DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 8. FEBRUAR 1973 [1]

Godelieve Goeth-Van der Schueren mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Sag 56/72

Sammendrag

Tjenestemænd — Sager mod administrationen — Akt, der indeholder et klagepunkt — Begreb
(Tjenestemandsvedtægtens artikel 91)

En skrivelse fra administrationen til en tjenestemand, der fastslår, at de gældende bestemmelser ikke tillader, at han fortsat oppebærer en godtgørelse, og som meddeler bortfaldet af samme godtgørelse, udgør en akt, der indeholder et klagepunkt i den i tjenestemandsvedtægtens artikel 91 forudsatte betydning.

I sagen nr. 56/72

GODELIEVE GOETH-VAN DER SCHUEREN, tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Victor Biel, advokat ved Højesteret i Luxembourg, med valgt adresse i Luxembourg på nævnte advokats kontor, rue des Glacis 71,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER repræsenteret af dens juridiske rådgiver Pierre Lamoureux som befuldmægtiget med valgt adresse i Luxembourg hos dens juridiske rådgiver Emile Reuter, boulevard Royal 4,

sagsøgte,

som — på det nuværende stadium af sagen — vedrører spørgsmålet om en klage, der går ud på annullation af Kommissionens stiltiende beslutning om at forkaste sagsøgerens klage af 5. april 1972 over bortfald af udlandstillægget samt tilbagesøgningen af dette tillæg, kan admitteres, afsiger

1 — Processprog: Fransk.

DOMSTOLEN (ANDEN AFDELING)

sammensat af: P. Pescatore, afdelingsformand, R. Monaco og H. Kutscher (refererende), dommere,

generaladvokat: H. Mayras
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og procedure

De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for nærværende sag, samt procedurens forløb kan sammenfattes således:

1. Sagsøgeren, som er af belgisk nationalitet, er tjenestemand ved Kommissionen og arbejder i Luxembourg. Den 1. oktober 1971 giftede hun sig med den østrigske statsborger Goeth, der er privat ansat og har bopæl i Luxembourg.

2. Ved skrivelse af 28. oktober 1971 henvendte chefen for personaleafdelingen ved Kommissionens generaldirektorat for personale og administration sig til sagsøgeren på følgende måde:
»Som følge af Deres den 1. oktober 1971 indgåede ægteskab, er Deres ret til udlandstillæg blevet vurderet på ny. Af den bopælsattest De har sendt os, synes det at fremgå, at Deres mand har været bosat i Luxembourg siden 25. september 1964. Betingelserne i art. 4, stk. 3 i vedtægtens bilag VII, tillader således ikke, at De bevarer udlandstillægget efter Deres indgåelse af ægteskab, og man vil tage skridt til dets bortfald med virkning fra 1. oktober 1971.
Det beløb, som De fortsat har fået udbetalt i form af dette tillæg i oktober og november, vil blive fratrukket Deres fremtidige lønudbetalinger i fire dele«.
I brev af 22. december 1971 anmodede sagsøgeren chefen for afdelingen om at vurdere hendes sag pany, idet hun gjorde gældende, at hendes mand, som hvert år skulle forny sin arbejdstilladelse hos Storhertugdømmets myndigheder, kun var midlertidig bosat i Luxembourg; betingelserne i art. 4, stk. 3 i bilag VII til tjenestemandsvedtægten for tilbagesøgning af det omhandlede tillæg var derfor ikke opfyldt.
Ved skrivelse af 14. januar 1972 forkastede chefen for afdelingen dette argument, idet han bekræftede sit tidligere standpunkt.
Ved skrivelse af 5. april 1972 til Kommissionens formand, hvilken skrivelse blev registreret i Kommissionens generalsekretariat den 6. april, indgav sagsøgeren en klage med påstand om opretholdelse af udlandstillægget. Kommissionen har ikke besvaret denne skrivelse.

