FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 30. OKTOBER 1980 [1]

Høje Domstol.

I denne sag har Kommissionen i medfør af artikel 91 i Domstolens procesreglement fremsat begæring om afgørelse af en præliminær indsigelse, som den har fremsat mod realitetsbehandling af en sag, hvori den er blevet sagsøgt af Guiseppe Grasseli, forhenværende tjenestemand ved EKSF's Høje Myndighed og senere ved Kommissionen selv. Kommissionen gør gældende, at de af Grasselli i sagen nedlagte påstande på grund af forældelse ikke kan tages under påkendelse i realiteten.

Tvisten mellem partene er opstået på følgende måde.

Efter ikrafttrædelsen af fusionsstraktaten udstedte Rådet den 29. februar 1968 forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68, som havde et dobbelt formål, nemlig dels at fastsætte indholdet af vedtægten for de sammenlagte institutioner, dels at indføre særlige midlertidige foranstaltninger til en reduktion af Kommissionens personale.

Forordningens artikel 4, stk. 1, bemyndigher Kommissionen til at bringe visse tjenestemænds tjenesteforhold til ophør på en i forordningen angiven måde, og samme artikels stk. 3 bestemte, at såfremt tjenestlige grunde tillod dette, skulle Kommissionen tage hensyn til ansøgninger fra tjenestemænd om udtræden af tjenesten i medfør af stk. 1.

Artikel 5's stk. 1-10 indeholdt detaljerede regler for, hvad der som udgangspunkt skulle være de økonomiske følger for en tjenestemand, der blev afskediget i medfør af artikel 4. I en indledende periode skulle han være berettiget til en godtgørelse, der blev beregnet i henhold til bestemmelserne i stk. 1-4. Derefter var han berettiget til en førtidspension. Endvidere var der fastsat bestemmelser om blandt andet familietillæg og sygeforsikring.

Artikel 6 gav en tjenestemand, som havde været i tjeneste i mindre end 11 år, adgang til at give afkald på sine pensionsrettigheder og i stedet modtage en fratrædelsesgodtgørelse beregnet på en i artikel nærmere angivet måde.

Artikel 7 gav tidligere tjenestemænd ved EKSF adgang til at kræve, at deres økonomiske rettigheder blev fastsat i henhold til bestemmelserne i artikel 34 i tjenestemandsvedtægten for EKSF og artikel 50 i den almindelige ordning for EKSF. (Den officielle engelske affattelse af artikel 7 henviser imidlertid ikke til »financial rights«, men til »remuneration«. Dette er imidlertid klart en fejloversættelse af den oprindelige tekst. Den tyske affattelse indeholder udtrykket »vermögensrechtlichen Ansprüche«, den franske »droit pécuniaires«, den italienske »diritti in materia pecuniaria« og den nederlandske »financiële aanspraken«).

1 — Oversat fra engelsk.

Jeg behøver næppe anvende tiden på en nærmere undersøgelse af forskellene mellem bestemmelserne i artikel 5 i forordning nr. 259/68 og bestemmelserne i artikel 34 i tjenestemandsvedtægten for EKSF. Det må være tilstrækkeligt at anføre, at alt efter den pågældendes personlige forhold ville de førstnævnte eller de sidstnævnte bestemmelser være mest fordelagtige for vedkommende tjenestemand.

Grasselli, der er født den 15. januar 1916, blev i 1961 udnævnt til tjenestemand ved Den Høje Myndighed, og var således i 1968 52 år og havde været i Fællesskabets tjeneste i syv år.

