

RETTEENS DOM (Tredje Afdeling)

15. juli 1994 ^{*}

I de forenede sager T-576/93 — T-582/93,

Martine Browet, Bruxelles

Odette Hubert-Michiels, Hofstade (Belgien)

Christiane Deriu-Fossoul, Auderghem (Belgien)

Helen Hartmann, Bruxelles (Belgien)

Lucia Serra-Boschi, Watermael-Boitsfort (Belgien)

Olivier Bordet, Bruxelles, og

^{*} Processprog: fransk.

Giovanni Lampitelli, Tervuren (Belgien),

alle tjenestemænd ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved advokat Lucas Vogel, Bruxelles,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Gianluigi Valsesia, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremelis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelser af 13. august 1993 om afvisning af sagsøgernes klager over afgørelserne om at foretage indeholdelser i deres vederlag som følge af deres deltagelse i strejkerne i juni og oktober 1991,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne B. Vesterdorf og J. Biancarelli,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af skriftvekslingen og efter mundtlig forhandling den 30. juni 1994,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og retlig baggrund

- 1 I løbet af 1991 opfordrede fagforeningerne og de faglige organisationer (herefter benævnt »FFO«) institutionernes personale til ved strejker at tilkendegive deres utilfredshed med de angivelige forsinkelser i forbindelse med Rådets drøftelser om vilkårene for tilpasning af de EF-ansattes vederlag, som da var genstand for forhandlinger.

- 2 I Bruxelles blev der truffet beslutning om arbejdsnedlæggelser den 18., 19., 25. og 26. juni og den 2. og 3. oktober 1991. I forbindelse med disse arbejdsnedlæggelser besluttede Kommissionen af sikkerhedsgrunde at lukke kantinerne, vuggestuen og børnehaven og at afbryde edb-systemerne.
- 3 Den 25. oktober 1991 informerede Kommissionen ved en meddelelse til personalet dette om, at der i overensstemmelse med Kommissionens tidligere beslutning af 16. december 1970 på vilkår fastlagt efter samråd med de øvrige institutioner ville blive foretaget en indeholdelse i vederlagene.
- 4 For at få nærmere oplysninger om antallet af strejkedage og om arbejdsnedlæggelserne i denne forbindelse blev nogle skemaer, der var vedlagt meddelelsen af 25. oktober 1991, omdelt til personalet, idet skemaerne henvendte sig til de tjenestemænd og øvrige ansatte, der under strejkedagene havde udført deres arbejde, det være sig frivilligt eller efter en tjenstlig ordre, og til tjenestemænd og øvrige ansatte, der havde været fraværende af andre grunde end strejkerne. Det var i skemaerne udtrykkeligt anført, at en manglende besvarelse inden for den fastsatte frist ville blive opfattet som »en tilkendegivelse af, at De har deltaget i samtlige arbejdsnedlæggelser det pågældende tjenestested«.
- 5 Den 15. november 1991 fandt der under et teknisk samrådsmøde en første meningsudveksling sted mellem FFO og Kommissionen vedrørende vilkårene i forbindelse med genoptagelsen af arbejdet, og navnlig vedrørende spørgsmålet om en indeholdelse i vederlagene som følge af strejkedagene.
- 6 Efter et politisk samrådsmøde den 25. november 1991 udtalte det kommissionsmedlem, som havde ansvaret for personale og administration, Cardoso e Cunha, at »drøftelserne i denne sag ikke er afsluttet«.

7 Under et administrationschefmøde den 29. november 1991 blev administrationscheferne enige om at anbefale deres respektive ansættelsesmyndigheder at træffe nærmere bestemmelse om vilkårene i forbindelse med genoptagelsen af arbejdet, idet strejkedagene for 75%’s vedkommende skulle være genstand for:

— indeholdelse i lønnen for 25%’s vedkommende

— overarbejde uden ret til betaling eller afspadsering for de resterende 50%’s vedkommende.

8 Disse vilkår blev på ny drøftet under endnu et politisk samrådsmøde den 22. maj 1992, efter hvilket kommissionsmedlem Cardoso e Cunha gav udtryk for følgende opfattelse: »Jeg understreger, at denne sag ikke kan forhales yderligere. Uden herved at ville foregribe noget konstaterer jeg, at proceduren endnu ikke er blevet bragt til afslutning, og at dette er en forudsætning for at kunne afslutte dette kapitel. Jeg ønsker samråd med FFO med henblik på at følge sagen op.«

9 Et sidste politisk samrådsmøde fandt sted den 12. november 1992, hvorunder Cardoso e Cunha trods utilfredshed fra FFO udtalte, at »Kommissionen tilslutter sig den af Rådet og de øvrige institutioner vedtagne løsning«, og bemærkede, »at proceduren er blevet bragt til afslutning«.

