# DOMSTOLENS KENDELSE (Anden Afdeling)
3. marts 1999 *

I sag C-315/97 P,

**Diego Echauz Brigaldi, César Montoliu García, María Jesús Ruíz Monroy, Carmen Ochoa de Michelena, Maria Carmen Labrador Rubio** og **Leopoldo Fabra Utray**, tjenestemænd ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved advokat Ramón García-Gallardo Gil-Fournier, Burgos og Madrid, og med valgt adresse i Bruxelles hos advokatfirmaet J. og B. Cremades et associés, Avenue Louise 391,

appellanter,

angående appel af dom afsagt den 9. juli 1997 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Fjerde Afdeling) i sag T-156/95 (Echauz Brigaldi m.fl. mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 509), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af dommen,

de andre parter i appelsagen:

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved juridisk konsulent Julian Curral, som befuldmægtiget, bistået af advokat José Rivas Andrés, Madrid, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: spansk.

**José Luis Buendía Sierra, Victoria Pagadigorria Wicke, Miguel Abellán López, Immaculada Gil Tardón, Antonio García Velázquez, Carmen Casado Salinas, Diego González Marín, Eva María Rasines Martín** og **Julio Vizcarra Soriano**, tjenestemænd ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber,

sagsøgere i første instans,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. Hirsch (refererende dommer), og dommerne G. F. Mancini og R. Schintgen,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

## Kendelse

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. september 1997 har Echauz Brigaldi, Montoliu García, Fabra Utray, Ruíz Monroy, Ochoa de Michelena og Labrador Rubio under henvisning til artikel 49 i EF-statutten for Domstolen og de tilsvarende bestemmelser i EKSF-statutten og Euratom-statutten for

Domstolen iværksat appel til prøvelse af dom afsagt den 9. juli 1997 af Retten i Første Instans i sag T-156/95 (Echauz Brigaldi m.fl. mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 509, herefter »den appellerede dom«), for så vidt appellanterne herved ikke fik medhold, navnlig i deres påstand om annullation af Kommissionens afgørelser af 2. maj 1995, hvorved Kommissionen afslog at bevilge appellanterne tjenestefrihed med henblik på deltagelse i valg samt rejsedage, således at de kunne udøve deres stemmeret i Spanien, hvor de havde opretholdt deres officielle bopæl, og hvortil de begav sig i anledning af valget til Europa-Parlamentet i juni 1994.

2 Det fremgår af den appellerede dom, at appellanterne, der alle er tjenestemænd ved Kommissionen og spanske statsborgere, havde ansøgt om tjenestefrihed samt rejsedage med henblik på at afgive stemme i Spanien ved valget til Europa-Parlamentet den 12. juni 1994. Efter at appellanterne i slutningen af september 1994 havde erfaret, at de dage, de havde anvendt med henblik på at afgive stemme i Spanien, ikke var blevet taget i betragtning som tjenestefrihed med henblik på deltagelse i valg og heller ikke som rejsedage, indgav de klager i henhold til artikel 90, stk. 2, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter »vedtægten«).

3 Ved skrivelse af 8. maj 1995 afviste Kommissionen klagerne. Den anførte navnlig, at det fremgik af oplysninger, som den havde modtaget fra den konsulære afdeling ved Spaniens Ambassade i Belgien, at spanske statsborgere, der har bopæl i udlandet, her Belgien, kan stemme pr. brev, såfremt de lader sig opføre på en af konsulatet ført liste over »udlandsvælgere« (den såkaldte »Censo Electoral de Residentes Ausentes«, herefter »CERA«). Ifølge de nævnte oplysninger medfører dette, at de pågældende slettes fra valglisterne for personer med bopæl i Spanien og får ret til direkte at modtage en stemmeseddel i forbindelse med alle valg, der finder sted i Spanien, med undtagelse af kommunalvalg, for hvilke der gælder en særlig ordning. Følgelig kunne en vælger, der ønsker det, brevstemme fra sin bopæl uden for Spanien. Kommissionen afslog på dette grundlag at bevilge appellanterne yderligere tjenestefrihed i form af tjenestefrihed af den nævnte art og/eller rejsedage.

4 Kommissionen fremhævede i denne forbindelse, at en tjenestemand ved Kommissionen i henhold til vedtægtens artikel 20 er forpligtet til at tage bopæl på sit tjenestested. Tjenestefrihed til rejser til oprindelseslandet bevilges med henblik på at give en tjenestemand mulighed for at udøve sin stemmeret i tilfælde, hvor dette ikke kan ske på tjenestestedet. En tjenestemand kan dog altid ansøge om tjenestefrihed i form af årlig ferie med henblik på deltagelse i valg på stedet, såfremt han ønsker det.

