FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 10. JULI 1974 [1]

Høje Ret.

1. Nærværende sag, der som følge af sagsøgtes præliminære indsigelse herom drejer sig om muligheden for realitetsbehandling af klagen, vil uden vanskelighed kunne bringes til afslutning ved at tage indsigelsen om fristoverskridelse til følge. Men det er ikke for at foretage denne simple konstatering, at den afdeling, som egentlig er kompetent med hensyn til sagen, har besluttet at oversende den til Domstolens plenum. Man har frem for alt villet opklare et spørgsmål af almen interesse, nemlig vedrørende muligheden for, at de europæiske tjenestemænds fagforeninger kan benytte sig af de retsveje, der hjemles i Fællesskabernes personalevedtægt, hvilket rejser noget alvorligere problemer end dem, som vedrører selve hovedspørgmålet om lovligheden af løntilbageholdelserne under strejke. Netop vedrørende dette præjudicielle stridsspørgsmål om adgangen til at føre sag skal generaladvokaten fremsætte sit forslag til afgørelse, selv om det som sagt, med henblik på Domstolens afgørelse, i stedet ville være tilstrækkeligt at begrænse sig til at statuere, at der er fornødent grundlag for at tage den anden indsigelse mod realitetsbehandlingen, fremsat under henvisning til udløbet af fristerne, til følge. Vedrørende det sidste tror jeg, at det vil være nok med nogle elementære bemærkninger.

Det fremgår klart, at meddelelsen af 21. september 1973 fra generaldirektoratet for personale og administration, mod hvilken den sagsøgende fagforening formelt indgav klage den 19. oktober 1973, ikke føjer noget væsentligt nyt til den af Kommissionen den 21. marts 1973 vedtagne beslutning, som bestemte, at der skulle foretages tilbageholdelser i lønnen til de tjenestemænd og ansatte, som deltog i strejken i december 1972. Meddelelsen af 21. september 1973 begrænser sig til konkret at foreskrive den allerede besluttede løntilbageholdelse, samtidig med at fremgangsmåden nærmere fastsættes. Der foreligger derfor en simpel gennemførelsesforanstaltning, iværksat af de kompetente administrative organer til udførelse af den beslutning, som allerede direkte var truffet af Kommissionen den 21. marts. Søgsmålet vedrører ikke i mindste måde de nævnte former men udelukkende princippet om løntilbageholdelse.

Kommissionens beslutning blev fremsendt henimod slutningen af marts, foruden til personalet — ved »information« — også til repræsentanterne for personalets faglige og erhvervsmæssige organisationer. Hvis det forudsættes, at nævnte organisationer er kompetente til at gøre vedtægtens artikler 90 og 91 gældende, er det dette tidspunkt, der er begyndelsestidspunktet for deres frister for at indgive klage i rette tid, hvilket er en nødvendig betingelse for det eventuelt påfølgende retlige søgsmål.

At Kommissionen tidligere ikke altid har ført sine beslutninger om at foretage tilbageholdelse i lønnen for strejkeperioder ud i livet, er givetvis ikke tilstrækkeligt at udelukke den definitive karakter af beslutningen af 21. marts 1973. Fristerne for ethvert sagsmål, som fagforeningerne måtte være kompetente til at indgive, må derfor beregnes med udgangspunkt i denne dato. Den eventuelle tvivl vedrørende den konkrete anvendelse af beslutningen på enkelte tjenestemænd vil ikke kunne ændre fagforeningens stilling i forhold til beslutningen, der også afsluttede forhandlingsfasen mellem fagforeningen og Kommissionen.

Meddelelsen af 21. september 1973 fra generaldirektoratet for personale kan

1 — Oversat fra italiensk.

derfor ikke betragtes som en handling, der får de frister, som er fastsat i vedtægtens artikler 90 og 91, til at løbe igen.

På tidspunktet for indgivelsen af den klage, der formelt retter sig mod meddelelsen af 21. september, men som i realiteten bestrider lovligheden af beslutningen af 21. marts, var den frist, der er fastsat i artikel 90, allerede udløbet.

Det efterfølgende søgsmål mod Kommissionens stiltiende afvisning af den nævnte klage, som blev indgivet for sent, må derfor forkastes.

Derimod skulle indsigelsen vedrørende lovligheden af sagsøgerens repræsentation i sagsanlægget være blevet irrelevant, fordi der er sket en godkendelse af den forudgående retsakt i og med, at det kompetente fagforeningsorgan har godkendt den, hvilket formelt er blevet bekræftet af formanden for nævnte fagforening.

2. Vi kommer herefter til spørgsmålet om fagforeningens partshabilitet, der har en præliminær karakter i forhold til det mere specificikke problem om kompetencen til at optræde i den specielle type sager, som er omtalt i tjenestemandsvedtægten.

