CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 8 MEI 1974 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het onderhavige beroep strekt tot nietigverklaring van de besluiten van de Raad, waarbij twee ambtenaren op administrateursposten werden benoemd. Het beroep werd ingesteld door drie verzoeksters. Bij verzoeksters sub 2) en 3), zijn er geen problemen met de ontvankelijkheid van het beroep. Zij zijn ambtenaressen van de Raad en doen een rechtmatig belang gelden bij nietigverklaring van benoemingen die hun rechtspositie aantasten. Verzoekster sub 1), is echter de *Union syndicale,* een vakvereniging van ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese instellingen en diensten in Brussel.

Tegen dit optreden van een vakvereniging als verzoekster heeft de Raad bij akte van 27 oktober 1973 een *exceptie van niet-ontvankelijkheid* opgeworpen met verzoek aan het Hof overeenkomstig artikel 91, paragraaf 4, van het Reglement voor de procesvoering op deze exceptie *uitspraak te doen zonder daarbij op de zaak ten principale in te gaan.*

Bij beschikking van 13 februari 1974 heeft de Eerste Kamer van het Hof de zaak overeenkomstig artikel 95, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering verwezen naar het Hof in voltallige zitting, dat heeft besloten zonder instructie uitspraak te doen op de exceptie.

Ten slotte hebben partijen ter terechtzitting van 21 maart 1974 mondelinge opmerkingen gemaakt.

I — Omvang van de exceptie

Om te beginnen zullen wij de omvang van de door de Raad opgeworpen niet-ontvankelijkheidsexceptie moeten nagaan. De Raad vordert namelijk niet slechts niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, voorzover ingesteld door de Union syndicale — wier recht van beroep in gedingen als het onderhavige, naar wij zullen zien, kan worden betwijfeld — doch komt ook op tegen het beroep van de beide ambtenaressen, voorzover zij als bestuursleden of leden van de Union syndicale bij het beroep zijn betrokken. Op dit punt is de exceptie wellicht niet al te steekhoudend. Beide verzoeksters hebben namelijk uitdrukkelijk verklaard dat zij hun beroep in eigen naam, voor eigen rekening en ter verdediging van hun eigen rechtspositie hebben ingesteld en staande houden. Of zij leden, of zelfs bestuursleden van de Union syndicale of enige andere vereniging zijn, doet hier niet ter zake. Het gaat erom dat zij aan een eventueel vergelijkend onderzoek ter vervulling van de litigieuze posten konden deelnemen. Beide ambtenaressen hebben in ieder geval een rechtmatig belang bij hun beroep en zijn krachtens artikel 91 van het Statuut bevoegd beroep in te stellen, daar zij overeenkomstig artikel 90 klachten hebben ingediend.

II — Beoordeling van de exceptie

1. Wat is de Union syndicale eigenlijk en wat is haar verhouding ten opzichte van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen?

De Union syndicale is een vakvereniging van ambtenaren en andere personeelsleden van de te Brussel gevestigde instellingen en diensten der Europese Gemeenschappen. Haar Statuten zijn in een algemene ledenvergadering vastgesteld en op 25 januari 1973 in werking getreden. Zij wordt thans bestuurd en verte-

1 — Vertaald uit het Duits.

genwoordigd door een op 29 januari 1973 gekozen uitvoerend comité. Zij is aangesloten bij de Internationale der overheidsdiensten (IOD), gevestigd te Londen, en via deze bij het Europese verbond van vrije vakverenigingen (EVVV) en het Internationaal verbond van vrije Vakverenigingen (IVVV) te Brussel. Volgens artikel II, paragraaf 1, van haar Statuten heeft de bond als voornaamste doelstelling:

„de economische, sociale, morele en beroepsbelangen van zijn leden en van het gehele personeel te dienen en te vertegenwoordigen; deelgenoot te zijn van de doelstellingen en beginselen van de IOD, het EVVV en het IVVV in de zin van daadwerkelijke solidariteit met de Europese en internationale wereld van de arbeid".

Dit wordt in artikel II, paragraaf 2, van de Statuten nader uitgewerkt tot de vastbeslotenheid om de onafhankelijkheid, de instandhouding en de kwaliteit van de Europese openbare dienst te verdedigen, mee te werken aan de vorming daarvan en bij te dragen tot de aanpassing van de arbeidsstructuur en de arbeidsmethoden aan de eisen van een moderne en menselijke multinationale administratie.

