DOMSTOLENS DOM
AF 8. OKTOBER 1974 [1]

Den almindelige Fagforening for personalet ved De europæiske Institutioner mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Sag 18/74

Sammendrag

Tjenestemænd — faglige sammenslutninger — partshabilitet og søgsmålskompetence — græniser

(EØF-traktatens, art. 173, 179; statutten for Domstolen, artikel 37; tjenestemandsvedtægtens art. 24 b, artikel 90, artikel 91)

Den foreningsfrihed, der anerkendes ved tjenestemandsvedtægtens artikel 24 a, indebærer ikke alene ret for tjenestemændene og de ansatte til frit at danne sammenslutninger efter eget valg, men også adgang for disse sammenslutninger til at foretage enhver lovlig handling til forsvar af deres medlemmers faglige interesser, navnlig ved at indbringe sager for retten.

Følgelig er en lovligt dannet faglig sammenslutning berettiget til i medfør af EØF-traktatens art. 173, stk. 2 at indgive annullationssøgsmål imod beslutninger, der i denne bestemmelses forstand retter sig til dem samt til på de i statutten for Domstolen, art. 37 angivne betingelser at intræde i retstvister, der er indbragt for Domstolen.

Derimod kan et direkte søgsmål fra en faglig sammenslutning ikke antages til realitetsbehandling inden for rammen af den procedure med administrative klager og søgsmål, der er indført ved tjenestemandsvedtægtens artikler 90 og 91, som udelukkende er udformet med henblik på individuelle tvister.

I sag nr. 18/74,

DEN ALMINDELIGE FAGFORENING FOR PERSONALET VED DE EUROPÆISKE INSTITUTIONER i Luxembourg, repræsenteret af formanden, M. Metge, bistået af R. Badinter, advokat ved Cour d'Appel i Paris, med valgt adresse i Luxembourg hos advokat J. Welter, IIB, avenue de la Porte-Neuve,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juri-

1 — Processprog: **Fransk.**

diske rådgiver J. Griesmar, med valgt adresse i Luxembourg hos P. Lamoureux, Kommissionens juridiske rådgiver, 4, boulevard Royal,

sagsøgt,

der på nuværende stadium drejer sig om, hvorvidt annullationssøgsmålet vedrørende »Kommissionens beslutning af 21. september 1973 om løntilbageholdelse for oktober og november måned 1973 for de tjenestemænd og andre ansatte ved Kommissionen, som deltog i de strejker, der fandt sted i november og december måned 1972«, kan antages til realitetsbehandling,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene A. M. Donner og M. Sørensen (refererende), dommerne R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: A. Trabucchi
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og parternes anbringender under den skriftlige forhandling kan sammenfattes således,

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Den 30. november om eftermiddagen og den 1. december 1972 gennemførte personalet i De europæiske Fællesskabers institutioner en såkaldt »varslings«-strejke. Denne strejke blev fulgt op af en »egentlig« strejke fra den 11. til den 15. december 1972.

Disse strejker var foranlediget af, at Rådet havde udstedt en forordning om lønforhøjelser med henblik på forøgelse af købekraften uden at følge Kommissionens forslag, som havde anvendt de kriterier, der var fastlagt i Rådets beslutning af 20. og 21. marts 1972.

Den 28. marts 1973 blev der over telefonavisen udsendt følgende meddelelse fra hr. Borschette, det medlem af Kom-

missionen, som varetager personalets forhold:

»Jeg vil gerne informere Kommissionens personale om, at Kommissionen i sit møde den 21. marts har besluttet at lade foranstalte en tilbageholdelse i lønnen til de tjenestemænd, som deltog i de strejker, der fandt sted i december foregående år.

Vedrørende denne beslutning vil jeg gerne give Dem visse forklaringer og delagtiggøre Dem i nogle betragtninger af generel karakter. Opmærksomheden henledes først på, at Kommissionen allerede den 16. december 1970 besluttede, at ikke-betaling for strejkedage er et naturligt princip, som falder ind under Kommissionens ansvar.

For så vidt angår strejkerne i december måned 1972 var princippet om at foranstalte en tilbageholdelse i lønnen for første gang blevet fastslået af den foregående Kommission i dennes møde den 20. december. Herefter gav Kommissionen i sit møde den 25. januar 1973 de nødvendige instruktioner til sin generalsekretær om, at han sammen med repræsentanterne for de andre institutioner skulle søge at nå til en fælles stilling vedrørende de tilbageholdelser, der skulle foretages.

Under hensyn til resultatet af denne udveksling af synspunkter besluttede Kommissionen i 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.

Den 1. marts 1973 havde jeg møde med fagforeningerne og de faglige sammenslutninger for at delagtiggøre dem i den forhandling, som Kommissionen har ført om dette emne. Og den 7. marts havde formanden, hr. Ortoli, og jeg, efter at have oplyst Kommissionen om resultatet af mødet med CLOSP, et andet møde med personalets repræsentanter.

