

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

20. februar 1997 *

I sag C-166/95 P,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Dimitrios Gouloussis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Benoît Cambier, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Luxembourg,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 28. marts 1995 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Tredje Afdeling) i sag T-12/94, Daffix mod Kommissionen, (Sml. Pers. II, s. 233), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af dommen,

den anden part i appelsagen er:

Frédéric Daffix, tjenestemand ved Kommissionen, Bruxelles, ved advokat Georges Vandersanden, Bruxelles, og advokat Laure Levi, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Fiduciaire Myson SARL, 1, rue Glesener,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.C. Moitinho de Almeida, og dommerne L. Sevón, D.A.O. Edward, P. Jann (refererende dommer) og M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 4. juli 1996,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. september 1996,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. maj 1995 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-statuttens artikel 49 og de tilsvarende bestemmelser i EKSF-statutten og Euratom-statutten for Domstolen iværksat appel til prøvelse af den af Retten i Første Instans den 28. marts 1995 afsagte dom i sag T-12/94, Daffix mod Kommissionen, (Sml. Pers. II, s. 233), hvorved Retten annullerede Kommissionens afgørelse af 18. marts 1993 om, at Frédéric Daffix som disciplinær sanktion skulle fjernes fra tjenesten uden reduktion eller frakendelse af retten til alderspension i henhold til artikel 86, stk. 2, litra f), i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter »vedtægten«).

- 2 Det fremgår af den anfægtede dom, at Kommissionen i april 1991 havde indledt en disciplinærsag i medfør af vedtægtens artikel 87, stk. 2, mod Frédéric Daffix, der var ansat som tjenestemand i lønklasse B3 i Generaldirektorat X — Information, Kommunikation, Kultur og Av-sektoren (præmis 6).

- 3 Kommissionen lagde Frédéric Daffix til last, at han havde forfalsket tre ordresedler til Newscom SA, der var underentreprenør for Kommissionen med henblik på administration af studier i Berlaymont-bygningens kælderetage, Bruxelles, for at formå selskabet til at udbetale sig et kontant beløb på i alt 450 000 BFR som forudbetaling for ydelser, der angiveligt var bestilt hos en ekstern leverandør, fru Lombaerts, hvis identitet endnu ikke er fastslået, og at han havde tilegnet sig dette beløb. Det lagdes ligeledes Frédéric Daffix til last, at han havde forfalsket den daværende vicekontorchef for GD X's underskrift på to af de nævnte ordresedler (præmis 3, 4, 9, 12 og 21).

- 4 På grundlag af ansættelsesmyndighedens indberetning, flere afhøringer af Frédéric Daffix og vidneforklaringer fra tjenestemænd, fandt Disciplinærrådet i sin udtalelse af 18. februar 1993, at der ikke var ført bevis for, at Frédéric Daffix havde forfalsket ordresedlerne, og at muligheden for, at han som forklaret faktisk havde overgivet det pågældende beløb til leverandøren af tjenesteydelserne ikke kunne udelukkes, til trods for at hans forklaringer i flere henseender var indbyrdes modstridende, og at der var modstrid mellem disse og vidneforklaringerne. Disciplinærrådet fandt imidlertid, at Frédéric Daffix groft havde tilsidesat sine forpligtelser som EF-tjenestemand, idet han ikke havde foretaget en forudgående kontrol af leverandørens identitet og legitimation. Disciplinærrådet anbefalede følgelig ansættelsesmyndigheden at degradere Frédéric Daffix til lønklasse B5, løntrin 1 (præmis 19).

- 5 Efter at have hørt Frédéric Daffix traf ansættelsesmyndigheden den 18. marts 1993 afgørelse (herefter »den omtvistede afgørelse«), der er begrundet således:

»Det klagepunkt, der lægges Frédéric Daffix til last, omfatter dels forfalskning af tre ordresedler til selskabet Newscom, der er underentreprenør for Kommissionen inden for sektoren 'kultur', dels anvendelse af ordresedlerne for at formå selskabet Newscom til, i Kommissionens navn og på dennes regning, ad tre gange i tiden juni-juli måned 1990 at udbetale sig et større kontantbeløb.

Frédéric Daffix vedgik under afhøringen den 10. april 1991 at have udfærdiget de tre ordresedler, af hvilke den ene var underskrevet af Daffix selv 'efter bemyndigelse' fra hans overordnede, uden at denne havde givet anvisning herom.

