FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO LA PERGOLA

fremsat den 19. september 1996 *

1. Under nærværende appelsag har Kommissionen for Domstolen nedlagt påstand om, at den af Retten den 28. marts 1995 afsagte dom i sag T-12/94 (Daffix mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 233) ophæves. Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at der gives den medhold i dens påstande for Retten i Første Instans, samt om, at indstævnte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

2. Inden min gennemgang af parternes argumenter i sagen, vil jeg kort resumere de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for den foreliggende appelsag.

Frédéric Daffix var på tidspunktet for de faktiske omstændigheder tjenestemand ved Kommissionen, hvor han forestod produktionen i Generaldirektorat X — Information, Kommunikation, Kultur og Av-sektoren, da der blev indledt en disciplinærsag imod ham, idet han angiveligt skulle have undladt at opfylde sine forpligtelser ifølge tjenestemandsvedtægten. Det blev lagt ham til last, at han havde forfalsket tre ordresedler til selskabet Newscom, der på grundlag af disse udbetalte ham et kontant beløb på 450 000 BFR, som han uretmæssigt tilegnede sig.

Disciplinærrådet, som ansættelsesmyndigheden behørigt havde forelagt sagen i overensstemmelse med artikel 1 i bilag IX til tjenestemandsvedtægten, fandt for så vidt angik det første klagepunkt, »at det ikke [var] godtgjort, at Frédéric Daffix [havde] forfalsket ordresedlerne«. For så vidt angik beskyldningen om underslæb konkluderede Disciplinærrådet, at det ikke kunne udelukkes, at Frédéric Daffix faktisk havde overgivet det pågældende beløb til den retmæssige modtager. Disciplinærrådet fastslog imidlertid, at Frédéric Daffix havde undladt at handle med den omhu, der sædvanligvis må kunne kræves af tjenestemænd i Fællesskabet, for så vidt som han havde overgivet et større pengebeløb til tredjemand uden at have foretaget en forudgående kontrol af den pågældendes identitet. Disciplinærrådet anbefalede følgelig degradation som disciplinær sanktion.

Ansættelsesmyndigheden fraveg udtalelsen. Uden at udtale sig om spørgsmålet om forfalskning af ordresedlerne konkluderede ansættelsesmyndigheden, at Frédéric Daffix havde tilegnet sig det beløb, han havde haft i sin varetægt, og traf afgørelse om, at han som disciplinær sanktion skulle fjernes fra tjenesten i stedet for den mildere sanktion, som Disciplinærrådet havde anbefalet.

* Originalsprog: italiensk.

3. Frédéric Daffix indbragte denne afgørelse til prøvelse for Retten, i hvilken forbindelse han gjorde fem anbringender gældende. Ved den anfægtede dom, der gav sagsøgeren medhold, annullerede Retten i Første Instans Kommissionens afgørelse, som Retten fandt utilstrækkeligt begrundet, uden at tage stilling til sagsøgerens øvrige anbringender og argumenter. Retten lagde nærmere til grund, at begrundelsespligten er særlig streng i tilfælde, hvor den administrative akt berører den enkelte og angår faktiske omstændigheder, der kan have betydning i strafferetlig henseende. Retten fandt, at Kommissionen ikke havde opfyldt de mindstekrav til begrundelse, der må kræves, for at en retsakt, som den vedtager, er lovlig. Afgørelsen angav ifølge Retten ikke præcist, hvilke klagepunkter mod Frédéric Daffix der blev anset for bevist, og indeholdt ikke en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor ansættelsesmyndigheden havde fraveget Disciplinærrådets udtalelse og havde valgt at pålægge Frédéric Daffix en strengere sanktion end den, Disciplinærrådet havde anbefalet.

4. Under den foreliggende sag har Kommissionen nedlagt påstand om, at den anfægtede dom ophæves, og at der gives Kommissionen medhold i de påstande, den havde nedlagt for Retten i Første Instans. Appelindstævnte har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Rettens dom stadfæstes.

Det første anbringende

5. Med det første klagepunkt gøres det gældende, at Retten har begået en fejl ved at give Frédéric Daffix medhold i indsigelsen om, at den omtvistede afgørelse manglede begrundelse. Denne indsigelse burde have været forkastet, for så vidt som den blev fremsat for sent.

Det første anbringende bør efter min opfattelse forkastes. Retten antog korrekt, at manglende begrundelse er et ordre public-anbringende, som skal undersøges ex officio [1]. Der er derfor uden betydning, at Frédéric Daffix først gjorde denne mangel gældende i replikken.

Det andet anbringende

6. Med det andet anbringende gøres der af flere grunde indsigelse mod Rettens vurdering, for så vidt som den antog, at den omtvistede afgørelse var utilstrækkeligt begrundet ifølge traktatens artikel 190.

