

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS

FREMSAT DEN 22. MARTS 1973¹

*Hr. Præsident,
mine herrer dommere,*

I — Sagens genstand og de faktiske omstændigheder

Blandt de forskellige bestanddele af vederlaget til tjenestemændene i De europæiske Fællesskaber, der er opregnet i den for dem gældende vedtægt, optræder en godtgørelse benævnt »udlandstillæg«, hvis størrelse i henhold til vedtægtens artikel 69 er lig med 16 % af grundlønnen. Denne godtgørelse, som allerede har givet anledning til nogle sager ved Domstolen, ydes i henhold til artikel 4, stk. 1, i vedtægtens bilag VII,

- dels, litra *a* »til den tjenestemand der ikke har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis europæiske område han gør tjeneste, og i den femårsperiode, der udløber 6 måneder før hans tiltrædelse af tjenesten, hverken har udøvet sit hovederhverv eller haft bopæl på en varig måde på statens europæiske område. Ved anvendelse af denne bestemmelse ses der bort fra de tilfælde, hvor vedkommende har gjort tjeneste for en anden stat eller en international organisation«;
- dels, litra *b* »til den tjenestemand, der har eller har haft statsborgerskab i den stat, på hvis område tjenestestedet befinder sig, men som på en varig måde i den tiårsperiode, der udløber ved ansættelsestidspunktet, har boet uden for statens europæiske område af en anden grund end tjenestedeutøvelse for en stat eller en international organisation«.

Retten til udlandstillægget er således, for så vidt angår tjenestestedet, knyttet til to begreber: vedkommendes nuværende eller tidligere statsborgerskab og hans va-

rige bopæl i en vis nærmere angivet periode forud for hans tiltrædelse.

Omstændighederne i den foreliggende sag tvinger til at anvende disse bestemmelser under den forudsætning, at en tjenestemand har dobbelt statsborgerskab.

Frøken Gunella blev født den 12. august 1925 i Calais, hendes far var italiensk og hendes mor fransk.

Hun fik derfor dobbelt statsborgerskab:

- fransk statsborgerskab i henhold til lov af 10. august 1927, der lægger modernes statsborgerskab til grund for statsborgerskab og følgelig bestemmer, at et barn, der er født i ægteskab i Frankrig af en fransk mor, er fransk statsborger (artikel 1, stk. 3);
- italiensk statsborgerskab i henhold til lov af 13. juni 1912 (artikel 1) om statsborgerskab i denne stat, som bestemmer, at et barn, hvis far er italiensk, er italiensk statsborger uden hensyn til stedet for fødslen.

Artikel 7 i denne samme lov giver imidlertid for enhver italiensk statsborger, der er født og har bopæl i en fremmed stat, hvor han ved fødslen har erhvervet statsborgerskab, ret til at give afkald på det italienske statsborgerskab, når han er blevet erklæret myndig eller har opnået myndighedsalderen.

Frøken Gunella benyttede sig af denne mulighed og afgav, da hun nåede myndighedsalderen, en erklæring om, at hun gav afkald på sit italienske statsborgerskab.

Efter at sagsøgeren i størstedelen af sin ungdom havde opholdt sig i Italien, hvor hun har erklæret at have boet fra 1930 til 1945, vendte hun tilbage for at bo i dette land i 1949. Hun blev ansat af Den allierede Højkommission for Tyskland og arbejdede for denne organisation i

1 — Oversat fra fransk.

Rom indtil august 1951. I de følgende 10 år boede hun i denne by, hvor hun arbejdede som sekretær i den franske ambassade.

Hun blev derefter den 1. april 1961 ansat af Kommissionen for Euratom som sekretær med stenografi og maskinskrivning med tjenestested i Bruxelles. Hun blev der imidlertid mindre end to år, idet hun efter at have opnået tjenestefrihed af personlige årsager rejste tilbage til Rom for at arbejde der for det franske finansministerium.

Den 20. september 1965 genindtrådte hun efter egen anmodning i tjenesten hos Kommissionen for De europæiske Fællesskaber med tjenestested, ikke i Bruxelles, men på Det fælles Forskningscenter's institution i Ispra i Italien.

