På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1. **Sagen afvises.**

2. **Hver af parterne afholder sine egne omkostninger.**

Kutscher Pescatore Sørensen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 7. JULI 1976 [1]

Høje Ret.

Den foreliggende sag, som er anlagt mod Kommissionen af en tjenestemand, er i det væsentlige opstået som følge af manglende underretning af sagsøgerens umiddelbart overordnede, hvilket dels skyldes mangelfulde forbindelser mellem institutionens interne tjenestesteder, og dels utilstrækkelig kontakt mellem de pågældende tjenestemænd; disse har udvist en vis stivhed i deres adfærd, hvilket efter min opfattelse har bidraget til denne strids optståen.

Sagsøgeren, der bor og arbejder i Bruxelles, havde i to uger haft sygeorlov, da personaleudvalgets centralkomité den 14. april 1975, nogle dage inden datoen for gennemførelsen af prøverne til en af Kommissionen i Luxembourg organiseret udvælgelsesprøve, anmodede hende om at erstatte et medlem af udvælgelsesprøven, som pludselig var blevet forhindret. Den upasselighed, som holdt sagsøgerinden borte fra arbejde, bestod tilsyneladende i allergi mod røg og hindrede hende ikke i at arbejde; og det er fastslået, at hun udtrykkeligt havde fået tilladelse til hjemme at udføre sit normale arbejde.

Sagsøgerinden accepterede udnævnelsen. Samme dag underrettede det udpegende

1 — Oversat fra italiensk.

organ Kommissionens generaldirektorat for personale og administration herom. Det er ikke klart, om administrationen havde sørget for at underrette sagsøgerens umiddelbart overordnede. Denne var ikke på forhånd underrettet om datoen for sin underordnedes planlagte rejse til Luxembourg. Dette førte til, at da han om eftermiddagen den 22. april 1975 var stillet over for en anmodning om ordre om tjenesterejse vedrørende fru Hirschbergs rejse den følgende dag til Luxembourg med henblik på udvælgelsesprøven, reagerede ved at sende et telegram til dennes bopæl, hvori han udtrykte sin forundring over at se en sådan anmodning, da han ikke på forhånd var blevet underrettet om, at der forelå en indkaldelse, og at han tværtimod burde tage hensyn til sagsøgerens fravær fra tjenesten på grund af sygdom. Da han ikke havde modtaget meddelelse om, at sagsøgeren umiddelbart havde genoptaget sit arbejde, nægtede han at godkende tjenesterejsen og bad sagsøgeren om ikke at rejse til Luxembourg.

Efter at sagsøgeren havde modtaget denne meddelelse, og efter at hun havde taget kontakt med formanden for udvælgelseskomiteen, foretrak hun at påtage sig ansvaret for ikke at efterkomme sin overordnedes ordre, fremfor ved sit fravær at forstyrre udvælgelsesprøven, hvori der deltog 450 ansøgere. Sagsøgerindens umiddelbart overordnede vidste ikke (hvilket jeg ikke mener som en bebrejdelse, fordi det drejede sig om et forhold, som omfattedes af lægens tavshedspligt,) at den upasselighed, som havde holdt sagsøgerinden væk fra tjenesten, ikke var til hinder for hendes rejse til Luxembourg eller hendes deltagelse i arbejdet ved udvælgelsesprøven, således som den indtil da ikke havde forhindret hende i at arbejde normalt hjemme.

Omstændighederne forlangte en hurtig afgørelse uden forudgående opklaring af alle detaljer. Følgelig begav sagsøgeren sig den følgende dag til Luxembourg, medens hendes umiddelbart overordnede skrev til hende og anmodede hende om oplysninger om den pågældende udvælgelsesprøve og om omstændighederne af hendes valg til medlem af udvælgelseskomiteen samt om grunden til hendes medvirken i den til for sin sygeorlov.

