HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. verklaart het beroep niet-ontvankelijk;

2. compenseert de kosten.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op acht oktober negentienhonderdvierenzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. TRABUCCHI VAN 10 JULI 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De onderhavige procedure naar aanleiding van de door verweerster opgeworpen incidentele exceptie betreffende de ontvankelijkheid van het beroep zou kunnen worden beslist door eenvoudig de exceptie van termijnoverschrijding te aanvaarden. Maar dáarvoor heeft de oorspronkelijk met deze zaak belaste Kamer ze niet naar het voltallige Hof verwezen. Het ging haar in de eerste plaats om een vraag van algemeen belang, namelijk of de rechtsmiddelen van het Statuut van de ambtenaren der Gemeenschappen openstaan voor de vakorganisaties van de Europese ambtenaren; dit doet ernstiger problemen rijzen dan de zaak ten gronde zelf — de regelmatigheid van salarisinhouding over een stakingsperiode. Juist inzake dit prealabele probleem van de procesbekwaamheid moet de Advocaat-Generaal wel conclusie nemen, hoewel het, zoals gezegd, voor 's Hofs beslissing voldoende zou zijn wanneer hij zich ertoe beperkte de gegrondheid vast te stellen van de exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens termijnoverschrijding. Wat dit laatste betreft, meen ik met enkele elementaire overwegingen te kunnen volstaan.

Het is duidelijk dat de mededeling van 21 september 1973 van het Directoraat-

1 — Vertaald uit het Italiaans.

generaal Personeelszaken en algemeen beheer, waartegen het vakverbond op 19 oktober 1973 formeel een klacht had ingediend, niets wezenlijks toevoegt aan het eerdere besluit van de Commissie van 21 maart 1973 betreffende de inhouding op het salaris van de ambtenaren en personeelsleden die aan de staking van december 1972 hebben deelgenomen. De mededeling van 21 september 1973 bevat slechts concrete bepalingen voor die inhouding en bepaalt de modaliteiten daarvan. Zij is dus enkel een uitvoeringsmaatregel van de bevoegde administratieve diensten van het op 21 maart door de Commissie zelf genomen besluit. Het beroep is geenszins gericht tegen die modaliteiten, maar uitsluitend tegen het beginsel van salarisinhouding.

Dat besluit van de Commissie was eind maart medegedeeld — zowel aan het personeel door middel van de „informafoon", als aan de vertegenwoordigers van de personeelsorganisaties. Gesteld dat deze organisaties een beroep kunnen doen op de artikelen 90 en 91 van het Statuut, dan ging voor hen op dat moment de termijn lopen voor het indienen van de klacht, die aan een eventueel in te stellen beroep bij het Hof vooraf moet gaan.

De omstandigheid dat de Commissie haar besluiten om over een stakingsperiode salaris in te houden, in het verleden niet steeds heeft uitgevoerd, doet stellig niet af aan het definitieve karakter van het besluit van 21 maart 1973. Voor elke eventuele actie waartoe het vakverbond rechtens bekwaam zou zijn, moeten de termijnen dus vanaf die datum worden berekend. Mogelijke twijfel aan de daadwerkelijke toepassing van het besluit op de individuele ambtenaren, kon zeker geen verandering brengen in de positie van het vakverbond tegenover het besluit, dat ook een einde maakte aan zijn onderhandelingen met de Commissie.

De mededeling van 21 september 1973 van het Directoraat-generaal Personeelszaken kan daarom niet worden beschouwd als een handeling waardoor de termijnen van de artikelen 90 en 91 van het Ambtenarenstatuut opnieuw gingen lopen.

Bij de indiening van de klacht, die formeel tegen de mededeling van 21 september is gericht, maar in werkelijkheid de rechtmatigheid van het besluit van 21 maart aanvecht, was de termijn van artikel 90 reeds verstreken.

Het vervolgens ingestelde beroep tegen de stilzwijgende afwijzing door de Commissie van die tardieve klacht is bijgevolg niet-ontvankelijk.

Anderzijds zou het verweer, dat verzoeker bij de indiening van het beroep niet op de juiste wijze was vertegenwoordigd, zonder voorwerp zijn geraakt, nadat het statutair bevoegde orgaan van het verbond, zoals de voorzitter ervan formeel heeft verklaard, achteraf machtiging tot die handeling had verleend.

2. Bezien wij thans de vraag van de algemene bekwaamheid van het vakverbond om in rechte op te treden — een vraag die voorafgaat aan die betreffende haar meer specifieke bekwaamheid om op te treden in het kader van de bijzondere procedure van het Ambtenarenstatuut.

Deze principiële vraag is ook aan de orde in de nog hangende zaak 175-73, waarin het Algemeen Vakverbond te zamen met de persoonlijk belanghebbende ambtenaren is opgekomen tegen individuele besluiten. In de onderhavige zaak treedt de betrokken vakorganisatie evenwel alleen op en is het beroep gericht tegen een besluit van algemene aard. Dit laatste onderscheid kan van invloed zijn op de beoordeling van het bestaan zowel van de procesbekwaamheid in deze bijzondere soort beroepsprocedure, als van het procesbelang zelf, zonder dat het evenwel een wezenlijk verschil maakt voor de wijze waarop in beide gedingen de vraag rijst, of een zodanige vereniging in abstracto bekwaam is dit Hof te adiëren.

In de parallelle zaak heeft collega Reischl geconcludeerd tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, omdat het vakverbond daar opkomt voor de belan-

gen van twee ambtenaren die ieder ook een individueel beroep hebben ingesteld, zodat het vakverbond niet kan worden beschouwd als drager van een concreet en reëel gemeenschappelijk belang. Maar in ons geval krijgt het overeenkomstige probleem een meer algemeen karakter; hier is het immers alleen het Algemeen Vakverbond dat de geldigheid betwist van een besluit dat ongeveer 2 600 ambtenaren van de Commissie raakt, die aan de stakingen van november en december 1972 hebben deelgenomen, en zich aldus inzet voor een belang dat niet slechts het concrete belang is van een zeer grote groep van ambtenaren, maar dat bovendien principiële vragen aan de orde stelt, die van algemeen belang zijn voor het personeel van de Gemeenschappen en voor de administratie: in casu betreffende het recht van de administratie om stakingsdagen niet uit te betalen — ongeacht of er voor een „rechtvaardige zaak" is gestaakt of niet.

Voorts willen wij erop wijzen dat het probleem van de ontvankelijkheid van het beroep in casu alleen rijst in verband met de artikelen 90 en 91 van het ambtenarenstatuut, aangezien verzoeker uitdrukkelijk heeft afgezien van een beroep op artikel 173 van het Verdrag, waarschijnlijk om te ontkomen aan de in dit artikel genoemde beroepstermijn. Overigens zij met nadruk opgemerkt dat de speciale beroepsweg van het ambtenarenstatuut in geen geval kan worden benut om de termijn van artikel 173 te omzeilen. Deze bepalingen bieden immers geen alternatieve beroepswegen, maar elk geldt bij uitsluiting in duidelijk verschillende gevallen.

De prealabele vraag die zich hier voordoet, houdt verband met het feit dat het vakverbond niet als een echte rechtspersoon wordt erkend, waarbij wordt gewezen op het aloude adagium „pas d'action sans personnalité". Wij behoeven hierbij niet lang stil te staan, want ook in de verschillende nationale rechtsstelsels wordt deze moeilijkheid vaak met te waarderen realiteitszin opgelost en neemt men aan dat voor het optreden in rechte een autonome aansprakelijkheid voldoende is.

En belangrijker nog, in diezelfde realistische opvatting wordt voor lichamen die een collectief belang vertegenwoordigen, maar formeel niet wettelijk zijn erkend, rechtspersoonlijkheid in ruimere mate aanvaard met betrekking tot de procesbekwaamheid dan ten aanzien van het bezit van eigen materiële rechten. Maar zoals het feit dat een vakvereniging door het recht van de Staat van oprichting als rechtspersoon is erkend, niet per se behoeft te betekenen dat zij kan optreden op grond van de artikelen 90 en 91 van het Ambtenarenstatuut (welke, anders dan artikel 173 EEG-Verdrag, op communautair terrein een bijzondere actie geven — bijzonder zowel vanwege haar object, als vanwege degenen die ervan gebruik kunnen maken), zo houdt anderzijds het ontbreken van een uitdrukkelijk erkende rechtspersoonlijkheid op zichzelf niet in dat zij zich niet op die artikelen zou kunnen beroepen. Uw Hof heeft overigens reeds gelegenheid gehad van zijn ruime opvatting ten deze te doen blijken in de beschikking van 24 oktober 1962 (zaken 16 en 17-62, Jurispr. 1962, blz. 979) en in de beschikking van 14 november 1963 (zaak 15-63, Lassalle t. Europees Parlement, Jurispr. 1964, blz. 105), welke laatste, ofschoon daarbij een verzoek tot interventie van het personeelscomité werd afgewezen, duidelijk maakt dat dat recht niet is beperkt tot lichamen met rechtspersoonlijkheid; voldoende is dat althans de elementen aanwezig zijn welke de grondslag van de persoonlijkheid vormen, in het bijzonder een — zij het ook beperkte — autonomie en aansprakelijkheid. Onlangs heeft Uw Hof zich nog duidelijker in dezelfde zin uitgelaten in de beschikking van 11 december 1973 (zaak 41-73, Générale Sucrière e.a., Jurispr. 1973, blz. 1465), in overeenstemming met de gehele strekking van zijn rechtspraak, die wars is van formalistische opvattingen. Indien derhalve bij verzoeker een voldoende mate van autonomie en aansprakelijkheid aanwezig kan worden geacht, is het

met deze tendens in overeenstemming zijn procesrechtelijke bekwaamheid te erkennen. Dit lijkt ook te beantwoorden aan de geest en de bedoeling van Verdrag nr. 87 van de IAO betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht.

Op de grondslag en onder de voorwaarden van artikel 173, juncto artikel 175, EEG-Verdrag kunnen de vakverenigingen dus tegen bezwarende handelingen van de Gemeenschapsinstellingen, welke onder de omschrijving van dat artikel vallen, voor hun eigen functionele belangen opkomen door gebruik te maken van de middelen welke de algemene beroepsregeling hun biedt: dus uitsluitend voor belangen van de vakvereniging zelf, als autonoom rechtssubject en niet als draagster van de belangen van haar leden.

In casu dienen wij echter te onderzoeken of er een specifieke procesbekwaamheid bestaat, namelijk om zelf in rechte te kunnen optreden met betrekking tot de arbeidsverhouding overeenkomstig het Statuut van de ambtenaren van de Gemeenschappen en dus op grond van artikel 91 daarvan, ter verdediging van een collectief belang van het personeel, waarvan de vakvereniging als de rechtmatige draagster zou moeten kunnen worden beschouwd.

3. Aldus aangelangd bij de kern van het probleem, moeten wij ons een ogenblik bezighouden met twee elementen, namelijk het systeem van de rechtspraak in de Gemeenschap en de betekenis van het in onze tijd erkende belang van de vakorganisatie voor de dynamische aspecten van de arbeidsverhoudingen.

Vooral zij er echter op gewezen dat het antwoord op de vraag niet kan afhangen van de afzonderlijke nationale rechtsstelsels en de uiteenlopende wijzen waarop deze het verschijnsel vakorganisatie en haar onvervreemdbare prerogatieven en rechten, ook op procesrechtelijk gebied, benaderen. Nodig is een antwoord dat uitsluitend voor het Gemeenschapsrecht geldt, niet alleen omwille van een uniforme behandeling, maar ook omwille van de samenhang van het stelsel, aangezien het juist gaat om de gemeenschapsrechtelijke procesbekwaamheid van organisaties die in hoofdzaak op communautair niveau werkzaam zijn.

Bij de vraag of een vakorganisatie waartoe specifiek Europese ambtenaren behoren en die de behartiging van hun belangen in verband met hun arbeidsverhouding met de Gemeenschappen tot doel heeft, kan worden beschouwd als één der personen bedoeld in artikel 91 van het Statuut, moet men in de eerste plaats letten op de functie die het beroep in rechte in het Ambtenarenstatuut vervult, en dus op de positie van de beroepsorganisaties ten opzichte van de arbeidsverhouding die, met de daarmee verbandhoudende situaties, in dat Statuut is geregeld.

Staat U mij toe overbekende zaken te herhalen, maar het is nodig ze ons duidelijk voor ogen te stellen. Het communautair rechterlijk stelsel, dat erop is gericht het recht op het arbeidsterrein van de Gemeenschappen te handhaven, is strikt gegrondvest op attributie van rechtsmacht. Wat met name het beroep van particulieren betreft, herinneren wij aan 's Hofs constante rechtspraak dat aan belangenverenigingen geen bevoegdheid toekomt om op eigen naam en voor eigen rekening beroep in te stellen, ook al omvatten die verenigingen alle personen die door het bestreden besluit individueel en rechtstreeks kunnen zijn geraakt.

Naast de algemene norm van artikel 173 verleent artikel 179 van het EEG-Verdrag het Hof een bijzondere bevoegdheid om uitspraak te doen in geschillen „tussen de Gemeenschap en haar personeelsleden", kennelijk om die geschillen te onttrekken aan de bevoegdheid van de nationale rechter.

Voor de bijzondere voorwaarden en modaliteiten bij beroepen van ambtenaren verwijst artikel 179 naar het Statuut, dat in de artikelen 90 en 91 een nauwkeurige regeling geeft van de rechtsmid-

delen. Wat de opstellers van het Verdrag daarbij voor ogen stond — dit blijkt duidelijk uit de tekst van artikel 179 —, was ongetwijfeld het individuele beroep. Ook de Gemeenschapswetgever is terecht binnen deze grenzen gebleven, want alleen ten aanzien van individuen heeft het Statuut in verband met een bestaande, potentiële of beëindigde arbeidsverhouding uitdrukkelijk plichten en rechten in het leven geroepen of op enigerlei wijze plaats ingeruimd voor individuele belangen die — door hun samenval met het algemeen belang dat de administratie het recht eerbiedigt — grond kunnen vormen voor een administratief beklagrecht en een recht van beroep op de rechter. Dat dit, historisch gezien, de bedoeling van de Gemeenschapswetgever was, blijkt ook uit de terminologie van het Statuut: waar artikel 90 immers het gezag aanwijst waartoe de klacht moet worden gericht, spreekt het van „het tot aanstelling bevoegde gezag", daarbij kennelijk uitgaand van een bestaande, voorbije of toekomstige ondergeschiktheidsverhouding: die ondergeschikten zijn dus de „in dit Statuut bedoelde" personen in de zin van de artikelen 90 en 91.

Juist deze laatste woorden leveren bij een letterlijke opvatting moeilijkheden op; twijfel kan ontstaan omdat in de nieuwe versie van het Statuut voor het eerst het recht van de ambtenaren om zich bij vak- of beroepsorganisaties aan te sluiten, formeel wordt erkend (artikel 24 bis). Zou deze formele erkenning van het verschijnsel vakvereniging van invloed kunnen zijn op de draagwijdte van het begrip „in het Statuut bedoelde personen" in verband met het beklagrecht van artikel 90 en dus het recht van beroep in de zin van artikel 91?

Men bedenke dat het Statuut, ook reeds in de oude versie, voorziet in personeelscomités, waaraan de behartiging van de personeelsbelangen binnen de instellingen wettelijk is opgedragen. Het Hof heeft deze organen overigens de bevoegdheid ontzegd om in rechte op te treden, ook bij wege van interventie, aangezien zij de autonomie en aansprakelijkheid missen die vereist zijn voor een afzonderlijke subjectieve rechtspositie waarin rechten en belangen zijn vertegenwoordigd (beschikking in de zaak nr. 15-63, reeds aangehaald).

De enkele omstandigheid dat een orgaan in het Statuut wordt genoemd, houdt derhalve nog niet in dat het behoort tot de personen voor wie de procedure van de artikelen 90 en 91 openstaat.

Het Statuut vermeldt nog andere natuurlijke en rechtspersonen, zoals bij voorbeeld, naast de Lid-Staten (artikel 28), bepaalde internationale organisaties (het Internationaal Monetair Fonds, artikel 63), de artsen die het jaarlijks medisch onderzoek verrichten (artikel 59, lid 4), de ondernemingen die de verhuizing van ambtenaren verzorgen (bijlage VII, artikel 9), zonder dat die personen daardoor evenwel gebruik zouden kunnen maken van artikel 91 van het Statuut.

De algemene aanduiding in artikel 91: „de in dit Statuut bedoelde personen", is dus niet voldoende om de procesbekwaamheid in het kader van de dienstbetrekking tot een grotere groep uit te breiden, maar het Statuut moet een materiële norm bevatten die van toepassing is op degene die een beroep instelt: deze is duidelijk uitgedrukt in de Duitse en de Engelse versie van de artikelen 90 en 91 („jede Person, auf die dieses Statut Anwendung findet"; „any person, to whom these Staff Regulations apply") en in de Italiaanse versie van artikel 90 „qualsiasi persona cui si applica il presente Statuto"), die aanzienlijk nauwkeuriger zijn dan de andere versies van de Franse tekst.

Het is niet voldoende dat er een belang is geschaad (en er objectief gezien een „acte faisant grief" bestaat); en waar het in casu gaat om een algemeen besluit betreffende de financiële gevolgen van een staking voor alle ambtenaren die eraan hebben deelgenomen, kunnen wij geredelijk aannemen dat aan deze voorwaarde voor een representatieve vakorganisatie is voldaan. Men moet zich evenwel ervoor hoeden de verschillende

aspecten waaronder het probleem in de huidige stand van het geding moet worden bezien en opgelost, met elkaar te verwarren. Als is een staking als maatschappelijk verschijnsel naar haar aard alleen denkbaar als een collectieve actie, toch is het stakingsrecht, waar het bestaat, altijd een recht van de individuele ambtenaren. Het vakverbond dat de activiteit van deze laatsten coördineert, zal zeker ook zelf een belang hebben dat kan worden geschaad, maar dit impliceert niet per se dat de bescherming van dit belang in rechte kan worden verzekerd, en nog minder dat dit kan op de grondslag van artikel 91 van het Statuut, dat, zoals wij zagen, in wezen betrekking heeft op geschillen tussen ambtenaren en het tot aanstelling bevoegde gezag.

Ook al hebben de nationale rechterlijke instanties zich in sommige gevallen bevoegd geacht om, gezien het grote belang van de vakorganisaties bij de bepaling van de inhoud van het stakingsrecht en de gevolgen van de uitoefening ervan, deze organisaties toe te staan zelfstandig in rechte op te treden, toch dient men niet te vergeten dat dit is gebeurd in het kader van het stakingsrecht en de syndicale vertegenwoordiging in de sector van de privaatrechtelijke arbeidsverhouding; in casu envenwel gaat om een publiekrechtelijke arbeidsverhouding met een wettelijke regeling en een bijzondere beroepsprocedure.

Zoals gezegd dient men te onderscheiden tussen het gewicht van de belangen zelf en het logisch daaraan voorafgaande recht om op te treden in een bijzondere procedure, die naar haar aard slechts voor bepaalde categorieën personen is bestemd.

Dit recht moet op zijn beurt weer worden onderscheiden van de algemene procesbekwaamheid, die daartoe een noodzakelijke voorwaarde is en die wij voor vakorganisaties reeds hebben aanvaard, zodat zij bij voorbeeld, binnen het gestelde kader en ter behartiging van hun functionele belangen, gebruik kunnen maken van artikel 173, dat het beroep tegen de communautaire executieve in algemene zin regelt, voorts van artikel 215 ter zake van niet-contractuele aansprakelijkheid en, zoals wij zullen zien, in bepaalde opzichten ook van contractuele aansprakelijkheid.

4. Een rechtshistorische benadering — nodig voor een beter begrip van artikel 24 bis van het nieuwe Ambtenarenstatuut — leert ons dat het recht van vrije vakvereniging een lange ontwikkeling heeft doorgemaakt: werd de vakorganisatie vroeger beschouwd als een buiten de wet staand, zo niet onwettig verschijnsel, thans wordt het vakverenigingswerk positiever gewaardeerd. Wil artikel 24 bis in concreto iets betekenen, dan moet het niet slechts de uitdrukkelijke erkenning van de rechtmatigheid van de vakorganisaties der Europese ambtenaren vormen, maar dan dient aan het vakverenigingswerk ook belang te worden gehecht. Stellig worden zij waardevolle gesprekspartners bij het totstandbrengen van collectieve rechtsverhoudingen en kunnen zij bevoegdheden krijgen om individuele amtenaren bij een procedure in rechte bij te staan, en misschien zelfs hen op grond van een uitdrukkelijk mandaat te vertegenwoordigen, zowel bij de administratieve instanties in de klachtprocedure van artikel 90 als bij de eventueel daarop volgende procedure in rechte overeenkomstig artikel 91.

En nu de kern van de zaak. Het gaat om de vraag, welke plaats het vakverbond kan hebben in een procedure die rechtstreeks en feitelijk het belang van zeer bepaalde ambtenaren raakt, of het belang van een zeker — eventueel groot — aantal hunner (kwalitatief maakt dat voor het probleem geen verschil). En indien het antwoord in casu een algemene, principiële betekenis zou hebben, of wij dan kunnen besluiten tot erkenning van het recht van de vakorganisaties om op te treden in de bijzondere procedure welke in de artikelen 90 en 91 van het Ambtenarenstatuut voor bijzondere doeleinden en met betrekking tot zeer bepaalde categorieën personen is geregeld. Het probleem is een relatie te vinden tussen de bevoegdheden van het Hof van Justitie

en de eventuele bevoegdheid van de vakverenigingen om in dit kader een actie in te stellen. Vandaar dat wij niet slechts artikel 179 moeten bespreken, dat het kader aangeeft en de bevoegdheid toekent, maar meer in het bijzonder artikel 91, dat te zamen met artikel 90 van het Statuut een bijzondere beroepsmogelijkheid voor de ambtenaren geeft.

In aansluiting op wat wij eerder zeiden met betrekking tot een eventueel vertegenwoordigend optreden — waaronder het optreden in rechte, zij het dan op basis van een bijzonder mandaat der individuele belanghebbenden —, zij opgemerkt dat ons reglement voor de procesvoering dit verschijnsel weliswaar niet kent, maar dat gezien de specifieke functie van de vakverenigingen niets zou verhinderen dat hun van geval tot geval het recht van procesrechtelijke substitutie wordt verleend. Vooral bij een groot aantal personen dat in beroep kan gaan, kan dit ook een praktisch voordeel hebben.

In dat geval zou het echter uitsluitend gaan om de verdediging van individuele belangen, zij het door een procesrechtelijke „plaatsvervanger". Het probleem waarvoor wij ons gesteld zien, is echter of de vakvereniging, onafhankelijk van een individuele lastgeving, op eigen initiatief en eigen naam op grond van artikel 91 van het Statuut bij het Hof kan opkomen voor een als algemeen of althans collectief te kwalificeren belang, dat ook het individuele belang omvat.

Wat dat betreft, rijzen er ernstige en voor mij onoverkomelijke bezwaren. Allereerst zij herinnerd aan hetgeen eerder werd betoogd inzake 's Hofs bevoegdheid, die niet alleen betrekking heeft op de bescherming van openbare belangen, welke door de belanghebbenden binnen de genoemde enge grenzen kan worden gevraagd, maar ook op de bijzondere bescherming van ambtenaren tegen hen bezwarende handelingen van de administratie. Waar deze rechtspleging specifiek is gericht op bescherming van individuele rechten en niet op het tot stand brengen van nieuwe sociale regelingen, is het typisch de functie van de vakvereniging om bijstand te verlenen en niet om formeel de plaats in te nemen van de rechtstreeks belanghebbenden, die hun individueel recht op beroep ten volle behouden. De omstandigheid dat de vakvereniging er belang bij kan hebben een rechterlijke uitspraak inzake een principiële vraag te verkrijgen en mitsdien haar rechtsopvatting ter zake ten processe te verdedigen, vermag 's Hofs bevoegdheid ingevolge Verdrag en ambtenarenstatuut niet buiten de wetgever om uit te breiden.

Zou men de vakverenigingen toestaan in rechte op te komen voor de — van de individuele belangen onderscheiden — collectieve of algemene belangen, dan zou immers niet slechts de kring van degenen die beroep kunnen instellen, worden uitgebreid, maar ook het aantal situaties en belangen die door de rechter moeten worden beschermd, wat ten slotte zou kunnen uitmonden in een *actio popularis*. Vergeleken met de wettelijke bepalingen zou dat derhalve een subjectieve en objectieve uitbreiding van 's Hofs bevoegdheid betekenen. In artikel 91 van het Statuut is het Hof een bevoegdheid toegekend welke niet vergelijkbaar is met die ex artikel 177 EEG-Verdrag. Het Hof dient immers rechtstreeks concrete geschillen te beslechten, en niet in abstracto *erga omnes* te bepalen wat rechtens is. De omstandigheid dat een geding betreffende een werkelijk en concreet geschil principiële kwesties van algemeen belang voor de toekomst kan opwerpen — overigens een normaal verschijnsel in de rechtspraak —, kan op zich derhalve geen wettelijke basis vormen voor de erkenning van een eigen beroepsrecht van de vakverenigingen.

Niet duidelijk is voorts, aldus betoogt ook de gemachtigde van de Commissie, wat de functie zou zijn van een klacht van de vakvereniging — welke noodzakelijk moet voorafgaan aan de procedure overeenkomstig artikel 91 — betreffende een standpunt van de instelling, dat normalerwijze al onderwerp zal zijn geweest van — uiteindelijk vruchteloos gebleken

— discussies. Komt het tot een klacht, waarbij de vakvereniging niets anders kan doen dan de bij de discussies aangevoerde argumenten herhalen, dan kan de instelling haar standpunt alleen maar bevestigen. Het instituut van de klacht, bedoeld als een individuele beroepsmogelijkheid om overbodige rechtsgedingen te vermijden, zou, indien het van toepassing was op vakverenigingen in elk geval waarin collectieve belangen aan de orde zijn, een holle formaliteit worden, een steriel verlengstuk van een op administratief niveau reeds gesloten discussie.

Maar ook als het inderdaad zinloos zou zijn om het recht van vrije vakvereniging van de ambtenaren te erkennen wanneer die verenigingen tegelijkertijd hun voornaamste bestaansreden in onze tijd en samenleving — behartiging van collectieve wensen en belangen — wordt ontzegd, toch blijft het een feit dat de besluiten der administratie, die na het door artikel 24 bis onvermijdelijk geworden overleg met de vakverenigingen zijn genomen en in het algemeen naar vorm en inhoud niet deze laatste als zodanig, maar de ambtenaren betreffen, in ons stelsel van attributieve bevoegdheid onvermijdelijk hun weerslag hebben op procesrechtelijk gebied.

Een bevoegdheid van de vakvereniging om, tegelijk met de individuele ambtenaar en op dezelfde gronden, op eigen naam en los van een specifiek mandaat van individuele personen een beroep in rechte in te stellen tegen een bepaalde handeling van de administratie, betekent bovendien dat voor de ambtenaren twee beroepswegen zouden openstaan met alle, ook negatieve, consequenties vandien. Men denke slechts aan de onzekerheden die daaruit bij voorbeeld ten aanzien van de beroepstermijn kunnen voortvloeien, of aan de moeilijkheden bij het bepalen van de gevolgen der uitspraak. Onnodig eraan te herinneren dat bij zulke gedingen in arbeidszaken altijd concrete belangen van individuele ambtenaren zijn betrokken, waarvan ieder hoe dan ook het recht heeft naar eigen goeddunken in zijn verdediging in rechte te voorzien; en dat anderzijds ook de eenvoudigste vraag die een ambtenaar rechtstreeks en persoonlijk raakt, dikwijls problemen van algemene aard doet rijzen.

Het collectieve of groepsbelang dat door de vakvereniging wordt vertegenwoordigd, kan bovendien ten processe worden beschermd via de rechtsfiguur van de interventie, die in ruime mate mogelijk is gemaakt door artikel 37 van 's Hofs statuut en door zijn rechtspraak en die in vorenbedoelde zin niet formalistisch behoort te worden beperkt op grond van de overweging dat het rechtspersoon zijn van vakverenigingen omstreden is.

Het zou evenwel onjuist zijn om aan die interventiemogelijkheid een argument te ontlenen om een zelfstandig optreden te aanvaarden. Terwijl immers een ruime interventiemogelijkheid niet resulteert in een uitbreiding van 's Hofs jurisdictie, aangezien die interventie plaatsvindt in het kader van een reeds aanhangig geding, heeft daarentegen vergroting van de categorie personen die het Hof kunnen adiëren, en van de categorieën belangen die door de rechter moeten worden beschermd, direct invloed op 's Hofs rechtsmacht, hetgeen een veel moeilijker probleem aan de orde stelt, te meer omdat de ontvankelijkheid van de interventie wordt bepaald overeenkomstig een algemene en bijzonder ruim geformuleerde norm van 's Hofs Statuut, terwijl de mogelijkheid van een rechtstreeks beroep overeenkomstig het ambtenarenstatuut moet worden nagegaan aan de hand van de bijzondere bepalingen daarvan, die naar hun aard een beperkter draagwijdte hebben dan de algemene regels.

Naast deze moeilijkheden zijn er andere, niet minder zwaarwegende argumenten tegen de ontvankelijkheid van een zelfstandig beroep der vakvereniging. Ik doel op de representativiteit hiervan en het ontbreken van criteria ter vaststelling van een minimum ledenbestand. De wetgever zwijgt natuurlijk, al kent artikel 9 van het Statuut zodanige representativi-

teit toe aan het personeelscomité, dat evenwel eerder als een intern orgaan van de verschillende instellingen moet worden beschouwd. Uiteraard doet deze vraag zich niet voor wanneer de vakvereniging optreedt met een specifiek mandaat van individuele belanghebbenden. Stellig zou het onaanvaardbaar zijn als onverschillig welke vak- of beroepsorganisatie, onafhankelijk van haar feitelijke aanhang onder het personeel, zelfstandig voor de collectieve of algemene belangen in rechte zou kunnen opkomen. Wij wijzen slechts op de concrete moeilijkheden dat er meer vakverenigingen kunnen zijn, die elk op hun eigen, verschillende wijze willen procederen. En volgens welk criterium moet worden vastgesteld of de representativiteit voldoende is? Is het voldoende dat de betrokken instelling met die organisatie contacten onderhoudt (bij voorbeeld door haar het besluit in kwestie mee te delen), of moet men afgaan op meer concrete gegevens, die wellicht moeilijker controleerbaar (bij voorbeeld het aantal werkelijke leden overeenkomstig de jaarlijkse ledenlijsten) of niet noodzakelijk significant zijn (bij voorbeeld het stemmenpercentage door de kandidaten der vakvereniging behaald bij de verkiezingen voor het personeelscomité)? En welke weerslag zou een uitspraak kunnen hebben op een actie van de vakvereniging?

5. Onze conclusie tot afwijzing van een zelfstandig recht van beroep van vakverenigingen ter bescherming van een collectief belang der ambtenaren, en de daartoe aangevoerde argumenten, gelden in de veronderstelling dat — zoals in casu — de vakvereniging stelt belang te hebben bij de oplossing van een vraag die feitelijk en rechtstreeks bepaalde individuen raakt die zelf gebruik kunnen maken van de rechtsmiddelen bedoeld in de artikelen 90 en 91 van het Statuut.

In zo'n geval zou de ontvankelijkverklaring van de vakvereniging, met de nasleep van de gereleveerde moeilijkheden als gevolg van het naast elkaar optreden van verschillende categorieën procesgerechtigden ten aanzien van dezelfde beslissing, ook niet verdedigbaar zijn uit overwegingen van rechtvaardigheid of enkel opportuniteit. Aan de eis van bescherming van rechten en belangen wordt immers voldaan door het feit dat de afzonderlijke personen die door de handeling zijn bezwaard, in beroep kunnen gaan; aan het praktische belang van de vakvereniging om haar eigen rechtsopvatting uiteen te zetten, kan worden tegemoet gekomen door een ruime erkenning van het recht van interventie.

Zoals reeds gezegd, laat deze conclusie in het midden of een vakvereniging ontvankelijk is wanneer zij optreedt met uitdrukkelijk mandaat en als vertegenwoordigster van individuele personen die als rechtstreeks belanghebbenden zelf in beroep zouden kunnen gaan. Bovendien kan men zich afvragen of een analoge conclusie moet gelden in het geheel andere geval dat de vakvereniging niet ageert uit hoofde van een belang bij de nakoming door de instellingen van hun statutaire verplichtingen jegens de individuele ambtenaren, maar uit hoofde van een eigen rechtspositie, die onafhankelijk is van de wettelijk beschermde rechten en belangen van de personeelsleden zelf, en ook geheel los staat van het bestaan van zulke individuele rechten.

Indien zich een rechtssituatie zou voordoen waarin een eigen, met haar wezenlijke functie verband houdend recht van de vakvereniging kan worden onderkend en dat recht in het communautaire systeem zou zijn erkend, dan moet er in dit systeem ook een rechtsmiddel bestaan om het te handhaven. Het Hof zal niet elke mogelijke rechtsbescherming kunnen weigeren, indien het stelsel deze mogelijk maakt.

Een eerste voorbeeld kan rechtstreeks aan het ambtenarenstatuut worden ontleend. In artikel 24 bis wordt meer gelezen dan de eenvoudige erkenning van het verenigingsrecht van de ambtenaren: de instellingen der Gemeenschap aanvaarden dat de representatieve ambtenarenorganisaties overeenkomstig de moderne rechtsopvatting medewerken aan de vaststelling van een personeelsbe-

leid, vooral met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en de verschillende situaties in de dienstbetrekking bij de Gemeenschappen.

Wanneer, aldus gezien, zich situaties voordoen die een schending kunnen betekenen van een haar door het communautair systeem rechtstreeks toegekend recht, valt niet in te zien waarom ook de ambtenarenorganisatie geen gebruik zou kunnen maken van de rechtsmiddelen ter bescherming tegen handelingen van de instellingen.

In het kader van de samenwerking tussen vakverenigingen en administratie kunnen bij voorbeeld onderhandelingen worden afgesloten met een akkoord dat de door de sociale partners aanvaarde punten bevat. Er schijnen op dat gebied trouwens reeds precedenten te bestaan. In dat geval en indien het akkoord zich daartegen niet verzet, zouden de vakorganisaties die partij zijn bij dat akkoord, gerechtigd zijn de wederpartij die zich niet aan haar verplichtingen houdt, in rechte aan te spreken. Artikel 215, eerste alinea, EEG-Verdrag bepaalt dat „de contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap wordt beheerst door de wet welke op het betrokken contract van toepassing is." Aangezien in het geval van een arbeidsverhouding het Statuut van de ambtenaren die wet zou zijn, zou die bepaling, doordat zij impliciet naar het Statuut verwijst en zo die verhouding onttrekt aan andere jurisdicties dan het Hof van Justitie, inderdaad de wegen van beklag en beroep van de artikelen 90 en 91 voor de vakverenigingen kunnen openen; deze artikelen vormen immers het enige in het Statuut voorziene rechtsmiddel, waarop dus eventueel ook een beroep kan worden gedaan in geval van een contractuele aansprakelijkheid van de instellingen.

Ik stip deze vragen hier slechts aan om duidelijk te maken dat in het kader van het meer algemene probleem dat in de onderhavige zaak aan de orde is gekomen, de door mij voorgestelde oplossing niet de pretentie heeft alle complexe aspecten van het vraagstuk der procesbekwaamheid van de vakverenigingen uitputtend te behandelen.

Om bovengenoemde redenen concludeer ik tot aanvaarding van de door verweerster opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, primair wegens het ontbreken van procesbekwaamheid en subsidiair wegens termijnoverschrijding, met verwijzing van verzoeker in de kosten van het geding.