han behandler eller undersøger, arten af deres eventuelle sygdomme, og som ligeledes står ved magt i forhold til de ydelsesberettigede efter en afdød tjenestemand, selv om denne har løst lægerne fra deres tavshedspligt. Der er af denne grund indført en særlig procedure, der giver indirekte adgang til dokumenter af lægeligt indhold, nemlig via en læge, som tjenestemanden selv har udpeget.

RETSMØDERAPPORT
i sag 140/86 *

I — Faktiske omstændigheder

1. Gisela Strack er enke og ydelsesberettiget efter Gerhard Strack, der havde været tjenestemand ved Kommissionen og arbejdet som tekniker i De Europæiske Fællesskabers Atomforskningscenter i Geel (Belgien).

2. Den 9. september 1970 blev Strack, hvis arbejdsopgaver blandt andet bestod i klargøring af »targets«, det vil sige standardtestemner med kendt radioaktivitet, udsat for en kontaminering ved indånding af plutoniumstøv. Hverken driftslægen eller den ansvarlige for strålingsbeskyttelsen modsatte sig, at Strack fortsatte med at gøre tjeneste.

3. Efter at være blevet ramt af en hjerteinfarkt blev Strack i 1973 efter ansøgning førtidspensioneret i henhold til ordningen om frivillig udtræden af tjenesten.

4. Den 18. juli 1979 afgav dr. Sémiller, der er chef for Kommissionens lægetjeneste med ansvar for ansatte, der gør tjeneste uden for Bruxelles, en erklæring til administrationen om, at der »muligvis forelå en erhvervssygdom«, som dette begreb anvendes i artikel 3 i Ordning om Dækning af Risikoen for Ulykker og Erhvervssygdomme hos Tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »ordningen«).

5. Den 25. september 1980 indgav Strack, som i mellemtiden havde gennemgået en række lægeundersøgelser i Forbundsrepublikken Tyskland, en anmodning til Kommissionens administration om, at det måtte blive anerkendt, at der forelå en erhvervssygdom.

6. Strack afgik ved døden den 13. februar 1981, hvorefter Kommissionen iværksatte en undersøgelse og indhentede diverse sagkyndige erklæringer.

7. Den 30. juni 1983 meddelte kommissær Burke fru Strack, at behandlingen af sagen ville blive fremmet, selv om den mængde radioaktivitet, der var optaget, lå under de maksimalt tilladte doser.

8. Efter en brevveksling mellem Kommissionens tjenestegrene og fru Strack afholdtes et møde i Bruxelles, hvorunder fru Strack og

* Processprog: Tysk.

hendes advokat fik adgang til aktindsigt i Strack's personlige aktmappe.

9. Den 24. maj 1985 meddelte fru Strack's advokat Kommissionen, at aktmappen var ufuldstændig, og han anmodede i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 90 om at få aktindsigt i Strack's personlige aktmappe i komplet stand, i samtlige akter vedrørende arbejdsulykken den 17. september 1970 [1], samt vedrørende samtlige lægeundersøgelser og sagkyndige erklæringer.

10. I svarskrivelse af 2. juli 1985 meddelte Kommissionen fru Strack, at hun som ydelsesberettiget efter Strack kunne kræve aktindsigt i dennes personlige aktmappe i medfør af vedtægtens artikel 26, der fastsætter, hvad den personlige aktmappe skal indeholde, samt betingelserne for aktindsigt heri. Kommissionen oplyste endvidere, at den havde udarbejdet et udkast til afgørelse i henhold til vedtægtens artikel 73 om dækning af risikoen for erhvervssygdomme og ulykker. Det meddeltes endelig fru Strack, at hun efter proceduren i ordningens artikler 21 ff. kunne kræve, at lægeerklæringen, der lå til grund for den foreløbige afgørelse, blev oversendt til en af hende valgt læge.