Knap fem år senere anmodede hun ved brev af 30. august 1971, stilet til Kommissionens personaleinspektat om udbetaling af udlandstillæg, idet hun påberåbte sig bestemmelserne i artikel 4 i vedtægtens bilag VII. Denne ansøgning blev afvist den 9. marts 1972 med den begrundelse, at hun indtil 21 års alderen ikke alene havde haft fransk, men også italiensk statsborgerskab, hendes tilfælde var således underkastet reglerne i stk. 1, litra b, som gør ydelse af udlandstillæg afhængig af bopæl uden for den stat, hvor tjenestestedet ligger, i den tiårsperiode, der går forud for ansættelsestidspunktet. Da sagsøgeren imidlertid havde boet i Italien fra 1949 til 1961, dvs. 12 år inden hendes udnævnelse til tjenestemand i Kommissionen, opfyldte hun ikke denne betingelse.

Frøken Gunella beder Domstolen om at annullere denne afgørelse, at tilkende hende ret til udlandstillæg regnet fra 30. september 1965 og følgelig kende Kommissionen forpligtet til at udbetale hende det beløb, som hun i den anledning har til gode fra dette tidspunkt.

II — Vedrørende spørgsmålet, om klagen kan antages til realitetsbehandling

Selv om sagsøgte ikke formelt »in limine litis« har rejst indsigelse om, at klagen

ikke kan antages til realitetsbehandling, har sagsøgte under den mundtlige forhandling nedlagt to afvisningspåstande, støttet på, at klagen ikke var rettidigt indgivet.

Efter Domstolens retspraksis kontrolleres klagefristernes overholdelse ex officio (dom af 12. december 1967, sag nr. 4/67, Anne Collignon, gift Muller, Rec. 1967, s. 479; dom af 14. april 1970, sag nr. 24/69, Théo Nebe, Rec. 1970, s. 151). En overskridelse af disse frister kan således påberåbes når som helst under sagen, og Domstolen undersøger ex officio, om en klage er indgivet for sent (dom af 7. juli 1971, sag nr. 79/70, Mullers, Rec. 1971, s. 696).

Det er således nødvendigt i nærværende sag at foretage denne undersøgelse, som angår to særskilte spørgsmål.

For det første: er sagsøgerens situation med hensyn til retten til udlandstillæg ikke fastlagt ved en tidligere beslutning end den, som er genstand for klagen? Det er blevet oplyst i et retsmøde, at frøken Gunella, som i 1962 havde tjenestefrihed af personlige årsager, genindtrådte i tjenesten efter egen anmodning. Denne genindtræden, der blev vedtaget den 6. september 1965, blev den 5. oktober fulgt af en beslutning, som navnlig fastsatte de forskellige bestanddele af hendes vederlag. En kopi af denne afgørelse blev arkiveret i hendes aktsamling, og en anden kopi blev, ifølge en anmærkning nederst på dette dokument, tilsendt sagsøgeren. Denne administrative retsakt indeholder en række oplysninger, der fastsætter tjenestemandens individuelle situation: kategori, lønklasse, løntrin og anciennitet, såvel som grundløn og de godtgørelser, som han kan gøre krav på.

Ved undersøgelse af dette dokument kan det konstateres, at der under tegnet »ID« (»indemnité de dépaysement«) »udlandstillæg«, står ordet »nej«. Administrationen har således den 5. oktober 1965 truffet beslutning om ikke at yde sagsøgeren denne godtgørelse. Sagsøgeren, som på dette tidspunkt modtog et eksemplar af denne beslutning til underretning, burde således enten have indgivet en klage di-

rette til Domstolen inden fristen på tre måneder eller, inden den samme frist, indgiver klage til Kommissionen i henhold til vedtægtens artikel 90 og i rette tid søgt den udtrykkelige eller stiltiende afvisning af denne klage ændret.

Frøken Gunella kan så meget mindre hævde, at hun ikke har haft kendskab til denne afgørelse, som hun på de udbetalingsmeddelelser, hun modtog hver måned, har kunnet konstatere, at der faktisk ikke blev betalt hende udlandstillæg; dette har hun i øvrigt anerkendt i sin anmodning af 30. august 1971. Den oprindelige afgørelse, som er blevet endelig, kan således ikke længere anfægtes.

