FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 13. SEPTEMBER 1979 [1]

Høje Ret.

1. Domstolen skal atter afgøre en sag, som vedrører adgangsbetingelserne for en generel udvælgelsesprøve på grundlag af prøver. Sagsøgeren, Szemerey, der er britisk statsborger og tjenestemand ved Kommissionen, har indgivet ansøgning om deltagelse i udvælgelsesprøve KOM/A/154, der blev offentliggjort i september 1977, og som blev afholdt med henblik på oprettelse af en ansættelsesreserve af fuldmægtige i stillingsgruppen, der omfatter lønklasserne 7 og 6 i kategori A (EFT C 213 af 7. 9. 1977); sagsøgeren blev nægtet adgang til de skriftlige prøver, fordi udvælgelseskomiteen fandt, at hans kvalificationsbeviser (»qualifications«) ikke var tilstrækkelige, dvs. ikke opfyldte de fastsatte betingelser. Szemerey har derefter indgivet en klage mod denne afgørelse i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90; Kommissionen har imidlertid ved skrivelse af 17. april 1978 afvist klagen og har anført, at den anfægtede afgørelse er fuldt ud i overensstemmelse med vedtægtens bestemmelser.

Som følge af denne institutions afvisning af klagen har Szemerey anlagt sag ved stævning indgivet til Domstolens justitskontor den 24. august 1978, idet han har gjort gældende, at meddelelsen om udvælgelsesprøve var i strid med bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, 2. afsnit, og artikel 27 i vedtægten, og at beslutningen om at nægte ham adgang, foruden at være behæftet med manglende begrundelse, havde krænket en af bestemmelserne i meddelelsen om udvælgelsesprøve. Szemerey har derfor principalt nedlagt påstand om annullation af meddelelsen om udvælgelsesprøve på grundlag af de ovennævnte bestemmelser, og har subsidiært nedlagt påstand om annullation af beslutningen om ikke at give ham adgang til prøverne samt påstand om annullation af hele udvælgelsesprøven. Sagsøgeren har desuden nedlagt påstand om, at det statueres, at han opfylder de nødvendige og tilstrækkelige betingelser for at få adgang til udvælgelsesprøven.

2. Jeg skal først undersøge begrundelsen vedrørende den hævdede ulovlighed af meddelelsen om udvælgelsesprøve. Sagsøgeren rejser indsigelse mod den omstændighed, at meddelelsen både fastsætter en betingelse om besiddelse af et eksamensbevis for afsluttet universitetsuddannelse og en betingelse om mindst et års faglig erfaring i forbindelse med det af ansøgeren valgte område. Ifølge sagsøgeren er kravet om opfyldelse af disse to betingelser i strid med bestemmelserne i vedtægtens artikel 5, stk. 1, 2. afsnit, der alternativt foreskriver »universitetsuddannelse« og »hermed ligestillede faglige kundskaber« som nødvendige betingelser for adgang til karrierer inden for kategori A.

Ifølge sagsøgeren bekræftes denne opfattelse af vedtægtens artikel 29, stk. 2, der for de højeste stillinger, dvs. i lønklasserne A 1 og A 2, tillader ansættelse af tjenestemænd uden anvendelse af proceduren med udvælgelsesprøver, og derfor tillader ansættelse uden hensyntagen til den omstændighed, om de personer, der

1 — Oversat fra italiensk.

skal ansættes, opfylder de betingelser, der gælder for udvælgelsesprøverne. Når vedtægten således tillader, at de højeste stillinger besættes med ansøgere uden eksamensbeviser fra universiteter, må det ifølge sagsøgeren antages, at kriteriet, hvorefter faglig erfaring anses for tilstrækkelig, finder så meget desto mere anvendelse for de stillinger, der besættes ved udvælgelsesprøve, idet den ovennævnte artikel 5, stk. 1, 2. afsnit, i vedtægten må fortolkes således.

