

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 20. januar 1994 <sup>2</sup>

*Hr. afdelingsformand,  
De herrer dommere,*

1. Under nærværende appelsag har Anna Maria Campogrande nedlagt påstand om ophævelse af dommen afsagt af Retten i Første Instans den 19. november 1992 i sag T-80/91 <sup>1</sup> og om, at Kommissionen dømmes efter appellants påstand for Retten i Første Instans, nemlig annullation af den sanktion i form af en irettesættelse, som Kommissionen tildelte hende ved afgørelse af 13. februar 1991 i medfør af artikel 86 i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«).

Tildelingen af den anfægtede sanktion skete, efter at der havde været ført disciplinærsag mod hende, fordi hun havde nægtet at oplyse sin personlige adresse, hvilket Kommissionen fandt stridende mod vedtægtens artikel 55. Undladelsen var efter Kommissionens opfattelse så meget mere graverende, som Kommissionen derved var afskåret fra at opfylde sin forpligtelse til at give de belgiske myndigheder meddelelse om sine tjenestemænds personlige adresser, hvilket Kommissionen anså sig forpligtet til dels efter artikel 16, stk. 2, i protokollen om De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter (herefter benævnt »protokol-

len«), dels efter artikel 1 i den aftale, som blev indgået den 3. april 1987 mellem de EF-institutioner, der har sæde i Belgien, og den belgiske regering, vedrørende udveksling af oplysninger om institutionernes tjenestemænd (herefter benævnt »aftalen«).

2. Det vil nok bidrage til en bedre forståelse af problemerne i sagen, hvis jeg giver et kort resumé af sagens retlige baggrund.

Jeg skal først nævne, at EF's tjenestemænd efter vedtægtens artikel 86, stk. 1, kan pålægges disciplinære sanktioner, såfremt de tilsidesætter de pligter, som påhviler dem i henhold til vedtægten. Endvidere bestemmes det som følger i vedtægtens artikel 55, stk. 1: »En tjenestemand i aktiv tjeneste skal til enhver tid stå til rådighed for sin institution«. Tjenestemanden kan være forpligtet til at stå til rådighed for sin institution også uden for den normale arbejdstid, hvorom der ifølge vedtægtens artikel 55, stk. 3, skal udstedes nærmere gennemførelsesbestemmelser.

Ifølge protokollens artikel 12, litra b), er Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte på hver af medlemsstaternes områder, tillige med deres ægtefæller og familiemedlemmer, der forsørges af dem, fritaget for indvandringsrestriktioner og bestemmelser

<sup>2</sup> Originalsprog: italiensk.

1 — Dom af 19.11.1992, sag T-80/91, Campogrande mod Kommissionen (Sml. II, s. 2459).

om registrering af udlændinge. Ifølge protokollens artikel 16, stk. 2, skal »medlemsstaternes regeringer (dog) ... med regelmæssige mellemrum ... (holdes) underrettet om navn, stilling og adresse på ... tjenestemænd og øvrige ansatte ...«. Endelig bestemmer protokollens artikel 19, at »ved anvendelse af denne protokol handler Fællesskabernes institutioner i gensidig forståelse med de pågældende medlemsstats ansvarlige myndigheder«.

Endelig bør det til brug for den foreliggende sag nævnes, at institutionerne ifølge aftalens artikel 1 to gange om året skal give det belgiske Ministerium for Udenrigsanliggender og Udenrigshandel samt Udviklingssamarbejde meddelelse om en række oplysninger vedrørende institutionernes tjenestemænd, navnlig disses civilstand og bopæl. Endvidere skal kommunerne ifølge aftalens artikel 4 underrettes om de EF-tjenestemænd, som har taget bopæl på deres område.

Personalet er blevet gjort bekendt med aftalen og de forpligtelser, som følge heraf, ved en notits herom i *Meddelelser fra Administrationen* nr. 1/87 af 9. april 1987, nr. 4/88 af 10. februar 1988 og nr. 22a af 13. juli 1988, som er udsendt til alle ansatte. Efter aftalens indgåelse anmodede generaldirektøren for Kommissionens personaleadministration den 9. december 1987 de tjenestemænd ved Kommissionen, som var bosat i Belgien, om at udfylde et spørgeskema med henblik på en ajourføring af deres personlige data, således at oplysningerne i overensstemmelse med protokollens artikel 16, stk. 2, og aftalens

artikel 1 kunne videregives til de belgiske myndigheder. Appellanten nægtede imidlertid at udfylde spørgeskemaet.