In hoeverre nu is de positie van de vakvereniging in het Gemeenschapsrecht nader omschreven?

Bij verwijzingsverordening nr. 1473/72 van de Raad van 30 juli 1972 is in het Statuut van de ambtenaren het volgende artikel 24 bis opgenomen:

„De ambtenaren hebben het recht van vereniging; zij kunnen met name lid zijn van vak- of beroepsorganisaties van Europese ambtenaren."

Het Statuut laat derhalve de aansluiting van ambtenaren en andere personeelsleden van de instellingen der Gemeenschap bij vakverenigingen toe, als uitvloeisel van het grondrecht van vrijheid van vereniging. Het erkent daarmee uitdrukkelijk het bestaan van de vak- en beroepsorganisaties, alsmede hun werkzaamheid en bijzondere taakstelling. Deze erkenning zou worden uitgehold, wanneer de opsteller van het Statuut elke bevoegdheid tot belangenbehartiging zou kunnen ontzeggen aan organisaties waarvan het bestaan aldus door hem is erkend. Het is slechts de vraag binnen welke grenzen zij deze bevoegdheid kunnen uitoefenen.

De Raad meent te kunnen aantonen dat hij als opsteller van het Statuut op het onderhavige gebied een dergelijke grens heeft getrokken. Inderdaad heeft de Raad zich verzet tegen een door het Europees Parlement op genoemd artikel 24 bis voorgestelde aanvulling dat in gedingen voor het Hof van Justitie tussen de Gemeenschap en onder het Statuut vallende personen door de vak- of beroepsorganisatie van laatstgenoemden kan worden geïntervenieerd, „indien deze interventie in het algemeen belang van het personeel gerechtvaardigd is". Volgens de Raad moet uit het feit dat de opsteller van het Statuut zich uitdrukkelijk heeft gekant tegen een formeel en concreet voorstel tot verruiming van de mogelijkheden voor de vakvereniging om in rechte op te treden, worden afgeleid dat deze niet voor het Hof kan verschijnen.

Deze uitlegging acht ik op zijn minst gewaagd. Mij lijkt dat het standpunt van de Raad veeleer berust op zijn opvatting over de machtenscheiding. In het kader van deze opvatting kan het aan de rechter als hoeder van de rechtsorde worden overgelaten uit de erkenning van het bestaan van de vakverenigingen de conclusies te trekken die daaruit logisch voortvloeien. Het is aan de rechter om de omvang van de rechtsbevoegdheid te bepalen, juist zoals het anderzijds ook aan de rechter is handelingen op hun juridische relevantie te beoordelen.

De vakverenigingen hebben ingang gevonden in het rechtsleven van de Gemeenschap; bijgevolg hebben zij krachtens rechtsregels waarbij op verschillende gebieden het recht van vereniging en de daadwerkelijke uitoefening daarvan is erkend, rechten en plichten. Het is aan het Hof van Justitie om te beslissen of deze rechten of plichten in individuele gevallen ook werkelijk bestaan.

2. In het onderhavige geval moet worden beslist of de vakverenigingen bevoegd zijn in rechte „op te treden". Daarbij moet zorgvuldig worden onderscheiden tussen het recht tot interventie en het recht zelf beroep in te stellen.