Kommissionen har efter dette møde efter at være blevet informeret herom bekræftet sin tidligere beslutning og har pålagt generaldirektoratet for personale og administration at foranstalte tilbageholdelse i lønnen til de tjenestemænd og øvrige ansatte, som har deltaget i denne strejke.

Denne beslutning er blevet meddelt repræsentanterne for personalets fagforeninger og faglige sammenslutninger.

. . . . . «

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 hr. Borschette den 28. marts 1973.

Da arbejder 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.

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

. . . . . «

2. Sagsøgeren har den 19. oktober 1973 indgivet klage i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stykke 2 for at få annulleret »Kommissionens beslutning vedrørende en tilbageholdelse for 3½ dag i lønningerne for oktober måned 1973 . . .«. Klagen er underskrevet af den sagsøgende organisations formand og generalsekretær.

3. Da der ikke blev svaret på klagen, er nærværende søgsmål indgivet den 5. marts 1974 og registeret på Domstolens justitskontor den 6. marts 1974. Sagsøgeren, der mener, at det er ubestrideligt, at hans sag kan antages til realitetsbehandling, har anmodet Domstolen om »at annullere beslutningen af 21. september 1973, hvorved Kommissionen foranstaltede en tilbageholdelse i lønnen for månederne oktober eller november 1973 for de af Kommissionens tjenestemænd og øvrige ansatte, som deltog i strejkerne i månederne november og december 1972«. Klagen er navnlig begrundet i den tøven og manglende præcision, som præger Kommissionens adfærd, foranstaltningens sene iværksættelse, manglende hjemmel for beslutningen, den omstændighed, at den i anledning af strejken anvendte metode ikke er i overensstemmelse med tjenestemandsvedtægtens artikler 60 og 86, det retstridige i den metode, som blev anvendt for at konstatere tjenestemændenes fravær fra deres poster, og tilbageholdelsesforanstaltningens diskriminerende karakter, idet den kun omfatter Kommissionens tjenestemænd, selv om strejken ligeledes vedrørte Rådets, Parlamentets og Domstolens personale.

4. Kommissionen har ved indlæg af 5. april 1974 rejst indsigelse mod sagens antagelse til realitetsbehandling og har ifølge artikel 91 i procesreglementet anmodet Domstolen om at træffe afgørelse om denne indsigelse uden at behandle sagen i realiteten.

Sagsøgeren har nedlagt påstand om afvisning af den rejste indsigelse.

5. Ved kendelse af 20. marts 1974 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 åbne den mundtlige forhandling vedrørende indsigelsen uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender vedrørende klagens antagelse til realitetsbehandling

A — 1. *Kommissionen* undersøger først sagsøgerens partshabilitet, og den slutter, at sagsøgeren ikke har partshabilitet, og at klagen følgelig ikke kan antages til realitetsbehandling.

a) Kommissionen konstaterer, at fagforeningen ifølge den nationale luxembourgse ret, som gælder for dens oprettelse, ikke har egenskab af juridisk person i henhold til loven.

Den henviser til, at den sagsøgende forening — hvis vedtægter er blevet offentliggjort i Récueil spécial du Mémorial Luxembourgeois, som indeholder de ved lov af 21. april 1928 foreskrevne oplysninger om de foreninger, som ikke har gevinst for øje — har tilkendegivet sin vilje til at udgøre en ASBL efter luxembourgsk ret. Kommissionen konstaterer imidlertid efter en dybtgående undersøgelse, at sagsøgeren hverken før eller efter offentliggørelsen af sine sidste vedtægter i le Mémorial af 26. november 1973 opfylder betingelserne for at få status som juridisk person, således som disse betingelser er formuleret i den luxembourgske lov. Kommissionen henviser især til undladelserne vedrørende de i artiklerne 2, 3, 9 og 11 i 1928-loven foreskrevne meddelelser og formskrifter.

Kommissionens konklusion er, at den sagsøgende fagforening ikke kan anlægge sag for den luxembourgske civildommer. Ligesom det i sammenlignende international privatret er anerkendt, at personretlige stilling og handleevne reguleres af den pågældendes personalstatut, forholder det sig på samme, måde ved fremmede domstole, og efter Kommissionens mening bør det så meget mere forholde sig således, hvor Fællesskabets ufravigelige retsgrundsætninger er gældende. Kommissionen finder ikke i nogen fællesskabsretlig tekst udtrykkelige eller antydningsvise henvisninger til en anden

løsning. Og intetsteds i Domstolens retspraksis finder den støtte for at antage, at Domstolen er parat til at se bort fra den nationale lov, der gælder på sammenslutningens hjemsted, og til at anerkende denne sidstnævnte som juridisk person, når dens egen nationale lov nægter dette.

b) Kommissionen henviser endvidere til, at forvaltningsdomstolenes praksis undertiden afslører, at »faktiske« sammenslutninger, som ikke er juridiske personer, undertiden kan anlægge sag. De besidder i disse tilfælde en ved lov anerkendt processuel handleevne inden for velafgrænsede områder. Imidlertid er det almindeligt anerkendt, at denne handleevne har en ganske særlig karakter og må fortolkes restriktivt.

