På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1) **Sagsøgte frifindes.**

2) **Kommissionen bærer alle sagens omkostninger, herunder sagsøgerens.**

Due Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. oktober 1981.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

assisterende justitssekretær

O. Due

Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 8. OKTOBER 1981 [1]

Høje Domstol.

Ændringer af tjenestemændenes placering og forflyttelser — hvad enten de er foretaget i forbindelse med en reorganisation af tjenesten eller ej — har i den seneste tid ofte medført sagsanlæg fra de berørte tjenestemænd side. Dette er måske tegn på en uro, som ligeledes er forklaringen på nærværende sag.

1 — Oversat fra fransk.

I — Kommissionen foretog den 17. juli 1979 en reorganisation af generaldirektoratet for beskæftigelse og sociale anliggender. Reorganisationen indebar, at afdelingen »Sikkerhed på arbejdspladsen« i direktoratet »Sundhed og sikkerhed«, som Arning var chef for, blev ændret til en særlig tjenestegren og betroet Lemoine, der tidligere havde ledet afdelingen for sikkerhedsproblemer inden for kul-, jern- og stålsektoren, og som således fik udvidet sine beføjelser. Den således frigjorte A 3-stilling blev omdannet til en konsulentstilling for Günther Arning i samme direktorat. Arnings søgsmål er rettet mod denne afgørelse om ændret placering, og han har nedlagt påstand om både annullation og erstatning.

a) Sagsøgeren, der er jurist, havde, inden han i 1960 blev ansat ved Kommissionen, siden 1953 arbejdet i det tyske forbundsministerium for beskæftigelse og socialvæsen og havde allerede på dette tidspunkt specialiseret sig i spørgsmål vedrørende sikkerhed på arbejdspladsen. Han blev først udnævnt til chef for afdelingen »Sikkerhed på arbejdspladsen« ved afgørelse af 18. december 1968, indtil denne udnævnelse blev annulleret på grund af formelle mangler ved Domstolens dom i sagen Wonnerth af 10. december 1969 (sag 12/69, Sml. 1969, s. 167). Kommissionen traf den 9. august 1970 en afgørelse, som var identisk med den tidligere både med hensyn til genstand og ikrafttrædelsesdato, men afgørelsen var denne gang gyldig. Placeringen af Günther Arning som chef for afdelingen »Sikkerhed på arbejdspladsen« blev senest bekræftet den 31. marts 1976 ved reorganisationen af det på daværende tidspunkt benævnte generaldirektorat for Sociale anliggender.

Reorganisationen blev i hvert fald med hensyn til direktoratet »Sundhed og sikkerhed« opfulgt af to andre omlægninger i 1979 og 1980. Denne udvikling medførte, at antallet af afdelinger i direktoratet blev nedsat fra 7 til 4. Ifølge udtalelserne i retsmødet fra Arnings direktør, Recht, imødekom denne ændring et behov for rationalisering og bedst mulig udnyttelse af den disponible arbejdskraft. Den var så meget mere nødvendig, som opgaverne vedrørende sikkerhed på arbejdspladsen blev udvidet i forbindelse med udarbejdelsen og senere gennemførelsen af Fællesskabernes handlingsprogram vedrørende sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen, jf. Rådets resolution af 29. juni 1978.

Ifølge Recht blev spørgsmålet om at bibeholde Günther Arning som chef for afdelingen rejst på denne baggrund. På den ene side var afdelingen for lille til at kunne opretholdes som selvstændig administrativ enhed. Afdelingens sammenlægning med de andre afdelinger, som behandlede spørgsmål vedrørende sikkerhed på arbejdspladsen, var derfor i overensstemmelse med hensynet til god forvaltning. På den anden side var det som følge af den mere tekniske karakter af Kommissionens arbejde på området, som fremgår af handlingsprogrammet af 1978, ønskeligt, at den administrative enhed efter sammenlægningen blev ledet af en ingeniør og ikke en jurist. Det var begrundelsen for at udnævne mineinge-

niør Lemoine til chef for afdelingen. Da direktoratet desuden manglede jurister, var det — stadig ifølge Recht — naturligt at betro sagsøgeren arbejdet med den generelle overvågning af de juridiske opgaver i samtlige afdelinger, for hvilke der var behov for en konsulentstilling. Det var forklaringen på afgørelsen af 17. juli 1979 over for sagsøgeren, som blev truffet i forbindelse med den første reorganisation af direktoratet; denne omlægning indgik i reorganisationen af generaldirektoratet som helhed.

b) Günther Arning blev den 31. juli underrettet om denne afgørelse under et møde med sin direktør desangående. Det er blevet fremført, at det ikke var muligt at underrette sagsøgeren tidligere, dels på grund af trægheden i de officielle forbindelser mellem tjenestegrenene i Bruxelles og i Luxembourg, dels som følge af Recht's fravær af tjenstlige grunde kort tid efter, at han havde modtaget meddelelsen om den omtvistede afgørelse.