Ifølge Kommissionen byggede den omtvistede afgørelse i det væsentlige på den

1 — Jf. dom af 20.3.1959, sag 18/57, Nold mod Den Højc Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 131, org. ref.: Rec. s. 89, og af 1.7.1986, sag 185/85, Usinor mod Kommissionen, Sml. s. 2079, præmis 19; Rettens dom af 28.1.1992, sag T-45/90, Speybrouck mod Parlamentet, Sml. II, s. 33, præmis 89, af 13.12.1990, sag T-115/89, González Holguera mod Parlamentet, Sml. II, s. 831, præmis 37, og af 14.7.1994, sag T-534/93, Grynberg og Hall mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 595, præmis 59.

antagelse, at Frédéric Daffix uretmæssigt havde tilegnet sig pengene. Denne antagelse var tilstrækkelig begrundet med henvisningen til de »[åbenbart] usammenhængende og indbyrdes modstridende forklaringer, som Frédéric Daffix havde afgivet under den administrative procedure«. Ifølge Kommissionen »forekom det overflødigt at dvæle længe ved« begrundelsen for den pågældende foranstaltning, idet en henvisning til oplysningerne i den administrative procedure forekom tilstrækkelig.

Dette argument er ikke overbevisende. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at en begrundelse ikke var påkrævet, idet de faktiske omstændigheder, der blev lagt Frédéric Daffix til last, klart fremgik af sagens akter. Lad det være sagt straks — uanset om klagepunkterne åbenbart forekommer begrundede, fritager dette ikke den myndighed, der efterfølgende pålægger sanktioner i anledning af de påtalte forhold i form af en disciplinær foranstaltning, fra at skulle begrunde foranstaltningen. En disciplinær sanktion skal altid være udtrykkeligt og tilstrækkeligt begrundet. Det gælder så meget desto mere i en sag som den foreliggende, hvor Disciplinærrådet ikke anså de påtalte forhold for bevist. Dette udelukker, at Frédéric Daffix' skyld til fulde og utvivlsomt fremgår af de oplysninger, der er indeholdt i sagens akter. Det er derfor med rette, at det i den anfægtede dom hedder, at en henvisning til akterne i den administrative sag ikke i sig selv er tilstrækkelig som begrundelse.

7. Kommissionen har endvidere kritiseret andre aspekter af den anfægtede dom. Ifølge Kommissionen er det således med urette, at Retten i Første Instans antog, at ansættelsesmyndigheden havde undladt klart at anføre de grunde, der havde foranlediget den til at træffe beslutning om en strengere sanktion end den, Disciplinærrådet havde anbefalet: Til forskel fra Disciplinærrådet fandt ansættelsesmyndigheden, at det måtte anses for bevist, at Frédéric Daffix havde tilegnet sig pengene. Som følge heraf var den tillid — som det hed i begrundelsen for afgørelsen — som må kræves i forholdet mellem Kommissionen og dens ansatte, ikke længere til stede.

Som svar på denne kritik skal jeg henvise til, at Domstolen i sagen F. mod Kommissionen [2] opstillede et princip om, at »såfremt den af ansættelsesmyndigheden valgte sanktion ... er strengere end den i Disciplinærrådets udtalelse angivne sanktion, må begrundelsen endvidere klart angive grundene til denne skærpelse«. Dette betyder under alle omstændigheder, at en vurdering af Disciplinærrådets udtalelse hverken kan eller må undlades i begrundelsen for den foranstaltning, hvorved der pålægges en mere alvorlig sanktion, når udtalelsen fraviges; det skal fremgå af begrundelsen — dvs. det skal klart og udtrykkeligt være nævnt — hvorfor man ikke kan tiltræde rådets begrundelse for at foreslå en mildere sanktion. En begrundelse forudsætter i dette tilfælde nødvendigvis, at der foretages en vurdering af Disciplinærrådets udtalelse for så vidt angår grovheden af den disciplinære overtrædelse og for så vidt angår det klagepunkt, som Disciplinærrådet ikke anså for begrundet, men som ansættelsesmyndigheden finder skal lægges til grund, og som fører til en langt alvorligere sanktion, nemlig fjernelse fra tjenesten i stedet for degradation, som foreslået af Disciplinærrådet.

2 — Dom af 29.1.1985, sag 228/83, Sml. s. 275, præmis 35.

Det er næppe nødvendigt at tilføje, at begrundelsespligten er væsentlig for så vidt angår lovligheden af den administrative forfølgning og en eventuel domstolskontrol af denne: I yderste fald udgør denne en garanti for den pågældende, som eventuelt under en retlig prøvelse skal gøre gældende, at den disciplinære foranstaltning, han er blevet pålagt, ikke er begrundet. Som Domstolen allerede har haft lejlighed til at fastslå, har begrundelsen til formål »at gøre det muligt for Domstolen at udøve sin kontrol med hensyn til afgørelsens lovlighed, og at give afgørelsens adressat oplysninger, der er tilstrækkelige til at fastslå, hvorvidt afgørelsen er korrekt eller behæftet med en mangel, hvorefter dens lovlighed kan anfægtes« [3].

