

Conclusies van de Advocaat-Generaal
K. ROEMER

2 december 1964

Vertaald uit het Duits

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Onderwerp van het onderhavige geding vormt de klacht van een ambtenaar bij de Hoge Autoriteit, wiens vooruitzichten op een ambtelijke carrière door het op 1 januari 1962 in werking getreden nieuwe Personeelsstatuut van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal zouden zijn benadeeld, alsmede subsidiair de eis overeenkomstig de in feite door hem uitgeoefende functie in de salaristabel van het Personeelsstatuut te worden ingedeeld.

Over de feiten wil ik slecht het volgende opmerken : verzoeker is op 3 januari 1955 in dienst getreden van de Hoge Autoriteit. Hij werd met ingang van 1 juli 1956 aangesteld als ambtenaar in vaste dienst in de zin van het Personeelsstatuut van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en ingedeeld in rang A 6-I. In oktober 1958 komt hij voor in het organigram van de afdeling Markt als „administrateur III” met rang A 6-2. Bij beschikking van de Hoge Autoriteit van 27 juli 1960 werd verzoeker met ingang van 1 januari 1960 bevorderd tot rang A 5-1. Van 1 juli 1960 af vervulde hij ad interim de functie van hoofdadministrateur (post no. 18 van het organigram van het Directoraat-Generaal Arbeidsvraagstukken, Sanering en Omschakeling). De daartoe strekkende beschikking van de Voorzitter van de Hoge Autoriteit is gedagtekend 4 januari 1961. Overeenkomstig de bepalingen van het Statuut ontving hij met ingang van 1 september 1960 een toelage, gelijk aan het verschil tussen het salaris dat hij genoot in zijn eigenlijke rang en het salaris van de rang A 4-1. Na het in werking treden van het nieuwe Personeelsstatuut van de E.G.K.S., dat in hoofdzaak overeenstemt met het Personeelsstatuut van E.E.G. en Euratom, werd verzoeker bij beschikking van de Voorzitter van de Hoge Autoriteit van 5 september 1962 de rang A 4-1 toegekend, te rekenen met ingang van 1 januari 1962. In een op 23 januari 1963 aan verzoeker gerichte nota van de Directeur Personeelszaken wordt zijn administratieve positie „administrateur principal” genoemd met als loop-

baan de rangen A 5 - A 4. Op 28 januari 1963 verklaarde verzoeker in een schrijven aan de Voorzitter van de Hoge Autoriteit dat hij met de aangegeven loopbaan niet kon instemmen. Toen de op 18 december door de Hoge Autoriteit vastgestelde omschrijving van werkzaamheden en bevoegdheden in een nota d.d. 21 mei 1963 aan het personeel was meegedeeld, besloot verzoeker een op artikel 90 van het Personeelsstatuut gebaseerde klacht in te dienen en richtte hij zich op 29 juli 1963 dienovereenkomstig met een schrijven tot de Voorzitter van de Hoge Autoriteit. Hij verzocht daarin om een andere regeling van zijn administratieve positie en met name de handhaving van de onder het oude Personeelsstatuut bestaande vooruitzichten op de carrière voor „administrateurs principaux” (A 4 - A 3). Daar de Hoge Autoriteit, bij schrijven van 17 oktober 1963 negatief antwoordde, werd op 27 november 1963 beroep ingesteld bij het Hof. Verzoeker vorderde daarbij het volgende :

- I — 1. Nietig te verklaren de afwijzing van het verzoek betreffende de vooruitzichten op een ambtelijke carrière, blijkend uit het antwoord van de Hoge Autoriteit, d.d. 17 oktober 1963;
2. Voor zover nodig : nietig te verklaren het nieuwe Personeelsstatuut van de E.G.K.S., en met name artikel 5, paragraaf 4, en bijlage I;
3. Nietig te verklaren de beschikking van de Commissie van de vier Voorzitters, waarbij de Hoge Autoriteit de handhaving van de vooruitzichten op een carrière in de rangen A 4 en A 3 voor verscheidene ambtenaren, onder wie verzoeker, werd geweigerd;
4. Te verstaan dat ten aanzien van verzoeker de bedoelde vooruitzichten op een carrière in de rang A 3 gehandhaafd moeten worden;

II — *Subsidiair* :