Afgørelsen blev den 2. august offentliggjort ved omdelingen af det nummer af »Meddelelser fra administrationen«, som indeholdt generaldirektoratets nye organisationsplan af 17. juli. Günther Arning sendte den 21. s.m. en skrivelse til en medarbejder i Vredeling's kabinet, kommissionsmedlem med ansvar for sociale anliggender, og anmodede denne om at meddele baggrunden for den over for ham trufne afgørelse. Denne skrivelse blev først besvaret den 23. oktober. Sagsøgeren havde i mellemtiden den 3. september tiltrådt sin nye stilling og den 26. s.m. haft et møde med sin generaldirektør.

Den officielle meddelelse om hans ændrede placering blev først tilstillet ham den 25. september; han modtag meddelelsen den 1. oktober. Sagsøgeren indgav den 25. oktober en klage i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2; klagen blev fire dage senere registreret i Kommissionens generalsekretariat. Da Kommissionen ikke svarede — hvilket indebar en stiltiende afvisning — har han efter udløbet af den vedtægtsmæssige frist på fire måneder anlagt nærværende sag, der er registreret på justitskontoret den 23. maj 1980. Der var to dage tidligere truffet en formel afgørelse om afvisning af hans klage.

II — Günther Arning gør først gældende, at vedtægtens artikel 25, stk. 2, er blevet overtrådt; bestemmelsen lyder således:

»Enhver afgørelse, der træffes i henhold til . . . [vedtægten] om en bestemt person skal straks meddeles den pågældende tjenestemand skriftligt. Enhver afgørelse, der indebærer et klagepunkt, skal begrundes«.

Arning anfører, at hverken kravet om omgående skriftlig meddelelse eller begrundelsespligten er blevet overholdt i nærværende sag.

a) Med hensyn til det første punkt er det ubestridt, at afgørelsen om at ændre sagsøgerens placering — som jo er en afgørelse om en bestemt person — blev truffet den 17. juli 1979, og at afgørelsens adressat først modtog den i bestemmelsen foreskrevne skriftlige meddelelse herom den 1. oktober s.å., dvs. næsten to og en halv måned efter at afgørelsen blev truffet og næsten en måned efter dens ikrafttrædelse. Ved første øjekast må det

være tilstrækkeligt at sammenholde de to datoer for at konstatere den påståede krænkelse.

Ifølge Kommissionen må man imidlertid gå videre. Det må ikke glemmes, at den omtvistede afgørelse er truffet i forbindelse med reorganisationen af et generaldirektorat som helhed. I et sådant tilfælde er det tilstrækkeligt at offentliggøre de hermed forbundne ændrede placeringer kollektivt i form af kundgørelsen af den nye organisationsplan for det omhandlede generaldirektorat i »Meddelelser fra administrationen«. Kommissionen understreger, at denne offentliggørelse fandt sted den 2. august 1979, dvs. inden for en meget kort frist efter afgørelsen af 17. juli.

Jeg kan ikke dele denne opfattelse. Ordlyden af artikel 25, stk. 2, hvorefter der skal afgives en meddelelse — som ifølge sagens natur er en individuel retsakt — er efter min mening klart entydig. Man kan derfor vanskeligt tilslutte sig Kommissionens opfattelse (jf. Domstolens praksis: dom af 14. december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, forenede sager 16 og 17/62, Sml. 1954-1964, s. 359; dom af 9. oktober 1974, Campogrande m.fl. mod Kommissionen, forenede sager 112, 144 og 145/73, Sml. 1974, s. 982, præmis 67). I samme forbindelse finder jeg desuden, at denne klare regel bliver uden mening, hvis man følger Kommissionens fortolkning: bestemmelsen ville således være meningsløs (dom af 4. februar 1970, van Eick mod Kommissionen, sag 13/69, Sml. 1970, s. 1).

Hvis man heroverfor anfører, at det er praktisk umuligt at overholde denne bestemmelse, må jeg — idet jeg anvender de af generaladvokat Capotorti i dennes forslag til afgørelse af 16. november 1978 (forenede sager 4, 19 og 28/78, Salerno, Authié og Massangioli, Sml. 1978, s. 2426) vedrørende eksterne udvælgelsesprøver fremførte udtalelser på ændrede placeringer og forflyttelser — hertil svare, at tjenestemændene ikke skal bære de negative virkninger, som er forbundet med omfanget af reorganisationen af et generaldirektorat, og at den myndighed, som foretager reorganisationen af sine tjenestegrene har pligt til at forberede denne på en sådan måde, at opgaven kan udføres i fuldkommen overensstemmelse med de regler, som påhviler myndigheden, selv om denne reorganisation medfører en lang række ændrede placeringer.