Jeg mener ikke, at dette anbringende kan tages til følge. Jeg har allerede haft lejlighed til at anføre i en tilsvarende sag (forslag til afgørelse i sag 117/78, Orlandi mod Kommissionen), at en meddelelse om udvælgelsesprøve, der — som i det foreliggende tilfælde — gør deltagelsen i prøverne i forbindelse med udvælgelsesprøven afhængig af strengere eller mere restriktive adgangsbetingelser end dem, der generelt er foreskrevet ved tjenestemandsvedtægten, principielt må anses for lovlig. Denne opfattelse hviler på to betragtninger. For det første mener jeg, at det er af betydning, at artikel 5 ikke direkte vedrører adgangsbetingelserne for udvælgelsesprøver, men alene opdelingen af stillinger i fire kategorier og de kriterier, på hvilke denne opdeling er baseret. Jeg mener, at det er for risikabelt af ordlyden af stk. 1, 2. afsnit, i den pågældende bestemmelse — og netop fordi den forbinder de to betingelser med ordet »eller« — at udlede vidtgående konsekvenser vedrørende ansættelse af personale, da dette område desuden er reguleret andetsteds, nemlig i vedtægtens artikler 27 ff. Man må desuden heller ikke glemme det princip, som skal lede administrationen ved valget af personale, hvilket skal ske i tjenestens interesse; for at sikre dette princip kan en institution meget vel, når den offentliggør en meddelelse om udvælgelsesprøve, fastsætte strengere adgangsbetingelser end de mindstebetingelser, der er fastsat i vedtægten. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen netop anvendt dette kriterium, da den udformede meddelelsen om udvælgelsesprøve, og udvælgelseskomiteen har på korrekt måde fulgt samme adfærd ved fortolkningen og anvendelsen af meddelelsen om udvælgelsesprøve.

Jeg mener heller ikke, at henvisningen til vedtægtens artikel 29 ændrer problemet. Denne bestemmelse begrænser sig nemlig til at foreskrive, at administrationen ved besættelse af de højeste stillinger, og undtagelsesvist også ved besættelse af stillinger, der kræver »specielle kvalifikationer«, kan anvende en anden procedure end udvælgelsesproceduren. Men denne meget begrænsede mulighed, som man møder i medlemsstaternes retsordener, har ingen forbindelse med det mindsteniveau af kundskaber og erfaring, som kræves for deltagelse i udvælgelsesprøver med henblik på på sædvanlig vis at besætte det overvejende flertal af ledige stillinger.

3. Et andet anbringende er baseret på vedtægtens artikel 27. Denne bestemmelse foreskriver i stk. 1, at det ved ansættelse skal tilstræbes, »at institutionen sikres medarbejdere, der opfylder de højeste krav til kvalifikationer, indsats og integritet; de skal udvælges på et så bredt geografisk grundlag som muligt blandt statsborgere i Fællesskabernes medlemsstater«.

Ifølge sagsøgeren har Kommissionen — ved som betingelse for adgang til den pågældende udvælgelsesprøve foruden kravet om særlig faglig erfaring også at have foreskrevet besiddelse af et eksa-

mensbevis fra et universitet — automatisk givet afkald på ansættelse af 1. klasses medarbejdere, der har en stor faglig erfaring, der mindst svarer til kundskaber på universitetsniveau; Kommissionen har desuden overtrådt de principper, der ligger til grund for den ved artikel 27 fastsatte ansættelsesordning.

Jeg kan ikke dele denne opfattelse. Selv om det antages, at ansøgere, der ikke har eksamensbevis for afsluttet universitetsuddannelse, men som har en tilsvarende faglig erfaring, i visse tilfælde er »mere værd« end andre ansøgere, der opfylder disse to betingelser, udelukker dette i almindelighed ikke, at opfyldelsen af disse to betingelser sikrer et endnu højere kvalifikationsniveau, og at institutionerne ved udarbejdelse af meddelelser om udvælgelsesprøver skal tage hensyn til normale tilfælde og ikke til eventuelle undtagelser. Jeg mener derfor ikke, at meddelelsen om udvælgelsesprøve ved at opstille de to betingelser om universitetseksamensbevis og faglig erfaring har krænket tjenestemandsvedtægtens artikel 27.

Sagsøgeren påberåber sig derefter artikel 27 under en anden synsvinkel. Han anfører, at adgangen til visse erhverv i Det forenede Kongerige i det væsentlige er forbundet med kravet om besiddelsen af faglig erfaring, hvilket bevises ved den omstændighed, at det for optagelse i bestemte erhvervsorganisationer er en betingelse, at ansøgeren har en faglig erfaring af en vis varighed, og ikke at han er i besiddelse af et eksamensbevis for en afsluttet uddannelse. Den omstændighed, at man for adgangen til visse af Fællesskabernes udvælgelsesprøver kræver et eksamensbevis foruden en faglig erfaring, placerer — ifølge sagsøgeren — ansøgere fra Det forenede Kongerige i en mindre fordelagtig situation. Dette er ifølge sagsøgeren også i strid med vedtægtens artikel 27, som bestemmer, at ansættelsen skal ske »på et så bredt geografisk grundlag som muligt blandt statsborgere i Fællesskabernes medlemsstater«, og krænker ud fra en videre opfattelse lighedsprincippet, fordi denne praksis indebærer, at institutionerne udøver forskelsbehandling ved ansættelsesprocedurer til skade for statsborgere fra Det forenede Kongerige.

