DOMSTOLENS DOM
AF 18. MARTS 1975 [1]

Marie-Louise Acton m. fl.
mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Forenede sager 44, 46 og 49/74

Sammendrag

1. *Tjenestemænd — søgsmål — generel retsakt — iværksættelse ved individuelle beslutninger — antagelse til realitetsbehandling*
   (Tjenestemandsvedtægtens artikel 91)

2. *Tjenestemænd — strejke — ingen betaling for dage med arbejdsstandsning — lovlighed*

1. Når der er tale om den klageadgang, der er hjemlet ved tjenestemandsvedtægtens artikel 91 og i det tilfælde, hvor der foreligger en generel retsakt, der skal iværksættes ved hjælp af en række individuelle beslutninger, som berører alle eller en stor del af tjenestemændene ved en institution, kan tjenestemanden betragtet som enkeltperson ikke berøves retten til at gøre gældende, at denne retsakt er ulovlig, med henblik på at anfægte den individuelle beslutning, der sætter ham i stand til at få sikker viden om, hvorledes og i hvilket omfang hans særlige interesser er berørt.
2. Efter et anerkendt princip i medlemsstaternes arbejdsret er der ingen forpligtelse til at udbetale vederlag og løn for strejkedage til deltagerne i strejken. Dette princip finder anvendelse i forholdet mellem Fællesskabernes institutioner og disses tjenestemænd.

   Denne konstatering indeholder på ingen måde en stillingtagen til, om tjenestemændene har strejket, ej heller til de regler, der eventuelt skulle gælde for udøvelsen af en sådan ret.

   En institutions beslutning om ikke at betale for strejkedagene kan ikke tilsidesættes, fordi de andre institutioner har afholdt sig fra at træffe foranstaltninger, som de lovligt kunne have truffet.

I de forenede sager 44, 46 og 49/74,

MARIE-LOUISE ACTON M.FL. alle tjenestemænd ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af Marc-Antoine Pierson, advokat ved Cour d'Appel i Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat J. Welter, 11 B, avenue de la Porte-Neuve, som

sagsøgere

1 — Processprog: Fransk.

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver J. Griesmar, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos sin juridiske rådgiver P. Lamoureux, 4, boulevard Royal, som

sagsøgt,

angående annullation af Kommissionens beslutning om at foretage tilbageholdelse i sagsøgernes løn på grund af strejke, afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsident R. Lecourt, afdelingsformændene J. Mertens de Wilmars og Mackenzie Stuart, dommerne A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore, H. Kutscher, M. Sørensen (refererende) og A. O'Keeffe,

generaladvokat: A. Trabucchi
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og parternes anbringender under skriftvekslingen kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. I anledning af strejken i 1970 besluttede Kommissionen den 16. december 1970, at »det er et selvindlysende princip, at der ikke skal ydes betaling for strejkedage, og kun Kommissionen er kompetent med hensyn til anvendelse af dette princip«, og »at betaling under alle omstændigheder vil ophøre fra« den 11. januar 1971. Denne beslutning blev meddelt personalet. Ved tre skrivelser, udsendt henholdsvis i løbet af 1971, den 20. marts 1972 og den 29. november 1972 erindrede generaldirektøren for personale og administration de ansatte om Kommissionens beslutning af 16. december 1970.

Personalet ved institutionerne i De europæiske Fællesskaber indledte den 30. november om eftermiddagen og den 1. december 1972 en såkaldt »varslingsstrejke«. Den blev efterfulgt af en strejke, som fandt sted fra den 11. til den 15. december 1972. Årsagen til disse strejker var den holdning, Rådet indtog under forhandlingerne om og vedtagelsen af en

forordning af 12. december 1972 om tilpasning af vederlagene med henblik på forøgelse af købekraften.

Kommissionen — der den 11. december først havde givet udtryk for sin solidaritet med personalet og derefter den 13. december havde opfordret dette til at genoptage arbejdet den følgende dag — indgav den 15. december 1972 stævning ved Domstolen med henblik på annullation af Rådets forordning af 12. december 1972.[1]

Under Kommissionens møde den 20. december 1972 besluttede den, at man skulle søge enighed med de andre institutioner om at fastlægge en fælles holdning med hensyn til de arbejdslønninger, der svarede til strejkedagene. Kommissionen var af den opfattelse, at der skulle ske tilbageholdelse for hver enkelt strejkedag, idet det dog for det tilfælde, at Kommissionen skulle få medhold i den ved Domstolen rejste sag, forudsattes, at »der ville ske betaling for mandag den 11., tirsdag den 12. og onsdag den 13. december«.

Efter at være blevet informeret om resultaterne af forhandlingerne med de andre institutioner, besluttede Kommissionen under sit møde den 28. februar 1973 at foranstalte tilbageholdelse i lønnen til de strejkende tjenestemænd, idet den dog indrømmede en »fritagelse« for tre strejkedage uafhængigt af deres dato.

Efter to møder den 1. og 7. marts 1973 mellem medlemmer af Kommissionen og repræsentanter fra fagforeningerne stadtfæstede Kommissionen beslutningen under sit møde den 21. marts 1973 og pålagde generaldirektoratet for personale og administration at foretage tilbageholdelsen.