Kommissionen har desuden gjort gældende, at der ved vurderingen af en afgørelses gyldighed under hensyn til kravet om omgående skriftlig meddelelse skal tages hensyn til de omstændigheder, hvorunder afgørelsen er truffet. Da Kommissionen har fremført denne indsigelse både imod anbringendets første og anden del, foretrækker jeg at vente med at udtale mig herom til under behandlingen af anden del af anbringendet, som er støttet på en manglende fyldestgørende begrundelse.

b) Til gengæld mener jeg, at Günther Arning ikke har nogen interesse i at påberåbe sig overtrædelsen af bestemmelsen om omgående skriftlig meddelelse, hvis han faktisk ikke har lidt skade

ved denne overtrædelse. Det fremgår således af Domstolens faste praksis, at »en tjenestemand principielt ikke, når har anfægter gyldighedern af en administrativ beslutning, kan støtte sig på en uregelmæssighed i den procedure, der leder frem til beslutningen, medmindre han kan bevise, at han kunne være stillet bedre, hvis det ikke havde været for denne uregelmæssighed« (generaladvokat Warner's forslag til afgørelse i sag 25/77, De Roubaix, Sml. 1978, s. 1095, der indeholder en oversigt over de relevante domme; denne oversigt er ajourført i Warner's forslag til afgørelse i sag 30/78, Distillers, Sml. 1980, s. 2290). Efter min opfattelse må dette også gælde den fremgangsmåde, der er fulgt, efter at beslutningen er truffet.

Ville sagsøgeren have befundet sig i en gunstigere situation, hvis kan straks havde fået meddelelse om afgørelsen om den ændrede placering? For at besvare dette spørgsmål mener jeg, at det er nødvendigt at henvise til baggrunden for bestemmelsen om omgående meddelelse.

I modsætning til hvad man skulle antage, imødekommer denne bestemmelse ikke et krav vedrørende fremgangsmåden, nemlig den pågældende tjenestemands mulighed for snarest muligt at gøre brug af den vedtægtsmæssige klageadgang. Det er således fastslået i Domstolens praksis, at udtrykket »meddelelse ... til den pågældende« — fra hvilket tidspunkt den administrative klage løber (artikel 90, stk. 2) — sigter til »den skrevne meddelelse rettet til den pågældende tjenestemand, som ifølge vedtægtens artikel 25 kræves i alle de tilfælde, hvor der træffes en afgørelse om en bestemt person« (dom af 27. juni 1973, Kuhl mod Rådet, sag 71/72, præmis 3, Sml. 1973, s. 711; dom af 16. marts 1971, Bernardi mod Parlamentet, sag 48/70, Sml. 1971, s. 31; org. ref. præmis 18, Rec. s. 184; disse domme nævner vedtægtens tidligere artikel 91, som omhandlede fristen for indgivelse af klage).

Selv om den individuelle meddelelse af afgørelsen ikke er rettidig, har det derfor ingen virkninger for tvisen; fristen for indgivelse af klage og eventuelt sagsanlæg bliver herved kun udskudt.

Men kravene til god forvaltning, som indebærer, at afgørelsens adressat skal være den første til at få underretning herom, og almindelig høflighed, som må gælde i forholdet mellem administrationen og tjenestemændene (jf. Domstolens dom (første afdeling) af 21. maj 1981, Kindermann mod Kommissionen, præmis 21), er ifølge min opfattelse tilstrækkelig begrundelse for at sikre overholdelsen af dette krav.

Kun kravet om, at meddelelsen skal være skriftlig, giver den pågældende tjenestemand sikkerhed for, at der er truffet en afgørelse over for ham, idet der ellers må være tale om et rygte. Kravet gør det desuden muligt for tjenestemanden at få kendskab til det nøjagtige indhold af afgørelsen, hvilket er lige så vigtigt. Der er således tale om et særligt væsentligt krav.

III — Selv om det er nødvendigt at stille krav om, at en afgørelse om en bestemt person skal være skriftlig, er dette imidlertid ikke tilstrækkeligt, da sidste sætning i artikel 25, stk. 2, desuden kræver, at afgørelsen skal begrundes. Dette er imidlertid — ifølge sagsøgeren — ikke sket med den anfægtede afgørelse.

For at afgøre, om dette krav er opfyldt, må der henvises til den skriftlige meddelelse af 25. september 1979 af denne afgørelse og ikke Kommissionens afgørelse af 17. juli, som er en intern skrivelse, hvis begrundelse de pågældende tjenestemænd normalt ikke er bekendt med. Meddelelsen indeholder imidlertid kun den begrundelse, at Kommissionen har truffet afgørelsen over for Günther Arning »som et led i reorganisationen af generaldirektorat V 'Beskæftigelse og sociale anliggender'«.

a) Arning anfører, at denne henvisning ikke gør det muligt for ham at opnå kendskab til den nøjagtige begrundelse for, at Kommissionen har fritaget ham for funktionerne som chef for afdelingen »Sikkerhed på arbejdspladsen« og placeret ham som konsulent ved direktoratet »Sundhed og sikkerhed«. Han mener, at kun en konkret begrundelse, der passer på hans særlige forhold, opfylder kravene i artikel 25, stk. 2, idet kun en sådan begrundelse danner grundlag for at »vurdere, om afgørelsen er behæftet med fejl, der gør det muligt at anfægte lovligheden og at muliggøre en retslig kontrol« (dom af 28. maj 1980, Kuhner mod Kommissionen, præmis 15, Sml. 1980, s. 1695).

