FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO
fremsat den 10. oktober 1989 *

Høje Domstol.

1. Denne sag er en følge af et skænderi, som under tjenesten opstod mellem Katsoufros, tjenestemand og juridisk sprogekspert ved Domstolens Oversættelsesdirektorat, og Constantinou, forhenværende tjenestemand ved Domstolen og på pågældende tidspunkt free-lance-revisor ved samme direktorat. Efter dette skænderi forelagde sagsøgeren i medfør af vedtægtens artikel 90 en ansøgning til ansættelsesmyndigheden, hvori han underrettede administrationen om, at han var blevet forulempet, og følgelig anmodede denne om inden for rammerne af den i vedtægtens artikel 24 indeholdte bistandspligt at træffe egnede foranstaltninger — her af disciplinær karakter — over for den person, der havde forulempet ham.

Administrationen afslog at træffe de begærede foranstaltninger, idet den fandt, at de oplysninger, den havde indhentet, ikke svarede til den version af de faktiske omstændigheder, som sagsøgeren havde givet, og gav alene instruks om, at Katsoufros' oversættelser fremtidigt ikke længere skulle revideres af Constantinou.

Katsoufros var ikke tilfreds med dette resultat og indbragte en klage, som Domstolens administrative udvalg afslog. Nærværende søgsmål omhandler dette afslag.

* Originalsprog: italiensk.

Formaliteten

2. Indledningsvis har Domstolen gjort gældende, at søgsmålet må afvises, idet sagsøgeren ikke har søgsmålsinteresse. Dels gør den omstændighed, at der ikke er blevet truffet disciplinære foranstaltninger indebærer ikke, ifølge Domstolen, noget indgreb i sagsøgerens beskyttede retsstilling som sådan; dels har Domstolen gjort gældende, at sagsøgeren allerede rent administrativt havde opnået en korrekt oprejsning, idet administrationen efter at være blevet bekendtgjort med skænderiet havde givet instruks om, at sagsøgerens oversættelser ikke længere skulle revideres af Constantinou.

Det kan give anledning til en vis forvirring, at administrationen dels anfører, at der ikke er sket indgreb i sagsøgerens beskyttede retsstilling og dels frakender ham søgsmålsinteresse under henvisning til, at sagsøgerens retstilling, som denne finder krænket, under alle omstændigheder allerede er blevet taget i betragtning og beskyttet af administrationen.

I virkeligheden beror denne modstrid, som klart fremgår af sagsøgtes argumentation, på den sammenblanding, der ofte gøres for at styrke den sagsøgte parts argumentation, mellem manglende retlige interesser i at anlægge søgsmål og en ubegrundet påstand, altså med en sammenblanding mellem et forhold der udelukkende vedrører formaliteten, og sagens realitet. Denne sammenblanding vedrører normalt søgsmålsinteres-

sen i dette begrebs egentlige forstand, nemlig interessen i at anlægge sag; mindre hyppigt vedrører den et konkret forhold, nemlig om der består retlig interesse i at anlægge sag til prøvelse af en retsakt eller en dom, ganske enkelt, fordi søgsmålsinteressen i disse tilfælde enten er en følge af den anfægtede retsakts negative indhold i forhold til den oprindelige ansøgning eller ved en domsafgørelse af, at sagsøgeren helt eller delvis har tabt sagen; disse forhold kan man umiddelbart og let tage stilling til.

Det er imidlertid helt klart, at der i denne sag er tale om sagsøgerens retlige interesse i at anlægge sag, navnlig med henblik på at anfægte en retsakt, hvorved ansættelsesmyndigheden afslog hans ansøgning. Det er netop fordi en sådan retsakt udgør et afslag, der vedrører realiteten og ikke på selve den oprindelige søgsmålsinteresse, at sagsøgeren uden nogen nævneværdig tvivl har en retlig interesse i at anfægte retsakten ved Domstolen. Man kan endog sige, at der her er tale om et typeeksempel fra en juridisk lærebog.