10 Vilcårene i forbindelse med genoptagelsen af arbejdet, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om indeholdelsen i vederlagene i overensstemmelse med administrationschefernes anbefalinger under deres møde den 29. november 1991 (jf. ovenfor præmis 7), blev meddelt personalet i *Meddelelser fra Administrationen* (herefter benævnt »MA«) af 18. november 1992. I denne meddelelse anførtes det: »Under det sidste ’politiske samråd’ med fagforeningerne og de andre faglige sammenslutninger den 12. november 1992 meddelte kommissæren med ansvar for personale og administration, at han anså samrådsproceduren vedrørende dette spørgsmål for

afsluttet, samt at Kommissionens ansættelsesmyndighed havde besluttet, i lighed med Rådet, at gennemføre ovenstående foranstaltninger. GD IX vil derfor snarest foretage ovennævnte indeholdelse i vederlaget.«

- 11 I forbindelse med udbetalingen i slutningen af december 1992 af løntilgodehavenderne for året 1992 som følge af tilpasningerne af vederlagene foretog administrationen samtidig hermed de pågældende indeholdelser i vederlagene svarende til de fravær på grund af strejke, som der var blevet indhentet oplysninger om ved personalets besvarelser på grundlag af det tidligere nævnte skema af 25. oktober 1991. Begrundelsen for indeholdelserne var angivet på lønsedlerne.

- 12 Henholdsvis den 17. marts 1993 (sag T-576/93), den 19. marts 1993 (sag T-577/93), den 23. marts 1993 (sag T-578/93), den 22. marts 1993 (sag T-579/93), den 2. april 1993 (sag T-580/93) og den 18. marts 1993 (sag T-581/93 og T-582/93) indbragte sagsøgerne hver en klage efter artikel 90, stk. 2, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«) over Kommissionens afgørelser om at foretage indeholdelser i deres vederlag. Disse klager var enslydende.

- 13 Ved ligeledes enslydende afgørelser af 23. juli 1993, der blev meddelt ved en notits af 13. august 1993, som sagsøgerne blev gjort bekendt med mellem den 13. og den 27. september 1993, blev klagerne udtrykkeligt afvist.

Retsforhandlinger samt parternes påstande

- 14 Ved enslydende stævninger registreret på Rettens Justitskontor den 15. december 1993 har sagsøgerne herefter anlagt nærværende sager. Den 17. februar 1994 har Kommissionen indleveret syv ligeledes næsten enslydende svarskrifter. Da

sagsøgerne ikke har indgivet replik, blev skriftvekslingen dermed afsluttet den 17. februar 1994.

15 Alle sagsøgerne har nedlagt følgende påstande.

— Annullation af den udtrykkelige afgørelse af 13. august 1993 om afvisning af sagsøgerens klage til Kommissionen, hvorved sagsøgeren anfægtede beslutningen om på grund af strejkerne i juni og oktober 1991 at foretage indeholdelser i vederlagene i forbindelse med løntilgodehavenderne for året 1991 som følge af tilpasningerne af vederlagene.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger, jf. procesreglementets artikel 69, stk. 2, samt de nødvendige udgifter, der er afholdt med henblik på sagens behandling, herunder navnlig udgifter til valgt adresse, rejse- og opholdsudgifter samt advokathonorar, jf. procesreglementets artikel 73, litra b).

16 I samtlige sager, bortset fra i sag T-577/93, har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Der træffes afgørelse om sagens omkostninger efter de herom gældende regler.

- 17 I sag T-577/93, Hubert-Michiels mod Kommissionen, har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, eller i hvert fald frifindelse.

— Der træffes afgørelse om sagens omkostninger efter de herom gældende regler.

- 18 Ved kendelse af 14. juni 1994 har formanden for Tredje Afdeling truffet bestemmelse om forening af sagerne T-576/93, T-577/93, T-578/93, T-579/93, T-580/93, T-581/93 og T-582/93.

- 19 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Parternes rettergangsfuldægtige har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under det offentlige retsmøde den 30. juni 1994.

Formaliteten

- 20 Kommissionen har ikke rejst nogen formalitetsindsigelser, bortset fra i sag T-577/93. I denne sag har Kommissionen anført, at sagsøgeren indbragte sin klage den 16. april 1993, dvs. mere end tre måneder efter den angiveligt bebyrdende afgørelse, hvorfor klagen må anses for indbragt for sent. Sagen må herefter afvises.

- 21 Under det offentlige retsmøde har sagsøgernes advokat gjort gældende, at Kommissionen ikke nøjagtigt har kunnet dokumentere, hvornår sagsøgeren i sag T-577/93 modtog sin lønseddel for december 1992.
- 22 Retten finder som udgangspunkt, at der efter omstændighederne i første række bør ske en undersøgelse af sagernes realitet.

Realiteten

Sagsøgerne har fremsat to anbringender til støtte for deres påstande:

- Der er for det første sket en tilsidesættelse af bestemmelserne i aftalen af 20. september 1974 om forbindelserne mellem Kommissionen og FFO (herefter benævnt »aftalen«).
- Der er for det andet sket en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 25, stk. 2, og artikel 62.