Kommissionen henviser i sit svar til Domstolens praksis vedrørende begrundelsen for afgørelser om forflyttelse og ændring af placering, specielt Domstolens dom Kuhner (tidligere omtalt), som er den seneste i rækken. Domstolen udtalte i denne dom, at »da det drejer sig om en foranstaltning, som nødvendigvis er knyttet til organisationen af tjenesten i dennes interesse, hvorved den kompetente myndighed nødvendigvis må nyde en stor skønsfrihed« (præmis 17), »[må] begrundelsespligten ... sættes i forhold til den skønsfrihed, som ansættelsesmyndigheden nyder inden for området, samt i forhold til de marginale ulemper, som denne art foranstaltninger kan medføre for vedkommende tjenestemand« (præmis 14).

Selv om jeg fuldt ud deler denne opfattelse for så vidt angår omfanget af den skønsfrihed, som administrationen nyder vedrørende organisationen af tjenesten, hælder jeg til gengæld til den anskuelse, at dette skøn for så vidt angår de marginale ulemper ved en ændret placering kun forekommer at være absolut ubestrideligt på det praktiske plan og ikke med hensyn til betydningen og værdien af det nye arbejde, den pågældende tjenestemands karriereforløb eller især de omstændigheder hvorunder foranstaltningen er truffet, som ikke altid kan være fejlfri objektivt set.

Selv om det videre anerkendes, at en begrundelse kan være kortfattet, må den under alle omstændigheder være tilstrækkelig klar til at gøre det muligt for den pågældende tjenestemand, og derefter eventuelt Domstolen, at foretage en efterprøvning heraf, jf. Kuhner-dommen (præmis 15), (se også Domstolens dom af 15. juli 1960, von Lachmüller m.fl. mod Kommissionen, forenede sager 43, 45 og 48/59, Sml. 1954-1964, s. 199). Jeg mener imidlertid ikke, at den blotte

henvisning til reorganisationen af et generaldirektorat opfylder dette mindstekrav.

b) Det gælder ifølge Domstolens faste praksis, at kontrollen med begrundelsen skal udøves ikke blot under hensyn til det dokument, hvorved den omtvistede afgørelse blev meddelt, men ligeledes under hensyn til de omstændigheder, hvorunder afgørelsen er blevet truffet og bragt til vedkommendes kundskab, samt de tjenstlige meddelelser og andre oplysninger, som ligger til grund, under den forudsætning at de klart har oplyst sagsøgeren om grundene til og grundlaget for den nævnte afgørelse (Kuhner-dommen, præmis 15, Sml. 1980, s. 1695; jf. ligeledes dom af 14. juli 1977, Geist mod Kommissionen, sag 61/76, præmis 23, Sml. 1977, s. 1432, og dom af 12. oktober 1978, Ditterich mod Kommissionen, sag 86/77, præmis 40, Sml. 1978, s. 1867).

Mens anvendelsen af disse principper i Kuhner-sagen indebar, at Domstolen anså den anfægtede afgørelse for tilstrækkeligt begrundet, fører de faktiske omstændigheder i nærværende sag til det modsatte resultat. For det første har sagsøgeren ikke — i modsætning til Kuhner — »ved gentagne lejligheder [haft] mulighed for at få kundskab til baggrunden for ... den planlagte nedlæggelse af den særlige tjenestegren, som han var leder af« (Kuhner-dommen, Sml. 1980, s. 1685), idet han først under samtalen med Recht blev underrettet om afgørelsen om den ændrede placering og modtog den første begrundelse for denne afgørelse.

Desuden fremgår begrundelsen for den anfægtede afgørelse — i modsætning til hvad der var tilfældet ved reorganisationen af Det statistiske Kontor, som havde medført Kuhner's ændrede placering (Sml. 1980, s. 1685) — ikke af referatet af mødet i Kommissionen den 17. juli 1979, som udelukkende fastslår følgende:

»Det er fundet mere hensigtsmæssigt at samle alle sikkerhedsspørgsmål under samme tjenestegren, som betroes Lemoine«.