5 I øvrigt kunne Kommissionen ikke lægge vægt på det af appellanterne anførte, hvorefter forpligtelsen til at lade sig registrere på konsulatet for deres bopælssted i Belgien stred mod artikel 12, litra b), i protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter (herefter »protokollen«). Artikel 12, litra b), kunne kun antages at vedrøre bestemmelser om indvandringsrestriktioner og om ret til at tage bopæl og angik ikke spørgsmål om registrering på et konsulat og om retsvirkningerne heraf.

6 Endelig anførte Kommissionen, at den omstændighed, at andre institutioner måske gennemfører Administrationschefkollegiets afgørelse nr. 201/92 vedrørende tjenestefrihed med henblik på deltagelse i valg (herefter »afgørelse nr. 201/92«) på anden måde og bevilger deres personale tjenestefrihed med henblik på stemmeafgivning på hjemstedet, således som appellanterne havde gjort gældende, ikke kunne svække grundlaget for Kommissionens konsekvente anvendelse af denne afgørelse, som anvendes uden forskel på hele Kommissionens personale.

7 Efter at Kommissionen på det nævnte grundlag havde afvist klagerne, anlagde appellanterne sag ved Retten, hvorunder de fremsatte fire anbringender, hvoraf de to er relevante for appelsagen, nemlig anbringendet om, at der var anlagt et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til de faktiske og retlige omstændigheder, og anbringendet om, at der var sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

8 Om det første anbringende bemærkede Retten, i præmis 35 i den appellerede dom, at det af appellanterne anførte, hvorefter protokollens artikel 12, litra b), giver tjenestemænd i Fællesskaberne ret til at opretholde deres officielle bopæl i hjemlandet, således at appellanterne ikke var forpligtet til at tage bopæl i Belgien med henblik på at kunne brevstemme, var udtryk for en forkert fortolkning af protokollen. Det måtte netop antages at være, fordi tjenestemænd i henhold til vedtægtens artikel 20 har pligt til at tage bopæl på tjenestestedet eller i en passende afstand herfra, at de er fritaget for indvandringsrestriktioner og bestemmelser om registrering af udlændinge, således at det bliver lettere for dem at etablere sig i en hvilken som helst medlemsstat. Protokollens artikel 12, litra b), måtte således antages i det væsentlige at vedrøre forholdet mellem den enkelte tjenestemand og den stat, hvor han gør tjeneste, men ikke forholdet mellem den enkelte tjenestemand og hans hjemstat. Retten lagde herefter til grund, at appellanterne ikke havde godtgjort, at forpligtelsen til at lade sig registrere på vedkommende spanske konsulat som forudsætning for at kunne brevstemme havde nogen betydning for spørgsmålet om registreringsfritagelsen i henhold til protokollens artikel 12, litra b), i forhold til de belgiske myndigheder.

9 Retten bemærkede herefter, i præmis 36 i den appellerede dom, at appellanterne intet havde fremlagt til støtte for det af dem anførte, hvorefter deres optagelse med henblik på at kunne brevstemme i det af det spanske konsulat førte register havde påført dem en skattemæssig samt ikke-økonomisk skade.

10 Retten bemærkede endvidere, i præmis 37 i den appellerede dom, at ingen af appellanterne havde været udsat for praktiske problemer af den art, som spanske statsborgere angiveligt udsættes for, når de udøver deres stemmeret i Bruxelles, idet appellanterne af egen fri vilje havde valgt ikke at lade sig opføre på CERA.

11 Om det andet anbringende, hvorved appellanterne havde gjort gældende, at de var blevet udsat for forskelsbehandling, idet der ikke var nogen ensartet praksis i samtlige fællesskabsinstitutioner, for så vidt angår gennemførelsen af afgørelse nr. 201/92 bemærkede Retten, i præmis 48 i den appellerede dom, at der i sagen var spørgsmål om en form for tjenestefrihed, som den pågældende institution bevilger af velvilje, hvorimod der ikke foreligger nogen retlig forpligtelse i medfør af ved-

tægten. Under henvisning til Domstolens dom af 18. januar 1990 i de forenede sager C-193/87 og C-194/87 (Maurissen og Union syndicale mod Revisionsretten, Sml. I, s. 95, præmis 26 og 27) fastslog Retten, at Kommissionen i det mindste i et tilfælde som det foreliggende ikke var forpligtet til at sikre, at dens tjenestemænd og øvrige ansatte behandles på samme måde som tjenestemændene ved Rådet og ved Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Den omstændighed, at tjenestemænd ved andre institutioner havde fået bevilget den pågældende tjenestefrihed, kunne derfor ikke anses for en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

