

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

MARCO DARMON

fremSAT den 23. april 1986 *

Høje Domstol.

1. Kan medlemmerne af personaleudvalget i en fællesskabsinstitution fortsat varetage deres mandat, indtil det udløber, når de er valgt til at repræsentere de ansatte i en bestemt kategori eller tjenestegruppe eller de ansatte, som er omfattet af en bestemt ordning, men, før mandatet udløber, udnævnes til en stilling i en anden kategori, tjenestegruppe eller en stilling, som er omfattet af en anden ordning? Det er dette problem, Domstolen skal tage stilling til i nærværende sag under forudsætning af, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

Fru Licata blev ansat ved Det økonomiske og sociale Udvalg (herefter benævnt ØSU) den 1. marts 1977 som lokalt ansat; den 21. april 1983 blev hun valgt til personaleudvalget i denne institution som eneste repræsentant for de ansatte, der henhørte under ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte.

Efter at have bestået en udvælgelsesprøve blev hun den 22. december 1983 udnævnt til tjenestemand i kategori D. Denne nye situation — den pågældendes overgang fra ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte til den ordning, der gælder for tjenestemænd i Fællesskaberne — fik personaleudvalget til allerede i marts 1984 at rejse spørgsmålet om, hvorvidt hun stadig kunne repræsentere gruppen af øvrige ansatte.

Ved skrivelse af 2. maj 1984 anmodede personaleudvalget i overensstemmelse med den udtalelse, der var afgivet af ØSU's juridiske tjeneste, som administrationen havde

hørt om dette spørgsmål, generalsekretæren for institutionen om at tilpasse beslutning nr. 1896/75 A af 28. juli 1975 om »bestemmelserne vedrørende personaleudvalgets sammensætning og de nærmere bestemmelser for dets virke«. Det underrettede ham endvidere om, at det havde til hensigt at afholde suppleringsvalg med henblik på at besætte fru Licatas plads i udvalget.

I overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 1, i bilag II til vedtægten, bestemmer artikel 5, stk. 2, i beslutning nr. 1896/75 A, at personaleudvalgets medlemmer normalt vælges for to år, men at institutionen kan bestemme, at funktions-tiden skal være kortere, dog aldrig under et år. I samme bestemmelse pointeres det endvidere, at

»mandatet ophører endvidere, når et medlem af personaleudvalget ønsker at udtræde af udvalget eller ved udtræden af tjenesten.«

En af disse begivenheders indtræden kan derfor bringe repræsentantens mandat til ophør før tiden, uanset hvor længe det har varet.

Med udtrykkeligt henblik på »de af personaleudvalget fremsatte ændringsforslag« og under hensyn til »klarheden og retssikkerheden«, tilpassede ØSU's formand ved beslutning nr. 173/84 A af 7. maj 1984 bestemmelserne i ovennævnte artikel 5, stk. 2, idet han udtalte, at

»et mandat ophører endvidere, når et medlem af personaleudvalget ønsker at udtræde af udvalget, ved endelig udtræden

* Oversat fra fransk.

af tjenesten eller ved *overgang til en anden kategori, tjenestegruppe eller ansættelsesordning, såfremt det i artikel 3 omhandlede repræsentationsforhold i personaleudvalget ikke længere foreligger.*»

Imidlertid besluttede administrationen efter et møde med fagforeningsrepræsentanter den 16. maj under hensyn til den af disse fremførte kritik at udsætte anvendelsen af beslutningen, indtil den juridiske tjeneste havde afgivet en ny udtalelse. I et notat af 19. juni 1984 henholdt sidstnævnte sig til sin første udtalelse.

Da det ikke ville vente længere, besluttede personaleudvalget den 25. juni at anvende beslutning 173/84 A, idet det nægtede at medregne sagsøgerens stemme. Det underrettede generalsekretæren herom den 27. juni.

I sit svar af 31. juli 1984 bekræftede denne udtrykkeligt, at anvendelsen af beslutning nr. 173/84 A var suspenderet til september.