Den 8. april 1968 indgav han ansøgning om at måtte udtræde af tjenesten i medfør af artikel 4 i forordning nr. 259/68. Ved skrivelse af 21. juni 1968 fik Grasselli fra Kommissionens generaldirektør for personale og administration meddelelse om, at Kommissionen havde imødekommet hans ansøgning, og at dens afgørelse (medmindre der fremkom indsigelse fra Grasselli) ville have virkning fra 1. oktober 1968. Generaldirektøren henledte endvidere Grasselli's opmærksomhed på de valgmuligheder, som tilkom ham i medfør af artiklerne 6 og 7 i forordning nr. 259/68, og bad ham meddele, hvilket valg han traf. Den 16. september 1968 sendte generaldirektoratet for personale og administration Grasselli en meddelelse, hvortil var vedhæftet en opstilling over, hvilke økonomiske rettigheder han efter Kommissionens opfattelse ville have i medfør af henholdsvis artiklel 5 i forordning nr. 259/68 og artikel 34 i tjenestemandsvedtægten for EKSF. Opstillingen viste, at Grasselli efter Kommissionens opfattelse — såfremt han valgte at anvende artikel 34 — ikke ville have krav på børnetilskud, og at hans pension ville blive nedsat på grund af alder. Den 27. september 1968 skrev Grasselli til formanden for Kommissionen, idet han anførte, at Kommissionen tog fejl med hensyn til de nævnte to punkter, og samtidig begærede sine retigheder undergivet fornyet overvejelse. Samme dag sendte han generaldirektøren en skrivelse, hvori han blandt andet meddelte, at han havde besluttet sig til at vælge en pension som hjemlet i artikel 6, men at han indtil Kommissionen havde truffet afgørelse om hans begæring ønskede at forbeholde sig adgangen til at benytte artikel 7. Ved skrivelse af 18. oktober 1968 blev det meddelt ham, at hans ansøgning havde været genstand for fornyet overvejelse, men at hans argumenter ikke havde kunnet anerkendes. Grasselli anlagde derpå sag her ved Domstolen, sag 32/68, Grasselli mod Kommissionen, Sml. 1969, s. 141, hvori han først og fremmest nedlagde påstand om annullation af den »beslutning«, der var meddelt ham som bilag til nævnte meddelelse af 16. september 1968 i det omfang den forudsætter, at han ville blive afskåret fra børnetilskud og fuld pension, såfremt han valgte at anvende artikel 34. Ved dom af 10. december 1969 fastslog Domstolen, at sagen ikke kunne påkendes i realiteten, først og fremmest på grund af, at den til meddelelsen vedlagte oversigt alene skulle tjene til oplysning og ikke indeholdt en afgørelse. Domstolen foretog således ikke en realitetsprøvelse af Grasseli's påstande. Dette gjorde derimod generaladvokat Roemer, idet han — som fremhævet her under sagen, selv om det ikke er direkte relevant for denne — udtrykte som sin opfattelse, at Kommissionens fortolkning af de pågældende forordninger var korrekt.

Den 30. januar 1970 skrev generaldirektøren for personale og administration til Grasselli og anmodede ham om at tage stilling til, på hvilket grundlag han ønskede sine økonomiske rettigheder beregnet. Som svar herpå traf Grasselli i skrivelse af 27. februar 1970 uigenkaldeligt det valg, at hans rettigheder skulle fastlægges i henhold til artikel 34.

På dette grundlag fik Grasselli således krav på i to år fra 1. oktober 1968 at modtage en godtgørelse svarende til den for hans lønklasse og løntrin (A 6/6) gældende løn, og i yderligere to år at modtage en godtgørelse svarende til halvdelen af den løn. Disse godtgørelser har han modtaget, og der består ingen tvist mellem parterne med hensyn til godtgørelserne. Pr. 1. oktober 1972, på et tidspunkt, hvor Grasselli var 56, blev han berettiget til pension. Den 30. oktober 1972 skrev han til generaldirektoratet for personale og administration og anmodede om øjeblikkelig udbetaling af pensionen, idet han samtidig spurgte om størrelsen af det beløb, der tilkom ham, samt udbetalingsmåden. Som svar herpå blev der den 13. november 1972 tilsendt ham et spørgeskema og forskellige oplysninger om hans pensionsrettigheder. Blandt andet blev det oplyst ham, at familietillæg (herunder tilskud for børn, over for hvem der består forsørgerpligt) ikke tilkom tjenestemænd, som modtog alderspension inden at være fyldt 60 år. Med skrivelse af 1. december 1972 returnerede Grasselli spørgeskemaet i udfyldt stand og gjorde samtidig gældende, at de pågældende forordninger korrekt fortolket betød, at han havde krav på børnetilskud samt fuld penson. Hans begrundelse herfor var i vidt omfang den samme, som den han tidligere havde fremført over for Kommissionen og over for Domstolen. Den 11. april 1973 traf direktøren for personale formel afgørelse, hvorefter der tilkom Grasselli pension med virkning fra 1. oktober 1972. Samme dato sendte chefen for kontoret »personlige rettigheder og privilegier« Grasselli en meddelelse indeholdende en beregning af hans pensionsrettigheder (»Avviso della determinazione dei diritti relativi alle pensione di anzianità«). Det fremgik tydeligt af meddelelsen, at han ville modtage en nedsat pension beregnet efter hans alder, og at han ikke ville modtage børnetilskud eller andet familietillæg. I en medfølgende skrivelse redegjorde kontorets chef endnu en gang for, hvorfor dette var stillingen ifølge Kommissionens opfattelse. Den 9. juli 1973 skrev Grasselli til direktøren for personale idet han rejste spørgsmål om udeladelsen af hans ægtefælle i meddelelsens liste over de personer, over for hvem han havde forsørgerpligt. Selv om Grasselli var klar over meddelelsens juridiske betydning, hvilket fremgår af hans brev, (idet han skriver »l'importanza guiridica del documento di cui trattasi è rilevante«) indgav han ikke klage over nedsættelsen af hans pension eller afslaget på at udbetale ham børnetilskud. I de følgende år fortsattes en korrespondance mellem Grasselli og Kommissionen om forskellige andre spørgsmål, som f.eks. hans rettigheder i henhold til sygeforsikringsordningen.