Denne beslutning blev meddelt repræsentanterne for personalets fagforeninger og faglige sammenslutninger. Den 26. marts 1973 udsendte forbindelsesudvalget for disse organisationer en informationskrivelse til personalet, hvori man meddelte Kommissionens beslutning og anførte, at udvalget »principielt måtte udtage stævning ved Domstolen mod denne beslutning«.

Den 28. marts 1973 udsendte kommissionsmedlem Borschette over telefonavisen en meddelelse til personalet, hvori han henledte opmærksomheden på beslutningerne af 16. december 1970, 20. december 1972, 28. februar og 21. marts 1973 og forklarede grundene til dem. Denne meddelelse blev gengivet i Personaleposten af 12. april 1973.

Den 21. september 1973 blev følgende meddelelse fra generaldirektoratet for personale og administration udsendt i Personaleposten:

»Som følge af de strejker, der fandt sted i december måned sidste år, bekræftede Kommissionen i sit møde den 21. marts 1973 sin beslutning om at lade foranstalte en tilbageholdelse i lønnen til de tjenestemænd og andre ansatte, som deltog i denne aktion, og den har pålagt generaldirektoratet for personale og administration at iværksætte denne beslutning.

Kommissionen indrømmede dog en »fritagelse« for tre strejkedage uden hensyn til datoen.

Kommissionens beslutning blev, som enhver husker det, bekendtgjort for det samlede personale ved en meddelelse fra Borschette den 28. marts 1973.

Da arbejdet med iværksættelsen af beslutningen netop er blevet fuldendt, informeres det samlede personale om, at tilbageholdelsen vil blive foretaget i lønningerne for oktober måned 1973 for det berørte personale i Bruxelles og senest i lønningerne for november måned for det berørte personale i Luxembourg.

1 — Ved dom af 5. juni 1973 gav Domstolen Kommissionen medhold og annullerede forordningens artikler 1 til 4 (sag nr. 81/72, Sml. 1973, s. 575).

Denne tilbageholdelse, som foretages med 1/30 af lønnen pr. strejkedag, vil fremkomme på lønsedlen under følgende koder:

.....«

Der fandt herefter faktisk individuelle løntilbageholdelser sted for det meget store antal tjenestemænd ved Kommissionen, der havde deltaget i strejkerne.

2. Sagsøgerne har alle indgivet klage i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2 for at få tilbagebetalt de beløb, som var fratrukket i deres løn.

Da klagerne udtrykkeligt blev afvist af Kommissionen, blev nærværende søgsmål indgivet henholdsvis den 20. juni, 26. juni og 5. juli 1974 og registreret på Domstolens justitskontor henholdsvis den 25. juni, 27. juni og 8. juli 1974.

Ved kendelse af 22. juli 1974 har Domstolen (anden afdeling) besluttet, at de tre søgsmål skal forenes med henblik på sagsbehandlingen og domsafsigelsen.

Skriftvekslingen er afviklet forskriftsmæssigt.

Ved kendelse af 22. januar 1975 har Domstolens anden afdeling i henhold til procesreglementets artikel 95 besluttet at henvise sagen til plenum.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen, beklædt af samtlige medlemmer, besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstand:
- annullation af beslutningen af 21. september 1973 og af de individuelle beslutninger om tilbageholdelse, som Kommissionen traf den 15. oktober 1973, og som medførte, at deres løn for oktober måned, udbetalt den 15. i samme måned, blev beskåret, samt af afvisningen af deres klager,
- som følge heraf dømmes Kommissionen til at betale sagsøgerne de tilbageholdte beløb med renter 6,5 %,
- Kommissionen tilpligtes at bære sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- principalt afvisning,
- subsidiært frifindelse, da søgsmålene savner fornødent grundlag,
- sagsøgerne tilpligtes at bære sagens omkostninger.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

Vedrørende klagens antagelse til realitetsbehandling

1. Vedrørende klagernes antagelse til realitetsbehandling har *Kommissionen* i *svarskriftet* særlig gjort følgende gældende:

a) Vedrørende påstanden om annullation af »beslutningen« af 21. september 1973.

Kommissionen har her anført, at der forud for søgsmålene ikke er indgivet en administrativ klage i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2. De indgivne klager angik kun de individuelle beslutninger om tilbageholdelse. De indeholdt ikke nogen antydning af, at den såkaldte »beslutning« af 21. september 1973 ikke skulle være lovlig. Et søgsmål mod en retsakt, som ikke har været gjort til genstand for en administrativ klage, må imidlertid afvises.

For øvrigt er den såkaldte »beslutning« ikke en retsakt indeholdende et klagepunkt, der kan bevirke, at fristen for et annullationssøgsmål begynder at løbe, fordi det drejer sig om en simpel meddelelse vedrørende formerne for kommende gennemførelse af en tidligere truffet beslutning.

