Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Appelafdelingen)

af 21. maj 2014*

»Appel — personalesag — midlertidigt ansatte — tidsbegrænset kontrakt — afslag på forlængelse — afvisning af klagen — begrundelsespligt — begrundelse fremsat i afgørelsen om afslag på klagen«

I sag T-347/12 P,

angående appel af dom afsagt den 13. juni 2012 af Personaleretten (Tredje Afdeling), Mocová mod Kommissionen (sag F-41/11), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

Dana Mocová, Prag (Den Tjekkiske Republik), ved advokaterne D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis og É. Marchal,

sagsøger,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved J. Currall og D. Martin, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

RETTEN (Appelafdelingen)

sammensat af præsidenten, M. Jaeger (refererende dommer), og dommerne O. Czúcz og S. Papasavvas,

justitssekretær: fuldmægtig C. Kristensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. oktober 2013,

afsagt følgende

Dom [1]

[*udelades*]

* Processprog: fransk.

1 — I denne dom gengives kun de præmisser, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

Appellen

Retsforhandlinger

10 Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 3. august 2012 har sagsøgeren indgivet ansøgning om retshjælp i henhold til artikel 95 i Rettens procesreglement med henblik på at anlægge denne appelsag. Ved kendelse af 20. december 2012, Mocová mod Kommissionen (sag T-347/12 P AJ), afslog Rettens præsident at efterkomme denne ansøgning.

11 Sagsøgeren har anlagt nærværende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. januar 2013. Ved skrivelse af 25. april 2013 har sagsøgeren fremsat en begrundet begæring med henblik på at få lejlighed til at udtale sig under den mundtlige forhandling i henhold til artikel 146 i Rettens procesreglement.

12 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 8. oktober 2013.

Parternes påstande

13 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves.

— Som følge heraf annulleres afgørelsen om afslag på forlængelse af hendes kontrakt.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne forbundet med sagsbehandlingen for Retten og under appelsagen.

14 Kommissionen har i svarskriftet, der blev indleveret den 10. april 2013, nedlagt følgende påstande:

— Appellen afvises delvis af formelle grunde og forkastes delvis som ugrundet.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale Kommissionens sagsomkostninger for nærværende instans.

Retlige bemærkninger

[*udelades*]

Det første anbringende vedrørende »mangel på fornøden begrundelse«

[*udelades*]

– Vedrørende påstanden om en retlig fejl som følge af ændringen af begrundelsen for afslaget på at forlænge sagsøgerens kontrakt under den administrative procedure

26 Sagsøgeren har anført, at Personaleretten har begået en retlig fejl ved at støtte sine betragtninger på en begrundelse – nemlig budgetmæssige begrænsninger – som ikke er indeholdt i afgørelsen af 15. oktober 2010, og som først blev fremført af ansættelsesmyndigheden i forbindelse med svaret på klagen.

27 Således har Personaleretten angiveligt for det første set bort fra den relevante retspraksis, ifølge hvilken begrundelsen for afslaget forventes at være sammenfaldende med begrundelsen for den afgørelse, som klagen vedrører (jf. i denne retning Rettens dom af 19.10.1995, sag T-562/93, Obst mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 247, og II, s. 737, præmis 79, og af 6.11.1997, sag T-71/96, Berlingieri Vinzek mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 339, og II, s. 921, præmis 79), for det andet legalitetsprincippet, ifølge hvilket begrundelsen for en afgørelse ikke kan hvile på begivenheder, der ligger forud for eller er samtidige med denne, og for det tredje formålet med den administrative procedure, der består i at give parterne muligheden for at finde en mindelig løsning på tvisten (Rettens dom af 26.1.2000, sag T-86/98, Gouloussis mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 5, og II, s. 23, præmis 61).

28 Kommissionen er af den opfattelse, at disse argumenter er ugrundede.

29 Det bemærkes, at det fremgår af den anfægtede dom, at den fungerende generaldirektør for OLAF ved skrivelse af 15. oktober 2010 som svar på sagsøgerens ansøgning om forlængelse af sin kontrakt som midlertidigt ansat har meddelt denne, at kontrakten ville udløbe den 31. december 2010, da der ikke var nogen mulighed for forlængelse ud over den maksimale periode på otte år, der gælder for det midlertidigt ansatte personale inden for OLAF.

