DOMSTOLEN (anden afdeling)

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand,

1. **Klagen afvises fra realitetsbehandling.**
2. **Hver af parterne bærer de af dem afholdte sagsomkostninger.**

Pescatore Kutscher Sørensen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg, den 8. maj 1973.

A. Van Houtte
Justitssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 5. APRIL 1973 [1]

Ærede Formand,
ærede dommere,

Det forhold, at der i det system til beskyttelse af tjenestemændenes rettigheder og interesser, som er fastsat i vedtægten, indføres en forudgående betingelse, som skal være opfyldt, før sager kan indbringes for Domstolen, må nødvendigvis medføre diskussioner og drøftelser vedrørende de kriterier, hvorefter den nye regel skal anvendes, og særlig med henblik på at fastlægge de mindstekrav, der skal efterkommes, før en sådan betingelse kan betragtes som opfyldt.

Den foreliggende sag udgør på det nuværende stadium af den diskussion om antagelse til realitetsbehandling, der indleder retsforhandlingerne, et typisk tilfælde. Udfaldet heraf vil uden tvivl blive et vigtigt fortilfælde for løsningen af de problemer, der opstår, når man skal definere de krav, der er knyttet til en forvaltningsretlig klage, hvilke krav for fremtiden vil udgøre en betingelse for antagelse til realitetsbehandling af en sag ved denne Domstol i medfør af den nye affattelse af tjenestemandsvedtægtens artikel 91, som den fremgår af den ændring, der er foretaget ved Rådets forordning nr. 1473/72 af 30. juni 1972.

Parternes interesse i at opnå Deres afgørelse om den foreliggende sags antagelse til realitetsbehandling er imidlertid kun relativ. Hvis der ikke er nogen tvivl om, at den nye sag, som efter sit indhold er

1 – Oversat fra italiensk.

identisk med den sag, sagsøgeren anlagde den 22. marts d.å. (sag nr. 112/73), og som synes at have efterfulgt en normal administrativ klage, kan antages til realitetsbehandling, kan man spørge, hvorvidt sagsøgte stadig har tilstrækkelig interesse i at fastholde afvisningsindsigelsen i den foreliggende sag. Det er klart, at Kommissionen har en generel interesse i at opnå Domstolens afgørelse af det processuelle spørgsmål, der er rejst i denne sag, således at den herigennem kan blive vejledt ved behandlingen af eventuelle lignende situationer i fremtiden. Det er derimod tvivlsomt, om Domstolen er forpligtet til at udtale sig om et spørgsmål, hvis nærmere omstændigheder udelukkende er af akademisk karakter, idet parterne savner retlig interesse i det konkrete tilfælde: judex judicat, Tribonianus aut Ulpianus respondeat!

Måske kan vi med hensyn til spørgsmålet om nytten af vort fælles arbejde finde opmuntring i det persektiv, at Deres dom kan have en konkret funktion i forbindelse med spørgsmålet om fordelingen af sagsomkostningerne mellem sagens parter.

Der er også andre omstændigheder, der viser den overvejende akademiske karakter af interessen i Domstolens afgørelse af, om sagen kan antages til realitetsbehandling. I dom nr. 44/71 (Marcato mod Kommissionen, Rec. 1972, s. 433: jeg henviser til den originale franske tekst, da den italienske oversættelse ved en fejltagelse tillægger sagsøgte de overvejelser, som er Domstolens egne), som de har bekræftet ved den nyere afgørelse i den anden Marcatosag, nr. 37/72 af 15. marts d.å., blev det fastslået, at en klage mod administrationen over udvælgelseskomiteens afgørelse ikke har noget formål, fordi den administrative myndighed ikke har nogen beføjelse til at annullere eller ændre sådanne afgørelser. Som følge heraf er de interesserede parters eneste middel til beskyttelse mod sådanne retsakter et sagsanlæg ved Domstolen.

Som sagen stiller sig, forekommer det mig unyttigt at pålægge tjenestemænd, som vil beskytte sig mod en udvælgelseskomités afgørelse, først at indlede en procedure, som ikke kan tjene de formål, hvortil den er oprettet. Cessante ratione legis, cessat et ipsa lex! Derfor bør den foreliggende sag i lyset af Deres domme, antages til realitetsbehandling af Domstolen, selv om der ikke har været indgivet klage til administrationen, i hvert fald for så vidt den angår arbejdet i udvælgelseskomiteerne, som ikke kontrolleres af den administrative myndighed. Og dette vil være tilstrækkeligt.