5. Nietig te verklaren de weigering van de Hoge Autoriteit, verzoeker in te delen in rang A 3, blijkend uit haar schrijven d.d. 17 oktober 1963;

6. Nietig te verklaren de vaste aanstelling van 5 september 1962, voor zover het betreft de indeling van verzoeker in rang A 4;

III—7. Te verstaan dat verzoeker geacht zal worden met ingang van 1 januari 1962 te zijn aangesteld in rang A 3;

8. Verweerster te veroordelen tot betaling van Bfr. 1,— wegens geleden onstoffelijke schade.

De Hoge Autoriteit is in de eerste plaats van oordeel dat deze eisen om verschillende redenen niet ontvankelijk zijn; in elk geval acht zij ze ongegrond.

Op de uitvoerige juridische en feitelijke argumenten, die door beide partijen ter staving van hun conclusies worden aangevoerd, zal ik in het vervolg van mijn betoog, waar dit nodig voorkomt, nader ingaan.

Beoordeling rechtens

Het komt mij juist voor de opgeworpen rechtsvragen in de volgorde der eisen te behandelen en deze dan telkens te toetsen op ontvankelijkheid en gegrondheid. Ik zie er dus van af deze zich in de zaak voordoende kwesties omtrent de ontvankelijkheid vooraf te behandelen, omdat ik meen dat mijn betoog hierdoor minder overzichtelijk zou worden.

1 — *Ten aanzien van de eerste eis*

Verzoeker vraagt in de eerste plaats nietigverklaring van de weigering van de Hoge Autoriteit, zijn administratieve positie overeenkomstig het bezwaarschrift van 29 juli 1963 te regelen, dat wil zeggen te bepalen dat zijn ambtelijke loopbaan zich mede zal uitstrekken tot de rang A 3.

a) De Hoge Autoriteit maakt hiertegen vooral bezwaar wegens het niet in acht nemen van de beroepstermijn, die krachtens

artikel 91 van het Personeelsstatuut drie maanden bedraagt. Volgens haar had verzoeker zijn vordering reeds aanhangig kunnen maken met een beroep tegen de nota van 23 januari 1963, waarbij zijn administratieve positie werd vastgesteld.

Gezien de bewoordingen van het Personeelsstatuut en de rechtspraak van het Hof, komt deze exceptie gerechtvaardigd voor. Het is in het belang van de rechtszekerheid dat degene die nalaat zijn eigen belangen te behartigen en die niet tijdig handelingen bestrijdt waartegen beroep openstaat, na een bepaalde termijn zijn beroepsrecht verliest. Weliswaar heeft het Hof (zaak 69-63) — naar ik meen terecht — dit beginsel enigszins verzacht waar het geschillen betreft tussen ambtenaren en hun instellingen, in die zin dat het Hof het gewenst oordeelt — en een loyaal ambtenaar daartoe zelfs verplicht acht — dat tegen bezwarende administratieve beslissingen niet onmiddellijk beroep wordt ingesteld, maar eerst getracht wordt in een administratieve procedure tot een minnelijke regeling van het geschil te geraken. Wel dient men dan de eis te stellen dat de administratieve procedure tegen een handeling waartegen beroep openstaat, binnen de voor het beroep geldende termijn bij de administratie wordt ingesteld, daar anders aan de in het Personeelsstatuut genoemde termijnen iedere betekenis zou komen te ontvallen.

Hoe is nu de situatie in het onderhavige geval? Ongetwijfeld zijn in de nota van 23 januari 1963 met betrekking tot de loopbaan van verzoeker duidelijk de consequenties aangegeven, welke hij juist ongedaan wil maken, namelijk de beperking van zijn ambtelijke carrière tot de rangen A 5 en A 4. Evenmin kan worden betwijfeld dat deze nota uitvloeisel is van een handeling van de Hoge Autoriteit zelf en derhalve een administratieve beschikking, waartegen beroep open staat. Verzoeker was derhalve gerechtigd zich op 28 januari 1963 schriftelijk tot de Voorzitter van de Hoge Autoriteit te wenden.

Beschouwt men dit schrijven als een bezwaarschrift in de zin van de bedoelde rechterlijke uitspraak (zaak 69-63) — en de bewoordingen geven hiertoe zeker aanleiding — dan had, toen verzoeker

niet binnen de in artikel 91 genoemde termijn van twee maanden antwoord ontving, uiterlijk drie maanden later, dat wil zeggen uiterlijk op 28 juni 1963, beroep moeten zijn ingesteld. Dit is niet geschied.