Den 9. oktober 1984 indkaldte personaleudvalget til generalforsamling med henblik på at afholde suppleringsvalg. Ved skrivelse af 11. oktober til personaleudvalget (vedrørende »repræsentationsforholdet i personaleudvalget«), gjorde generalsekretæren for ØSU opmærksom på, at »beslutning nr. 173/84 A af 7. maj på ny (fandt) anvendelse«.

2. På denne baggrund indgav fru Licata den 6. november 1984 en klage til ØSU over:

— ovennævnte beslutning nr. 173/84 A,

— »administrationens stiltiende beslutning om at udelukke hende fra personaleudvalget« og således forhindre hende i at udøve sin funktion.

På grundlag af bestemmelserne i vedtægtens artikel 91, stk. 4, anlagde hun den 14. november

— dels en sag med påstand om annullation

— af den af administrationen truffede foranstaltning, der forhindrede hende i at udøve sin funktion, »idet hun blev udelukket fra personaleudvalget i medfør af beslutning nr. 173/84 A«,

— »Det økonomiske og sociale Udvalgs beslutning om at afholde suppleringsvalg« med henblik på at besætte hendes plads i personaleudvalget;

— dels indgav hun en begæring om foreløbige forholdsregler med henblik på en udsættelse af gennemførelsen af beslutning nr. 173/84 A.

Ved kendelse af 11. december 1984 bestemte formanden for første afdeling følgende:

»Indtil afsigelse af dom i hovedsagen udsættes gennemførelsen af beslutning nr. 173/84 A af 7. maj 1984 fra formanden for Det økonomiske og sociale Udvalg, for så vidt det deri bestemmes, at mandatet for et medlem af personaleudvalget ophører, såfremt vedkommende overgår fra én kategori, tjenestegruppe eller ansættelsesordning til en anden. Endvidere udsættes det suppleringsvalg, der skulle afholdes i medfør af nævnte beslutning.«

3. Prøvelsen af lovligheden af beslutning nr. 173/84 A afhænger af prøvelsen af, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling, hvilket bestrides af den sagsøgte institution. Til støtte for denne indsigelse har ØSU i det væsentlige fremsat følgende argumenter.

For det første mener det, at genstanden for den af fru Licata anlagte sag er bortfaldet som følge af kendelsen om foreløbige forholdsregler af 11. december 1984, idet

suppleringsvalget er udsat, hvilket — langt fra at fratage fru Licata hendes mandat — har gjort det muligt for hende at varetage det, indtil det udløb. Hun savner derfor søgsmålsinteresse.

Sagsøgte har desuden gjort gældende, at påstandene i stævningen og i klagen er forskellige, idet det andet hovedpunkt i stævningen, som vedrører beslutningen om at afholde suppleringsvalg, ikke findes i klagen. Sagsøgeren har derfor ikke overholdt princippet om, at der skal gå en klage forud for enhver tjenestemandssag, jfr. vedtægtens artikel 91.

ØSU har endelig anført, at sagsøgeren ikke nærmere har angivet, hvad det er for en retsakt, som indeholder et klagepunkt mod hende, og denne er udgangspunktet for søgsmålsfristerne i vedtægten. Der kan ikke være tale om beslutning nr. 173/84 A, som er af generel karakter og derfor ikke kan anfægtes under et søgsmål anlagt af en privatperson. Den eneste beslutning, som anvendte denne foranstaltning af generel karakter på sagsøgeren, var personaleudvalgets beslutning af 25. juni om ikke at medregne sagsøgerens stemme. Set fra dette synspunkt må klagen anses for at være for sent indgivet, og sagen kan derfor ikke antages til realitetsbehandling.

4. Ingen af de formalitetsindsigelser, som således er gjort gældende af den sagsøgte institution, kan lægges til grund.

For det første er genstanden for den sag, der er anlagt af fru Licata, på ingen måde bortfaldet, fordi hun indtil i dag fortsat har varetaget sit mandat, idet de almindelige valg, som skulle markere ophøret heraf, også er blevet udsat ved kendelse af 11. juni 1985 i sag 146/85 R, Diezler m. fl. (Sml.

