DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 16. DECEMBER 1976 [1]

Maria Mascetti
mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Sag 2/76

Sammendrag

Tjenestemænd — tjenestefrihed af personlige årsager — ansøgningens begrundelse — institutionens frie skøn — straffesag mod en tjenestemand — omstændighed, som ikke kan inddrages under den tjenesteretlige stilling tjenestefrihed af personlige årsager

(Tjenestemandsvedtægtens artikel 40)

Institutionerne har et meget omfattende frit skøn både hvad angår vurderingen af, om de grunde, som anføres af den tjenestemand eller ansatte, der ønsker at få tjenestefrihed af personlige årsager, er berettigede, og vurderingen af, om bevilling af tjenestefriheden kan forenes med hensynet til tjenesten. Skønt tjenestefriheden efter institutionernes praksis kan bevilges af en lang række forskellige grunde, må det antages, at tjenestefrihed af personlige årsager ikke er det rette tjenesteretlige middel, hvor der er indledt straffesag mod en tjenestemand.

I sag 2/76

MARIA MASCETTI ansat ved anlægget i Ispra (Varese) ved Det fælles Atomforskningscenter, boende i Monvalle Turro (Varese), repræsenteret af advokat Ettore Maccapani, Varese, og med valgt adresse i Luxembourg på advokat Ernest Arendts kontor, Centre Louvigny, 34 B/IV, rue Philippe II,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Sergio Fabro, medlem af den juridiske tjeneste som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske konsulent Mario Cervino, Bâtiment CFL, place de la Gare,

sagsøgt,

1 — Processprog: Italiensk.

angående et krav om annullation af Kommissionens afgørelse af 11. august 1975 om afslag på tjenestefrihed af personlige årsager

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af: afdelingsformanden P. Pescatore, dommerne A. J. Mackenzie Stuart og A. Touffait,

generaladvokat: F. Caportorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, parternes påstande, samt deres søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder

Den italienske statsborger Maria Mascetti, som siden 1. marts 1961 havde gjort tjeneste ved Det fælles Atomforskningscenters (FAFC) anlæg i Ispra (Varese) som chefsekretær, mødte ikke på arbejde den 18. november 1974.

Den 14. december 1974 afsagde en undersøgelsesdommer ved undersøgelsesafdelingen — XV. kammer — ved Tribunale di Roma kendelse om fængsling af frk. Mascetti under henvisning til, at hun havde deltaget i politisk sammensværgelse med henblik på en voldelig omstyrtelse af statens sikkerhed.

Ved skrivelse af 9. januar 1975 meddelte direktionen ved anlægget i Ispra frøken Mascetti, at den i medfør af artikel 60 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte (tjenestemandsvedtægtens artikel 60) suspenderede udbetalingen af hendes løn, da hendes ubeføjede udeblivelse fra tjenesten ikke kunne fradrages i hendes årlige ferie, idet denne var opbrugt.

Ved skrivelse af 30. januar 1975 tilsendte advokat Ettore Maccapani, Varese, direktionen ved FAFC's anlæg i Ispra en anmodning, dateret den 22. december 1974, hvori frøken Mascetti i medfør af artikel 91 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte (tjenestemandsvedtægtens artikel 40) begærede et års tjenestefrihed af personlige årsager uden løn. Anmodningen var motiveret med, at der »forelå force majeure, nemlig retsforfølgning mod min person på grundlag af et påstået strafbart forhold af politisk karakter«, der hindrede hende i at møde på arbejde.

I sin ledsageskrivelse anførte advokat Maccapani nærmere, at der »for øjeblikket verserer en fængslingskendelse mod frøken Mascetti i en straffesag (af politisk natur), der er indledt af undersøgelsesdommeren ved Tribunale di Roma«.

Ved skrivelse af 20. februar 1975 meddelte direktøren for anlægget i Ispra frøken Mascetti, at han ikke kunne imødekomme hendes anmodning, »fordi den anførte begrundelse på ingen måde er tilstrækkelig til bevilling af tjenestefrihed af personlige årsager«.