Tilsidesættelse af aftalens punkt 12 og af punkt 10 i bilaget til aftalen

- 23 Punkt 12, der er indeholdt i aftalens kapitel II, lyder således: »Forhandlingerne afsluttes med et udkast til aftale eller med et mødereferat, hvor de forskellige synspunkter anføres, som Kommissionen skal udtale sig om.« I punkt 10 i bilaget til aftalen, der omhandler »bestemmelser om arbejdsstandsninger«, hedder det: »De

nærmere regler for genoptagelse af arbejdet vil være genstand for en forhandling mellem Kommissionen og de organisationer, der er engageret i konflikten.«

— Parternes argumenter

- 24 Sagsøgerne har gjort gældende, at aftalen er retligt bindende, og at Kommissionen derfor ikke lovligt »ensidigt og uden videre« kunne foretage indeholdelser i vederlagene uden at have afsluttet et samråd med FFO.
- 25 Sagsøgerne anfører, at den pågældende beslutning blev meddelt ved starten af samrådsmødet den 12. november 1992, selv om Kommissionens repræsentant efter det tidligere møde den 22. maj 1992 havde udtalt, at proceduren endnu ikke var afsluttet, og selv om der ikke siden da var blevet afholdt nogen møder med FFO. En overholdelse af aftalen forudsatte, at der ved afslutningen af forhandlingerne blev udfærdiget et aftaleudkast eller — i tilfælde af fortsat uenighed — et formelt mødereferat med angivelse af parternes forskellige opfattelser. Kun efter udfærdigelsen af et sådant mødereferat kunne Kommissionen træffe den omtvistede beslutning.
- 26 Endvidere har Kommissionen endog handlet i strid med sin egen beslutning, som der blev givet meddelelse om under mødet den 12. november 1992, og hvorefter den ville rådføre sig med de øvrige institutioner for at fastlægge de nøjagtige vilkår i forbindelse med genoptagelsen af arbejdet. Det er rigtigt, at Rådet også traf beslutning om at foretage indeholdelser i vederlagene som følge af strejkerne, men denne beslutning fulgte et behørigt gennemført samråd med FFO og var en specifik beslutning gældende for Rådet.

- 27 Kommissionen har gjort gældende, at samrådet forløb på hensigtsmæssig måde og blev udmøntet i en lang række møder i perioden november 1991 — november 1992, og at det ikke er udtryk for en formmangel i denne forbindelse, at der ikke blev udfærdiget noget formelt mødereferat med angivelse af samrådsmødedeltagernes opfattelse. De uformelle opsummerende referater af mødernes forløb gjorde det muligt at få klarlagt parternes respektive synspunkter.
- 28 Formålet med en samrådsprocedure er at give parterne mulighed for at gøre rede for deres synspunkter og at nå frem til en så fuldstændig vurdering af den pågældende sag som mulig. Selv om der tilsigtes en tilnærmelse mellem parternes opfattelser, er det ikke nødvendigvis det eneste udfald af »samrådsdialektikken«, der er i overensstemmelse med de i aftalen indeholdte regler, at forhandlingerne afsluttes med enighed.
- 29 Der er ikke nogen modstrid mellem henholdsvis det forhold, at Kommissionens repræsentant den 22. maj 1992 udtalte, at proceduren endnu ikke var afsluttet, og den omstændighed, at Kommissionen den 12. november 1992 besluttede at erklære samrådsfasen for afsluttet, uden at der mellem disse to tidspunkter havde været nogen møder. Samrådet var blevet indledt et år tidligere, og der havde været en lang række kontakter med FFO.
- 30 Den omstændighed, at der ikke blev udfærdiget noget formelt mødereferat med angivelse af de opfattelser, som var kommet til udtryk under samrådet, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at der kan blive spørgsmål om ugyldigheden af en procedure, i forbindelse med hvilken uformelle opsummerende referater af mødernes forløb allerede fuldt ud gjorde det muligt at klarlægge de synspunkter, som parterne havde givet udtryk for.
- 31 De nærmere vilkår for anvendelsen af princippet om indeholdelse i vederlagene i tilfælde af strejke, som blev fastsat i 1970, var endvidere genstand for en lang række

drøftelser med de øvrige institutioner, således som det fremgår af referaterne af møderne mellem administrationscheferne, og af, at samtlige institutioner bragte de samme principper i anvendelse.

- 32 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at selv om det antages, at en tjenestemand umiddelbart kan støtte ret på en tilsidesættelse af aftalen — hvilket Kommissionen under den mundtlige forhandling har anført ikke er tilfældet — har Kommissionen i tilstrækkelig grad dokumenteret, at det savner grundlag, at den skulle have tilsidesat aftalen.

— Rettens bemærkninger

- 33 Det af sagsøgerne anførte rejser i første række det spørgsmål, om en tjenestemand individuelt under en retssag til prøvelse af afgørelser som de her omhandlede kan støtte ret på, at der måtte være sket en tilsidesættelse af en aftale som den i sagerne omhandlede mellem Kommissionen og FFO.
- 34 Kommissionen har i de afgørelser, hvorved den tog stilling til sagsøgernes syv klager, givet udtryk for, at dette spørgsmål må besvares benægtende. I svarskrifterne har Kommissionen — uden udtrykkeligt at gøre gældende, at det pågældende anbringende er uantageligt — indskrænket sig til at anføre, at »sagsøgte skønner under alle omstændigheder i tilstrækkelig grad at have dokumenteret, at der ikke er sket nogen tilsidesættelse af aftalen af 20. september, uden at det herved er nødvendigt nærmere at gå ind på den tvivl, som der blev givet udtryk for i forbindelse med besvarelsen af klagen for så vidt angår de mulige umiddelbare retsvirkninger til fordel for en klager individuelt, som eventuelt vil kunne udspringe af den særlige aftale, der regulerer forholdet mellem Kommissionen og de anerkendte FFO ...«. Som svar på et spørgsmål fra Retten har Kommissionen under det offentlige retsmøde endelig gjort gældende, at en tjenestemand ikke individuelt kan støtte ret på en tilsidesættelse af en aftale mellem Kommissionen og FFO.