Kommissionen undersøger i denne forbindelse de oprindelige medlemsstaters retssystemer og især den luxembourgske ret. Den henviser især til den luxembourgske lov af 12. juni 1965 om de kollektive arbejdsaftaler, som arbejdernes og funktionærernes fagforeninger kan være deltagere i, ifølge hvilken lov disse organisationer »uden- og indenretsligt kan gøre alle de retskrav gældende, som udspringer af denne overenskomst til fordel for deres medlemmer, uden at skulle bevise tistedeværelsen af et mandat fra den pågældende, under forudsætning af at denne er blevet underrettet herom og ikke har modsat sig det«. Imidlertid påpeger Kommissionen at denne ved lov anerkendte processuele handleevne skal forstås indskrænkende. Da det drejer sig om sammenslutninger, som ikke er juridiske personer, er de udtrykkeligt nægtet almindelig søgsmålsret på andre områder.

Kommissionen undersøger fællesskabsretten og slutter, at den sagsøgende fagforening ikke besidder en ved lov anerkendt processuel handleevne, som giver den beføjelse til at anlægge et direkte søgsmål. Den henviser især til, at Domstolen — som efter ordlyden i EF-traktatens artikel 179 har »kompetence til at afgøre alle tvister mellem Fællesskabet og dets ansatte med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i vedtægten for dets tjenestemænd« — i nævnte vedtægt (artikel 91) finder grænserne for denne kompetence — den er kun kompetent i så henseende, hvis sagsøgeren er en »person« nævnt i vedtægten, og hvis den for Domstolen indbragte akt er en »akt, der indeholder et klagepunkt imod denne person«.

Selv om den sagsøgende fagforening er omfattet af vedtægten (artikel 24a) som en faglig sammenslutning, som den sagsøgtes ansatte kan tilslutte sig, er dens egen retsstilling imidlertid ingenlunde præciseret i vedtægten. Denne er for foreningen ikke en kilde til forpligtelser eller rettigheder, hvis tilsidesættelse udgør klagepunkter og kan indbringes for Domstolen som en akt, der indeholder et klagepunkt imod en i vedtægten nævnt person.

Kommissionen gør i øvrigt gældende, at Rådets formelle vilje som lovgivningsinstans at nægte fagforeningerne ret til at anlægge sag i vedtægtsmæssige spørgsmål, er påvist ved dets nægtelse af at antage en af Europa-Parlamentet forslået ændring af artikel 24a i tjenestemandsvedtægten med følgende indhold; »Når der for Domstolen indbringes en sag mellem Fællesskabet og en af de i nærværende forordning nævnte personer, kan den fagforening eller faglige sammenslutning, som denne person tilhører, intervenere i sagen, hvis personalets almindelige interesser berettiger denne intervention».

c) Kommissionen spørger sluttelig, om sagsøger, på basis af teorien om den juridiske persons faktiske eksistens, ad domstolsvejen kan kræve ligestilling mellem sin egen og retlig konstituerede juridiske personers situation. Den mener, at en oversigt over sammenlignende (belgisk og fransk) ret ikke ville være uden interesse for bedre at bestemme rækkevidden af den stilling, som Domstolen før har indtaget i denne forbindelse.

Efter Kommissionens mening er det sikkert, at den sagsøgende fagforening ikke kan anlægge sag for den belgiske dom-

mer. Den sagsøgende fagforening kan ikke i højere grad end i belgisk ret anlægge sag for den franske dommer, som over for den sagsøgende forening ville gøre gældende, at den ikke ifølge dens egen grundlæggende lovgivning er en juridisk person. Kommissionen undersøger navnlig Cour de Cassation domme af 28. januar 1954 (D. 1954 J. 217) og af 25. januar 1965 (Droit social 1965, side 508). Den sidstnævnte frakender en fagforening, som ikke har indleveret sine vedtægter, egenskaben af juridisk person og hermed dens mulighed for at optræde som part for at få annuleret valgene til personaleudvalget, og den førstnævnte har ikke den absolutte rækkevidde, som man har tillaget den. For at bekræfte, at de faglige klubber (»comités d'établissement«), som er indført ved dekret af 22. februar 1945, er juridiske personer, støtter Cour de Cassation sig på den omstændighed, at loven selv har overdraget klubben (»comité de gestion«) kollektive interesser, at den inden for en mere snæver ramme har givet den de samme forretningsområder, som Fællesklubben (»comité d'entreprise«), og at den således stiltiende har anerkendt den som juridisk person.