Lad mig i øvrigt gøre endnu en bemærkning. Som bekendt kan enhver person anfægte en retsakt, som har en såkaldt »personlig« interesse i at få medhold, altså den person, for hvilken retsinstansens afgørelse i den af ham angivne retning er »nyttig«. Ved en »personlig« interesse kan man imidlertid ikke udelukkende forstå en interesse i en ændring af sagsøgerens objektive materielle eller økonomiske situation; under dette begreb må man nemlig også inddrage interessen i at opnå et resultat, som kan tilfredsstille hans, lad os kalde det, moralske domæne. Hvis ikke man tager hensyn hertil, hvilket sagsøgte ikke gør i denne sag, vil man udelukke anlæg af søgsmål, som f.eks. tilsigter at fastslå omstændigheder, der må anses for æreskrænkende og tilkendelse af erstatning ikke til sagsøgerne, men til en velgørenhedsstiftelse.

Hertil skal tilføjes, at der, såfremt der er tale om en administrativ retsakt, ofte ligger en anden interesse til grund for søgsmålet, nemlig den interese som består i, at administrationen frikendes for enhver fejl i forbindelse med dens handling, omend alene af procedural karakter, ved siden af spørgsmålet om realiteten.

Heraf følger, at der kun i det tilfælde, hvor den anfægtede retsakt er ganske overensstemmende med, hvad den pågældende har ansøgt om, ikke foreligger nogen søgsmålsinteresse. I det tilfælde ville sagsanlæg og en eventuel annullation fra den pågældende ret nemlig have til virkning at tvinge administrationen til at træffe en foranstaltning der, for så vidt angår dens indhold, var identisk med den, der var blevet annulleret.

Det skal dog stadig ud fra denne synsvinkel klart fremgå af søgsmålet, at den anfægtede retsakt absolut ikke er bebyrdende, fordi den for så vidt angår dens indhold og dens retsvirkning er ganske identisk med målet med den ansøgning, som er blevet forelagt administrationen. Kun under disse betingelser kan rettens behandling anses som udelukkende vedrørende søgsmålsformalitet og ikke realiteten.

Når sagsøgeren derimod under sagsanlægget gør gældende, at den anfægtede retsakt, selv om den delvis er begunstigende, alligevel ikke i tilstrækkelig grad beskytter hans retsstilling (altså teoretisk et delvis afslag) må man erkende, at sagsøgeren har en retlig interesse i at anlægge sag. Såfremt sagsøgeren får medhold i sin påstand, kan det nemlig ikke udelukkes, at administrationen som følge heraf træffer en afgørelse, der i højere grad svarer til den pågældendes forventninger, sådan som de fremgår af den oprindelige ansøgning. Den fordel, som i øvrigt skal

være forbundet med domsafsigelsen kan også — hvilket det ved flere lejligheder er blevet understreget i national retspraksis [1] — består i et konkret retsskridt, f.eks. en udsættelse på grund af annullationen af den anfægtede retsakt (hvilket i øvrigt normalt er tilfældet, når retsakten annulleres »medmindre forvaltningsmyndigheden pålægges at træffe yderligere foranstaltninger«.)

Jeg skal desuden ud fra samme synsvinkel bemærke, at retsinstansen under alle omstændigheder vil efterprøve indholdet af forvaltningsakten i forhold til den ansøgning, som den pågældende har forelagt administrationen (f.eks. med henblik på en bedømmelse af, at der ikke er sket en klar fejltagelse eller en forvanskning af de faktiske omstændigheder, der indebærer at retsakten ikke er overensstemmende med det, der søges opnået): men der er her naturligvis tale om en prøvelse, der vedrører realiteten og ikke formaliteten, idet det nemlig herved efterprøves, om forvaltningen ved retsaktens udstedelse har overholdt de gældende regler, og retsakten ikke hviler på en åbenbar vildfarelse.