3. Hermed er jeg ved de omstændigheder, som tvisten er udsprunget af. På et tidspunkt konstaterede Anna Maria Campogrande nemlig efter at være blevet dømt ved en udeblivelsesdom i en civil sag, at hendes eget og ægtefællens navn var optaget i Ixelles kommunes register, og at der heri var anført en adresse, som hun ikke havde boet på siden 1981. Grunden til optagelsen i registeret var, at Kommissionen i medfør af aftalens artikel 1 på et tidligere tidspunkt havde videregivet hendes adresse til de belgiske myndigheder, som havde underrettet den pågældende kommune herom. Appellanten indgav klage herover i medfør af vedtægtens artikel 90, hvori hun bestred, at Kommissionen havde ret til at videregive disse oplysninger til de belgiske myndigheder, og hvori hun henstillede til Kommissionen, at aftalen blev opsagt.

Det var i forbindelse med behandlingen af klagen, at Kommissionen konstaterede, at Anna Maria Campogrande ikke havde meddelt administrationen den adresseændring, som var sket allerede i 1979, hvorefter Kommissionen ved afgørelse af 11. april 1990 udtrykkeligt afviste klagen med den begrundelse, at der ved aftalen blot var indført en ordning, hvorved de belgiske myndigheder blev underrettet om de oplysninger, som i forvejen var foreskrevet i protokollens artikel 16, og som har til formål at lette protokollens gennemførelse. Ved samme lejlighed henledte Kommissionen appellantens opmærksomhed på de forpligtelser, som påhviler hende i henhold til vedtægtens artikel 55, navnlig forpligtelsen til at oplyse administrationen om sin personlige adresse. Appellanten anlagde ikke sag til prøvelse af afgørelsen om klagens afvisning.

Trods personaledirektørens gentagne opfordringer nægtede appellanten vedvarende at oplyse sin personlige adresse, hvorefter der blev indledt disciplinærsag mod hende, der som tidligere nævnt mundede ud i, at hun blev pålagt en sanktion i form af en irrettesættelse.

4. Appellanten har først i medfør af vedtægtens artikel 90 indgivet klage over den sanktion, som hun er blevet pålagt, og dernæst anlagt sag. Under sagen ved Retten i Første Instans gjorde hun gældende, at den pålagte sanktion beror på en faktisk vildfarelse, mangler fornøden hjemmel og er i strid med protokollen. Ved dom af 19. november 1992 frifandt Retten sagsøgte. Det er denne dom, som er appelleret til Domstolen.

Appellen vedrører to punkter i dommen, dels Rettens antagelse om, at den pålagte sanktion har fornøden hjemmel i vedtægtens artikel 55 (præmis 23-26), dels antagelsen om, at aftalen ikke er i strid med protokollen (præmis 39-43).

5. Hvad angår den retlige hjemmel for den disciplinære sanktion gjorde sagsøgeren gældende ved Retten, at tjenestemænd ikke efter vedtægtens artikel 55 er forpligtet til at oplyse administrationen om deres personlige adresse, og at det under alle omstændigheder er udelukket at anvende artikel 55, idet der ikke er vedtaget de gennemførelsesbestemmelser, som er foreskrevet i stk. 3.

Hertil bemærkede Retten for det første, at bestemmelsen i vedtægtens artikel 55, hvorefter tjenestemænd til enhver tid skal stå til rådighed for deres institution, pålægger tjenestemændene en forpligtelse, som er tilstrækkeligt præcis, og som ikke kræver yderligere angivelser (præmis 25). Retten fastslog på dette grundlag, at i modsætning til det af sagsøgeren anførte har »meddelelsen af 9. december 1987, der var rettet til de tjenestemænd, midlertidigt ansatte og hjælpeansatte, som gjorde tjeneste i Belgien, fornøden hjemmel i vedtægtens artikel 55, stk. 1, hvis faktiske gennemførelse forudsætter, at institutionens administration råder over de nødvendige oplysninger til på et hvilket som helst tidspunkt at kunne komme i forbindelse med sine tjenestemænd og ansatte på deres personlige adresse« (præmis 26).