12 Retten bemærkede endvidere, i præmis 49 i den appellerede dom, at appellanterne ikke havde kunnet dokumentere, at tjenestefrihed og rejsedage var blevet bevilget til tjenestemænd, hvis nationale ordninger var sammenlignelige med ordningen i Spanien, med henblik på rejse til hjemlandet, hvorfor det måtte lægges til grund, at Kommissionen ikke havde behandlet ensartede situationer forskelligt, uden at denne behandling var objektivt begrundet.

13 Retten frifandt herefter Kommissionen.

14 Appellanterne har under appelsagen nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

15 Til støtte herfor har appellanterne fremsat to anbringender, hvorved de for det første gør gældende, at der er truffet afgørelse i strid med fællesskabsretten, idet Retten åbenbart har fortolket og anvendt den gældende fællesskabsretlige ordning forkert, og for det andet, at der er truffet afgørelse i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling.

16 Hvad nærmere angår det første anbringende har appellanterne anført, at det følger af vedtægtens artikel 20, sammenholdt med protokollens artikel 12, litra b), at en tjenestemand i Fællesskaberne skal have mulighed for i praksis at tage bopæl i det

land, hvor tjenestestedet er beliggende, selv om den formelle eller officielle bopæl i hjemlandet opretholdes. Begrebet »bopæl« i vedtægten skal følgelig forstås således, at der er tale om en sædvanlig eller faktisk bopæl, men ikke nødvendigvis den formelle bopæl. De tjenestemænd, der opretholder deres formelle bopæl i Spanien, og som ønsker at udøve den stemmeret, der tilkommer dem, har herved kun to valgmuligheder, der begge undergraver deres rettigheder. De må nemlig enten rejse til Spanien og i denne forbindelse afbryde deres arbejde i flere dage — uanset at dette ifølge de af Kommissionen på grundlag af afgørelse nr. 201/92 fastlagte regler ikke kan give anledning, at der bevilges tjenestefrihed — eller de må lade sig opføre på CERA, hvilket forudsætter, at de på vedkommende spanske konsulat i tjenestelandet først har ladet sig registrere som havende bopæl i udlandet, hvorefter de mister deres formelle bopæl i Spanien. Appellanterne gør herved gældende, at når de påtvinges at ændre deres formelle bopæl og at blive opført på CERA, udspringer ingen af disse forhold af spansk ret eller af fællesskabsretten, men er en følge af en praksis i Kommissionen, som ikke findes i andre institutioner som Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, der bevilger tjenestefrihed til tjenestemænd, der ønsker at udøve deres stemmeret i hjemlandet.

17 Hvad nærmere angår det andet anbringende gør appellanterne i første række gældende, at der er tale om en forskelsbehandling mellem tjenestemænd ved de forskellige institutioner. Selv om man går ud fra, at hver fællesskabsinstitution utvivlsomt har kompetence til at fastsætte regler for sine egne forhold, således at dette giver grundlag for at bevilge, henholdsvis afslå, tjenestefrihed til institutionens tjenestemænd af forskellige grunde, gælder der dog én vedtægt, der på ensartet måde fastlægger den ordning, som er gældende for fællesskabstjenestemænds tjeneste. Den omstændighed, at bestemmelsen vedrørende tjenestefrihed ikke udtrykkeligt omtaler tjenestefrihed med henblik på deltagelse i valg, kan ikke ændre det forhold, at såvel de reale hensyn bag som ordlyden af de enkelte konkrete bestemmelser (jf. navnlig artikel 5, stk. 3, hvorefter tjenestemænd, der tilhører samme kategori, er undergivet de samme karrierevilkår) tilsiger, at princippet om forbud mod forskelsbehandling af tjenestemænd overholdes.