Et sådant principspørgsmål blev også rejst i en anden sag, nemlig nr. 175/73 (som verserer endnu), i hvilken l'Union syndicale (fagforeningen) anfægtede nogle individuelle beslutninger vedrørende de personligt berørte tjenestemænd. I den foreliggende sag derimod har den pågældende fagforening handlet på egen hånd, og sagsgenstanden er en generel beslutning. Den sidstnævnte forskel kan komme til udtryk i retsafgørelsen om, hvorvidt der foreligger dels en kompetence i forhold til en bestemt type sager dels en retlig interesse, mens den ikke ændrer de grundbetingelser, hvorunder spørgsmålet om den nævnte type sammenslutningers almindelige habilitet med hensyn til at anlægge sag ved denne Domstol fremtræder i de forskellige procesformer.

I den identiske sag har vor kollega, generaladvokat Reischl, foreslået Dem at afvise klagen fra realitetsbehandling, fordi fagforeningen, der i sagen varetager to tjenestemænds interesser, som hver har indgivet en individuel klage, ikke kunne anses for at være bærer af en kollektiv konkret og aktuel interesse. Men i den foreliggende sag indebærer det analoge problem et videre aspekt, fordi det i dette tilfælde udelukkende er fagforeningen, der ved at anfægte gyldigheden af en beslutning, som berører ca. 2 600 tjenestemænd ved Kommissionen, der deltog i strejkerne i månederne november og december 1972, gør sig til bærer af en interesse, som — udover in concreto at ligge hos en overordentlig bred kreds af tjenestemænd — indebærer en række principspørgsmål af generel betydning for dem, der arbejder i Fællesskabet, og for administrationen: i den foreliggende sag administrationens ret til at foretage løntilbageholdelse for strejkedage, uanset om der foreligger en »retfærdig sag« eller ikke.

Det er desuden hensigtsmæssigt at oplyse, at spørgsmålet om realitetsbehandling af klagen i vor sag udelukkende rejser sig på grundlag af tjenestemandsvedtægtens artikel 90 og 91, idet sagsøgeren udtrykkeligt har givet afkald på at påberåbe sig traktatens artikel 173, måske i et forsøg på at komme uden om udløbet af de frister for indgivelse af klage, der er fastsat i den sidstnævnte bestemmelse. Lad os i forbifarten, men ikke uden en særlig advarsel, bemærke, at den i tjenestemandsvedtægten hjemlede specielle retsvej ikke i noget tilfælde vil kunne benyttes til at fravige de frister, som er fastsat i artikel 173. De i disse regler hjemlede retsveje er nemlig ikke alternative, men gælder hver for sig udelukkende i klart afgrænsede tilfælde.

Det spørgsmål, som under gennemgangen af problemet fremstod som præliminært, er forbundet med den manglende anerkendelse af fagforeningen som juridisk person og henleder opmærksomheden på den traditionelle maxime »pas d'action sans personnalité« [1]. Jeg mener ikke, at det er nødvendigt at opholde sig længe

1 — Intet sagsanlæg uden retsevne.

ved det nævnte punkt, fordi vanskelighederne allerede i de enkelte nationale retsordener normalt løses med en påskønnelsesværdig realitetssans, idet man mener, at eksistensen af et selvstændigt ansvar er tilstrækkeligt til anerkendelse som juridisk person, hvilket giver mulighed for at deltage i retssager.

For så vidt angår det, som interesserer os mere direkte, bemærker vi imidlertid, at man, når man i overensstemmelse med nævnte realistiske indstilling har anerkendt eksistensen af en juridisk personlighed også for institutioner, der er bærere af kollektive interesser, og som ikke har opnået en formel anerkendelse i kraft af loven, har gjort det med større beredvillighed angående deltagelse i processer end angående besiddelse af egne fundamentale rettigheder. I hvert fald må vi slå fast, at anerkendelsen af en fagforenings juridiske personlighed med hjemmel i retsordenen i den stat, hvor den er oprettet, ikke nødvendigvis fører til at anerkende dens adgang til at føre retssager på grundlag af tjenestemandsvedtægtens artikler 90 og 91 (som, til forskel fra EØF-traktatens artikel 173, på fællesskabsplan har indført en type retssager af særlig natur, dels i henseende til sagsgenstanden, dels i henseende til de personer, der er berettiget til at anlægge dem); på den anden side kan mangelen på en udtrykkelig anerkendelse af juridisk personlighed for fagforeningen ikke hindre, at den eventuelt får tillagt en sådan søgsmålsret. Domstolen har desuden allerede haft lejlighed til at give udtryk for sin beredvillighed til at gøre indrømmelser på dette punkt i en kendelse af 24. oktober 1962 (sagerne nr. 16 og 17/62, Recueil 1962, s. 912) og i kendelsen af 14. november 1963 i sag nr. 15/63 (Lassalle mod Europa-Parlamentet, Recueil 1964, s. 97). Samtidig med at kendelsen afviser personaleudvalgets begæring om intervention, lader den forstå, at den nævnte ret ikke er begrænset til enheder, som har juridisk personlighed; det er i denne henseende nok, at der blot foreligger sådanne momenter, som udgør fundamentet for personligheden — navnlig selvstændigheden og ansvarligheden — selv om det kun er på et begrænset felt. Endvidere har De fornylig på linje hermed, og i endnu klarere ord i kendelse af 11. december 1973 i sag nr. 41/73 (S.A. Générale Sucriere og andre mod Kommissionen) i overensstemmelse med hele udviklingen i Domstolens retspraksis givet udtryk for, at det er meningsløst at anlægge formalistiske betragtninger. Hvis man derfor må komme til det resultat, at der foreligger en tilstrækkelig grad af selvstændighed og ansvarlighed hos den sagsøgende fagforening, er det i overensstemmelse med nævnte udvikling at antage, at den har partshabilitet. Dette forekommer også at svare til ånden og formålet med konvention nr. 87 fra ILO vedrørende fagforeningsfriheden og beskyttelsen af fagforeningsretten.