30 I sit svar af 11. februar 2011 har ansættelsesmyndigheden imidlertid afvist sagsøgerens klage af 10. november 2010 uden at henvise til antikumulationsreglen på otte år, men derimod ved at basere sin afgørelse på budgetmæssige muligheder, tjenestens interesse og sagsøgerens fortjenester og kvalifikationer.

31 Under disse omstændigheder, idet sagsøgeren i første instans gjorde gældende, at der var tale om en selvmodsigende begrundelse, vurderede Personaleretten indledningsvis under henvisning til dommen i sagen Kommissionen mod Birkhoff (præmis 58 og 59), at det, henset til den løbende udvikling i den administrative procedure, er begrundelsen i afgørelsen om afslag på klagen, der skal tages hensyn til ved undersøgelsen af lovligheden af den oprindelige bebyrdende retsakt, idet denne begrundelse skal være sammenfaldende med denne sidstnævnte retsakt. Retten har dog præciseret, at det var den oprindelige bebyrdende retsakts lovlighed og i denne henseende den begrundelse, der var indeholdt i afgørelsen om afvisning af klagen, der blev behandlet.

32 Personaleretten har i øvrigt med hensyn til præmis 38 i den anfægtede dom vurderet, at den omstændighed, at ansættelsesmyndigheden i forbindelse med, at den fastholdt sin afgørelse om ikke at forlænge sagsøgerens kontrakt, således afveg fra den begrundelse, der var indeholdt i afgørelsen af 15. oktober 2010, med henblik på at anvende andre begrundelser, ikke i sig selv kan gøre afgørelsen om manglende forlængelse ulovlig, idet formålet med klageproceduren netop er at muliggøre, at ansættelsesmyndigheden foretager en fornyet vurdering af den anfægtede afgørelse, henset til de af klageren fremsatte klagepunkter, og i givet fald ændrer den begrundelse, som kunne udledes af den sammenhæng, hvori denne afgørelse indgik.

33 Det skal imidlertid bemærkes, at Personaleretten ved at tage udgangspunkt i den løbende udvikling i den administrative procedure med henblik på at konkludere, at der var anledning til at tage den begrundelse, der var indeholdt i afvisningen af klagen, i betragtning, ikke har gjort andet end at drage konsekvensen af den faste retspraksis om vurderingen af, om svaret på klagen kan anfægtes, og hvoraf det fremgår, at ansættelsesmyndigheden i forbindelse med afgørelsen om afvisning af klagen kan blive pålagt at supplere, endog at ændre sin afgørelse.

34 Det er således blevet fastslået, at en administrativ klage og administrationens udtrykkelige eller stiltiende afvisning deraf udgør en integrerende del af en indviklet procedure og blot er en forudgående betingelse for at anlægge sag ved Unionens retsinstanser. Under disse omstændigheder har det indbragte søgsmål, selv om det formelt vedrører klagens afvisning, til følge, at Unionens retsinstanser skal prøve den akt, der indeholder det klagepunkt, som klagen omhandlede, undtagen i

det tilfælde, hvor afvisningen af klagen har en anden rækkevidde end den akt, som har været genstand for klagen. En udtrykkelig afgørelse om afvisning af en klage, henset til dens indhold, kan således være af en sådan karakter, at den ikke bekræfter den af sagsøgeren anfægtede retsakt. Dette er tilfældet, når afgørelsen om afvisning af klagen indeholder en fornyet vurdering af sagsøgerens forhold på grundlag af nye faktiske eller retlige omstændigheder, eller når den ændrer eller supplerer den oprindelige afgørelse. I disse tilfælde udgør afvisningen af klagen en retsakt, der er underlagt domstolskontrol, og retsinstansen tager hensyn til den ved vurderingen af lovligheden af den anfægtede retsakt, eller anser den ligefrem for en retsakt, der går adressaten imod, og som erstatter den anfægtede retsakt (jf. Rettens dom af 21.9.2011, sag T-325/09 P, Adjemian m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 6515, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

35 Denne opfattelse understøttes ligeledes ud fra den betragtning, at den supplerende begrundelse i forbindelse med afgørelsen om at afvise klagen er i overensstemmelse med formålet med artikel 90, stk. 2, i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union (herefter »vedtægten«), i henhold til hvilken selve afgørelsen vedrørende klagen er begrundet. Denne bestemmelse indebærer nødvendigvis, at den myndighed, der skal træffe afgørelse om klagen, ikke er bundet af den ene begrundelse, der i givet fald er utilstrækkelig, eller ikke-eksisterende i tilfælde af en stiltiende afgørelse om afvisning, af den afgørelse, der er genstand for klagen (Rettens dom af 7.7.2011, sag T-283/08 P, Longinidis mod Cedefop, præmis 72).

