CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 7 JULI 1976 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het onderhavige beroep van een ambtenares tegen de Commissie is in wezen ontstaan door de gebrekkige informatie van verzoeksters rechtstreekse chef, als gevolg van een communicatiestoornis tussen zowel de interne diensten van de instelling als tussen de beide betrokkenen, wier stroeve optreden mijns inziens mede heeft geleid tot dit geschil.

Verzoekster, die in Brussel woont en werkt, was sinds twee weken met ziekteverlof, toen zij op 14 april 1975, enige dagen vóór de examendatum van een door de Commissie georganiseerd vergelijkend onderzoek te Luxemburg, door het centrale personeelscomité werd aangezocht een onverwacht verhinderd jurylid te vervangen. De ziekte, waardoor verzoekster afwezig was, bestond naar het schijnt uit een allergie voor rook, welke haar op zichzelf niet belette te werken; zij had althans uitdrukkelijk toestemming gekregen haar normale kantoorwerk thuis te verrichten.

Verzoekster nam de benoeming aan. Het personeelscomité stelde hiervan nog dezelfde dag het Directoraat-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer op de hoogte. Het is niet duidelijk of de administratie heeft gezorgd dat ook verzoeksters directe chef was ingelicht. In ieder geval had verzoeksters chef tevoren geen mededeling gekregen van de datum waarop zijn ondergeschikte naar Luxemburg zou reizen. Toen hem dan ook in de middag van 22 april 1975 een opdrachtformulier werd voorgelegd voor de dienstreis die mevrouw Hirschberg de volgende dag voor het vergelijkend onderzoek in Luxemburg moest ondernemen, reageerde hij met een telegram naar haar huisadres, waarin hij zijn bevreemding over dit verzoek uitte, daar hij onkundig was van enige convocatie en niet beter wist of verzoekster was afwezig met ziekteverlof. Aangezien hem niets was medegedeeld over een onmiddellijke hervatting van haar dienst, weigerde hij de reisopdracht te tekenen en verzocht hij mevrouw Hirschberg niet naar Luxemburg te gaan.

Na ontvangst van dit bericht en na overleg met de voorzitter van de jury besloot zij dat het beter was om de verantwoording te nemen dit verzoek naast zich neer te leggen dan om het examen, waaraan 450 sollicitanten zouden deelnemen, door haar afwezigheid in de war te sturen. Verzoeksters chef wist niet (en ik zeg dit niet als verwijt, omdat het een aangelegenheid was die onder het medisch geheim viel) dat verzoekster met de ziekte waardoor zij van kantoor afwezig was, heel wel naar Luxemburg kon reizen en aan de jurywerkzaamheden kon deelnemen, juist zoals zij daarmee ook haar kantoorwerk legaal thuis kon verrichten.

In de situatie moest echter onmiddellijk een besluit worden genomen en was het niet mogelijk eerst nog een omstandige uitleg van zaken te geven. Verzoekster vertrok de volgende dag dan ook naar Luxemburg, terwijl haar chef haar schriftelijk om nadere verklaring vroeg over het vergelijkend onderzoek in kwestie en over de toedracht van haar benoeming tot jurylid en haar aanvaarding hiervan ondanks haar ziekteverlof.

Bij brief van 25 april antwoordde verzoekster hierop dat een eerder aangewezen collega zich onverwacht had teruggetrokken en dat het examen wellicht niet had kunnen doorgaan als zij eveneens op het laatste moment had afgezegd. Ook

1 — Vertaald uit het Italiaans.

wees zij erop dat haar ziekte haar niet had verhinderd haar werk te doen, maar zij liet zich niet duidelijk uit over het eigenlijke punt, in hoeverre haar reis naar Luxemburg en haar jurywerkzaamheden waren te rijmen met haar ziekte. Toegegeven zij echter dat dit in het verzoek om uitleg ook niet met zoveel woorden was gevraagd.

Bij nota van 30 april, waarvan het onderwerp was aangeduid met de term „waarschuwing", noemde de chef dit antwoord „onvolledig en tendentieus". Vermoedelijk doelde hij met „onvolledig" op het zonet genoemde punt, en met „tendentieus" op de bedekte opmerking in verzoeksters antwoord dat haar chef zich vorig jaar ook al afkerig had betoond van een optreden van haar als jurylid in een vergelijkend onderzoek. Hij besloot zijn nota met de mededeling dat hij haar tot zijn spijt deze „waarschuwing" moest geven wegens haar „dubbelzinnig en ongedisciplineerd gedrag dat noch met de elementaire regels van de administratie noch met de aan haar functie verbonden verantwoordelijkheid is te verenigen".