De anbringender, som Anna Maria Campo-grande har gjort gældende under appelsagen, vedrører navnlig denne betragtning i Rettens dom. Appellanten gør således gældende, at Retten ved at antage, at meddelelsen fra 1987 har hjemmel i vedtægtens artikel 55, ubeføjet har udvidet betingelserne i vedtægtens artikel 86 for at anvende en disciplinær sanktion.

6. Jeg skal herom straks bemærke, at dette synspunkt efter min opfattelse savner ethvert grundlag. Den førnævnte betragtning i Rettens dom må naturligvis forstås på den måde, ikke at en nægtelse af at oplyse sin personlige adresse er en »overtrædelse« af meddelelsen af 9. december 1987 og dermed tillige af vedtægtens artikel 55, men at tjenestemænd

under alle forhold i medfør af artikel 55 er forpligtet til at afgive de oplysninger, som Kommissionen ved meddelelsen opfordrede dem til at afgive.

retsakter med hensyn til dels de oplysninger, som Kommissionen er forpligtet til at meddele medlemsstaterne, dels hvem der er de endelige adressater for disse oplysninger, samt at de belgiske myndigheder har anlagt en ulovlig fortolkning af aftalen, som er i strid med protokollen.

Denne fortolkning bekræftes af, at Retten ved sin konstatering af, at artikel 55 indeholder fornøden hjemmel til det anførte, antog, at »samtlige principper, der regulerer forholdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere samt almindelig sund fornuft kræver, at arbejdsgiveren kender arbejdstagerens adresse«, hvorfor appellanten »ved at nægte at oplyse sin personlige adresse har udelukket sig selv fra til enhver tid at kunne stå til rådighed for institutionen, og at denne adfærd udgør en tilsidesættelse af de vedtægtsmæssige forpligtelser, der er tale om« (præmis 26).

Følgelig gav Retten en fuldgyldig begrundelse for, at en tjenstemands nægtelse af at oplyse sin personlige adresse er en overtrædelse af forpligtelsen efter vedtægtens artikel 55, og at denne overtrædelse udgør tilstrækkeligt grundlag til at anvende en disciplinær sanktion i henhold til vedtægtens artikel 86. Følgelig er dette anbringende uberegtiget, da den fortolkning, som Retten anlagde på dette punkt, ikke er behæftet med nogen retsvildfarelse.

Vedrørende disse anbringender anførte Retten flere betragtninger i dommen. For det første, at det er fastsat såvel i protokollen (artikel 16, stk. 2) som i aftalen (artikel 1), at tjenstemanden skal oplyse sin personlige adresse (se dommens præmis 41). For det andet, at protokollen hverken har til formål eller til følge at fratage medlemsstaterne deres mulighed for til enhver tid at have kendskab til de befolkningsbevægelser, som finder sted på deres område, hvorfor aftalen ikke kan anses for at være i strid med protokollen på grund af den heri indeholdte bestemmelse om, at de kompetente ministre skal videresende de omhandlede oplysninger til de pågældende kommuner (præmis 42). For det tredje, at det ikke tilkommer Retten at bedømme gyldigheden af de belgiske myndigheders fortolkning af aftalebestemmelserne, men dels at efterprøve, om den disciplinære sanktion, som blev pålagt appellant, havde fornøden hjemmel i vedtægten, nærmere betegnet artikel 55, og dels at sikre sig, at Kommissionen hverken tilsidesatte protokollen eller vedtægten ved at kræve meddelelse om appellants personlige adresse (præmis 43).