Den 25. april besvarede sagsøgeren disse spørgsmål under henvisning til en allerede valgt tjenestemands uventede forfald og til de ulemper, som ville være opstået for udvælgelsesprøvens gennemførelse, hvis hun var blevet udeblevet i sidste øjeblik. Hun henviste også til, at hendes upasselighed ikke havde forhindret hende i at arbejde, men gav ikke nogen nærmere forklaring vedrørende det særlige spørgsmål, om hendes sygdom kunne forenes med rejsen til Luxembourg og med hendes deltagelse i arbejdet i udvælgelseskomiteen. Det er dog korrekt, at spørgsmålet ikke var klart stillet i den omtalte anmodning.

I en skrivelse af 30. april, som i overskriften beskrev sin genstand som en »advarsel«, karakteriserede den pågældende overordnede dette svar som »ufuldstændigt og subjektivt«; jeg antager, at betegnelsen »ufuldstændig« henviser til det sidste punkt. Det »subjektive« henviser sandsynligvis til den i svaret indeholdte hentydning til den modvilje, som den pågældende overordnede det forudgående år havde udtrykt vedrørende sagsøgerens medvirken ved en udvælgelsesprøve som medlem af udvælgelseskomiteen. Som konklusion på denne skrivelse bemærkede sagsøgerens overordnede, at det var med ubehag, at han måtte tage »den foreliggende advarsel« i betragtning med henblik på hendes »flertydige og udisciplinerede opførsel . . ., som ikke er i overensstemmelse med de elementære regler for administration eller forenelig med det ansvar, som var forbundet med hendes arbejde«.

Den 9. juni samme år indbragte sagsøgeren for Kommissionen en klage i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90. Efter at have gjort rede for de faktiske omstændigheder og baggrunden for hendes adfærd anmodede hun om, at Kom-

missionen skriftligt tilbagetrak de udtalelser, der var indeholdt i meddelelserne fra hendes overordnede og navnlig i skrivelsen af 30 april 1975, for så vidt disse på uretfærdig måde bevirkede hendes personlige værdighed og tjenstlige stilling.

Den 22. oktober 1975 svarede generaldirektøren for personale og administration hende og fremhævede, at hendes vanskeligheder, som hun havde mødt var et resultat af en misforståelse, som skyldtes hendes fravær fra kontoret på grund af sygdom, og han forsikrede hende, at tildragelsen på trods heraf ikke ville få konsekvenser for hendes karriere, og at ingen aktstykker vedrørende denne sag ville blive indsat i hendes personlige aktmappe. Svaret sluttede med følgende udtalelse: »der er følgelig ikke længere grund til Deres klage for Kommissionen«.

Denne sidste udtalelse synes at antyde, at klagen aldrig er nået frem til den myndighed, der var kompetent til at træffe afgørelse desangående. Det skulle herefter have været generaldirektøren, der, fordi sagsøgeren efter hans opfattelse ikke længere havde interesse i at forfølge sin klage, havde truffet en negativ afgørelse.

Under denne synsvinkel kunne man anse afgørelsen for behæftet med en kompetencemangel. I henhold til Kommissionens beslutning af 24. februar 1974 er det imidlertid det Kommissionsmedlem, der varetager administrative spørgsmål »der har ansættelsesmyndigheden« og er kompetent til at træffe afgørelse om klager fra tjenestemænd, som har opnået sagsøgerens lønklasse, og ikke en tjenestemand fra administrationen, selv om han måske befinder sig i en højere lønklasse.

Sagsøgeren har imidlertid ikke anført denne søgsmålsgrund under denne synsvinkel. I øvrigt kan det udledes af Kommissionens indlæg i sagen, at den har tilsluttet sig afgørelsen fra generaldirektøren for administration og dermed for så vidt også afhjulpet en eventuel mangel.

Inden jeg går i gang med at undersøge de enkelte påstande i sagen, skal jeg bemærke, at en af betingelserne for at antage en tjenestemands søgsmål mod administrationens afslag på hans klage til realitetsbehandling, er, at påstandene i søgsmålet og klagens genstand stemmer overens. Jeg finder det imidlertid ikke hensigtsmæssigt, at lægge en for streng formalisme for dagen på området og kræve, at hvert enkelt led i søgsmålets påstande svarer nøjagtigt til de enkelte klagepunkter, som om klagen var en retssag i første instans og søgsmålet en appel af samme.

