# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 30. SEPTEMBER 1976 [1]

*Høje Ret.*

Nærværende sag vedrører anvendelsen af artikel 24 i vedtægen for tjenestemænd ved De europæiske Fællesskaber, hvorefter (stk. 1) fællesskabsinstitutionerne skal yde deres tjenestemænd bistand, især ved retsforfølgning mod personer, der har fremsat trusler, krænkelser, injurier, ærerørige beskyldninger eller foretaget angreb på person eller formue, rettet mod tjenestemanden eller dennes familie på baggrund af hans stilling eller hverv.

Det er nemlig denne artikel, sagsøger har valgt som grundlag for den sag, han har anlagt mod Kommissionen.

Sagsøger blev i 1963 antaget af Kul- og Stålfællesskabet i Luxembourg som lokalt ansat med arbejde som låsesmed. Han skulle fortsætte med at udøve denne beskæftigelse i Bruxelles, hvortil han i 1970 blev forflyttet til Kommissionen og knyttet til værkstedet for vedligeholdelse af bygninger. Efter en prøvetid blev han udnævnt til tjenestemand i stillingsgruppe D 1 den 1. oktober 1972 og blev herefter leder af det låse- og klejnsmedehold, som var beskæftiget med vedligeholdelse af administrationens bygninger.

I denne egenskab var det netop hans opgave at samordne og kontrollere det arbejde, der under Kommissionens arbejdsledelse udførtes af arbejdere fra et låsesmedefirma i Bruxelles, som Kommissionen ifølge en arbejdskontrakt med samme havde fået stillet til sin rådighed.

Sagsøger var tilsyneladende fjendtligt indstillet over for anvendelse af arbejdere fra det private erhvervsliv inden for institutionen; han foretrak at arbejde med lokalt ansatte, der blev antaget direkte af administrationen. Sagsøgers forhold til firmaets repræsentanter og arbejdere blev ret hurtigt vanskeligt og spændt, han rettede kritik mod virksomheden, som han bl.a. beskyldte for at stille arbejdskraft til rådighed for Kommissionen, der ikke var tilstrækkeligt kvalificeret.

Hr. N's foresatte havde dog allerede inden hans udnævnelse og især under hans prøvetid konstateret, at sagsøgers »irriterende« karakter allerede da skabte vanskeligheder, »fordi han havde en tendens til at komplicere sagerne med arbejdet uvedkommende, ofte helt irrelevante overvejelser«.

Denne vurdering, som findes i udtalelsen efter prøvetiden af 16. maj 1972, bevirkede i øvrigt, at prøvetiden forlængedes med 3 måneder.

Uden at fælde nogen dom over denne udtalelse må det konstateres, at administrationen allerede i 1972 havde kendskab til de vanskeligheder, som sagsøgers adfærd på arbejdspladsen skabte for arbejdsgangen.

Men grunden til, at sagen blev indbragt for Domstolen, findes i en skrivelse, som den ansvarlige i det private firma den 25. marts 1974 tilstillede generaldirektøren for personale og administration, hvorunder inventartjenesten hører, for at gøre opmærksom på sagsøgers optræden over for firmaets arbejdere, som det var sagsøgers opgave at kontrollere. Jeg tror, at det er uomgængeligt nødvendigt at citere de vigtigste passager i denne klageskrivelse:

»Hr. N. har længe overskredet sine beføjelser. Vi kan ikke tolerere hans ustandselige indgriben i vore forhold til arbejderne, for så vidt angår lønningerne, spørgsmålet om, hvorvidt afskedigelser

1 — Oversat fra fransk.

har været berettiget, antal arbejdstimer m.v.... Vi overdriver ikke ved at sige, at vore folk terroriseres, og at vort arbejdshold, som er særdeles kvalificeret, er i fare for at blive opløst på grund af det dårlige arbejdsklima ...

Man har faktisk indtryk af, at hr. N. ved at té sig som en gal på alle områder – af grunde, som han kun selv kender – forsøger at ødelægge vort arbejdshold«.