Den kritik, der er rejst mod Rettens afgørelse i forbindelse med dette anbringende, kan følgelig ikke rejse tvivl om denne.

8. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at afgørelsen var tilstrækkeligt begrundet, for så vidt som Frédéric Daffix havde vedgået de faktiske omstændigheder, og idet henvisningen til hans tilståelse i begrundelsen for afgørelsen i sig selv kunne begrunde den valgte sanktion. Retten fandt imidlertid med rette, at denne tilståelse — hvis værdi i øvrigt er meget tvivlsom, eftersom Frédéric Daffix fragik den — alene er nævnt til slut i begrundelsen for at bestyrke den afgørelse, der allerede var truffet på grundlag af andre omstændigheder. Det er derfor med rette, at den anfægtede dom afviste, at en tilståelse, der senere blev trukket tilbage, i sig selv kunne begrunde ansættelsesmyndighedens afgørelse.

Kommissionen er imidlertid af en anden opfattelse. Den finder, at tilståelsen var gyldig, og at Frédéric Daffix i hvert fald ikke havde godtgjort, at de omstændigheder, der blev lagt ham til last, var ukorrekte. Nærmere betragtet skulle det således ud fra denne specielle anskuelse ikke påhvile ansættelsesmyndigheden at begrunde den omtvistede afgørelse. Det påhvilede derimod Frédéric Daffix at bevise, at beskyldningerne mod ham var ubegrundede. Til støtte for denne antagelse henvises til de kendte principper: »Onus probandi incumbit ei qui dicit« (den, der påberåber sig en omstændighed, har bevisbyrden) og »reus in excipiendo fit actor« (sagsøgte har bevisbyrden for de indsigelser, han gør gældende).

Dette argument er fuldstændig grundløst. Jeg vil derfor heller ikke komme nærmere ind på den tvivlsomme påstand om, at det påhvilede Frédéric Daffix at bevise sin uskyld i relation til et klagepunkt, som Kommissionen anså for bevist, uanset at Disciplinærrådet havde en anden opfattelse. Jeg forstår således ikke, hvordan man kan imødegå Rettens kritik af, at afgørelsen manglende begrundelse, med, at bevisbyrden påhvilede den pågældende og ikke administrationen. Ét er at afgøre, hvem der har bevisbyrden for et forhold; pligten til at begrunde en afgørelse er åbenbart et helt andet spørgsmål. Kommissionen blander kort sagt her to forskellige aspekter af sagen sammen: På den ene side bevisbyrdereglerne og Rettens bevisbedømmelse; på den anden side kravet om, at administrative akter skal være begrundet. Kommissionens misforståelse med hensyn til denne grundlæggende

3 — Dom af 26.11.1981, sag 195/80, Michel mod Parlamentet, Sml. s. 2861, præmis 22.

sondring fremgår klart, når den i stedet for at påvise, at begrundelsen er tilstrækkelig ifølge artikel 190, søger at overbevise Domstolen om, at den foranstaltning, der blev truffet over for Frédéric Daffix, var begrundet. Sådanne betragtninger er imidlertid uden relevans for den foreliggende sag. Retten i Første Instans bemærkede blot, at det ikke tilstrækkelig klart fremgik af den afgørelse, den skulle efterprøve, hvilke grunde den var baseret på. Med denne begrundelse besluttede Retten at annullere afgørelsen. Domstolens eneste opgave er nu at efterprøve, om Rettens vurdering ud fra et retligt synspunkt var korrekt. Spørgsmålet om, hvorvidt tilståelsen var gyldig, eller om hvorvidt Frédéric Daffix var skyldig i de forhold, der blev lagt ham til last, er ikke afgørende for nærværende sag. Disse spørgsmål angår nemlig den omtvistede afgørelses realitet og ikke kravet om, at afgørelsen skal være tilstrækkeligt begrundet.

