udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **klagen kan ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt den er indbragt af den første sagsøger;**
2. **sagsomkostningerne ophæves hvad angår denne sagsøger;**
3. **i øvrigt henvises retstvisten til Domstolens første afdeling.**

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

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. oktober 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 8. MAJ 1974[1]

Høje Ret.

Ved den foreliggende klage nedlægges der påstand om ophævelse af nogle af Rådet trufne bestemmelser om at udnævne to tjenestemænd til fuldmægtige. Klagen er anlagt af tre sagsøgere, hvoraf nr. 2) og 3) ikke frembyder noget problem, hvad angår klagens antagelse til realitetsbehandling: de er tjenestemænd ved Rådet og har en retlig interesse i udnævnelsernes ophævelse, idet disse er til skade for deres retsstilling. Sagsøger nr. 1) er derimod *Union syndicale,* en fagforening for tjenestemænd og andre ansatte ved de europæiske institutioner og organer, med sæde i Bruxelles.

Det forhold, at en fagforening her optræder som sagsøger, har foranlediget Rådet til i sit skriftlige indlæg af 27. oktober 1973 at fremsætte *påstand om afvisning* og at begære, at Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 91, stk. 4 *træffer afgørelse herom først.*

Ved beslutning af 13. februar 1974 har

1 — Oversat fra tysk.

Domstolens første afdeling i henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 2 henvist sagerne til Domstolen in plenum. Denne har besluttet uden forudgående bevisførelse først af træffe afgørelse om afvisningspåstanden.

Parterne er blevet hørt i retsmødet den 21. marts 1974, og sagen er klar til afgørelse.

I — Påstandens rækkevidde

Først må rækkevidden af den af Rådet fremførte afvisningspåstand undersøges. Rådets begæring om, at sagen afvises fra realitetsbehandling, skyldes nemlig ikke alene, at den er anlagt af Union syndicale, hvis søgsmålskompetence, som vi skal se, kan være tvivlsom i sager som den foreliggende. Rådet vender sig også mod begge sagsøgerindernes klage, for så vidt de som funktionærer ved eller medlemmer af Union syndicale har tilsluttet sig dennes klage. På dette punkt skal indsigelsen vel ikke tages helt alvorligt. Begge sagsøgerinderne har nemlig udtrykkeligt erklæret, at de har indsendt og vil gennemføre deres klage i eget navn, for egen regning og til beskyttelse af deres egen retsstilling. De kan meget vel være medlemmer af og endog funktonærer i Union syndicale eller en anden forening — det er uden betydning her; det er en kendsgerning, at de kunne have deltaget i udvælgesesprøven vedrørende besættelsen af de omstridte tjenestemandsstillinger, hvis der havde været en udvælgelsesprøve. Begge tjenestemændenes interesse i klagen og deres søgsmålsret i henhold til artikel 91 i vedtægten er utvivlsom, da de har indgivet klage i henhold til artikel 95.

II — Undersøgelse af påstanden

1. Først og fremmest må det undersøges, hvad Union syndicale er, og hvad den udgør i henhold til vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber.

Union syndicale er en fagforening for tjenestemænd og andre ansatte ved de europæiske institutioner og organer, der har sæde i Bruxelles. Dens love blev vedtaget af en generalforsamling af dens medlemmer og trådte i kraft den 25. januar 1973. Den ledes og repræsenteres nu af en den 29. januar 1973 valgt eksekutivkomité. Fagforeningen er tilsluttet Den Internationale Fagforening for Stats- og Kommunaltansatte (FSK) med sæde i London og via denne Den europæiske Samorganisation (ESO) og Frie faglige Internationale (FFI) i Bruxelles. I henhold til dens love (artikel 11, stk. 1) er fagforeningens vigtigste formål:

»at repræsentere dens medlemmers og hele personalets økonomiske, sociale, tjenestemæssige og etiske interesser og at gøre fælles sag med FSK's, ESO's og FFI's formål og grundregler med henblik på virkelig solidaritet med verdens arbejderbevægelse inden for de europæiske og internationale rammer«.

Disse hovedformål omhandles nærmere i lovenes artikel II, stk. 2, der giver udtryk for at ville sikre den europæiske offentlige tjenestes beslutsomhed, uafhængighed, beståen og kvalitet, medvirke til nævnte tjenestes opbygning og stræbe mod en tilpasning af strukturen og arbejdsbetingelserne til de krav, en moderne og menneskelig multinational forvaltning stiller.

