ARREST VAN HET HOF (TWEEDE KAMER)
VAN 16 DECEMBER 1976 [1]

Maria Mascetti
tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

Zaak 2-76

Samenvatting

Ambtenaren — Verlof om redenen van persoonlijke aard — In het verzoekschrift aangevoerde redenen — Beoordelingsbevoegdheid der instelling — Strafvervolging tegen een ambtenaar — Situatie vallend buiten het kader van verlof om redenen van persoonlijke aard

(Statuut van de ambtenaren, art. 40)

Bij de beoordeling van de rechtmatigheid der redenen, aangevoerd door een ambtenaar of personeelslid dat voor verlof om redenen van persoonlijke aard in aanmerking wenst te komen, alsook van de vraag of het verlangde verlof zich met het dienstbelang verdraagt, beschikken de instellingen over zeer vergaande bevoegdheden. De praktische gang van zaken in de instellingen brengt weliswaar mede dat er ter rechtvaardiging van verlof om redenen van persoonlijke aard zeer verscheiden redenen kunnen worden aangevoerd, doch het schijnt geen twijfel te lijden dat verlof om redenen van persoonlijke aard niet het juiste middel is om de positie te regelen van een ambtenaar tegen wie een strafvervolging is ingesteld.

In de zaak 2-76

MARIA MASCETTI, functionaris van de te Ispra (Varese) gevestigde inrichting van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek op het gebied van de Kernenergie, wonende te Monvalle Turro (Varese), vertegenwoordigd door E. Maccapani, advocaat te Varese, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van de aldaar gevestigde advocaat E. Arendt, Centre Louvigny, 34 B/IV, rue Philippe II,

verzoekster

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door S. Fabro, lid van de juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment CFL, place de la Gare,

verweerster

1 — Procestaal: Italiaans.

betreffende een verzoek om nietigverklaring van een op 11 augustus 1975 door de Commissie genomen beschikking waarbij aan verzoekster verlof om redenen van persoonlijke aard is geweigerd,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: P. Pescatore, kamerpresident, A. J. Mackenzie Stuart en A. Touffait, rechters,

Advocaat-generaal: F. Capotorti
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten, het procesverloop, alsook de conclusiën, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Uiteenzetting der feiten

De Italiaanse mejuffrouw Maria Mascetti, sinds 1 maart 1961 functionaris van de instelling te Ispra (Varese) van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek op het gebied van de Kernenergie (GCOK) — en aldaar werkzaam als eerste secretaresse — is op 18 november 1974 niet op het werk verschenen.

Op 14 december 1974 heeft een rechtercommissaris van de XVe kamer van de rechtbank te Rome tegen mejuffrouw Mascetti een bevel tot inhechtenisneming uitgevaardigd omdat zij zou hebben deelgenomen aan een politieke samenzwering en aan gewapende opstand tegen het openbaar gezag.

In een brief van 9 januari 1975 stelde de directie van de inrichting te Ispra mejuffrouw Mascetti in kennis van een besluit waarbij zij krachtens artikel 60 van de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden (artikel 60 van het Statuut van de ambtenaren) de betaling van haar sarlaris inhield, aangezien de onrechtmatige afwezigheid van mejuffrouw Mascetti niet langer op de duur van haar — volledig opgenomen — jaarlijks verlof in mindering kan worden gebracht.

In een brief van 30 januari 1975 deed de te Varese gevestigde advocaat E. Maccapani de directie van de inrichting een 22 december 1974 gedagtekend verzoekschrift toekomen, waarin mejuffrouw Mascetti met een beroep op artikel 91 van

de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden (artikel 40 van het Statuut van de ambtenaren) verzocht om onbezoldigd verlof om redenen van persoonlijke aard voor de duur van een jaar. Zij stelde dat zij „door overmacht, en wel als gevolg van een tegen haar aangespannen rechtsgeding waarin haar politieke feiten waren tenlastegelegd" in de onmogelijkheid was komen te verkeren op het werk te verschijnen.

In een begeleidend schrijven deelde de heer Maccapani mede dat er tegen mejuffrouw Mascetti „thans in een (politieke) strafzaak door de rechter-commissaris in de rechtbank te Rome een bevel tot inhechtenisneming was uitgevaardigd".

