DOMSTOLENS DOM (anden afdeling)
11. juli 1985 *

I sag 43/84

Heinrich Maag, tolk, 54, avenue du Vert Chasseur, Uccle, ved advokat Slusny, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34 BIV, rue Philippe II,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved ledende juridisk konsulent Raymond Baeyens som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale renter efter en rentesats, som fastsættes af Domstolen, af de fire efterbetalinger af vederlag pr. dag svarende til sagsøgerens arbejdsindsats i perioden 1. juli 1980 — 31. december 1982, for hvilken periode der i alt den 13. januar 1983 var indbetalt 2 996,11 SFR på sagsøgerens konto,

har

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden O. Due, dommerne P. Pescatore og K. Bahlmann,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. juni 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Fransk.

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgået til Domstolens justitskontor den 16. februar 1984, har Heinrich Maag anlagt sag med påstand om, at Kommissionen for De europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale morarenter af de fire efterbetalinger af det vederlag pr. dag, som sagsøgeren i sin egenskab af tolk havde oppebåret i perioden 1. juli 1980 — 31. december 1982, samt annullation af Kommisisonens beslutning om ikke at betale ham renter.

2 Sagen er først og fremmest anlagt i medfør af EØF-traktatens artikel 179 og navnlig med henvisning til artikel 46 og artikel 73 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne. Bestemmelserne henviser, for så vidt angår midlertidigt ansatte og hjælpeansatte, til bestemmelserne i tjenestemandsvedtægtens afsnit VII adgangen for fællesskabsinstitutionernes tjenestemænd til at indbringe tvister for Domstolen. Sagsøgeren har, subsidiært, påberåbt sig traktatens artikel 173, stk. 2, til prøvelse af Kommissionens beslutning om ikke at betale ham morarenter af ovennævnte vederlag.

3 I 1976 afsluttede sagsøgeren en uddannelse som tolk. Siden 1977 har Kommissionen nogenlunde regelmæssigt, men i ganske korte perioder anvendt ham som tolk. Fra 1977 til 1983 arbejdede sagsøgeren således for Kommissionen 100-150 dage årligt. Det er ubestridt, at han ved disse lejligheder aldrig formelt har været »ansat« i nævnte ansættelsesvilkårs forstand. Kommissionen har derimod engageret ham på grundlag af »Réglementation concernant les interprètes de conférence indépendants (free lance)« (ordning for freelance-konferencetolke), som Kommissionen indførte ved siden af aftaler med Association Internationale des Interprètes de Conférence (Den internationale sammenslutning af Konferencetolke — herefter benævnt AIIC).

4 Kommissionen har påstået sagen afvist. Den har anført, at Domstolen ikke har kompetence til at afgøre sagen. Da sagsøgeren på den ene side hverken er tjenestemand eller ansat i henhold til ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, kan han ikke påberåbe sig traktatens artikel 179. Da sagen desuden vedrører aftalefor-

holdet mellem sagsøgeren og Kommissionen, er den i medfør af traktatens artikel 183 omfattet af de nationale retters kompetence, idet der ikke foreligger nogen voldgiftsbestemmelse, jfr. artikel 181.

Søgsmålskompetencen efter artikel 179

5 For at afgrænse den uoverensstemmelse, som her består mellem parterne, henvises først til traktatens artikel 179, hvorefter Domstolen 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, eller som fremgår af de ansættelsesvilkår, der gælder for dets øvrige ansatte«. For at fastlægge rækkevidden af denne kompetence er det derfor nødvendigt at henholde sig til tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne som Rådet har fastsat i form af forordninger.

6 Da sagsøgeren under ingen omstændigheder kan anses for tjenestemand, er det tilstrækkeligt at gennemgå ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, som ifølge artikel 1, gælder for

»... alle, der er ansat ved kontrakt i Fællesskaberne. Disse ansatte er:

— midlertidigt ansatte,

— hjælpeansatte,

— lokalt ansatte,

— særlige rådgivere.«

7 Ansættelsesvilkårene indeholder detaljerede bestemmelser for de to første kategorier ansatte, navnlig vedrørende ansættelses- og arbejdsvilkår, vederlag og godtgørelse af udgifter, samt social sikring. Endelig henviser ansættelsesvilkårenes artikel 46 og artikel 73, som sagsøgeren navnlig har påberåbt sig, for så vidt angår disse to kategorier, til de bestemmelser om klageadgang, som i henhold til vedtægten gælder for tjenestemænd, herunder tjenestemænds adgang til at indbringe tvister for Domstolen, jfr. traktatens artikel 179. Derimod er ansættelsesvilkårenes

bestemmelser vedrørende lokalt ansatte og særlige rådgivere yderst kortfattede, idet de lokalt ansatte principielt er omfattet af de på arbejdsstedet gældende regler og undergivet de nationale domstole, og ansættelse af særlige rådgivere kun sker i særlige tilfælde på vilkår, som fastsættes efter aftale med budgetmyndigheden.