Ved skrivelse af 6. marts 1975, registreret den 16. april, klagede frøken Mascetti i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2, gennem sin advokat til Kommissionen over denne afgørelse.

Ved rekommanderet brev af 1. oktober 1975 gav Kommissionen frøken Mascetti meddelelse om sin afgørelse af 11. august, hvori den bekræftede det afslag, der tidligere var givet af ledelsen af FAFC's anlæg i Ispra og erklærede sig enig i den heri givne begrundelse.

II — Skriftveksling

Den 6. januar 1976 har frøken Mascetti anlagt nærværende sag.

Skriftvekslingen er afviklet forskriftsmæssigt.

Domstolen (anden afdeling) har efter at have hørt generaladvokaten besluttet at undlade den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

III — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstand: Kommissionens afgørelse af 11. august 1975 annulleres med de heraf flydende retsvirkninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstand: frifindelse; sagsøgeren tilpligtes at betale omkostningerne.

IV — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender under skriftvekslingen

Sagsøgerinden har anført, at tjenestemandsvedtægtens artikel 40 bestemmer, at tjenestemanden i undtagelsestilfælde kan få tjenestefrihed af personlige årsager. Man kan vanskeligt forestille sig en mere personlig årsag og et større undtagelsestilfælde, end når en ansat søger orlov på grund af frihedsberøvelse.

Vedtægtens artikel 40 skaber ganske vist ikke nogen egentlig ret til tjenestefrihed men giver administrationen et frit skøn. Dette frie skøn bør imidlertid udøves som en relevant, logisk og motiveret vurdering af hensigtsmæssighed og lovlighed, både for så vidt angår de af sagsøgerinden påberåbte grunde som dem, der ligger til grund for selve afgørelsen.

I så henseende må det konstateres, at den anfægtede afgørelse indeholder et helt irrelevant udsagn, i hvert fald uacceptabelt, hvis afgørelsen skal være uafhængig, objektiv og selvstændig. For så vidt det i afgørelsen konstateres, at et positivt svar på anmodningen ville gøre det lettere for sagsøgerinden at unddrage sig fængslingen, løber den for øvrigt ud i en argumentation, der er fuldstændig irrelevant i forhold til de kriterier — de rent administrative hensyn i forhold til årsagens »personlige« karakter — på grundlag af hvilke den nødvendige afgørelse i medfør af vedtægtens artikel 40 skal tages.

Nærværende sag har hverken noget at gøre med sagsøgerindens fravær fra tjenesten fra den 18. november 1974 eller med den administrative og retssikrende afgørelse efter tjenestemandsvedtægtens artikel 60, som meddeltes sagsøgerinden ved skrivelse af 9. januar 1975. Anmodningen om tjenestefrihed af personlige årsager skal på ingen måde forstås som et svar på denne skrivelse: der kan ikke være nogen sammenhæng mellem afgørelsen i henhold til artikel 60 og den anmodning, som blev fremsat i medfør af

vedtægtens artikel 40. Henvisningen til sagsøgerindens »klart uberettigede udeblivelse fra tjenesten«, kan ikke være tilstrækkelig begrundelse for de trufne afgørelser, og da navnlig ikke af den anfægtede, idet denne begrundelse er absolut uvedkommende og mangler relevans for den tvist, som ansøgningen om tjenestefrihed af personlige årsager har givet anledning til.

Det frie skøn, som administrationen har med hensyn til tjenestefrihed af personlige årsager, giver den ikke ret til at træffe vilkårlig afgørelse eller til kun at give en skinbegrundelse.

Mangelen på gyldig grund til afslaget på sagsøgerindens anmodning bekræftes af, at Kommissionen forgæves har søgt efter argumenter. Skal man følge Kommissionen, er en udlandsrejse således en mere gyldig grund til tjenestefrihed af personlige årsager end beskyttelse af individets fysiske og peronlige frihed, når dette mødes med en sikkerhedsforanstaltning — og ikke en domfældelse — hvis grundlag blot er formodning, og hvis indhold er rent politisk.