Strengt taget drejer det sig endog om en overflødig foranstaltning, eftersom den ikke er en nødvendig betingelse for, at de individuelle løntilbageholdelser er lovlige. Den retsakt, som ligger til grund for sagen, og som afgiver den nødvendige og tilstrækkelige støtte for de individuelle beslutninger om tilbageholdelse, er beslutningen af 21. marts 1973. Denne beslutning, der efter offentliggørelse den 28. marts 1973 (i telefonavisen) og den 12. april 1973 (i Personaleposten) ikke blev anfægtet af nogen før- fristens udløb, kunne efter den 21. september 1973 ikke længere påklages. I henhold til Domstolens praksis får en retsakt, der kun bekræfter en tidligere retsakt, ikke søgsmålsfristen til at løbe igen.

b) Vedrørende påstanden om annullation af de *individuelle beslutninger om tilbageholdelse.*

Det forekommer ligeledes tvivlsomt, om dette krav kan realitetsbehandles, fordi de ovennævnte beslutninger udelukkende er gennemførelsesforanstaltninger for de generelle beslutninger truffet den 16. december 1970 og 21. marts 1973, mod hvilke der hverken udtrykkeligt eller stiltiende er blevet rejst indsigelse om ulovlighed. Det er imidlertid anerkendt, at det, for at opnå annullation af en individuel retsakt til gennemførelse af en generel retsakt, må kræves, at sagsøgeren rejser en sådan indsigelse om, at den generelle retsakt er ulovlig og fremsætter anbringender med sigte på netop denne retsakt. Domstolen kan ikke, uden at træffe afgørelse ultra petita, ex officio erklære den generelle retsakt for ulovlig, når denne ikke er blevet forelagt til bedømmelse af sagsøgeren selv med støtte i indsigelsen om ulovlighed. Kommissionen konkluderer, at da denne indsigelse ikke er blevet rejst, forekommer intet af de anbringender om ulovlighed, der er gjort gældende mod de individuelle beslutninger fra oktober at kunne lægges til grund, selv om de svarer til de anbringender, der kunne og burde have været påberåbt mod de tilgrundliggende generelle beslutninger.

Hvis derimod beslutningen af 21. marts 1973 ikke antages at være en generel, men en »individuel-kollektiv« akt, idet den retter sig til de strejkende fra december måned 1972, dvs. til en mindre, velafgrænset kreds af tjenestemænd, er beslutningen for de pågældende tjenestemænd en retsakt, mod hvilken der kan anlægges sag. Selv i dette tilfælde er søgsmålene for sent anlagt, idet de tilsigter på ny at anfægte lovligheden af beslutningen fra marts 1973, som er blevet endelig efter udløbet af de i vedtægten fastsatte frister.

c) Vedrørende påstanden om annullation af den *udtrykkelige afvisning af klagerne.*

Disse beslutninger er kun retsakter til bekræftelse af de individuelle foranstaltninger fra oktober 1973. Det følger heraf, at da søgsmålene er rettet mod disse beslutninger, må de afvises, eftersom søgsmålene mod de indledende foranstaltninger ikke kan tages under påkendelse.

2. *Sagsøgerne* har i *replikken* anført følgende anbringender mod disse indsigelser om afvisning:

Søgsmålene er blevet forelagt Domstolen, da den har fuld prøvelsesret til at afgøre enhver tvist mellem Fællesskabet og dets ansatte. Det drejer sig nemlig i første række om en tvist, der angår pengekrav, og som er anlagt mod en af Fællesskabets institutioner af personer, der er omfattet af vedtægten. Domstolen kan derfor tage stilling til, om alle de af Kommissionen anførte retsakter er lovlige, uden at sagsøgerne behøver at nedlægge påstand om deres annullation.

Endvidere er det ikke nødvendigt, at sagsøgerne begærer annullation af den generelle beslutning af 16. december 1970, i hvert fald ikke mere nødvendigt end at begære annullation af beslutningerne af 28. februar og 21. marts 1973. For det første fordi Kommissionen ikke har nogen kompetence til at træffe disse beslutninger. Ifølge EØF-traktatens artikel 212 er det Rådet, der i samarbejde med Kom-

missionen udfærdiger tjenestemandsvedtægten. Imidlertid omtaler den af Rådet udfærdigede tjenestemandsvedtægt ikke strejker og bemyndiger derfor ikke Kommissionen til at træffe detaljerede bestemmelser desangående. Dernæst fordi regler om udøvelse af strejkeretten er et væsentligt element i alle arbejdstageres retsforhold. Det er derfor utænkeligt, at Kommissionen skulle have kompetence til at vedtage bestemmelser om strejkeretten uden at være forpligtet til forudgående forhandling med personalets repræsentanter, som omhandlet i vedtægtens artikel 110. En sådan forhandling har imidlertid ikke fundet sted.

Det følger heraf, at de af Kommissonen anførte beslutninger af 16. december 1970, 28. februar og 21. marts 1973 må antages at være ikke-eksisterende i den betydning, dette begreb har i fransk forvaltningsret.

Ud over disse søgsmålsgrunde om ikke-eksistens har sagsøgerne udtrykkeligt gjort de samme søgsmålsgrunde om ulovlighed gældende mod de tre tidligere beslutninger, som de har påberåbt sig mod de individuelle beslutninger.

Sagsøgerne har i så henseende anført, at Kommissionens holdning har været tvetydig. Først træffer den den 16. december 1970 en beslutning og bekendtgør, at den ikke vil betale løn for strejkedagene, og derefter beslutter den den 28. februar 1973 alligevel at udbetale løn for de tre første strejkedage. Kommissionens indstilling, der kommer til udtryk i sidstnævnte beslutning, afspejler en i det mindste stiltiende billigelse af de strejker, der var blevet udløst mod Rådets beslutning. Den således skabte atmosfære var grunden til, at personalet gik i strejke, idet man følte sig bakket op af Kommissionens holdning. Det lader imidlertid til, at strejken varede længere, end Kommissionen havde ønsket det, hvorfor beslutningen om ikke at ville betale flere strejkedage end de tre første blev truffet.