Endelig fremgår det ikke af sagen, at Günther Arning — i modsætning til Kuhner, som i sin administrative klage nævnte referatet fra det møde i Kommissionen, hvorunder reorganisationen af Det statistiske Kontor blev besluttet (Sml. 1980, s. 1685, og præmis 16, s. 1695-1696) — var bekendt med dette dokument, inden Kommissionen fremlagde det som bilag til sit svarskrift.

Ifølge Kommissionen kunne det ikke overraske sagsøgeren, at reorganisationen af generaldirektoratet for Beskæftigelse og sociale anliggender medførte en ændring af hans placering. Han havde således — ligesom alle de øvrige ansvarlige i direktoratet »Sundhed og sikkerhed« — deltaget i udarbejdelsen af Fællesskabernes handlingsprogram vedrørende sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, som resulterede i Rådets resolution af 29. juni 1978. Da programmet lagde hovedvægten på disse spørgsmåls tekniske aspekter, indebar det nødvendigvis, at sagsøgeren måtte erstattes af en ingeniør som leder af afdelingen, hvilket Günther Arning måtte være klar over. Denne overbevisning måtte være så meget stærkere, som hans afdeling var

meget lille, og da det var almindelig kendt, at Kommissionen — som så at sige nogle måneder forinden foregreb resultaterne af Spierenburg-rapporten — af hensyn til rationaliseringen af administrationen bestræbte sig på at nedlægge de meget små afdelinger ved at sammenlægge dem indbyrdes eller ved at lade dem gå op i større enheder.

Sagsøgeren anfører hertil, at de af Kommissionen nævnte drøftelser i det væsentlige vedrørte afdelingen »Arbejdsmedicin og arbejdshygiejne«, specielt underafdelingen »Toksikologi, biologi og kontrol af indvirkningerne på sundheden«, og ikke det specielle område for sikkerhed på arbejdspladsen. Han tilføjer, at der aldrig under disse drøftelser var tale om struktur- og personalespørgsmål.

Selv om det antages, at Kommissionens argumentation — som kræver en psykologisk undersøgelse, der ikke kan føre til noget sikkert resultat — kan lægges til grund, er jeg på baggrund af denne diskussion overbevist om, at det er usikkert, om Günther Arning inderst inde nødvendigvis vidste, at den planlagte reorganisation ville medføre nedlæggelse af den afdeling, som han ledede. Hvis der således kan være tvivl vedrørende dette punkt, gælder dette så meget mere spørgsmålet, om sagsøgeren nødvendigvis måtte forudse, at han som følge af denne nedlæggelse ville blive udnævnt til konsulent i direktoratet, hvilket netop er genstand for den omtvistede afgørelse. Efter min opfattelse, og på baggrund af Domstolens restriktive praksis på dette område, må denne usikkerhed komme sagsøgeren til gode. Selv under hensyn til de omstændigheder, hvorunder afgørelsen er blevet truffet og bragt til sagsøgerens kundskab, mener jeg ikke, at det kan gøres gældende, at sagsøgeren var klart oplyst om grundene til og grundlaget for denne afgørelse.

IV — Ifølge Günther Arning er afgørelsen om hans ændrede placering ligeledes ugyldig, idet Kommissionen ved udstedelsen heraf tilsidesatte sin bistandspligt (Fürsorgepflicht), som påhviler den over for sine tjenestemænd.

Bistandspligten (Fürsorgepflicht) er i Kuhner-dommen blevet defineret som den »forpligtelse . . ., hvorefter myndigheden, når den træffer foranstaltninger, ikke blot bør tage hensyn til tjenestens interesse, men ligeledes til tjenestemandens interesse i ikke at blive skadet i sin karriere« (præmis 18). Det fremgår yderligere af Kuhner-dommen, at »dette begreb, helt uden at være nævnt i tjenestemandsvedtægten, er udtryk for den balance mellem gensidige rettigheder og forpligtelser, som vedtægten har skabt i forholdet mellem den offentlige myndighed og embedsmændene i offentlig tjeneste« (præmis 22). Nærmere bestemt betyder »denne balance ... især, at myndigheden ved afgørelsen om en tjenestemands situation i forbindelse med hans placering, i det foreliggende tilfælde i en bestemt stilling, tager alle de forhold i betragtning, som kan antages at være bestemmende for dens afgørelse, og hermed tager hensyn ikke blot til tjenestens interesse, men også til vedkommende tjenestemands interesse« (præmis 22).

Sagsøgeren anfører, at Kommissionen har tilsidesat sin bistandspligt over for ham, idet Kommissionen ved beslutningen om at fritage ham for sine funk-

tioner som chef for afdelingen »Sikkerhed på arbejdspladsen« hverken tog hensyn til hans lange erfaring eller sagkundskab på området, som fremgår af hans bedømmelser, hvorfor afgørelsen skader hans ære og faglige omdømme.