3. Når dette er sagt, skal jeg med hensyn til den nærværende sag gøre følgende bemærkninger.

Først er det utvivlsomt, at sagsøgeren med rette har gjort gældende, at han har en retlig interesse, der benyttes i henhold til vedtægtens bestemmelser og mere generelt visse principper (nemlig vedrørende bistandsforpligtelsen og god forvaltningsskik), hvilke principper også hører til retsgrundlaget for Den Europæiske Offentlige Tjeneste. Og denne retlige interesse har han nemlig erhvervet lige siden det tidspunkt, da institutionerne er forpligtet til at intervenere, især i henhold til bistandsforpligtelsen i artikel 24, i det tilfælde, hvor der er tale om, at en tjenestemand er blevet forulempet af en af sine kolleger.

Naturligvis råder institutionerne over et vidt skøn ved bedømmelsen af, hvornår de skal intervenere og ved valget af de konkrete foranstaltninger, de skal træffe. Dette indebærer ikke, at tjenestemanden, som mener at administrationen ikke i tilstrækkelig grad har beskyttet ham, er afskåret fra at anmode Domstolen om at efterprøve retsakterne, hvilket naturligvis skal ske inden for de herfor gældende grænser. Selv om tjenestemanden ikke kan kræve, at der træffes en bestemt foranstaltning (f.eks. vedtagelse af en disciplinær foranstaltning), er han dog berettiget til at kræve, at retsinstansen prøver, om den pågældende retsakt, eller i modsat fald administrationens afslag på at udstede sådanne, er behæftet med magtfordrejning eller beror på en klar faktisk vildfarelse, der fører til en tilsidesættelse af administrationens bistandsforpligtelse over for ham. Den retslige efterprøvelse i sådanne sager består hovedsagelig i en sammenligning mellem karakteren af forulempelsen og den foranstaltning, der er vedtaget som følge heraf, hvorved en fuldstændig passivitet fra administrationens side eller et klart misforhold mellem disse to forhold indebærer, at den pågældende retsinstans må give sagsøgeren medhold.

Selv om en eventuel annullation ikke nødvendigvis indebærer, at administrationen træffer en foranstaltning, der ganske svarer til sagsøgerens ønsker, forholder det sig dog således, at den har en interesse i, at hans retsstilling tages op til fornyet overvejelse ud fra indholdet af Domstolens dom, hvilket under alle omstændigheder kan indebære en mere effektiv beskyttelse end den, der tidligere var givet ham.

1 — Jfr. f.eks. Consiglio di Stato italiano, Fjerde Afdeling, 7. december 1976, nr. 1221, i: *Consiglio di Stato* 1976, I, 1343.

Det er netop en sådan efterprøvelse, sagsøgeren anmoder Domstolen om at udøve i denne sag. Han mener, at han har lidt skade ved den anfægtede retsakt, idet administrationen ikke har ydet ham den bistand, han er berettiget til. Jeg mener derfor, at der ikke består nogen tvivl om, at han besidder en søgsmålsinteresse, idet et sagsanlæg, såfremt sagsøgeren gives medhold, kan indebære, at den anfægtede afgørelse ophæves, hvorved naturligvis bortses fra de foranstaltninger, som administrationen senere vil træffe.

Realiteten

4. Sagsøgeren har fremført tre anbringender til støtte for sin annullationspåstand.

A) Først har han anført, at administrationen har tilsidesat vedtægtens artikel 24, idet den ikke har truffet de fornødne foranstaltninger til at give ham oprejsning for den lidte overlast. Navnlig har han understreget, at der burde have været truffet en disciplinær foranstaltning, når henses til den alvorlige karakter af forulempelsen. Han har samtidig erkendt, at han under den administrative behandling endog havde været tilfreds, selv om administationen blot havde anmodet Constantinou om at undskylde sig over for ham.