Hvorom alting er: det er nu min opgave at undersøge de problemer vedrørende begrebet »administrativ klage«, som opstår på grund af sagsøgtes afvisningsindsigelse.

Som De ved, var det Rådets hensigt, da det ved ovennævnte forordning nr. 1473/72 gjorde anlæggelsen af en sag ved Domstolen afhængig af forudgående klage til administrationen jr. artikel 90, stk. 2, at forhindre, at afgørelser, der hørte hjemme på det administrative plan, for tidligt indbringes for Domstolen.

Hvis man går ud fra, at eksistensen af en forudgående klage ifølge de nye regler om sagsanlag selv i de tilfælde, hvor der er truffet afgørelse af udvælgelseskomiteer, må anses for nødvendig, for at Domstolen kan tage stilling til sagsøgtes afvisningsindsigelse mod den sag, frk. Campogrande har anlagt vedrørende en udvælgelseskomités handlemåde, må karakteren af den klage, som er nævnt i tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2 i dens nugældende form, fastslås. Den omhandlede forordning, der blev offentliggjort den 16. juli 1972, skal, selv om den fastsatte den 1. juli samme år som ikrafttrædelsesdato, klart ikke anvendes med hensyn til tjenestemænd før den dato, den blev offentliggjort. Det er klart, at sagsøgeren indtil denne dato kunne anfægte den pågældende afgørelse uden at være nødt til at følge den forudgående klageprocedure. Da den foreliggende sag imidlertid først blev anlagt den 28. august sidste år, skal den som følge af det generelle princip om »tempus regit actum« bedømmes efter de nye regler, der var i kraft på den dato, den blev anlagt.

For at afgøre om sagen skal antages til realitetsbehandling, er det derfor nødvendigt at fastslå, om den betingelse, der er opstillet i det nye system, dvs.: indgivelsen af en klage, er blevet opfyldt.

Dette spørgsmål kan imidlertid i den foreliggende sag ikke adskilles fra overvejelser af mere generel karakter om visse aspekter i det nye klagesystem.

Uden at jeg derved ønsker at rejse tvivl om fordelene ved en procedure, hvorefter der på administrativt plan sker en sortering af de sager, som opstår mellem tjenestemænd og administrationen vedrørende anvendelsen af tjenestemandsvedtægterne, forekommer det mig helt klart, at et system af denne art, der er skabt med det formål at økonomisere med juridisk og administrativ arbejdskraft, bør rumme passende garantier for de direkte interesserede personer, dvs. tjenestemændene.

Det er i lyset af dette synspunkt, den nye procedure skal fortolkes. Hvis en klage til administrationen hovedsagelig skal opfylde de samme krav, som stilles til klager for Domstolen, vil resultatet for tjenestemanden helt klart ikke blive forenkling eller lettelse men forringelse og komplikation. Når man har fundet det nødvendigt med en procedure for en administrativ klage i et forsøg på så vidt muligt at undgå komplikationerne og byrderne ved retslige procedurer, må man give klagen en karakter, som er berøvet formalisme, og særlig må man undgå obligatoriske formkrav ved forelæggelsen, som kunne prækludere den mulighed for retslig efterprøvelse, som en interesseret part måtte have for det tilfælde, at der ikke opnås en løsning på det administrative plan. Endvidere bør man til dette krav som en logisk konsekvens af, at klagen er blevet gjort obligatorisk, føje et andet krav: at det garanteres, at den interesserede parts påstande bliver meddelt den administrative myndighed, som er kompetent til eventuelt at give tjenestemanden medhold, før denne myndighed ved Domstolen bliver mødt med de samme påstande.

Mangelen på præcise formregler vedrørende den administrative klage viser sig også med hensyn til de betingelser, der opstilles i artikel 90, stk. 2 for så vidt angår klager indgivet af tjenestemænd over administrative retsakter, der indeholder klagepunkter imod dem.

Fastlæggelsen af er procedure fører altid til en begrænsning af den frie udveksling af argumenter, som loven kunne have indrømmet til fordel for de interesserede parter; men vi må forhindre, at resultatet går ud over, hvad der er det væsentlige formål hermed.

Når vi herefter vender os til omstændighederne i den foreliggende sag, der er en af de første, hvor Kommissionen påberåber sig den nye afvisningsindsigelse, må vi undersøge situationen for så vidt angår indholdet af de foreliggende akter og med særligt henblik på de tidsmæssige omstændigheder vedrørende sagsanlægget. Vi må ikke glemme, at den omhandlede ændring trådte i kraft i juli 1972 netop på det tidspunkt, da den administrative sag var ved at blive bragt til afslutning; denne sag var blevet indledt ved et brev af 18. maj 1972 fra sagsøgeren til Coppé, som besvarede dette ved brev af 11. juli samme år.