18 Appellanterne anfører, at dette princip er blevet fulgt i praksis i en lang række sager vedrørende ulige vilkår, som tjenestemænd har været udsat for, navnlig i henseende til sprog (Rettens dom af 9.2.1994, sag T-109/92, Lacruz Bassols mod Domstolen, Sml. Pers. II, s. 105), evnen til at varetage opgaverne i forbindelse med en

stilling (Rettens dom af 5.2.1997, sag T-211/95, Petit-Laurent mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 57) og adgang til at komme i betragtning til en stilling (Rettens dom af 11.7.1996, sag T-146/95, Bernardi mod Parlamentet, Sml. II, s. 769). I ingen af de pågældende tilfælde er der blevet lagt vægt på, om vedkommende var ansat i en bestemt institution. De i nærværende sag omhandlede forskellige vilkår for spanske tjenestemænd, der er ansat i forskellige institutioner, forekommer i alle henseender uforståelige.

19 Appellanterne gør endvidere gældende, at der udøves en forskelsbehandling inden for Kommissionen mellem tjenestemænd af forskellige nationaliteter. Selv om man gik ud fra, at spanske tjenestemænds situation er enestående og ikke ganske kan sammenlignes med, hvad der gælder nogen anden valgordning, er forholdet det, at den spanske ordning med stemmeafgivning ved konsulatets mellemkomst som følge af de vanskeligheder og mangler, den indebærer, i lighed med ordningerne i Portugal, Frankrig og Italien undergraver muligheden for at udøve stemmeret, idet denne borgerret begrænses ikke alene for tjenestemænd i Fællesskaberne, men også for alle andre spanske statsborgere, der er opført på CERA.

20 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og om, at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Hvad angår det første anbringende har Kommissionen gjort gældende, at appellanternes sondring mellem »sædvanlig eller faktisk bopæl« og »formel bopæl« ganske savner fællesskabsretligt grundlag. Der er tale om et og samme begreb. Man kan ikke have formel eller officiel bopæl et sted uden faktisk at være bosat dér. I fællesskabsretten er bopælsbegrebet et retligt begreb, der er baseret på faktiske forhold.

22 Om det andet anbringende har Kommissionen gjort gældende, at det savner relevans for appellanterne for så vidt angår spørgsmålet om forskelsbehandling institutionerne imellem at henvise til dommene i sagerne Lacruz Bassols mod Dom-

stolen, Petit-Laurent mod Kommissionen og Bernardi mod Parlamentet, idet disse domme ikke angik princippet om ligebehandling af tjenestemænd i forskellige institutioner, men anvendelsen af ligebehandlingsprincippet inden for en enkelt institution. Denne praksis er ikke i modstrid med og underkender heller ikke den praksis, der fremgår af dommen i sagen Maurissen og Union syndicale mod Revisionsretten, som Retten henviste til. Følgelig er Kommissionen ikke forpligtet til at give sine tjenestemænd nøjagtigt de samme vilkår, der gives tjenestemænd ved Rådet eller ved Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

23 Hvad angår spørgsmålet om forskelsbehandling inden for Kommissionen har Kommissionen blot anført, at appellanterne intet har fremført, der afsvækker rigtigheden af Rettens antagelse, hvorefter Kommissionen ikke behandlede ensartede situationer forskelligt, uden at denne behandling var objektivt begrundet.

24 Er det åbenbart, at en appel skal afvises eller forkastes, kan Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 119 når som helst ved begrundet kendelse afvise eller forkaste appellen.

**Det første anbringende**

25 Med det første anbringende gør appellanterne gældende, at Retten har truffet afgørelse i strid med fællesskabsretten, idet dens fortolkning af afgørelse nr. 201/92 strider mod vedtægtens artikel 20 og protokollens artikel 12, litra b).

26 I henhold til vedtægtens artikel 57 kan der i undtagelsestilfælde efter anmodning bevilges en tjenestemand særlig tjenestefrihed. De nærmere regler om denne form for tjenestefrihed er fastsat i bilag V til vedtægten. Heri omtales ikke tjenestefrihed med henblik på deltagelse i valg.

27 Den 18. december 1991 vedtog Administrationschefkollegiet afgørelse nr. 201/92. Ifølge dennes afsnit 1 kan der bl.a. bevilges tjenestefrihed til tjenestemænd og øvrige ansatte, der rejser til et valgsted i forbindelse med valg til Europa-Parlamentet, forudsat at valgstedet ligger i en afstand af mindst 200 km fra tjenestestedet. Ifølge afgørelsens andet afsnit fastsættes antallet af rejsedage på grundlag af afstanden mellem tjenestestedet og valgstedet. Det fremgår dog af afgørelsens tredje afsnit, at der ikke kan bevilges tjenestefrihed og i givet fald rejsedage, såfremt der kan afgives brevstemme eller stemmes på en spansk diplomatisk eller konsulær repræsentation, idet tjenestemændenes og de øvrige ansattes mulighed for at udøve deres stemmeret ved andre valg ikke må ændres.