Het lijkt mij zeer wel mogelijk dat een vakvereniging als interveniënt aan een geding voor het Hof kan deelnemen. Terwijl volgens artikel 34 van 's Hofs EGKS-Statuut alle natuurlijke of rechtspersonen die kunnen bewijzen, dat zij belang hebben bij de oplossing van een geschil dat aan het Hof is voorgelegd, in het geding kunnen tussenkomen, bepalen artikel 37 van het EEG-Statuut en artikel 38 van het EGA-Statuut — na eerst uitdrukkelijk de Lid-Staten en de instellingen van de Gemeenschap te hebben genoemd, wier voegingsrecht onbegrensd schijnt — dat elke andere persoon dit recht heeft, die aannemelijk maakt belang *te hebben bij de beslissing van een voor het Hof aanhangig rechtsgeding,* met uitzondering van de rechtsgedingen tussen Lid-Staten, tussen instellingen van de Gemeenschap, of tussen Lid-Staten enerzijds en instellingen van de Gemeenschap anderzijds. Deze artikelen gelden zonder twijfel ook voor ambtenarenzaken, die worden genoemd in de Verdragen zelf (artikel 179 EEG-Verdrag, artikel 152 EGA-Verdrag) en in het Statuut van de ambtenaren, dat als bijzondere uitvoeringsverordening in artikel 91, lid 5, een nadere regeling geeft. De vraag of interventie volgens deze bepalingen ook mogelijk is voor vakverenigingen, lijkt mij ten dele reeds in de vroegere rechtspraak van het Hof te zijn beslist. Het interventierecht van de vakverenigingen werd voor het eerst bevestigd (beschikking van het Hof van 24 oktober 1962 in de verwante zaken 16 en 17-62 — Confédération nationale des producteurs de fruit et légumes en drie andere verzoeksters t. Raad van de EEG — Jurispr. 1962, blz. 979) op grond dat de uitdrukking „elke persoon" in de ruimste zin des woords opgevat was. Dat betekent niet dat de interventie als gevoegde partij openstaat voor elk willekeurig rechtssubject; zeer juist werd overwogen (beschikking van 14 november 1963 in de zaak 15-63 — Claude Lassalle t. Europees Parlement, Jurispr. 1964, blz. 10), dat „niet kan worden aangenomen dat de auteurs van het EEG-Verdrag en van het EGA-Verdrag de gevallen van tussenkomst hebben willen uitbreiden ten behoeve van lichamen die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, dan wel aan de daartoe gestelde eisen niet voldoen", en verder „dat zodanige lichamen — zij het ook in beperkte mate — autonoom moeten zijn en verantwoordelijkheid dragen." Aan deze voorwaarden voldoet een vakvereniging zoals de Union syndicale, zoals hierboven omschreven. De interventie van de Union syndicale was in casu dus heel wel mogelijk geweest.

De Union syndicale heeft er echter de voorkeur aan gegeven anders te werk te gaan. Zij heeft in eigen naam beroep ingesteld.

De vraag is thans of en zo ja onder welke voorwaarden een door de vakvereniging in eigen naam ingesteld beroep ontvankelijk is.

Met behulp van rechtsvergelijking is een beperkt doch nauwkeurig overzicht te geven van de oplossingen van dit vraagstuk in de Lid-Staten, waar de openbare dienst is ingericht volgens bepalingen die min of meer overeenkomen met het Statuut van de ambtenaren in de Gemeenschappen.

Laat ik beginnen met de engste opvatting en eindigen met de ruimste. Overal schijnt de mening ingang te hebben gevonden dat de vakverenigingen persona standi in iudicio hebben. Ten aanzien van het recht van beroep wordt al naar het land gesproken van uitbreiding van rechtsbevoegdheid, procesbevoegdheid, ius agendi of rechtmatig belang bij een beroep . . . enzovoort. Laten wij ons aan de praktijk houden en naar de resultaten zien. In Nederland zouden de vakverenigingen in een geval als het onderhavige zeker geen recht van beroep hebben. In de Bondsrepubliek Duitsland is het recht van beroep van vakverenigingen in be-

paalde, limitatief opgesomde gevallen uitdrukkelijk vastgelegd in de wet. In de meeste Lid-Staten wordt geëist dat ten deze een collectief — geen individueel — belang wordt ingeroepen. Met name in Groot-Brittannië heeft een vakvereniging als partij bij een overeenkomst tussen werkgever en werknemers een recht van beroep, ongeacht of de overeenkomst in de wet is voorzien of het resultaat is van onderhandelingen tussen partijen. Zeer in het algemeen heeft een vakvereniging dikwijls alleen een recht van beroep, wanneer het uitsluitend gaat om de verdediging van de belangen van de door haar leden gevormde „vereniging"; dit is bij voorbeeld het geval in Italië, Luxemburg, Ierland en Denemarken. In Frankrijk schijnt het recht van beroep het verst te gaan: daar kan een vakvereniging opkomen tegen een individuele maatregel, weliswaar niet wanneer deze rechtstreeks alleen een bepaalde persoon betreft, maar wel wanneer hij bezwarend is voor al haar leden, die belang zouden hebben bij een afgewezen maatregel (uitspraak van de Conseil d'État van 12 juni 1959, Syndicat chrétien du Ministère de l'Industrie et du Commerce, met conclusie van H. Mayras, Recueil Lebon, blz. 360). Ten slotte kan sedert 1967 in België (volgens een uitspraak van de Raad van State van 12 juli 1967, rechtspraak van de Raad van State, blz. 71) een beschikking, ook van individuele aard, de door een vakvereniging vertegenwoordigde collectieve belangen aantasten, wanneer zij met zekerheid, — zij het ook slechts toekomstig — gevolgen zou hebben voor meerdere leden van de groep personen die de vakvereniging vertegenwoordigt.