3. Ved domme af 7. juni 1972 (sagerne 20/71, Bertoni-Sabbatini mod Europa-Parlamentet og 32/71, Bauduin-Chollet mod Kommissionen) fastslog Domstolen

(2. afdeling) at vedtægten, idet den i tilfælde hvor en tjenestemand indgår ægteskab med en person, der ikke opfylder forudsætningerne for tildeling af dette tillæg, gør opretholdelsen af nævnte tillæg afhængig af opnåelsen af status som »familieforsørger«, sådan som denne er defineret i art. 1, stk. 3 i bilag VII til denne vedtægt, har indført en vilkårlig forskelsbehandling af tjenestemænd. Domstolen ophævede derfor de afgørelser, som bestemte, at tillægget skulle bortfalde.

Den 13. juni 1972 bad sagsøgeren chefen for afdelingen om på ny at overveje hendes tilfælde, idet hun påberåbte sig ovennævnte dom i sagen 20/71.

Ved skrivelse af 15. juni 1972 svarede chefen for afdelingen, at »Deres ansøgning vil blive vurderet med hensyn til generhvervelse af ret til udlandstillæg så snart Rådet og Kommissionen har meddelt administrationen de praktiske konsekvenser, som må udledes af den af Dem påberåbte dom«

Ved »meddelelse til personalet nr. 118« af 29. juni 1972 orienterede generaldirektoratet for personale og administration tjenestemændene om, at i tilslutning til dommen i sag 20/71 »har administrationscheferne for de europæiske institutioner den 16. i denne måned besluttet at anvende konklusionerne af denne dom over for de tjenestemænd, der med hensyn til bestemmelserne i art. 4, stk. 3 i bilag VII til vedtægten befinder sig i en lignende situation som fru Bertoni. Denne foranstaltning får virkning fra 1. juli 1972.« De tjenestemænd, »som kan komme i betragtning«, blev bedt om at give sig til kende.

Ved skrivelse af 5. juli 1972 meddelte chefen for afdelingen, som svar på skrivelsen af 13. juni, sagsøgeren, at »som følge af den dom, De påberåber Dem i Deres nedennævnte skrivelse«, havde administrationscheferne truffet beslutning som ovenfor nævnt. Han tilføjede følgende: »Undersøgelsen af Deres sag har vist, at Deres situation kan ligestilles med den, som lå til grund for Domstolens afgørelse; udlandstillæg vil derfor igen blive udbetalt Dem med virkning fra 1. juli dette år. Denne regulering foregriber dog intet med hensyn til den fortsatte behandling af Deres klage i henhold til art. 90 i vedtægten«.

4. Den 3. august 1972 indgav sagsøgeren den foreliggende klage. I et skriftligt indlæg af 22. september 1972 rejste Kommissionen i henhold til art. 91 i procesreglementet uden at tage stilling til realiteten indsigelse om, at klagen ikke kunne admitteres. I sit skriftlige indlæg af 23. oktober 1972 bestred sagsøgeren denne indsigelses holdbarhed.

Domstolen (anden afdeling) har efter at have fået forelagt den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at åbne den mundtlige forhandling vedrørende indsigelsen om, at sagen ikke kan admitteres.

I medfør af art. 26, stk. 1 i procesreglementet blev afdelingsformand R. Monaco udpeget til at træde i stedet for dommer A. Trabucchi, som var forhindret.

Parterne har afgivet deres mundtlige indlæg på retsmødet den 22. november 1972. Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse på Domstolens møde den 13. december 1972.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren påstår, at Domstolen:

»a) udtaler, at den stiltiende beslutning om at afslå at tage klagen af 5. april til følge er retsstridig og derfor må annulleres;

b) udtaler, at tilbageholdelsen af udlandstillægget under alle omstændigheder og af de samme grunde, som forelå i sagen Bertoni 20/71, er retsstridig og må annulleres;
udtaler, at det med urette tilbageholdte tillæg derfor skal udbetales med tilbagevirkende kraft med virkning fra dagen for den retsstridige foranstaltnings gennemførelse, dvs. den 1. oktober 1971;

c) dømmer den sagsøgte part til at afholde alle sagens udgifter og omkostninger«

Kommissionen påstår, at klagen afvises fra realitetsbehandling, og at sagsøgeren idømmes sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender kan sammenfattes således:

Kommissionen finder, at klagen ikke kan admitteres på grund af for sen indgivelse. For i tide at reagere mod beslutningen af 28. oktober 1971 måtte sagsøgeren i henhold til Domstolens klare praksis faktisk inden for en frist af tre måneder regnet fra forkyndelsen have indgivet enten en direkte stævning eller en klage fulgt af en stævning inden for de givne frister. Fristen for at reagere var således udløbet længe før den dato, på hvilken sagsøgeren indgav sin klage, nemlig 5. april 1972. Hvad angår skrivelsen af 14. januar 1972, bekræfter denne blot den tidligere afgørelse; imidlertid har Domstolen klart fastslået, at en bekræftende afgørelse ikke bevirker, at nye klagefrister begynder at løbe.