Heller ikke disse argumenter forekommer mig overbevisende. Den omstændighed, at der kræves bestemte betingelser for ansøgeres adgang til udvælgelsesprøver, udgør et typisk udslag af administrationens skønsfrihed. Spørgsmålet, om disse betingelser er i overensstemmelse med de kriterier, som en bestemt medlemsstat har vedtaget, forekommer mig uden betydning.

Fællesskabsdomstolen må ikke som kriterier for afgørelsen anvende de kriterier for adgangen til visse erhverv, som er tilladt i medlemsstaterne, og Domstolen må heller ikke ud fra et hensigtsmæssighedssynspunkt kontrollere de ansættelsesmetoder, der anvendes af institutionen.

Det er derfor udelukket, at man i det foreliggende tilfælde kan antage, at der foreligger en overtrædelse af lighedsprincippet. Det er herved af betydning, at betingelserne for adgang til udvælgelsesprøver er ens for statsborgere fra alle medlemsstaterne, og at denne ligevægt ikke ændres ud fra ønsket om at efterligne en eller flere medlemsstaters betingelser for adgang til visse erhverv og offentlige stillinger.

4. Jeg skal herefter undersøge de anbringender, der direkte vedrører udvælgelseskomiteens beslutning om ikke at give sagsøgeren adgang til udvælgelsesprøven. Szemerey hævder, at denne beslutning ikke er tilstrækkelig klart begrundet, og at den derfor krænker

vedtægtens artikel 25, stk. 2, som foreskriver, at enhver afgørelse, der træffes om en bestemt person, skal begrundes.

Beslutningen om ikke at give sagsøgeren adgang til prøverne blev meddelt ham ved en standardskrivelse, som indeholdt en liste med tre begrundelser, og der var sat et kryds ud for begrundelse nr. 2 (»your qualifications were not considered adequate« (Deres kvalifikationsbeviser blev ikke anset for at opfylde de fastsatte betingelser)). Sagsøgeren mener, at det ikke af en sådan generel begrundelse kan udledes, at hans eksamensbevisers manglende overensstemmelse med de i meddelelsen om udvælgelsesprøve fastsatte betingelser måtte ses i det forhold, at han ikke havde et universitetseksamensbevis; dette skader sagsøgerens muligheder for at anfægte beslutningen, både på administrativt og retsligt plan.

Domstolen har herom fastslået, senest i dommene af 30. november 1978 (de forenede sager 4, 19 og 28/78, Salerno, Authié og Massangioli) og den 5. april 1979 (sag 112/78, Kobor mod Kommissionen), at når en adgangsbetingelse faktisk består af flere led, er det ikke tilstrækkeligt, at beslutningen om ikke at give adgang til prøverne henviser til betingelsen som helhed for netop at angive, hvilke af de krævede kvalifikationer der blev anset for ikke at foreligge i det pågældende tilfælde (jf. præmis nr. 15 i dommen i sagen Kobor). Det kan heraf modsætningsvis udledes, at når der gælder en bestemt adgangsbetingelse, må den begrundelse for beslutningen om ikke at give adgang, som er baseret på simpel henvisning til selve betingelsen, uden yderligere præciseringer, anses for tilstrækkelig, og er derfor i overensstemmelse med vedtægtens artikel 25, stk. 2. I sådanne tilfælde kan den pågældende klart forstå, hvilken manglende betingelse udvælgelseskomiteen har henvist til, og han har derfor mulighed for i påkommende fald at anfægte beslutningen med hensigtsmæssige retsmidler.

Det forholder sig netop således i det foreliggende tilfælde. Det er ubestridt, at sagsøgeren ikke er i besiddelse af et universitetseksamensbevis; dette fremgår desuden af ansøgerens *curriculum vitae*, og af ansøgningen om deltagelse i udvælgelsesprøven, der i punkt 12 (»diplomas or degrees obtained and class of degree«) ikke indeholder nogen tilstrækkelig angivelse (jf. bilag 4 til stævningen).