Med hjemmel i og ifølge betingelserne i EØF-traktatens artikel 173 — som er nært forbundet med bestemmelsen i artikel 175 — kan fagforeningerne, stillet over for bebyrdende retsakter fra fællesskabsmyndighederne — akter, der falder ind under de kategorier, som nævnes i artiklen — derfor benytte sig af de midler, som står til deres rådighed ifølge den almindelige søgsmålsadgang, når de vil varetage deres egne funktionelle interesser: egne interesser, der udelukkende hører ind under fagforeningen som selvstændigt retssubjekt og ikke som bærer af medlemmernes individuelle interesser.

Imidlertid drejer det sig i den sag, som vi har til bedømmelse, om at undersøge, hvorvidt der i det konkrete tilfælde er en mulighed for at anlægge sag: nemlig muligheden for at anlægge sag vedrørende retsforholdet mellem arbejder og arbejdsgiver — hvilket er underkastet Fællesskabets tjenestemandsvedtægt og derfor hviler på dennes artikel 91 — med henblik på at gøre en kollektiv interesse hos personalet gældende, som fagforeningen skulle kunne antages at være den legitime bærer af.

3. Idet vi herved trænger ind til spørgsmålets kerne, må vi betragte to sideord-

nede systemer, Fællesskabets retssystem og betydningen af den moderne tids anerkendelse af fagforeningens rolle i relation til de dynamiske aspekter i arbejdsforholdene.

Indledningsvis er det imidlertid nødvendigt at erindre sig, at problemets løsning ikke udelukkende kan afhænge af de enkelte nationale retsordner og deres forskellige former for regulering af forholdene vedrørende fagforeningerne og disses prærogativer og — herunder processuelle — rettigheder. Det er nødvendigt med en løsning udelukkende på det fællesskabsretlige plan, ikke blot af hensyn til en ensartet behandling, men også af hensyn til sammenhængen i systemet, idet det netop drejer sig om, hvorvidt de organisationer, der hovedsagelig arbejder på fællesskabsplan, er berettiget til at benytte sig af Fællesskabets retsmidler.

For at fastslå, om en fagforening, som kun optager europæiske tjenestemænd, og som har til formål at varetage disses interesser vedrørende retsforholdet mellem ansættelsesmyndigheden og den ansatte, kan betragtes som en af de personer, som vedtægtens artikel 91 henviser til, må der først tages hensyn til den funktion, søgsmålsmekanismen har inden for tjenestemandsvedtægtens rammer, og herefter til den stilling, som man må indrømme de faglige sammenslutninger i relation til de ansættelsesforhold, der reguleres i den nævnte vedtægt sammen med de hertil knyttede situationer.

Lad det være mig tilladt at gentage noget, som er velkendt, men som bør fremhæves med den største tydelighed. Fællesskabets retssystem, hvis opgave er at sikre opretholdelsen af retsordenen inden for juridiktionsområdet, er strengt funderet på princippet om kompetence efter tildeling. Hvad særlig angår søgsmål fra enkeltpersoner, er det nødvendigt at fremhæve Domstolens faste praksis, der antager, at sammenslutninger af den omhandlede type ikke kan anlægge sag i eget navn og for egen regning, selv om de omfatter alle de retssubjekter, som individuelt og direkte kan blive berørt af den anfægtede foranstaltning.

Ved siden af den almindelige regel i EØF-traktatens artikel 173 hjemles ved samme traktats artikel 179 Domstolens specielle kompetence til at afgøre retstvisterne »mellem Fællesskabet og dets ansatte« med det utvetydige formål at unddrage de pågældende tvister fra de nationale retsinstansers kompetence.