- 35 Det er under alle omstændigheder Rettens opfattelse, at der herved er tale om et anbringende, som vedrører anvendelsesområdet for en retlig norm, således at Retten ex officio bør tage stilling til dette spørgsmål vedrørende ufravigelige procesforudsætninger.
- 36 Det bemærkes herved for det første, at EF-tjenestemænd principielt er underlagt en vedtægtsbestemt ordning, som ikke kan fraviges ved aftaler mellem fællesskabsinstitutionerne og FFO.
- 37 For det andet bemærkes, at således som Domstolen har fastslået i sin dom af 18. januar 1990 (forenede sager C-193/87 og C-194/87, Maurissen og Union syndicale mod Revisionsretten, Sml. I, s. 95), gælder det for så vidt angår princippet om ligebehandling af tjenestemænd i henseende til vilkårene for fagforeningsrepræsentanter med hensyn til omdeling af fagforeningsmeddelelser, at »selv om nogle af de andre fællesskabsinstitutioner og-organer på i øvrigt forskellige vilkår stiller visse faciliteter på dette område til rådighed for fagforeningerne eller de faglige sammenslutninger, henholdsvis for repræsentanter for disse, er der ..., da der ikke består en retlig forpligtelse hertil i medfør af vedtægten, tale om en imødekommende foranstaltning, der indrømmes i henhold til beføjelserne til at træffe bestemmelse om tjenestens organisation eller i henhold til særlige aftaler mellem vedkommende institution eller organ og repræsentanterne for institutionens eller organets personale. Sådanne foranstaltninger, der beror på institutionernes eller organernes eget initiativ, kan ikke påberåbes til støtte for et anbringende om, at ligebehandlingsprincippet er tilsidesat« (præmis 26 og 27).
- 38 Domstolen har endvidere i nævnte dom fastslået, at »med hensyn til bistandspligten ... angår [denne] de individuelle forhold mellem ansættelsesmyndigheden og de tjenestemænd og øvrige ansatte, der henhører under vedkommende ansættelsesmyndighed; der kan ikke støttes ret på bistandspligten med henblik på at løse spørgsmål vedrørende de kollektive forhold mellem på den ene side Fællesskabets institutioner og organer og på den anden side fagforeningerne eller andre faglige sammenslutninger« (præmis 23).

- 39 For det tredje må der lægges vægt på fast retspraksis vedrørende interne forskrifter ved vurderingen af, hvorvidt en tjenestemand under de her omhandlede omstændigheder individuelt kan støtte ret på en angivelig tilsidesættelse af bestemmelser i aftalen. Ifølge den pågældende retspraksis er sådanne forskrifter udtryk for »vejledende regler for den praksis, der skal følges, og som vedkommende myndighed ikke kan fravige uden at angive grundene hertil, idet princippet om lige behandling ellers må anses for tilsidesat« (jf. Domstolens domme af 30.1.1974, sag 148/73, Louwage mod Kommissionen, Sml. s. 81, af 21.4.1983, sag 282/81, Ragusa mod Kommissionen, Sml. s. 1245, og af 10.12.1987, forenede sager 181/86-184/86, Del Plato m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 4991). Denne retspraksis kan kun antages at omfatte interne forskrifter, der skaber rettigheder for tjenestemændene individuelt, eller som er udtryk for en retssikkerhedsgaranti for disse.
- 40 Det bemærkes endvidere, at selv om der lægges vægt på interne regler i institutionerne, og selv om man går ud fra, at aftalen — hvilket ikke kan antages at være tilfældet — må anses for at være et led i Kommissionens interne regler, må der for så vidt angår en institutions interne regler sondres mellem på den ene side regler, hvis tilsidesættelse ikke kan påberåbes af fysiske og juridiske personer, fordi reglerne kun vedrører vilkårene for institutionens interne forhold, som ikke kan berøre fysiske og juridiske personers retsstilling, og på den anden side regler, hvis tilsidesættelse i modsætning hertil kan påberåbes, idet reglerne skaber rettigheder for fysiske og juridiske personer eller er udtryk for en retssikkerhedsgaranti for disse.
- 41 Der må herefter foretages en nærmere undersøgelse af aftalen og dens bilag med henblik på at afgøre, hvorvidt bestemmelserne heri har til formål at regulere arbejdsforhold individuelt eller kollektivt.
- 42 Det bemærkes herved, at aftalens kapitel I, der er udtryk for en anerkendelse af FFO, er affattet meget generelt. Kapitel II indeholder nærmere regler om samråds-