Kommissionen undersøger Domstolens retspraksis, navnlig kendelserne af 24. oktober 1962 i sagerne nr. 16 og 17/62 (Recueil 1962, s. 939), af 14. november 1964 i sag nr. 15/63 (Recueil 1964, s. 100) og af 11. december 1973 i sagerne 41/73 ff. (Samling 1973, 1465). Den gør gældende, at ét er at prøve, om intervenienten godtgør »at have en berettiget interesse i afgørelsen af en . . . indbragt retstvist« ifølge ordlyden af artikel 37 i statutten for EØF-Domstolen, noget andet at prøve, om den anfægtede retsakt i hovedsagen »umiddelbart og individuelt« angår den sammenslutning, som er sagsøger i hovedsagen, eller »umiddelbart berører« dennes egen retstilling.

I øvrigt er der efter Kommissionens mening grund til at understrege, at Domstolen — i de få sager i hvilke den har besluttet at anerkende intervention fra sammenslutninger, som ikke formelt er anerkendt som juridiske personer — har stået over for sammenslutninger, som var skabt med hjemmel i loven, og over for hvilke lovgivers tavshed, for så vidt angår spørgsmålet, om loven havde anerkendt dem som juridiske personer, i hvert tilfælde ikke gjorde det muligt at slutte, at dette formelt var nægtet dem ved loven.

2. Kommissionen fremfører herefter generelle grunde til, at sagen bør afvises.

a) Den gør gældende, at klagen for så vidt den er indgivet med hjemmel i EØF-traktatens artikel 173, må afvises af flere grunde.

Som første grund henviser den til, at klagen, da den er indgivet den 6. marts 1974 mod en såkaldt »beslutning fra Kommissionen« af 21. september 1973, er indgivet for sent.

Som anden grund gør den gældende, at klagen så meget des mere er indgivet for sent, som den er rettet mod en retsakt, som hovedsageligt kun har den betydning, at den bekræfter en forudgående beslutning, udsendt den 28. marts 1973, hvorefter strejken i november-december 1972 skulle give anledning til en tilbageholdelse i lønnen. De »nye omstændigheder«, som forekommer i meddelelsen af september 1973, kan ikke — da de har karakter af simple generelle gennemførelsesforanstaltninger for en tidligere uanfægtelig beslutning og udelukkende varsler de fremtidige gennemførelsesmåder af den nævnte beslutning — være genstand for et søgsmål.

Som tredje grund til, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling, gør Kommissionen gældende, at sagsøgeren i strid med kravene i artikel 173, dels ikke er den anfægtede beslutnings adressat og dels ikke berøres »umiddelbart og individuelt« af denne.

Som fjerde grund fremdrager Kommissionen spørgsmålet, om den sagsøgende forening, da den er repræsenteret af sin formand, er repræsenteret af et organ, som er vedtægtsmæssigt kvalificeret. Der kan være tvivl i så henseende, hvis man tager i betragtning, at det ifølge ordlyden af artikel 9 II i den sagsøgende forenings

vedtægter er dens forretningsudvalg, som »alene sikrer dens repræsentation af sine medlemmer udadtil og i alle retlige forhold«. Det kunne følge heraf, at den beføjelse, som fagforeningens formand på egen hånd har givet til sin advokat med henblik på at repræsentere fagforeningen for retten, må anses som ikke hidrørende fra det hertil kompetente organ.

b) Efter Kommissionens mening kan klagen heller ikke, for så vidt den er indgivet med hjemmel i artikel 91 i tjenestemandsvedtægten, antages til realitetsbehandling. Den gør gældende, at de ovennævnte afvisningsgrunde også har værdi her.

Den gør desuden gældende, at søgsmålet bør afvises, fordi der ikke er gået en udenretlig klage forud, gyldigt indgivet i sagsøgerens navn ifølge artikel 90, stk. 2 i vedtægten Den henviser til den omstændighed, at klagen ikke er indgivet af forretningsudvalget, som ifølge vedtægten er kompetent.

3. Kommissionen undersøger herefter »sagsøgerens søgsmålskompetence i sagen af kollektiv interesse: de stillede betingelser for, at hans søgsmålsinteresse kan anerkendes«.

Den undersøger især fransk retspraksis, hvortil sagsøgeren alene har henvist. Den minder om, at fransk retspraksis i adskillige årtier har udviklet sig på basis af en situation, som er reguleret og afklaret af lovgiver, der på dette område for fagforeningssøgsmål har valgt særligt liberale løsninger. I øvrigt ville det selv ud fra de franske løsninger ikke være sikkert, at den nærværende klage kunne antages til realitetsbehandling efter krav, som i retspraksis opstilles for anerkendelse af søgsmålskompetence.

For så vidt angår betingelserne for, at et annullationssøgsmål kan antages til realitetsbehandling ved Domstolen, bemærker Kommissionen, at forfatterne af EØF-traktaten har krævet, at sagsøgeren er beslutningens adressat, eller at han berøres umiddelbart eller individuelt af en beslutning, der er udformet som en beslutning rettet til en anden person (artikel 173 EØF). Den henviser til dommen Plaumann (sag nr. 25/62, Recueil 1963, s. 197), hvori begrebet »individuelt berørt« sagsøger er blevet særligt afgrænset, og den slutter, at sagsøgeren ikke til støtte for sit annullationssøgsmål har godtgjort, at han har den egenskab, der kræves ifølge traktatens artikel 173.