Ziet men in het genoemde schrijven van 28 januari 1963 geen formeel bezwaarschrift ter inleiding van een administratieve procedure, dan moet men constateren dat een dergelijk bezwaarschrift niet binnen de door artikel 91 van het Personeelsstatuut voorgeschreven termijn van drie maanden is ingediend, en tevens dat een later ingesteld beroep niet ontvankelijk is.

Aan deze conclusie doet niet af het feit dat de chef van verzoeker, het hoofd van het Directoraat-Generaal Arbeidsvraagstukken, Sanering en Omschakeling, in op 18 februari en 13 juni 1963 tot de Administratieve Commissie van de Hoge Autoriteit gerichte nota's heeft aangedrongen op herziening van verzoekers administratieve positie. Het vertoog van de Directeur-Generaal kan voor de behandeling door de administratie of de rechter geen zelfstandige betekenis hebben; het valt veeleer te beschouwen als een aanvulling op de door verzoeker gebezigde argumenten. Met name kunnen zij geen verlenging teweegbrengen van de door verzoeker geldende termijnen. Verzoeker had derhalve voor zijn rechten moeten opkomen door tijdig een bezwaarschrift in te dienen en met deze nota's geen rekening moeten houden.

Ook kan het mijns inziens niet van beslissende betekenis zijn dat op een tweede bezwaarschrift van verzoeker van 29 juli 1963 de Hoge Autoriteit op 17 oktober 1963 een antwoord gaf dat aan het onderhavige beroep ten grondslag ligt. Dit antwoord kan slechts worden verstaan als een bevestiging (acte confirmatief) van de nota van 23 januari 1963, die een teniet gegaan recht van beroep niet opnieuw in het leven kan roepen. Anders ware het indien zich in de omstandigheden na de betekening van de nota van 23 januari 1963 een wijziging in juridisch of feitelijk opzicht zou hebben voorgedaan. Dit nu is niet het geval. Met name doet de door de Hoge Autoriteit op 21 mei 1963 gedane mededeling van de omschrijving van werkzaamheden en bevoegdheden in dit verband

niet ter zake. Immers, de begrenzing van de loopbaan van verzoeker is niet gebaseerd op de omschrijving van werkzaamheden, maar rechtstreeks op het Statuut, bijlage I.

Derhalve dient het eerste onderdeel van de eis als niet ontvankelijk te worden afgewezen, indien althans niet twee andere, op de geldigheid van het Personeelsstatuut en van deszelfs publicatie betrekking hebbende argumenten, moeten worden aanvaard.

Volgens de zienswijze van verzoeker waren de beroepstermijnen van het Personeelsstatuut niet op hem van toepassing, aangezien het Statuut, als zijnde door een niet bevoegd orgaan uitgevaardigd (de Commissie van de vier Voorzitters), in zijn geheel nietig is.

De hier opgeworpen vraag, welk gezag bevoegd is het Personeelsstatuut vast te stellen, zal later in zijn geheel worden behandeld. Voor het punt dat ons thans bezig houdt kan worden volstaan met de constatering dat de nietigheid van het Statuut — op grond waarvan alleen tot niet-toepasselijkheid der beroepstermijnen van artikel 91 mag worden besloten — hoogstens zou kunnen worden aangenomen, indien een absoluut onbevoegd orgaan die tekst zou hebben vastgesteld. In dit opzicht kan van een in alle Lid-Staten erkend beginsel van administratief recht gesproken worden, zoals ik reeds in ander verband (zaken 3 tot en met 14-59) heb opgemerkt. Overigens zijn administratieve beschikkingen, ook die met een algemeen karakter, geldig zolang hun nietigverklaring niet is uitgesproken. Dit valt duidelijk af te leiden uit artikel 33 van het E.G.K.S.-Verdrag, waar de overschrijding van bevoegdheid als rechtsmiddel bij beroepen tot nietigverklaring uitdrukkelijk wordt genoemd. Wat betreft de bevoegdheid van de Commissie van Voorzitters, blijkt onomstotelijk uit enige verdragsbepalingen (artikel 78, paragraaf 7, van de Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen) dat hier ten aanzien van het ambtenarenrecht der Gemeenschap niet van absolute onbevoegdheid — in de door verzoeker voorgestelde zin — kan worden gesproken. De toe-

passelijkheid van de in het Statuut genoemde beroepstermijnen kan derhalve niet voortvloeien uit een overschrijding van bevoegdheden bij de vaststelling van het Statuut.