Kommissionens handlemåde, da den traf beslutningerne, forekommer for øvrigt mærkelig. Uden forudgående samråd med fagforeningerne traf den en første beslutning den 28. februar 1973. Dernæst rådfører den sig med fagforeningerne og træffer så den 21. marts 1973 en ny beslutning, der bekræfter den første. Denne handlemåde fremkaldte en retlig uvished med hensyn til, hvilken af beslutningerne, der faktisk skal betragtes som den afgørende. Sagsøgerne har fremhævet, at Kommissionen ud over de to beslutninger af 28. februar og 21. marts 1973 traf en beslutning den 20. december 1972, hvilket i alt svarer til 4 beslutninger vedrørende én og samme tildragelse, når meddelelsen af 21. september 1973 lægges til.

3. *Kommissionen* har i *duplikken* understreget, at sagsøgerne ikke har anført noget som helst, der med hensyn til »beslutningen« af 21. september 1973 kan anfægte dens påstand om afvisning.

Kommissionen har på sin side bestridt, at den fulde prøvelsesret også hjemler Domstolen bemyndigelse til at tage stilling til lovligheden af retsakter, der ikke er blevet gjort gældende som ulovlige i stævningen. Domstolens pligt til ikke at træffe afgørelse ultra petita gælder, såvel når der er tale om fuld prøvelsesret, som når der foreligger et annullationssøgsmål.

Kommissionens har videre tilbagevist sagsøgernes anbringender om, at dens generelle beslutninger skulle være ikke-eksisterende. Mangelen ikke-eksistens har aldrig kunnet bevirke, at de af den pågældende retsakt berørte personer fritages for at gå til Domstolen for at få ugyldigheden konstateret enten ved et direkte søgsmål eller ved en indsigelse under en anden sag. For øvrigt skulle både denne indsigelse og indsigelsen om ulovligheden af de generelle beslutninger have været anført i replikken og er derfor nye søgsmålsgrunde og indsigelser, som i medfør af procesreglementets artikel 42, stk. 2 ikke må fremføres.

I denne forbindelse har Kommissionen bestridt, at den ikke skulle have haft kompetence til at træffe beslutningerne af de-

cember 1970 og februar-marts 1973. Med støtte i den almindelige retsgrundsætning, der har fundet udtryk i reglen om, at arbejdsydelsen skal være præsteret, og som lå til grund for dens generelle beslutninger af december 1970 og marts 1973, er den i virkeligheden ikke trængt ind på Rådets kompetenceområde, men har tværtimod lovligt gjort brug af den kompetence, som vedtægtens artikel 85 hjemler den overordnede myndighed. Kommissionen har henvist til, at sagsøgerne selv gør gældende, at tilbageholdelsesforanstaltningerne knytter sig til anvendelsen af artikel 85. Derfor konkluderer den, at det ikke er korrekt, når det angives, at de pågældende beslutninger, hvis formål alene var at konstatere, at der under en given forudsætning var sket en fejlagtig udbetaling af vederlag, er behæftet med mangelen ikke-eksistens som følge af udstederens inkompetence.

Hvad angår det nye anbringende om, at de generelle beslutninger i strid med vedtægtens artikel 110 var blevet truffet uden forudgående forhandling med personalets repræsentanter, har Kommissionen særligt gjort gældende, at disse forhandlinger allerede havde fundet sted før vedtagelsen af beslutningen af 16. december 1970. Det samme gælder beslutningen af 21. marts 1973.

Med hensyn til dens angivelige »tvetydige holdning«, der påberåbes af sagsøgerne, har Kommissionen bemærket, at det ikke ses, hvorledes disse indlæg overhovedet skulle vedkomme problemet om sagens antagelse til realitetsbehandling. For øvrigt er det her anførte fuldstændig nyt og har intet at gøre med de anbringender, som er gjort gældende til støtte for sagen. Endelig har Kommissionen bestridt, at de skulle have tilstrækkeligt grundlag.

Vedrørende realiteten

1. *Sagsøgerne* har først henvist til *at* strejken i november og december 1972 var en protest mod en beslutning fra Rådet, som personalet betragtede som ulovlig, *at* Kommissionen delte denne opfattelse, og *at* Domstolen har statueret, at denne opfattelse var velbegrundet.

Videre har de gjort gældende, at beslutningen om tilbageholdelse ikke blot var blevet truffet uden lovhjemmel, men endog i strid med de principper, der er grundfæstet ved tjenestemandsvedtægten.

Tilbageholdelserne er således sket i strid med vedtægtens artikel 85 om tilbagesøgning af fejlagtigt udbetalte beløb, idet det ikke er absolut åbenbart, at udbetalingen af lønnen for strejkedagene skyldtes en fejl.

Der må desuden også tages hensyn til det meget lange tidsrum mellem strejken og tidspunktet for tilbageholdelserne.

Tilbageholdelsen strider også mod principperne i vedtægtens afsnit VI, da ingen af de i artikel 86 opregnede disciplinære sanktioner hjemler beføjelse til at foretage tilbageholdelse ex officio.