36 I denne henseende skal det understreges, at den retspraksis, som sagsøgeren påberåber sig, ifølge hvilken det er blevet fastslået, at institutionen ikke havde ret til at lade en helt ny begrundelse træde i stedet for den oprindelige urigtige begrundelse (dommen i sagen Berlingieri Vinzek mod Kommissionen, præmis 79), tager sigte på det særlige tilfælde, hvor institutionen fremkommer med en supplerende begrundelse, efter at sagen er blevet anlagt, og derfor ikke kan anvendes under den administrative procedure.

37 I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, er en sådan fortolkning hverken i modstrid med reglen om overensstemmelse mellem stævningen og klagen eller formålet med den administrative procedure eller med legalitetsprincippet.

38 Hvad for det første angår reglen om overensstemmelse mellem stævningen og klagen samt formålet med den administrative procedure skal det understreges, at den administrative procedure i henhold til vedtægtens artikel 90, der i henhold til artikel 46 i vilkårene for de øvrige ansatte finder anvendelse på midlertidigt ansatte, har til formål at muliggøre og fremme en mindelig bilæggelse af tvister mellem tjenestemanden og administrationen (Domstolens dom af 23.10.1986, sag 142/85, Schwiering mod Revisionsretten, Sml. s. 3177, præmis 11, og af 14.3.1989, sag 133/88, Del Amo Martinez mod Parlamentet, Sml. s. 689, præmis 9, samt Rettens dom af 29.3.1990, sag T-57/89, Alexandrakis mod Kommissionen, Sml. II, s. 143, præmis 8) og at pålægge den myndighed, som tjenestemanden hører under, på ny at overveje sin afgørelse på baggrund af eventuelle indvendinger fra tjenestemanden (Domstolens dom af 21.10.1980, sag 101/79, Vecchioli mod Kommissionen, Sml. s. 3069, præmis 31, og Rettens kendelse af 28.1.1993, sag T-53/92, Piette de Stachelski mod Kommissionen, Sml. II, s. 35, præmis 16).

39 Ifølge retspraksis tilsigter reglen om overensstemmelse mellem stævningen og klagen således at undgå, at tjenestemanden eller den kontraktansatte først gør visse – eller samtlige – klagepunkter gældende under den retlige procedure med den følge, at enhver chance for en udenretlig løsning på tvisten bliver betydeligt formindsket. Under disse omstændigheder, idet ansættelsesmyndigheden ikke er i stand til at have et tilstrækkeligt nøjagtigt kendskab til den berørte parts klagepunkter og ønsker (dommen i sagen Schwiering mod Revisionsretten, præmis 11, og Rettens dom af 12.3.1996, sag T-361/94, Weir mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 121, og II, s. 381, præmis 27), har ansættelsesmyndigheden ingen mulighed for at tage den berørte parts påstande til følge eller i givet fald at foreslå en mindelig bilæggelse af tvisten og dermed undlade at overlade tvisten til afgørelse ved domstolene.

40 Formålet om at gøre det muligt for den berørte part og ansættelsesmyndigheden at løse tvisten under den administrative procedure betyder dog ikke, at tjenestemanden under alle omstændigheder råder over retten til under den administrative procedure at anfægte enhver ny begrundelse, som ansættelsesmyndigheden fremkommer med under den administrative procedure.