1985, s. 1805), indtil der er afsagt dom i sidstnævnte sag. Hendes søgsmålsinteresse er derfor langt fra teoretisk, men naturlig og aktuel. Under alle omstændigheder er der ikke truffet afgørelse vedrørende spørgsmålet om betaling af omkostningerne i nærværende sag, hvilket i sig selv kan begrunde sagsøgerens søgsmålsinteresse.

Selv om påstandene i klagen og i stævningen ikke er identiske, er der for det andet kun tale om formelle forskelle. Det første hovedpunkt i påstandene i stævningen — annullationen af den foranstaltning, der forhindrer sagsøgeren i at udføre sin funktion »idet den udelukker hende fra personaleudvalget i medfør af beslutning nr. 173/84 A« — synes således at være en sammenfatning af de to hovedpunkter i påstandene i klagen. For så vidt angår det andet hovedpunkt vedrørende ØSU's beslutning om at afholde suppleringsvalg, udgør dette den nødvendige forlængelse heraf. Der er — for at gentage generaladvokat Mancinis udtryk i forslaget til afgørelse i sag 173/84 Rasmussen — en »klar sammenhæng« mellem påstandene i klagen og i stævningen. De påståede forskelle i formuleringen synes ikke at være afgørende, eftersom påstandene i stævningen »hverken ændrer årsagen til eller genstanden for den administrative klage« (173/84 Rasmussen, dom af 23. januar 1986, Sml. 1986, s. 197, præmis 12).

Når alt kommer til alt, må spørgsmålet om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling, undersøges under henvisning til den retsakt, der er udstedt af ØSU, og som anvender den generelle beslutning nr. 173/84 A på sagsøgeren. I den forbindelse kan ØSU ikke for alvor gøre gældende, at beslutninger truffet af personaleudvalget gælder uden forbehold på grund af dette organs uafhængighed. Fællesskabsinstitutionerne har en forpligtelse til at påse, at alle

beslutninger, der træffes af organer, som vælges inden for institutionerne, er lovlige. I principdommen i sag 54/75 De Dapper (Sml. 1976, s. 1381), hvori netop dette spørgsmål blev rejst i anledning af en tvist vedrørende valg til personaleudvalget, nåede Domstolen efter en grundig undersøgelse af de relevante bestemmelser i tjenestemandsvedtægten til samme konklusion, idet den fremhævede, at

»institutionerne ikke blot har ret til at gribe ind af egen drift, hvor de måtte nære tvivl om forskriftsmæssigheden af et valg til personaleudvalget, men at de også er forpligtet til at træffe afgørelse vedrørende de klager i forbindelse hermed, som efter den i artiklerne 90 og 91 foreskrevne fremgangsmåde måtte blive indbragt for dem (sag 54/75, præmis 23).

Domstolen har udledt: »et sådant ansvar« af bestemmelserne i vedtægtens artikel 9, stk. 2, hvorefter det påhviler hver institution at fastlægge »sammensætningen« af personaleudvalget »og de nærmere bestemmelser om [dets] virke« og — mere generelt — »af den organisationsmyndighed, som hver institution udøver inden for sin egen kompetence, og af institutionens pligt til at sørge for, at dens tjenestemænd frit og under overholdelse af demokratiets regler kan udpege deres repræsentanter« (sag 54/75, præmis 22).

På grundlag af disse principielle overvejelser mener jeg, at hver institution — ud over tvister vedrørende valg — har en forpligtelse til at undersøge forskriftsmæssigheden af retsakter både vedrørende sammensætningen af personaleudvalget og dets virke. Der er for den enkelte tjenestemand tale om en væsentlig garanti, eftersom den er en betingelse for Domstolens retslige kontrol.