Frédéric Daffix bestred under samme afhøring at have forfalsket sin overordnedes underskrift på de to andre ordresedler.

Frédéric Daffix benyttede de tre ordresedler for at formå selskabet Newscom til at udbetale sig det førnævnte beløb kontant, uden at der var givet anvisning herom.

Frédéric Daffix' forklaringer dels om overgivelsen af det beløb, han havde modtaget fra Newscom, til en person uden for institutionen, dels om den pågældendes identitet var divergerende og ofte indbyrdes modstridende, hvorfor de ikke kan tillægges betydning, navnlig når henses til de øvrige vidneforklaringer, der er afgivet under disciplinærsagen.

Det må følgelig lægges til grund, at Frédéric Daffix har tilegnet sig et beløb på 450 000 BFR, som han modtog i kontanter fra selskabet Newscom.

Denne antagelse støttes endvidere af Frédéric Daffix' egen forklaring under afhøringen den 22. juli 1991.

Frédéric Daffix har personligt over for Disciplinærrådet vedgået, at han forklarede således den 22. juli 1991, selv om han efterfølgende nægtede at underskrive referatet af afhøringen.

De forhold, der lægges Frédéric Daffix til last, må anses for et usædvanligt groft brud på tjenestepligten, som rejser tvivl om selve tillidsforholdet mellem institutionen og den enkelte ansatte. En sådan adfærd kan følgelig begrunde en sanktion, som er mere vidtgående end den, Disciplinærrådet har anbefalet« (præmis 21).

- 6 Kommissionen traf følgelig afgørelse om, at Frédéric Daffix skulle fjernes fra tjenesten uden reduktion eller frakendelse af retten til alderspension.
- 7 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder henvises til den anfægtede doms præmis 1-23.
- 8 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. januar 1994 anlagde Frédéric Daffix sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

- 9 Til støtte for sin påstand gjorde Frédéric Daffix fem anbringender gældende. For det første, at den pålagte sanktion var ulovlig, for det andet, at ansættelsesmyndigheden havde misbrugt sin skønsbeføjelse, og at der forelå et åbenbart urigtigt skøn, for det tredje, at retten til kontradiktion var tilsidesat, for det fjerde, at artikel 7 i bilag IX til tjenestemandsvedtægten var tilsidesat, og for det femte, at den anfægtede afgørelse manglede begrundelse (præmis 29).

Rettens dom

- 10 På grundlag af sagens omstændigheder fandt Retten, at det sidste anbringende skulle undersøges først.
- 11 I den anfægtede doms præmis 31 fastslog Retten indledningsvis, at anbringendet, der var blevet gjort gældende i replikken, kunne antages til realitetsbehandling. Retten understregede den betydning, der tillægges begrundelsespligten ved udøvelsen af fællesskabsinstitutionernes beføjelser, og fandt at kunne påkende dette spørgsmål ex officio, da det angik et ufravigeligt retsprincip.
- 12 Retten erindrede i præmis 32 om, at pligten til at begrunde en bebyrdende afgørelse ifølge fast retspraksis har til formål såvel at give afgørelsens adressat de oplysninger, der er nødvendige for at kunne fastslå, om afgørelsen er korrekt, som at muliggøre en domstolskontrol (Domstolens dom af 26.11.1981, sag 195/80, Michel mod Parlamentet, Sml. s. 2861, præmis 22, og af 21.6.1984, sag 69/83, Lux mod Revisionsretten, Sml. s. 2447, præmis 36; Rettens dom af 20.3.1991, sag T-1/90, Pérez-Mínguez Casariego mod Kommissionen, Sml. II, s. 143, præmis 73), hvorefter den i præmis 35-46 gennemgik spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede afgørelse var behørigt begrundet.