Som jeg allerede har anført, er det ubestridt, at artikel 24 også finder anvendelse i de tilfælde, hvor tjenestemanden er udsat for forulempelse fra sine kollegers side [2]. Domstolen har også udtalt, at når der er indtruffet en begivenhed, som er uforenelig med en ordentlig og rolig afvikling af tjenesten, skal administrationen skride ind med den nødvendige strenghed for at konstatere, hvad der er sket, for på denne baggrund at kunne beslutte, hvilke konsekvenser dette skal have [3]. Når henses til de vægtige, personlige som generelle interesser, der står på spil, skal de faktiske omstændigheder underkastes en grundig undersøgelse, der skal gennemføres hurtigt og på objektiv vis. Desuden skal de afgørelser, der træffes efter denne undersøgelse, være således beskafne, at de giver tjenestemanden oprejsning for et eventuelt indgreb i hans værdighed og hans omdømme, og sikrer tjenestens renomme og effektive arbejdsgang, hvilket naturligvis indebærer, at kriteriet om proportionalitet må respekteres.

5. Modsat de øvrige sager [4], foretog administrationen i denne sag hurtigt en undersøgelse af den omstridte begivenhed, idet den indhentede parternes version heraf og erklæringer fra to øjenvidner. Intet tyder på, at man har undladt at tage eventuelle andre forhold i betragtning, der kunne hjælpe til at fastlægge de faktiske omstændigheder; jeg mener derfor ikke, at der på dette stadium er udvist nogen form for forsømmelse.

For så vidt angår de således indsamlede oplysninger fremgår det, at der utvivlsomt var opstået en strid mellem de to tjenestemænd, men man kan dog ikke henset til de modstridende vidneudsagn heraf slutte, at sagsøgeren har lidt den ham påståede fysiske overlast.

Man kan heller ikke anse Constantinou for at være ansvarlig for verbale angreb på sag-

2 — Jfr. seneste dom om dette spørgsmål, dom af 26. januar 1989, Koutchoumoff, præmis 14 (224/87, Sml. s. 99).

3 — Ibidem, præmis 15.

4 — Jfr. bl.a. dom af 14. juni 1979, fru V. (18/78, Sml. s. 2099).

søgeren, idet han var blevet provokeret af denne. Det forholder sig tilsyneladende således, at Katsoufros var årsag til Constantinous reaktion ved at hævde, at denne ved to lejligheder havde udtalt sig ganske anderledes om sagsøgerens kvalificationer alene for at skaffe sig sympati med henblik på opnåelse af en kontrakt som free-lance-medarbejder.

På dette grundlag kan man altså ikke antage, at administrationen overhovedet var forpligtet til at intervenere inden for rammerne af sin bistandsforpligtelse, ved at tage initiativ til eller træffe foranstaltninger over for Constantinou til forsvar for sagsøgeren.

Jeg finder det derfor unødvendigt at behandle spørgsmålet om, hvorvidt afgørelsen om ikke længere at lade Constantinou revidere Katsoufros oversættelser var rimelig.

Anbringendet om tilsidesættelse af vedtægtens artikel 24 kan altså ikke tages til følge.

6. B) Sagsøgeren har endvidere anført, at den anfægtede afgørelse er utilstrækkeligt begrundet.

Jeg skal her alene anføre, at ansættelsesmyndigheden i afgørelsen klart angav begrundelsen for, at der i det pågældende tilfælde ikke forelå nogen tilsidesættelse af bistandsforpligtelsen. Navnlig henvises der i denne afgørelse til den undersøgelse, som administrationen havde foretaget og til, at det var umuligt objektivt at fastlægge ansvaret på grund af de modstridende vidneudsagn; ansættelsesmyndigheden tilføjede desuden, at de i vedtægten angivne disciplinære foranstaltninger ikke finder anvendelse på personer, som er ansat som free-lance.

Sagsøgeren var altså bekendt med de grunde, som afgørelsen hvilede på og kunne i givet fald anlægge sag med henblik på en prøvelse heraf; dette fremgår også af, at forhandlingerne ved Domstolen hovedsagelig har været koncentreret om disse forhold.

Sagsøgerens anbringende om manglende begrundelse kan derfor heller ikke tages til følge.