Han har heller ikke godtgjort, at han opfylder betingelserne for at indgive klage i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 91: den påklagede retsakt påvirker på ingen måde »umiddelbart« hans egen retsstilling og gør navnlig intet indgreb i hans rettigheder eller beføjelser. Ifølge Domstolen kan der imidlertid klages over en retsakt, som indeholder et klagepunkt, defineret som en retsakt, som umiddelbart påvirker en bestemt retsstilling.

B — *Fagforeningen* gør gældende, at Kommissionens argumentation fører til skabelse af en reaktionær fællesskabsret. Reaktionær ikke blot i henseende til principperne i den internationale ret men også i henseende til den nationale ret, som i højere og højere grad anerkender organisationernes partshabilitet, i det mindste for at gøre det muligt for dem at opfylde deres hovedopgave: at forsvare deres medlemmers faglige interesser.

Fagforeningen henviser til, at fællesskabsretten, selv om den har anerkendt eksistensen af faglige sammenslutninger, endnu ikke har præciseret disses retsstilling. Denne forsømmelse har imidlertid haft som paradoksal følge, at Fællesskabsretlige fagforeninger skal oprettes i overensstemmelse med de nationale love, selv om disse fagforeninger kun har forbindelse med institutionerne, selv om stridsspørgsmål vedrørende arbejdsforhold udelukkende kan behandles af Domstolen, og selv om det følgelig kun vil være fællesskabsret, som finder anvendelse.

Fagforeningen understreger, at fællesskabsretten udtrykkeligt tilstår tjenestemændene foreningsfrihed. Den vedtægtsmæssige myndighed har ved artikel 24 og i vedtægten anerkendt eksistensen af fag-

foreninger og dermed lovligheden af deres virke. Denne tekst sikrer lovligheden af fagforeningsvirksomheden. Imidlertid er partshabiliteten med henblik på at forsvare deres medlemmers faglige interesser et af særkendetegnene ved fagforeningsvirksomheden.

1. Fagforeningen undersøger først spørgsmålet om sin partshabilitet.

a) Den gør gældende, at Rådets afslag på at underskrive Europa-Parlamentets ovennævnte forslag, er blevet fortolket ukorrekt af Kommissionen. Rådet modsatte sig ikke fagforeningens interventionsret men muligheden for, at denne ret gives af en anden myndighed end domsmyndigheden.

b) Efter at have understreget, at nærværende klage er indgivet med hjemmel i tjenestemandsvedtægtens artikel 90 og 91, henviser fagforeningen til, at en klage til Domstolen ifølge artikel 91 skal rettes mod Fællesskabet af en af de i vedtægten nævnte personer. Det er således nødvendigt, at Fællesskabet er part i tvisten, og at den anden part er nævnt i vedtægten. Disse to betingelser er opfyldt. Fagforeningen gør gældende, at det er tilstrækkeligt, at sagsøgeren er omtalt i vedtægten. Omtalen af fagforeningerne i artikel 24 a i vedtægten indebærer nødvendigvis eksistensen af fagforeninger og muligheden for, at de kan udøve dens særlige opgave.

Den tredje betingelse er, at sagsøgeren er »en person«. Efter fagforeningens mening skal dette udtryk opfattes så vidt som muligt. Den henviser til Domstolens praksis vedrørende ordene »alle andre personer« i artikel 37 i statutten for Domstolen.

c) Fagforeningen påviser imidlertid, før den undersøger de forskellige opfattelser vedrørende fortolkningen af dette begreb, at man ikke ved bedømmelsen af dens partshabilitet kan henvise til den luxembourgske lovgivning.Hvis dette princip var anerkendt inden for fællesskabsretten, ville Domstolen være forpligtet til at foretage en fortolkning af den nationale ret. Ydermere hviler Kommissionens opfattelse på principper, der er udledt af den sammenlignende internationale privatret om udlændinges stilling. Fagforeningen finder denne opfattelse, som betragter Luxembourg og dets statsborgere som »udlændinge« i relation til det Europæiske økonomiske Fællesskab, usædvanlig. Kort sagt, fra det øjeblik, hvor det anerkendes, at de internationale tjenestemænds foreningsret bør beskyttes, og fra det øjeblik, hvor det står fast, at det er de internationale forvaltningsdomstole, som udarbejder de regler, som skal gælde for de internationale offentlige hverv, må Domstolen anerkende organisationen som en »kommunitær person« og følgelig dens partshabilitet inden for Fællesskabets ramme.