Efter min opfattelse svarer denne kritik ikke til Domstolens definition af en tilsidesættelse af bistandspligten. Først og fremmest er det klart, at det ikke tilkommer Domstolen at sætte sig i administrationens sted og udtale sig om grundlaget for en afgørelse om ændring af placering, hvilket synes at være sagsøgerens opfattelse (jf. i denne anledning generaladvokat Reischl's forslag til afgørelse i sag 61/76, Geist mod Kommissionen, Sml. 1977, s. 1441, som er gentaget i hans forslag til afgørelse i sag 60/80, Kindermann mod Kommissionen). Yderligere kan jeg ikke se, hvorledes overgangen fra stillingen som kontorchef til stillingen som konsulent kan skade den pågældende tjenestemands ære og omdømme, såfremt denne ændring finder sted i overensstemmelse med de gældende formforskrifter.

V — Günther Arning gør i et tredje og sidste anbringende gældende, at Kommissionen har ændret hans placering uden forudgående at have hørt ham. Arning anførte i sin stævning, at denne undladelse var i strid med det kontradiktoriske princip; efter afsigelsen af dommen i Kuhner-sagen betegner han imidlertid denne undladelse som en overtrædelse af princippet om god administration.

a) Domstolen har med hensyn til et lignende anbringende i Kuhner-sagen udtalt følgende:

»Der kan ikke i det foreliggende tilfælde tales om 'retten til forsvar', men blot om et generelt princip om god forvaltningsskik, hvorefter en administration, som skal træffe, endog lovlige, foranstaltninger, der alvorligt kan skade de berørte, bortset fra særlige tilfælde bør give disse adgang til at fremsætte deres synspunkter. Den anfægtede afgørelse, som lader sagsøgeren beholde alle fordele, der hører til hans lønklasse og stillingsbetegnelse, er ikke af en sådan art, at den gør det nødvendigt at overholde andre formforskrifter end dem, som er fastsat i vedtægtens artikel 90 til beskyttelse af tjenestemændenes og de øvrige ansattes interesser, hvortil om fornødent kommer Domstolens kontrol« (præmis 25, Sml. 1980, s. 1698).

Det fremgår af denne præmis, at Domstolen skelner mellem foranstaltninger, som alvorligt kan skade en tjenestemand, og andre foranstaltninger. Med hensyn til de førstnævnte skal administrationen, selv om foranstaltningerne er truffet i overensstemmelse med gældende regler, give de pågældende adgang til at fremsætte deres synspunkter. Til gengæld kan de andre akter, som indeholder et klagepunkt, gyldigt træffes uden forudgående høring. Hvis den pågældendes overordnede således ikke har underrettet ham om den afgørelse, som man påtænker at træffe over for ham, kan han ikke, selv om han — hvis han var blevet underrettet herom — havde haft god grund til at tro, at den påtænkte afgørelse er ugyldig, gøre sit synspunkt

gældende, inden afgørelsen træffes. Han kan kun søge administrationens indstilling ændret ved en efterfølgende formel klage til ansættelsesmyndigheden i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2. I tilfælde af afvisning har han derfor ikke andre muligheder end at anlægge retssag.

b) Denne sondring, som er grundlaget for den forskellige behandling, er efter min mening ikke hævet over enhver kritik.

Som generaladvokat Mayras udtalte i sit forslag til afgørelse i Kuhner-sagen, har visse medlemsstater — med undtagelse af Det forenede Kongerige og Irland, hvor der ikke findes nogen forvaltningsret i den betydning, som man tillægger udtrykket på kontinentet — »fastsat procedurer, som ... giver en tjenestemand mulighed for enten direkte eller indirekte gennem repræsentanter at fremsætte sine synspunkter« (Sml. 1980, s. 1710). Dette gælder ifølge Mayras i Forbundsrepublikken Tyskland, Nederlandene, Luxembourg og Frankrig. Med hensyn til fransk ret vil jeg til den af Mayras nævnte praksis tilføje domme fra Assemblée du Conseil d'État af 4. marts 1977, Rondeau (Gazette du Palais 1978, jurisprudence, s. 247-249, note Moderne), som udvidede pligten til at høre det paritetisk sammensatte administrative udvalg til også at gælde forflyttelser af tjenestemænd, som ikke er omfattet af den almindelige vedtægt for offentligt ansatte, når disse medfører, »at ansvarsområdet i den nye stilling i forhold til den tidligere stilling indskrænkes meget væsentligt«.