In de tweede plaats voert verzoeker aan dat, zelfs indien men aanneemt dat het nieuwe Personeelsstatuut rechtsgeldig is, hem geen verwijt kan worden gemaakt van het niet in acht nemen van de beroepstermijn, daar deze eerst ingaat na de bekendmaking van het Statuut in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen. Een mededeling aan de ambtenaren in de vorm van een circulaire is niet voldoende, met name wanneer niet uit een ondertekening zou blijken dat de betrokkene op een bepaald tijdstip van de mededeling heeft kennis genomen.

Ook op dit punt kan ik niet met verzoeker meegaan. Weliswaar zou men kunnen zeggen dat het Personeelsstatuut als rechtsnorm eerst met de afkondiging (dat wil zeggen bekendmaking) van kracht wordt en — met inbegrip van de bepalingen over de beroepstermijnen — in werking treedt. Nergens is echter voorgeschreven dat de bekendmaking slechts in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen kan geschieden. De verwijzing van verzoeker naar artikel 81 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof gaat niet op, omdat daarin slechts de aanvang van de termijnen voor het beroep tegen algemene voorschriften is geregeld, doch niet het beroep op grond van algemene voorschriften. Een effectieve wijze van bekendmaken kan mijns inziens ook op een andere manier geschieden, bij voorbeeld door mededeling van het Personeelsstatuut aan de ambtenaren van de Gemeenschap en aan andere belanghebbenden, mits aldus een betrouwbare publikatie gewaarborgd is. In gelijke zin luidt het arrest 69-63, dat slechts van publikatie van het Statuut spreekt, niet van bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen. Een dergelijke publikatie heeft bij de Hoge Autoriteit plaatsgevonden in de vorm van een nota van de Voorzitter van 16 februari 1962 en men kan zich nauwelijks voorstellen dat verzoeker als hoge ambtenaar in ernst zou willen volhouden dat hij van deze voor zijn rechtspositie zo belangrijke maatregel geen kennis zou hebben gedragen.

Het achterwege blijven van bekendmaking van het Statuut in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen kan daarom, evenmin als het ontbreken van een ontvangstbevestiging van de zijde van verzoeker, tot gevolg hebben dat de beroepstermijnen van artikel 91 nog niet zouden zijn ingegaan voor rechtshandelingen daterende van januari 1963.

Wij concluderen dan ook, dat het eerste onderdeel van de eis niet ontvankelijk is.

b) Deze niet-ontvankelijkheid volgt voorts nog uit de niet-concludente aard van de eis. Naar de mening van de Hoge Autoriteit is het recht op behoud van bepaalde vooruitzichten op een ambtelijke carrière rehtens niet denkbaar en derhalve de aantasting daarvan evenmin. Zij refereert voor deze stelling aan het nationale ambtenarenrecht in de Lid-Staten en acht de beginselen daarvan ook maatgevend voor het ambtenarenrecht van de Gemeenschappen.

Inderdaad heeft zij in de schriftelijke stukken het overtuigende bewijs geleverd dat in het nationale recht de aanspraak op bepaalde vooruitzichten op een ambtelijke carrière niet voorkomt. Ik verwijs in dit verband naar de uiteenzetting in het verweerschrift (blz. 12 en 13), dat uitvoerige gegevens verschaft over de nationale literatuur en jurisprudentie. Ook deel ik de opvatting van de Hoge Autoriteit dat hetzelfde zou moeten gelden voor het ambtenarenrecht der Gemeenschappen.