Næsten seks år efter, at han havde modtaget meddelelsen af 11. april 1973, nemlig den 9. april 1979, skrev Grasselli til direktøren for personale, idet han henviste til det forhold, at han siden 1. oktober 1972 havde modtaget en pension, som var blevet bevilget ham i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 259/68, og samtidig klagede over, at han var blevet berøvet familietillæg, og at hans pension var blevet nedsat. Han anmodede om at få anerkendt, at han havde ret til familietillæg og fuld pension med virkning fra 1. oktober 1972. Som begrundelse for klagen henvistes der til, at han havde været genstand for forskelsbehandling sammenlignet med forhenværende EKSF-tjenestemænd, som var trådt ud af tjenesten i medfør af bestemmelserne i Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 2530/72 og (EKSF, EØF, Euratom) nr. 1543/73.

Ved de nævnte forordninger blev der indført særlige og midlertidige foranstaltninger vedrørende ansættelse af tjenestemænd samt disses udtræden af tjenesten som følge af nye medlemsstaters tiltrædelse. Forordningerne blev udstedt henholdsvis den 4. december 1972 og 4. juni 1973 og offentliggjort i EF-Tidende henholdsvis den 5. december 1972 og 11. juni 1973. Kapitel 2 i begge forordninger indeholdt bestemmelser, der svarede til bestemmelserne i forordning nr. 259/68 om udtrædelse af tjenesten — i forordning nr. 2530/72 vedrørende tjenestemænd i lønklasserne A 1 til A 5 og i forordning nr. 1543/73 vedrørende tjenestemænd lønnet gennem forsknings- og investeringsmidler. Artikel 5, stk. 3, i den førstnævnte og artikel 6, stk. 3, i den sidstnævnte forordning bestemte imidlertid udtrykkeligt, at en tidligere EKSF-tjenestemand, der valgte at få sine rettigheder fastlagt i henhold til artikel 34 i tjenestemandsvedtægten for EKSF, modtog børnetilskud uden hensyn til alder samt fuld pension, hvis han var fyldt 55 og havde mindst 10 års anciennitet.

Der er enighed mellem parterne om, at Grasselli's skrivelse af 9. april 1979 til direktøren for personale skal betragtes som en klage i medfør af artikel 90, stk. 2, i tjenestemandsvedtægten. Den 6. juni 1979 sendtes der en skrivelse til Grasselli på Kommissionens generalsekretærs vegne, hvori det meddeltes ham, at hans klage var blevet registreret denne dato. Det tidsrum af fire måneder, inden for hvilket Kommissionen kunne besvare klagen, udløb således den 6. oktober 1979. Kommissionen besvarede ikke klagen inden for denne frist, og har så vidt jeg ved heller ikke gjort det senere. Ifølge tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 3, havde Grasselli følgelig en frist på tre måneder regnet fra den 6. oktober 1979, inden for hvilken han kunne indbringe sagen for Domstolen. Da han imidlertid havde bopæl i Italien, blev fristen i medfør af bilag II til Domstolens procesreglement forlænget med ti dage. Den udløb følgelig den 16. januar 1980. Den i nærværende sag indgivne stævning (i hvilken Grasseli først og fremmest nedlægger påstand om, at det statueres, at han ulovligt er blevet frataget børnetilskud og fuld pension) blev indgivet til Domstolens justitskontor den 15. januar 1980. Sagen er således anlagt rettidigt med hensyn til de her omtalte regler.