Efter den borgerlige rets grundsætninger kan tilgodehavender og andre fordringer kun bringes i modregning, når de kan opgøres, er forfaldne og likvide. I den foreliggende sag er de to sidste betingelser ikke opfyldt.

Ved tilbageholdelsen overtrædes vedtægtens artikel 60, hvor det bestemmes, at en tjenestemands ubeføjede udeblivelse først fradrages i den pågældendes årlige ferie. Da enhver undtagelse fra vedtægtens artikel 62 om retten til vederlag skal være udtrykkelig og således må fortolkes snævert, kan artikel 60 ikke tilsidesættes ved anvendelse af et princip, der angiveligt skulle være en almindelig retsgrundsætning.

Særlig fordi fremgangsmåden efter vedtægtens artikel 110 ikke er blevet anvendt, er Kommissionens foranstaltning udtryk for diskrimination over for dens egne tjenestemænd i forhold til tjene-

stemændene ved de andre institutioner, da disse ikke har foretaget tilbageholdelser.

Endelig har sagsøgerne anført, at »fritagelsen« for dagene 11.-13. december 1972, der omhandles i beslutningen af 20. december, skulle være en straf for de tjenestemænd, der ikke havde fulgt Kommissionens opfordring til at genoptage arbejdet den 14. december. Da det overhovedet ikke er normal administrativ praksis at foretage tilbageholdelser efter en strejke, får disse karakter af en utilstedelig pression mod den frie udøvelse af strejkeretten.

2. I *svarskriftet* har *Kommissionen* på grundlag af en detaljeret sammenlignende undersøgelse af medlemsstaternes ret anført, at det retlige grundlag for tilbageholdelserne — foruden det direkte grundlag i beslutningen af 21. marts 1973 — findes i det almindelige retsprincip, hvorefter der ikke består nogen pligt til at udbetale vederlag til tjenestemændene, når de ikke har præsteret nogen arbejdsydelse, særligt som følge af deltagelse i en fælles arbejdsstandsning. Dette princip gælder undtagelsesfrit i medlemsstaterne. Dette princip, hvad enten det har hjemmel i lov, retspraksis eller blot i administrativ praksis, er meget almindeligt anvendt.

At benytte princippet i tilfælde af udeblivelse ved strejke er anerkendt af retspraksis, selv om det ikke er formuleret konkret i nogen lov med henblik netop på strejke. Efter Kommissionens opfattelse må det være tilladt at tage hensyn til nationale løsninger ved afgørelse af principielle problemer, der ikke omtales i tjenestemandsvedtægten.

Kommissionens hjemmel til at støtte sig på reglen om, at arbejdsydelsen skal være præsteret, er så meget desto klarere, som det af flere eksempler, hentet fra vedtægten eller fra Domstolens praksis, fremgår, at grundlaget for retten til vederlag kun kan findes i det forhold, at arbejdet effektivt skal være udført. Den har særlig henvist til artikel 3, jf. artikel 62, artikel 55 a og artikel 3 i bilag IV a, samt til Domstolens kendelse af 30. november 1972 i sag nr. 75/72 (Recueil 1972, s. 1201).

Hvad angår de forskellige vedtægtsbestemmelser, som sagsøgerne påstår, at Kommissionen har overtrådt, tager denne først og fremmest forbehold over for den fremgangsmåde, sagsøgerne har fulgt, der — i en faktisk situation, som ikke er omhandlet i vedtægten — består i at ville søge den omtalte situations retsvirkninger i skrevne vedtægtsbestemmelser, som pr. definition kun kan regulere forhold beskrevet i vedtægten.

Dette gælder anbringendet om affattelsen af vedtægtens artikel 62. Herudover har Kommissionen gjort gældende, at »andet udtrykkeligt er bestemt« nemlig i vedtægtens artikel 85, der således afgiver hjemmel for tilbageholdelsen i verderlagene.

På samme måde er anbringendet om overtrædelse af vedtægtens artikel 60 irrelevant. Denne bestemmelse vedrører »den ubeføjede udeblivelse« i henhold til artikel 60. Kommissionen, der er opmærksom på de mest almindelige tendenser i medlemsstaternes tjenestemandsret, ønsker ikke principielt at udstede forbud mod sine tjenestemænds strejker og stemple dem som ulovlige. Under hensyn til vedtægtens tavshed ønsker den ikke, for at udfylde dette tomrum, at foreslå en fortolkning, som medfører, at udeblivelse som følge af strejke kun kan være forbudt ved vedtægten.

Hvad angår det anbringende, der er fremsat med støtte i vedtægtens artikel 85, har Kommissionen gjort gældende, at det er indlysende, at der fejlagtigt var sket udbetaling. Den henviser til den almindelige regel om, at arbejdsydelsen skal være præsteret og til den ikke mindre generelle regel, hvorefter strejkende arbejdere ikke har ret til vederlag for strejkedagene. Desuden har den henvist til, at den flere gange havde gjort personalet opmærksom

på reglen om, at der ikke skete betaling for strejkedagene.

I henseende til den kritik, som sagsøgerne har fremført med hensyn til tidsrummet mellem strejken og tilbageholdelserne — en kritik, der forekommer Kommissionen for overfladisk og usammenhængende — har den først anført, at artikel 85 ikke indeholder nogen frist for tilbagesøgningen af fejlagtigt udbetalt beløb, og dernæst, at sagens faktiske omstændigheder (afventen af Domstolens dom i sag nr. 81/72, komplicerede bogholderimæssige beregninger, ferier) gjorde det berettiget, at man valgte at foretage tilbageholdelserne på det pågældende tidspunkt.