11. Den 31. juli 1985 udpegede fru Strack professor Kuni som den læge, til hvem lægeerklæringen skulle oversendes.

Den 9. august 1985 fremsatte fru Strack's advokat en formel begæring om nedsættelse af det i ordningens artikel 23 omhandlede lægeudvalg.

12. Den 29. oktober 1985 indbragte fru Strack i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2, en klage over Kommissionens afgørelse af 30. juli 1985, hvori hun blandt andet anførte, at hendes afdøde ægtemands aktmappe dels ikke var komplet, dels ikke indeholdt nogen fortegnelse over alle dokumenterne, og at den følgelig ikke var i overensstemmelse med forskrifterne i vedtægtens artikel 26.

1 — O. a.: Skal formentlig være 9. september 1970.

13. Ved afgørelse af 27. februar 1986 udtalte Kommissionen, at den havde givet fru Strack lejlighed til at gennemse hendes afdøde mands personlige aktmappe i Kommissionens kontorer, samt i overensstemmelse med ordningens artikel 21 havde givet adgang til samtlige dokumenter vedrørende ulykken i september 1970, og at Kommissionen således havde givet fru Strack mulighed for dels at gøre sig bekendt med begrundelsen for Kommissionens udkast til afgørelse, dels at tage stilling til, om det tjener noget formål at forelægge sagen for lægeudvalget. Kommissionen erkendte, at Strack's individuelle aktmappe ikke opfyldte alle de formelle forskrifter i artikel 26.

II — Skriftveksling og parternes påstande

1. Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 5. juni 1986, har Gisela Strack anlagt sag ved Domstolen med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 27. februar 1986.

2. *Gisela Strack* har nedlagt følgende påstande:

— sagsøgtes afgørelse ifølge skrivelser af 2. og 30. juli 1985 som indeholdt i klageafgørelsen af 27. februar 1986 erklæres retsstridig og annulleres, for så vidt sagsøgeren nægtes aktindsigt i Gerhard Strack's komplette aktmappe;

— sagsøgte tilpligtes at give sagsøgeren aktindsigt i Gerhard Strack's komplette aktmappe, som indeholder samtlige dokumenter vedrørende hans tjenesteforhold og enhver bedømmelse af hans kvalifikationer, indsats og adfærd, navnlig:

— protokollen vedrørende de regelmæssige lægeundersøgelser af rutinekarakter;

— rapporterne om de faktiske omstændigheder i forbindelse med arbejdsulykken i september 1970, udarbejdet dels i 1970 af sagsøgtes ansvarlige på området, dels i februar 1983 af den ansvarlige for strålingsbeskyttelse i Geel;

— de lægelige rapporter i forbindelse med arbejdsulykken i september 1970 udarbejdet af de af sagsøgeren udpegede læger og skønsmænd;

— sagsøgte tilpligtes i overensstemmelse med tjenestemandsvedtægtens artikel 26 at udarbejde én aktmappe, som indeholder samtlige dokumenter vedrørende afdøde Gerhard Strack's tjenesteforhold.

3. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— De i stævningen nedlagte påstande afvises.

— For så vidt påstandene antages til pådømmelse, frifindes sagsøgte.

4. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog anmodet Kommissionen om at besvare nogle spørgsmål; anmodningen er blevet efterkommet rettidigt.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Formaliteten*