In een brief van 20 februari 1975 deed de directeur van de inrichting mejuffrouw Mascetti weten dat aan haar verzoek niet kon worden voldaan „aangezien de gestelde feiten in geen geval een verlof om redenen van persoonlijke aard zouden kunnen rechtvaardigen".

In een brief van 6 maart 1975, ingeschreven op 18 april 1975, diende mejuffrouw Mascetti door tussenkomst van haar advocaat tegen deze beslissing een klacht in als bedoeld in artikel 90, lid 2, van het Statuut.

Bij aangetekende brief van 1 oktober 1975 stelde de Commissie mejuffrouw Mascetti in kennis van haar besluit van 11 augustus 1975, waarbij de eerdere afwijzende beschikking van de directie van de inrichting te Ispra — met overneming van gronden — werd bevestigd.

II — Schriftelijke procesvoering

Mejuffrouw Mascetti heeft op 6 januari 1976 het onderhavige beroep ingediend.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad.

Het Hof (Tweede kamer) heeft, gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

III — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage de beschikking van de Commissie van 11 augustus 1975 nietig te verklaren — met alle gevolgen rechtens —.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage het beroep ongegrond te verklaren en verzoekster in de kosten te veroordelen.

IV — Middelen en argumenten, tijdens de schriftelijke behandeling door partijen voorgedragen

Verzoekster betoogt dat in artikel 40 van het Statuut van de ambtenaren de verlening van een verlof om redenen van persoonlijke aard — bij wijze van uitzondering — is voorzien en dat zich moeilijk een meer persoonlijke reden en een meer uitzonderlijke situatie laat denken dan die waarin een functionaris verkeert te wiens aanzien een besluit is genomen dat hem van zijn individuele vrijheid berooft.

Artikel 40 van het Statuut schept weliswaar geen werkelijk recht op verlof, doch kent het administratief gezag een discretionaire bevoegdheid toe. De uitoefening van die discretionaire bevoegdheid moet evenwel bestaan in een zakelijke, logische en met redenen omklede afweging van de doelmatigheid en rechtmatigheid van de redenen welke door verzoekster zijn aangevoerd alsook van de redenen waardoor men zich bij het nemen van de beslissing zelve heeft laten leiden.

Te dien aanzien zij erop gewezen dat in de bestreden beslissing volkomen niet ter zake dienende bewerkingen voorkomen die in ieder geval in een weloverwogen, objectieve en onafhankelijke beslissing geen rol mogen spelen. En voor zover er in wordt vastgesteld dat inwilliging van het verzoek de uitvoering van verzoeksters voornemen zou hebben bevorderd zich aan de tenuitvoerlegging van het

bevel tot inhechtenisneming te onttrekken, begeeft de Commissie zich in een betoog dat geheel voorbijgaat aan de maatstaven — de strikt-administratieve opportuniteit, betrokken op de „persoonlijke" aard van de gestelde redenen — welke aan een maatregel als bedoeld in artikel 40 van het Statuut ten grondslag behoren te worden gelegd.

De onderhavige procedure staat in geen enkel verband met verzoeksters afwezigheid sedert 18 november 1974 noch ook met het krachtens artikel 60 van het Statuut van de ambtenaren genomen administratief besluit — dat een conservatoir karakter draagt en bij brief van 9 januari 1975 aan verzoekster is betekend —. Het aanvragen van verlof om redenen van persoonlijke aard is geenszins als een antwoord op die brief te beschouwen: tussen de krachtens artikel 60 genomen beslissing en het op grond van artikel 40 gedane verzoek mag geen enkel verband worden gelegd. Een verwijzing naar „de stellig ongerechtvaardigde afwezigheid" van verzoekster — die niets uitstaande heeft met de inzet van het geding dat naar aanleiding van haar verzoek om verlof om redenen van persoonlijke aard is ontstaan en in zoverre niet ter zake dienende is — kan voor de genomen beslissingen — en met name voor de in casu bestreden beslissing — geen deugdelijke grondslag vormen.

De discretionaire bevoegdheid welke met betrekking tot de verlening van verlof om redenen van persoonlijke aard aan de administratie is toegekend, mag niet met een arbitraire bevoegdheid worden gelijkgesteld en rechtvaardigt geen „schijn"-redengeving.