- 13 I denne forbindelse fastslog Retten i dommens præmis 42 for det første, at den omtvistede afgørelse ikke tilstrækkeligt præcist angav de faktiske omstændigheder, der blev lagt Frédéric Daffix til last, og som havde foranlediget ansættelsesmyndigheden til at træffe afgørelse om, at han skulle fjernes fra tjenesten.
- 14 Retten fremhævede særligt i præmis 35, at det navnlig ikke af den omtvistede afgørelse fremgik, hvorvidt klagepunktet om, at ordresedlerne var forfalskede, efter ansættelsesmyndighedens opfattelse måtte anses for bevist.
- 15 Retten bemærkede endvidere i præmis 36, at for så vidt som Frédéric Daffix havde bestridt at have forfalsket underskrifterne på ordresedlerne, og ansættelsesmyndigheden ikke havde givet nogen begrundelse for, hvorfor den ikke havde foretaget en tilbundsgående undersøgelse af, hvem der kunne have underskrevet disse, påhvilede det ansættelsesmyndigheden udtrykkeligt at angive de nærmere omstændigheder, den på dette punkt havde lagt til grund for sin afgørelse.
- 16 I præmis 40 fastslog Retten, at ansættelsesmyndigheden ikke kunne forkaste Frédéric Daffix' forklaringer om, at han havde overgivet det omtvistede beløb til tredjemand, når det ikke udtrykkeligt var oplyst, hvorfor de af ham påberåbte beviser efter ansættelsesmyndighedens opfattelse ikke kunne antages at underbygge hans forklaringer, navnlig henset til, at Frédéric Daffix efterfølgende havde trukket sin tilståelse tilbage. Retten tilføjede, at en nærmere angivelse af de faktiske omstændigheder, der lagdes Frédéric Daffix til last, var så meget mere påkrævet, som Disciplinærrådet dels fandt, at der ikke var ført bevis for, at Frédéric Daffix havde forfalsket ordresedlerne, dels at muligheden for, at han havde overgivet det pågældende beløb til fru Lombaerts, ikke kunne udelukkes.
- 17 Retten bemærkede i præmis 46, at den omtvistede afgørelse ikke indeholdt en tilstrækkelig klar begrundelse for, hvorfor ansættelsesmyndigheden havde vedtaget en strengere sanktion end den, Disciplinærrådet havde foreslået.

- 18 På grundlag af disse betragtninger udtalte Retten i præmis 47, at betragtningerne til den omtvistede afgørelse ikke gav grundlag for, at den kunne foretage en egentlig kontrol af afgørelsens lovlighed, og i præmis 49, at det af hensyn til at sikre, at princippet om ret til kontradiktion til fulde overholdes ved behandlingen af disciplinærsager, var udelukket, at ansættelsesmyndigheden havde mulighed for at foretage en afhjælpning under retssagen. Ud fra disse betragtninger annullerede Retten den omtvistede afgørelse som følge af manglende begrundelse.

Appelsagen

- 19 Kommissionen har under appelsagen anført, at Rettens annulation af den omtvistede afgørelse som følge af manglende begrundelse må anses for en overtrædelse af fællesskabsretten. Kommissionen har til støtte herfor gjort tre anbringender gældende: For det første, at anbringendet om manglende begrundelse først blev gjort gældende for Retten i replikken; for det andet, at Rettens vurdering er ugrundet; og endelig, at det var med urette, at Retten ved sin vurdering af begrundelsen afviste at tillægge Kommissionens forklaringer under sagen for Retten betydning.
- 20 Frédéric Daffix har i sit indlæg anført, at appellen bør forkastes.

Det første anbringende til støtte for appellen

- 21 Kommissionen gør med sit første anbringende gældende, at Retten med urette har antaget, at afgørelsen mangler begrundelse, idet dette anbringende ikke kunne antages til realitetsbehandling, da Frédéric Daffix første gang gjorde det gældende i sin replik, og ikke under den administrative procedure.

- 22 Kommissionen bestrider således nærmere Rettens argumentation i dommens præmis 31, hvorefter Fællesskabets retsinstanser under alle omstændigheder ex officio kan påkende et anbringende om manglende begrundelse. Det er Kommissionens opfattelse, at selv om en helt manglende begrundelse kan antages at påvirke retten til kontradiktion og institutionernes virke, idet det afskærer Retten og Domstolen fra at varetage deres opgaver, er dette ikke tilfældet, såfremt den anfægtede retsakt indeholder begyndelsen af en begrundelse.
- 23 Det bemærkes herved, at det af fast praksis fremgår, at pligten til at begrunde en akt, der indeholder et klagepunkt, har til formål at gøre det muligt for Domstolen at udøve sin kontrol med hensyn til afgørelsens lovlighed, og at give afgørelsens adressat de oplysninger, der er nødvendige for at kunne fastslå, hvorvidt afgørelsen er korrekt (jf. førnævnte dom i sagen Michel mod Parlamentet, præmis 22).
- 24 Heraf følger, at spørgsmål om manglende eller utilstrækkelig begrundelse, der vanskeliggør en sådan domstolskontrol, ikke blot kan, men skal tages under påkendelse ex officio af Fællesskabets retsinstanser, da de angår grundlæggende retsprincipper (jf. dom af 20.3.1959, sag 18/57, Nold mod Den Høje 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).
- 25 En prøvelse af sådanne anbringender kan finde sted på et hvilket som helst stadium af sagen, da sagsøgeren ikke fortaber retten til at gøre dem gældende, blot fordi de ikke er blevet gjort gældende i klagen.
- 26 Det første anbringende kan derfor ikke tages til følge.