proceduren, som finder sted på teknisk og på politisk plan. Punkt 10, der er indeholdt i dette kapitel, bestemmer: »Forhandlinger på det tekniske plan finder sted sammen med generaldirektøren for personale og administration, der i givet fald bistås af andre generaldirektører, hvis område berøres af det omtalte emne.« Hvad angår punkt 11 bestemmes det heri: »Forhandlinger på det politiske plan finder sted sammen med de dertil bemyndigede medlemmer af Kommissionen.« Endelig indeholder punkt 12 som allerede angivet følgende bestemmelse: »Forhandlingerne afsluttes med et udkast til aftale eller med et mødereferat, hvor de forskellige synspunkter anføres, som Kommissionen skal udtale sig om.« Aftalens kapitel III indeholder, jf. punkt 13-17, meget generelle regler vedrørende vilkårene for udøvelse af fagforeningsrettigheder, navnlig for så vidt angår de omstændigheder, hvorunder der kan indrømmes tjenestefrihed eller fagforeningsferie, samt vedrørende de fordele, der kan gives repræsentative FFO. Aftalens kapitel IV, jf. punkt 18 og 19, omhandler kompetencefordelingen mellem Personaleudvalget og dets lokale afdelinger og FFO. Endelig indeholder kapitel V, jf. punkt 20-22, regler om de midler, der stilles til rådighed for Personaleudvalget og for FFO's Forbindelsesudvalg.

43. Hvad herefter angår bilaget til aftalen indeholder dette regler vedrørende »arbejdsstandsninger«. Punkt 1-5 fastlægger de nærmere vilkår i forbindelse med afgivelse af et varsel i tilfælde af arbejdsstandsninger, som der i fællesskab er truffet beslutning om. I henhold til punkt 6 skal der, så snart et varsel er afgivet, indledes forhandlinger mellem Kommissionen og FFO med henblik på at opstille en liste over »de stillinger, hvor indehaverne fortsat skal varetage deres funktioner«, jf. herved nærmere punkt 7. Punkt 8 indeholder følgende bestemmelse: »Det personale, som vælger at følge den iværksatte aktion, må ikke udsættes for hverken hindringer eller tvang.« Punkt 9 bestemmer: »Mens den i fællesskab besluttede arbejdsstandsning finder sted, har det personale, der vælger ikke at følge den iværksatte aktion, fri adgang til sit arbejdssted uden nogen hindring eller tvang.« Endelig hedder det i bilagets punkt 10, som sagsøgerne gør gældende er blevet tilsidesat: »De nærmere regler for genoptagelse af arbejdet vil være genstand for en forhandling mellem Kommissionen og de organisationer, der er engageret i konflikten.«

44. Det må antages åbenbart at fremgå af de omhandlede bestemmelser som helhed, at aftalen og bilaget til denne udelukkende har til formål at regulere de kollektive arbejdsforhold mellem på den ene side Kommissionen og på den anden side FFO,

og at bestemmelserne hverken skaber nogen forpligtelser eller rettigheder for tjenestemændene individuelt. Bestemmelserne omhandler således ikke det individuelle arbejdsforhold mellem arbejdsgiveren og tjenestemanden, men er et led i den større sammenhæng, som forbindelserne mellem en institution og FFO er udtryk for. Det må herefter lægges til grund, at en tjenestemand under ingen omstændigheder kan støtte ret på en angivelig tilsidesættelse af aftalen eller dens bilag med henblik på under en retssag at anfægte en individuel afgørelse om indeholdelse i vederlaget som følge af strejke (jf. herved Rettens dom af 22.6.1994, forenede sager T-97/92 og T-111/92, Rijnoudt og Hocken mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 511, præmis 82 og 86).

45 Hertil kommer, at der — selv under den forudsætning, at en tjenestemand, hvilket ikke kan anses for tilfældet, individuelt kan støtte ret på en sådan tilsidesættelse af aftalen eller dens bilag — under alle omstændigheder ikke kan antages at foreligge nogen væsentlige retlige mangler, som kan berøre lovligheden af de anfægtede afgørelser. Allerede den 25. oktober 1991 udsendte Kommissionen således en meddelelse til personalet, hvoraf det utvetydigt fremgik, at der i overensstemmelse med Kommissionens tidligere beslutning af 16. december 1970 ville blive foretaget en indeholdelse i vederlagene. Der blev herefter afholdt flere samrådsmøder af såvel teknisk som politisk art, den 15. november 1991, den 25. november 1991, den 22. maj 1992 samt endelig den 12. november 1992, efter hvilke det medlem af Kommissionen, der havde ansvar for personale og administration, på trods af FFO's utilfredshed udtalte, at »Kommissionen tilslutter sig den af Rådet og de øvrige institutioner vedtagne løsning«, og bemærkede, at »proceduren er blevet bragt til afslutning«.