1. *Kommissionen* gør gældende, at sagsøgeren med de nedlagte påstande ønsker at opnå aktindsigt i sin afdøde mands komplette personlige aktmappe som omhandlet i tjenestemandsvedtægtens artikel 26 og herunder navnlig protokollen vedrørende de regelmæssige lægeundersøgelser af rutinekarakter, rapporterne om arbejdsulykken i 1970 samt de lægelige rapporter, der er udarbejdet i denne anledning. For så vidt som sagsøgeren med de nedlagte påstande vil opnå aktindsigt i aktstykker af lægelig karakter, må sagen afvises. Af betydning for tjenestemandens tjenesteforhold, som dette udtryk i tjenestemandsvedtægtens artikel 26 skal forstås, er nemlig afgørelserne om hans udnævnelse, tjenestested, tjenesteretlige stilling samt den endelige afgørelse, hvorved tjenesteforholdet bringes til ophør, derimod ikke de i stævningen omhandlede lægelige dokumenter. Sagsøgeren fik aktindsigt i sin mands personlige aktmappe. Hendes retlige interesse består i, at den sygdom, der førte til hendes mands død, anerkendes som en erhvervssygdom. Eftersom akterne i den individuelle aktmappe ikke har nogen som helst relevans for dette spørgsmål, har de påviste formelle mangler ved aktmappen ingen betydning for sagsøgerens krav i sagen.

2. *Gisela Strack* har anført, at søgsmålsbetingelserne i henhold til vedtægtens artikler 90 og 91 er opfyldt. Sagsøgeren fremsatte over for Kommissionen begæring om aktindsigt i den individuelle aktmappe og / eller dokumenterne vedrørende arbejdsulykken og de lægelige rapporter herom. Hendes klage over afslaget herpå blev afvist, og det er denne afvisning, som hun nu anfægter for Domstolen.

Med de nedlagte påstande ønsker sagsøgeren både aktindsigt i alle dokumenter, der indgår i den personlige aktmappe som omhandlet i artikel 26, og aktindsigt i de lægelige dokumenter, der enten måtte befinde sig i en særlig aktmappe eller slet ikke være akteret, også selv om de ikke efter forskrifterne skal henlægges i en personlig aktmappe.

Kravet om aktindsigt i den personlige aktmappe er ikke imødekommet med, at sagsøgeren fik mulighed for at gennemse denne, eftersom sagen var ukomplet. Sagsøgeren har en klar retlig interesse, eftersom de manglende aktstykker med føje kan formodes direkte eller indirekte at vedrøre arbejdsulykken.

Efter tysk tjenestemandsret kan tjenestemanden — såvel som dennes ydelsesberettigede efterlevende — også efter at være udtrådt af tjenesten kræve adgang til at gøre sig bekendt med sin komplette personlige aktmappe, der også omfatter lægelige dokumenter.

B — *Realiteten*

I denne sag påhviler det ikke administrationen at udvise diskretion i forhold til en syg tjenestemand, den skal derimod samarbejde med den ydelsesberettigede og bistå denne med at få sagen oplyst. I domme af 27. oktober 1977 (Moli, 121/76, Sml. s. 1971) og af 13. april 1978 (Mollet, 75/77, Sml. s. 897) har Domstolen udtalt, at den ydelsessøgende skal gives mulighed for direkte eller indirekte at gøre sig bekendt med de lægelige dokumenter, der ligger til grund for en forvaltningsafgørelse.

1. *Gisela Strack* har anført, at vedtægtens artikel 26 foreskriver, at der for hver tjenestemand skal oprettes en personlig aktmappe, der omfatter samtlige dokumenter vedrørende hans tjenesteforhold; dokumenterne, som skal registreres, nummereres og indsættes fortløbende, omfatter lægelige rapporter og udtalelser vedrørende en arbejdsulykke, når disse har reel betydning for de arbejdsopgaver, som tjenestemanden varetager. Kommissionen kan ikke henvise til, at sådanne dokumenter er fortrolige eller omfattet af den lægelige tavshedspligt, og med denne begrundelse anbringe dem i en særskilt aktmappe og nægte tjenestemanden eller dennes pårørende adgang dertil. Den lægelige tavshedspligt kan efter omstændighederne påberåbes over for en tjenestemand, der er patient, og hvis fysiske eller psykiske tilstand skal bedømmes, men ikke over for den, der i henhold til vedtægtens artikel 73 er ydelsesberettiget efter den afdøde tjenestemand; i øvrigt løste sagsøgerens afdøde mand udtrykkeligt lægerne fra deres tavshedspligt.

