FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 12. OKTOBER 1978 [1]

Høje Ret.

Den sag, jeg i dag skal tage stilling til, vedrører et krav om bosættelsespenge, hvorom der i artikel 5 i bilag VII til tjenestemandsvedtægten bestemmes følgende, idet jeg kun citerer de her relevante afsnit:

»En fastansat tjenestemand, der .... kan bevise, at han for at opfylde forpligtelserne i henhold til artikel 20 i vedtægten har måttet skifte bopæl, har krav på bosættelsespenge; disse udgør to måneders grundløn for tjenestemænd, som har ret til husstandstillæg ...

Et tilsvarende beløb udbetales ved flytningen til et nyt tjenestested til den tjenestemand, der må skifte bopæl for at opfylde pligterne i henhold til artikel 20 i vedtægten.

....

Bosættelsespengene udbetales, når det er bevist, at tjenestemanden — og hvis han har ret til husstandstillæg, også hans familie — har taget bopæl på det sted, hvor han gør tjeneste.

Hvis en tjenestemand, som har ret til husstandstillæg, tager bopæl uden sin familie på tjenestestedet, får han kun halvdelen af den godtgørelse, han normalt ville være berettiget til: den anden halvdel får han udbetalt, når hans familie flytter til tjenestestedet, såfremt de i artikel 9, stk. 3, nedenfor foreskrevne frister er overholdt. Hvis tjenestemanden, inden hans familie er flyttet til tjenestestedet, skal gøre tjeneste på det sted, hvor familien har bopæl, er han ikke af den grund berettiget til bosættelsespenge.«

Angående sagens faktiske omstændigheder kan anføres følgende:

Sagsøger, der er nederlandsk statsborger, havde i 1975 bopæl i Bruxelles sammen med sin familie og var dér ansat som tjenestemand i lønklasse B1 ved Kommissionen. Som tjenestemand ved generaldirektoratet for Transport var han udstationeret til personaleudvalgets sekretariat, som henhører under generaldirektoratet for Personale og administration.

Med virkning fra 1. august 1975 blev han *efter egen ansøgning* forflyttet til Det fælles Forskningscenter i Petten (Nederlandene). Med henblik herpå traf personaledirektøren den 11. september 1975 en beslutning, hvorefter forflyttelsen først skulle gælde for et tidsrum af seks måneder fra 1. august 1975. Efter sagsøgers ønske blev forflyttelsen ved personaledirektørens beslutning af 24. januar 1976 forlænget med yderligere seks måneder, altså til 31. juli 1976. Inden udløbet af dette tidsrum udtrykte sagsøger i en skrivelse af 22. marts 1976 ønske om atter at vende tilbage til Bruxelles. Han angav som begrundelse herfor, at hans private forhold havde stabiliseret sig. og at det var ham magtpåliggende at få interessantere arbejde. Denne anmodning blev efterkommet mundtligt med den virkning, at sagsøger fra 17. maj 1976 atter blev beskæftiget i Bruxelles. Personaledirektøren traf en formel beslutning herom den 24. maj 1976.

For så vidt angår de økonomiske følger af disse retsakter, skal det nævnes, at sagsøger fra 5. august 1975 — hvilket var tidspunktet for hans flytning fra Bruxelles til Petten — ikke længere fik udlandstillæg i henhold til artikel 4 i bilag VII til tjenestemandsvedtægten under hensyn til hans nederlandske statsborgerskab og det forhold, at han fra denne dato havde bopæl i Nederlandene.

1 — Oversat fra tysk.

Sagsøger fik udbetalt dagpenge for perioden fra 1. til 5. august 1975 samt rejse- og flytteudgifter for flytning fra Petten. Desuden blev sagsøgers udgifter i forbindelse med hans flytning fra Petten til Bruxelles godtgjort. Derimod var der først vanskeligheder med hensyn til den besættelsesgodtgørelse, som sagsøger gjorde krav på, fordi han havde lejet et hus i Petten og havde bosat sig der — øjensynligt med et barn; hans kone og et barn blev tilbage i Bruxelles. Godtgørelsen blev først afslået under henvisning til, at forflyttelsen kun skulle gælde for et tidsrum af seks måneder. Imidlertid blev den udbetalt den 26. februar 1976, efter af forflyttelsen var blevet forlænget.