46 Det må under disse omstændigheder — også selv om det antages, at der blev handlet i strid med aftalens punkt 12 derved, at der i betragtning af en fortsat uenighed burde være blevet udfærdiget et formelt mødereferat med angivelse af de forskellige opfattelser — være åbenbart, at når henses til et så stort antal samrådsmøder, og idet alle parter var fuldt ud bekendt med uoverensstemmelserne, således som det fremgår af de uformelle opsummerende referater af mødernes forløb, der er vedlagt processkrifterne, kan dette ikke i sig selv være udtryk for en væsentlig retlig mangel, som kan påberåbes af tjenestemænd, der individuelt anfægter en inde-

holdelse i deres vederlag. De pågældende tjenestemænd var da også fuldt ud bekendt med forhandlingernes indhold og resultat og kan ikke hævde, at der blev handlet i strid med deres berettigede forventning, eller at der er sket en krænkelse af deres retssikkerhed, under omstændigheder, som ikke kunne overraske dem.

- 47 Endelig gælder det, at selv om det nævnte argument ikke findes uantageligt, fremgår det af sagsakterne, at Kommissionen i modsætning til, hvad sagsøgerne hævder, førte samråd med de øvrige institutioner, inden den traf beslutning om sin stillingtagen med hensyn til de nærmere vilkår i forbindelse med genoptagelsen af arbejdet.
- 48 Sagsøgernes første anbringende må herefter forkastes som uantageligt eller i hvert fald grundløst.

Tilsidesættelse af vedtægtens artikel 25, stk. 2, og artikel 62

— Parternes argumenter

- 49 Sagsøgerne har erkendt, at retten til vederlag midlertidigt bortfalder i tilfælde af frivillig indstilling af arbejdet i form af strejke, men gør gældende, at Kommissionen for at kunne foretage en indeholdelse i en tjenestemands vederlag skal godtgøre, at dennes indstilling af sit arbejde udelukkende er sket på eget initiativ, således at det er en forudsætning, at tjenestemanden virkelig har deltaget i den pågældende strejke frivilligt. Bevisbyrden påhviler herved Kommissionen, som skal føre tilsyn med hensyn til strejkens forløb og individuelt begrunde enhver afgørelse om indeholdelse i vederlaget. Kommissionen har imidlertid ikke løftet denne bevisbyrde og har dermed krænket de pågældende tjenestemænds ret til det

vederlag, som svarer til deres lønklasse. Endvidere har Kommissionen som følge af det nævnte manglende bevis undladt at begrunde sine afgørelser om at foretage en indeholdelse i sagsøgernes vederlag.

- 50 Sagsøgerne anfører, at der har været tale om force majeure derved, at det var Kommissionen selv, der traf beslutning om en indstilling af sine tjenestemænds arbejde, hvilket »på afgørende måde forhindrede dem i at udføre deres opgaver på normal vis«. I forbindelse med de omhandlede strejker besluttede Kommissionen således midlertidigt at fjerne de fysiske forudsætninger for sit arbejde, at forhindre adgang til bygninger og parkeringskældre, at lukke vuggestuen, at indstille driften af den sociale infrastruktur og at afbryde edb-systemerne. Den forhindrede dermed sine tjenestemænd i at få adgang til deres kontorer. Der er derfor ikke tale om nogen protestaktion rettet mod arbejdsgiveren, men om et forhold, der må tilskrives dennes egen beslutning, således at der ikke kan foretages nogen indeholdelse i vederlaget.
- 51 Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at »efter et anerkendt princip i medlemsstaternes arbejdsret er der ingen forpligtelse til at udbetale vederlag og løn for strejkedage til deltagerne i [en strejke]; dette princip kan anvendes i forholdet mellem Fællesskabernes institutioner og disses tjenestemænd ...« (Domstolens dom af 18.3.1975, forenede sager 44/74, 46/74 og 49/74, Acton m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 383).
- 52 Kommissionen anfører endvidere, at den, således som det fremgår af udtalelserne fra generaldirektøren for personale og administration, »ikke tog stilling til strejkerne, men blot respekterede sit personales ret til at strejke«. Adgang til bygningerne blev ikke nægtet, således at de medarbejdere, som efter en tjenstlig ordre herom skulle udføre deres opgaver, og de medarbejdere, der ikke deltog i strejken, kunne udføre deres arbejde på normal vis i overensstemmelse med punkt 9 i bilaget til aftalen. Sagsøgerne har ikke anført noget til støtte for, at dette ikke skulle være

tilfældet. Det er rigtigt, at Kommissionen af indlysende sikkerhedsgrunde besluttede at lukke parkeringskældrene, vuggestuen, kantinerne og børnehaven og at afbryde visse edb-systemer, men disse forholdsregler indebar ikke en manglende mulighed for at få adgang til bygningerne, ligesom enhver tjenestemand eller anden ansat kunne få adgang til sit kontor for dér at udføre sine opgaver.