Efter Kommissionens formening er det ganske uholdbart at gøre gældende, at betingelserne for modregning af fordringer ikke er til stede. Betingelserne for en sådan fyldestgørelsesmåde er utvivlsomt til stede. Modregningen er for øvrigt foregået på budgetmæssig korrekt måde. I så henseende har den henvist til artikel 22 i finansforordningen af 25. april 1973 vedrørende De europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT nr. L 116/73).

Med hensyn til det anbringende, som er fremsat med støtte i vedtægtens artikel 86, har Kommissionen gjort gældende, at den ikke anså tilbageholdelsen som en sanktion, men som den normale konsekvens af en strejke, hvilket var blevet indskærpet i meddelelsen til personalet af 28. marts 1973.

Til anbringendet om forskelsbehandling mellem Kommissionens og de andre institutioners tjenestemænd har Kommissionen anført, at det pågældende område henhører under hver institutions frie skøn, og at den omstændighed, at de andre institutioner foretrak ikke at foretage tilbageholdelse, ikke kan give dens egen beslutning karakter af diskrimination. Den har handlet fuldt lovligt, og dens handlemåde kan ikke bedømmes som ulovlig med den ene begrundelse, at andre institutioner, særligt af hensigtsmæssigheds grunde, ikke har ment at burde følge dens eksempel. Igen har den for øvrigt i så henseende bemærket, at den ikke efter vedtægtens artikel 110 er kompetent til at vedtage almindelige bestemmelser, som regulerer strejkesituationen, da denne ikke omhandles i nogen vedtægtsbestemmelse.

Med hensyn til det af sagsøgerne fremførte anbringende, hvorefter »fritagelsen« for dagene 11., 12. og 13. december havde til formål at straffe de tjenestemænd, som ikke havde genoptaget arbejdet den 14., ønsker Kommissionen kun at gøre opmærksom på, at den første beslutning blev ændret ved beslutningen af 21. marts 1973 således, at en »fritagelse« blev tilstået for de tre første dage uanset datoen.

Vedrørende sagsøgernes krav om morarenter har Kommissionen først gjort gældende, at sådanne renter først løber fra sagens anlæg, og videre, at det forhold, at der ikke i fællesskabsretten findes noget om eksistensen, lovligheden og satsen af disse renter, under alle omstændigheder er tilstrækkelig begrundelse for, at kravet ikke tages til følge.

3. I *replikken* har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionens ræsonnement på visse punkter er selvmodsigende.

Efter deres opfattelse er beslutningen om at betale for de tre strejkedage uberettiget, dersom man støtter sig på reglen om, at arbejdsydelsen skal være præsteret.

Herudover kan det, når man undersøger lovgivningen om tjenestemandsstrejker i medlemsstaterne, konstateres, at der praktisk talt ingen regler findes herom, men at man anvender de principper, som gælder ved uberettiget udeblivelse. For at være konsekvent skal Kommissionen altså anvende de samme principper på sit personale. Det afslår den imidlertid under påskud af at befinde sig i en faktisk

situation, der ikke er omfattet af vedtægten.

I modsætning hertil har sagsøgerne gjort gældende, at vedtægtens forfattere har haft til hensigt at sidestille strejkedage med ubeføjede udeblivelser. Det er utænkeligt at antage, at forfatterne ikke havde forestillet sig muligheden af, at tjenestemændene kunne strejke. De foranstaltninger, som skal træffes i påkommende tilfælde, kan derfor ikke være dem, som er omhandlet i vedtægten. Når der ikke findes andre bestemmelser, bør strejken sidestilles med en udeblivelse, der ikke er godkendt af den foresatte. Enhver anden fortolkning fører til retlig vilkårlighed. Imidlertid er der ikke tale om, at dette princip kan fortolkes således, at strejke i sig selv er fuldstændig ulovlig og bør udelukkes totalt. Dette ville være en slutning, der hverken er en direkte eller nødvendig følge af sagsøgernes argumentation.

Hvis, som Kommissionen har anerkendt, tilbageholdelsen er en tilbagesøgning af et fejlagtigt udbetalt beløb, må det lægges til grund, at udeblivelsen fandt sted i december måned 1972. Tilbageholdelsen skulle derfor være sket i vederlaget for december 1972 eller senest i vederlaget for januar 1973. En tilbageholdelse i vederlaget for oktober måned 1973 måtte vække tvivl om Kommissionens hensigter. Denne tvivl gjorde det ganske uvist, om Kommissionen var beføjet til at tilbagesøge fejlagtigt udbetalte beløb.

At personaludvalget ikke blev hørt, således som det udtrykkeligt foreskrives ved vedtægtens artikel 110, har i øvrigt nødvendigvis medført, at der skete en forskelsbehandling til skade for Kommissionens tjenestemænd i forhold til de andre institutioners.