Klageren foreslog kort sagt, at administrationen indledte en objektiv undersøgelse, skønt sagsøgers umiddelbare overordnede efter klagerens mening allerede var klar over den tilstand, han havde gjort opmærksom på i brevet. Endelig anmodede han om, at der såvel af hensyn til Kommissionen som af hensyn til firmaet blev truffet foranstaltninger til at rette situationen op.

Indholdet af denne skrivelse blev ikke med det samme meddelt sagsøger. I generaldirektørens fravær mente hans sekretær sig uberettiget til at tilstille sagsøgeren en kopi. Ved skrivelse af 17. april 1974 nøjedes han med at oplyse sagsøger om klagen, hvorved han dog røbede nogle af de beskyldninger, som var rettet imod sagsøger, især beskyldningen om, at han »terroriserede« sine arbejdere. Sekretæren oplyste, at generaldirektøren havde pålagt den kompetente kontorchef at afhøre de pågældende, altså dels klageren, dels sagsøger selv. Endelig opfordrede han sagsøger til skriftligt at gøre rede for »de arbejdsmæssige forhold« mellem ham og de pågældende låsesmede.

Sagsøger anmodede herefter om en kopi af skrivelsen, som han anså for krænkende og vanærende for sig, og for at forsvare sig mod den klage, der var rettet mod ham for terrorisering, indsamlede ham et antal erklæringer, hvori de arbejdere, som var stillet til hans rådighed, erkendte, at han behandlede dem godt og ikke gjorde forskel, hvorpå han tilstillede administrationen disse erklæringer.

Nogle uger senere, den 28. maj 1974, meddelte direktøren for personalet den advokat, som sagsøger havde antaget til at bistå sig i den administrative klagesag, indholdet af firmaets klage og oplyste ham samtidig om, at der var indledt en intern undersøgelse vedrørende de angivne forhold, en undersøgelse, som skulle foretages af direktøren for inventartjenesten, bistået af to tjenestemænd, hvoraf den ene var sagsøgers umiddelbart overordnede.

I sin svarskrivelse af 24. juni anmodede sagsøgers advokat for første gang om, at tjenestemandsvedtægtens artikel 24 måtte finde anvendelse »under hensyn til de alvorlige ærerørige og grundløse beskyldninger«, sagsøger havde været udsat for, og som dennes advokat gendrev punkt for punkt samtidig med, at han rettede stærk kritik mod den, der havde fremsat beskyldningerne.

Sagsøger derimod blev først to måneder efter anmodet om mundtligt at afgive indlæg for et enkelt medlem af, hvad man kan betegne som »undersøgelseskommissionen«. Sagsøgte har hævdet, at sagsøger under denne afhøring i øvrigt nægtede at fremkomme med yderligere forklaringer, som kunne fremme sagsbehandlingen.

Administrationen fandt ikke desto mindre for sit vedkommende, at der, da den sad inde med alle tilgængelige oplysninger, ikke var grund til at forfølge sagen, og under et møde med sagsøgers advokat den 8. oktober 1974 meddelte generaldirektøren for personalet, at administrationen betragtede sagen som afsluttet, og at der ikke ville blive truffet nogen afgørelse til skade for sagsøger.

Men sagsøger, som fortsat mente, at Kommissionen til skade for ham ikke havde opfyldt sin pligt i henhold til vedtægtens artikel 24 til at yde ham bistand og endog beskytte ham mod en falsk og ærerørig anklage, som kunne skade hans omdømme, indbragte den 17. december 1974 i henhold til vedtægtens artikel 90 en ansøgning til ansættelsesmyndigheden. Heri opfordredes Kommissionen til at

»drage omsorg for, at nævnte artikel 24's bestemmelser blev overholdt, at oplyse ham om de foreløbige resultater af undersøgelsen og at fortsætte denne og give sagsøger officiel og fuldstændig oplysning om sagens akter«; endelig opfordredes Kommissionen til at rense sagsøger for beskyldningerne mod ham ved en udtrykkelig afgørelse.