7. C) Sagsøgeren har endelig bestridt argumentet om, at en forhenværende tjenestemand, der alene er ansat som free-lance, ikke kan være genstand for disciplinær forfølgning.

Dette anbringende kan teoretisk være relevant, idet vedtægtens artikel 86 også finder anvendelse på en forhenværende tjenestemand. Det må imidlertid afgøres, om sanktioner i en sådan situation kan pålægges for en *hvilken som helst* tilsidesættelse af vedtægtens forpligtelser, eller alene på grund af tilsidesættelse af pligten til at udvise tilbageholdenhed og tavshed (artiklerne 16 og 17), hvilke forpligtelser alene udtrykkeligt skal overholdes af den person, som træder ud af Fællesskabernes tjeneste.

Dette spørgsmål er dog fuldstændig hypotetisk, idet det, som jeg har angivet, i denne sag ikke er godtgjort, at der foreligger nogen tilsidesættelse af vedtægtsmæssig forpligtelser, hvorefter administrationen altså ikke var forpligtet til at træffe *nogen som helst* foranstaltninger over for Constantinou.

Selv om udtalelsen i den anfægtede afgørelse om, at der ikke kan pålægges sanktioner over for forhenværende tjenestemænd, skulle være ukorrekt, kan dette dog på ingen måde anfægte gyldigheden af denne retsakt, idet dette forhold ikke hører til de væsentligste begrundelser for afgørelsen.

Sagsøgerens tredje anbringende kan derfor heller ikke tages til følge.

Sagens omkostninger

8. Domstolen har hævdet, at der er tale om en unødig trætte, og påstået, at sagsøgeren pålægges sagens udgifter.

Som Domstolen har anført, har sagsøgeren, bestridt lovligheden af administrations praksis med at anvende free-lance-medarbejdere til at opfylde oversættelsestjenestens krav. Disse bemærkninger må dog anses for berettigede, idet de tjener til at påvise, at administrationen ved dens afgørelser om ikke længere at betro en free-lance-medarbejder revisionsarbejde udelukkende har handlet således for at afhjælpe en situation, der ikke er helt lovlig eller i hvert fald ikke hensigtsmæssig, og at der hermed alene er tale om en simpel ændring af arbejdsfordelingen, der ikke udgør nogen korrekt udøvelse af bistandsforpligtelsen over for tjenestemanden.

Med andre ord er disse bemærkninger berettigede, idet de skal godtgøre, at administrationens besvarelse af sagsøgerens ansøgning var disproportioneret. De er derfor ganske logiske, når henses til den argumentation, sagsøgeren har fremført til støtte for sit anbringende om tilsidesættelse af vedtægtens artikel 24.

Jeg mener desuden også, at det må fastslås, at selv om det i den foreliggende sag ikke er blevet bevist, at Katsoufros har været udsat for den af ham påståede overlast fra Constantinous side, *er det dog heller ikke bevist, at sagsøgeren skulle have løjet, da han gav sin version af denne episode.* Derfor finder jeg heller ikke, at sagsøgerens søgsmål kan anses for et unødig trætte. Tværtimod finder jeg, at der må lades sagsøgeren, at han havde en objektiv interesse i at få opklaret, om administrationen ved gennemførelsen af dens undersøgelse og ved vedtagelsen af de på grundlag heraf trufne foranstaltninger havde overskredet de grænser, som den skal overholde ved udøvelsen af dens skøn.

Jeg finder derfor i sidste instans ikke, når henses til den særlige karakter denne sag og den betydelige tvivl, der hersker vedrørende forløbet af de faktiske omstændigheder, at der foreligger nogen grund til at anse, at nærværende søgsmål skulle forfølge andre mål, end dem, der følger af enhver retsprøvelse af en administrativ handling, hvorfor den generelle bestemmelse om fordeling af sagens omkostninger må finde anvendelse.

9. Jeg skal derfor foreslå følgende forslag til afgørelse:

— Sagen fremmes til realitetsbehandling;

— sagsøgte frifindes;

— hver part bærer sine omkostninger.