Wanneer verzoeker echter de aandacht vestigt op beginselen welke bepaalde vormen van internationaal ambtenarenrecht beheersen en daar tot een verstrekkende erkenning van verkregen rechten hebben geleid, dan kan hier tegenin gebracht worden dat een dergelijk ambtenarenrecht betrekking heeft op arbeidsovereenkomsten die in de regel voor een nauwkeurig begrensde tijdsduur zijn gesloten. Op de ambtenaren van de Gemeenschappen is daarentegen in het algemeen een statutaire regeling van toepassing. Ik herinner hieromtrent aan de intensieve gedachtenwisselingen over dit vraagstuk, welke vóór de invoering van het Personeelsstatuut van E.E.G. en Euratom plaatsvonden. Toen de rechtspositie van de ambtenaren zo fundamenteel geregeld werd, zou het niet te ver-

dedigen zijn geweest als verkregen rechten in dezelfde of ongeveer dezelfde omvang zouden zijn erkend als dit in het voor internationale ambtenaren geldende contractuele recht geschiedt, want dit zou hebben geleid tot een star vasthouden aan bestaande wettelijke regelingen, hetgeen een autonome organisatie van de Gemeenschap ernstig had kunnen belemmeren. Daarom verdient het veeleer aanbeveling voor de oplossing van concrete rechtsvragen aansluiting te zoeken bij het nationale ambtenarenrecht, gelijk de Hoge Autoriteit heeft gedaan.

Wij onderkennen hier derhalve nog een tweede grond van niet-ontvankelijkheid, tenminste als men aanneemt dat de voorgaande overwegingen de ontvankelijkheid raken, bij voorbeeld op grond van het argument dat zij zien op het voor het instellen van beroep tegen een bepaalde maatregel vereiste belang, hetgeen wederom afhankelijk is van de vraag of de beweerde rechtsschending in abstracto denkbaar is.

Ik laat deze vraag echter rusten, omdat wij ons daarmee op zijn minst op het grensgebied bevinden van de gegrondheid van het eerste onderdeel van de eis, welke ik — ondanks de bedenkingen tegen de ontvankelijkheid — thans nog nader zal behandelen.

c) Allereerst dient te worden vastgesteld dat verzoeker onder het oude Personeelsstatuut vanaf 1 januari 1960 de functie bekleedde van administrateur en zich dus in een loopbaan bevond welke begrensd is door de rangen A 6 en A 4. Slechts ad interim, met ingang van 1 juli 1960, nam hij de functie waar van hoofdadministrateur (loopbaan A 4 en A 3). Uitgaande van zijn rechtspositie onder het oude Statuut zou men, zelfs bij erkenning van een aanspraak op behoud van bepaalde carrièrevooruitzichten, slechts dan van een aantasting van een verkregen recht kunnen spreken, wanneer hij als ambtenaar ad interim of uit hoofde van een andere titel aanspraak zou hebben gehad op een carrière die zich uitstrekt tot de rangen A 4 en A 3. Dit nu schijnt niet het geval te zijn.

Gelijk de Hoge Autoriteit terecht heeft opgemerkt, geeft een waarneming ad interim, ook als ze zich over een langer tijdvak uitstrekt dan in het Statuut is voorzien, geen recht op benoeming

in de op deze wijze beklede functie, aangezien er volgens de algemeen heersende opvatting geen recht op bevordering bestaat — laat staan een recht op toekenning van een hogere rang — althans voor zover daaraan een vergelijkend onderzoek dient vooraf te gaan.

— Ook kan niet worden aanvaard dat verzoeker door de beschikking van de Hoge Autoriteit van 5 september 1962, welke het nieuwe Personeelsstatuut op hem van toepassing verklaarde, met terugwerkende kracht tot 1 juli 1960 tot hoofdadministrateur zou zijn bevorderd. Een en ander leidt hij ten onrechte af uit de in deze beschikking opgegeven anciënniteit, doch hij ziet daarbij over het hoofd dat de beschikking uitdrukkelijk 1 januari 1962 als ingangsdatum noemt. Ten slotte kan ook op andere gronden geen aanspraak op de rang van hoofdadministrateur in de zin van het oude Statuut worden erkend, bij voorbeeld op grond van het argument dat een benoeming in deze rang overeenkomstig het oude Statuut nog na 31 december 1961 mogelijk zou zijn geweest (op deze datum voldeed verzoeker aan de voorwaarden voor bevordering tot de naasthogere rang), of omdat men rekening zou willen houden met toezeggingen van ondergeschikte ambtenaren op de personeelsafdeling, die hem zouden hebben verzekerd dat zijn bevordering tot hoofdadministrateur in het kader van het oude Statuut met zekerheid mocht worden verwacht.