Denne argumentation forekommer os holdbar. Den retsakt, som fastsatte sagsøgerens vederlag ved genindtrædelsen, nægtede hende udtrykkelig ret til udlandstillæg; den havde karakter af en ikke-begunstigende akt, som er blevet meddelt hende, og som tilmed er blevet fuldbyrdet.

Det står fast, at sagsøgeren ikke har anfægtet den inden for klagefristen.

Der er også nedlagt en anden afvisningspåstand mod klagen. Den er efter vor mening ligeledes holdbar. Kommissionens repræsentant har i realiteten gjort gældende, at den anmodning, som frøken Gunella fremsatte den 30. august 1971, og som gik ud på, at hun på ny skulle tilkendes det omtvistede udlandstillæg, i overensstemmelse med bestemmelserne i den dagældende vedtægts artikel 91 må anses for stiltiende afvist to måneder efter, at administrationen havde modtaget den.

I henhold til samme artikel skulle sagsøgeren have påklaget denne stiltiende afgørelse inden for en frist af to måneder. Dette har hun ikke gjort. Hendes klage er rettet mod den udtrykkelige afvisning af hendes anmodning, som blev truffet den 9. marts 1972. Domstolen har imidlertid gentagne gange truffet afgørelse om, at en klage ikke kan antages til realitetsbehandling, hvis den er rettet mod udtrykkelige afgørelser, der alene stadfæster stiltiende afgørelser, der er blevet endelige ved ikke at være blevet

anfægtet inden for klagefristen (dom af 24. juni 1971, sag nr. 53/70, Vinck mod Kommissionen, anden afdeling, Rec. s. 609).

Denne retspraksis kan anvendes på nærværende tilfælde. Den udtrykkelige afgørelse, som er genstand for klagen, har kun stadfæstet den stiltiende afvisning, som fulgte af den tavshed, som administrationen i mere end to måneder iagttog over for sagsøgerens ansøgning.

De kan således, mine herrer, begrænse Dem til på det ene eller andet grundlag at konstatere, at klagen er for sent indgivet.

Dersom De imidlertid ikke bestemmer, at sagen afvises, men beslutter Dem til at undersøge sagens realitet, må vi imidlertid antage, at De alligevel må nå til det resultat, at sagsøgte skal frifindes. Vi finder derfor anledning til at redegøre for vor opfattelse af dette spørgsmål.

III — Drøftelse af realiteten

Ved sin første og principale søgsmålsgrund hævder sagsøgeren at have ret til udlandstillæg i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a) i vedtægtens bilag VII.

Uden at bestride, at hun indtil hun fyldte 21 år, faktisk havde dobbelt statsborgerskab, italiensk og fransk, hævder hun, at en streng og rent bogstavelig fortolkning af denne bestemmelse er i strid med fællesskabslovgiverens ånd og formål. Hun hævder, at den betingelse, som denne bestemmelse stiller, nemlig at tjenestemanden *ikke har og aldrig har haft* statsborgerskab i den stat, på hvis europæiske område hans tjenestested befinder sig, som eneste formål har haft at forhindre, at en tjenestemand ved frivilligt at skifte statsborgerskab — ved ægteskab eller naturalisation — kan opnå udlandstillæg. Derimod kan denne bestemmelse ikke anvendes, når vedkommende uforsætligt og udelukkende som følge af den nationale lovgivning har haft dobbelt statsborgerskab.

Dette var tilfældet med sagsøgeren, som ved fødselen fik italiensk statsborgerskab gennem sin far. Hun gør imidlertid

gældende, at hun så snart det blev retligt muligt for hende, bragte denne situation til ophør ved udtrykkeligt at give afkald på dette statsborgerskab for alene at bevare det franske statsborgerskab.

Ved fortolkningen af den pågældende bestemmelse kan man således kun tage det reelle eller dominerende statsborgerskab i betragtning.

Denne argumentation er efter vor mening ikke holdbar.