Kommissionen kan ikke med henvisning til ordningens bestemmelser begrænse rækkevidden af artikel 26. Sagsøgeren kan kun gøre de rettigheder gældende, som tilkommer hende i henhold til vedtægtens artikel 73, hvis hun har mulighed for at gøre sig bekendt med den komplette individuelle aktmappe. Den fortolkning af ordningen, som Domstolen lagde til grund i dommen af 21. maj 1981 (Morbelli, 156/80, Sml. s. 1357), og hvorefter Domstolens prøvelsesret er begrænset til at kontrollere, om det i medfør af ordningens artikler 19 og 23 nedsatte udvalg er korrekt sammensat og virker forskriftsmæssigt, hvorimod Domstolens kontrol ikke kan udvides til at omfatte de rent lægelige afgørelser, kan ikke opretholdes; i henhold til ordningens artikel 28 har den ydelsessøgende nemlig fuld klageadgang og fuld adgang til domstolene, hvoraf følger, at samtlige forhold skal oplyses og bevises, navnlig forhold af relevans for spørgsmålet om anerkendelse af en erhvervssygdom eller arbejdsulykke. Såfremt de faktiske omstændigheder og lægelige

Bestemmelsen i artikel 26, hvorefter forvaltningen skal oprette en komplet personlig aktmappe, er ikke til hinder for, at administrationen henlægger visse dokumenter i en afdeling af aktmappen, som tredjemænd kun i begrænset omfang kan få aktindsigt i.

data, der udgør grundlaget for forvaltningens afgørelse, ikke kan gøres til genstand for judiciel prøvelse, gøres der hermed indgreb i tjenestemandens grundlæggende rettigheder. En sådan ordning anvendes ikke i nogen medlemsstat.

Sagsøgeren iværksatte den procedure, der hjemles i ordningens artikler 21 ff., for at sikre sin retsstilling umiddelbart efter, at Kommissionen havde tilsendt hende udkastet til afgørelse; hermed har sagsøgeren ikke givet afkald på sin ret til at få personlig aktindsigt. Ordningens artikel 21, hvorefter Kommissionen skal tilsende den ydelsesberettigede et udkast til afgørelse, ledsaget af de konklusioner, som er afgivet af den eller de af institutionen udpegede læger, og artikel 23, hvorefter sagen kan forelægges for et lægeudvalg til udtalelse, har kun mening, hvis den ydelsesberettigede har adgang til at sammenholde de nævnte konklusioner med de faktiske oplysninger vedrørende arbejdsulykken og de lægelige udtalelser herom. Den ydelsesberettigede bør have mulighed for at bedømme den økonomiske risiko ved at iværksætte denne procedure. I henhold til artikel 21, stk. 1, andet punktum, kan tjenestemanden eller de øvrige ydelsesberettigede anmode om, at hele lægeerklæringen oversendes til en af dem valgt læge, men bestemmelsen præciserer ikke erklæringens indhold og omfang; bestemmelsen skal fortolkes således, at tjenestemanden eller den ydelsesberettigede altid har ret til at gøre sig bekendt med aktmappen hos administrationen, og at aktmappen eller en del af denne i den undtagelsessituation, der omhandles i bestemmelsen, kan oversendes til den udpegede læge. Som følge af Kommissionens holdning i sagen har det ikke været muligt for sagsøgeren at tage stilling til de lægelige data og spørgsmål og eventuelt bevise for Kommissionen, at de lægelige udtalelser, som den har ladet indhente, hviler på urigtige forudsætninger eller indeholder fejl. Lægeudvalget risikerer at bygge på de fejl, der findes i de tidligere sagkyndige udtalelser.

