RETSMØDERAPPORT
i sag 76/84 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Alessandro Rienzi, der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i sagen var tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, var fra den 10. september 1981 genstand for en disciplinærsag på grund af overtrædelse af tjenestemandsvedtægtens artikler 12 og 17. Anklagepunkterne mod ham gik dels ud på, at han i perioden fra 1972 til 1979 havde solgt fortrolige dokumenter tilhørende Kommissionen, dels at han i perioden fra 1972 til 1981 uden samtykke havde udøvet en bibeskæftigelse.

Disciplinærsagen fandt sted fra den 10. september 1981 til den 3. januar 1983, på hvilket tidspunkt ansættelsesmyndigheden, der til sidst havde fundet Rienzi skyldig i mindre alvorlige overtrædelser end dem, han var blevet beskyldt for ved sagens begyndelse, pålagde ham en sanktion i form af degradation fra lønklasse A 5 til lønklasse A 6.

Rienzi anlagde herefter to sager, den ene med påstand om annullation af beslutningen om degradation, den anden med påstand om, at det — hvis sanktionen kendtes lovlig — statueredes, at Kommissionen under disciplinærsagen havde begået en række tjenstlige fejl, som havde påført sagsøgeren en alvorlig og uhelbredelig sygdom, der førte til, at han på grund af invaliditet blev førtidspensioneret den 1. juli 1983, og at Kommissionen derfor burde tilpligtes at yde sagsøgeren erstatning for den økonomiske og ikke-økonomiske skade, han havde lidt. Ved dom af 11. juli 1985 (de forenede sager 255 og 256/83) frifandt Domstolen Kommissionen i de to sager, efter at den ikke blot havde fastslået, at den sanktion, der var pålagt sagsøgeren, var lovlig, men også, at der ikke forelå omstændigheder, der gjorde det muligt at hævde, at Kommissionen havde begået tjenstlige fejl under disciplinærsagen.

Mens de to sager verserede for Domstolen, anfægtede Rienzi den afgørelse af 27. juni 1983, der var truffet af generaldirektøren for personale og administration, hvorved sagsøgeren blev pensioneret med virkning fra den 1. juli 1983 og tilkendt invalidepension i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikel 78, stk. 3. Efter hans opfattelse burde pensionen nemlig have været fastsat efter bestemmelserne i artikel 78, stk. 2, som gælder i tilfælde af invaliditet, der skyldes erhvervssygdom.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen (første afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

»1) Afgørelsen af 27. juni 1983 samt følgeskrivelsen af samme dato annulleres, for så vidt som de afviser at anerkende sagsøgerens sygdom som en erhvervssygdom;

2) den udtrykkelige afvisning af sagsøgerens klage, der skete ved skrivelse af 20. december 1983, annulleres;

* Processprog: Fransk.

3) det statueres, at den sygdom, som har ført til sagsøgerens vedvarende og fuldstændige invaliditet, er en erhvervssygdom;

4) sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgeren de ydelser, som ifølge vedtægtens artikel 78, stk. 2, tilkommer den, der er ramt af vedvarende og fuldstændig invaliditet, som skyldes en erhvervssygdom;

5) sagsøgte tilpligtes at betale alle sagens omkostninger.«

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

»— frifindelse;

— der træffes afgørelse om sagens omkostninger i overensstemmelse med gældende ret.»

III — Parternes anbringender og argumenter

Rienzi har først og fremmest anført, at ansættelsesmyndigheden den 15. marts 1983 anmodede invaliditetsudvalget om at udtale sig om, hvorvidt den pågældendes eventuelle invaliditet kunne skyldes en ulykke under udøvelsen eller i forbindelse med udøvelsen af tjenesten eller en erhvervssygdom, og at udvalget den 7. maj 1983 fremlagde sine konklusioner, hvori det dels blev fastslået, at den pågældende var blevet ramt af vedvarende invaliditet, som ansås for fuldstændig, og som medførte, at han var ude af stand til at gøre tjeneste i en stilling i sin stillingsgruppe, dels at invaliditeten havde vist sig i forbindelse med bestemte begivenheder, der indtraf under tjenesten.