Selv om det er rigtigt, at man for at udfinde betydningen og rækkevidden af en fællesskabsbestemmelse i givet fald må se på disse bestemmelsers formål og ånd under hensyn til den almindelige struktur i det regelkompleks, hvori de indgår, er det ikke nødvendigt at gøre brug af denne fortolkningsmetode, når man står over for en tekst, som i sig selv er så klar, at betydningen under hensyntagen til de grammatiske, semantiske og syntaktiske regler ikke giver anledning til nogen diskussion.

Dette er tilfældet med de vedtægtsregler, der regulerer retten til udlandstillæg.

Blandt betingelserne for ydelse af denne godtgørelse tillægger artikel 4, stk. 1, i bilag VII tjenestemandens aktuelle eller tidligere statsborgerskab betydning som en legal formodning for, om den pågældende bor uden for sit hjemland eller ikke gør det.

Under litra *a* tager teksten sigte på det tilfælde, hvor den pågældende ikke har og aldrig har haft statsborgerskab i det land, på hvis område han gør tjeneste. For dette tilfælde har fællesskabslovgiveren opstillet det princip, at der, når det formodes, at der hverken for tiden eller tidligere foreligger nogen statsborgerlig tilknytning til denne stat, indrømmes ret til udlandstillæg på den ene betingelse, at tjenestemanden hverken har haft bopæl eller har udøvet sit hovederhverv på det nævnte område i den femårsperiode, der slutter 6 måneder før hans tiltræden af tjenesten.

I det andet tilfælde, under litra *b*, har vedtægtens fædre tværtimod tillagt et nuværende eller et tidligere statsborgerskab i tjenestestedsstaten den virkning, at

tjenestemanden må have boet varigt uden for dette samme område i en dobbelt så lang periode, nemlig ti år, før hans ansættelse for, at han kan få udlandstillæg.

Det væsentligste kriterium for retten til udlandstillæg er således tjenestemandens varige bopæl forud for hans ansættelse.

Betingelsen om statsborgerskab gør sig kun sekundært gældende med henblik på at fastlægge varigheden af dette ophold uden for det område, hvor tjenestemanden gør tjeneste.

I øvrigt opfattes tjenestemandens nuværende eller tidligere statsborgerskab som en kendsgerning, der alene bestemmes af den nationale lovgivning, som finder anvendelse. Den udelukker enhver sondring med hensyn til, hvorledes statsborgerskabet er erhvervet eller fortabt.

Fællesskabslovgiveren har med god grund afstået fra at tillægge institutionerne nogen som helst skønsmæssig beføjelse på dette punkt. Mens begrebet varig bopæl muligvis kan åbne mulighed for fortolkning, må betingelsen om statsborgerskab efterprøves ved en ren og skar konstatering, da denne betingelse afgøres udelukkende efter hver enkelt medlemsstats lovgivning. Det er således ikke muligt her at anvende begrebet dominerende eller reelt statsborgerskab.

Det er imidlertid ubestridt, at sagsøgeren i nærværende tilfælde har haft italiensk statsborgerskab indtil sin myndighedsalder; efter hendes genindtrædelse var hendes tjenestested på italiensk område, og deraf følger »ipso facto«, at hendes situation kun kan henføres uden bestemmelserne i litra *b*, stk. 1, i artikel 4.

I øvrigt retter hendes argumentation sig i realiteten mod selve den regel, der er fastsat i vedtægten, og ikke mod reglens anvendelse på hende, hvilket var en nødvendig følge af denne bestemmelse.

Hun tror imidlertid uden grund, at hun på dette område kan påberåbe sig krænkelse af lighedsprincippet for tjenestemænd. Det statsborgerkriterium, som er fastsat, er i realiteten ens for alle tjenestemænd; det medfører retligt set ingen forskelsbehandling mellem dem. Vi

er således ikke i en situation, som kan sammenlignes med den, Domstolen bedømte ved dommene af 7. juni 1972, Berton, gift Sabbatini og Bauduin, gift Chollet, ved at bestemme, at vedtægten ikke kan behandle tjenestemænd forskelligt, efter som de er mand eller kvinde, idet ophøret af status som udstationeret for den ene som for den anden må være undergivet ensartede kriterier, uafhængigt af kønsforskellen.