Som dokumenter, der hører hjemme i den personlige aktmappe, har sagsøgeren nævnt følgende aktstykker: Den af dr. Sémiller afgivne erklæring om mistanke om en erhvervssygdom som defineret i ordningens artikel 3, rapporten om ulykken samt redegørelsen fra den ansvarlige for strålingsbeskyttelse; de nævnte dokumenter skulle i øvrigt udarbejdes i henhold til bestemmelserne i Rådets direktiv 76/579/Euratom af 1. juni 1976 om fastsættelse af reviderede grundlæggende normer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, der er forbundet med ioniserende stråling (EFT L 187, s. 1), tillige med rapporten med nærmere data om det kontaminerende produkt samt rapporten om de forskellige konkrete undersøgelsesmetoder, som blev anvendt efter ulykken. Hverken sagsøgeren eller i øvrigt den af hende udpegede læge har fået adgang til disse aktstykker.

Kommissionen kan ikke påstå, at sagsøgeren var enig i dens fremgangsmåde og især med den langsommelige gennemførelse af undersøgelsesprocedurerne og indhentelsen af sagkyndige erklæringer.

2. *Kommissionen* har anført, at sagsøgerens påstand om, at der gives hende aktindsigt i de lægelige aktstykker, i det omfang de indgår i den personlige aktmappe som omhandlet i vedtægtens artikel 26, ikke er begrundet. Dokumenter af lægeligt indhold vedrører ikke tjenestemandens tjenesteforhold og hører ikke hjemme i den personlige aktmappe. Sagsøgerens bemærkninger om tysk ret er uden relevans, eftersom Kommissionen alene skal påse, at fællesskabsretten

overholdes. Efter fællesskabsforskrifterne kan aktindsigt i lægelige dokumenter og fremsendelse heraf kun ske som led i behandlingen af en sag i henhold til ordningen, og det var i øvrigt sagsøgeren, der iværksatte en sådan sag.

Sagsøgerens påstande om aktindsigt i bestemte sagsakter må ligeledes afvises som ubegrundet. Tjenestemandens eller dennes pårørendes rettigheder i henhold til vedtægtens artikel 73 værnes via udtrykkelige sagsbehandlingsforskrifter, som i henhold til Domstolens praksis er udtømmende og det eneste anvendelige retsgrundlag (jfr. den førnævnte dom af 21. maj 1981, Morbelli). Forpligtelsen til at begrunde en afgørelse, der indeholder et klagepunkt, forenes i en sag som den foreliggende med hensynet til den lægelige tavshedspligt via den ydelsessøgendes beføjelse til at begære lægeerklæringen forelagt den læge, han har udpeget, samt begære indkaldt et lægeudvalg, som får forelagt hele sagen. Det vil endvidere være i strid med princippet om ordentlig forvaltning at give adgang til det lægelige aktmateriale i videre omfang (kendelse af 3. november 1980, Suss, 186/80 R, Sml. s. 3501).

Sagsøgeren, som er »lægman for så vidt angår medicinske spørgsmål«, kan ikke påstå at have retlig interesse i at få særskilt aktindsigt i det lægelige aktmateriale, eftersom hun indirekte har adgang hertil via den udpegede læge og lægeudvalget. Udgifterne til lægeudvalget afholdes af institutionen, og sagsøgeren har derfor ingen økonomisk risiko. Hun kan heller ikke hævde at have ret til indsigt i lægeudvalgets arbejde, der ligesom invaliditetsudvalgets arbejde er fortroligt. Domstolen har i øvrigt lagt til grund, at fællesskabslovgiver tilsigtede at etablere en ordning, hvor behandlingen af lægelige spørgsmål er henlagt til særligt sagkyndige. I dommen af 26. januar 1984 (Seiler, 189/82, Sml. s. 229) har Domstolen alene forbeholdt sig at kunne prøve, om sagen er forelagt lægeudvalget forskriftsmæssigt, og om dette har varetaget sin opgave under overholdelse af forskrifterne, hvorimod Domstolen har anset lægeudvalget for eneansvarligt, for så vidt angår spørgsmålene vedrørende bevisoptagelse og bedømmelsen af de faktiske omstændigheder. Samtlige lægelige dokumenter, herunder dokumenter, der ikke fulgte med den lægeerklæring, der blev fremsendt til sagsøgerens læge, er blevet oversendt til lægeudvalget, og den mistillid, som sagsøgeren udviser, er ikke begrundet.