Efter at Kommissionen på grundlag af disse konklusioner havde truffet ovennævnte afgørelse af 27. juni 1983, indhentede Rienzi en erklæring fra den læge, som han havde udpeget til invaliditetsudvalget, hvori det anførtes, at »lægerne har på grundlag af en nøjagtig anamnese og en grundig undersøgelse fundet, at der var en direkte forbindelse mellem den stærke forværring i Deres psykiske tilstand og disse begivenheder (dvs. disciplinærsagen mod Rienzi). Man har derfor betragtet Deres sygdom som en lidelse, der er opstået i forbindelse med tjenesten«.

I betragtning heraf mener Rienzi, at de lægelige myndigheder på behørig vis har fastslået, at hans sygdom er en erhvervssygdom, og at Kommissionen derfor ikke var berettiget til at underkende dette.

Til støtte for sine påstande har han fremsat en række søgsmålsgrunde om overtrædelse af bestemmelserne i tjenestemandsvedtægten samt generelle fællesskabsretlige principper.

Den *første søgsmålsgrund* er overtrædelse af vedtægtens artikel 78, stk. 2, og fejlagtig anvendelse af artikel 78, stk. 3, samt selvmodsigende, fejlagtig og utilstrækkelig begrundelse og magtoverskridelse, idet den anfægtede afgørelse har anvendt vedtægtens artikel 78, stk. 3, på sagsøgerens tilfælde, således at invaliditetsudvalgets konklusioner påstås at ligge til grund herfor, skønt udvalget udtrykkelig har erklæret, at sagsøgerens invaliditet viste sig i forbindelse med bestemte begivenheder, der indtraf under tjenesten.

Ifølge *sagsøgeren* står det fast, at begrebet erhvervssygdom i vedtægtens artikel 78, stk. 2, er det samme som begrebet erhvervssygdom i artikel 73, som bestemmer, at institutionerne efter fælles aftale skal vedtage en ordning, der sikrer tjenestemanden mod risiko for erhvervssygdomme og ulykker.

Ifølge artikel 3 i denne ordning anses enhver sygdom eller forværring af en sygdom ligeledes som erhvervssygdom, når det er til-

strækkeligt godtgjort, at den er opstået under eller i forbindelse med tjenesten ved Fællesskaberne.

Det fremgår netop af invaliditetsudvalgets rapport, at der er en sådan forbindelse. Den omstændighed, at invaliditetsudvalget har anvendt en omskrivning, som ifølge sagsøgeren i øvrigt har samme retlige indhold, i stedet for udtrykket »erhvervssygdom«, skyldes kun, at administrationen har blandet sig i affattelsen af lægernes rapport.

I modsætning til sagsøgtes opfattelse har invaliditetsudvalget enekompetence til at tage stilling til, om en sygdom skal betragtes som en erhvervssygdom, og det er kun invaliditetsudvalget, der kan udtale sig om årsagsforbindelsen mellem sygdommen og tjenesten.

Endvidere har ansættelsesmyndigheden i denne sag — som det fremgår af en skrivelse fra den assisterende generaldirektør for personale og administration af 15. marts 1983 — udtrykkelig pålagt invaliditetsudvalget at udtale sig om spørgsmålet om, hvorvidt den eventuelle invaliditet skyldtes en erhvervssygdom.

For det tredje har ansættelsesmyndigheden ikke — selv om det tilkom den at foretage en retlig kvalifikation af invaliditetsudvalgets lægelige konstateringer — ført tilstrækkeligt bevis for, at invaliditeten faktisk ikke skyldes en erhvervssygdom.

Sagsøgeren mener endvidere, at det ikke kan gøres gældende, at den omstændighed, at de begivenheder, der ligger til grund for sygdommen, angivelig skyldes sagsøgeren selv, udelukker, at sygdommen kan betragtes som en erhvervssygdom. Der er nemlig ingen bestemmelser i vedtægten, der giver ansættelsesmyndigheden beføjelse til at anse invaliditet, der skyldes en erhvervssygdom, for almindelig invaliditet. Selv i det tilfælde, hvor invaliditeten er fremkaldt med forsæt af tjenestemanden selv, har ansættelsesmyndigheden i henhold til vedtægten kun valget mellem at tilkende invalidepension og alderspension.

Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at begrundelsen for afgørelsen er selvmodsigende, idet det i afgørelsen anføres, at invaliditetsudvalgets konklusioner er lagt til grund, men den erhvervssygdom, der er konstateret af udvalget, ikke anerkendes, eller at begrundelsen i hvert fald er utilstrækkelig, idet ansættelsesmyndigheden — hvis den ville fravige disse konklusioner — i det mindste burde have anført, hvad der fik den til at gøre det.

Kommissionen har anført, at invaliditetsudvalget ikke har draget den slutning, at der forelå en erhvervssygdom, men at det ved at anvende en særlig formulering, der er forskellig fra den, der er trykt på de formularer, der anvendes til dette brug, hvorefter »invaliditeten skyldes en erhvervssygdom«, har villet overlade det til ansættelsesmyndigheden at afgøre, om sagsøgerens sygdom kunne betragtes som en erhvervssygdom. For at fastslå, om en sygdom er en erhvervssygdom, må det ikke blot konstateres, at den er fremkaldt af bestemte begivenheder, der er indtruffet under tjenesten, men også godtgøres, at disse begivenheder ikke kan tilregnes den pågældende selv.

Selv om det første i det væsentlige er et lægeligt spørgsmål, henhører det andet ikke specielt under det lægevidenskabelige område, men kan frit bedømmes af ansættelsesmyndigheden. Ganske vist kan ansættelsesmyndigheden ikke af lægelige grunde benægte, at en sygdom har karakter af erhvervssygdom, fordi den ved at gøre dette

griber ind i invaliditetsudvalgets kompetence, men den kan derimod meget vel træffe afgørelse om retlige spørgsmål, navnlig spørgsmålet om, hvorvidt en sygdom, der skyldes en lovlig og korrekt indskriden fra administrationens side over for et ulovligt forhold, der fuldt ud kan tilregnes tjenestemanden, bør betragtes som en erhvervssygdom.

Selv om vedtægten ikke udtrykkeligt tager højde for, at en sygdom kan være en tilfældig følge af tjenestemandens ulovlige adfærd, står det alligevel fast, at det er et væsentligt element i begrebet erhvervssygdom, at sygdommen ikke kan tilskrives ulovlige forhold, der kan tilregnes den tjenestemand, som er ramt af sygdommen.

At det indgår som et væsentligt element i definitionen af begrebet erhvervssygdom, at der ikke må foreligge ulovlige forhold, kan støttes på opbygningen af vedtægtens artikler 73 og 78 og de bestemmelser, der er truffet til gennemførelse heraf, og navnlig på vedtægtens artikel 78, sidste stykke, om det tilfælde, hvor invaliditeten er fremkaldt med forsæt af tjenestemanden, samt på artikel 7 i ordningen om dækning af risikoen for ulykker og erhvervssygdomme hos tjenestemænd.

Den *anden søgsmålsgrund* er, at der foreligger overtrædelse af artikel 13 i bilag VIII til vedtægten, overtrædelse af det generelle princip »potere legem quam ipse fecisti« og magtoverskridelse, idet den anfægtede afgørelse angivelig ikke tager hensyn til, at den sygdom, der har medført sagsøgerens fuldstændige invaliditet, er en erhvervssygdom, skønt det kun er invaliditetsudvalget, der kan foretage de nødvendige konstateringer og afgøre, om den fastslåede invaliditet skyldes en erhvervssygdom eller ej, og skønt ansættelsesmyndigheden skal overholde det kommissorium, som den selv har givet invaliditetsudvalget.

Ifølge *sagsøgeren* burde sagsøgte have overholdt det klare kommissorium, den i denne sag havde givet invaliditetsudvalget, hvis udtalelse den i forvejen havde forpligtet sig til at følge, både med hensyn til spørgsmålet, om der forelå invaliditet, og med hensyn til bestemmelsen af den sygdom, der havde ført til invaliditeten, som en erhvervssygdom.

Kommissionen har anført, at sagsøgerens anden søgsmålsgrund ikke adskiller sig ret meget fra den første, og at den derfor mener at kunne henvise til de betragtninger, den har anstillet i forbindelse med den første søgsmålsgrund. Den erkender, at skrivelsen af 15. marts 1983 fra den assisterende generaldirektør for personale og administration, der pålagde invaliditetsudvalget at udtale sig om, hvorvidt sygdommen var en erhvervssygdom, var dårligt formuleret, men dette kan ikke have nogen indflydelse på afgrænsningen af, hvilken kompetence henholdsvis ansættelsesmyndigheden og invaliditetsudvalget har.