Efter min opfattelse er det ligeledes nødvendigt i forholdet mellem fællesskabsinstitutionernes administrationer og tjenestemændene at høre disse, inden der foretages forflyttelser, eller deres placering ændres; nærværende sag giver Domstolen mulighed for at bekræfte dette. Et af de punkter, som mest har krænket Günther Arning — og med ham de andre tjenestemænd, som tidligere har anlagt sag i anledning af lignende afgørelser — er netop, at hans overordnede ikke i forbindelse med den planlagte reorganisation af den tjeneste, som han tilhørte, inddrog ham i drøftelserne af hans forhold. Det fremgår tilstrækkeligt klart af Arnings skrivelse af 21. august 1979, hvori han anførte — hvilket ikke er blevet bestridt — at han under sit møde den 31. juli med Recht havde forespurgt denne, om det ikke ville have været mere korrekt, om Recht havde inddraget ham i drøftelserne af hans forhold, inden den omtvistede afgørelse blev truffet. Arning gengav ligeledes meget rammende sagens kerne i sin administrative klage af 26. oktober 1979 således:

»Hensynet til tilliden mellem Kommissionen og de ansatte — ikke mindst de overordnede tjenestemænd — må være til hinder for, at man gennemfører en sådan foranstaltning uden først at have drøftet den med den pågældende og uden i fællesskab at have søgt at finde en tilfredsstillende løsning for begge parter og om muligt nå til enighed. Jeg vil ikke behandles som en brik i det interne administrative spil«.

Selv om administrationen ubestrideligt har visse rettigheder over for sine tjenestemænd, herunder retten til at organisere tjenesten i overensstemmelse med de pålagte opgaver, er jeg ligeledes af

den opfattelse, at administrationen til gengæld også har pligt til at søge at opnå den pågældende tjenestemands samtykke, inden den træffer en afgørelse, der er så afgørende for den pågældendes karriere som en ændring af placering eller en forflyttelse. Man kan — som også Mayras har udtalt i sit forslag til afgørelse i Kuhner-sagen (Sml. 1980, s. 1711) — ikke undgå at forbløffes over forskellen mellem tjenestemændenes meget vidtgående garantier med hensyn til bedømmelser og forfremmelser og den fuldstændige mangel på garantier med hensyn til forflyttelser og ændrede placeringer, selv om sidstnævnte foranstaltningers subjektive og objektive indflydelse på tjenestemændenes karriere ikke synes at retfærdiggøre en sådan forskellig behandling.

Det skal imidlertid fastslås, at administrationen — selv om den er uenig med tjenestemanden heri — kan ændre hans placering, hvis det sker i tjenestens interesse (dom af 24. februar 1981, Carbognani og Coda Zabetta mod Kommissionen, forenede sager 161 og 162/80, præmis 28); administrationen bør imidlertid i det mindste forudgående have indhentet sagsøgerens bemærkninger hertil. Den dialog, som således ville opstå, kunne eventuelt tilvejebringe nye momenter, som administrationen ikke inden havde kendskab til, og som kan foranledige denne til at ændre den påtænkte afgørelse. Selv om dette imidlertid ikke sker, mener jeg alligevel, at pligten til forudgående underretning kan forbedre forholdet mellem administrationen og tjenestemændene, hvor der bør herske gensidig tillid, som generaladvokat Reischl fornylig har understreget (forslag til afgørelse af 19. marts 1981 i sag 60/80, Kindermann mod Kommissionen).

Hvis tjenestemændene således oplyses om den egentlige begrundelse for de påtænkte afgørelser over for dem, og ikke længere præsenteres for en fuldbyrdet kendsgerning, har de uden tvivl mindre anledning til at benytte klageadgangen (administrativ og retslig) i vedtægtens artikler 90 og 91. Under alle omstændigheder vil de ikke længere være nødt til at gøre brug heraf for at opnå kendskab til afgørelsernes indhold og begrundelse. Med andre ord mener jeg, at man kan undgå tvister ved at anerkende pligten til forudgående høring om ændring af placering eller forflyttelse.

c) Hensynet til forebyggelse indgår efter min mening klart i kravet om god administration, som Domstolens praksis i forskellige tilfælde har anerkendt som retsgrundsætning i mangel af en udtrykkelig vedtægtsbestemmelse. Grundsætningen forpligter bl. a. administrationen til

— i tilfælde af alvorlige beskyldninger fra en tjenestemands overordnede vedrørende tjenestemandens faglige hæderlighed ved udøvelse af sin tjeneste af træffe enhver nyttig foranstaltning for at konstatere, om beskyldningerne er begrundede (dom af 11. juli 1974, Guillot mod Kommissionen, sag 53/72, præmis 3, Sml. 1974, s. 802),

— at rette sig efter en skrivelse, som er udarbejdet efter samråd med personalets repræsentanter, og som indeholder retningslinjer vedrørende de interne udvælgelsesprøver (dom af 29. september 1976, Giuffrida mod Rådet, sag 105/75, præmis 17, Sml. 1976, s. 1403),

— at træffe alle midlertidige foranstaltninger, der ikke kan modvirke institutionernes funktion, for at gøre det muligt for en tjenestemand at overvinde personlige vanskeligheder (dom af 9. november 1978, Verhaaf mod Kommissionen, sag 140/77, præmis 12, Sml. 1978, s. 2124).