Hvorvidt anvendelsen af det statsborgerkriterium, som er fastsat ved artikel 4, stk. 1, er noget hård og i visse begrænsede tilfælde kan føre til urimelige resultater, er et andet spørgsmål, som ikke falder ind under dommerens kompetence, idet han er bundet af den klare tekst, men under fællesskabslovgiverens kompetence, da alene denne er i stand til at ændre på dette ved at basere retten til udlandstillæg på andre kriterier, som for eksempel afstanden mellem tjenestestedet og hans varige bopæl forud for tiltrædelsen af tjenesten.

Klagens anden søgsmålsgrund, der fremføres subsidiært, støttes på en præstået krænkelse af artikel 4, stk. 1, litra b.

I henhold til denne bestemmelse er retten til udlandstillæg afhængig af varig bopæl uden for tjenestestedstatens område i den ti-årsperiode, der udløber ved ansættelsestidspunktet. I henhold til sagsøgeren må dette udtryk forstås som ansættelse på et bestemt tjenestested, i det foreliggende tilfælde Ispra, altså på italiensk område. Frøken Gunella trådte imidlertid ikke i tjeneste i Ispra før den 20. september 1965, som er datoen for hendes genindtræden. Hun hævder, at hun i den ti-årsperiode, som gik forud for denne genindtræden, ikke havde varig og fast bopæl i Italien, da hun fra 1. april 1961 til 15. november 1962 gjorde tjeneste i Bruxelles, og at hun faktisk boede i denne by.

Men mine herrer, begrebet ansættelse, som anvendes i artikel 4, stk. 1, kan kun forstås som den første indtræden i Fællesskabernes tjeneste. Det som er essentielt for begrebet udeboende i denne bestemmelse, er om en person, før han

blev fællesskabstjenestemand, havde bopæl uden for den stats område, hvor han for første gang fik tjenestested.

De successive forflytninger, som en tjenestemand derefter kan blive udsat for, har ikke den virkning, at de kan rejse tvivl om et kriterium, som en gang for alle er fastsat i forhold til hans bopæl før ansættelsen.

Selve ordlyden taler imod nogen som helst anden fortolkning. I realiteten udelukker den navnlig, at man kan tage hensyn til en periode, hvor vedkommende i ti-årsperioden forud for hans tiltræden af tjenesten har boet uden for tjenestestedstatens område på grund af tjeneste inden for en international organisation. De europæiske Fællesskaber er netop en international organisation, og de perioder, som er tilbagelagt i dens tjeneste, kan naturligvis ikke tages i betragtning, når man skal tage stilling til, om en person har ret til udlandstillæg.

En herfra afvigende fortolkning ville være ensbetydende med en sammenblandig af »ansættelse« og en almindelig ændring af tjenesten.

Løsningen kan ikke blive anderledes i et tilfælde af en genindtræden efter tjenestefrihed af personlige årsager. Det eneste forhold, som man kan lægge vægt på ved tilkendelse af ret til udlandstillæg, er den varige bopæl forud for den første ansættelse.

I nærværende tilfælde boede frøken Gunella i Italien fra 1949 til 1961, det vil sige de 12 år, som gik forud for hendes ansættelse i De europæiske Fællesskaber. Da hun den 1. april 1961 blev ansat i Bruxelles, modtog hun udlandstillæg i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a, idet hun på den ene side ikke havde og aldrig havde haft belgisk statsborgerskab og på den anden side ikke havde boet i Belgien forud for sin tiltrædelse.

Dersom hun i 1965 var genindtrådt i Kommissionens tjeneste i Bruxelles, havde hun på ny haft ret til denne godtgørelse. Hun blev imidlertid tilknyttet Ispra. Kombinationen af hendes tidligere italienske statsborgerskab og hendes va-

rige bopæl i Italien i den ti-årsperiode, som gik forud for hendes indtræden i Fællesskabernes tjeneste, har derfor i ret-

lig henseende haft til følge, at hun mistede denne ret. Klagens anden søgsmålsgrund er følgelig ikke grundet.

Vor endelige konklusion er:

- Sagsøgte frifindes.
- I henhold til bestemmelserne i procesreglementets artikel 70 bærer hver part sine egne omkostninger.