Der opstod desuden vanskeligheder angående endnu en bosættelsesgodtgørelse, som sagsøger ansøgte om den 31. maj 1976 med henblik på sin tilbageflytning fra Petten til Bruxelles (Overijse). Udbetalingen heraf blev afslået allerede ved en skrivelse af 30. juni 1976 fra chefen for afdelingen for Personlige rettigheder og privilegier. Afslaget blev også opretholdt — i modificeret form — efter at sagsøger den 16. september 1976 havde indgivet en formel ansøgning i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90. Ifølge en skrivelse af 21. januar 1977 fra personaledirektøren er dette i overensstemmelse med fast administrativ praksis; ifølge skrivelsen ydes der ikke bosættelsespenge, når den sandsynlige varighed af en forflyttelse udgør mindre end et år. Administrationen erklærede sig imidlertid rede til at godtgøre faktisk opståede og beviste udgifter indtil et beløb svarende til de i artikel 5 i bilag VII til tjenestemandsvedtægten fastsatte bosættelsespenge. Det kom dog ikke så vidt, da sagsøger ikke kunne fremskaffe de nødvendige beviser.

Derefter indgav han den 20. april 1977 en formel administrativ klage til ansættelsesmyndigheden. Da han ikke fik svar på denne klage, anlagde han endelig sag den 17. november 1977 ved Domstolen.

Sagsøger har nedlagt følgende påstande:

— den stiltiende afvisning af hans administrative klage af 20. april 1977 annulleres;

— personaledirektørens beslutning af 21. januar 1977 annulleres i det omfang, den afslår ydelse af en fast bosættelsesgodtgørelses;

— det statueres, at sagsøger har krav på den ovennævnte bosættelsesgodtgørelse fra datoen for hans bosættelse i Overijse, og Kommissionen dømmes til at betale denne godtgørelse;

— Kommissionen dømmes til at erstatte det tab, som sagsøger har lidt og endnu lider som følge af det forhold, at han ikke fik udbetalt bosættelsesgodtgørelsen den 17. maj 1976, dvs. Kommissionen dømmes til at betale renter af bosættelsesgodtgørelsen beregnet efter den lovmæssige rentesats fra ovennævnte.

Om disse påstande skal jeg anføre følgende:

Sagsøger påberåber sig til støtte for sit standpunkt først og fremmest ordlyden af den ovenfor citerede artikel 5 i bilag VII til tjenestemandsvedtægten. Denne bestemmelse opregner udtømmende betingelserne for ydelse af bosættelsespenge, nemlig forflyttelse til et nyt tjenestested og flytning af bopæl til opfyldelse af bopælspligten i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 20. For udbetalingen bestemmes kun, at der skal fremlægges bevis for bosættelsen; er dette sket, skal der udbetales en fast sum, mens de faktisk afholdte udgifter ikke må spille nogen rolle. I sagsøgers tilfælde er alle disse betingelser opfyldt, som det dels fremgår af den sidste afgørende beslutning om forflyttelse og dels af den uomtvistede kendsgerning, at han har lejet en lejlighed i omegnen af Bruxelles (Overijse). Derudover er der ikke plads for yderligere overvejelser, som f.eks. hensyntagen til de særlige omstændigheder ved hans tilfælde. I denne forbindelse må det ganske vist indrømmes, at forflyttelsen er blevet bragt til ophør efter sagsøgers

personlige ønske. Dette er imidlertid uden betydning, fordi tjenestemandsvedtægtens artikel 7 foreskriver en forflyttelse efter ansøgning, og en sådan begæring kan kun efterkommes, hvis den også er i tjenestens interesse. Sagsøger mener heller ikke, at det er korrekt at tale om en midlertidig forflyttelse og drage konsekvenser deraf. I virkeligheden gælder det for alle forflyttelser, at de medfører en uvis situation, da beslutninger af denne art til enhver tid kan omgøres. For så vidt angår vedtægten, er det afgørende kun forskellen mellem en forflyttelse ligegyldigt af hvilken art, hvorved der — i tilfælde af flytning af bopæl — skal udbetales bosættelsespenge, og et midlertidigt fravær fra tjenestestedet i henhold til en ordre om tjenesterejse, hvorved der skal betales dagpenge, da der ikke foreligger et nyt tjenestested. Under hensyn til de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag kan man i hvert fald ikke tale om en *foreløbig forflyttelse*, for sagsøger har forladt Bruxelles uden at have til hensigt at vende tilbage; han har opløst sit hjem i Bruxelles og er i Bruxelles blevet erstattet af en anden tjenestemand. Endelig er det efter sagsøgers mening også væsentligt for bedømmelsen af hans sag, at han fra sin bosættelse i Petten ikke længere fik udlandstillæg, og at han har fået betalt flytteudgifter i henhold til artikel 9 i bilag VII og dagpenge i henhold til artikel 10 i bilag VII, for hvilke det afgørende ligeledes er en flytning af bopælen af tjenstlige grunde.