41 Det skal således navnlig bemærkes, at ansættelsesmyndigheden ifølge fast retspraksis ikke er forpligtet til at begrunde en afgørelse om forfremmelse, hverken over for afgørelsens adressat eller over for ikke-forfremmede ansøgere (Domstolens dom af 16.12.1987, sag 111/86, Delauche mod Kommissionen, Sml. s. 5345, præmis 13, samt Rettens dom af 6.7.1999, forenede sager T-112/96 og T-115/96, Séché mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 115, og II, s. 623, præmis 76, og af 12.12.2002, forenede sager T-338/00 og T-376/00, Morello mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 301, og II, s. 1457, præmis 48). Derimod har den pligt til at begrunde en afgørelse om afvisning af en klage, som er indgivet af en ikke-forfremmet ansøger i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2, i hvilken forbindelse begrundelsen for afslaget forventes at være sammenfaldende med begrundelsen for den afgørelse, som klagen vedrører (Domstolens dom af 30.10.1974, sag 188/73, Grassi mod Rådet, Sml. s. 1099, præmis 13, og af 7.2.1990, sag C-343/87, Culin mod Kommissionen, Sml. I, s. 225, præmis 13, samt Rettens dom af 12.2.1992, sag T-52/90, Volger mod Parlamentet, Sml. II, s. 121, præmis 36). Begrundelsen bør fremkomme senest ved afslaget på klagen (Rettens dom af 20.2.2002, sag T-117/01, Roman Parra mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 27, og II, s. 121, præmis 26, og af 15.9.2005, sag T-132/03, Casini mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 253, og II, s. 1169, præmis 32).

42 Omvendt er ansættelsesmyndigheden ifølge retspraksis ikke forpligtet til at svare udtrykkeligt på klagen, når selve den oprindelige afgørelse er begrundet (jf. analogt Domstolens dom af 9.12.1993, sag C-115/92 P, Parlamentet mod Volger, Sml. I, s. 6549, præmis 23).

43 På samme vis omtaler vedtægtens artikel 90, stk. 1, der i medfør af artikel 46 i vilkårene for de øvrige ansatte finder anvendelse på midlertidigt ansatte, selv, at i det tilfælde, hvor der ikke er afgivet svar – der i sagens natur ikke kan indeholde en begrundelse – inden for fristen på fire måneder, der løber fra indgivelsen af ansøgningen, anses dette for en stiltiende afvisning, som kan gøres til genstand for en klage, således at de begrundelser, der bliver fremsat af ansættelsesmyndigheden i dette tilfælde, først kan anfægtes af den midlertidigt ansatte under den retslige procedure.

44 I forbindelse med overholdelsen af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse bør det dog præciseres, at i det tilfælde, hvor klageren får kendskab til begrundelsen for den over for ham bebyrdende retsakt igennem svaret på hans klage, eller i det tilfælde, hvor den nævnte begrundelse væsentligt ændrer eller supplerer den begrundelse, der er indeholdt i den pågældende retsakt, skal ethvert anbringende, der bliver fremført for første gang på søgsmålsstadiet, og som tilsigter at anfægte rigtigheden af den begrundelse, der er indeholdt i svaret på klagen, fremmes til realitetsbehandling. Under sådanne omstændigheder er den berørte part nemlig ikke blevet sat i stand til at få et nøjagtigt og definitivt kendskab til de begrundelser, som den for ham bebyrdende retsakt støtter sig på.

45 Hvad for det andet angår den påståede tilsidesættelse af legalitetsprincippet er det korrekt, at lovligheden af en afgørelse skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder, som institutionen havde til rådighed på det tidspunkt, hvor denne gennemførte den nævnte afgørelse. Henset til den ovenfor beskrevne løbende udvikling i den administrative procedure bør det dog bemærkes, at udarbejdelsen af den retsakt, der fastlægger institutionens endelige holdning, afsluttes ved vedtagelsen af ansættelsesmyndighedens svar på den af den midlertidigt ansatte indsendte klage. Heraf følger, at lovligheden af den endelige – over for sagsøgeren – bebyrdende retsakt skal vurderes under hensyntagen til de faktiske og retlige omstændigheder, som institutionen rådede over ved den udtrykkelige eller stiltiende vedtagelse af dette svar, uden at dette berører institutionens mulighed for under de i retspraksis fastlagte betingelser at give supplerende forklaringer under retssagen. Det kan derfor ikke lægges til grund, at Personaleretten har tilsidesat legalitetsprincippet.

46 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Retten ikke begik nogen retlig fejl ved at fastslå, at det var nødvendigt at undersøge lovligheden af afgørelsen om ikke at forlænge sagsøgerens kontrakt som midlertidigt ansat i betragtning af den begrundelse, der er indeholdt i afgørelsen om afvisning af afgørelsen, selv om denne ikke fremgik af afgørelsen af 15. oktober 2010.

[udelades]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Appelafdelingen):

1) Appellen forkastes.

2) Dana Mocová bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger i forbindelse med denne sag.

Jaeger Czúcz Papasavvas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. maj 2014.

Underskrifter