Kommissionens afvisningspåstand støttes imidlertid ikke på disse regler. Den støttes på bestemmelserne i tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, hvorefter sagen skal indbringes inden for en frist af tre måneder fra (for denne sags vedkommende) den dag, den påklagede afgørelse meddeles den pagældende. Endvidere gælder ifølge bestemmelserne i vedtægtens artikel 91, stk. 1, at en klage kun kan antages til påkendelse ved Domstolen, såfremt (for denne sags vedkommende) »der for ansættelsesmyndigheden i forvejen er indbragt en klage efter artikel 90, stk. 2, inden for den deri fastsatte frist«. Det er Kommissionens opfattelse, at Grasselli i den foreliggende sag fik meddelelse om den pågældende afgørelse i form af skrivelsen og meddelelsen, som blev sendt ham den 11. april 1973 af chefen for kontoret »personlige rettigheder og privilegier«, og som Grasselli på grund af sin skrivelse af 9. juli 1973 senest må have modtaget på denne dato. En den 9. april 1979 indgivet klage over den nævnte afgørelse må derfor siges at fremkomme flere år for sent, og der kan ikke indbringes en sag for Domstolen på grundlag af denne klage. Situationen ændres ikke ved det forhold, at klagen var støttet på bestemmelserne i forordningerne nr. 2530/72 og nr. 1543/73, idet disse forordninger blev vedtaget og kundgjort så langt tilbage som 1972 og 1973.

Efter min mening må man give Kommissionen medhold i dens afvisningspåstand.

Grasselli's begrundelse for, at Kommissionen ikke bør få medhold i afvisningspåstanden, bygger — så vidt jeg har forstået det — navnlig på følgende argumentation:

Han har henvist til afgørelser truffet af højere italienske retsinstanser, Consiglio di Stato og Corte costituzionale, og navnlig til sidstnævntes afgørelse af 14.-15. juni 1980, hvor det blev statueret, at der i italiensk ret skal sondres mellem administrative afgørelser, der træffes som et led i udøvelsen af »øvrighedsbeføjelser« (»una postesta autoritativa«) og afgørelser truffet i sager, hvor den offentlige myndighed og afgørelsesadressaten skal betragtes som ligestillede. Videre har Grassilli anført, at afgørelser vedrørende tjenestemænds aflønning eller pensionsrettigheder tilhører sidstnævnte kategori, idet de angår individuelle rettigheder af formueretlig karakter (»un diritto soggettivo di natura patrimoniale«). Endelig har han anført, at der i forbindelse med afgørelser tilhørende denne kategori ikke kan pålægges eller påberåbes sådanne korte klagefrister, som er berettigede i forbindelse med afgørelser, der træffes som et led i udøvelsen af en »øvrighedsbeføjelse«.

Dernæst har Grasselli anført, at artikel 41 i bilag VIII til Fællesskabets tjenestemandsvedtægt afspejler samme princip, således at de i vedtægtens artikler 90 og 91 fastsatte forældelsesfrister ikke skal finde anvendelse i et tilfælde, hvor en tidligere tjenestemand anmoder om at få efterprøvet størrelsen af sin pension.

Heri er jeg ikke enig.

Artikel 41 bestemmer følgende:

»Pensionsydelser kan ved fejlagtig eller mangelfuld beregning uden hensyn til arten heraf til enhver tid reguleres.

De kan ændres eller bortfalde, hvis de er ydet uden hjemmel i bestemmelserne i vedtægten og i dette bilag«.