Da klagen begrænser sig til at indlede en klagesag af rent administrativ karakter, er det tilstrækkeligt, at retssagen mod afslaget har samme materielle genstand som klagen, uden at formelle eller mindre væsentlige forskelle kan medføre sagens afvisning.

Jeg anser denne betingelse for opfyldt i nærværende sag.

Jeg vil nu undersøge sagsøgerens enkelte påstande. Hun nedlægger i første række påstand om, at Domstolen statuerer, at afslaget i hendes overordnedes telegram af 22. april 1975 på at samtykke i tjenesterejsen til Luxembourg strider mod artikel 1, sidste afsnit i vedtægtens bilag II. Det hedder heri, at det arbejde, som personaleudvalgets medlemmer og de tjenestemænd, der af udvalget er udpeget til at sidde i organer, der er fastsat i vedtægten eller oprettet af instituionen, påtager sig, betragtes som en del af det arbejde, de skal udføre i deres institution.

Jeg har imidlertid ikke kendskab til noget forhold, som kan vise, at der foreligger en hensigt, der strider mod denne bestemmelse. Dette telegram skal simpelt hen forklares med sektionschefens uvidenhed om sagsøgerens faktiske helbredstilstand og med hans berettigede tvivl om, hvorvidt det kunne anerkendes, at en tjenestemand, der endnu havde sygeorlov, deltog i en aktivitet, som førte den pågældende til andre byer. Og alt dette

på grundlag af en ordre om tjenesterejse, som, idet man normalt må gå ud fra, at modtageren er i aktiv tjeneste, er uforenelig med den pågældende sygeorlov.

I øvrigt kan betegnelsen for instrukserne i det pågældende telegram kun have betydning i forhold til fællesskabsretten, hvis man over for sagsøgeren havde nægtet at anerkende den gennemførte rejse som tjenesterejse, fordi hun ikke havde fulgt de nævnte instrukser. Men det ser ikke ud til, at et sådant afslag er givet. Første del af påstandene har således isoleret betragtet ikke nogen interesse for sagsøgerinden: disse påstande bør herefter afvises.

For det andet nedlægger sagsøgerinden påstand om annullation – på grund af inkompetence – af skrivelsen af 30. april, der af sin ophavsmand er kvalificeret som en »advarsel«.

Det hedder i tjenestemandsvedtægtens artikel 87, at ansættelsesmyndigheden efter forslag fra tjenestemandens overordnede eller på eget initiativ uden at have indhentet en udtalelse fra disciplinærrådet kan give en advarsel. Tjenestemanden skal forinden høres. I det foreliggende tilfælde drejer det sig om en skriftlig påmindelse, og dens forfatter har givet tilstrækkelig at forlene den med en vis alvor, hvilket fremgår af, at den i overskriften betegnes som en »advarsel«. Dette forhold er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at antage, at han havde i sinde at kvalificere skrivelsen som en egentlig disciplinær sanktion ifølge tjenestemandsvedtægtens artikel 87. Der er simpelt hen tale om bemærkninger, som en overordnet retter til sin underordnede, som i sig selv savner enhver retsvirkning og de udgør en rent intern forantstaltning, som i overensstemmelse med Domstolens retspraksis ikke kan antages til påkendelse (se dommen i sag 16/67, *Labeyrie*, Recueil 1968, s. 401).

Selv om man må beklage den ukorrekte brug af udtryk, som tjenestemandsvedtægten har givet en præcis og nærmere fastlagt betydning, må den afgørende vægt, som nærmere bør lægges på vurderingen af akters egentlige indhold end deres form, føre til at afvise påstanden om annullation af den pågældende skrivelse.

For det tredje nedlægger sagsøgeren påstand om annullation af Kommissionens stiltiende afvisning af den del af klagen, hvori hun anmodede om tilbagekaldelse af den omtalte kritik, som hendes overordnede havde rettet mod hende. Denne påstand støtter sig på Kommissionens angivelige manglende overholdelse af sin forpligtelse til i henhold til vedtægtens artikel 24 at bistå sine egne tjenestemænd.