Fagforeningen gør i øvrigt gældende, at den luxembourgske lov under alle omstændigheder anerkender den som jurisdisk person. Den henviser til en skrivelse af 22. juli 1971 fra det luxembourgske justitsministerium, hvoraf det fremgår, at le Syndicat Général er lovligt konstitueret ifølge luxembourgsk lov. Man må faktisk tage loven af 10. februar 1958, hvorved Luxembourg tiltrådte ILO-konventionen nr. 87 vedrørende fagforeningsfriheden og beskyttelsen af fagforeningsretten, i betragtning. Denne konvention, som udstrækker sig til de offentligt ansatte tjenestemænd, bestemmer i sin artikel 7, at anerkendelsen af fagforeninger som juridiske personer ikke kan underkastes betingelser, som kan bestride arbejdstageres og arbejdsgiveres ret til frit at oprette faglige foreninger og disse foreningers ret til at udøve deres virke.

d) Fagforeningen undersøger herefter den første af de to mulige opfattelser vedrørende fortolkningen af begrebet »person« i artikel 91, nemlig at partshabiliteten er betinget af anerkendelsen som juridisk person eller af, at de grundlæggende betingelser herfor er opfyldt.

Den henviser først til kravene i ILO-konventionen nr. 87, som binder Domstolen; den finder, at det forhold, at anerkendel-

se som juridisk person er betinget af anerkendelse efter luxembourgsk ret, og at anerkendelse som juridisk person kun kan ske ved lov, udgør en hindring for anerkendelsen som juridisk person.

Fagforeningen gør yderligere gældende, at disse to betingelser ikke har nogen hjemmel. Den påviser også, at fællesskabsmyndighederne ved forskellige restakter og meddelelser udtrykkeligt har anerkendt den som en gyldig forhandlingspartner.

Fagforeningen gør gældende, at grundsætningen »ingen personlighed uden lov« oftere og oftere kommer til kort, såvel i retspraksis som i teorien. Den understreger blandt andet, at Kommissionens fortolkning af den franske Cour de Cassations dom af 1954 ikke er forsvarlig, og at den af Kommissionen omtalte dom af februar 1965 fra nævnte ret ikke af den franske teori er blevet betragtet som et omslag i retspraksis.

Den juridiske personlighed kan således anerkendes af Domstolen i mangel af en anerkendelse i lovgivningen. Imidlertid betyder dette ikke, at en hvilken som helst sammenslutning kan anerkendes som juridisk person. Det er vigtigt, at tre nødvendige, men tilstrækkelige, betingelser er opfyldt, nemlig: interesser, som er lovlige og følgelig bør beskyttes socialt og anerkendes retligt; et vist bånd mellem disse interesser, som gør det muligt at henføre dem til et og samme retssubjekt, således at de tilstræber at opnå det samme mål ved de samme midler; en mulighed for at udtrykke, hvad disse interesser kræver til opnåelsen af deres mål. Disse betingelser er de grundlæggende elementer i den juridiske personlighed. Den sagsøgende fagforening hævder, efter en analyse af sin opbygning og sine vedtægter, at den besidder disse elementer i den juridiske personlighed. Den gør desuden gældende, at dens repræsentationsevne ikke kan bestrides, bl. a. fordi den er den ældste og vigtigste af de europæiske tjenestemænds fagforeninger i Luxembourg.

e) Fagforeningen undersøger derefter den antagelse, at partshabiliteten ikke er underkastet nogen særskilt betingelse for så vidt angår sagsøgerens person. Den gør især gældende, at vedtægtens artikel 91 ikke udtrykkeligt kræver, at de »personer«, som den nævner, nødvendigvis skal være juridiske personer, og at fagforeninger uden juridisk personlighed i størsteparten af staterne inden for Fællesskabet har partshabilitet, når det drejer sig om søgsmål, der har et »socialt« sigte, som vedrører arbejdsforholdene. Denne »begrænsede« personlighed finder sin berettigelse i den omstændighed, at det er uomgængeligt nødvendigt, at fagforeningerne, hvis vigtigste opgave er at forsvare deres medlemmers faglige interesser, får mulighed for at gennemføre denne opgave.

Partshabiliteten bør ligeledes tillægges den sagsøgende fagforening ud fra den omstændighed, at den af Fællesskabet betragtes som en gyldig forhandlingspartner. Domstolen ville indtage en paradoksal stilling, hvis den retligt nægtede en fagforeningseksistens, som er faktisk anerkendt.

2. Fagforeningen undersøger derefter muligheden for sagens antagelse til realitetsbehandling under hensyn til rækkevidden af den pågældende retsakt, og den henviser til, at klagen ifølge ordlyden i vedtægtens artikel 91 skal vedrøre lovligheden af en akt, der indeholder et klagepunkt. Den afviser Kommissionens fortolkning af dette begreb og gør under henvisning til generaladvokatens forslag til afgørelse i sag nr. 35/72 (Kley mod Kommissionen, Samling 1973, s. 693) gældende, at begrebet er:

— et begreb af processuel karakter,

— der fungere som et filter udelukkende med hensyn til sagsanlæggenes antagelse til realitetsbehandling,

— og som blot forudsætter en forudgående undersøgelse af tjenestemandens interesse i søgsmålet,

— hvilken interesse skal være værdig til retlig beskyttelse, for at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling.