- 53 Sagsøgernes manglende besvarelse i forbindelse med indhentelsen den 25. oktober 1991 af oplysninger vedrørende arbejdsnedlæggelserne godtgør, at de deltog i strejkerne, idet sagsøgerne, såfremt de ikke havde deltaget i arbejdsnedlæggelserne, burde have afgivet en behørig erklæring herom, hvilket ikke skete. Kommissionen kunne derfor lovligt foretage en indeholdelse i sagsøgernes vederlag, hvorved der var tale om en »legitim følge af, at det blev konstateret, at der skete en manglende udførelse af vedkommendes opgaver«, hvilket princip klart blev fastlagt i Kommissionens tidligere beslutning af 16. december 1970.
- 54 Det fremgår af fast retspraksis, at der ved vurderingen af begrundelsen til en afgørelse ikke alene skal »henses ... til det dokument, hvorved denne afgørelse blev meddelt, men ligeledes til de omstændigheder, hvorunder afgørelsen er blevet truffet og bragt til vedkommendes kundskab, samt de tjenstlige meddelelser og andre oplysninger, som ligger til grund, og som klart har oplyst sagsøgeren om grundene til og grundlaget for den nævnte afgørelse« (jf. Domstolens domme af 28.5.1980, forenede sager 33/79 og 75/79, Kuhner mod Kommissionen, Sml. s. 1677, og af 7.3.1990, forenede sager C-116/88 og C-149/88, Hecq mod Kommissionen, Sml. I, s. 599).
- 55 Endelig gør Kommissionen gældende, at personalet allerede på tidspunktet for meddelelsen af 25. oktober 1991 var bekendt med Kommissionens praksis, hvorefter der i tilfælde af deltagelse i arbejdsnedlæggelser foretages en indeholdelse i vederlaget. Endvidere var oplysningerne i MA af 18. november 1992 på dette punkt utvetydige. Det savner derfor grundlag at hævde, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad begrundede de anfægtede afgørelser.

— Rettens bemærkninger

- 56 I henhold til vedtægtens artikel 25, stk. 2, skal »enhver afgørelse, der træffes i henhold til denne vedtægt om en bestemt person, ... straks meddeles den pågældende tjenestemand skriftligt. Enhver afgørelse, der indebærer et klagepunkt, skal begrundes«. Endvidere indeholder vedtægtens artikel 62 bestemmelse om, at »tjenestemanden ... på grundlag af sin udnævnelse [har] ret til det vederlag, der svarer til hans lønklasse og-trin. Tjenestemanden kan ikke give afkald på denne ret. Dette vederlag omfatter en grundløn, familietillæg og godtgørelser«.
- 57 Det bemærkes indledningsvis, at sagsøgerne ikke har bestridt, at de principper, der fremgår af Domstolens ovennævnte dom i sagen Acton m.fl. mod Kommissionen, finder anvendelse, idet det i denne dom blev fastslået, at »efter et anerkendt princip i medlemsstaternes arbejdsret er der ingen forpligtelse til at udbetale vederlag og løn for strejkedage til deltagerne i [en strejke]; dette princip kan anvendes i forholdet mellem Fællesskabernes institutioner og disses tjenestemænd, således som Kommissionen allerede har konstateret ved en tidligere lejlighed i beslutning af 16. december 1970, hvorefter 'det er et selvindlysende princip, at der ikke skal ydes betaling for strejkedage'«.
- 58 Det af sagsøgerne fremsatte anbringende må antages at indeholde to led. For det første har Kommissionen ved ikke at føre bevis for sagsøgernes personlige deltagelse i strejkerne tilsidesat vedtægtens artikel 62. For det andet har Kommissionen ved i utilstrækkelig grad at begrunde sine afgørelser om at foretage en indeholdelse i sagsøgernes vederlag tilsidesat vedtægtens artikel 25. Der bør ske en undersøgelse af disse to led af anbringendet i den nævnte rækkefølge.
- 59 Hvad angår anbringendets første led, for så vidt sagsøgerne herved gør gældende, at Kommissionen ikke har ført bevis for deres personlige deltagelse i strejkerne,

idet der for sagsøgerne var tale om force majeure i den forstand, at det var Kommissionen selv, der traf beslutning om en indstilling af tjenestemændenes arbejde og forhindrede dem i at udføre deres opgaver på normal vis, herunder navnlig ved at nægte dem adgang til deres kontorer de dage, hvor strejkerne fandt sted, bemærkes, at det principielt påhviler den, som vil påberåbe sig force majeure, at understøtte dette i en sådan grad, at den pågældende retsinstant kan vurdere, om der har foreligget force majeure.

60 Det fremgår herved for det første af, hvad sagsøgerne selv har oplyst, at sagsøgerne ikke var til stede på deres arbejde de pågældende strejkedage, hvorfor det er ufornuddent at undersøge spørgsmålet om retlig gyldighed i forbindelse med det skema, der blev fordelt til alle Kommissionens tjenestemænd som bilag til meddelelsen af 25. oktober 1991.

61 Det bemærkes endvidere, at sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen »på afgørende måde forhindrede dem i at udføre deres opgaver på normal vis«, idet Kommissionen fjernede de fysiske forudsætninger for sit arbejde ved at lukke bygningerne og parkeringskældrene og ved at afbryde edb-systemerne, men at sagsøgerne i stævningerne herved blot er fremkommet med generelle udtalelser, i forbindelse med hvilke de hverken har ført noget bevis eller har angivet nogen bevismidler. Hertil kommer, at sagsøgerne, efter at Kommissionen kategorisk har benægtet rigtigheden af denne fremstilling af de faktiske omstændigheder, har frafaldet replik.