Det andet anbringende til støtte for appellen

- 27 Kommissionen gør med sit andet anbringende gældende, at Rettens antagelse af, at begrundelsen for den omtvistede afgørelse er utilstrækkelig, savner grundlag.
- 28 Kommissionen har hertil anført, at den omtvistede afgørelse var begrundet, såvel udtrykkeligt som i form af henvisninger til en række dokumenter og forklaringer. Samtlige disse forhold burde derfor have indgået i bedømmelsen af, om begrundelsen var gyldig.
- 29 Kommissionen gør særligt gældende, at dens antagelse af, at Frédéric Daffix havde tilegnet sig beløbet på 450 000 BFR, er et væsentligt led i dens begrundelse. Denne antagelse støttedes på Frédéric Daffix' usammenhængende og indbyrdes modstridende forklaringer under hele den administrative procedure, som den omtvistede afgørelse byggede på. Frédéric Daffix' tilståelse var i øvrigt påberåbt i begrundelsen og kunne i sig selv begrunde den valgte foranstaltning.
- 30 Kommissionen hævder endvidere, at den har begrundet, hvorfor Disciplinerrådets forslag blev fraveget: Til forskel fra Disciplinerrådet anså ansættelsesmyndigheden det for bevist, at Frédéric Daffix havde tilegnet sig pengene og anførte nærmere, at den tillid, som institutionen må have til sine ansatte, ikke længere var til stede i forhold til Frédéric Daffix.
- 31 Den omtvistede afgørelse er endvidere tilstrækkeligt begrundet for så vidt angår klagepunktet om forfalskning af ordresedlerne. Dette fremgik ikke alene af en eventuel eftergørelse af Frédéric Daffix' overordnede underskrift, men ligeledes af en række andre omstændigheder, som Kommissionen nærmere har angivet, og som ikke bestrides af Frédéric Daffix.

- 32 Kommissionen gør således gældende, at Retten har tilsidesat EF-traktatens artikel 190 og vedtægtens artikel 25, idet de krav, Retten stillede, er mere vidtgående end de hensyn begrundelseskravet skal tilgodese, nemlig at gøre det muligt for den berørte og for domstolene at udøve kontrol med, om de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund, kan begrunde den valgte sanktion.
- 33 For så vidt angår de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for den omtvistede afgørelse, skal Domstolen bemærke, at afgørelsen støttes på følgende forhold:
- De tre ordresedler til selskabet Newscom var forfalskede og blev benyttet for at formå selskabet til, i Kommissionens navn og for dennes regning, at udbetale Frédéric Daffix en større sum penge, i alt 450 000 BFR (afgørelsens første betragtning).
 - Frédéric Daffix indrømmede under en afhøring at have udfærdiget de tre ordresedler, hvoraf han selv havde underskrevet den ene »efter bemyndigelse« fra sin overordnede, uden at denne havde givet anvisning herom (afgørelsens anden betragtning).
 - Han havde benyttet de tre ordresedler uden nogen form for anvisning herom (afgørelsens fjerde betragtning).
 - Frédéric Daffix' forklaringer om, hvorvidt han faktisk havde overgivet beløbet til en ekstern person og om den pågældendes identitet, var indbyrdes modstridende (afgørelsens femte betragtning).
 - Frédéric Daffix havde vedgået, at han havde tilegnet sig pengene, hvilket han efterfølgende fragik (afgørelsens sjette og syvende betragtning).