Hvad angår fastsættelsen af de særlige betingelser og fremgangsmåder for tjenestemændenes klager henviser artikel 179 til tjenestemandsvedtægten, som i artiklerne 90 og 91 indeholder detaljerede regler om retsmidlerne. Traktatens forfattere havde sikkert (således som det tydeligt fremgår af artikel 179's ordlyd) det tilfælde for øje, hvor enkeltpersoner indgiver klage. Også fællesskabslovgiveren har behørigt holdt sig inden for disse grænser, eftersom det kun er med henblik på enkeltpersoner, at vedtægtens regler — i relation til et aktuelt, potentielt eller afsluttet arbejdsforhold — udtrykkeligt har fastsat pligter og rettigheder eller dog har skabt individuelle interesser, som falder sammen med den almene interesse i forvaltningens respekt for loven, og som kan berettige til at indgive administrativ klage og til at anlægge sag med henblik på deres beskyttelse. At dette oprindeligt var fællesskabslovgiverens hensigt, fremgår også af den terminologi, som anvendes i vedtægten: artikel 90 taler nemlig, i forbindelse med udpegningen af den myndighed, der er kompetent til at modtage en klage, om »opsættelsesmyndigheden« med klar henvisning til tanken om klageren som aktuelt, forhenværende eller potentielt underordnet: altså de personer, der er »visées au présent Statut« (»omfattet af denne vedtægt«) i den betydning, der er forudsat i artiklerne 90 og 91).

Fra et sprogligt synspunkt vedrører problemet netop forståelsen af denne sidste sætning, og der kan opstå tvivl, fordi tjenestemændenes fagforeningsfrihed for første gang formelt er blevet anerkendt ved artikel 24 a i vedtægtens nye affattelse. Kan denne formelle anerkendelse af

eksistensen af fagforeninger få virkning for betydningen og forståelsen af begrebet »enhver person, der er omfattet af denne vedtægt« med henblik på retten til at indbringe klager i artikel 90's forstand og dermed med henblik på søgsmålsretten efter artikel 91?

Lad os holde os for øje, at vedtægten også i sin tidligere affattelse hjemlede oprettelsen af personaleudvalg, til hvilke repræsentationen af personalets interesser i hver enkelt institution lovligt er henlagt. Domstolen har imidlertid udelukket de nævnte organers muligheder for at optræde i retssager også blot i egenskab af intervenienter, fordi de ikke besidder den selvstændighed og ansvarlighed, der — som vi har set — er nødvendig for at anerkende bestemte subjektive retspositioner, kernen i individualiseringen af rettigheder og interesser (den allerede citerede kendelse i sag nr. 15/63, Lasalle mod Europa-Parlamentet, Recueil 1964, s. 97).

Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at et organ er nævnt i vedtægten for at inddrage det i kredsen af dem, der er berettiget til at benytte sig af den fremgangsmåde, som er hjemlet ved artiklerne 90 og 91.

Vedtægten nævner også andre subjekter, fysiske og juridiske personer, såsom — ud over andre medlemsstater (artikel 28) — visse internationale organisationer (Den internationale Valutafond, i artikel 63), de læger, som foretager den årlige forebyggende lægeundersøgelse (artikel 59, stk.), og de flyttefirmaer, der udfører tjenestemændenes flytning (bilag VII, artikel 9), uden at sådanne personer derved erhverver ret til at påberåbe sig vedtægtens artikel 91.

Det er således ikke tilstrækkeligt, at artikel 91 i almindelighed nævner »de af denne vedtægt omfattede personer«, til at udvide kredsen af dem, der er berettiget til at indbringe den deri hjemlede klage i forbindelse med ansættelsesforholdet; det er nødvendigt, at der i vedtægten findes en materiel regel, som kan anvendes på klagerens sagsforhold: dette har fundet klart udtryk i den tyske og engelske version af artiklerne 90 og 91 (»jede Person, auf die dieses Statut Anwendung findet« — »any person, to whom these Staff Regulations apply«) og i den italienske version af artikel 90 (»qualsiasi persona cui si applica il presente Statuto«), hvilket er noget mere præcist end de andre versioner, som svarer til den franske.

Det er ikke tilstrækkeligt, at der foreligger en interessekrænkelse (objektivt set »acte faisant grief« [1]); og da det i det foreliggende sagsforhold drejer sig om en generel beslutning vedrørende de økonomiske konsekvenser af strejken for samtlige de tjenestemænd, som tog del deri, ville vi ikke have nogen vanskelighed ved at antage, at denne nødvendige forudsætning for en repræsentativ fagforening er opfyldt. Man må imidlertid vogte sig for at sammenblande de forskellige perspektiver, hvorunder problemet skal undersøges og løses på sagens nuværende stadium. Skønt en strejke som socialt fænomen ifølge sin natur kun er tænkelig som kollektiv handling, er strejkeretten, hvor den eksisterer, en ret, som tilkommer de enkelte tjenestemænd. Den fagforening, der handler som koordinator af disses aktiviteter, vil ganske givet også have en selvstændig interesse, der kan krænkes, men dette medfører ikke nødvendigvis, at varetagelsen af den pågældende interesse kan sikres på det juridiske plan og end mindre på grundlag af vedtægtens artikel 91, der, som det er påvist, i det væsentlige er blevet affattet med henblik på tvister mellem tjenestemændene og ansættelsesmyndigheden.