62 Endelig har sagsøgernes advokat under det offentlige retsmøde oplyst at være ude af stand til at angive, i hvilke af Kommissionens bygninger i Bruxelles sagsøgerne arbejdede, ligesom han var ude af stand til at oplyse, hvorvidt adgangen til disse bygninger rent faktisk var spærret de dage, hvor strejkerne fandt sted. Sagsøgernes advokat anførte blot, at der var en indstilling for så vidt angår Kommissionens

»generelle infrastruktur«, hvilket forhindrede sagsøgerne i at arbejde, idet sagsøgernes advokat herved ikke kunne fremlægge noget bevis eller godtgøre, at sagsøgerne rent faktisk gjorde et forsøg på at arbejde de dage, hvor strejkerne fandt sted. Sagsøgernes advokat har heller ikke bestridt rigtigheden af det af Kommissionens repræsentant anførte, hvorefter 73% af Kommissionens ca. 15 000 tjenestemænd strejkede, mens 10% arbejdede, og de resterende var fraværende af andre gyldige grunde. Endelig har sagsøgernes advokat været ude af stand til at forklare, hvorfor sagsøgerne undlod at tilbagesende det skema, der var vedlagt meddelelsen af 25. oktober 1991, idet han herved ikke bestred, at sagsøgerne rent faktisk modtog skemaet.

63 Anbringendets første led må herefter forkastes.

64 Hvad angår anbringendets andet led, for så vidt sagsøgerne herved generelt har gjort gældende, at de individuelle afgørelser om indeholdelse i deres vederlag, som blev truffet over for dem, ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet, bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at forpligtelsen efter vedtægtens artikel 25 til at begrunde bebyrdende afgørelser tilsigter at gøre det muligt for den pågældende EF-retsinstans at udøve sin prøvelsesret med hensyn til afgørelsens lovlighed og at give den pågældende et tilstrækkeligt grundlag til at kunne vurdere, om afgørelsen er retmæssig, eller om den er behæftet med en mangel, som gør det muligt at anfægte dens lovlighed. Dette krav er opfyldt, når den afgørelse, der er genstand for en retssag, er truffet i en for tjenestemanden kendt sammenhæng, som gør det muligt for den pågældende at få kendskab til afgørelsens personlige betydning for ham eller hende (jf. herved Domstolens dom af 13.12.1989, sag C-169/88, Prella mod Kommissionen, Sml. I, s. 4335, og Rettens dom af 16.12.1993, sag T-80/92, Turner mod Kommissionen, Sml. II, s. 1465).

65 Retten finder det i det foreliggende tilfælde åbenbart, at disse betingelser er opfyldt, når henses til Kommissionens tidligere beslutning af 16. december 1970, den af Kommissionen den 25. oktober 1991 til sit personale udsendte meddelelse, den til personalet ved MA af 18. november 1992 omdelte meddelelse, som ingen af

de syv sagsøgere hævder ikke at have modtaget, samt endelig begrundelsen for indeholdelsen i vederlagene, der klart var angivet på sagsøgernes lønsedler.

- 66 Følgelig må anbringendets andet led ligeledes forkastes.
- 67 Det må herefter lægges til grund, for det første, at sagsøgerne erkender ikke at have arbejdet de dage, hvor strejkerne fandt sted, uden at de herved har angivet nogen anden årsag end strejkerne, for det andet, at det af sagsøgerne anførte vedrørende force majeure savner grundlag, og endelig for tredje, at det var med rette, at Kommissionen, ved tilstrækkeligt begrundede afgørelser, foretog en indeholdelse i sagsøgernes vederlag som følge af sagsøgernes deltagelse i strejkerne.
- 68 Kommissionen vil herefter være at frifinde, hvorved det er ufornuddent at tage stilling til den af Kommissionen i sag T-577/93 nedlagte afvisningspåstand.

Sagens omkostninger

- 69 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Ifølge procesreglementets artikel 88 bærer institutionerne selv deres egne omkostninger i tvister mellem Fællesskaberne og deres ansatte. I henhold til artikel 87, stk. 3, andet afsnit, kan »Retten ... pålægge endog en vindende part at erstatte den anden part de udgifter, som skønnes at være påført modparten unødvendigt eller af ond vilje«.

- 70 Efter omstændighederne i sagen, og når henses til retsforhandlingerne forløb og sagsøgernes anbringender og argumenter, skønner Retten, at sagsøgerne i den i de nævnte bestemmelser i procesreglementet forudsatte betydning unødvendigt og af ond vilje har påført Kommissionen udgifter. Sagsøgerne bør derfor dømmes til at betale samtlige sagsomkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling)

- 1) Sagsøgte frifindes.
- 2) Sagsøgerne betaler samtlige sagens omkostninger.

García-Valdecasas

Vesterdorf

Biancarelli

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. juli 1994.

H. Jung

R. García-Valdecasas

Justitssekretær

Afdelingsformand