Selv om det således endelig under alle omstændigheder må kræves, at tjenestemanden underrettes forudgående, er der efter min mening særlige grunde til at drage Kommissionen til ansvar for den manglende underretning i nærværende sag. Disse grunde skyldes sagsøgerens lange erfaring på sit specielle område, hans anciennitet i tjenesten som chef for afdelingen »Sikkerhed på arbejdspladsen« og den måde, hvorpå han ifølge bedømmelserne af ham har bestridt denne stilling.

Disse omstændigheder — hvortil kommer at afdelingen deklasseres til en særlig tjenestegren på trods af de udvidede opgaver — betyder, at den omtvistede afgørelse må gøres til genstand for en endnu kraftigere kritik, og gør modtagerens reaktion mere forståelig.

Jeg mener derfor, at Kommissionens afgørelse af 17. juli 1979, hvorved Günther Arning's placering blev ændret fra chef for afdelingen »Sikkerhed på arbejdspladsen« til konsulent i direktoratet »Sundhed og sikkerhed« under generaldirektoratet for Beskæftigelse og sociale anliggender, må annulleres på grund af følgende formelle mangler: tilsidesættelse af vedtægtens artikel 25, stk. 2, i det omfang afgørelsen dels ikke straks blev meddelt modtageren skriftligt dels ikke opfylder mindstekravene til en fyldestgørende begrundelse; tilsidesættelse af grundsætningen om god administration, i det omfang den pågældende ikke er blevet hørt, inden afgørelsen blev truffet.

VI — Jeg skal endelig undersøge berettigelsen af sagsøgerens påstand, hvorefter Kommissionen tilpligtes at betale ham én regningsenhed (ECU) som erstatning for den ikke-økonomiske skade, som han skulle have lidt. Ifølge sagsøgeren indebærer overgangen fra stillingen som kontorchef — og det yderligere som leder af samme afdeling i en årrække — til stillingen som konsulent en ikke-økonomisk skade som følge af krænkelse af hans ære og omdømme, idet han af denne grund blev bragt — og fortsat er — i miskredit. Situationen ville efter hans opfattelse kun være en anden, hvis han havde ansøgt om stillingen som konsulent, eller hvis han i det mindste havde givet sin tilslutning til den ændrede placering.

Denne påstand — som må karakteriseres som en erstatningspåstand — kan ifølge Domstolens praksis kun tages til følge, hvis administrationen begik en fejl, da den traf den omtvistede afgørelse, og sagsøgeren som følge af denne fejl har lidt skade (dom af 13. juli 1972, Heinemann mod Kommissionen, sag 79/71, Sml. 1972, s. 147; org.ref. præmis 9, Rec. s. 589).

Det fremgår imidlertid ikke af det af sagsøgeren fremførte, at Kommissionen har begået en fejl over for ham. Administrationen har inden for sine beføjelser til at organisere tjenesten ret til at ændre en

tjenestemands placering — også mod dennes vilje — og som i nærværende sag overføre ham fra én stilling til en anden i hans lønklasse (dom af 28. maj 1980, Kuhner, præmis 20, Sml. 1980, s. 1696-1697). Den omtvistede afgørelse som sådan kan derfor ikke karakteriseres som en tjenestefejl.

Derimod synes det at fremgå af de omstændigheder, hvorunder den er truffet, at administrationen har handlet forkert. Den har ikke givet sagsøgeren mulighed for at udtale sig om den påtænkte afgørelse over for ham og heller ikke sat ham i stand til at få kendskab til den nøjagtige begrundelse for aførelsen, som han ikke straks fik skriftlig meddelelse om, hvorfor Kommissionen efter min opfattelse har gjort sig skyldig i flere undladelser, som den må stå til ansvar for.

Disse omstændigheder forklarer ligeledes, hvorfor sagsøgeren følte sin ære krænket ved den omtvistede afgørelse; han kunne med rette — indtil han som svar på sin klage modtog tilfredsstillende oplysninger fra officiel side — spørge sig selv, om afgørelsen skyldtes hans personlige forhold eller utilstrækkelige faglige indsats. Jeg kan ligeledes forestille mig, at han er blevet berørt af de rygter og spørgsmål, som den omtvistede afgørelse har medført under hensyn til de omstændigheder, hvorunder den er truffet. Det kan derfor ikke afvises, at sagsøgeren har lidt en ikke-økonomisk skade.

Jeg mener derfor, at sagsøgerens krav om symbolsk erstatning er berettiget.

Sammenfattende foreslår jeg derfor, at:

— Domstolen annullerer Kommissionens afgørelse af 17. juli 1979, hvorved Günther Arning blev udnævnt til konsulent i direktoratet »Sundhed og sikkerhed« under generaldirektoratet for Beskæftigelse og sociale anliggender;

— Domstolen tilpligter Kommissionen at betale ham én regningsenhed som erstatning for den ikke-økonomiske skade, han har lidt;

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2.