Selv om det imidlertid krævedes, at den påklagede beslutning »direkte berører [fagforeningens] egen juridiske person«, er denne betingelse ikke i den foreliggende sag en hindring for, at klagen kan antages til realitetsbehandling.

Det er ubestrideligt, at afgørelsen er af en sådan art, at den kan påvirke udøvelsen af strejkeretten, hvorfor den sagsøgende fagforening umiddelbart krænkes »personligt« i sine foreningsmæssige og faglige friheder.

Imidlertid må man ikke gøre en klages antagelse til realitetsbehandling afhængig af, at der sker et angreb på en subjektiv ret. Fagforeningen konkluderer ud fra en undersøgelse af de forskellige medlemsstaters retssystemer, at fagforeningerne i størsteparten af staterne i Fællesskabet kan anlægge sag, når det drejer sig om en kollektiv interesse. I den foreliggende sag drejer det sig om at vurdere indvirkningerne af en kollektiv arbejdsstandsning på beregningen af tjenestemændenes løn, altså om omfanget og rækkevidden af en fundamentel kollektiv ret.

Fagforeningen henviser i øvrigt til fransk og belgisk retspraksis, som klart har udtalt sig til fordel for, at fagforeningssøgsmål mod beslutninger kan antages til realitetsbehandling, selv om beslutningerne kun vedrører en del af medlemmerne.

Endelig henviser fagforeningen til, at den påklagede beslutning vil berøre 2 600 tjenestemænd.

Selv om den påklagede akt imidlertid er en individuel beslutning, vil dette ikke medføre, at fransk og belgisk restspraksis vil være mindre tilbøjelige til at antage fagforeningens sag til realitetsbehandling, da denne akt kan påvirke hele personalets retsstilling. Fagforeningen henviser bl.a. til en dom af 12. juli 1967 fra det belgiske Conseil d'Etat, som har opstillet det princip, at »en myndighedsbeslutning — selv om den er af individuel karakter — dog ikke blot kan krænke de individuelle, men tilmed en hel gruppes kollektive interesser; det er i denne forbindelse tilstrækkeligt, at akten er egnet til sikkert i fremtiden at indvirke på flere ikke-identificerbare personer, som er en del af gruppen«.

3. Fagforeningen undersøger herefter klagens antagelse til realitetsbehandling under hensyn til fællesskabsrettens øvrige krav. Den foretager denne undersøgelse inden for rammen af tjenestemandsvedtægtens artikler 90 og 91.

a) Fagforeningen gør gældende, at Kommisisonen ikke har ret i, at beslutningen af 21. september 1973 ikke kan være genstand for en klage, fordi den begrænser sig til at bekræfte en tidligere den 28. marts 1973 udsendt retsakt. Formålet med denne var at informere om, at Kommissionen havde vedtaget princippet om en tilbageholdelse. Gennemførelsesakten fremkom først seks måneder senere. Hvordan har Kommissionens personale imidlertid i meddelelsen af 28. marts kunne se andet end »en mere eller mindre reel trussel«? Fagforeningen henviser til, at sådanne foranstaltninger allerede flere gange var blevet bebudet, f.eks. i december 1970 og i december 1972, uden nogen sinde at blive iværksat effektivt. For at en klage kan antages til realitetsbehandling er det ikke tilstrækkeligt, at man føler sig truet af en eventuel beslutning, det kræves, at man faktisk berøres af en aktuel beslutning.

I øvrigt skal beslutningen af 21. september vurderes i sin helhed. Fagforeningen gør gældende, at det er de til den nævnte beslutning knyttede nøjere oplysninger for så vidt angår dens gennemførelsesmåder, som har givet den dens nuværende karakter. Fagforeningen understreger desuden, at den særligt har protesteret mod en tilbageholdelse i lønnen, som — således som det er præciseret i beslutningen — skulle ske i oktober og november måned 1973, altså næsten et år efter strejkerne.

b) For så vidt angår problemet om fagforeningens repræsentationsevne erkender den, at søgsmålet skulle have været indgivet i fagforeningens navn såvel ved dens formand som ved dens generalse-

kretær. Imidlertid er det et princip i processen, at godkendelsen af en retsakt, som er fejlagtigt tilblevet, er mulig på betingelse af, at den sker »i rette tid«, dvs., såfremt søgsmålskompetencen er afhængig af en forud fastsat frist, før udløbet af denne frist. I den foreliggende sag er denne godkendelse sket. Rent faktisk har formanden og generalsekretæren for fagforeningen i erklæringen af 22. april 1974 bekræftet, »at på ethvert tidspunkt og under hele den procedure, som sluttelig har ført til indlevering af den stævning, hvorved De europæiske Fællesskabers Domstol anmodes om at tage spørgsmålet op til behandling, har vor fagforenings forretningsudvalg enstemmigt godkendt de handlinger, som dets formand har foretaget«.