8 Det fremgår af en gennemgang af de relevante bestemmelser, at det afgørende for sagens antagelse til realitetsbehandling efter artikel 179 er, om sagsøgeren, skønt han aldrig formelt har været »ansat« ved Fællesskaberne, ikke desto mindre bør betragtes som midlertidigt ansat eller hjælpeansat, jfr. ansættelsesvilkårene. For så vidt angår de fire kategorier personale, som opregnes i ansættelsesvilkårenes artikel 1, kan man nemlig uden videre afvise muligheden for at anerkende sagsøgeren i sin egenskab af freelance-tolk som lokalt ansat, der i henhold til ansættelsesvilkårenes artikel 4 »ansættes i overensstemmelse med lokal praksis med henblik på at udføre manuelt arbejde eller gøre tjeneste...«, idet sådanne opgaver klart afviger fra freelance-tolkes. Han kan heller ikke anses for særlig rådgiver, som i ansættelsesvilkårenes artikel 5 defineres som den, der ansættes »på grund af sine særlige kvalifikationer«, hvilket kriterium i første række vedrører særlige og specielle tilfælde og ikke kan udvides til at omfatte den almindelige beskæftigelse som tolk. Sagsøgeren har i øvrigt understreget, at hovedformålet med søgsmålet netop er at få fastslået, at freelance-tolke betragtes som midlertidigt ansatte eller hjælpeansatte med de hermed forbundne skattemæssige og sociale fordele.

9 Kommissionen har oplyst, at den for at dække det løbende behov for tolkning til fællesskabssprogene råder over 384 stillinger, hvoraf 20 er midlertidige. Uanset afholdelse af et stort antal udvælgelsesprøver, er det kun lykkedes den at besætte 305 stillinger, da der ikke findes et tilstrækkeligt antal kvalificerede ansøgere. Ud over det faste personale, tjenestemænd og midlertidigt ansatte, anvender Kommissionen for at dække sit svingende behov over 1 000 tolke, som den har godkendt, og som den tilbyder beskæftigelse, der normalt strækker sig over en periode på 1-5 dage alt efter behovet. Denne reserve omfatter tolke, som ikke opfylder betingelserne for at blive hverken tjenestemænd eller hjælpeansatte, eller som ikke ønsker et fast ansættelsesforhold ved Kommissionen

10 Ifølge Kommissionen kan dette reservepersonales situation ikke sammenlignes med Fællesskabernes faste personales. Størstedelen af disse tolke arbejder mindre end 100 dage og over halvdelen af dem arbejder endog mindre end 50 dage om året for Fællesskabet. De kan frit acceptere eller afslå Kommissionens tilbud om beskæftigelse, og bortset fra de perioder, hvor de arbejder for Kommissionen, kan de frit arbejde for andre. Den omstændighed, at tolkene under deres beskæftigelse har samme arbejdsvilkår som de fastansatte tolke, beror på, at der ved fortolkning er tale om teamwork.

11 Kommissionen har yderligere anført, at den ikke kan give dette reservepersonale status som midlertidigt ansatte, idet der ikke findes tilstrækkelige stillinger, de kan besætte. De kan heller ikke betragtes som hjælpeansatte, hvis ansættelsestid ifølge kontrakten ikke kan overskride et år, jfr. ansættelsesvilkårenes artikel 52.

12 Kommissionen har oplyst, at den af hensyn til freelance-tolkenes særlige situation indførte en rent intern ordning, som er i overensstemmelse med de med AIIC indgåede aftaler, og som fastsætter engageringsvilkårene, bl.a. vederlaget pr. dag, som overstiger den hjælpeansattes løn pr. arbejdsdag, dagpenge og faste transportomkostninger i forbindelse med den erhvervsmæssige bopæl, som ofte ligger uden for Fællesskabernes område, og bidrag til alderdoms- og livsforsikring samt til syge- og ulykkesforsikring.

13 Sagsøgeren har gjort gældende, at bestemmelserne i tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene er udtømmende. Kommissionen kan således kun indgå en arbejdskontrakt inden for de heri fastlagte rammer. De kontrakter, der indgås med de såkaldte freelance-tolke, er rent faktisk arbejdskontrakter og ikke kontrakter, som indgås med selvstændige leverandører af tjenesteydelser. Selv om tolken frit kan acceptere eller afslå et tilbud om beskæftigelse, er der ikke desto mindre i henhold til de herfor fastsatte engageringsbetingelser tale om en ordning, som udelukker enhver form for forhandling; under beskæftigelsen befinder tolken sig i et underordnelsesforhold og er undergivet samme arbejdsvilkår som tjenestemænd og øvrige ansatte.