Op 9 juni daaraanvolgend diende verzoekster overeenkomstig artikel 90 personeelsstatuut een klacht in bij de Commissie, waarin zij de feiten en de redenen van haar gedrag uiteenzette en de Commissie verzocht haar schriftelijk toe te zeggen dat de opmerkingen in de nota's van haar chef, vooral die van 30 april 1975, zouden worden teruggenomen, aangezien zij daardoor onrechtmatig in haar persoonlijk eergevoel en beroepspositie werd gekrenkt.

Op 22 oktober 1975 antwoordde de Directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer dat haar moeilijkheden het gevolg waren van een misverstand door haar afwezigheid met ziekteverlof, maar dat het voorval geen enkele consequentie zou hebben voor haar loopbaan en dat geen van de desbetreffende nota's in haar persoonsdossier zou worden opgenomen. De slotzin van de nota luidde: „Bijgevolg is het niet nodig Uw klacht aan de Commissie door te zenden".

Blijkens deze laatste zin zou de klacht in het geheel niet zijn doorgedrongen tot de autoriteit die erover te beslissen had. In feite was het de Directeur-generaal die afwijzend heeft beslist in de mening dat verzoekster geen belang meer had bij het doorzetten van haar klacht.

In zoverre kan het besluit worden geacht onbevoegdelijk te zijn genomen, daar volgens het besluit der Commissie van 24 februari 1974 het „tot aanstelling bevoegde gezag", dat te beslissen heeft over klachten van ambtenaren van verzoeksters rang, het met administratieve aangelegenheden belaste lid van de Commissie is en niet een ambtenaar van de administratie, zelfs al is hij van de hoogste rang.

Verzoekster heeft dit middel echter niet aldus voorgedragen. Anderzijds blijkt uit het standpunt van de Commissie ten deze dat zij zich achter de beslissing van de Directeur-generaal plaatst en die eventueel ook zou dekken.

Alvorens op de afzonderlijke vorderingen in te gaan, wil ik opmerken dat een der ontvankelijkheidsvoorwaarden voor een ambtenarenberoep tegen een besluit tot afwijzing van een administratieve klacht is dat de conclusies van het verzoekschrift overeenstemmen met het onderwerp van de klacht. Ik acht het echter al te formeel om te eisen dat elk afzonderlijk petitum precies beantwoordt aan even nauwkeurige punten van verzoek in de klacht, net alsof het bij de klacht om een procedure in eerste aanleg gaat en bij het beroep om een appelprocedure.

Waar immers de klacht slechts een preliminaire procedure van zuiver administratieve aard op gang brengt, is het voor het beroep tegen een afwijzend besluit voldoende, dat het onderwerp in hoofdzaak hetzelfde is als van de klacht; formele of althans niet-wezenlijke verschillen zijn voor de ontvankelijkheid irrelevant.

In casu is dunkt mij aan deze voorwaarde voldaan.

Beschouwen wij thans verzoeksters afzonderlijke vorderingen. Ten eerste verlangt zij de uitspraak dat de bij telegram van haar chef dd. 22 april 1975 geweigerde toestemming voor haar dienstreis naar Luxemburg in strijd is met artikel 1, laatste alinea, van bijlage II van het statuut. Volgens deze bepaling worden de functies van leden van het Personeelscomité en van de ambtenaren die in opdracht van het comité zitting hebben in statutaire of door de instelling gevormde organen, beschouwd als een onderdeel van de taken die zij in hun instelling moeten verrichten.

In casu is mij echter uit niets gebleken van een met deze bepaling strijdige bedoeling. Het telegram is alleszins verklaarbaar door de onwetendheid van het diensthoofd omtrent verzoeksters feitelijke gezondheidstoestand en door diens gerechtvaardigde twijfel of het wel toelaatbaar was dat een ambtenaar met ziekteverlof werd betrokken bij een werkzaamheid waarvoor die naar een andere plaats moest reizen en dat nog wel met een dienstreisopdracht dit toch alleen kan worden gegeven aan een ambtenaar in actieve dienst en niet aan een ambtenaar met ziekteverlof.

Anderzijds komt een gemeenschapsrechtelijke toetsing van de in het telegram gegeven instructies alleen aan de orde, wanneer wegens verzoeksters veronachtzaming hiervan was geweigerd de in strijd met die instructies ondernomen dienstreis te wettigen. Van een dergelijke weigering blijkt echter niets. Aldus gezien, heeft verzoekster geen enkel belang bij haar eerste vordering die dan ook niet ontvankelijk is.