Kommissionen bestrider denne argumentation. Ganske vist blev den opfattelse ikke gentaget under retsforhandlingerne — den har heller ingen støtte i vedtægten — at det afgørende er, hvor længe en forflyttelse har varet. I hvert fald er Kommissionen imod en rent automatisk anvendelse af de her omhandlede bestemmelser, som kun retter sig efter ordlyden, men mener, at der — ikke mindst af hensyn til en forsvarlig forvaltning af offentlige midler — må tages hensyn til alle omstændigheder i det enkelte tilfælde. Således kan det forekomme — hvilket faktisk er tilfældet i denne sag — at ved første øjekast bestående krav til syvende og sidst bortfalder, enten fordi man henholder sig til billighedsbetragtninger eller henviser til princippet om misbrug af rettigheder. I det foreliggende tilfælde er det i denne forbindelse navnlig væsentligt, at forflyttelsen var *en retsakt, som udelukkende var udslag af omsorgspligten*, og som *ikke* var motiveret af hensyn til *tjenstlige synspunkter*. Det var nødvendigt hurtigt at fjerne sagsøger fra Bruxelles — i denne forbindelse blev der naturligvis blot hentydet til situationen — på grund af familiemæssige vanskeligheder for at redde ham fra en truende fare. Med henblik herpå blev han sammen med sin stilling forflyttet til Petten, hvor dér ikke fandtess nogen passende beskæftigelse for ham, men hvor de bestående sikkerhedsforanstaltninger ydede ham tilstrækkelig beskyttelse. Mens beslutninger om forflyttelse ellers er endelige, og i hvert fald med hensyn til varighed ikke er forbundet med personlige forhold, har man i sagsøgers tilfælde valgt en tidsbegrænset foranstaltning, altså en foreløbig forflyttelse. Dette skyldtes, at man på forhånd gik ud fra, at sagsøger efter en afspænding i situationen ville vende tilbage til Bruxelles, hvor familieforbindelserne — hans kone og et barn var blevet i Bruxelles — ikke var helt opgivet. Dette skete også før udløbet af den planlagte periode: Da situationen som forventet var blevet afspændt, blev forflyttelsen bragt til ophør før tiden, nemlig allerede i maj og ikke først i juli 1976. Når sagsøger imidlertid ikke vendte tilbage til familieboligen i Bruxelles, skyldtes det udelukkende, at familien i mellemtiden var blevet splittet på grund af anlæg af en skilsmissesag. Den i tjenestemandsvedtægten foreskrevne bosættelsesgodtgørelse omfatter dog med sikkerhed ikke en bosættelse, der er blevet nødvendig af *sådanne* grunde.

Hvad angår den foreliggende tvist er det hensigtsmæssigt først at henvise til

meningen og formålet med bosættelsesgodtgørelsen, således som det fremgår af den generelle sammenhæng mellem de tillæg, der skal ydes i henhold til tjenestemandsvedtægten. Deres funktion er ganske klart i tilfælde af bopælsskift, som er nødvendig af *tjenstlige* grunde, at give en vis kompensation for de udgifter, der som regel er forbundet med indflytning i en ny bolig. Derved forudsættes det, at en godtgørelse er *nødvendig* — Kommissionen henviser her med rette til tjenestemandsvedtægtens artikel 71, hvor der tales om afholdte udgifter; for at forenkle administrationen gives der dog afkald på hver gang at undersøge omfanget af de afholdte udgifter.