Dette er det centrale spørgsmål i sagen. Når – som nævnt ovenfor – de skrivelser fra den overordnede, som sagsøgerinden beklager sig over, ikke har givet anledning til nogen disciplinær sanktion og således er berøvet enhver retsvirkning, er det eneste spørgsmål i så henseende spørgsmålet om de i de nævnte skrivelser anvendte udtryk hvormed sagsøgerens adfærd blev kritiseret, uden grund kan skade sagsøgerens faglige omdømme eller på anden vis påføre hende moralsk skade; derimod må det udelukkes, at denne kritik har kunnet skade sagsøgerens karriere, idet de pågældende skrivelser i henhold til de af generaldirektøren for administration og personaleafgivne forsikringer aldrig har befundet sig i sagsøgerindens personlige aktmappe.

Jeg har allerede den 12. marts 1975 og videre den 26. juni 1975 i forslagene til afgørelse i de forenede sager 4 og 34/74 (*Scuppa* mod *Kommissionen*, Sml. 1975, s. 938 ff og 940 ff) udtalt mig, om det principielt kan anerkendes at støtte et af annullationssøgsmålet uafhængigt søgsmål angående skadeserstatning – også af immateriel art – for skade, som tjenestemanden angiver at have lidt under tjenesten, og som kunne medføre ansvar for den pågældendes institution, på tjenestemandsvedtægtens artikel 91. Selv om dommen tilsyneladende stiltiende følger de i de nævnte forslag fremførte

procesretlige og kompetencemæssige principper, behøvede afdelingen ikke dengang at tage udtrykkelig stilling hertil. Såfremt den nu skulle anse det for nødvendigt, tillader jeg mig at henvise til det ved hin lejlighed fremførte.

For så vidt angår den påståede krænkelse af sagsøgerindens faglige omdømme forudsætter en sådan, at de pågældende interne og personlige skrivelser er offentliggjort, hvilket har en intern og personnel karakter. Det er forståeligt, at sagsøgeren var nødt til at nævne telegrammet af 22. april for formanden for udvælgelseskomitéen, men det var derimod ikke nødvendigt at underrette nogen overhovedet om indholdet af de følgende skrivelser, og navnlig af skrivelsen af 30. april. Afgørende forbliver herefter spørgsmålet om den psykiske skade, hvis erstatning er genstand for den fjerde påstand.

Kommissionen har udtrykt sin anerkendelse af sagsøgerens tilrettelæggelse af arbejdet og dets udførelse. Dette vidner skrivelserne fra hendes overordnede om. Den toårlige udtalelse om sagsøgerens tjenstlige adfærd, som er udarbejdet efter undersøgelsen af den foreliggende tildragelse og efter forudgående høring af sagsøgerens umiddelbart overordnede bærer hverken direkte eller indirekte spor af den nævnte tildragelse. Den udtrykker sig rosende om tjenestemanden.

Man kan forstå, at en tjenestemand, der af tjenstlige grunde accepterer et ekstraordinært hverv —, som sagsøgerinden har gjort ved at indvilge i at rejse til Luxembourg for i sidste øjeblik at erstatte et medlem af en udvælgelseskomité og for at undgå hindringer for gennemførelsen af en udvælgelsesprøve, der omfattede flere hundrede personer, kan føle sig krænket, når hun senere bliver kritiseret med udtryk som — dette må man medgive hende — var temmelig hårde; og krænkelsen er desto alvorligere, som når der er tale om en særlig samvittighedsfuld og pligttro tjenestemand.

Sagsøgeren havde dog gjort bedre i at holde sin umiddelbart overordnede mere underrettet om den planlagte rejse til Luxembourg. Hvis denne havde fået kendskab herom lidt før, ville han have haft tid til at opklare forholdet, og hverken den ene eller den anden part ville sandsynligvis have haft grund til at fremkalde den skærpelse, som senere blev resultatet af den fuldbyrdede kendsgerning.