9. Kommissionen har endvidere kritiseret Rettens dom, for så vidt som det heri blev antaget, at det ikke tilstrækkeligt præcist af begrundelsen for afgørelsen fremgik, hvilke faktiske omstændigheder den sanktion, Frédéric Daffix blev pålagt, var baseret på. Men også i denne henseende er Rettens dom uangribelig. Det blev i den anfægtede dom fastslået, at afgørelsen ikke nærmere angav, om Frédéric Daffix blev anset for skyldig i at have forfalsket ordresedlerne eller ej. Retten i Første Instans anvendte herved det princip korrekt, som i øvrigt er fastslået af Domstolen, om, at det er absolut nødvendigt, at »betragtningerne til beslutningen klart angiver de forhold, der konkret lægges tjenestemanden til last« [4]. Som Retten bemærkede, var en begrundelse så meget desto mere påkrævet, som den pågældende havde bestridt den omstændighed, der blev lagt ham til last, og ansættelsesmyndigheden ikke havde givet nogen som helst forklaring på, hvorfor der ikke var blevet iværksat en efterforskning for at fastslå, hvem der faktisk havde underskrevet ordresedlerne.

Kommissionen har gjort gældende, at forfalskningen af ordresedlerne var et led i de faktiske omstændigheder, der blev lagt Frédéric Daffix til last. Efter Kommissionens opfattelse kunne dette i hvert fald udledes ved en fortolkning af afgørelsen som sådan, uanset at det ikke udtrykkeligt var anført. Også her gælder min tidligere anførte betragtning. En korrekt og fyldestgørende begrundelse, som omhandlet i artikel 190, forudsætter, at de grunde, den er baseret på, er angivet klart og utvetydigt [5]. Det er åbenbart, at en grund, der kun kan udledes efter en alt andet end indlysende fortolkning af afgørelsen, ikke kan anses for klar og utvetydig.

10. Af disse grunde finder jeg, at Rettens dom bør stadfæstes. Rettens afgørelse er ikke behæftet med retlige fejl med hensyn til anvendelsen af reglerne om, hvilke krav der må stilles til en korrekt begrundelse af administrative akter, for så vidt som den antog, at

4 — Jf. den i fodnote 2 anførte dom, F. mod Kommissionen, præmis 35.

5 — Jf. bl. a. dom af 9.7.1969, sag 1/69, Italien mod Kommissionen, Sml. 1969, s. 69, org. ref.: Rec. s. 277, præmis 9.

kravet i artikel 190 ikke var opfyldt i denne sag.

Det tredje anbringende

11. Med sit tredje anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Retten med urette undlod at tage hensyn til de oplysninger, som Kommissionen fremførte under sagens behandling for Retten i Første Instans. Retten burde ifølge Kommissionen med andre ord havde accepteret, at det var muligt efterfølgende at supplere begrundelsen.

Denne kritik er ligeledes åbenbart grundløs. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at henvise til retspraksis, hvorefter »begrundelsen principielt skal meddeles den pågældende samtidig med den afgørelse, der indeholder et klagepunkt« [6]. En manglende begrundelse kan ikke afhjælpes, mens sagen verserer for Domstolen. Der er ikke grund til at fravige dette grundlæggende princip i nærværende sag. Dette gælder efter min opfattelse så meget mere — som Retten i Første Instans korrekt har bemærket — som den omtvistede afgørelse og de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for denne, er yderst alvorlige, og idet Disciplinærrådet og ansættelsesmyndigheden nåede forskellige resultater med hensyn til Frédéric Daffix' skyld. Såfremt man tilslutter sig Kommissionens anskuelse, vil det føre til et uacceptabelt resultat, nemlig at administrationen i disciplinærsager kunne forberede en skinbegrundelse og forbeholde sig ret til at supplere den, såfremt afgørelsens adressat anlagde sag. Dette ville betyde, at administrationen ville kunne tilpasse sin begrundelse efter de klagepunkter, som den pågældende gjorde gældende. Dette ville også kunne indebære en eventuel tilsidesættelse af retten til at varetage sit forsvar. Denne betragtning fører derfor ligeledes til, at den anfægtede dom bør stadfæstes.

Kommissionens øvrige anbringender

12. Kommissionen har endelig fremført en række argumenter i relation til faktum i sagen for første instans. Disse argumenter kan imidlertid ikke tillægges betydning under nærværende sag. Artikel 51 i statutten for Domstolen er i så henseende ufravigelig: En appel er begrænset til at angå retsspørgsmål. Retten i Første Instans fandt, at den omtvistede afgørelse manglede begrundelse og besluttede af netop denne grund at annullere den uden at tage stilling til de øvrige anbringender, som Frédéric Daffix havde gjort gældende. Jeg kan kun gentage, hvad jeg allerede har sagt: Domstolen skal alene tage stilling til, om den anfægtede dom har anvendt retsreglerne om begrundelse af retsakter korrekt. Der er med andre ord alene tale om en rent retlig vurdering af Rettens afgørelse. Det materielle indhold af den foranstaltning sagen i første instans angik, kan ikke tillægges betydning.

6 — Jf. den i fodnote 3 anførte dom i sagen Michel mod Parlamentet, præmis 22.

Forslag til afgørelse

13. Af ovennævnte grunde skal jeg herefter foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

— Kommissionens appel forkastes.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.