Den *tredje søgsmålsgrund* er, at der foreligger overtrædelse af vedtægtens artikel 90, stk. 1, tilsidesættelse af det generelle princip om tjenestemandens berettigede forventning til administrationen, og generelle principper om begrundelsen af forvaltningsakter, manglende lovlig begrundelse og magtoverskridelse, idet den udtrykkelige afvisning af sagsøgerens klage indeholder en anden begrundelse end den, der blev givet i afgørelsen af 27. juni 1983, skønt den administrative myndighed, som stadfæster en oprindelig afgørelse, der fortsat står ved magt, ikke efterfølgende må ændre begrundelsen herfor.

Ifølge sagsøgeren er den eneste begrundelse, ansættelsesmyndigheden har givet i afgørelsen af 27. juni 1983, henvisningen til invaliditetsudvalgets konklusioner. Det er først i afgørelsen om afvisning af den af sagsøgeren indgivne klage, at ansættelsesmyndighe-

den har tilføjet en ny begrundelse, nemlig at sygdommen kan tilregnes sagsøgeren selv. Denne afgørelse er truffet efter den firemåneders frist, der er fastsat i vedtægten, således at der forinden var sket en stiltiende afvisning af sagsøgerens klage. Men efter Domstolens praksis bekræfter en afvisning efter fristens udløb kun den forudgående stiltiende afgørelse, og denne er igen sammenfaldende med den anfægtede afgørelse.

Hvad angår tilsidesættelsen af det almindelige princip om tjenestemandens berettigede forventning til administrationen, har sagsøgeren anført, at klageadgangen er indført alene af hensyn til tjenestemanden, for at han kan gøre gældende, at hans rettigheder er blevet krænket, og ikke af hensyn til ansættelsesmyndigheden, for at denne efterfølgende kan forsøge at afhjælpe begåede ulovligheder. Det er indlysende, at forfatterne til vedtægten har ønsket, at den retlige diskussion kan foregå direkte for ansættelsesmyndigheden, som ikke har andre alternativer end at imødekomme klagen helt eller delvis eller simpelt hen at afvise den.

Efter *Kommissionens* opfattelse kan der ikke gives sagsøgeren medhold i denne søgsmålsgrund, hverken faktisk, fordi den udtrykkelige afvisning ikke indeholder nogen ny begrundelse i forhold til den anfægtede afgørelse, eller retligt, fordi det ikke er korrekt, at en afgørelse truffet af ansættelsesmyndigheden, der afviser en klage over en afgørelse, ikke kan indeholde andre begrundelser end den, der allerede er angivet i den anfægtede afgørelse.

Klageadgangen har tværtimod betydning, idet den netop gør det muligt for den administrative myndighed efter omstændighederne at ændre eller forsvare de afgørelser, der er truffet af en underordnet myndighed, og således om muligt at undgå en sag for Domstolen. En sådan procedure ville ikke være hensigtsmæssig, hvis begrundelsen — i tilfælde af stadfæstelse af den oprindelige afgørelse — skulle være den samme.

Det er nødvendigvis kun begrundelsen for en stiltiende afvisning, der kan formodes at være sammenfaldende med begrundelsen for den anfægtede afgørelse.

Den *fjerde søgsmålsgrund* er, at der foreligger magtfordrejning, idet ansættelsesmyndigheden ved at nægte at anerkende sygdommen som en erhvervssygdom i realiteten har villet iværksætte endnu en sanktion over for sagsøgeren i anledning af hans angiveligt fejlagtige adfærd.

Ifølge *sagsøgeren* er den reelle begrundelse for afgørelsen, som naturligvis ikke på nogen måde er nævnt i afgørelsen af 27. juni 1983, nemlig, at man har taget disciplinærsagen i betragtning.

Kommissionen har heroverfor anført, at den med sin afgørelse simpelt hen har villet løse det problem, som opstod med hensyn til invalidepensionen, og at den på ingen måde har villet føje en yderligere straf til disciplinærsanktionen.

G. Bosco
Refererende dommer