Det er desuden ubestridt, at meddelelsen om udvælgelsesprøve under rubrikken »kvalifikationsbeviser eller eksamensbeviser osv.« krævede et universitetseksamensbevis (»en hel og med eksamensbevis afsluttet universitetsuddannelse«), der har berøring med det valgte område (i det foreliggende tilfælde information). Betingelsen om faglig erfaring (»practical experience«) var angivet i et særskilt afsnit. På den standardskrivelse, der blev sendt til ansøgeren, og hvorved det blev meddelt ham, at han ikke kunne få adgang til prøverne, var den faglige erfaring ligeledes angivet undet et andet nummer og ved siden af en anden rubrik end den rubrik, der vedrørte kvalifikations- eller eksamensbeviser (»qualifications«).

Når henses til betegnelsen i formularen må risikoen for usikkerhed derfor anses for udelukket i det foreliggende tilfælde: den lakune, som udvælgelseskomiteen henviste til, kunne derfor kun bestå i et manglende eksamensbevis (eller et andet kvalifikationsbevis) fra et universitet, som udgjorde den første af to særskilte adgangsbetingelser i meddelelsen om

udvælgelsesprøve, og som alene kan defineres ved udtrykket »kvalifikationsbeviser eller eksamensbeviser«. Der ville teoretisk have kunnet opstå tvivl, hvis ansøgeren havde haft et universitetseksamensbevis, men hvis dette var blevet anset for ikke at have berøring med det valgte område, eller hvis det ikke havde kunnet kvalificeres som »kvalifikationsbevis«, selv hvis der blev taget hensyn til de særlige uddannelsesstrukturer i Det forenede Kongerige. Men det foreliggende tilfælde frembyder ikke disse særlige apsekter; den ubestridte mangel på universitetseksamensbevis kan ikke give anledning til misforståelser.

Som følge af disse betragtninger mener jeg, at begrundelsen for beslutningen om ikke at give ansøgeren adgang til udvælgelsesprøven var klar og hensigtsmæssig, og derfor i overensstemmelse med vedtægtens artikel 25. Jeg mener derfor heller ikke, at dette anbringende kan tages til følge.

5. Sagsøgeren har ved et sidste anbringende gjort gældende, at udvælgelseskomiteen ved bedømmelsen af hans kvalifikationsbeviser ikke har taget hensyn til uddannelsesstrukturen i Det forenede Kongerige, som er hans hjemland.

Udvælgelsesprøven foreskriver i III. del (adgangsbetingelser for udvælgelsesprøven), B (særlige betingelser), punkt 2 (kvalifikationsbeviser eller eksamensbeviser og faglig erfaring), at »udvælgelseskomiteen tager i denne forbindelse hensyn til, at der i medlemsstaterne findes forskellige uddannelsesstrukturer«. Jeg mener imidlertid ikke, at udvælgelseskomiteen i det foreliggende tilfælde har gjort sig skyldig i den hævdede undladelse. Forpligtelsen til at tage hensyn til de forskellige uddannelsesstrukturer i medlemsstaterne, set i forhold til kravet om »universitetsuddannelse«, forudsætter klart eksistensen af et universitetseksamensbevis, som eventuelt må bedømmes med hensyn til, om det svarer til et »eksamensbevis« eller »kvalifikationsbevis«.

Det væsentlige karakteristikon er i det foreliggende tilfælde, at sagsøgeren ikke har noget universitetseksamensbevis eller noget som helst kvalifikationsbevis, der på nogen måde kan anses for at svare til et universitetseksamensbevis. I det *curriculum vitae*, som han har indgivet, kan man læse, at sagsøgeren »i 1958 begyndte at studere retsvidenskab ved universitetet i London (Holborn College), hvilket kan imidlertid opgav for at arbejde som journalist«. Sagsøgeren angiver endvidere at have fulgt aftenkurser (stenografi, maskinskrivning, filosofi og økonomi, public relations, transportøkonomi) og et uddannelseskursus afholdt af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i samarbejde med universitetet i Louvain. Under disse omstændigheder ses det ikke, på hvilket grundlag og under hvilken synsvinkel udvælgelseskomiteen skulle have taget hensyn til de i Det forenede Kongerige eksisterende uddannelsesstrukturer ved undersøgelsen af sagsøgerens kvalifikationsbeviser.

6. På grund af de ovenanførte betragtninger mener jeg, at sagsøgte bør frifindes: hverken meddelelsen om udvælgelsesprøve KOM/A/154 eller udvælgelseskomiteens beslutning om ikke at give Szemerey adgang er behæftet med den af sagsøgeren påståede ulovlighed. Når henses til tvistens art, bør hver part bære sine udgifter.