Ten tweede concludeert verzoekster tot nietigverklaring, op grond van onbevoegdheid, van de als „waarschuwing" aangemerkte nota van 30 april.

Luidens artikel 87 kan het tot aanstelling bevoegde gezag de ambtenaar eigener beweging of op voorstel van diens chef, zonder raadpleging van de tuchtraad een schriftelijke waarschuwing geven. De ambtenaar moet tevoren worden gehoord. In casu gaat het om een vermaning, waarop de chef door de term „waarschuwing" bovenaan de nota een zekere nadruk heeft willen leggen. Dit is echter niet genoeg om de nota het karakter te geven van een formele tuchtmaatregel in de zin van artikel 87 statuut. Het betreft hier een gewone aanmerking van een chef aan diens ondergeschikte, welke als zodanig geen rechtsgevolg heeft en een zuiver interne maatregel is waartegen volgens Uw rechtspraak (arrest 16-67, Labeyrie, Jurispr. 1968, blz. 411) geen beroep mogelijk is.

Al valt het te betreuren dat termen zijn gebezigd waaraan het statuut een welomschreven betekenis toekent, toch wordt het karakter van handelingen veeleer door de inhoud dan door de vorm bepaald. Bijgevolg acht ik de vordering tot nietigverklaring van de onderhavige nota niet ontvankelijk.

Ten derde wenst verzoekster nietigverklaring van de stilzwijgende afwijzing door de Commissie van verzoeksters klacht waarbij zij verzocht om intrekking van genoemde aanmerkingen van haar chef. Voor deze vordering voert zij aan dat de Commissie haar verplichting krachtens artikel 24 statuut tot bijstand aan de ambtenaren had geschonden.

Hier raken wij aan de kern van de zaak. Daar immers, zoals gezegd, de nota's van de chef, waarover verzoekster klaagt, niet tot een tuchtmaatregel hebben geleid en op zichzelf zonder rechtsgevolg bleven, doet zich hier alleen nog de vraag voor, of de in de nota gekozen bewoordingen voor de kritiek op verzoeksters gedrag haar onrechtmatig in haar beroepseer konden krenken of haar anderszins morele schade konden toebrengen; in haar loopbaan zal deze kritiek verzoekster moeilijk hebben kunnen deren, aangezien de betrokken nota's volgens de verklaringen van de Directeur-generaal Administratie niet in verzoeksters persoonsdossier zijn opgenomen.

Over de vraag of in beginsel, los van een verzoek om nietigverklaring, op grond van artikel 91 statuut vergoeding kan worden gevraagd voor alleen zuiver morele schade die een ambtenaar beweert in de dienst te hebben geleden en waarvoor zijn instelling aansprakelijk zou zijn, heb ik mij reeds uitgelaten in mijn conclusies van 12 maart 1975 en 26 juni 1975 in de gevoegde zaken 4 en 30-74 (Scuppa, Jurispr. 1975, blz. 936 e.v. en 941 e.v.). Hoewel de in deze conclusies verdedigde procesrechtelijke en competentiebeginselen naar het schijnt in het arrest impliciete zijn overgenomen, behoefde de kamer zich toen niet uitdrukkelijk over dit punt uit te spreken. Voor zover U zulks thans nodig acht, moge ik verwijzen naar hetgeen ik bij die gelegenheid heb gezegd.

Van schade in de beroepseer zou hier slechts sprake kunnen zijn, wanneer bekendheid was gegeven aan de betrokken nota's welke een intern en persoonlijk karakter hadden. Hoewel verzoekster begrijpelijkerwijs aan de juryvoorzitter mededeling moest doen van het telegram van 22 april, was het toch geenszins nodig de inhoud van de volgende nota's, in het bijzonder die van 30 april, rond te vertellen. Resteert derhalve het punt van de morele schade, waarvan vergoeding wordt gevraagd in verzoeksters conclusies sub 4.

De Commissie heeft jegens verzoekster de waarde van haar beroepsopleiding en arbeidscapaciteit erkend. Dit blijkt uit de nota's van haar superieuren. In verzoeksters tweejaarlijkse beoordelingsrapport dat na het onderhavige incident werd opgemaakt in overleg met haar rechtstreekse chef, is van dit incident ook indirect geen spoor te vinden. Integendeel wordt zij daarin ten zeerste geprezen.