7. Hvad angår anbringendet om, at der er modstrid mellem aftalen og protokollen, gjorde sagsøgeren gældende ved Retten, at der er uoverensstemmelse mellem disse to

8. Før jeg gennemgår de anbringender, som Anna Maria Campogrande har gjort gældende mod disse betragtninger, finder jeg

det nyttigt at gøre opmærksom på, at Retten i dommen (præmis 39) gjorde en bemærkning om, at »en tjenstemands nægtelse af at oplyse sin adresse til institutionen udgør en tilsidesættelse af de vedtægtsmæssige forpligtelser i henhold til vedtægtsens artikel 55, som alene vedrører Kommissionens interne virksomhed og ikke problemerne i forbindelse med Kommissionens videregivelse af tjenstemændenes og de øvrige ansattes adresser til de nationale myndigheder i de pågældende medlemsstater. Derfor medfører dette anbringende, selv om det måtte være begrundet, ikke i sig selv nødvendigvis annullation af den tildelte disciplinære sanktion«.

Retten fandt det imidlertid rigtigst at gennemgå de argumenter, som sagsøgeren fremførte til støtte for dette anbringende, da begrundelsen for den anfægtede afgørelse i hvert fald delvis var baseret på, at aftalen fandt anvendelse på sagsøgeren, og da hun havde erklæret sig villig til at oplyse administrationen om sin adresse på den betingelse, at adressen ikke blev indført i Belgiens folkeregistre. I begrundelsen for afgørelsen om at pålægge appellanten en disciplinær sanktion erklærede Kommissionen, at den ikke kunne give en sådan garanti, da det ville være i strid med såvel protokollens artikel 16 som aftalens artikel 1. Kommissionen tilføjede, at appellanten alene kunne have iværksat proceduren efter vedtægtsens artikel 23 <sup>2</sup>, såfremt hun mente at have grundlag for det.

9. Under hensyn til de foregående betragtninger er det et spørgsmål, om det er overflødigt, i det mindste af processøkonomiske grunde, at behandle anbringendet om, at der er modstrid mellem aftalen og protokollen.

På dette punkt er det imidlertid min opfattelse, at anbringendet ikke er irrelevant for spørgsmålet om annullationen af den sanktion, som er tildelt appellanten i form af en irrettesættelse. Det er nemlig ikke muligt at holde den førnævnte overtrædelse af vedtægtsens artikel 55 — og dermed heller ikke den anfægtede disciplinærforanstaltning — ude fra det forhold, at Kommissionen erklærede ikke at kunne give nogen garanti for, at de personlige oplysninger, som er omhandlet i sagen, ikke ville blive videregivet til de belgiske myndigheder. Med andre ord, under hensyn til, at appellanten afslog at oplyse sin personlige adresse på grund af følgerne af, at oplysningen blev videregivet, må det efter min opfattelse lægges til grund, at hvis aftalen kendes ulovlig, må den førnævnte overtrædelse af vedtægtsens artikel 55 betragtes som en direkte følge af Kommissionens krav om, at adressen blev videregivet til de belgiske myndigheder (og hvilket krav i så fald også er ulovligt).

10. Når dette er sagt, skal jeg tilføje, at Anna Maria Campogrande selv under appelsagen har erkendt, at selve aftalen strengt taget ikke indeholder nogen bestemmelse, som er i strid med protokollen. Efter appellansens opfattelse har Kommissionen imidlertid fortolket og anvendt aftalen på en måde, der er uforenelig med protokollens artikel 12, hvilket fremgår af den omstændighed, at Kommissionen i sin meddelelse til personalet af 9.

2 — Ifølge denne vedtægtsbestemmelse skal tjenstemanden, såfremt der opstår spørgsmål om de privilegier og immuniteter, der tilkommer tjenstemænd, straks underrette ansættelsesmyndigheden herom.

december 1987 erklærede, at »kommunernes folkeregistre (for tjenestemænd og øvrige ansatte) fremover vil indeholde oplysning om disses hovedbopæl«, *at* denne oplysning har samme gyldighed som en optagelse i folkeregisteret (jf. Kommissionens skrivelse til sagsøgeren af 22.5.1990), og *at* »den af kommunerne registrerede oplysning ... har samme virkninger som en optagelse i folkeregisteret« (jf. Kommissionens svarskrift ved sagen for Retten).