Administrationen, som tydeligvis kun ugerne ville komme ind på disse synspunkter, ønskede at afslutte sagen definitivt. I sin svarskrivelse af 24. februar 1975 meddelte generaldirektøren for personalet sagsøger, at klagen ikke havde været genstand for nogen form for offentlighed, og at sagen var blevet behandlet fortroligt; han bekræftede over for sagsøger sin beslutning om at lade sagen falde, således at hændelsen ikke senere ville skade sagsøger; det var hans opfattelse, at der under disse omstændigheder ikke var grund til at genoptage undersøgelsen.

Sagsøger var ikke tilfreds med svaret. Den 22. maj 1975 indbragte han en klage i henhold til vedtægtens artikel 90. Samtidig med, at han som i ansøgningen krævede, at Kommissionen traf en afgørelse for at rense ham for enhver beskyldning, krævede han erstatning for den ideelle og økonomiske skade, som han havde lidt, fordi Kommissionen ikke havde støttet ham. Sagsanlægget er rettet mod den stiltiende afvisning ved den tavshed, Kommissionen opretholdt vedrørende denne klage.

Domstolen har haft lejlighed til gentagne gange at træffe afgørelse om anvendelsen af vedtægtens artikel 24, stk. 1, og som bekendt gøres der herved som regel to forskellige fortolkninger gældende af bestemmelsen.

Sagsøgerne gør gældende — som det er tilfældet i den foreliggende sag — at der må anlægges en vid fortolkning, således at der påhviler fællesskabsinstitutionerne en almindelig pligt til altid at beskytte deres ansatte, når disse udsættes for handlinger foretaget af tredjemænd, men skam også af kolleger eller foresatte, der især giver sig udtryk i form af trusler, krænkelser, injurier eller ærerørige beskyldninger, som kan skade dem.

De sagsøgte gør derimod gældende, at artikel 24 kun pålægger administrationen en simpel forpligtelse til at yde bistand alene i de tilfælde, hvor den krænkede tjenestemand selv har taget initiativ til at retsforfølge den eller de personer, som har rettet angrebene mod ham. Kommissionen anlægger således en bogstavelig og indskrænkende fortolkning af artikel 24, stk. 1, hvorefter institutionens bistand til tjenestemanden kun er supplerende og subsidiær. Kommissionen støtter sig i denne forbindelse til generaladvokat Gand's forslag til afgørelse i sag 83/63, Krawczinski mod Kommissionen (Sml. 1965-68, s. 105).

Generaladvokaten overvejede især, om artikel 24 — en bestemmelse »rettet mod angreb udefra, hvorved Fællesskabet samarbejder med en af sine tjenestemænd i dennes retsforfølgning mod tredjemand« endog også kan anvendes inden for Fællesskabet til at løse problemer, som er opstået i tjenesteforhold.

Domstolen har besvaret dette spørgsmål bekræftende, således at det er statueret, at artikel 24 kan anvendes, når en tjenestemand har været udsat for overgreb fra en tredjemand uden for administrationen, men også når den, som har fremsat angrebene, selv er ansat i Fællesskaberne, især i det tilfælde, hvor den pågældende er tjenestemandens egen overordnede (dom af 11. juli 1974, Guillot mod Kommissionen, Sml. 1974, s. 791).

Derfor mener jeg ikke, at der er nogen grund til i den foreliggende sag at undersøge, om den, der har fremsat krænkelserne mod sagsøger, skal betragtes som en tredjemand, fordi han er leder af et privat selskab, eller om denne pågældende modsat skal betragtes som knyttet til administrationen, eftersom det firma, han er leder af, har sluttet kontrakt med Kommissionen og angrebene på sagsøger direkte vedrører de interne arbejdsforhold.

Men man må gå endnu videre og bestemt afvise den opfattelse, Kommissionen har hævdet. Sagsøger har nemlig ikke kun påberåbt sig vedtægtens artikel 24, stk. 1; han har ligeledes påberåbt sig det almindelige princip, hvorefter administrationen er forpligtet til at beskytte enhver tjenestemand, som udsættes for alvorlige beskyldninger, der kan skade hans omdømme og hans faglige hæderlighed.