Het beroep van de Union syndicale zou derhalve alleen in België — waar de geciteerde rechtspraak heftig werd bekritiseerd — een kleine kans hebben gehad om ontvankelijk te worden verklaard. Overal elders is het recht van beroep van vakverenigingen naar omvang begrensd in zoverre dat de aan de vakverenigingen toegekende rechtspersoonlijkheid uitsluitend *functioneel* is en niet verder gaat dan nodig is voor de doeleinden die de wetgever en de rechtspraak tezamen normaal achten voor een vakvereniging. Het recht van beroep weerspiegelt dus overal het beeld dat men zich vormt van de vakverenigingen, hun bevoegdheid om belangen te vertegenwoordigen en hun rol in het maatschappelijk leven. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de Europese Gemeenschap geen *actio popularis* van de vakverenigingen kent op het gebied van de vertegenwoordiging van de belangen van werknemers, doch dat veeleer de gedachte algemeen is dat de vakverenigingen alleen in rechte kunnen optreden tegen aantasting van de belangen, met het oog waarop en ter verdediging waarvan zij zijn opgericht.

Passen wij deze inzichten toe op het onderhavige geval, dan moeten wij concluderen dat de Union syndicale, wier representatief karakter niet wordt betwist, een beroep heeft ingesteld tot nietigverklaring van individuele maatregelen. Voorzover zij daarbij schending van het ambtenarenstatuut aanvoert, geschiedt dit slechts met oog op de individuele belangen van twee personen, die hunnerzijds beroep ingesteld hebben en wier beroep ontvankelijk is. Is hier nu nog sprake van een collectief belang? Moet dit worden gezocht in het aan de kaak stellen van handelingen, die bij herhaling een verdere aantasting van het ambtenarenstatuut zouden vormen? Een dergelijk belang is echter zuiver hypothetisch; zolang niet het bewijs van het tegendeel is geleverd, is dat belang noch reëel noch actueel. De situatie zou geheel anders zijn, indien de Raad eenzijdig zou hebben besloten een van het Statuut totaal afwijkende benoemingsprocedure te volgen. Dan zou men zich inderdaad kunnen voorstellen dat de Union syndicale een collectief belang had te vertegenwoordigen en te verdedigen. Dat is echter een zuiver hypothetisch geval.

Ten slotte wil ik erop wijzen dat het ontvangen van beroepen die de vakverenigingen in plaats van hun leden instellen ter behartiging van individuele belan-

gen, afbreuk kan doen aan de vrije beslissing van de ambtenaar, of hij hoe dan ook zal optreden tegen een beslissing van de administratie. Dit acht ik niet verenigbaar met de vrije wil van de persoon.

Ten slotte nog één punt dat bij de mondelinge behandeling terloops werd genoemd: kan het beroep van de Union syndicale als een eenvoudig „gevoegd" beroep bij die van de ambtenaressen Massa Kortner worden beschouwd, zodat minder strenge eisen aan de ontvankelijkheid kunnen worden gesteld? Ik meen van niet, want de Verdragen, de Statuten van het Hof en het Reglement voor de procesvoering kennen die mogelijkheid niet; bovendien zou het een gevaarlijk novum zijn om langs jurisprudentiële weg een mogelijkheid te scheppen, waarvan de gevolgen niet duidelijk zijn te overzien. En overigens is hier onder de genoemde voorwaarden de mogelijkheid van interventie voorhanden.

Mitsdien concludeer ik:

1. dat de beroepen van de ambtenaressen Massa en Kortner ontvankelijk worden verklaard met aanhouding van de beslissing omtrent de kosten tot de uitspraak ten principale;

2. dat het beroep van de Union syndicale niet-ontvankelijk wordt verklaard en zij in haar eigen kosten wordt verwezen.