For så vidt angår den klage, der gik forud for søgsmålet, og som var underskrevet af formanden og generalsekretæren for fagforeningen, er den enstemmigt blevet godkendt af forretningsudvalget. I øvrigt har Kommisisonen ikke i sin udtrykkelige afvisningsbeslutning anført, at klagen ikke kunne behandles.

Under den mundtlige forhandling den 2. juli 1974 har parterne uddybet de under skriftvekslingen fremsatte anbringender.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 10. juli 1974.

Præmisser

1 Ved klage indgivet den 6. marts 1974 har Den almindelige Fagforening for Personalet ved De europæiske Institutioner anmodet Domstolen om at annullere en beslutning af 21. september 1973, hvorved Kommissionen foranstaltede en tilbageholdelse i lønnen for de af Kommissionens tjenestemænd og øvrige ansatte, som deltog i strejkerne i november og december 1972;

2 sagsøgeren, der indgav søgsmålet med hjemmel i tjenestemandsvedtægtens artikel 91 og EØF-traktatens artikel 173, har under sagen afstået fra at påberåbe sig den sidstnævnte bestemmelse;

3 Kommissionen, der er sagsøgt, har ved skriftligt indlæg af 5. april 1974 rejst indsigelse om sagens afvisning, hvilket den har anmodet Domstolen om at tage stilling til inden behandlingen af sagen i realiteten.

4 Kommissionen gør først og fremmest gældende, at den sagsøgende fagforening ikke har partshabilitet.

5 I henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 24 a har tjenestemændene foreningsfrihed og kan især være medlemmer af fagforeninger eller faglige sammenslutninger af europæiske tjenestemænd;

6 den sagsøgende forening er en sammenslutning, der omfatter et betydeligt antal tjenestemænd og ansatte ved de i Luxembourg beliggende fællesskabsinstitutioner og -organer, og der er ikke grund til at betvivle dens repræsentative karakter;

7 i henhold til dens love er den opbygget således, at den besidder tilstrækkelig selvstændighed til at kunne handle som en ansvarlig enhed i retlige forhold;

8 Kommissionen har anerkendt den som berettiget til at deltage i forhandlinger vedrørende problemer, der berører personalets kollektive interesser;

9 man kan derfor ikke nægte den sagsøgende forening partshabilitet.

10 Den foreningsfrihed, der anerkendes ved tjenestemandsvedtægtens artikel 24 a, indebærer i henhold til almindelige arbejdsretlige principper ikke alene ret for tjenestemændene og de ansatte til frit at danne sammenslutninger efter valg, men også adgang for disse sammenslutninger til at foretage enhver lovlig handling til forsvar af deres medlemmers faglige interesser;

11 indbringelse af en sag for retten udgør et af de midler, som disse sammenslutninger råder over;

12 inden for Fællesskabets retssystem er udøvelsen af denne ret imidlertid undergivet de betingelser, der er fastsat i bestemmelserne om de retsmidler, der hjemles i traktaterne om oprettelse af Fællesskaberne;

13 en lovligt dannet faglig sammenslutning er således berettiget til i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2 at anlægge sag om annullation af beslutninger, der i denne bestemmelses forstand retter sig til dem;

14 derimod kan et direkte søgsmål ikke antages til realitetsbehandling inden for rammerne af de retsmidler, der omhandles i tjenestemandsvedtægtens artikler 90 og 91, sådan som disse bestemmelser iværksætter EØF-traktatens artikel 179 og de tilsvarende artikler i EKSF- og Euratom-traktaterne;

15 selv om artikel 179 kan yde hjemmel ikke alene for en individuel men også for en kollektiv søgsmålsadgang i forholdet mellem Fællesskabet og dets ansatte, står det ikke desto mindre fast, 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;

16 den i artikel 91 fastsatte søgsmålsadgang gælder under disse omstændigheder alene for tjenestemænd og øvrige ansatte;

17 derimod giver artikel 37, stk. 2 i Domstolens statut enhver person, der godtgør at have en berettiget interesse i afgørelsen af en for Domstolen indbragt retstvist, ret til at indtræde heri, og dette gælder også de retstvister, der omhandles i tjenestemandsvedtægtens artikel 91;

18 under de faktiske og retlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde er Domstolen således ikke beføjet til at anerkende et direkte søgsmål indgivet af en faglig sammenslutning inden for rammerne af tjenestemandsvedtægtens artikel 91;

19 klagen kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

Vedrørende sagsomkostninger

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

21 på grund af det rejste spørgsmåls almindelige interesse bør omkostningerne imidlertid ophæves.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Søgsmålet kan ikke antages til realitetsbehandling.**
2. **Sagsomkostningerne ophæves.**

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