Den anfægtede afgørelse virker så meget mere vilkårlig som den søges retfærdiggjort ved henvisning til, at sagsøgerinden unddrager sig efterforskning ved flugt, skønt en sådan handling end ikke rammes af den straffebestemmelse, som hun er sigtet efter.

Forvaltningens frie skøn består i en begrundet og velovervejet vurdering af hovedindholdet og berettigelsen af de påberåbte grunde, naturligvis inden for rammerne af »kravene til forvaltningens effektivitet.« Sidstnævnte faktor kunne dog bestemt ikke begrunde en afvisning af den ansøgte tjenestefrihed. Den anfægtede afgørelse anfører for øvrigt slet ikke, at tjenesten kunne blive skadet eller forstyrret i tilfælde af, at ansøgningen blev imødekommet. En selvfølgelig og almindelig henvisning til en bestemt betingelse er ikke tilstrækkelig til at legitimere en afgørelse.

Kommissionen har gjort gældende, at en foranstaltning i medfør af vedtægtens artikel 40 ved selve sin natur forudsætter et meget frit skøn, der udøves ud fra to hensyn: de personlige motiver, tjenestemanden påberåber sig til støtte for sin ansøgning, og hensynet til forvaltningens effektivitet. Tjenestemanden skal fremstille grundene til, at han har ansøgt om denne orlov, og ansættelsesmyndigheden skal undersøge disse grunde, hvorunder den fuldt ud udøver sit frie skøn. Selv om de påberåbte grunde forekommer berettigede, kan administrationen lovligt afvise ansøgningen alene på grundlag af kriteriet om tjenestens krav.

I praksis gives der tjenestefrihed af personlige årsager, dersom tjenestemanden skal studere, rejse til udlandet for at dygtiggøre sig eller af lignende årsager, på betingelse af, at han kan undværes i tjenesten. Motiver som sagsøgerindens kan ikke berettige til en sådan tjenestefrihed; denne konstatering er tilstrækkelig til at retfærdiggøre den anfægtede afgørelse.

Har nogen til hensigt at unddrage sig sit lands retslige efterforskning, gør han det på egen risiko og kan ikke gøre krav på at en fællesskabsinstitution billiger og godkender det. Rent praktisk kunne en foranstaltning vedtaget af disse grunde endog betragtes som en indirekte kritik af kriminalrettens afgørelse, idet fællesskabsmyndigheden — selv om det kun er på det interne, administrative plan — gør en ulovlig situation lovlig.

Hvad angår det anførte om, at sagsøgerinden med føje kunne unddrage sig efterforskningen, bemærker Kommissionen, at skønt en persons flugt, således som det forstås i straffeprocessen, ikke får skadelige følger for tiltalte, betyder dette dog ikke, at flugt ikke søges modvirket i Italiens retsorden. Den nationale ret er på ingen måde »indifferent« over for flugt. Under alle omstændigheder kan fængsling ikke være en gyldig grund til at få tjenestefrihed af personlige årsager; derfor ville det også være mærkeligt, om

den tjenestemand, der skjuler sig på grund af fængslingskendelse, skulle indtage en retsstilling, der mere fortjente overvejelse.

Sagsøgerindens tjenstlige forhold var allerede helt uregelmæssige, da hun indgav sin anmodning om tjenestefrihed af personlige årsager, idet hendes uberettigede udebliven gik tilbage til den 18. november 1974, dvs. til et tidspunkt, der ikke blot lå forud for ansøgningen men også for selve den begrundelse (fængslingskendelsen), hun påberåbte sig. Anvendelsen af vedtægtens artikel 60 indtil den 10. december, der sker ved beregning af de endnu ikke benyttede feriedage, var heller ikke en efterfølgende accept af hendes ukorrekte optræden over for sin arbejdsplads. Sagsøgerindens uberettigede udebliven, der allerede begyndte den 18. november 1974, kan derfor under ingen omstændigheder være omfattet af det i øvrigt uacceptable motiv, som hun har påberåbt sig for tiden efter den 14. december.

