekreterare

J.C. Moitinho de Almeida

Ordförande på femte avdelningen