Sagsøgeren svarer, at skrivelsen af 28. oktober 1971 ikke udgør en afgørelse men kun er en almindelig meddelelse. Ved at antage det modsatte ville man tvinge tjenestemændene til at anse selv en foreløbig forholdsregel for en akt, der indeholder et klagepunkt, mod hvilken den pågældende inden for frister, som ville udelukke enhver mindelig diskussion, måtte indgive en administrativ klage eller en stævning. En sådan situation ville kun skabe en stemning af mistillid.

Skrivelsen af 28. oktober begrænsede sig til under påberåbelse af »meget vage grunde«, som senere blev kendt retsstridige ved Domstolens ovennævnte afgørelser, at meddele, at udlandstillægget ikke kunne opretholdes, og at det for meget modtagne måtte tilbagebetales.

Den indeholdt intet, som kunne henlede sagsøgerens opmærksomhed på dens eventuelle definitive karakter; især benyttede den ikke udtrykkene »beslutte« eller »beslutning«. I Fællesskabets stater er selv de mindste afgørelser forsynet med en angivelse af deres besluttende karakter.

Udtrykket »beslutning« blev ikke benyttet før i skrivelsen af 14. januar 1972. Som følge af denne skrivelse indgav sagsøgeren inden for de fastsatte frister først sin klage af 5. april og senere den foreliggende stævning.

Dersom Domstolen finder, at skrivelsen af 28. oktober 1971 indeholdt en afgørelse, rejser der sig det spørgsmål, om chefen for afdelingen var beføjet til at træffe denne. Det er rigtigt, at art. 2 i vedtægten bestemmer, at »hver institution bestemmer hvilke myndigheder, der inden for dens område skal udøve de beføjelser, som ifølge denne vedtægt tilkommer ansættelsesmyndigheden«. Selv om delegation af kompetence således i princippet er anerkendt, drejer det sig imidlertid i det foreliggende tilfælde om at opklare:

— om chefen for afdelingen faktisk er blevet kompetent ved delegation;

— i bekræftende fald, om delegationen er sket på forskriftsmæssig måde, især om der foreligger bestemmelser fra Kommissionen, som fastsætter regler for udøvelse af den delegerede kompetence;

— i påkommende tilfælde, om delegationen er blevet fornyet af en anden ansættelsesmyndighed end den, som foretog den første delegation.

— om chefen for afdelingen under hensyntagen til de for Kommissionen gældende forskrifter ikke havde været pligtig at underskrive »efter bemyndigelse«.

Kommissionen bør til sagens akter fremlægge alle dokumenter, der kan tænkes at indeholde et svar på disse spørgsmål.

Selv om det i øvrigt forudsættes, at der har fundet en forskriftsmæssig delegation sted, har chefen for afdelingen dog ikke kompetence til at træffe en retsstridig afgørelse. Det følger imidlertid af dommen i sagen 20/71, citeret ovenfor,