ØSU har netop — det blev bekræftet under den mundtlige forhandling — ved sin skri-

velse af 11. oktober 1984 fastlagt anvendelsen af den generelle beslutning nr. 173/84 A ud fra den særlige situation, der opstod ved, at fru Licata overgik til en anden ansættelsesordning. Denne skrivelse, der er et udslag af ØSU's forpligtelser til at gribe ind, sætter nemlig ovennævnte generelle beslutning, der indtil da havde været suspenderet, i kraft på ny. Ved denne individuelle beslutning har ØSU endeligt — med rette eller urette; det hører ind under behandlingen af realiteten — indirekte fastslået, at fru Licata ikke længere havde den status, der var nødvendig for, at hun kunne udøve den funktion, der var pålagt hende, og stadfæstet den beslutning, hvorved personaleudvalget den 9. oktober havde indledt valgproceduren med henblik på at besætte sagsøgerens plads, der blev betragtet som ledig. Den individuelle beslutning, der blev truffet den 11. oktober 1984, må derfor betragtes som den retsakt, der indeholder et klagepunkt, og som sagsøgeren har påstået annulleret.

Klagen er derfor indgivet og sagen anlagt inden for de frister, der er fastsat i vedtægten, og må antages til realitetsbehandling.

5. Idet sagsøgeren således gør indsigelse mod den generelle beslutning nr. 173/84 A, ønsker hun, at Domstolen kender den ulovlig. Hun har i det øjemed fremsat tre anbringender.

Med det første har hun gjort gældende, at administrationen ikke har rådført sig med personaleudvalget, før den vedtog den omtvistede generelle beslutning, hvilket er i strid med kravet i artikel 6 i beslutning nr. 1896/75 A. Da personaleudvalget selv stod bag tilpasningen, har sagsøgeren ikke opretholdt dette klagepunkt, men har i stedet fremsat et nyt formelt anbringende, der støttes på den manglende høring af vedtægtsudvalget, hvilket er i strid med bestemmelserne i vedtægtens artikel 110.

Uden at komme ind på dette anbringendes holdbarhed, er det tilstrækkeligt at anføre, at det kun er blevet gjort gældende i replikken. Som følge heraf må det afvises i medfør af bestemmelserne i procesreglementets artikel 42, stk. 2.

Det andet anbringende støttes på en tilsidesættelse af bestemmelserne i artikel 1, stk. 4, i bilag II til vedtægten, hvorefter

»sammensætningen af [personaleudvalget] ... skal være således, at alle de kategorier og tjenestegrupper, der er nævnt i vedtægtens artikel 5, samt de ansatte, der er nævnt i artikel 7, stk. 1, i ansættelsesvilkårene for øvrige ansatte i Fællesskaberne, er sikret repræsentation«.

Sagsøgeren finder nemlig, at beslutning nr. 173/84 A er i strid med denne bestemmelses *ratio legis*, idet den forlanger, at alle tjenestemænd i en institution, uanset hvilken kategori, ansættelsesordning eller tjenestegruppe de tilhører, er repræsenteret under hele funktionstiden, mens sagsøgeren mener, at de kun skal være repræsenteret i det øjeblik, deres funktionstid i personaleudvalget begynder. Hun har tilføjet, at overgangen til en anden kategori, ansættelsesordning eller tjenestegruppe, ikke bevirker, at den valgte mister sit kendskab til sine tidligere kollegers særlige problemer, eller at de bånd, der er knyttet til sidstnævnte, brister.

Sagsøgeren har endelig med sit sidste anbringende gjort gældende, at ØSU har anvendt beslutning nr. 173/84 A med tilbagevirkende kraft, idet det efter at have indført en ny regel om, hvornår mandatet udløb, som var ukendt på det tidspunkt, da hun blev valgt til medlem af personaleudvalget, har anvendt denne betingelse på hende.

6. Disse to anbringender kan ikke påvirke beslutningens lovlighed.

Som det er understreget i dommen i De Dapper-sagen skal kravet i artikel 1, stk. 4, i bilag II til vedtægten ligesom reglen om valgdeltagelsen »sikre, at personaleudvalget er repræsentativt« (sag 54/75, præmis 17), idet personaleudvalget er et organ, der — som Domstolen har fremhævet — »har en vigtig rolle i institutionernes administrative funktion« ved den tredobbelte opgave, som er overdraget det:

»at varetage personalets interesser over for institutionen og sikre en stadig kontakt mellem denne og personalet og at bidrage til tjenestegrenenes tilfredsstillende funktion« (54/75, præmisserne 11 og 12).