Når vi fastslår, at klagen var indeholt i brevet af 18. maj, må det bemærkes, at dette således blev skrevet før offentliggørelsen af de ændringer, der er foretaget i tjenestemandsvedtægtens artikel 91.

I dette brev fremsatte frk. Campogrande en detaljeret og direkte protest over for det kommissionsmedlem, som varetager administrative anliggender (jeg synes ikke, det er værd at dvæle længere ved den indsigelse, sagsøgte har fremsat, vedrørende det faktum, at brevet hverken blev sendt direkte til Kommissionen selv eller til den umiddelbart overordnede; det forhold, at brevet ikke blev sendt tilbage til afsenderen, og at det desuden blev besvaret af det kompetente kommissionsmedlem, er tilstrækkeligt til at legalisere en fejl af denne art). Den nævnte protest var rettet mod en af en udvælgelseskomité truffet afgørelse, der vedrører sagsøgeren, og som sagsøgeren uvist hvordan, havde fået kendskab til, endnu

før beslutningen var blevet offentliggjort officielt. På baggrund af denne sidste omstændighed kan det være vanskeligt at fastslå, at der har foreligget en egentlig formel klage. Vi må imidlertid i den ovenfor nævnte ånd lægge behørig vægt på det faktum, at den interesserede parts begrundede henvendelse blev besvaret af netop det organ, hvortil den formelle klage også skulle have været rettet; det omtalte svar blev desuden udformet på et tidspunkt, hvor det kompetente kommissionsmedlem kendte de faktiske omstændigheder, hvorfor han var i stand til at meddele en begrundet afvisning af klagen.

De væsentlige betingelser for anerkendelse af en forespørgsel som formel klage er for det første, at klagen skal være rettet til den kompetente myndighed, og for det andet den væsentlige betingelse, at den omtalte myndighed klart skal anmodes om at gribe ind, enten ved at ændre en tidligere stillingtagen eller ved at råde bod på en fejl, der er begået af et lavere organ, og som har haft indflydelse på retsstillingen for den tjenestemand, som fremsætter klagen.

Det forekommer mig, at der, såsnart en klage opfylder disse to grundlæggende betingelser, ikke bør stilles yderligere krav, således at man ikke gør stillingen urimeligt vanskelig for tjenestemanden, som, hvilket man ikke må glemme, faktisk ikke (i en rent administrativ procedure) bør være tvunget til at skaffe sig advokatbistand.

I den foreliggende sag anmodede sagsøgeren ved henvendelse til det kommissionsmedlem, der var ansvarligt for administrative anliggender, om ændring af en administrativ forholdsregel, som var ugunstig for hende.

De spørges nu mine herrer dommere, om sagsøgeren for at opfylde de formelle betingelser i den ny artikel 91 over for det samme organ burde have gentaget sin klage, som den kompetente myndighed allerede havde besvaret detaljeret. I et spørgsmål af den art fastholder jeg, at et bekræftende svar ikke er muligt, i hvert fald ikke under den nye ordning. Når man holder sig for øje, at muligheden for juridisk bistand er garanteret tjenestemænd ved selve de traktater, hvorved Fællesskaberne oprettes, og når man tager de overvejelser i betragtning, som vi har nævnt ovenfor, hvor vi argumenterede mod en streng fortolkning af den procedure for administrative klager, der er fastlagt i den ny formulering af tjenestemandsvedtægtens artikel 91, er det ikke muligt ved krav om gentagelse af indholdet af en klage, der allerede er indgivet, at forlange overensstemmelse med en procedure, som der er al grund til at betragte som unyttig, blot for at tilnærme den til formen og ordene i de processuelle betingelser, der fastsættes ved det nye system.

Derfor foreslår jeg, idet jeg ser bort fra alle materielle spørgsmål og spørgsmålet om klagens relevans for sagsanlægget, at De forkaster afvisningsindsigelsen, i det mindste for så vidt angår de klagepunkter, der i det væsentlige er indeholdt i brevet af 18. maj 1972, samt at De går videre med undersøgelsen af sagens materielle indhold.

Uanset hvilket udfald sagen får, bør de omkostninger, der vedrører behandlingen af den afvisningsindsigelse, sagsøgte har fremsat, bæres af denne sidste.