Og på dette grundlag statueredes det i dommen i Guillot-sagen, at administrationen i en sådan situation havde pligt til at træffe alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at konstatere, om beskyldningerne er begrundede, og afvise dem, hvis de ikke er berettigede.

På baggrund af denne dom må det undersøges, om Kommissionen i den foreliggende sag har opfyldt sine forpligtelser.

Først mener jeg, at der er et forhold, som må accepteres som en kendsgerning, så meget mere som selv administrationen ikke har bestridt det. Den fremgår i øvrigt af den skrivelse, som den ansvarlige i det private firma tilstillede generaldirektøren for personale og administration. Påstandene i dette brev er klart injurierende og krænkende for sagsøger og kan krænke hans faglige hænderlighed, idet de direkte angår hans tjenstlige adfærd og især hans forhold til firmaets arbejdere; hensigten med dem er at bringe sagsøger i miskredit hos hans overordnede. Der er altså tale om alvorlige beskyldninger, som ubestrideligt ville kunne skade ham, hvis de fandtes at være begrundede.

Administrationen var i øvrigt også klar over dette og erkendte, at den burde konstatere, om beskyldningerne var begrundede.

Har Kommissionen med hensyn hertil truffet de foranstaltninger, der kræves af den såvel ved artikel 24 som i henhold til dens almindelige pligt til at beskytte sine tjenestemænd?

Jeg mener, at dette med rette kan antages. Da sagsøger ikke havde indledt retsforfølgning ved den nationale kompetente ret mod den, der har fremsat angrebene, stod Kommissionen ikke over for spørgsmålet om at yde sagsøger bistand i en retssag. Jeg giver i øvrigt gerne sagsøger ret, når han i denne forbindelse har anført, at en retsforfølgning for krænkelser, injurier eller ærerørige beskyldninger efter al sandsynlighed ville være dømt til at mislykkes, allerede fordi beskyldningerne mod ham ikke var offentligt kendt.

Problemet forblev altså rent internt for administrationen, og efter min mening gjorde generaldirektøren for personalet ret i at anordne en ren administrativ undersøgelse, som blev foretaget inden for afdelingen og på en sådan måde, at enhver offentlighed blev undgået.

Denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med det krav, som ved Guillot-dommen fandtes at indebære, at det påhviler administrationen at undgå en ikke strengt nødvendig offentliggørelse af beskyldningerne.

Havde sagsøger krav på, at undersøgelsen blev kontradiktorisk, og at den, der fremsatte klagen, afhørtes i sagsøgers tilstedeværelse, samt at han selv fik lejlighed til at tage til genmæle? Jeg mener det ikke, tværtimod handlede undersøgelseskommissionen klogt, da den undlod at konfrontere anklageren med det anklagede, og navnlig ved ikke selv at indhente vidneudsagn fra de arbejdere, hvis tillidserklæringer sagsøgeren på egen foranledning havde anmodet om.

Man må efter min mening bifalde administrationens klare beslutning om at »bagatellisere« striden ved at gå frem med enhver tænkelig diskretion.

Sagsøger bebrejder den imidlertid, at undersøgelsen afsluttedes for tidligt, uden at han officielt oplystes om sagens akter. Utvivlsomt havde denne klage været berettiget, hvis administrationen havde truffet en afgørelse, som krænkede hans ved-

tægtsmæssige rettigheder, enten ved, at han blev forflyttet til andet arbejde eller, alvorligere, ved at udsætte ham for en disciplinær sanktion. Men det er ikke tilfældet; tværtimod besluttede generaldirektøren for administration og personale — hvilket blev meddelt sagsøger — at lade sagen falde, altså at betragte sagen som afsluttet under sådanne omstændigheder, at den ikke senere ville skade sagsøger.