at den påståede afgørelse af 28. oktober 1971 hvilede på en bestemmelse i vedtægten, som er kendt retsstridig.
Dersom Domstolen ikke anerkender sagsøgerens søgsmålsgrunde, må Kommissionen alligevel afholde sagens omkostninger, fordi den har vildledt sagsøgeren. Dersom skrivelsen af 28. oktober 1971 udgjorde en afgørelse, burde chefen for afdelingen følgelig have betragtet sagsøgerens brev af 22. december 1971 som en klage og have oversendt den til den kompetente myndighed; sagsøgeren ville da have forstået situationen og handlet derefter.
Under den mundtlige forhandling fremlagde *Kommissionen* en kopi af nr. 156 b af 31. marts 1971 af dens »internt informationsblad — personalenyt«, som indeholdt dens beslutning af 26. februar 1971 »vedrørende udøvelsen af de beføjelser, som af tjenestemandsvedtægten er tillagt ansættelsesmyndigheden etc.« Den påberåber sig art. 7 i denne beslutning, hvorefter »afdelingscheferne i generaldirektoratet for personale og administration inden for deres respektive kompetenceområder udøver de beføjelser, som tilkommer ansættelsesmyndigheden, med hensyn til tjenestemænd i kategorierne A, B, C og D og gruppen L/A, ved artiklerne . . . 4 i bilag VII (til vedtægten) — udlandstillæg (specielle tilfælde) . . .« Det følger af dette, at chefen for afdelingen i det foreliggende tilfælde handlede inden for rammerne af sin kompetence, da han traf afgørelsen af 28. oktober 1971. Denne udgjorde, idet den bestemte, at en del af sagsøgerens løn skulle bortfalde, en akt, der indeholder et klagepunkt. Sagsøgerens lønseddel, som ligeledes er vedlagt sagens akter, viser tydeligt, at udlandstillæg ikke længere blev udbetalt efter 15. november 1971. Under trussel om retstab havde sagsøgeren således måttet indgive en klage eller en stævning senest medio februar 1972. Brevet af 22. december 1972 udgjorde ingen klage; det var ganske vist stilet til chefen for afdelingen, men efter artikel 2 i ovennævnte generelle beslutning af 26. februar 1971 »udøver Kommissionen de beføjelser, som vedtægten har tillagt ansættelsesmyndigheden, med hensyn til tjenestemænd af kategorierne A, B, C og D og gruppen L/A ved artiklerne . . . 90 — afgørelse efter ansøgning eller klage«. Klagen kan i øvrigt ikke admitteres, selv om dette brev må anses for en klage, idet stævningen i dette tilfælde under hensyn til de frister, som er foreskrevet i vedtægtens artikel 91, måtte være indgivet senest i april 1972.
Sagsøgeren svarer, at en klage også må kunne indgives ad tjenestevejen, dvs. stiles direkte til ophavsmanden til den akt, den drejer sig om. Hun bestrider, at der har fundet delegation af afgørelsesmyndigheden sted med hensyn til bortfald af udlandstillæg.

Præmisser

1 Klagen, som blev indgivet til justitskontoret den 3. august 1972, går først ud på at opnå ophævelse af den stiltiende beslutning om afslag, som sagsøgeren finder følger af Kommissionens tavshed vedrørende klagen af 5. april 1972;

2 den går desuden ud på at opnå Domstolens konstatering af, at bortfaldet af sagsøgerens udlandstillæg var retsstridigt, og at Kommissionen er forpligtet til at udbetale sagsøgeren de beløb, som påstås at være tilbageholdt med urette;

3 I et indlæg om formaliteten har Kommissionen i henhold til procesreglementets artikel 91 fremsat en indsigelse gående ud på, at klagen ikke kan admitteres på grund af for sen indgivelse;

4 den gør gældende, at skrivelsen af 28. oktober 1971 fra chefen for personaleafdelingen, som konstaterer, at sagsøgeren ikke længere opfylder betingelserne for ydelse af udlandstillæg såvel som det faktiske bortfald af dette udlandstillæg, som for første gang fik virkning på lønsedlen den 15. november 1971, udgjorde akter, der indeholder et klagepunkt i henhold til tjenestemandsvedtægtens art. 91, således at sagsøgeren, under trussel om retstab, skulle have indgivet administrativ klage eller stævning senest i februar 1972;

5 hun har imidlertid undladt at gøre dette, og brevet af 22. december 1971, der var stilet til chefen for afdelingen og ikke til den myndighed, der havde ansættelseskompetencen, kan ikke betragtes som en klage;

6 dersom man alligevel antager, at det udgjorde en klage, måtte sagsøgeren senest i april 1972 have indgivet stævning med hensyn til den stiltiende beslutning om afslag, som fremgik af Kommissionens to måneder lange tavshed vedrørende dette brev.