- 34 Det bemærkes således, at den omtvistede afgørelse — i modsætning til hvad Retten fastslog i dommens præmis 42 — tilstrækkelig klart angiver de faktiske omstændigheder, der lægges Frédéric Daffix til last. Det bemærkes endvidere, at afgørelsen var afslutningen på en disciplinærsag, der var blevet indledt i 1990, og hvis nærmere omstændigheder den pågældende var tilstrækkelig bekendt med. Under hensyn til oplysningerne i sagen og betragtningerne til den omtvistede afgørelse som gengivet i nærværende doms præmis 33 kan det derfor ikke antages, at der ikke var mulighed for at udøve en domstolskontrol med afgørelsens lovlighed.
- 35 Rettens antagelse af, at den omtvistede afgørelse i strid med traktatens artikel 190 og vedtægtens artikel 25 ikke tilstrækkelig klart angav de faktiske omstændigheder, der lagdes sagsøgeren til last, er således udtryk for en forkert retsanvendelse.
- 36 For så vidt angår den omtvistede afgørelses begrundelse for sanktionen fastslog Retten i dommens præmis 45, at der var tale om en standardbegrundelse, idet den ikke klart angav de særlige grunde, der i den konkrete sag førte til, at ansættelsesmyndigheden havde valgt at anvende fjernelse fra tjenesten som sanktion i stedet for degradation, som foreslået af Disciplinærrådet.
- 37 Af nærværende doms præmis 33 fremgår imidlertid, at ansættelsesmyndigheden i modsætning til Disciplinærrådet var overbevist om, at Frédéric Daffix selv havde tilegnet sig det omtvistede beløb, at han havde forfalsket en ordreseddel, og at han havde benyttet den samt to andre ordresedler for at få pengene udbetalt, uden at hans overordnede havde givet instruks herom. Mens Disciplinærrådet udelukkende lagde til grund, at Frédéric Daffix ikke havde kontrolleret den pågældendes identitet og ikke havde sikret sig dennes legitimation, hvilket Disciplinærrådet havde anset for en grov tjenesteforsømmelse, antog ansættelsesmyndigheden, at de anførte klagepunkter udgjorde en så usædvanlig grov tilsidesættelse af tjenestemandens forpligtelser over for sin institution, at det måtte rejse tvivl om selve

tillidsforholdet mellem institutionen og dens ansatte (jf. den omtvistede afgørelses niende betragtning). Selv om det ikke udtrykkeligt fremgår af den omtvistede afgørelse, fremgår det dog tilstrækkeligt klart, at dette var begrundelsen for, at ansættelsesmyndigheden fraveg Disciplinærrådets udtalelse.

- 38 Det må herefter lægges til grund, at Rettens antagelse i dommens præmis 46 af, at den omtvistede afgørelse ikke indeholdt en tilstrækkelig klar begrundelse for, hvorfor ansættelsesmyndigheden havde vedtaget en sanktion, der var strengere end den, Disciplinærrådet havde foreslået, var udtryk for en forkert retsanvendelse.
- 39 Den anfægtede dom ophæves herefter, uden at det er fornødent at gennemgå det tredje anbringende til støtte for appellen, for så vidt som dommen dels annullerede den omtvistede afgørelse som følge af manglende begrundelse, dels pålagde Kommissionen at betale sagens omkostninger.

Hjemvisning af sagen til Retten

- 40 Artikel 54, stk. 1, i EF-statutten for Domstolen bestemmer følgende: »Giver Domstolen appellanten medhold, ophæver den den af Retten truffne afgørelse. Domstolen kan i denne forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.«
- 41 Domstolen finder ikke den foreliggende sag moden til påkendelse, hvorfor den hjemvises til Retten til afgørelse i realiteten, hvorved Retten skal tage stilling til de øvrige anbringender, sagsøgeren har gjort gældende, og som fremgår af den anfægtede doms præmis 29.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

- 1) Den af Retten i Første Instans den 28. marts 1995 afsagte dom i sag T-12/94, Daffix mod Kommissionen, ophæves, for så vidt som Kommissionens afgørelse af 18. marts 1993 om, at Frédéric Daffix fjernes fra tjenesten, annulleres som følge af manglende begrundelse, og for så vidt som Kommissionen herved tilpligtedes at betale sagens omkostninger.

- 2) Sagen hjemvises til Retten i Første Instans til påkendelse af de øvrige anbringender, som sagsøgeren har gjort gældende, og som fremgår af den anfægtede doms præmis 29.

- 3) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Moitinho de Almeida

Sevón

Edward

Jann

Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. februar 1997.

R. Grass

J.C. Moitinho de Almeida

Justitssekretær

Formand for Femte Afdeling