Således kunne sagsøgerinden mere udførligt have forklaret, hvordan hendes deltagelse i udvælgelseskomiteens arbejde kunne forenes med den sygdom, som holdt hende fra kontoret, selv om — som det er fastslået — brevet af 23. april ikke var helt præcis i spørgsmålene vedrørende dette punkt. Der spurgtes blot om grunden til, at sagsøgeren til trods for sin sygeorlov deltog i udvælgelseskomitéens arbejde. Sagsøgeren mente at have besvaret dette spørgsmål udtømmende ved at give udtryk for, at arbejdet i forbindelse med udvælgelsesprøven ville være blevet alvorligt forstyrret, hvis hun ikke var rejst til Luxembourg. Det er således forståeligt, hvis den overordnede efter de modtagne forklaringer fortsat troede at kunne påvise, at hun havde handlet selvmodsigende, da hun på den ene side ville rejse til en anden by for at medvirke ved en udvælgelsesprøve, medens hun på den anden side blev væk fra de arbejdsgruppemøder, som direkte angik hendes stilling og afholdtes i hendes hjemby.

Resultatet af alt dette, at den manglende tilstrækkelige kontakt mellem de to pågældende tjenestemænd og de heraf følgende misforståelser, som vi har set, har medført den overordnedes reaktion over for sagsøgeren, en reaktion, der objektivt set givet var overdrevet, men subjektivt set i betragtning af omstændighederne var forståelig.

Afgørelsen fra generaldirektøren for personale og administration om ikke at lade denne brevveksling indgå i den pågældendes personlige aktmappe er ikke i sig selv et dementi af det objektive grundlag for den overordnedes kritik af sagsøgeren, men vurderer den dog stiltiende som irrelevant. I betragtning af de tidligere

nævnte omstændigheder og navnlig af det forhold, at sagsøgerindens adfærd kan have bidraget til opståelsen af den misforståelse, som ligger til grund for denne episode, finder jeg, at den pågældende ikke kan kræve Kommissionen dømt til – selv om det blot er symbolsk – at erstatte den psykiske skade, som hun hævder at have lidt som følge af kritikken af hende, og fordi Kommissionen har undladt at efterkomme hendes påstande i den administrative klage og navnlig ikke har sørget for, at denne kritik formelt blev trukket tilbage.

Man kan forstå, at Kommissionen tøver med officielt at desavouere en sektionschef, som ved udøvelsen af de funktioner, som hørte under hans stilling som overordnet, og som handlede i fuldstændig god tro, har udtalt en kritik, som – skønt overdreven – imidlertid subjektivt kan retfærdiggøres i betragtning af omstændighederne og de uoverensstemmelser, som sagsøgeren selv havde bidraget til at skabe.

I denne forbindelse kunne sagsøgerinden også have slået sig til tåls med den forsikring, hun modtog fra generaldirektøren for Personale og Administration om, at enhver henvisning til tildragelsen var slettet i hendes personlige aktsamling. Selv om dette ikke skulle være tilstrækkeligt, udgør i hvert fald den anerkendelse, som Kommissionens befuldmægtigede under retsmødet gav af den pågældende tjenestemands under alle synsvinkler udmærkede arbejde, og den følgende offentliggørelse af denne anerkendelse, i sig selv et tilstrækkeligt middel til at give sagsøgeren oprejsning, idet derved enhver misforståelse, som den her omhandlede udveksling af skrivelser kunne have givet anledning til i tjenesten, derved blev forhindret.

I betragtning af de særlige omstændigheder, som har ligget til grund for den foreliggende sag, vil jeg, samtidig med at jeg foreslår at frifinde sagsøgte, mene at det vil være rimeligt at pålægge sagsøgte, som efter den regel, som finder anvendelse ved sager mod tjenestemænd, under alle omstændigheder skal afholde sine egne omkostninger, derudover at afholde halvdelen af de af sagsøgerinden afholdte omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, første afsnit.