Der findes ganske vist tilfælde, hvori den nationale dommer, under hensyn til den relevante interesse, som fagforeningerne har med hensyn til afgrænsningen af strejkeretten og konsekvenserne af dens udøvelse, har statueret, at disse organisationer kan antages at være kompetente til selvstændigt at anlægge sag; men herved må det ikke glemmes, at dette er sket i relation til strejkeretten og retten til at være repræsenteret ved en fagforening i ansættelsesforhold i det private

1 — «en akt, der indeholder et klagepunkt».

erhvervsliv, hvorimod problemet i den foreliggende sag vedrører et offentligt ansættelsesforhold, som er underkastet en lovmæssig regulering og specielle retlige garantier.

Som allerede antydet er det påkrævet at sondre mellem spørgsmålet om interessens relevans og spørgsmålet — som logisk må have prioritet — om kompetencen til at anlægge en speciel type sager, som ifølge deres natur kun står åbne for bestemte kategorier af personer.

Dette begreb må på sin side adskilles fra begrebet partshabilitet, der udgør en nødvendig forudsætning herfor, og som vi allerede har anerkendt til fordel for fagforeningerne med henblik på — inden for de fastsatte rammer og af hensyn til varetagelsen af deres funktionelle interesse — at benytte sig af reglen i artikel 173, der generelt regulerer området for klager over fællesskabsforvaltningen, samt reglen i artikel 215 på området for ansvar uden for kontraktsforhold og, som vi skal se, i visse henseender endog på området for ansvar i kontraktsforhold.

4. Da vi nu skal gå over til at undersøge fagforeningen i det historisk juridiske perspektiv — for nøjagtigt at forstå betydningen af den nyaffattede tjenestemandsvedtægts artikel 24 a — er det nødvendigt at erindre sig, at de arbejdsretlige regler har udviklet sig med udgangspunkt i en forældet situation, hvori fagforeningen blev betragtet som noget aretligt, om ikke ligefrem ulovligt, for at nå til den mere moderne opfattelse, der strækker sig til positiv anerkendelse af fagforeningsarbejdet. Dersom artikel 24 a skal have en konkret betydning, kan den ikke begrænse sig til den udtrykkelige anerkendelse af lovligheden af dannelsen af fagforeninger for europæiske tjenestemænd, men må også tillægge fagforeningernes arbejde en vis betydning. Disse bliver utvivlsomt gyldige forhandlingspartnere under fastlæggelsen af de kollektive arbejdsforhold, og det er givet, at fagforeningerne kan tildeles opgaver, selv vedrørende bistand til enkelte tjenestemænd, som vil gå retsvejen, hvorved man måske endog når til at tillade deres repræsentation ifølge udtrykkeligt mandat fra enkeltpersoner, der er søgsmålskompetente, dels over for de administrative myndigheder i henhold til den klageadgang, der hjemles i artikel 90, dels under den retssag, som herefter kan fremmes ifølge artikel 91.

Vi kommer nu til det centrale punkt. Det drejer sig om at bestemme fagforeningens stilling i en retssag, som direkte og aktuelt berører bestemte tjenestemænds interesse eller interessen hos et — måske stort — antal af dem (dette ændrer intet ved den indholdsmæssige afgrænsning af problemet). Videre drejer det sig om at undersøge, om der — når løsningen af den foreliggende sag kan få principiel betydning — kan udledes konsekvenser for antagelsen af fagforeningernes ret til at benytte sig af den lovbestemte særlige processuelle fremgangsmåde i tjenestemandsvedtægtens artikler 90 og 91, der er fastsat med henblik på bestemte mål og i relation til klart afgrænsede kategorier af personer. Problemet består i at finde en sammenhæng mellem Domstolens kompetence og de muligheder, som inden for denne kan gives fagforeningerne. Følgelig er det af interesse at undersøge ikke blot artikel 179, der danner grundlaget og fastsætter kompetencen, men navnlig artikel 91, som i relation til vedtægtens artikel 90 hjemler en speciel retsvej til gunst for tjenestemændene.

Idet vi vender tilbage til omtalen ovenfor vedrørende en eventuel repræsentativ aktivitet, som også omfatter optræden i retssager (dog på grundlag af et bestemt mandat fra de enkelte interesserede), skal det bemærkes, at der, skønt vort procesreglement ikke omtaler dette fænomen, i betragtning af de opgaver, som er særegne for fagforeningerne, ikke er noget, som forhindrer, at disse fra gang til gang får tillagt en ret til at repræsentere. Det ville ligefrem være praktisk og nyttigt, frem for alt, når det er mange søgsmålskompetente personer.