14 Sagsøgeren har anført, at freelance-tolke under disse omstændigheder nødvendigvis må ligestilles med den kategori ansatte, hvis situation nærmest svarer til disse

tolkes. Efter sagsøgerens opfattelse må det være den kategori, der betegnes som hjælpeansatte. Bortset fra netop de skattemæssige og sociale fordele, som denne kategori ansatte har fælles med tjenestemændene og øvrige ansatte i Fællesskaberne, afviger ansættelses- og arbejdsvilkårene for hjælpeansatte ikke væsentligt fra vilkårene i henhold til ovennævnte interne ordning for freelance-konferencetolke.

15 Ifølge sagsøgeren støttes denne opfattelse af, at Europa-Parlamentets præsidium i 1983 med hjemmel i ansættelsesvilkårenes artikel 78 vedtog »Réglementation concernant les interprètes de conférence indépendants (free lance)« (ordning for freelance-konferencetolke), hvori der, for så vidt angår de fleste engageringsvilkår, henvises til Kommissionens interne ordning, idet det samtidigt bestemmes, at freelance-tolke skal være underlagt EF's skattesystem. Ifølge sagsøgeren er freelance-tolke således underlagt EF's skattesystem, når de arbejder for Parlamentet, men deres nationale skattesystem, når de arbejder for andre institutioner, hvilket er i strid med ligebehandlingsprincippet.

16 For at afgøre denne del af sagen må man tage hensyn til den faktiske omstændighed, at Fællesskabernes behov for tolkning dels er et fast, dagligt behov, som kræver tilstedeværelsen af et personale, som består af tjenestemænd og i visse tilfælde af midlertidigt ansatte, dels et lejlighedsvis behov, som svinger stærkt alt efter hyppigheden af møderne inden for Fællesskaberne og forhandlingerne med tredjelande, hvor der anvendes et stort reservepersonale, hvis kvalifikationer opfylder det akutte behov, og som kan genansættes for meget korte perioder.

17 Dette reservepersonale kan ikke ansættes som midlertidigt ansatte, jfr. ansættelsesvilkårenes artikel 1 og 2. Domstolen har nemlig gentagne gange udtalt, (jfr. dommene af 1.2.1979, Deshormes mod Kommissionen, 17/78, Sml. 1979, s. 189, af 19.11.1981, Fournier mod Kommissionen, 106/80, Sml. 1981, s. 2759, og af 23.2.1983, Laredo og Garilli mod Kommissionen, forenede sager 225 og 241/81, Sml. 1983, s. 347), at midlertidigt ansatte er kendetegnet ved, at de er ansat i en fast stilling inden for Fællesskabernes administration, hvilket på grund af selve den lejlighedsvise og forbigående karakter af freelance-tolkenes ydelser er uforeneligt med dette reservepersonales opgaver.

18 Ifølge samme domme er kontrakten for hjælpeansatte karakteriseret ved »den tidsmæssige usikkerhed, idet den kun kan anvendes for at sikre en midlertidig erstatning eller for at gøre det muligt at udføre administrative opgaver, der har foreløbig karakter, eller som opfylder et påtrængende krav eller ikke er klart defineret«. Selv om disse kriterier umiddelbart synes at kunne udgøre et passende fagligt grundlag for freelance-tolke, som netop arbejder for institutionernes i korte perioder for at dække lejlighedsvise behov, viser en mere dybgående gennemgang imidlertid, at denne mulighed ligeledes må afvises.

19 Ifølge ansættelsesvilkårenes artikel 52 kan den samlede ansættelsestid for en hjælpeansat, heri medregnet varigheden af en eventuel forlængelse af kontrakten, ikke overstige den tid, han skal erstatte en tjenestemand eller en midlertidigt ansat, der midlertidigt er ude af stand til at udføre sit arbejde, *eller* ét år i alle andre tilfælde. På grundlag heraf har Domstolen i ovennævnte dom af 1. februar 1979 udtalt, at »da ordningens formål er at få udført tidsbegrænsede opgaver — efter deres karakter, eller fordi stillingen ikke er fast besat — ved foreløbigt personale, er det klart, at den nævnte ordning ikke, uden at få karakter af misbrug, kan anvendes til i årevis at overlade varige opgaver til et sådant personale, der således vil blive anvendt på unormal måde og med lang tids usikkerhed.« Heraf følger, at ordningen, som den er defineret i ansættelsesvilkårene, ikke kan anvendes på ansættelse, som kun gælder enkelte perioder af kort varighed, men som finder sted regelmæssigt år efter år, således som det er tilfældet for sagsøgerens vedkommende

20 Det kan således fastslås, at ansættelsesvilkårene ikke er tilstrækkelig smidigt formuleret til at dække Kommissionens behov for freelance-tolke. Under disse omstændigheder kan Kommissionen ikke kritiseres for at ansætte medarbejdere på grundlag af en intern ordning, som netop er tilpasset dette behov, og som yderligere er i overensstemmelse med de aftaler, der er indgået med den mest den repræsentative sammenslutning af konferencetolke.

21 Det bemærkes yderligere, at de tolke, som foretrækker den sociale sikring og de skattemæssige forhold, der gælder for de ansatte ved Fællesskaberne, frit kan deltage i de udvælgelsesprøver, hvis adgangsbetingelser de opfylder. Kommissionen har kategorisk benægtet, at det store antal tolke, som ansættes på grundlag af den

interne ordning, beror på en personalepolitik, hvorefter det tilstræbes at opretholde et fast tolkepersonale, som ikke er tilstrækkeligt stort til at tilgodese tjenestens interesser, og sagsøgeren har på ingen måde påvist det modsatte.

22 For så vidt angår den ordning, Parlamentets præsidium indførte i medfør ansættelsesvilkårenes artikel 78, bemærkes blot, at der er tale om undtagelsesbestemmelser, som udelukkende omfatter de personer, der engageres af Parlamentet for den periode, dets samlinger varer, og som ikke kan påberåbes af freelance-tolke, der engageres af de andre fællesskabsinstitutioner.

23 Herefter kan det fastslås, at en freelance-tolk, som engageres i henhold til Kommissionens interne ordning for freelance-konferencetolke ikke kan gøre krav på status som »ansat« i Fællesskaberne, jfr. ansættelsesvilkårene, og således heller ikke kan påberåbe sig den i taktatens artikel 179 hjemlede søgsmålsret. Sagen vil derfor være at afvise, for så vidt den er anlagt i medfør af denne bestemmelse.

Søgsmålskompetencen efter artikel 173

24 Kommissionen har anført, at artikel 173 kun finder anvendelse, hvis den retsakt, som påstås annulleret, er omfattet af Domstolens kompetence. Denne kompetence omfatter ikke en beslutning om at afslå en ansøgning om morarenter af de beløb, som skal betales i henhold til en kontrakt, der ikke er omfattet af fællesskabsretten og ikke indeholder en voldgiftsbestemmelse.

25 Sagsøgeren har gjort gældende, at henvisningen til de nationale retter i artikel 183 kun gælder, såfremt der ikke findes nogen formel bestemmelse, som tillægger Domstolen kompetence, hvilket netop er tilfældet, for så vidt angår artikel 173, hvorefter Domstolen har enekompetence til at annullere en af Kommissionen udstedt beslutning. Sagsøgeren har yderligere anført, at der ifølge den senest indgåede aftale med AIIC — af 20. juni 1984 — skal indføjes en voldgiftsklausul i individuelle kontrakter. Det kan ikke udelukkes, at Domstolen tillægger aftalen tilbagevirkende gyldighed på dette punkt.

26 Det skal her blot bemærkes, at sagen støttes på den omstændighed, at Kommissionens administration ifølge sagsøgeren har forsinket udbetalingen af de efterbetalinger, som vedrører sagsøgerens vederlag på grundlag af Kommissionens ansættelse af sagsøgeren i henhold til kontrakter, der ikke indeholder en voldgiftsklausul, og som ikke er omfattet af tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte. Domstolen har ikke kompetence til at afgøre en sådan sag, og sagsøgeren kan ikke ensidigt fravige kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter ved at påvirke Kommissionen til at afslå hans ansøgning og derefter betegne denne afvisning som en beslutning i artikel 173's forstand.

27 Da sagen således heller ikke kan fremmes til realitetsbehandling, for så vidt den støttes på traktatens artikel 173, bør den i det hele afvises.

Sagens omkostninger

28 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Imidlertid bærer institutionerne i henhold til procesreglementets artikel 70 selv de udgifter, der er afholdt i sager anlagt af ansatte ved Fællesskaberne. Da sagsøgeren ved sit søgsmål ønskede fastslået, at han har status som ansat ved Fællesskaberne, finder denne bestemmelse anvendelse.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Hver part bærer sine omkostninger.

Due Pescatore Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. juli 1985.

P. Heim
Justitssekretær

O. Due
Formand for anden afdeling