Het is te begrijpen dat een ambtenaar die om redenen van dienstbelang een bijzondere opdracht aanvaardt, zoals verzoekster heeft gedaan door naar Luxemburg te reizen ten einde op het laatste moment een jurylid te vervangen en een examen met honderden kandidaten ongestoord doorgang te laten vinden, zich gekrenkt kan voelen, wanneer zij naderhand in inderdaad wel wat krasse bewoordingen terecht wordt gewezen, temeer als het een zeer consciëntieuze en toegewijde ambtenaar betreft.

Verzoekster zou er zeker beter aan hebben gedaan, indien zij haar rechtstreekse chef eerder had verwittigd van haar dienstreis naar Luxemburg. In dat geval had de zaak kunnen worden uitgelegd en was er wellicht geen aanleiding geweest voor de starre houding die als gevolg van de voldongen feiten over en weer is aangenomen.

Eveneens had verzoekster dan nader kunnen verklaren hoe haar deelneming aan de jurywerkzaamheden te verenigen was met haar afwezigheid wegens ziekteverlof, ook al werd — zoals gezegd — in de brief van 23 april niet met zoveel woorden opheldering over dit punt gevraagd. In die brief werd immers alleen geïnformeerd naar de redenen van haar deelneming aan de jurywerkzaamheden terwijl zij met ziekteverlof was. Verzoekster meende hierop naar behoren te hebben geantwoord met de mededeling dat zij het examen wellicht in de war zou hebben gestuurd, wanneer zij niet naar Luxemburg was gegaan. Het is derhalve begrijpelijk dat verzoeksters chef ook na deze mededeling een tegenstrijdigheid bleef zien in het gedrag van verzoekster die enerzijds wel klaar stond om voor jurywerk naar een andere plaats te reizen, maar zich anderzijds verschoonde van werkgroepvergaderingen in haar eigen woonplaats over onderwerpen op haar directe arbeidsterrein.

Men kan dan ook zeggen dat vooral het gebrekkige contact tussen de beide ambtenaren en de daardoor ontstane misverstanden ertoe hebben geleid dat verzoeksters chef heeft gereageerd op bovenvermelde wijze die objectief stellig buitensporig maar, onder de gegeven omstandigheden, subjectief alleszins verklaarbaar is.

De beslissing van de Directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer om de notawisseling niet in verzoeksters persoonsdossier op te nemen, verklaart weliswaar op zichzelf de kritiek van verzoeksters chef niet objectief ongegrond, maar implicite toch wel irrelevant. Gelet op de bovenvermelde omstandigheden en met name dat verzoeksters eigen gedrag het misverstand waaruit het onderhavige geschil is ontstaan, in de hand kan hebben gewerkt, zie ik voor haar geen grond om te verlangen dat de Commissie wordt veroordeeld tot een, zij het symbolische, vergoeding van de morele schade die zij zou hebben geleden wegens de tot haar gerichte kritiek en de afwijzing van de verzoeken in haar administratieve klacht, waaronder het verzoek om maatregelen tot formele intrekking van de kritiek.

Begrijpelijkerwijs wilde de Commissie ook niet openlijk een dienstchef desavoueren, die in de uitoefening van zijn functie van hiërarchisch meerdere en handelend te goeder trouw, kritiek heeft geuit, die weliswaar kras maar toch subjectief te rechtvaardigen was in verband met de omstandigheden en misverstanden waartoe verzoekster zelf had bijgedragen.

Zo gezien, had verzoekster ook genoegen kunnen nemen met de toezegging van de Directeur-generaal Personeelszaken en Algemeen Beheer dat alle stukken over het incident uit haar persoonsdossier zouden worden verwijderd. En voor zover ook dit nog niet voldoende zou zijn, is toch de mededeling van de gemachtigde van de Commissie ter terechtzitting over de in alle opzichten voortreffelijke hoedanigheden van betrokkene, en de aan die mededeling gegeven publiciteit, op zich reeds te beschouwen als een toereikend middel om verzoekster genoegdoening te verschaffen, aangezien hierdoor jegens haar elke twijfel is weggenomen, die in haar werkomgeving mogelijkerwijs door de genoemde notawisseling zou kunnen zijn opgeroepen.

Gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval, concludeer ik tot verwerping van het beroep, waarbij ik het echter billijk acht verweerster, die volgens de voor ambtenarenberoepen geldende regel in ieder geval haar eigen kosten heeft te dragen, tevens te verwijzen in de helft van verzoeksters kosten overeenkomstig artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering.