FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON
fremsat den 12. april 1989 *

Indhold

Side

I — Formaliteten i den af Henri Maurissen anlagte sag 1056
1) Formalitetsspørgsmålene vedrørende skrivelsen af 17. marts 1987 1056
2) Formalitetsspørgsmålene vedrørende skrivelsen af 31. marts 1987 1060

II — Formaliteten i den af Union Syndicale anlagte sag 1061
1) Formkravene 1061
2) Tjenestemandsvedtægtens artikel 91 1062
3) Traktatens artikel 173 1063
a) Spørgsmålet om påstande, der vedrører retsakter udstedt af Revisionsretten, kan tages under påkendelse 1063
b) Påstandene vedrørende skrivelsen af 17. marts 1987 1065
c) Formalitetsspørgsmålene vedrørende skrivelsen af 31. marts 1987 1065

Høje Domstol.

1. Disse sager, der er anlagt af Henri Maurissen og Union Syndicale mod Revisionsretten, vedrører i det væsentlige spørgsmålene om, hvilke regler der gælder for omdeling af fagforeningsmeddelelser, og hvilke regler der gælder for indrømmelse af tjenestefrihed i forbindelse med udøvelse af fagforeningsvirksomhed. I dag skal vi dog ikke beskæftige os med realiteten i disse spørgsmål, idet Domstolen har besluttet at træffe særskilt afgørelse af, om sagerne kan antages til realitetsbehandling, hvilket bestrides af Revisionsretten.

2. Det er måske på sin plads at minde om, at der er tale om to særskilte sager, der er anlagt af Henri Maurissen og Union Syndicale til prøvelse af to skrivelser fra Revisionsretten,

— dels en skrivelse af 17. marts 1987 til Henri Maurissen, hvorved omdeling af fagforeningsmeddelelser gennem Revisionsrettens interne budtjeneste blev indstillet indtil videre,

— dels en skrivelse af 31. marts 1987 til Union Syndicale, hvorved der som svar

* Originalsprog: fransk.

på fagforeningens anmodning af 11. marts 1987 blev givet afslag på at indrømme tjenestefrihed til repræsentanter for Union Syndicale til deltagelse i møder mellem Kommissionen og fagforeningerne om lønningerne, kriseafgiften og tjenestemandsvedtægten [1].

3. Jeg skal også nævne, at formanden for Domstolens Tredje Afdeling ved kendelse af 10. juli 1987 har afslået en begæring fra Henri Maurissen om udsættelse af fuldbyrdelsen af de nævnte afgørelser.

4. Jeg skal i det følgende behandle formalitetsspørgsmålene i hver enkelt af de to sager.

I — Formaliteten i den af Henri Maurissen anlagte sag

5. Indledningsvis skal jeg nævne, at Henri Maurissen uden grund forsøger at støtte ret på den kendelse om foreløbige forholdsregler, der er afsagt i sagen, idet han påberåber sig, at det ved kendelsen ikke statueredes, at sagen må afvises. Men selv om »en begæring om foreløbige forholdsregler [ikke] kan... antages til realitetsbehandling, såfremt det er åbenbart, at hovedsagen skal afvises« [2], må det fastholdes, at »afgørelsen med hensyn til en begæring om... foreløbige forholdsregler, ... ikke [må] foregribe afgørelsen af hovedsagens formalitet...« [3].

1 — Nærmere bestemt såkaldte »politiske samrådsmøder« inden for rammerne af den samrådsprocedure, der er indført ved Rådets afgørelse af 22. og 23. juni 1981.

2 — Sag 146/85 R, kendelse af 11. juni 1985 afsagt af formanden for Tredje Afdeling, Sml. s. 1805.

3 — Sammesteds, jfr. også procesreglementets artikel 86, stk. 4: »Kendelsen er kun foreløbig og foregriber på ingen måde Domstolens afgørelse af hovedsagen«.

6. Når dette er sagt, må der i det følgende sondres mellem, om formalitetsanbringenderne vedrører skrivelsen af 17. marts 1987, henholdsvis skrivelsen af 31. marts 1987.

1) *Formalitetsspørgsmålene vedrørende skrivelsen af 17. marts 1987*

7. Med hensyn til skrivelsen af 17. marts har Revisionsretten anført, at der ikke er tale om »en akt, der indeholder et klagepunkt«, idet skrivelsen overhovedet ikke vedrører sagsøgerens retsstilling i henhold til vedtægten. Som følge heraf har sagsøgeren ingen retlig interesse i at kræve, at fagforeningsmeddelelser omdeles af institutionens interne budtjeneste. Revisionsretten har endvidere anført, at fagforeningsmeddelelser fortsat omdeles i institutionen, men at dette sker ved, at de uddeles af fagforeningslederne. Sagsøgeren kan derfor ikke hævde, at det ikke er muligt for ham selv eller de ansatte i Revisionsretten at få kendskab til fagforeningens virksomhed.

8. Hertil skal det allerførst siges, at begrebet »akt, der indeholder et klagepunkt« er en betingelse for en sags antagelse til realitetsbehandling, men at begrebet ikke forudsætter en legalitetsprøvelse. På dette trin af sagens behandling drejer det sig således ikke om at afgøre, om Revisionsretten har en retlig forpligtelse til at sørge for, at meddeleleser fra fagforeningerne omdeles gennem institutionens budtjeneste. Dette spørgsmål hører nemlig under sagens realitet.

9. I denne forbindelse kan jeg tilslutte mig generaladvokat Trabucchis udtalelser om, at:

»Tjenestemandsvedtægtens artikel 91 indfører... en mekanisme, som ikke blot tjener til

beskyttelse af tjenestemandens subjektive rettigheder..., men snarere har til formål at muliggøre en objektiv efterprøvelse af retmæssigheden i fællesskabsadministrationens handlemåde« [4].

Jeg kan også tilslutte mig følgende udtalelser fra generaladvokat Trabucchi [5]:

»Selv om spørgsmålet om afvisning af [en sag til prøvelse af] en akt undertiden hænger nøje sammen med sagens realitet, ville det dog være en fejltagelse at sammenblande det processuelle begreb 'en akt, der indeholder et klagepunkt', som blot forudsætter en forudgående undersøgelse af tjenestemandens interesse i søgsmålet, med begrebet 'en akt, der krænker en [materiel] rettighed', [der] først [får betydning] ved sagens afgørelse i realiteten«.

10. Heraf fremgår klart, hvilken funktion der må tillægges kravet om en »akt, der indeholder et klagepunkt«. Parterne i den foreliggende sag har udførligt — men med forskelligt resultat — henvist til Domstolens praksis, hvori begrebet defineres som en akt, der kan »skade Fællesskabets tjenestemænd og ansatte i deres vedtægtsmæssige stilling« [6] eller »som en retsakt, der umiddelbart kan berøre en bestemt retsstilling« [7].

11. For nærmere at undersøge, hvad disse formuleringer indebærer, vil det uden tvivl være hensigtsmæssigt at gennemgå de konkrete tilfælde, hvori Domstolen har antaget, at der har foreligget, henholdsvis ikke foreligget en »akt, der indeholder et klagepunkt«.

12. I ét tilfælde var der anlagt sag til prøvelse af en skrivelse, som var blevet sendt til en tjenestemand af dennes overordnede, efter at tjenestemanden havde foretaget en tjenesterejse uden at have modtaget en ordre om tjenesterejse. Denne sag blev afvist med den begrundelse, at den

»alene [angik] interne forhold i tjenesten og navnlig spørgsmål vedrørende den administrative organisation og arbejdsdisciplinen i Kommissionens tjenestegrene« [8].

13. At administrationen hævder, at den foranstaltning, sagen drejer sig om, er et rent internt organisatorisk anliggende, er dog ikke uden videre tilstrækkeligt til, at sagen må afvises. I *Labeyrie*-sagen udtalte Domstolen således, at

»den hierarkiske myndighed er eneansvarlig for tjenestens tilrettelæggelse, som den må kunne fastlægge og ændre efter tjenestens krav *uden [dog] at krænke de rettigheder, som de ansatte nyder i medfør af vedtægten, og som de kan påberåbe sig for Domstolen*« [9].

I dette tilfælde blev sagen fremmet til realitetsbehandling, idet Domstolen fandt, at en afgørelse om at fratage en tjenestemand en

4 — Forslag til afgørelse i sag 35/72, Kley, dom af 27. juni 1973, Sml. s. 679, særlig s. 697.

5 — Jfr. også at generaladvokat Reischl fuldt ud har tilsluttet sig dennes standpunkt i sit forslag til afgørelse i Kindermann-sagen (dom af 21. maj 1981, 60/80, Sml. s. 1329).

6 — Sag 129/75, Hirschberg, dom af 14. juli 1976, Sml. s. 1259.

7 — Sag 26/63, Pistoj mod Kommissionen, dom af 1. juli 1964, Sml. 1954-1964, s. 499, sag 78/63, Huber mod Kommissionen, dom af 1. juli 1964, Sml. 1954-1964, s. 503, sag 32/68, Graselli mod Kommissionen, dom af 10. december 1969, Sml. 1969, s. 141, sagerne 177/73 og 5/74, Reinarz mod Kommissionen, dom af 11. juli 1974, Sml. s. 819, særlig s. 828, sagerne 269 og 292/84, Fabbro mod Kommissionen, dom af 21. oktober 1986, Sml. s. 2983.

8 — Sag 129/75, jfr. ovenfor, præmis 18.

9 — Sag 16/67, dom af 11. juli 1968, Sml. 1965-1968, s. 519, punkt 2 og 3 i sammendraget, mine fremhævelser.

del af de områder, der hidtil havde været underlagt hans myndighed, kunne være et indgreb i tjenestemandens rettigheder i medfør af tjenestemandsvedtægtens artikler 5-7.

14. Desuden har Domstolen udtalt, at:

»... man ikke a priori [kan] fastslå, at [en forflyttelse] ikke er... en akt, der indeholder et klagepunkt«,

idet en sådan afgørelse

»selv om [den] ... ikke berører en tjenestemands materielle interesser eller indplacering, ... dog... [kan] gøre indgreb i den pågældende ansattes *[ideelle] interesser* og fremtidsudsigter« [10].

15. Endelig bør det nævnes, at generaladvokat Mayras i *de Dapper*-sagen [11] — hvor en række tjenestemænd anfægtede lovligheden af et valg til Europa-Parlamentets personaleudvalg — udtalte følgende i sit forslag til afgørelse:

»... selv om den måde, hvorpå valget til [personaleudvalget] forløber, *ikke i streng forstand* angår en institutions tjenestemænds og øvrige ansattes *'vedtægtsmæssige' rettigheder*, har de dog... — som også institutionen — en *interesse* i, at de administrative organer udpeges og sammensættes på korrekt vis. Den beslutning, hvorved valgbestyrelsen afviste sagsøgernes klage, indebar et *klagepunkt* mod dem« [12].

10 — Sag 35/72, jfr. ovenfor, præmisserne 4 og 5, mine fremhævelser, jfr. også den allerede nævnte sag 60/80.

11 — Sag 54/75, dom af 29. september 1976, Sml. s. 1381.

12 — S. 1393, mine fremhævelser.

Domstolen udtalte, at

»der... ikke [kan] være tvivl om, at sagsøgerne, der både var kandidater og vælgere til det anfægtede valg, er søgsmålskompetente og har den fornødne retlige interesse« [13].

16. Det fremgår således af Domstolens praksis, at der udvises en vis fleksibilitet ved bedømmelsen af, om sagsøgeren har retlig interesse i søgsmålet, og om der foreligger en akt, der indeholder et klagepunkt imod sagsøgeren.

17. På denne baggrund kan vi nu gå over til at se på Henri Maurissens situation i forhold til den omtvistede afgørelse. Vi kan gøre det ved at behandle følgende to spørgsmål i den angivne rækkefølge: Kan omdeling af fagforeningsmeddelelser — for det første — overhovedet berøre sagsøgerens retsstilling i henhold til vedtægten? Hvis dette er tilfældet, kan den omtvistede afgørelse da objektivt siges at berøre sagsøgerens retsstilling i denne henseende, og har han dermed retlig interesse i at anfægte den?

18. I tjenestemandsvedtægtens artikel 24 bestemmes det, at »Tjenestemændene har foreningsfrihed; de kan navnlig være medlemmer af fagforeninger eller andre faglige sammenslutninger af europæiske tjenestemænd«. Herved er det fastslået, at der består en *individuel ret til at være medlem af en fagforening*, og der kan naturligvis ikke kun være tale om et rent formelt eller passivt medlemskab. Tjenestemændene har ikke kun ret til at betale kontingent, de har også *ret til som fagforeningsmedlemmer* at deltage i fagforeningens kollektive virke, hvilket er et grundlæggende aspekt af enhver fagforeningsvirksomhed.

13 — Præmis 27.

19. Enhver form for fagforeningsvirksomhed forudsætter, at fagforeningens medlemmer og hele personalet informeres om foreningens virksomhed. Hvis det ikke anerkendes, at omdeling af fagforeningsmeddelelser falder ind under tjenestemandens individuelle ret som tjenestemand og fagforeningsmedlem, vil artikel 24 a på dette område blive begrænset til en rent teoretisk udtalelse om en rettighed, der gælder så snævre fortrolighedsbetingelser for, at den mister enhver praktisk betydning. Adgangen til at udbrede kendskabet til fagforeningernes virke må således betragtes som et nødvendigt modstykke til den individuelle ret, tjenestemændene har til at være medlemmer af fagforeninger.

20. Herefter skal vi se på, om den anfægtede afgørelse kan berøre sagsøgerens stilling i denne forbindelse.

21. Det synes ikke at kunne bestrides, at det var en betydelig lettelse for fagforeningslederne, og dermed også for sagsøgeren, at fagforeningsmeddelelser kunne omdeles gennem institutionens budtjeneste. Det var en indlysende forenkling, at fagforeningsmeddelelser blev omdelt til alle tjenestemænd i alle kontorer, efter at de var blevet afleveret under ét hos institutionens budtjeneste. På denne måde skete omdelingen til alle institutionens ansatte også mere effektivt, hvad enten de ansatte var medlemmer af fagforeningen eller ej. Rent objektivt er den traditionelle omdeling af fagforeningsmeddelelser, som fortages af foreningens medlemmer, langt mindre fordelagtig, idet medlemmerne nødvendigvis skal foretage omdelingen i deres fritid, hvad enten det nu er i frokostpausen eller efter arbejdstids ophør.

22. Revisionsretten har anført, at fagforeningsmeddelelser fortsat kan omdeles, men nu på anden måde. Hvis dette godtgøres, vil det kunne støtte sagsøgtes anbringender om, at afgørelsen er retsstridig; men det kan — *under behandlingen af sagens formalitet* — ikke være tilstrækkeligt til at udelukke, at ophævelsen af adgangen til at omdele fagforeningsmeddelelser gennem den interne budtjeneste indeholder et klagepunkt.

23. Som allerede nævnt fremgår det af Domstolens praksis, at en retsakt, der bl. a. *kan* gøre indgreb i den ansattes *ideelle interesser*, kan prøves af Domstolen. I det foreliggende tilfælde er forholdet det, at foranstaltningen *allerede nu* har betydning for de *konkrete* vilkår for sagsøgerens udøvelse af sine fagforenings*rettigheder*, idet han skal benytte sin fritid til omdelingen af fagforeningsmeddelelserne. Det forekommer mig endvidere, at hans egne ideelle interesser som fagforeningsmedlem berøres af en foranstaltning, der gør det mindre let at få meddelelserne omdelt.

24. Jeg mener derfor, at den omtvistede afgørelse *mærkbart* kan berøre sagsøgerens stilling i forbindelse med udøvelsen af hans fagforeningsrettigheder, og jeg lægger særlig vægt på dette forhold for at understrege, at afgørelsen har ikke ubetydelige konsekvenser. I denne sammenhæng kan jeg henvise til generaladvokat Roemers udtalelser med hensyn til princippet om, at interne tjenstlige forhold ikke kan efterprøves:

»Grundtanken bag dette princip er, at det bør undgås, at judicielle myndigheder, dvs. udenforstående instanser, i al for høj grad indblandes i *deltaljerne i forvaltningens virksomhed*, idet en sådan indblanding kan begrænse forvaltningens effektivitet og samtidig *vanskeligt vil kunne forenes med den værdighed, retsafgørelser må være omgivet med*« [14].

14 — Sag 16/67, jfr. ovenfor, forslag til afgørelse i Recueil, s. 449, afsnit I.1., mine fremhævelser. (Ø. a.: dommen er offentliggjort i sammendrag i Sml. 1965-1968, s. 519 ff.).

25. I øvrigt er det om den praksis, der følges i fransk ret med hensyn til interne tjenstlige forhold blevet sagt, at »denne praksis støttes frem for alt på *praktiske* hensyn, nemlig at undgå at bebyrde forvaltningsdomstolene med sager vedrørende mindre betydningsfulde afgørelser« [15].

26. Jeg vil ikke gå så langt som til at hævde, at der når alt kommer til alt kun er tale om at anvende maksimen »*praetor de minimis non curat*«, men jeg vil dog foreslå Domstolen at lægge en forståelse af begrebet en »akt, der indeholder et klagepunkt« til grund, som klart adskiller sig fra — og som i hvert fald er mere omfattende end — begrebet en akt, der krænker tjenestemandens subjektive ret [16]. Ud fra denne forståelse af begrebet vil jeg foreslå, at denne del af Henri Maurissens søgsmål antages til realitetsbehandling.

2) *Formalitetsspørgsmålene vedrørende skrivelsen af 31. marts 1987*

27. Revisionsretten har anført, at sagsøgerens påstande vedrørende skrivelsen af 31. marts 1987 ikke kan tages under påkendelse, idet den afgørelse, der derved blev truffet, ikke indeholder et klagepunkt imod ham, som giver ham en personlig interesse i at kræve afgørelsen annulleret. Endvidere var der tale om en bekræftende afgørelse.

28. Med hensyn til det sidstnævnte anbringende har sagsøgte anført, at afgørelsen blot bekræftede et afslag, der blevet givet sagsøgeren den 25. marts 1987. Afslaget vedrørte en anmodning om tjenestefrihed den 27. marts, som var blevet fremsat den 23. marts. Henri Maurissen påklagede ikke afslaget.

29. Skrivelserne af 25. og 31. marts indeholdt nøjagtig samme begrundelse, men i den skrivelse, der blev sendt til fagforeningen, blev der dog givet et *rent principielt* afslag på enhver tjenestefrihed, mens skrivelsen af 25. marts kun angik tjenestefrihed for én enkelt dag. De grunde, der anførtes herfor, måtte dog rent logisk føre til, at enhver tjenestefrihed blev afslået.

30. Jeg finder det dog ikke nødvendigt at undersøge dette nærmere, idet det følger af Domstolens praksis, at sagen kan fremmes til realitetsbehandling, også selv om skrivelsen af 31. marts *for Henri Maurissens vedkommende* skulle være en ren bekræftelse af afgørelsen af 25. marts. I dommen i Morbelli-sagen har Domstolen nemlig løst en lignende vanskelighed på den måde, at sagen blev fremmet til realitetsbehandling.

31. I Morbelli-sagen havde Kommissionen fremsat indsigelse om afvisning af en sag, som var anlagt til prøvelse af en udtrykkelig afgørelse, hvorved et stiltiende afslag blev bekræftet. Sagen var imidlertid anlagt inden udløbet af søgsmålsfristen for prøvelse af den stiltiende afgørelse. Domstolen udtalte:

»Da afgørelsen af 30. maj 1980 ikke afviger fra den tidligere stiltiende afvisning, er det uden betydning, om søgsmålet formelt retter sig mod den stiltiende afvisning eller mod afgørelsen, eftersom *den bekræftende retsakt*

15 — Vedel og Delvolvé: »Droit administratif«, s. 246, PUF, 1982, mine fremhævelser.

16 — Jfr. generaladvokat Trabucchis forslag til afgørelse i sag 35/72, jfr. ovenfor, særlig s. 697.

blev meddelt og klagen indbragt for Domstolen inden for den frist, der løber fra tidspunktet for den stiltiende afvisning« [17].

I det foreliggende tilfælde er det ubestrideligt, at skrivelsen af 31. marts 1987 blev fremsendt og Henri Maurissens klage blev indbragt for Domstolen inden for den frist, der måtte regnes fra afgørelsen af 25. marts 1987.

32. Revisionsretten har endelig gjort gældende, at skrivelsen af 31. marts 1987 blot var en bekræftelse af et standpunkt, som Revisionsretten har indtaget, og som går ud på, at den ikke kan indrømme tjenestefrihed uden hjemmel. Til støtte herfor har Revisionsretten — ud over den allerede omtalte afgørelse af 25. marts — dog ikke henvist til præcise retsakter. Det må imidlertid forholde sig således, at »en bekræftende akt« som et processuelt begreb forudsætter en forudgående retsakt, der blot gentages ved den bekræftende akt. Dette anbringende kan således ikke tages til følge.

33. Herefter bør det undersøges, om skrivelsen af 31. marts 1987 »indeholder et klagepunkt imod« Henri Maurissen, og om han dermed har interesse i at kræve den annulleret. Dette spørgsmål kan jeg behandle forholdsvis kortfattet på baggrund af, hvad jeg allerede har anført om afgørelsen af 17. marts 1987.

34. Som nævnt må en tjenestemands adgang til at være medlem af en fagforening indebære, at han også kan deltage aktivt i fagforeningens virksomhed. I denne sammenhæng forekommer det mig at være åbenbart, at de møder, der var tale om, nemlig »politiske samråd« om tjenestemandsvedtægten og lønningerne, er særlig karakteristiske for fagforeningers virksomhed. Afslaget på at indrømme tjenestefrihed synes helt klart også at kunne berøre Henri Maurissens personlige retsstilling, idet han dermed ikke kan udøve sin fagforeningsvirksomhed, medmindre han bruger sine feriedage dertil.

35. Sagt med andre ord indebærer den omtvistede afgørelse et klagepunkt imod sagsøgeren, og det kan således ikke bestrides, at han har en personlig og bestemt interesse i at kræve den annulleret.

II — Formaliteten i den af Union Syndicale anlagte sag

36. På dette punkt skal jeg for det første tage stilling til anbringendet om, at sagen bør afvises, fordi formkravene i procesreglementets artikel 38, stk. 5 og 7, ikke er overholdt. Derefter skal jeg kort omtale sagsøgerens mulighed for at benytte søgsmålsadgangen i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 91, og til slut skal jeg tage stilling til, om sagen kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den er anlagt i medfør af Traktatens artikel 173.

1) *Formkravene*

37. Revisionsretten har anført, at sagen må afvises [18], fordi der ikke er ført bevis for, at advokatens fuldmagt til at anlægge sagen på behørig måde er udstedt af en person, der er beføjet hertil.

17 — Sag 156/80, dom af 21. maj 1981, Sml. s. 1357, præmis 14, min fremhævelse.

18 — Med hensyn til anbringenderne i sagsøgtes duplik bør det nævnes, at en fuldstændig genpart af sagsøgerens vedtægter er fremsendt til Domstolens justitskontor; dette formkrav er dermed opfyldt efterfølgende.

38. Jeg skal minde om, at Union Syndicale har fremlagt en fuldmagt, som den 18. juni 1987 er givet til advokat Louis af generalsekretær Adam Buick »i medfør af forretningsudvalgets beslutning af 23. marts 1987«. Domstolen har anmodet Union Syndicale om at fremlægge dokumentation (f. eks. i form af beslutninger truffet af forretningsudvalget, et mødereferat eller en udskrift af mødeprotokollen) for, at Adam Buick havde bemyndigelse til at give en sådan fuldmagt.

39. Union Syndicale har ikke fremlagt den ønskede dokumentation, men har meddelt, at foreningens forretningsudvalg på et møde den 19. december 1988 vedtog at give følgende svar på Domstolens anmodning: »Det bekræftes, at generalsekretæren havde en generel bemyndigelse til på fagforeningens vegne at anlægge enhver sag ved Domstolen. Den fuldmagt, der blev givet den 18. juni 1987, blev — for så vidt det måtte være nødvendigt — godkendt på forretningsudvalgets møde torsdag den 25. juni 1987. Forretningsudvalget bekræfter herved, at Adam Buick gyldigt kunne give advokat Jean-Noël Louis fuldmagt til at anlægge sag til prøvelse af de to afgørelser«.

40. Det må under alle omstændigheder konstateres, at der ikke er ført bevis for, at Adam Buick var »bemyndiget« til at give advokaten fuldmagt på det tidspunkt, hvor sagen blev anlagt. Spørgsmålet er, hvilke konsekvenser denne situation har for sagens antagelse til realitetsbehandling.

41. I procesreglementets artikel 38, stk. 7, bestemmes det, at Domstolen beslutter, om en undladelse af at overholde formforskrifterne i samme artikels stk. 2-6 — dvs. de formkrav, der er tale om her — skal medføre, at sagen afvises. Domstolen kan altså anlægge et skøn, og det skal også nævnes, at der i henhold til stk. 7 er mulighed for at berigtige forholdene efter indgivelsen af stævningen.

42. Det vil efter min opfattelse være for formalistisk kun at lade denne bestemmelse gælde i tilfælde, hvor der efter indgivelsen af stævningen fremlægges et dokument, som er udstedt før dette tidspunkt. I den foreliggende sag fremgår der af besvarelsen i det mindste en klar vilje fra forretningsudvalgets side til at berigtige forholdet, idet man »bekræfter«, at generalsekretæren havde bemyndigelse til at lade sagen anlægge. Jeg foreslår derfor, at Domstolen opfatter vedtagelsen af 19. december 1988 som en efterfølgende berigtigelse, der er omfattet af bestemmelserne i procesreglementets artikel 38, stk. 7.

2) *Tjenestemandsvedtægtens artikel 91*

43. På baggrund af Domstolens praksis må man på dette punkt kategorisk afvise Union Syndicales argumentation, der desuden først er fremført under den mundtlige forhandling. Domstolen har nemlig udtalt, at

»en lovligt dannet faglig sammenslutning er... berettiget til i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2, at indgive annullationssøgsmål mod beslutninger, der i denne bestemmelses forstand retter sig til den;

derimod kan et direkte søgsmål ikke antages til realitetsbehandling inden for rammerne af de retsmidler, der omhandles i tjenestemandsvedtægtens artikler 90 og 91« [19].

44. Domstolen har ganske vist også udtalt, at

»artikel 179 kan yde hjemmel ikke alene for en individuel, men også for en *kollektiv søgsmålsadgang*« [20],

men umiddelbart efter tilføjede den, at

»den procedure med administrative klager og søgsmål, der er indført ved vedtægtens artikler 90 og 91, *udelukkende er udformet med henblik på individuelle tvister*« [20].

45. Domstolen har endvidere antaget, at en fagforening — selv under påberåbelse af sine egne interesser — må være udelukket fra at benytte tjenestemandsvedtægtens artikel 91, idet

»den i artikel 91 fastsatte søgsmålsadgang... *alene [gælder] for tjenestemænd og øvrige ansatte*« [21].

Dette antog Domstolen, selv om generaladvokaten ikke ville udelukke denne mulighed.

46. Jeg må herefter konkludere, at en *fagforening* ikke kan støtte ret på tjenestemandsvedtægtens artikel 91.

3) *Traktatens artikel 173*

47. Med hensyn til søgsmålsadgangen ifølge Traktatens artikel 173, giver antagelsen af Union Syndicales sagsanlæg mig anledning til en mere udførlig omtale.

48. Det første spørgsmål, der skal tages stilling til, er, om der kan indgives annullationssøgsmål til prøvelse af retsakter truffet af Revisionsretten, når dette ikke fremgår af ordlyden af artikel 173, stk. 1. Dernæst skal jeg behandle spørgsmålene om, hvorvidt påstandene vedrørende henholdsvis skrivelsen af 17. marts 1987 og skrivelsen af 31. marts 1987 kan tages under påkendelse.

a) *Spørgsmålet om påstande, der vedrører retsakter udstedt af Revisionsretten, kan tages under påkendelse*

49. På dette punkt har parterne ikke været særlig behjælpelige i deres indlæg, idet Revisionsretten kun har anført, at spørgsmålet overlades til Domstolens skøn, og Union Syndicale under retsmødet blot har nævnt, at man eventuelt kan benytte den løsning, der for Europa-Parlamentets vedkommende blev fundet i sagen Miljøpartiet »Les Verts« mod Europa-Parlamentet [22]. Da parterne ikke har ment at skulle omtale spørgsmålet

19 — Sag 175/73, Union Syndicale, Massa m. fl., dom af 8. oktober 1974, Sml. s. 917, præmisserne 17 og 18; sag 18/74, Den Almindelige Fagforening for Personalet, dom af 8. oktober 1974, Sml. s. 933, præmisserne 13 og 14.

20 — Sag 175/73, præmis 19, og sag 18/74, præmis 15, min fremhævelse.

21 — Sag 175/73, præmis 20, og sag 18/74, præmis 16, min fremhævelse.

22 — Sag 294/83, Miljøpartiet »Les Verts« mod Europa-Parlamentet, dom af 23. april 1986, Sml. s. 1339.

nærmere, skal jeg for mit vedkommende fremsætte følgende bemærkninger.

50. I henhold til Traktatens artikel 173, stk. 1, er der kun adgang til at anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af Kommissionens og Rådets retsakter. Revisionsretten omtales således ikke i artiklen. Desuden indeholder Traktaten ikke for Revisionsrettens vedkommende en bestemmelse svarende til artikel 180, hvorefter Domstolen har kompetence til på de i artikel 173 fastsatte betingelser at afgøre tvister vedrørende nærmere bestemte afgørelser, der træffes af Den Europæiske Investeringsbank.

51. Ordlyden af Traktatens artikel 173 kan dog ikke være en uoverstigelig hindring, når det er antaget i Domstolens praksis, at Europa-Parlamentets akter — selv om de ikke nævnes i bestemmelsen — kan gøres til genstand for annullationssøgsmål, hvis de har retsvirkninger over for tredjemand.

52. Som begrundelse for denne løsning har Domstolen under henvisning til behovet for retsbeskyttelse udtalt følgende:

»Herom bemærkes, at Det Europæiske Økonomiske Fællesskab er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatning, som er Traktaten.«

...

En fortolkning af Traktatens artikel 173, hvorefter Europa-Parlamentets retsakter ikke hører til de retsakter, der kan anfægtes, ville føre til et resultat, der er i strid med såvel Traktatens ånd, således som den er udtrykt i artikel 164, som med dens system« [23].

53. Således som disse udtalelser er formuleret — uden det mindste forbehold — kan de uden indskrænkning overføres på efterprøvelsen af Revisionsrettens retsakter.

54. De bærende præmisser i dommen gør det efter min opfattelse overflødigt overhovedet at diskutere, om Revisionsretten er en »egentlig« institution [24]. Behovet for en legalitetskontrol kan ikke være mindre påtrængende, fordi der er tale om en retsakt udstedt af en »kvasi-institution« [25] eller »et hjælpeorgan med særlige, administrative beføjelser« [26].

55. Det skal endvidere nævnes, at Domstolen i dommen i »Les Verts«-sagen antog, at årsagen til, at Europa-Parlamentet ikke direkte er nævnt i artikel 173, stk. 1, som en instans, hvis retsakter kan anfægtes, er de meget begrænsede beføjelser, Parlamentet oprindelig fik tildelt.

23 — Sammesteds, præmisserne 23 og 25.

24 — I tjenestemandsvedtægtens artikel 1, stk. 2, hedder det, at »medmindre andet er bestemt, ligestilles ved anvendelsen af denne vedtægt Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Revisionsretten med Fællesskabernes institutioner.« Desuden bestemmes det i Rådets afgørelse af 22. og 23. juni 1981 om indførelse af en samrådsprocedure, at »i forbindelse med disse bestemmelser anses Revisionsretten og Det Økonomiske og Sociale Udvalg som institutioner«.

25 — G. Isaac, *Les finances communautaires*, RTDE nr. 2, 1980, s. 347.

26 — Jfr. A. Sacchettini — i Megret, Waelbroeck, Louis, Vigues, Dewost, *Le droit de la Communauté économique européenne*, volume 11, *Dispositions financières*, s. 84 — der også nævner, at Revisionsretten ikke omtales i Traktatens artikel 4, stk. 1.

56. Samme ræsonnement kan så meget mere anføres som begrundelse for, at Revisionsretten ikke er nævnt, idet den først blev oprettet ved Traktaten af 22. juli 1975, der trådte i kraft den 1. juni 1977 [27]. Ved oprettelsen af Fællesskaberne fandtes Revisionsretten ikke.

57. Det skal dog fremhæves, at udførelsen af Revisionsrettens opgaver giver sig udtryk i, at den vedtager årsberetninger, fremsætter bemærkninger og afgiver udtalelser [28], og at disse akter ikke kan gøres til genstand for søgsmål. Den revisionsfunktion, der ved Traktaten er henlagt til Revisionsretten giver sig ikke udtryk i afgørelser. At der ikke er fastsat bestemmelser om tvister vedrørende disse akter, er således en konsekvens af selve akternes karakter; men i de tilfælde, hvor Revisionsretten udsteder akter, der har endelige retsvirkninger, ville Fællesskabets domstolskontrol være ufuldstændig, hvis Domstolen ikke påtog sig at efterprøve dem.

b) *Påstandene vedrørende skrivelsen af 17. marts 1987*

58. Her kan jeg straks sige, at Union Syndicales påstande vedrørende skrivelsen af 17. marts 1987 efter min opfattelse ikke kan tages under realitetspåkendelse, idet de er fremsat for sent.

59. Sagen blev anlagt den 22. juni 1987. I et brev af 26. marts 1987 fra Union Syndicales formand hedder det: »Vi anser dette afslag [på at lade den interne budtjeneste omdele fagforeningsmeddelelsen] for at være et indgreb i adgangen til at udøve fagforeningsrettigheder i Revisionsretten. Union Syndicale vil træffe de forholdsregler, der er nødvendige i denne sag«.

27 — EFT L 359 af 31.12.1977.

28 — EKSF-Traktatens artikel 78 f, EØF-Traktatens artikel 206 a og Euratom-Traktatens artikel 180 a.

60. Union Syndicale har gjort gældende, at foreningen ikke kunne anlægge sag, før dens forretningsudvalg gyldigt havde behandlet spørgsmålet den 4. maj 1987. Sådanne betragtninger må være uden betydning ved beregningen af søgsmålsfrister, hvor udgangspunktet for beregningen ikke kan afhænge af sagsøgerens rent interne forhold.

61. Det må derfor lægges til grund, at Union Syndicale havde sikkert kendskab til den anfægtede retsakt den 26. marts 1987. Søgsmålsfristen udløb således to måneder senere, og sagsøgeren havde under alle omstændigheder oversiddet fristen ved først at anlægge sagen den 22. juni 1987. Da sagen klart er anlagt for sent, er der ingen grund til at tage stilling til, om retsakten vedrørte sagsøgeren umiddelbart og individuelt.

c) *Formalitetsspørgsmålene vedrørende skrivelsen af 31. marts 1987*

62. Herefter står tilbage at tage stilling til, om påstandene vedrørende skrivelsen af 31. marts 1987 kan tages under påkendelse.

63. Revisionsretten har for det første gjort gældende, at Union Syndicale har anlagt sagen for sent.

64. Revisionsretten hævder, at den har afsendt brevet den 31. marts, og har til støtte herfor fremlagt en genpart af sin postfortegnelse. Herefter må man efter Revisionsrettens opfattelse lægge til grund, at sagsøgeren som følge af, at det luxembourgske postvæsen fungerer upåklageligt, nødvendigvis har modtaget brevet dagen efter. Sa-

gen, der blev anlagt den 22. juni, er dermed anlagt for sent.

65. Denne argumentation giver mig anledning til at fremsætte to bemærkninger, hvoraf den første er ganske kort, men ikke mindre kategorisk. Jeg må på det kraftigste tage forbehold over for bevismateriale, der er frembragt af parten selv. Et dokument, som fremlægges til støtte for, hvad en af parterne fremfører, og som hidrører fra parten selv, hører ikke hjemme under behandlingen af en retssag. Hertil kommer, at det dokument, Revisionsretten har fremlagt, under ingen omstændigheder beviser, hvornår brevet er modtaget.

66. Min anden bemærkning vedrører bevisbyrden for, på hvilket tidspunkt en retsakt er modtaget. Her kan jeg henvise til retspraksis, idet Domstolen i Belfiore-dommen har udtalt følgende:

»Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen har afsendt skrivelsen af 12. februar 1979 uden at drage omsorg for at sende den rekommanderet eller forsyne den med et modtagelsesbevis, mens den traf denne dobbelte forsigtighedsforanstaltning ved meddelelser, som tidligere blev sendt til sagsøgeren. Når henses til, at bevisbyrden for meddelelsen og dennes dato påhviler Kommissionen, må det under disse omstændigheder konstateres, at denne har gjort det umuligt for sig selv at føre fuldstændigt bevis i denne henseende, og da det drejer sig om meddelelse af en så vigtig afgørelse som afskedigelse uden ansøgning, må den *ringe tvivl*, som består om, hvornår klagefristen begynder at løbe, komme sagsøgeren til gode« [29].

67. I Michel-sagen, hvor Europa-Parlamentet gjorde gældende, at sag til prøvelse af en afgørelse, der var indeholdt i et almindeligt brev, var anlagt for sent, udtalte Domstolen:

»Det påhviler ikke modtageren af et ikkerekommanderet brev at påvise grundene til en eventuel forsinkelse i forsendelsen af dette« [30].

68. I de to sager, jeg har henvist til, hævdede sagsøgerne imidlertid ganske bestemt, at de havde modtaget brevene på et sådant tidspunkt, at sag var anlagt inden søgsmålsfristens udløb, hvis tidspunktet blev taget som udgangspunkt for beregningen af fristen. I den foreliggende sag har Union Syndicale dog aldrig hævdet at have modtaget brevet af 31. marts på et tidspunkt efter den 22. april 1987. I Union Syndicales skriftlige besvarelse udtaler foreningen hovedsagelig, at det ikke var muligt for forretningsudvalget at få gyldigt kendskab til skrivelsen på møderne den 13. og 27. april 1987, fordi forretningsudvalget ikke var beslutningsdygtigt. Under den mundtlige forhandling har foreningen heller ikke hævdet at have modtaget brevet med ekstraordinær forsinkelse.

69. Desuden synes udtalelserne om, at forretningsudvalget ikke gyldigt kunne få kendskab til skrivelsen af 31. marts på mødet den 13. april at indeholde en stiltiende indrømmelse af, at brevet var nået frem på dette tidspunkt. Hvis dette ikke var tilfældet, hvorfor skulle fagforeningen da påberåbe sig sin interne forretningsgang, når det var tilstrækkeligt at hævde, at brevet endnu ikke var modtaget?

29 — Sag 108/79, dom af 5. juni 1980, Sml. s. 1769, præmis 7, min fremhævelse.

30 — Sag 195/80, dom af 26. november 1981, Sml. s. 2861, præmis 11.

70. Union Syndicale har imidlertid også anført, at det fremgår af referaterne af forretningsudvalgets møder den 13. og 27. april 1987, at medlemmerne ikke havde fået kendskab til skrivelsen af 31. marts 1987. Det må konstateres, at der hersker en vis uklarhed om, hvorvidt det dermed bestrides, at selve modtagelsen af skrivelsen var sket på disse tidspunkter.

71. Der er således ikke ført bevis for, at skrivelsen er modtaget på et bestemt tidspunkt; i det mindste hersker der fortsat en »ringe tvivl«. Hvor ringe den end måtte være, vil jeg dog foreslå, at anbringendet om, at sagen er anlagt for sent, ikke tages til følge. Dermed vil Domstolen fastholde princippet om, at det er afsenderen, der skal godtgøre, at retsakten er meddelt, og på hvilket tidspunkt den er meddelt. Til fordel for dette standpunkt taler, at dette er en enkel løsning, der tilgodeser hensynet til retssikkerheden.

72. Desuden skal jeg tage stilling til, om den anfægtede afgørelse — som sagsøgte har hævdet under den mundtlige forhandling — er en bekræftelse af det afslag, der blev meddelt den 25. marts til Henri Maurissen.

73. Dette anbringende kan ikke tillægges betydning. Skrivelsen af 25. marts var et individuelt svar på en individuel anmodning, som Henri Maurissen havde fremsat den 23. marts. Det kan højst være over for Henri Maurissen, *og kun over for ham*, at afgørelsen kan betragtes som en bekræftelse af et tidligere afslag [31]. Skrivelsen af 31. marts 1987, der derimod var rettet til Union Syndicale og var et svar på Union Syndicales anmodning af 11. marts, vedrørte indrømmelse af tjenestefrihed for alle medlemmer af fagforeningsdelegationen ved Revisionsretten. I det mindste vedrørte den et langt videre område end afslaget på Henri Maurissens anmodning. Med andre ord kan skrivelsen af 31. marts, der var rettet til Union Syndicale *som svar på en anmodning fra Union Syndicale*, og hvorved der blev givet afslag på at indrømme tjenestefrihed *for alle de tjenestemænd, der var udpeget af fagforeningen*, ikke *for fagforeningens vedkommende* betragtes som en bekræftelse af et afslag, der tidligere var givet på en *særskilt, individuel anmodning* fra en af tjenestemændene.

74. Desuden skal jeg kort omtale anbringendet om, at skrivelsen af 31. marts 1987 ikke var bebyrdende for Union Syndicale, fordi den blot var en bekræftelse af det standpunkt, der indtoges af ansættelsesmyndigheden, som aldrig havde indrømmet tjenestefrihed til deltagelse i fagforeningsmøder uden lovlig hjemmel. Dette anbringende har jeg allerede behandlet i sammenhæng med Henri Maurissens sagsanlæg, og jeg har allerede sagt, at det ikke kan tages til følge, fordi der ikke foreligger en retsakt, som bekræftes.

75. Union Syndicale har ikke samme retlige interesse som Henri Maurissen, der som nævnt kræver en foranstaltning, som kan berøre hans personlige ret til at udøve fagforeningsvirksomhed, annulleret. Union Syndicale, der anfægter det principielle afslag på indrømmelse af tjenestefrihed, varetager derimod sine egne interesser. En annullation af afgørelsen vil indebære en anerkendelse af fagforeningens *ret* til at være repræsenteret på samrådsmøderne, en ret, som fagforeningen nægtes ifølge det standpunkt, Revisionsretten har indtaget. Union Syndicale søger dermed at beskytte »sin egen retsstilling, der eksisterer uafhængigt af de retsbeskyttede krav og interesser hos de enkelte [parter] i ansættelsesforholdet« [32].

31 — Jfr. punkterne 28 ff. i nærværende forslag til afgørelse.

32 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat Trabucchi i den ovenfor nævnte sag 18/74, særlig s. 955.

76. Endelig vil jeg uden den mindste tøven foreslå, at argumentet om, at den omtvistede afgørelse ikke berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt, lades ude af betragtning. Sagsøgeren er nemlig afgørelsens *adressat* og befinder sig dermed i den første af de to situationer, der nævnes i artikel 173, stk. 2. Det er derfor fuldstændig forfejlet at ville påberåbe sig de krav, der i bestemmelsen opstilles for den situation, at afgørelsen er rettet til en anden.

77. Sammenfattende skal jeg foreslå Domstolen:

— at den af Henri Maurissen anlagte sag antages til realitetsbehandling, og at den af Union Syndicale anlagte sag antages til realitetsbehandling, for så vidt den angår Revisionsrettens skrivelse af 31. marts 1987,

— at den af Union Syndicale anlagte sag i øvrigt afvises,

— at afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes, således at der træffes afgørelse herom samtidig med afgørelsen om omkostningerne ved behandlingen af sagens realitet.