Denne afgørelse er altså det samme som at forkaste beskyldningerne imod ham, for så vidt som de var krænkende og deres formål var at skade hans omdømme; jeg mener altså, at administrationen korrekt har anvendt de almindelige retsprincipper og principperne om god forvaltning, som den var tvunget til at overholde.

Havde sagsøger ret til at forlange mere? Der må her sondres mellem, på den ene side, de injurierende beskyldninger, især beskyldningen om at »terrorisere« de arbejdere fra firmaet, der var under hans ledelse, og beskyldningen om med forsæt at have forsøgt at »splitte det arbejdshold«, som var stillet til rådighed for Kommissionen, og mellem, på den anden side, de forhold, som sagsøgers overordnede tidligere havde anført, navnlig i udtalelsen efter prøvetiden i 1972.

I første tilfælde står vi nemlig over for overdrevne og injurierende påstande, der senere ville have skadet sagsøger, hvis administrationen havde fundet dem begrundede; i det andet drejer det sig om vurderinger, som administrationen selv er nået frem til inden for rammerne af sit skøn over sine ansattes adfærd.

Det er alene de beskyldninger, der er fremsat af den, der har klaget, som vedrører vedtægtens artikel 24 og, mere generelt, princippet om, at institutionerne skal beskytte deres tjenestemænd.

Derimod befinder de vurderinger af sagsøgers adfærd, navnlig for så vidt angår hans tjenstlige forhold, såvel i udtalelsen efter prøvetiden som i de årlige bedømmelsesrapporter, sig på et ganske andet plan. Disse vurderinger kan givet bestrides af den pågældende, der kan fremsætte sine bemærkninger herom, hvis han anser det for hensigtsmæssigt; de kan endog foranledige søgsmål, men det drejer sig så om en hel anden tvist. Men sagsøger har ikke udnyttet denne mulighed. Tværtimod, skønt udkastet til den bedømmelsesrapport, som udarbejdedes for hans vedkommende den 31. oktober 1975, på ny indeholder oplysninger, der nærmest bekræfter de vanskeligheder, som hans spændte forhold til arbejdskollegerne fremkaldte, har de stridende parter tilkendegivet, at denne rapport, som blev udarbejdet senere end de forhold, der har begrundet søgsmålet, ikke bør inddrages i forhandlingerne.

Skal jeg derfor holde mig strengt til baggrunden for tvisten om den påståede overtrædelse af vedtægtens artikel 24 og af administrationens pligt til at beskytte sine ansatte, kan jeg kun foreslå Dem at frifinde sagsøgte.

Til støtte for kravet om erstatning for den skade, administrationen påstås at have tilføjet sagsøger, påberåbes det ulovlige forhold, som sagsøgte skal have udvist ved ikke at overholde sin beskyttelsespligt. Det forekommer mig, at sagsøgte af to grunde ligeledes bør frifindes for dette krav.

For det første har Kommissionen efter min mening ikke handlet ulovligt, men har overholdt de få pligter, som påhvilede den i den foreliggende sag. Men kun en culpøs adfærd fra Kommissionens side kan pådrage den erstatningsansvar.

For det andet foreligger der ikke bevis for, at der er lidt nogen økonomisk eller ideel skade. Der er ikke lidt økonomisk skade, eftersom sagsøgers vedtægtsmæssige rettigheder på ingen måde er blevet berørt, da administrationen uden videre lod sagen falde og ikke traf nogen afgørelse mod sagsøger, som indeholder noget klagepunkt. Med hensyn til ideel

skade for nedsat omdømme har jeg forklaret, at generaldirektøren for personalet behandlede sagen således, at beskyldningerne mod sagsøger ikke blev offentligt kendt til skade for ham.

Hvis tredjemænd, navnlig firmaets arbejdere, har fået kendskab til klagen, og hvis sagsøger endog som følge heraf har lidt skade, er han selv skyld heri, fordi han anmodede arbejderne om erklæringerne.

Under disse omstændigheder foreslår jeg, at sagsøgte frifindes, og at hver part i henhold til procesreglementets artikel 70 bør bære sine omkostninger.