Endelig har sagsøgerne anført, at ændringen angående »fritagelsen« for tre dage i beslutningen af 20. december faktisk alene kunne medføre en ændring i situationen for de få tjenestemænd, der var gået i strejke efter de øvrige. Det må herefter antages, at ændringen kun havde til formål at sætte Kommissionen i stand til at forsvare sig mod klagepunktet om magtfordrejning uden for så vidt at fjerne en sådan magtfordrejning. Det er uacceptabelt, at Kommissionen hævder at være kompetent til at regulere strejkeretten og anvender denne kompetence til arbitrært at træffe bestemmelse om, at kun de strejker, den kan anvende til at udøve pression på Rådet, er lovlige.

4. I *duplikken* har *Kommissionen* først gjort gældende, at det er forbavsende, at sagsøgerne mener at kunne anføre »fritagelsen« for tre dage til støtte for deres sag, og at den i hvert fald ikke kan fortolkes som et udsagn om, at reglen om, at arbejdsydelsen skal være præsteret, ikke gælder. En eftergivelse af en del af en fordring har aldrig skabt nogen ret for fordringens debitor til, at hele fordringen eftergives. Det er klart, at den »fritagelse«, der ydes ud fra hensigtsmæssighedsbetragtninger, ikke kan have nogen betydning i en diskussion om, hvorvidt en given adfærd har været lovlig.

Kommissionen har derefter på ny gjort opmærksom på, at de almindelige tendenser i medlemsstaternes nationale ret går i retning af et strejkebegreb, der omfatter en strejke som lovlig og uden disciplinære konsekvenser. Kommissionen finder det uforståeligt, hvorledes sagsøgerne i strid med den generelle udvikling kan hævde, at deres strejkebevægelse bør bedømmes som en ubeføjet udeblivelse, hvortil der ikke er givet samtykke og derfor forbudt ved vedtægten. Vedrørende dette punkt er vedtægten faktisk fuldstændig tavs. Det ville være mod al fornuft at gå imod den praksis, der sædvanligvis følges i de nationale retssystemer, for at udfylde dette tomrum.

Med hensyn til anbringendet i tidsrummet mellem strejken og tilbageholdelsen har Kommissionen i øvrigt gjort opmærksom på, at personalet faktisk lige fra slutningen af marts måned vidste, at en beslutning om at gennemføre en tilbageholdelse var blevet truffet, og at den

ville blive udført, så snart det lange og komplicerede arbejde med at iværksætte den var tilendebragt.

Kommissionen er ikke i stand til at forklare, hvilken betydning og retlig rækkevidde, der skal tillægges sagsøgernes indlæg om de to beslutninger vedrørende »fritagelsen« for de tre strejkedage. Den ser ikke, hvori den påståede sanktionsvirkning eller magtfordrejning, hverken efter den ene eller anden formulering af disse beslutninger, skulle bestå. Den konkluderer, at disse indlæg er rent polemiske og uden interesse i en retlig diskussion.

Sagsøgerne, repræsenteret af advokat J. Hirsch, Bruxelles, og Kommissionen, repræsenteret af sin befuldmægtigede J. Griesmar, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. februar 1975.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. februar 1975.

Præmisser

1 I disse søgsmål, der er anlagt af et antal tjenestemænd ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, er der nedlagt påstand om annulation af Kommissionens beslutninger af 21. september og 15. oktober 1973, hvorefter der blev foretaget tilbageholdelse i tjenestemændenes løn for oktober måned 1973 på grund af deres deltagelse i en strejkeaktion i december 1972;

2 tilbageholdelsen udgjorde 1/30 af månedslønnen pr. strejkedag med undtagelse af en »fritagelse« for tre dage.

Vedrørende formaliteten

3 Kommissionen har principalt nedlagt påstand om sagernes afvisning;

4 hvad angår skrivelsen af 21. september 1973, som sagsøgerne betragter som en beslutning, har Kommissionen gjort gældende, at denne kun er en offentliggørelse af formerne for gennemførelse af dens beslutning af 21. marts 1973 om tilbageholdelse for strejkedagene, og at den i hvert fald ikke har været gjort til genstand for en klage efter tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2;

5 i det omfang, søgsmålene er rettet mod de individuelle beslutninger fra oktober måned 1973, har Kommissionen nedlagt påstand om afvisning, idet disse beslutningerne kun skulle være rene gennemførelsesforanstaltninger til beslutningen af 21. marts 1973 og til en almindelig beslutning af 16. december 1970, hvis lovlighed sagsøgerne ikke formelt har bestridt.

6 Søgsmålenes hovedformål er annullation af de individuelle beslutninger, som er truffet for sagsøgernes vedkommende;

7 når der er tale om den klageadgang, der er hjemlet ved tjenestemandsvedtægtens artikel 91 og i det tilfælde, hvor der foreligger en generel retsakt, der skal iværksættes ved hjælp af en række individuelle beslutninger, som berører alle eller en stor del af tjenestemændene ved en institution, kan tjenestemanden betragtet som enkeltperson ikke berøves retten til at gøre gældende, at denne retsakt er ulovlig, med henblik på at anfægte den individuelle beslutning, der sætter ham i stand til at få sikker viden om, hvorledes og i hvilket omfang hans særlig interesser er berørt;

8 den af Kommissionen rejste indsigelse om sagens afvisning er derfor et forsøg på at lægge en uberettiget hindring i vejen for tjenestemændenes ret til at gøre deres rettigheder gældende ad rettens vej;

9 indsigelsen kan derfor ikke tages til følge.