7 Indsigelsen må vurderes i lyset af artiklerne 90 og 91 i tjenestemandsvedtægten, således som de var udformet på tiden for de omtvistede foranstaltninger — nedenfor benævnt »tidligere artikel 90« og »tidligere artikel 91« —, og således uden hensyntagen til de ændringer, som blev foretaget ved Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF), nr. 1473/72 af 30. juni 1972 (JO nr. L 160, p. 1), og som trådte i kraft i henhold til denne forordnings artikel 90 den 1. juli 1972;

8 skrivelsen af 28. oktober 1971 udgjorde en akt, der indeholder et klagepunkt, i henhold til tidligere artikel 91, stk. 1, i vedtægten;

9 det er fejlagtigt, når sagsøgeren indvender, at denne skrivelse, som i øvrigt ikke benyttede udtrykket »beslutning« eller formuleringen »beslutter«, ikke indeholdt noget element af en sådan art, at det kunne henlede hendes opmærksomhed på den pågældende foranstaltnings definitive karakter;

10 ved at fastslå i skrivelsen, at »de i art. 4, stk. 3, i bilag VII til vedtægten foreskrevne betingelser ikke tillader . . . at De opretholder ret

til udlandstillæg«, og at »den vil bortfalde med virkning fra 1. oktober 1971«, har chefen for afdelingen i klare og ubetingede formuleringer truffet en for sagsøgeren bebyrdende foranstaltning;

11 sagsøgeren har ikke gjort brug af de muligheder, hun rådede over med hensyn til skrivelsen af 28. oktober 1971, nemlig enten direkte at indgive stævning inden for den i stk. 2, 1. led i tidligere artikel 91 i vedtægten foreskrevne frist, eller at holde retten til at anlægge sag i live ved at indgive administrativ klage til den myndighed, der har ansættelseskompetencen i henhold til tidligere artikel 90 i vedtægten;

12 brevet af 22. december 1971 udgjorde ingen klage, idet sagsøgeren ikke selv havde til hensigt at tillægge det en sådan karakter, hvilket især fremgår af det forhold, at hun ikke har stilet det til den myndighed, der har ansættelseskompetencen, og at hun har indgivet klage til denne myndighed i henhold til tidligere artikel 90 i vedtægten ved sit brev af 5. april 1972 til Kommissionens formand;

13 sagsøgerens ret til at anfægte afgørelsen af 28. oktober 1971 ved Domstolen udløb derfor med udgangen af januar måned 1972;

14 selv om det i henhold til tidligere artikel 90 i vedtægten var tilladt hende, til enhver tid at indgive klage til den myndighed, der har ansættelseskompetencen, hvilket hun har gjort ved sit brev af 5. april 1972, kunne en sådan klage imidlertid ikke genoplive hendes ret til at anlægge sag;

15 skrivelsen af 14. januar 1972 fra chefen for afdelingen, som var af rent bekræftende karakter, kan ikke tages i betragtning ved beregningen af de frister, der her er tale om;

16 klagen må således, idet den er for sent indgivet, afvises fra realitetsbehandling.

Angående sagsomkostningerne

17 sagsøgeren har ikke fået medhold i sin klage;

18 efter procesreglementets artikel 69, § 2 skal den part, der taber sagen, dømmes til at afholde sagsomkostningerne;

19 i henhold til procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne imidlertid selv de af dem afholdte udgifter i forbindelse med klager fra Fællesskabernes ansatte.

På grundlag af disse Præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne,
efter at den refererende dommer har aflagt rapport,
efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg,
efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse,
under henvisning til protokollen vedrørende statutten for Det europæiske økonomiske Fællesskabs Domstol,
under henvisning til vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber, især dens artikler 90 og 91, således som de var formuleret den 1. juli 1972,
under hensyn til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol, især dets artikler 69, 70 og 91,
udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand, følgende:

1. **Klagen afvises som uantagelig til realitetsbehandling.**

2. **Hver af parterne bærer de af dem afholdte udgifter.**

Pescatore Monaco Kutscher

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg, den 8. februar 1973.

Justitssekretæren
A. Van Houtte

Formanden for anden afdeling
P. Pescatore