Sagsøgerindens søgsmål er i det væsentlige støttet på, at den anfægtede afgørelse overhovedet ikke er begrundet. Hertil må Kommissionen bemærke, at både italiensk forvaltningsret og domstolenes praksis imidlertid viser, at selv om begrundelsespligten er helt på sin plads, når en retsakt kan krænke den pågældendes rettigheder, svækkes dette krav, når den administrative foranstaltning som i nærværende sag er truffet i medfør af et frit skøn, og adressaten kun har en almindelig interesse i afgørelsen.

Skønt den anfægtede afgørelse blot bekræfter afgørelsen af 20. februar 1975 fra direktøren for anlægget i Ispra, efterlader den ingen tvivl vedrørende de grunde, der motiverede fællesskabsmyndighedens skøn, og som medførte, at den afviste sagsøgerinden ansøgning. Navnlig angiver afgørelsen klart, at Kommissionen ved at afslå at imødekomme en ansøgning om tjenestefrihed fra en person, mod hvem der var afsagt fængslingskendelse, og som indgav denne for at normalisere sin tjenesteretlige stilling, ikke ville indtage en holdning, hvis eneste virkning ville have været, at sagsøgerinden fik en fordel, som hverken var berettiget ud fra tjenestens hensyn eller hensynet til hende personligt, idet sagsøgerindens interesser her ikke kunne eller skulle beskyttes af administrationen.

Selv om afgørelsen af 20. februar 1975 skulle indeholde en ret kortfattet begrundelse, fremgår det dog af den, når den ses i forbindelse med sagsøgerindens ansøgning af 22. december 1974, at anbringendet om lovovertrædelsens politiske natur ikke kan lægges til grund, hverken som et tilfælde af force majeure, der hindrer sagsøgerinden i at indfinde sig på sit arbejde, eller som grundlag for tjenestefrihed af personlige årsager. Afgørelsen opfylder derfor også de kriterier for foranstaltningens begrundelse, der må antages at være nødvendige.

En henvisning til tjenestens krav ville kun have været nødvendig, såfremt administrationen, skøn den anså de af sagsøgerinden påberåbte grunde for ansøgningen for gyldige, skulle have anset sig forpligtet til at afvise denne under henvisning til tjenestens behov, men dette er ikke tilfældet her.

V — Mundtlige forhandlinger

I retsmødet den 27. oktober 1976 har parterne fremsat deres mundtlige indlæg og svaret på de af Domstolen stillede spørgsmål.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. december 1976.

Præmisser

1 I denne sag er der nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 11. august 1975, hvorved sagsøgerinden fik afslag på tjenestefrihed af personlige årsager.

2 Der er mellem parterne enighed om, at sagsøgerinden, der er italiensk statsborger og ansat ved Det fælles Forskningscenters anlæg i Ispra (Varese) som chefsekretær, ikke er mødt på arbejde fra den 18. november 1974, uden på daværende tidspunkt at give nogen forklaring;

ved skrivelse af 9. januar 1975 meddelte direktionen ved anlægget i Ispra sagsøgerinden, at den i medfør af artikel 60 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte (tjenestemandsvedtægtens artikel 60) suspenderede udbetalingen af hendes løn, da hendes ubeføjede udeblivelse fra tjenesten tidsmæssigt havde overskredet den årlige ferie, hun havde ret til;

3 ved skrivelse af 30. januar tilsendte advokat Ettore Maccapani, Varese, direktionen ved anlægget i Ispra en anmodning dateret den 22. december 1974, hvori sagsøgerinden i medfør af artikel 91 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte (tjenestemandsvedtægtens artikel 40) begærede et års tjenestefrihed af personlige årsager uden løn.

anmodningen var motiveret med, at der forelå »force majeure«, nemlig retsforfølgning mod hendes person på grundlag af et påstået strafbart forhold af politisk karakter«, der hindrede hende i at møde på arbejde;

i så henseende er det under sagens behandling blevet oplyst, at en undersøgelsesdommer ved Tribunale di Roma den 14. december 1974 har afsagt fængslingskendelse over sagsøgerinden for deltagelse i en politisk sammensværgelse med henblik på voldelig omstyrtelse af statens sikkerhed;