Inden for rammerne af den beføjelse til at fastlægge de interne regler, som institutionen har i henhold til vedtægtens artikel 9, stk. 2, skal hver enkelt institution, inden for hvilken der er oprettet et personaleudvalg, derfor sikre, at dette repræsentationsprincip fuldt ud får virkning. Efter min opfattelse har personaleudvalget imidlertid kun repræsentativ karakter, når de ansatte i hver enkelt kategori, tjenestegruppe eller ansættelsesordning er repræsenteret af personer, som stammer fra disse, og som hører til den pågældende kategori, tjenestegruppe eller ansættelsesordning i hele deres funktionstid. Hvor god tro det medlem, der er valgt af de ansatte i en gruppe inden for en kategori, end er i, kan han ved overgang til en anden gruppe blive stillet over for interessekonflikter mellem de ansatte i hver af disse grupper. Medmindre man er urealistisk, kan man ikke benægte, at hver enkelt kategori, tjenestegruppe eller ansættelsesordning har sine særlige interesser, der under tiden er i konflikt med hinanden. Selv om personaleudvalget påtager sig en opgave af generel karakter over for administrationen, er des

medlemmer blevet valgt til at repræsentere de ansatte i én kategori, én tjenestegruppe eller én bestemt ansættelsesordning. Ud over de »horisontale« spørgsmål, der berører hele personalet i en institution, og som de må tage stilling til under deres funktionstid, må man nemlig ikke se bort fra de »vertikale« problemer, der vedrører vanskeligheder, som er særegne for den kategori, tjenestegruppe eller ansættelsesordning, som de repræsenterer, og som de kan blive nødsaget til at fremdrage i personaleudvalget. Under disse omstændigheder er den eventuelitet, at en repræsentant, som ikke længere hører til den kategori, tjenestegruppe eller ansættelsesordning, som har valgt ham, bliver bragt i en »kategori-konflikt« i vid forstand, på ingen måde hypotetisk.

For øvrigt har vedtægten udtrykkeligt opstillet princippet om, at alle de forskellige kategorier, tjenestegrupper og ansættelsesordninger skal være repræsenteret, i forbindelse med »sammensætningen« af personaleudvalget. Langt fra blot at være en betingelse for valgbarheden, skal reglen om, at alle skal være repræsenteret — som et princip der sikrer personaleudvalgets repræsentative karakter og dermed selve dets

funktion — ikke blot være overholdt ved oprettelsen af dette, men også være det for hver enkelt af medlemmerne i hele deres funktionstid, således at sammensætningen af personaleudvalget nøjagtig afspejler forskellene mellem de forskellige kategorier, institutionens personale er sammensat af.

Da sagsøgeren ikke ville fratænde frivilligt, havde ØSU derfor inden for rammerne af sin pligt til kontrol en forpligtelse til at drage konsekvenserne af den situation, der opstod ved hendes udnævnelse til tjenestemand, under hensyn til vedtægtens princip om repræsentation, som gælder for personaleudvalgets sammensætning. Den fremgangsmåde, der blev valgt — generelle forholdsregler, der følger nye tilfælde til listen i artikel 5 i den grundlæggende beslutning nr. 1896/75 A over de tilfælde, hvor et mandat udløber før tiden, snarere end en skrivelse, der blot opfordrer sagsøgeren og personaleudvalget til at handle i overensstemmelse med vedtægten — kan efter min opfattelse ikke være afgørende. Der er tale om en forholdsregel af fortolkende og ikke af normativ karakter, der klargør et princip i vedtægten. Som sådan kan den nødvendigvis slet ikke have tilbagevirkende kraft.

7. På grundlag af alle disse overvejelser skal jeg foreslå,

— at sagen antages til realitetsbehandling,

— at sagsøgte frifindes,

— at der med hensyn til sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler, forholdes i overensstemmelse med bestemmelserne i procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, og artikel 70.