Jeg mener desuden, at det er klart, at man ikke, når henses til funktionen af bosættelsespengene og de andre godtgørelser, som sagsøger har henvist til (dagpenge, flytteudgifter, udlandstillæg), kan slutte, at fordi én godtgørelse ydes eller bortfalder, skal en anden godtgørelse nødvendigvis ydes. Det gælder navnlig for udlandstillægget, som sagsøger kunne oppevære, da han gjorde tjeneste i Bruxelles, men som måtte bortfalde på grund af hans statsborgerskab, da han gjorde tjeneste i Nederlandene. Tilsvarende må antages for ydelse af dagpenge indtil flytning af bopælen og for betaling af flytteudgifter.

På grundlag af disse betragtninger vil jeg ligeledes gerne fremhæve, at jeg ikke anser en rent automatisk anvendelse af vedtægtens bestemmelser, som slavisk følger ordlyden og altså lader mening og formål samt de særlige omstændigheder i de enkelte tilfælde ude af betragtning, for hensigtsmæssig. Vedtægtens bestemmelser er tydeligvis affattet med henblik på visse typiske normalsituationer. Hvis de foreliggende kendsgerninger afviger ganske betydeligt herfra, må det med hensyn til en retsforskrift, som naturligvis ikke kan tage hensyn til alle livets forhold, være muligt at tage dette i betragtning, og — enten fordi man anstiller almindelige billighedsbetragtninger eller tager begrebet misbrug af rettigheder i betragtning — undlade en subsumption, som ved første blik kunne være nærliggende.

Af væsentlig betydning er således i det foreliggende tilfælde de grunde, af hensyn til hvilke sagsøger næsten forhastet blev overflyttet — beslutningen herom blev først truffet senere — og kun fjernet fra Bruxelles for et bestemt, afgrænset tidsrum, og hvorfor man før tiden tillod hans tilbagevenden til dette sted, hvor en del af hans familie endnu boede.

Angående dette indrømmer sagsøger selv, at hans forflyttelse var kommet i stand af personlige grunde, og at han ikke har kunnet udføre meningsfyldt arbejde i Petten. I hans ansøgning om at blive forflyttet tilbage til Bruxelles nævnes det også udtrykkeligt, at hans private forhold har stabiliseret sig. Alt dette taler for rigtigheden af Kommissionens opfattelse, hvorefter den tidsbegrænsede forflyttelse var sket af familiemæssige grunde og ikke — som sagsøger har fremført under retsforhandlingerne — for at han efter nogen tid kunne blive klar over, om arbejdet i Petten interesserede ham. Meget taler også for, at man på forhånd havde haft til hensigt at lade sagsøger vende tilbage til Bruxelles, hvor hans kone øjensynligt var forblevet med et barn.

Under disse omstændigheder er det ikke forkert at nå frem til en rimelig behandling af det skete ved at hense til den betragtning, der er udtrykt i artikel 5, stk. 4 i bilag VII til tjenestemandsvedtægten i sætningen: »Hvis tjenestemanden, inden hans familie er flyttet til tjenestestedet, skal gøre tjeneste på det sted, hvor familien har bopæl, er han ikke af den grund berettiget til bosættelsespenge.« Det er faktisk nærliggende, at sagsøger kunne have handlet i overensstemmelse med princippet i denne bestemmelse. Når en sådan løsning — tilbagevenden til familiens bopæl — ikke blev aktuel for ham, skyldtes det rent personlige grunde, nemlig at det i mellemtiden

åbenbart var kommet til en splittelse af familien på grund af anlæg af en skilsmissesag. I et sådant tilfælde forekommer det mig fuldt ud forsvarligt, at sagsøgers arbejdsgiver nægter at yde økonomiske godtgørelser fra fællesskabsbugettet i form af bosættelsespenge under henvisning til, at disse godtgørelser kun har lidt eller intet at gøre med en godtgørelse for omkostninger, der er opstået af *tjenstlige grunde.*

Uden at det synes nødvendigt at belyse sagens omstændigheder yderligere kan jeg følgelig fastholde, at Kommissionen, ud fra ønsket om kun at anvende offentlige midler formålsmæssigt, med rette har afvist sagsøgers ansøgning om endnu en fast bosættelsesgodtgørelse efter at hans kortvarige forflyttelse fra Bruxelles til Petten var ophørt ved hans tilbagevenden til Bruxelles.

Jeg foreslår derfor, at sagsøgte frifindes, og at der træffes afgørelse vedrørende sagsomkostningerne i henhold til procesreglementets artikel 70.