Imidlertid drejer det sig i nævnte tilfælde kun om at gøre enkeltpersoners interes-

ser gældende, om det så sker ved en repræsentant i processen. Vores problem består derimod i at finde ud af, om fagforeningen — uafhængigt af en fuldmagt fra den enkelte — ved at handle på eget initiativ og i eget navn i en sag for Domstolen, der er anlagt med hjemmel i vedtægtens artikel 91, kan hævde en selvstændig interesse, der kan kvalificeres som en generel interesse eller i det mindste som en kollektiv interesse, der også omfatter den enkeltes interesse.

I dette perspektiv opstår der overordentligt alvorlige problemer, som efter min opfattelse er uovervindelige. Først og fremmest minder vi om, hvad vi ovenfor har sagt vedrørende Domstolens kompetence, som ved siden af beskyttelsen af almene interesser, der kan påberåbes af de pågældende personer inden for de snævre grænser, som vi har set — hjemler den særlige beskyttelse for tjenestemændene mod administrationens bebyrdende retsakter. Da det specifikke formål med retsanvendelsen på dette område er oprejsning for krænkelse af individuelle retspositioner, som er beskyttelsesværdige, og ikke skabelse af nye sociale regler, er fagforeningens opgave typisk at bistå og ikke af egen drift træde i stedet for de pågældende direkte implicerede, der fuldstændig bevarer deres individuelle adgang til at forsvare sig. At fagforeningen kan være interesseret i at opnå en retsafgørelse af et principspørgsmål og derfor med henblik herpå gøre sin opfattelse gældende under en retssag, er ikke tilstrækkeligt til uden lovgiverens mellemkomst at udvide området for den kompetence, som Domstolen har fået tillagt ved traktaten og tjenestemandsvedtægten.

At indrømme fagforeningerne mulighed for ved retsforfølgning at varetage kollektive eller generelle interesser, som er forskellige fra de enkelte tjenestemænds interesser, betyder i virkeligheden ikke blot, at de søgsmålsberettigedes kreds udvides, men også, at man udvider de situationer og de interesser, i relation til hvilke retsbeskyttelsen gives, for herved at åbne en form for generel søgsmålsret (»actio popularis«). I forhold til gældende lov ville der derfor ske en subjektiv og objektiv udvidelse af denne Domstols kompetence. Vedtægtens artikel 91 har tildelt Domstolen en kompetence, der ikke kan sammenlignes med den, som er omtalt i EØF-traktatens artikel 177. Domstolen skal nemlig direkte træffe afgørelser af konkrete tvister og ikke abstrakt statuere en ret mod alle og enhver. At en proces vedrørende en aktuel og konkret tvist kan indebære principspørgsmål af almindelig interesse for fremtiden — noget, som for øvrigt ikke er ukendt inden for retslivet — kan derfor ikke i sig selv være tilstrækkelig hjemmel for at antage en direkte søgsmålsret for fagforeningerne.

Som Kommissionens befuldmægtigede har bemærket, ses det derfor ikke, hvilken funktion fagforeningens klage — et vigtigt præjudicielt element i fremgangsmåden efter artikel 91 — kan have vedrørende en institutions standpunkt, som normalt allerede har været genstand for gensidige diskussioner, der til slut har vist sig frugtesløse. Stillet over for den klage, hvori fagforeningen ikke vil kunne gøre andet end at gentage de argumenter, som allerede er blevet gjort gældende i de forudgående diskussioner, kan institutionen kun bekræfte sit standpunkt. Den administrative klage, der er indført for enkeltpersoner, og som gør det muligt effektivt at undgå overflødige sagsanlæg fra disse, bliver derfor, hvis den anvendes på fagforeningerne i alle tilfælde, hvor der kan være spørgsmål af kollektiv interesse, en tom formalitet, en steril fortsættelse af en debat, som allerede er afsluttet på det administrative plan.

Selv om det er rigtigt, at det ikke ville have nogen mening at indrømme tjenestemændene ret til at organisere sig i fagforeninger, hvis man ikke for disse anerkender selve det væsentlige i deres eksistensberettigelse i vor tid og vort samfund — og det vil sige muligheden for at være bærere af krav og kollektive faglige interesser — forbliver det dog i øvrigt en kendsgerning — og i vort system med kompetence efter tildeling kan det ikke

undgå at afspejle sig på det processuelle plan — at de af administrationen trufne afgørelser efter forhandlinger med fagforeningen — forhandlinger, man ikke kan undgå efter indførelsen af artikel 24 a — normalt ikke i deres form og indhold vedrører fagforeningen som sådan men tjenestemændene.

At antage, at fagforeningen i tilfælde, hvor tjenestemænd er berettiget til at anlægge sag mod administrationen, kan handle på egen hånd i relation til den samme retsakt og af de samme grunde uafhængigt af et utvetydigt mandat fra de enkelte, ville i øvrigt betyde, at man gav disse mulighed for at anvende en dobbelt retsvej til forsvar af deres interesser med alle de konsekvenser — også negative — son kunne blive resultatet heraf. Det er nok at tænke på den usikkerhed, der f.eks. kunne opstå med hensyn til betingelserne for sagsanlæg, og det er også tilstrækkeligt at tænke på vanskelighederne ved at fastsætte dommens virkninger. Det er unødvendigt at huske på, at der i disse sager vedrørende arbejdsforhold altid er involveret konkrete interesser hos enkelte tjenestemænd, som hver for sig fuldt ud har ret til at tilrettelægge deres forsvar på den måde, de rent processuelt finder bedst; og modsat berører selv det mest beskedne spørgsmål, der direkte vedrører en enkelt tjenestemand, ofte problemer af generel karakter.

Den kollektive og faglige interesse, der varetages af fagforeningen, beskyttes i øvrigt i processuel henseende ved hjælp af interventionsinstituttet, som i vidt omfang står åbent i henhold til artikel 37 i statutten for Domstolen og i henhold til vor retspraksis, og som i den ovenfor nævnte ånd ikke burde støde mod formalistiske grænser vedrørende den eventuelle eksistens af en selvstændig juridisk personlighed for fagforeningerne.

Det ville imidlertid ikke være berettiget ud fra denne anerkendte mulighed for intervention at udlede et argument for anerkendelsen af en uafhængig klageadgang. Mens den vide interventionsadgang faktisk ikke har til virkning at udvide Domstolens kompetence, eftersom interventionen forbliver inden for rammerne af en allerede eksisterende procedure, har udvidelsen af kredsen af subjekter, som har ret til at indlede en sag ved Domstolen, og udvidelsen af den kreds af interesser, der kan betragtes som retligt beskyttelsesværdige, derimod en direkte virkning på rækkevidden af den tillagte kompetence og berører derfor et betydeligt mere ømtåleligt spørgsmål. Hvad mere er: mens interventionsadgangen er reguleret ved en generel regel i statutten for Domstolen, der for øvrigt har en bred formulering, løses problemet om direkte søgsmål inden for rammerne af tjenestemandsvedtægten på grundlag af de specielle normer, som indeholdes deri, og hvis rækkevidde ifølge deres natur er mere begrænset end rækkevidden af generelle regler.

Til de i det foregående anførte vanskeligheder føjer sig andre argumenter, der ikke mindre afgørende taler mod adgangen til et selvstændigt fagforeningenssøgsmål. Jeg refererer her til fagforeningens repræsentativitet og til manglen på kriterier, der på nogen måde kan bekræfte tilstedeværelsen heraf. Naturligvis siger loven intet herom, men vi minder om, at vedtægtens artikel 9 knytter den nævnte repræsentativitet til personaleudvalget, som man imidlertid snarere giver karakter at et internt organ under de enkelte institutioner. Et sådant spørgsmål opstår klart heller ikke i det tilfælde, hvor fagforeningen handler efter bestemt mandat fra enkelte interesserede. Desuden ville det i hvert fald være uantageligt at give nogen faglig eller erhvervsmæssig organisation mulighed for uafhængigt, på domstolsplan, at varetage kollektive eller generelle interesser uden hensyn til den tilslutning, den faktisk har hos personalet. Vedrørende de helt konkrete vanskeligheder for løsningen er det tilstrækkeligt at henvise til den mulige eksistens af flere fagforeninger, hvoraf hver har til hensigt at føre sin egen, af de andre uafhængige proces. Og på hvilket moment ville vi da kunne støtte os for at antage eksistensen af en tilstrækkelig

repræsentativitet? Vil den simple kendsgerning, at den pågældende institution har accepteret at have kontakt med den nævnte organisation (f.eks. ved at give den meddelelse om den afgørelse, det drejer sig om), være tilstrækkelig, eller vil det være nødvendigt at henvise til mere afgørende elementer, som ikke altid er lette at kontrollere (f.eks. antallet af aktive medlemmer i forhold til det årlige antal indmeldelser), og som heller ikke nødvendigvis er særlig vejledende (eksempelvis fagforeningskandidatens procentvise andel af stemmerne under valgene til personaleudvalget)? Og hvordan skulle den afsagte dom kunne virke på et fagforeningssøgsmål?

5. Vort forslag til afgørelse — der går imod antagelsen af en selvstændige søgsmålskompetence for fagforeningerne til varetagelse af en kollektiv interesse hos tjenestemændene — og de ovenfor fremførte argumenter til begrundelse heraf gælder for det tilfælde, som foreligger i nærværende sag, hvor fagforeningen hævder en interesse i løsningen af et spørgsmål, der aktuelt og direkte vedrører bestemte enkeltpersoner, som ville være berettiget til at gøre de retsmidler gældende, der hjemles i vedtægtens artikler 90 og 91.