Efter min opfattelse indeholder den citerede bestemmelse en beføjelse, og i et vist omfang en forpligtelse, for den pågældende institution, men den hjemler ikke en fremgangsmåde, som en pensionist kan gøre brug af som alternativ til de i artikelerne 90 og 91 hjemlede fremgangsmåder. Jeg deler således de synspunkter, som generaladvokat Reischl fremsatte i sag 95/76 *Bruns* mod *Kommissionen*, Sml. 1977, s. 2422 f. og (mere indgående) generaladvokat Capotorti i sag 219/78, *Michaelis* mod *Kommissionen*, Sml. 1979, s. 3360-3364, som Kommissionen har påberåbt sig. Grasselli har påpeget, at i ingen af disse sager tiltrådte Domstolen generaladvokatens opfattelse. Dette skyldtes imidlertid, at Domstolen afsagde frifindelsesdom efter at have prøvet realiteten, hvorfor den ikke fandt anledning til at tage stilling til afvisningsspørgsmålet.

Min opfattelse udelukker ikke, at en pensionist til enhver tid i henhold til artikel 90, stk. 1, kan anmode om at få foretaget en ny pensionsberegning med henblik på fremtiden, som hjemlet i artikel 41. Jeg kan heller ikke tiltræde Kommissionens anbringende om, at den pensionist, hvis anmodning afslås, ikke kan gå frem i henhold til artiklerne 90, stk. 2, og 91. Det er imidlertid ikke nødvendigt at tage endelig stilling hertil i den foreliggende sag, da Grasselli's skrivelse af 9. april 1979 til direktøren for personalet ikke indeholdt en sådan anmodning.

Grasselli har endvidere gjort gældende, dog kun under den mundtlige forhandling, at de strenge krav i artiklerne 90 og 91 ikke burde gælde for ham, da han fra Kommissionens side havde modtaget gentagne forsikringer om, at hans rettigheder ville blive taget op til fornyet overvejelse. Jeg har imidlertid i sagens dokumenter (herunder Grasselli's aktsamling) ikke fundet den mindste antydning af, at der skulle være givet ham sådanne forsikringer. Som svar på Kommissionens provokation om at fremlægge dokumentation for de påståede forsikringer fremlagde Grasselli's advokat to skrivelser af henholdsvis 21. februar 1979 og 2. august 1979 fra Kommissionens »ombudsmand« til Grasselli. Disse skrivelser viser, at ombudsmanden i 1979 tog Grasselli's sag under behandling. Mere viser de ikke.

Kommissionen har tillagt Grasselli's advokat et argument, hvorefter Grasselli's klage måtte anses for rettidigt indgivet, såfremt den vedrørte de seneste pensionsudbetalingssedler. Efter min opfattelse fremførte Grasselli's advokat ikke et sådant synspunkt, om end han nævnede, at det forhold, at Kommissionen hver måned undlod at udbetale Grasselli børnetilskud eller fuld pension, udgjorde et vedvarende brud på Kommissionens forpligtelser, hvilket indebar, at Grasselli's tab voksede med tiden. Selv om man antager, at Kommissionens udlægning af advokatens indlæg er den rigtige, blev synspunktet imidlertid efter min mening fuldt ud imødegået med de domme, som Kommissionen påberåbte sig, blandt andet de forenede sager 15 etc./73, *Kortner, gift Schots, m.fl.* mod *Rådet m.fl.*, Sml. 1974, s. 177, sag 1/76, *Wack* mod *Kommissionen*, Sml. 1976, s. 1017, samt sag 142/79, *Fonti, gift Geronimo*, mod *Parlamentet* (22. maj 1980, endnu utrykt), hvoraf fremgår, at selv om en pensions- eller lønudbetalingsseddel kan udgøre dokumentation for en afgørelse vedrørende adressatens rettigheder, og således betyde igangsættelsen af frister, kan efterfølgende udbetalingssedler ikke betragtes som dokumentation for nye, månedlige afgørelser, idet de kun indeholder en bekræftelse af den tidligere afgørelse, således at der ikke igangsættes en ny frist.

Sammenfattende er det min opfattelse, at sagen bør afvises, og at der med hensyn til omkostningerne følgelig må forholdes i overensstemmelse med artikel 70 i Domstolens procesreglement.