Vedrørende realiteten

10 Sagsøgerne har bestridt, at den løntilbageholdelse, der blev foretaget på grund af deres deltagelse i strejken i december 1972, er lovlig.

11 Det må først og fremmest undersøges, om en tjenestemand, som har deltaget i en kollektiv arbejdsstandsning, der er betegnet som strejke, som almindelig regel har krav på at oppebære løn, når han ikke har præsteret sin arbejdsydelse;

12 efter et anerkendt princip i medlemsstaternes arbejdsret er der ingen forpligtelse til at udbetale vederlag og løn for strejkedage til deltagerne i strejken;

13 dette princip kan anvendes i forholdet mellem Fællesskabernes institutioner og disses tjenestemænd, således som Kommissionen allerede har konstateret ved en tidligere lejlighed i beslutning af 16. december 1970, hvorefter »det er et selvindlysende princip, at der ikke skal ydes betaling for strejkedage«;

14 en sådan konstatering indeholder på ingen måde en stillingtagen til, om tjenestemændene har strejkeret, ej heller til de regler, der eventuelt skulle gælde for udøvelsen af en sådan ret;

15 skønt visse medlemsstater nægter offentligt ansatte eller visse kategorier deraf ret til at strejke, mens andre anerkender den, indeholder vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fælleskaber intet herom;

16 i den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at konstatere, at den kollektive arbejdsstandsning, i relation til hvilken de omtvistede beslutninger er truffet, af begge parter blev betragtet som et middel til at forsvare tjenestemændenes kollektive interesser og derfor er blevet betegnet som en strejke.

17 Imidlertid har sagsøgerne gjort gældende, at tilbageholdelsen strider mod vedtægtens artikel 60, hvorefter enhver ubeføjet udeblivelse skal fradrages i den pågældendes årlige ferie.

18 Som allerede anført er det ubestridt, at arbejdsstandsningen i december 1972 var en kollektiv aktion foretaget af tjenestemændene til forsvar af deres interesser;

19 det følger heraf, at deltagelsen i strejken falder uden for artikel 60.

20 Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at tilbageholdelsen er uforenelig med vedtægtens afsnit VI om disciplinære sanktioner.

21 Imidlertid blev tilbageholdelsen ikke foretaget som sanktion for en forseelse mod disciplinen, men som en simpel konsekvens af, at der ikke var præsteret nogen arbejdsydelse, hvoraf følger, at bestemmelserne i afsnit VI ikke kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde;

22 den omstændighed, at Kommissionen har tilstået en fritagelse for 3 strejkedage, for hvilke der ikke har været foretaget tilbageholdelse, ændrer intet herved;

23 denne foranstaltning, der blev truffet til gunst for alle de tjenestemænd, som havde deltaget i arbejdsstandsningen uanset tidspunktet for deres udeblivelse,

tog nemlig ikke kun sigte på dem, der ikke havde efterkommet Kommissionens opfordring til personalet om at genoptage arbejdet efter de tre første strejkedage;

24 den kan således ikke antages at være en hverken direkte eller indirekte disciplinær foranstaltning over for dem.

25 Endelig har sagsøgerne gjort gældende, at de er blevet ofre for en forskelsbehandling fra Kommissionens side, fordi tjenestemændene ved de andre fællesskabsinstitutioner ikke er blevet udsat for tilbageholdelse i lønnen på grund af deres deltagelse i strejken.

26 De anfægtede beslutninger kan ikke tilsidesættes, fordi de andre institutioner har afholdt sig fra at træffe foranstaltninger, som de lovligt kunne have truffet.

27 Efter vedtægtens artikel 85 kræves ethvert beløb, der fejlagtigt er udbetalt til en tjenestemand, tilbagebetalt, hvis modtageren har haft kendskab til fejlen, eller denne var så åbenbar, at han burde have kendt den;

28 det følger af det foran anførte, at det var så åbenbart, at der ikke bestod noget krav på løn for strejkedagene, at betingelserne i artikel 85 er opfyldt i den foreliggende sag;

29 da denne artikel ikke fastsætter nogen frist for tilbagesøgningen af fejlagtigt udbetalte beløb, er der ikke hengået så lang tid mellem strejken og løntilbageholdelserne, at det kan berøre gyldigheden af de omtvistede beslutninger;

30 sagsøgte bør derfor frifindes.

Vedrørende sagsomkostningerne

31 Sagsøgerne har ikke fået medhold i deres påstande;

32 i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagsomkostningerne;

efter procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne imidlertid selv de af dem afholdte udgifter i de sager, der er anlagt af Fællesskabets ansatte.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. **Hver af parterne bærer sine omkostninger.**

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco

Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. marts 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI FREMSAT DEN 26. FEBRUAR 1975 [1]

Høje Ret.

I denne sag, hvor jeg skal fremsætte mit forslag til afgørelse, vil jeg, uanset der er rejst indsigelse mod sagens antagelse til realitetsbehandling, straks gå igang med en drøftelse af realiteten.

Ganske vist forudsætter en logisk sagsbehandling, at formalitetsspørgsmålene først undersøges, for kun når de er besvaret, kan Domstolen tage stilling til realiteten. Men i en sag som denne, hvor mere end 500 tjenestemænd ved Kommissionen har forelagt et retsspørgsmål for at

1 — Oversat fra italiensk.