I dette tilfælde vil antagelsen af en søgsmålsret for fagforeningerne — som ville give anledning til de ovenfor beskrevne vanskeligheder som følge af, at forskellige kategorier af personer er berettiget til at anlægge sag vedrørende den samme afgørelse — end ikke kunne begrundes med opfyldelsen af retlige krav eller blot med praktiske hensyn. Kravet om beskyttelse af rettigheder og interesser er nemlig opfyldt ved søgsmålskompetencen for de enkelte personer, som den bebyrdende retsakt berører; fagforeningens praktiske interesse i at gøre sine juridiske opfattelser gældende kan tilgodeses ved en bredere anerkendelse af interventionsretten.

Som allerede sagt tager dette forslag til afgørelse ikke stilling til spørgsmålet, om det er berettiget, at en fagforening anlægger sag, når den har klart mandat og repræsenterer de direkte interesserede enkeltpersoner, som individuelt er berettigede. Man kunne desuden spørge sig selv, om tilsvarende konklusioner også er gyldige i tilfælde, hvor fagforeningen handler for at støtte — ikke blot en interesse i, at institutionerne respekterer de forpligtelser over for de enkelte tjenestemænd, som er blevet dem pålagt ifølge vedtægten — men sin egen retsstilling, der eksisterer uafhængigt af de retsbeskyttede krav og interesser hos de enkelte personet i ansættelsesforholdet, og som endog helt er løsrevet fra eksistensen af tjenestemændenes individuelle rettigheder.

Hvis der forekom retssituationer; hvor der måtte anerkendes en ret for fagforeningen selv, forbundet med dens egentlige opgave, og anerkendt i det kommunitære system, måtte der også i nævnte system eksistere et middel til at sikre denne ret på det judicielle plan. Domstolen vil ikke afvise nogen retsbeskyttelse, som systemet åbner mulighed for.

Et første eksempel kan direkte udledes af tjenestemandsvedtægten. Vi har forstået bestemmelsen i artikel 24 a således, at den går ud over den blotte anerkendelse af en ret for tjenestemændene til at slutte sig sammen, og at den for Fællesskabets institutioner medfører, at de i overensstemmelse med en moderne juridisk opfattelse må samarbejde med tjenestemændenes repræsentative organisationer ved fastsættelsen af en personalepolitik, frem for alt i relation til arbejdsvilkårene og de forskellige situationer, der er knyttet til ansættelsesforholdet i Fællesskaberne.

Når der i relation til sådanne forhold opstår situationer, som kan indebære krænkelser af en ret, som direkte er indrømmet organisationen af fællesskabssystemet, ses det ikke, hvorfor der ikke også skulle tilkomme tjenestemændenes fagforening mulighed for at benytte sig af retsvejene inden for rammerne af beskyttelsen over for institutionernes retsakter.

Der kan som konsekvens af det samarbejde, der bør etableres mellem fagforeningerne og de administrative myndigheder, forekomme tilfælde, hvor en forhandling mellem dem afsluttes med en aftale, som præciserer de punkter, der er accepteret af de pågældende arbejdsmarkedsparter. Det ser desuden ud til, at der allerede findes fortilfælde på området. I et sådant tilfælde, og forudsat, at indholdet af aftalen tillader det, bliver de fagforeninger, som er parter i aftalen, berettiget til at indklage den modpart, der har unddraget sig opfyldelsen af en forpligtelse. EØF-traktatens artikel 215, stk. 1 bestemmer, at »Fællesskabets ansvar i kontraktsforhold bestemmes efter den lovgivning, der finder anvendelse på den pågældende kontrakt«. Eftersom denne lovgivning, når det drejer sig om et ansættelsesforhold, er ensbetydende med tjenestemandsvedtægten, kan denne bestemmelse — dersom man henviser til den og dermed unddrager et sådant forhold alle andre retsinstanser end Domstolen — efter sit indhold gøre det muligt for fagforeningerne at benytte sig af klagereglerne og retsvejene i artiklerne 90 og 91, som er det eneste i vedtægten hjemlede middel, og som derfor i dette tilfælde ligeledes kan påberåbes vedrørende konsekvenserne af et ansvar i kontraktsforhold for institutionerne.

Det drejer sig om spørgsmål, som vi her blot nævner for at påvise, at den løsning, som vi foreslår — inden for rammerne af det mere generelle emne, som den foreliggende sag har tvunget os til at behandle — ikke giver sig ud for at dække alle de sammensatte aspekter af det problem, spørgsmålet om fagforeningernes søgsmålskompetence rejser.

Af de ovenfor fremstillede grunde går vort forslag til afgørelse i det foreliggende tilfælde ud på, at Domstolen giver sagsøgte medhold i hans afvisningspåstand, for det første på grund af manglende søgsmålskompetence, for det andet og subsidiært på grund af fristoverskridelse, og at sagsøgeren følgelig pålægges sagens omkostninger.