4 ved skrivelse af 20. februar 1975 meddelte direktøren for anlægget i Ispra sagsøgerinden, at han ikke kunne imødekomme hendes anmodning, fordi den anførte begrundelse på ingen måde var tilstrækkelig til bevilling af tjenestefrihed af personlige årsager;

ved skrivelse af 6. marts 1975, registreret den 16. april, klagede sagsøgerinden i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2 gennem sin advokat til Kommissionen over denne afgørelse;

ved skrivelse af 1. oktober 1975 gav Kommissionen sagsøgerinden meddelelse om sin afgørelse af 11. august, hvori den bekræfter det afslag, der tidligere var givet af ledelsen af anlægget i Ispra og erklærede sig enig med den heri givne begrundelse;

det er dette afslag, der er søgsmålets genstand.

5 I henhold til vedtægtens artikel 40, som sagsøgerinden er omfattet af i henhold til artikel 91 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne, »kan der i undtagelsestilfælde efter anmodning fra tjenestemanden på grundlag af personlige årsager tilstås denne tjenestefrihed uden løn«;

selv om denne mulighed er blevet skabt for at imødekomme tjenestemændenes og de øvrige ansattes personlige behov, gælder det dog, at institutionerne har et meget omfattende frit skøn, både hvad angår vurderingen af, om de grunde, som anføres af den tjenestemand eller ansatte, der ønsker at få tjenestefrihed af personlige årsager, er berettigede, og vurderingen af, om bevilling af tjenestefriheden kan forenes med hensynet til tjenesten;

6 skønt tjenestefrihed af personlige årsager efter institutionernes praksis kan bevilges af en lange række forskellige grunde, såsom familiemæssige hensyn, ønske om uddannelse eller videreuddannelse eller genoptagelse af anden beskæftigelse, må det antages, at tjenestefrihed af personlige årsager ikke er det rette tjenesteretlige middel, hvor der indledt straffesag mod en tjenestemand.

Herefter må det antages, at Kommissionen i forhold til sagsøgerinden har gjort korrekt brug af det frie skøn, som der ved vedtægtens artikel 40, stk. 1 er hjemlet den med hensyn til tjenestefrihed af personlige årsager;

følgelig bør sagsøgte frifindes.

Vedrørende sagsomkostningerne

7 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2 dømmes den part, som taber sagen, til at afholde sagsomkostningerne;

sagsøgerinden har tabt sagen;

i henhold til procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne i sager fra ansatte ved Fællesskaberne imidlertid selv de af dem afholdte udgifter.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes.**
2. **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. december 1976.

A. Van Houtte
Justitssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 1. DECEMBER 1976 [1]

Høje Ret.

1. Denne sags faktiske omstændigheder kan sammenfattes således:

Sagsøgerinden, frøken Maria Mascetti, der er italiensk statsborger, og som siden 1. marts 1961 havde gjort tjeneste ved Det fælles Atomforskningscenter i Ispra som chefsekretær, mødte ikke på arbejde fra den 18. november 1974. Ved skrivelse af den 9. januar 1975 meddelte anlæggets kontor for administration og personale frøken Mascetti, at det havde modtaget hendes ansøgning (sagens akter siger intet om datoen for denne ansøgning, ligesom vi heller ikke har noget eksemplar heraf) om, at hendes udebliven måtte blive fratrukket i hendes årlige ferie, indtil den var opbrugt, det vil sige indtil den 10. december 1974 middag.

Sagsøgerinden genoptog dog ikke sit arbejde denne dags eftermiddag, så lidt som hun fremsendte nogen lægeerklæring som begrundelse for, at hun fortsat var fraværende. I ovennævnte skrivelse, hvor administrationen konstaterede, at fraværet var ulovligt fra den 10. december om eftermiddagen, pålagde den derfor sagsøgerinden, at hun, da der ikke forelå modstående gyldige grunde, straks skulle genoptage sit arbejde, og meddelte hende, at den havde suspenderet udbe-

1 — Oversat fra italiensk.