Det må videre undersøges, hvorvidt fagforeningernes stilling nærmere omhandles i fællesskabsretten.

Artikel 24 a i vedtægten, der blev indføjet ved Rådets ændringsforordning nr. 1473/72 af 30. juni 1972, lyder:

»Tjenestemændene har foreningsfrihed; de kan især være medlemmer af fagforeninger eller faglige sammenslutninger af europæiske tjenestemænd«.

Vedtægtens forfattere tillader altså som udslag af den grundlæggende foreningsfrihed, at tjenestemænd og andre ansatte i fællesskabsorganerne er medlemmer af fagforeninger. De anerkender dermed udtrykkeligt eksistensen af fagforeninger og faglige sammenslutninger såvel som disses virksomhed og varetagelse af deres særlige opgaver. Denne anerkendelse vil-

le blive udhulet, hvis man tillod, at vedtægtens forfattere kunne frakende sådanne af de som eksisterende anerkendte organisationer enhver beføjelse til interesserepræsentation. Det er kun et spørgsmål, inden for hvilke grænser de kan udøve denne beføjelse.

Rådet mener at kunne påvise, at det i dets egenskab af vedtægtsgiver på det her omhandlede område har trukket en sådan grænse. I realiteten har det modsat sig et af Europa-Parlamentet foreslået tillæg til den netop citerede artikel 24 a, ifølge hvilket fagforeningen eller den faglige sammenslutning i tilfælde af en retsvist ved Domstolen mellem Fællesskabet og en person henhørende under vedtægten skulle kunne indtræde i sagen, »såfremt personalets almene interesser retfærdiggør denne indtræden«. Efter Rådets opfattelse må det af det forhold, at vedtægtens giver udtrykkeligt har afvist et behørigt stillet konkret forslag om at give fagforeninger udvidede muligheder for at optræde som part for retten, kunne slusses, at disse ikke kan optræde som part ved Domstolen.

Det forekommer mig at være en i det mindste vovet fortolkning. Rådets holdning forekommer mig snarere at bero på dette organs opfattelse af magtfordelingen. Ifølge magtfordelingsprincippet tilkommer det dommeren som vogter af retsordenen at drage de følger af fagforeningernes anerkendte eksistens, som den retlige logik synes at måtte medføre. Det tilkommer dommeren at fastslå omfanget af retsevnen, lige som det på den anden side også tilkommer ham at bedømme handlinger med henblik på deres retlige betydning.

Fagforeningerne er blevet optaget i Fællesskabets retsliv; de har følgelig i kraft af retsregler, der på forskellige områder har anerkendt foreningsfriheden og dennes faktiske udøvelse, rettigheder og pligter. Det påhviler Domstolen at afgøre, om sådanne rettigheder og pligter faktisk består i det enkelte tilfælde.

2. Det skal i det foreliggende tilfælde afgøres, om fagforeningerne er berettiget til at »optræde« for Domstolen. Her må der omhyggeligt sondres mellem retten til at optræde som intervenient og retten til selv at være sagsøger.

Det forekommer mig absolut muligt, at fagforeninger kan intervenere i en sag for Domstolen. Mens artikel 34 i statutten for EKSF-Domstolen udtaler, at alle fysiske og juridiske personer, der har en berettiget interesse i en for Domstolen indbragt retstvist, kan indtræde i denne retstvist, bestemmer artikel 37 i statutten for EØF-Domstolen og artikel 38 i statutten for Euratom-Domstolen efter særlig omtale af medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner, hvis ret til indtræden synes ubegrænset, at denne ret tilkommer alle andre personer, der *godtgør at have en berettiget interesse i afgørelsen af en for Domstolen indbragt retstvist* med undtagelse af retstvister mellem medlemsstater, mellem Fællesskabets institutioner eller mellem medlemsstater på den ene side og Fællesskabets institutioner på den anden side. Disse artikler gælder utvivlsomt også ved tjenestemandssager, der omhandles i selve traktaterne (artikel 179 i EØF-traktaten, artikel 152 i Euratom-traktaten) og i tjenestemandsvedtægten som speciel gennemførelsesforordning, hvis artikel 91, stk. 5 regulerer enkelthederne. Spørgsmålet, om intervention i henhold til disse bestemmelser også står åben for fagforeningerne, forekommer delvist at være afgjort ved Domstolens tidligere retspraksis. Først blev forbundenes ret til at intervenere fastslået (kendelse af 24. oktober 1962 i de forenede sager nr. 16 og 17/62 — Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes og 3 andre sagsøgere mod EØF-Rådet, Samm-lung 1962, s. 999 og begrundet med, at udtrykket »alle andre personer« er »affattet så vidt som overhovedet muligt«. Dette betyder ikke, at intervention er mulig for en hvilken som helst retlig forcteelse, men som det meget rigtigt er klargjort (ved kendelse af 14. november 1963 i sag nr. 15/63 — Claude Lassalle mod Europa-Parlamentet, Sammlung 1964, s. 109, at det »nicht anzunehmen