Dat er tot afwijzing van het verzoek geen rechtsgeldige reden heeft bestaan, wordt ook bevestigd door de vruchteloosheid waarmee de Commissie naar argumenten heeft gezocht. De Commissie stelt dat een reis naar het buitenland een deugdelijker grond voor toekenning van verlof om redenen van persoonlijke aard zou zijn dan het behoud van de individuele vrijheid — fysiek en persoonlijk — in geval van preventieve maatregelen — en niet van een veroordeling — alleen berustende op vermoedens en zuiver politiek van aard.

De bestreden beslissing lijkt te willekeurig, waar zij mede wordt gemotiveerd door verzoeksters voortvluchtigheid, hetgeen zelfs volgens betrokkenes eigen strafrecht niet door de beugel kan.

De administratie heeft haar discretionaire bevoegdheid aldus te gebruiken dat de essentie en de deugdelijkheid der aangevoerde redenen „geargumenteerd" wordt beoordeeld en gewogen, en wel zulks — uiteraard — in het kader van de „behoeften van de dienst". Doch dit laatste gezichtspunt wettigde stellig geen afwijzende beschikking op de verlofaanvrage. In de bestreden beschikking komen trouwens de behoeften van de dienst — die door inwilliging van het verzoek mogelijkerwijs schade of hinder hadden kunnen ondergaan — helemaal niet ter sprake. Het is ter rechtvaardiging van een beslissing niet voldoende kort en goed en in algemene bewoordingen naar zekere voorwaarden te verwijzen.

De *Commissie* wijst erop dat een krachtens artikel 40 van het Statuut genomen maatregel naar zijn aard medebrengt dat tweëerlei gezichtspunt goeddeels discretionair wordt beoordeeld: de persoonlijke redenen welke de ambtenaar tot staving van zijn verzoek aanvoert en de behoeften van de dienst. De ambtenaar dient de redenen op te geven welke aan zijn aanvraag ten grondslag liggen en het tot aanstelling bevoegd gezag heeft die redenen — met volledige gebruikmaking van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid — te toetsen. Ook al schijnen de aangevoerde redenen deugdelijk, dan nog mag de administratie uitsluitend om redenen van dienstbelang afwijzend op de aanvraag beschikken.

In de praktijk wordt, zolang de dienst de afwezigheid van de betrokken ambtenaar gedoogt, een verlof om redenen van per-

soonlijke aard verleend wanneer er sprake is van studieredenen, reizen naar het buitenland, ondernomen met het oog op verdere scholing, en dergelijke. Maar redenen als door verzoekster aangevoerd vermogen zulk een verlof niet te rechtvaardigen — en reeds daarmede kan ter motivering van de bestreden beslissing worden volstaan —.

Wanneer iemand zich aan de naspeuringen van de gerechtelijke autoriteiten van zijn land wenst te onttrekken, doet hij dat op eigen gevaar en risico en mag hij niet op ruggesteun en goedkeuring van een instelling van de Gemeenschap rekenen. Wat de opportuniteit betreft: een door zulke redenen ingegeven maatregel zou zelfs als een verkapte kritiek op het beleid van de strafrechter kunnen worden beschouwd, immers een gezagsorgaan van de Gemeenschap zou aldus, zij het slechts op intern-administratief niveau, een onrechtmatige situatie regulariseren.

Wat betreft de stelling dat voortvluchtigheid een rechtmatige toestand zou zijn: weliswaar leidt voortvluchtigheid — in de zin van het strafvorderingsrecht — voor betrokkene niet tot nadelige consequenties, maar dat wil niet zeggen dat zodanige situatie niet door het Italiaanse recht wordt gewraakt. Het nationale recht staat geenszins „onverschillig" tegenover voortvluchtigheid. In ieder geval is dreigende gevangenneming geen deugdelijke grond voor verlof om redenen van persoonlijke aard; het zou op zijn minst merkwaardig zijn wanneer een ambtenaar alleen door zich aan een bevel tot inhechtenisneming te onttrekken rechtens in een respectabeler positie zou kunnen komen te verkeren.