28 I en rundskrivelse af 24. januar 1992 meddelte Kommissionen, at den nævnte afgørelse fandt anvendelse med virkning fra den 1. januar 1992.

29 Det fremgår af de nævnte bestemmelser, at vedtægten ikke fastlægger nogen ret for tjenestemænd og øvrige ansatte til tjenestefrihed i forbindelse med deltagelse i valg. På grundlag af afgørelse nr. 201/92 bevilger institutionerne dog tjenestefrihed til tjenestemænd og øvrige ansatte, der rejser til et valgsted, såfremt der ikke kan stemmes pr. brev eller på vedkommende diplomatiske eller konsulære repræsentation, uden at dette bliver til hinder for de pågældendes mulighed for at udøve deres stemmeret ved andre valg.

30 Retten bemærkede, i præmis 1 og 58 i den appellerede dom, at Kongeriget Spanien giver spanske statsborgere, der har bopæl i udlandet, mulighed for at lade sig registrere på vedkommende konsulat og for derefter at brevstemme, uden at dette bliver til hinder for de pågældendes mulighed for at udøve deres stemmeret ved andre valg. I præmis 37 lagde Retten endvidere til grund, at appellanterne ikke

havde været udsat for praktiske problemer af den art, som spanske statsborgere ifølge dem udsættes for, når de udøver deres ret til at stemme pr. brev. Følgelig må det fastslås, at der savnedes grundlag for nogen tjenestefrihed for appellanterne som den, de forlangte.

31 Der var dermed intet retligt grundlag for appellanternes krav, hvorfor der ikke kan lægges vægt på det af dem under henvisning til vedtægtens artikel 20 og protokollens artikel 12, litra b), anførte.

32 Det første anbringende må herefter forkastes.

## Det andet anbringende

33 Med det andet anbringende gør appellanterne gældende, at Retten har truffet afgørelse i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet det savnede grundlag for Retten at antage, at der ikke forelå nogen forskelsbehandling mellem spanske tjenestemænd ved de forskellige fællesskabsinstitutioner og mellem tjenestemænd af forskellig nationalitet inden for Kommissionen.

34 Det bemærkes herom, at formålet med afgørelse nr. 201/92 var i højere grad at præcisere vilkårene for tjenestefrihed med henblik på deltagelse i valg og i tilfælde af, at afgørelsen blev gennemført, at harmonisere de forskellige institutioners praksis på dette område, men appellanterne kan ikke støtte ret på den ene omstændighed, at nogle institutioner i givet fald bevilger tjenestefrihed med henblik på

deltagelse i valg i et omfang, der går ud over afgørelsen. Det fremgår således af Domstolens praksis (jf. dommen i sagen Maurissen og Union syndicale mod Revisionsretten, præmis 26 og 27), at for så vidt der ikke består en retlig forpligtelse, kan foranstaltninger, der beror på institutionernes eget initiativ, ikke påberåbes til støtte for et anbringende om, at ligebehandlingsprincippet er tilsidesat.

35 Hvad angår det af appellanterne anførte, hvorefter Kommissionen internt har gjort sig skyldig i forskelsbehandling af tjenestemænd af forskellig nationalitet, bemærkes blot, at appellanterne har erkendt, at den spanske valgordning ikke er sammenlignelig med valgordningen i nogen anden medlemsstat, og at appellanterne ifølge, hvad Retten har lagt til grund, ikke har været udsat for praktiske problemer i forbindelse med stemmeafgivning pr. brev som dem, de har henvist til.

36 Det andet anbringende må følgelig forkastes.

37 Appellen bør herefter forkastes i medfør af procesreglementets artikel 119.

## Sagens omkostninger

38 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne selv deres egne omkostninger i tvister mellem dem og deres ansatte, men i henhold til artikel 122 finder artikel 70 ikke anvendelse ved appel iværksat af tjenestemænd eller øvrige ansatte ved institutionerne. Appellanterne har tabt appelsagen og bør herefter dømmes til in solidum at betale dens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

**1) Appellen forkastes.**

**2) Appellanterne betaler sagens omkostninger in solidum.**

Således bestemt i Luxembourg den 3. marts 1999.

R. Grass — G. Hirsch

Justitssekretær — Formand for Anden Afdeling