[ist], daß die Verfasser [der Verträge] das Beitrittsrecht auf Organisationen haben ausdehnen wollen, die weder Rechtspersönlichkeit besitzen noch die Merkmale aufweisen, an welche die Rechtspersönlichkeit anknüpft« [1]. Og kendelsen fortsætter: »Zu diesen Merkmalen vornehmlich eine, wenn auch beschrankte, Autonomie und Verantwortlichkeit zu rechnen [sind]« [2]. Disse forudsætninger opfyldes af en fagforening som Union syndicale, sådan som jeg tidligere har beskrevet den. I det foreliggende tilfælde ville Union syndicales intervention altså formentlig have været mulig.

Union syndicale har imidlertid foretrukket at gå anderledes frem. Den har i eget navn indgivet en klage.

Det må herefter undersøges, om og under hvilke betingelser en klage fra en fagforening i eget navn kan tilstedes.

En komparativ retsundersøgelse giver os en sammentrængt men nøjagtig oversigt over problemets løsning i medlemsstaterne, hvis forvaltninger er organiseret efter retsforskrifter, der mere eller mindre ligner tjenestemændsvedtægten for vore fællesskaber.

Lad mig begynde med de mest begrænsede løsninger og slutte med de mest vidtgående. Over alt synes den opfattelse at være slået igennem, at fagforeninger har evne til at være part i retssager. Med hensyn til søgsmålskompetencen taler man afhængigt af det enkelte land om udvidet retsevne, om søgsmålsret, om ret til eller retlig interesse i et søgsmål osv. Lad os blive ved praksis og undersøge resultatet. I Nederlandene ville fagforeningerne sikkert ikke have nogen søgsmålskompetence i et tilfælde som det foreliggende. I forbundsrepublikken Tyskland er fagforeningernes søgsmålskompetence udtrykkeligt fastsat ved lovgivningen i bestemte, udtømmende angivne tilfælde.

I flertallet af staterne må den interesse, der gøres gældende, være en kollektiv og ikke en enkelt persons interesse. Navnlig i England har således en fagforening søgsmålskompetence qua kontraktspart i overenskomsten mellem arbejdsgiver og arbejdstager, uanset om overenskomsten er omhandlet i loven eller er resultatet af forhandlinger mellem parterne. I almindelighed har en fagforening kun søgsmålskomptence, såfremt det udelukkende drejer sig om at forsvare de interesser, som den af dens medlemmer dannede »forening« repræsenterer; således forholder det sig i Italien, Luxembourg, Irland og Danmark. Søgsmålskomptencen synes at være videst i Frankrig; dér kan en fagforening angribe en individuel foranstaltning, ganske vist ikke hvis denne umiddelbart kun angår en enkeltperson, men dog når den er til skade for fagforeningsmedlemmerne som helhed, såfremt disse ville opnå en fordel, hvis foranstaltningen blev afvist. (Conseil d'États afgørelse af 12. juni 1959, Syndicat chrétien du Ministere de l'Industrie et du Commerce, offentliggjort — inklusive forslag til afgørelse fra H. Mayras — i Recueil Lebon s. 360). Og endelig kan i Belgien siden 1967 (i henhold til en afgørelse fra Conseil d'État af 12. juli 1967, Jurisprudence du C.E. s. 71) en afgørelse anfægtes ved domstolene af en fagforening, også hvor det drejer sig om en afgørelse vedrørende et enkelt tilfælde, der skader de af fagforeningen repræsenterede kollektive interesser, hvis den med sikkerhed vil få virkning for flere af de af fagforeningen repræsenterede personer, og selv om dette først sker en gang i fremtiden.