På dette punkt er appellants appelgrund altså, at Retten har forsømt at efterprøve lovligheden af den anfægtede afgørelse ved at begrænse sig til at anlægge en rent bogstavelig fortolkning af aftalen, uanset den fortolkning, som Kommissionen havde anlagt. Efter appellants opfattelse burde Retten have efterprøvet gyldigheden af den fortolkning, som de belgiske myndigheder havde anlagt af aftalens bestemmelser, da denne fortolkning i det væsentlige var den samme, som Kommissionen helt eller delvis havde anlagt.

11. Kommissionen har fastholdt, at den anfægtede fortolkning af aftalen er i fuld overensstemmelse med protokollens artikel 12, men har præciseret, at det er de belgiske myndigheder, ikke Kommissionen, som har fastsat bestemmelserne om, at de pågældende oplysninger skal optages i folkeregistre, da Kommissionen i sagens natur ikke har kompetence til at udstede sådanne bestemmelser. Kommissionen havde blot refereret indholdet af de belgiske cirkulærer

om dette spørgsmål uden at anlægge eller godkende den pågældende fortolkning af aftalen.

12. Men da protokollens artikel 12, litra b), indeholder et forbud mod enhver foranstaltning, hvorved tjenestemænd forpligtes til at begære sig optaget i folkeregistre, skal jeg først bemærke, at det ikke er denne situation, som foreligger i nærværende sag, da aftalen udelukkende bestemmer, at oplysningerne om de ansattes adresse skal videregives til de pågældende kommuner.

Domstolen har i en dom fra 1986 udtalt, at det følger af nævnte bestemmelse i protokollen, at »Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte er fritaget for enhver forpligtelse til at tilmelde sig folkeregistre i de medlemsstater, hvor Fællesskabets institutioner har deres arbejdssteder«<sup>3</sup>. Jeg mener dog heller ikke, som appellant har anført, at man heraf kan konkludere, at bestemmelsen ikke blot fritager tjenestemænd for at begære sig optaget i folkeregisteret, men endog indeholder et forbud mod enhver form for anmærkning herom i registre. Domstolen tilføjede i øvrigt i samme dom, at det netop er i kraft af forpligtelsen efter protokollens artikel 16 til at meddele tjenestemændenes personlige adresser, at »myndighederne i de medlemsstater, hvor institutionerne har deres arbejdssteder, [får] kendskab til [tjenestemændenes] adresser ...«<sup>4</sup>. Dette sidste giver snarere grund til at antage, at tjenestemænd blot er fritaget for forpligtelsen til at begære sig optaget i registre.

3 — Dom af 18.3.1986, sag 85/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1149, præmis 21.

4 — Samme steds.

13. Den omstændighed, at videregivelsen af adresserne til myndighederne og den heraf følgende anmærkning herom i registrene ifølge de belgiske myndigheder har samme gyldighed som en optagelse i folkeregisteret, rejser derimod et helt andet problem. Jeg mener ikke, at det i den foreliggende sag tilkommer Domstolen at behandle dette problem, da det er unødvendigt for sagens afgørelse at tage stilling til den fortolkning, som de belgiske myndigheder har anlagt af aftalen.

Desuden finder jeg det irrelevant for sagen, når appellantens gør gældende, at Retten fejlagtigt har lagt til grund, at den ikke kunne bedømme aftalens gyldighed i forhold til den

fortolkning, som de belgiske myndigheder havde anlagt deraf. Appellantens begrundelse er, at Kommissionen havde godkendt og anlagt samme fortolkning.

Herom er det tilstrækkeligt at bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt den fortolkning af aftalen, som appellantens bestrider, bør tilskrives de belgiske myndigheder og/eller Kommissionen, er forhold, som henhører under Rettens bedømmelse af sagens faktum, og at Retten åbenbart er kommet til den konklusion, at fortolkningen må tilskrives de belgiske myndigheder alene. Ud fra dette synspunkt kan det andet anbringende ikke realitetsbehandles, da det vedrører en bedømmelse, som ikke kan efterprøves under en appelsag.

14. På grundlag af de anførte betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at forkaste Anna Maria Campogrande's appel.

Hvad angår sagens omkostninger skal jeg foreslå Domstolen at tilpligte appellantens at betale samtlige sagens omkostninger, herunder de udgifter, som Kommissionen har afholdt i forbindelse med appelsagen.