Sagsøgeren blev nøje underrettet om de forskellige faser i sagen og kunne til enhver tid begære at få forelagt et udkast til afgørelse i henhold til ordningens artikel 21; hun kan derfor ikke kritisere Kommissionen for den påståede forhaling af sagen.

IV — Svar på Domstolens spørgsmål

1. På Domstolens anmodning om at oplyse, hvad der indgår i lægeerklæringen, som i henhold til ordningens artikel 21 fremsendes til den læge, som tjenestemanden har udpeget, har *Kommissionen* oplyst, at erklæringen omfatter samtlige oplysninger, som den eller de af ansættelsesmyndigheden udpegede læger har lagt til grund for deres udtalelse. Dokumenter af intern karakter, for eksempel vedrørende interne overvejelser om rubriceringen af sygdommen som en erhvervsrisiko, betragtes ikke som lægelige

dokumenter og indgår ikke i lægeerklæringen. Disse dokumenter fremsendes imidlertid til den læge, der er valgt af den ydelsesberettigede på dennes anmodning derom, således som det var tilfældet i nærværende sag.

Kommissionen har svaret bekræftende på spørgsmålet om, hvorvidt erklæringen navnlig indeholder rapporten og de lægelige udtalelser i forbindelse med ulykken. Kommissionen har imidlertid bemærket, at den radioaktive belastning, der konstateredes den 9. september 1970, lå under Euratom's maksimumsgrænser, og der var derfor ikke grund til at betragte forholdet som en ulykke eller at optage en ulykkesrapport. Ved den rutinemæssige måling af Strack's hænder og arbejdstøj havde der ikke vist sig at foreligge nogen kontaminering, og man havde følgelig ikke fundet det nødvendigt at foretage en lægelig måling af legemets overflade. Målinger ved hjælp af »lung-counter« samt en urinundersøgelse blev foretaget den 16. og 17. september 1970 og to undersøgelse af fæces den 30. september 1970 og den 27. januar 1971. Alle disse undersøgelser nævnes i rapporten. De måledata, som Kommissionens lægetjeneste indhentede i 1959-1973, stod uden videre til rådighed. På grundlag af disse data afgav Sémiller en intern erklæring om mistanke. Yderligere urin- og fæcesundersøgelser blev foretaget i tiden 1. december 1978 — 29. februar 1980. Den af Kommissionen udpegede læge udarbejdede hele lægeerklæringen på grundlag af de nævnte rapporter.

2. På Domstolens anmodning om at oplyse, dels hvad der indgår i det lægelige dokumentmateriale, der ex officio oversendes til lægeudvalget, og som dette kan kræve forelagt, dels om at oplyse, om denne dokumentation omfatter mere end de dokumenter, der indgår i lægeerklæringen, og i bekræftende fald angive begrundelsen herfor, har *Kommissionen* anført, at samtlige dokumenter hos administrationen ex officio oversendes til lægeudvalget; det vil i sagen her sige det materiale, der fremsendtes til den læge, som den ydelsesberettigede havde udpeget, hvortil kommer de måledata vedrørende optagelseskontrollen, der blev registreret i 1959-1973, samt målingerne i forbindelse med obduktionen. Den ydelsesberettigedes udpegede læge har ikke anmodet om at få disse målinger oversendt, og administrationen har ikke på noget tidspunkt afslået at fremsende dokumenter til ham, som han har fundet nødvendige for at kunne tage stilling til, om lægeudvalget burde sammenkaldes. Forskellen mellem de beføjelser, der tilkommer den ydelsesberettigedes udpegede læge og lægeudvalget, består i, at sidstnævnte kan anordne yderligere undersøgelser.

F. Schockweiler
Refererende dommer