Bestuursrechtelijk gezien bevond verzoekster zich reeds in een geheel onrechtmatige positie toen zij haar verlof om redenen van persoonlijke aard aanvroeg: reeds vanaf 18 november 1974 (datum gelegen voor de indiening van haar aanvraag doch ook voor het ontstaan van de grond — het bevel tot inhechtenisneming — waarop de aanvraag berustte) was er bij verzoekster van ongeoorloofd verzuim sprake. Dat men tot 10 december met toepassing van artikel 60 van het Statuut de nog niet opgenomen verlofdagen in rekening heeft gebracht, houdt bovendien geen regularisatie a posteriori in van haar onrechtmatig gedrag jegens de administratie. Haar ongeoorloofd verzuim sedert 18 november 1974 wordt dus in geen geval gedekt door de — onaanvaardbare — reden welke zij voor het tijdvak na 14 december aanvoert.

Het beroep is in hoofdzaak gebaseerd op de grief dat de bestreden beschikking in het geheel niet met redenen zou zijn omkleed. Maar zowel uit het Italiaanse bestuursrecht als uit 's Hofs jurisprudentie blijkt dat de motiveringsplicht ten volle geldt voor handelingen welke een aan betrokkene toekomend recht kunnen schenden, doch in mindere mate wanneer in de administratieve maatregel, zoals in casu, de discretionaire bevoegdheid der administratie tot uitdrukking komt — waartegenover betrokkene slechts een bepaald belang kan pretenderen —.

Overigens laat het bestreden besluit, waarin de beslissing van de directeur van de inrichting te Ispra d.d. 20 februari 1975 werd bevestigd, geen enkele twijfel bestaan over de redenen waardoor het communautaire gezagsorgaan zich bij de afwijzing van verzoeksters aanvraag heeft doen leiden. Met name is er duidelijk op gewezen dat de Commissie, weigerende om aan iemand tegen wie een bevel tot inhechtenisneming is uitgevaardigd verlof — tot regularisatie van zijn administratieve positie — te verlenen, niet een standpunt wil innemen dat er op neerkomt dat aan verzoekster een gunst wordt verleend welke noch in het dienstbelang zijn rechtvaardiging vindt noch ook in een der persoonlijke belangen welke de administratie kan beschermen — en ook bescherming verdienen —.

In ieder geval blijkt uit de — stellig vrij beknopt gemotiveerde — beslissing van 20 februari 1975, bezien in verband met verzoeksters aanvraag van 22 december

1974, dat de beweerdelijk politieke aard van het delict noch in aanmerking kon worden genomen als een geval van overmacht dat verzoekster belette op het werk te verschijnen, noch ook als een grond waarop betrokkene voor verlof om redenen van persoonlijke aard in aanmerking zou kunnen komen. Het besluit voldoet derhalve ook aan de te stellen motiveringseisen.

Verwijzing naar de eisen van dienstbelang is alleen maar nodig wanneer, anders dan in casu het geval is, de administratie de door verzoekster tot staving van haar aanvraag aangevoerde redenen weliswaar deugdelijk mocht hebben geoordeeld, doch anderzijds mocht hebben gemeend het, gezien de behoeften van de dienst, niet te kunnen inwilligen.

V — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 27 oktober 1976 is de zaak door partijen bepleit en hebben zij op door het Hof gestelde vragen geantwoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 1 december 1976 zijn conclusie genomen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het beroep strekt tot nietigverklaring van het door de Commissie op 11 augustus 1975 genomen besluit houdende weigering om aan verzoekster verlof om redenen van persoonlijke aard te verlenen;

2 Overwegende dat tussen partijen als onbetwist vaststaat dat verzoekster, die de Italiaanse nationaliteit bezit en als functionaris verbonden is aan de inrichting te Ispra (Varese) van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek op het gebied van de Kernenergie en aldaar als eerste secretaresse werkzaam is, met ingang van 18 november 1974 niet op het werk is verschenen — en destijds voor haar afwezigheid ook geen verklaring heeft gegeven —;

dat de directie van de inrichting te Ispra haar bij brief van 9 januari 1975 in kennis heeft gesteld van een besluit waarbij de directie krachtens artikel 60 van de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden (artikel 60 van het Statuut van de ambtenaren) de uitbetaling van haar bezoldiging heeft opgeschort, aangezien haar onrechtmatig verzuim de duur van het haar toekomend jaarlijks verlof had overschreden;