Man ser, at Union syndicales klage kun i Belgien — hvor den nævnte retsafgørelse blev kritiseret heftigt — ville have haft en vis udsigt til at blive antaget til realitetsbehandling. Ellers er søgsmålskompetencen overalt begrænset i sit omfang ved, at den fagforeningerne tillagte retsevne er rent *funktionel* og kun rækker så vidt, at den tjener til at nå mål, som lovgiverne og retterne i fællesskab anerkender som normale for en fagforening.

1 — »ikke kan antages, at traktatens forfattere har villet udstrække retten til at intervenere til organisationer, som hverken har retsevne eller fremviser de kendetegn, som betinger retsevnen«.

2 — »til disse kendetegn hører især, at organisationen, omend i begrænset omfang, er selvstændig og kan ifalde ansvar«.

Søgsmålskompetencen afspejler altså overalt den forestilling, man gør sig vedrørende fagforeninger, deres beføjelse til interessevaretagelse og deres rolle i social sammenhæng. Deraf kan man drage den slutning, at der i Det europæiske Fællesskab ikke eksisterer en generel søgsmålsret for fagforeningerne med henblik på varetagelse af arbejdstagernes interesser, men at der derimod gælder en almindelig regel, hvorefter fagforeningerne kan optræde for Domstolen i anledning af krænkelser af de interesser, af hensyn til hvilke og til hvis forsvar de er oprettet.

Overfører vi disse forudsætninger til det her foreliggende tilfælde, må vi fastslå, at Union syndicale, hvis repræsentative karakter ikke bestrides, har indgivet en klage med det formål at få ophævet individuelle foranstaltninger. Hvis fagforeningen med denne klage har til hensigt at gøre gældende, at der er sket en overtrædelse af tjenestemandsvedtægten, så sker det til varetagelse af enkeltinteresse hos to personer, som på deres side har indgivet klager, der kan antages til realitetsbehandling. Hvor er da den kollektive interesse? Ligger den i at få blotlagt fremgangsmåder, hvis gentagelse ville udgøre en om sig gribende krænkelse af tjenestemandsvedtægten? En sådan interesse er rent hypotetisk; indtil det modsatte er bevist, er den hverken opstået eller til stede. Hvis Rådet f.eks. ensidigt havde besluttet helt alment at anvende udnævnelsesproceduren i strid med vedtægten, ville situationen have været helt anderledes. Da kunne man rejse spørgsmålet, om ikke Union Syndicale havde en kollektiv interesse i at repræsentere og forsvare. Men det er et rent hypotetisk tilfælde.

Til slut vil jeg rejse det spørgsmål, om der, hvis man tillod søgsmål anlagt af fagforeninger til forfølgelse af individuelle interesser, ville ske en indskrænkning af tjenestemandens frie mulighed for at afgøre, om han overhovedet vil foretage sig noget mod hans arbejdsgiveres afgørelse. Dette synes mig uforeneligt med den personlige frihed.

Tilbage står blot at diskutere endnu en mulighed, der kort er drøftet under den mundlige forhandling: kan man betragte Union syndicales søgsmål som en ren »subsidiær klage« (»Anschlußklage«) i forhold til sagsøgerinderne Massa's og Kortners klager og derfor opstille lempeligere krav til forudsætningerne for antagelsen til realitetsbehandling? Det kan man efter min opfattelse ikke, eftersom hverken traktaterne, Domstolens statut eller vort procesreglement forudser en sådan mulighed, og det ville betyde indførelse af farlige nydannelser, såfremt man i kraft af domstolsskabt ret åbnede en mulighed, hvis virkninger ikke er klart overskuelige. Desuden eksisterer der jo i denne sammenhæng mulighed for intervention på de nævnte betingelser.

På grundlag af disse overvejelser foreslår jeg,

1. at antage tjenestemændene Massa's og Kortner's klager til realitetsbehandling, og for så vidt angår afgørelsen om sagsomkostninger henskyde dette punkt til dommen vedrørende realiteten,

2. at afvise Union syndicales klage fra realitetsbehandling og pålægge denne sagsøger de udgifter, den har foranlediget.