3 dat de te Varese gevestigde advocaat E. Maccapani bij brief van 30 januari 1975 de directie van de inrichting te Ispra een 22 december 1974 gedagtekend verzoekschrift heeft doen toekomen, waarin verzoekster met een beroep op artikel 91 van de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden (artikel 40 van het Statuut van de ambtenaren) verzocht om onbezoldigd verlof om redenen van persoonlijke aard voor de duur van één jaar;

dat als reden voor het verzoek werd opgegeven „overmacht", te weten het feit dat er tegen haar een strafprodecure zou zijn aangespannen wegens een „politiek" delict, hetgeen het haar onmogelijk zou maken op het werk te verschijnen;

dat te dien aanzien ten processe is verklaard dat er op 14 december 1974 door een rechter-commissaris in de rechtbank te Rome tegen verzoekster een bevel tot inhechtenisneming was uitgevaardigd terzake dat zij zou hebben deelgenomen aan een politieke samenzwering en aan gewapende opstand tegen het openbaar gezag;

4 dat de directeur van de inrichting te Ispra verzoekster in een brief van 20 februari 1975 heeft doen weten haar verzoek niet te kunnen inwilligen aangezien de door haar gestelde reden in geen geval een verlof om redenen van persoonlijke aard vermocht te rechtvaardigen;

dat verzoekster in een brief van 6 maart 1975, ingeschreven op 16 april 1975, zich door tussenkomst van haar advocaat over dit besluit bij de Commissie beklaagd heeft overeenkomstig artikel 90, lid 2, van het Statuut;

dat de Commissie in een brief van 1 oktober 1975 verzoekster in kennis heeft gesteld van haar besluit van 11 augustus 1975, waarbij zij het tevoren door de directie van de inrichting te Ispra genomen afwijzend besluit bevestigde en verklaarde zich met de redenen van dat besluit te verenigen;

dat het beroep tegen dit laatste besluit gericht is;

5 Overwegende dat een ambtenaar volgens artikel 40 van het Statuut, zoals dat krachtens artikel 91 van de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen op verzoekster van toepassing is, „bij wijze van uitzondering en op eigen verzoek in het genot [kan] worden gesteld van verlof zonder bezoldiging om redenen van persoonlijke aard";

dat deze mogelijkheid weliswaar is geschapen met het oog op het persoonlijk gerief van de ambtenaren en personeelsleden, doch dat de instellingen niettemin over de ruimst mogelijke bevoegdheden beschikken bij de beoordeling van de rechtmatigheid der redenen, aangevoerd door een ambtenaar of personeelslid dat voor zodanig verlof in aanmerking wenst te komen, alsook van de vraag of het verlangde verlof zich met het dienstbelang verdraagt;

6 dat weliswaar de praktische gang van zaken in de instellingen medebrengt dat er ter rechtvaardiging van verlof om redenen van persoonlijke aard zeer

verscheiden redenen kunnen worden aangevoerd, zoals gezinsredenen, de behoefte aan beroepsopleiding of verdere beroepsopleiding van wel de wens wederom bij andere beroepsbezigheden te worden ingeschakeld, doch dat het geen twijfel schijnt te lijden dat verlof om redenen van persoonlijke aard niet het juiste middel is om de positie te regelen van een ambtenaar tegen wie een strafvervolging is ingesteld;

dat het den Hove derhalve voorkomt dat de Commissie jegens verzoekster een juist gebruik gemaakt heeft van de beoordelingsbevoegdheid welke haar in artikel 40, lid 1, van het Statuut met betrekking tot de verlening van verlof om redenen van persoonlijke aard is toegekend;

dat het beroep derhalve moet worden verworpen;

Ten aanzien van de kosten

7 Overwegende dat volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen;

dat verzoekster in het ongelijk is gesteld;

dat echter ingevolge artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering kosten, door de instellingen ter zake van beroepen van ambtenaren der Gemeenschappen gemaakt, te haren laste blijven;

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede Kamer),

rechtdoende:

1. **Verwerpt het beroep;**

2. **Verstaat dat elk van beide partijen de eigen kosten zal dragen.**

Pescatore Mackenzie Stuart Touffait

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zestien december negentienhonderdzesenzeventig.

De griffier

A. Van Houtte

De president van de Tweede Kamer

P. Pescatore