Derhalve is het duidelijk dat van een aantasting van verzoekers verkregen rechten door de nieuwe regeling van de carrière van hoofdadministrateur geen sprake is, daar hij onder het oude Statuut geen aanspraak op deze carrière had.

Na het voorgaande is bespreking van de gegrondheid der tweede grief eigenlijk overbodig. Het betreft het argument dat een onbevoegd orgaan, de Commissie van de vier Voorzitters, bijlage I bij het Personeelsstatuut heeft vastgesteld, waardoor de hierop steunende inperking van de carrièremogelijkheden van verzoeker onrechtmatig zou zijn.

Ook dit argument is ongegrond. Verzoeker heeft kennelijk een verkeerde opvatting omtrent de in de E.G.K.S. bestaande bevoegd-

heden ten aanzien van de vaststelling van het Personeelsstatuut. Mijns inziens kan er geen twijfel over bestaan dat de Commissie van de vier Voorzitters — en alleen dit is van belang — op zijn minst genomen bevoegd was de omvang van de ambtelijke carrières vast te stellen en wel zonder meer krachtens artikel 78 van het Verdrag. Ik verwijs daarvoor naar het betoog van mijn vroegere collega Lagrange in de zaak-Algera. Het is voor ons doel in het geheel niet nodig paragraaf 7 van de Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen in het geding te brengen en zich af te vragen wat na de overgangsperiode rechtens zou zijn, omdat de bevoegdheid van de Commissie van Voorzitters in deze Overeenkomst niet in het leven wordt geroepen, doch veeleer als reeds bestaande is aangemerkt. Een zekere bevoegdheid van de Commissie van Voorzitters kan evenmin worden ontkend indien men in beginsel slechts de afzonderlijke instellingen van de Gemeenschap bevoegd zou achten tot het vaststellen van het Personeelsstatuut, want bij de totstandkoming van het eerste Personeelsstatuut in 1956 heeft de Hoge Autoriteit aan de Commissie van Voorzitters uitdrukkelijk de bevoegdheid verleend wijzigingen in het Statuut aan te brengen (artikel 62 van het Personeelsstatuut).

Het spreekt vanzelf dat alleen dit standpunt tot aanvaardbare conclusies leidt. Anders zou men een splitsing der bevoegdheden moeten aannemen in die zin dat iedere instelling tot wijziging van het Personeelsstatuut bevoegd zou zijn — hetgeen gezien het algemene streven naar harmonisering van het ambtenarenrecht zeker niet gewenst kan zijn — ofwel veronderstellen, hetzij dat het eenmaal vastgestelde Personeelsstatuut ongewijzigd van kracht zou moeten blijven, wat eveneens onvoorstelbaar is voor een wettelijke regeling binnen het kader van een Gemeenschap die voor vijftig jaren is aangegaan, hetzij, dat de bevoegdheid tot het wijzigen van het Personeelsstatuut dient te worden geregeld bij wege van de procedure tot aanvulling van het Verdrag bedoeld in de artikelen 95 en 96 van het Verdrag, hetgeen gelet op het typische doel van deze voorschriften en de omslachtigheid dezer procedure volstrekt misplaatst voorkomt.

Derhalve kan het eerste onderdeel van de eis ook niet slagen op grond van overwegingen in verband met de bevoegdheid tot wijziging van het Personeelsstatuut.

2 — *Ten aanzien van het tweede onderdeel van de eis*

De tweede eis strekt tot nietigverklaring, voor zover nodig, van artikel 5, paragraaf 4, en bijlage I van het Personeelsstatuut. Wij behoeven hierbij niet lang stil te staan. Deze eis is stellig niet ontvankelijk, daar de beroepstermijnen overschreden zijn. Ik moge hiervoor verwijzen naar de data welke ten aanzien van het eerste onderdeel van de eis zijn genoemd.

Bovendien zou de niet-ontvankelijkheid wellicht nog kunnen worden aangenomen op grond van het alleszins plausibel voorkomende argument van de Hoge Autoriteit dat de ter ondersteuning van de vordering voorgedragen grieven haar doel zouden voorbij-schieten nu verzoeker in werkelijkheid geen belang heeft bij de nietigverklaring van het Personeelsstatuut, daar hij op deze wijze niet alleen zijn huidige rechtspositie in gevaar zou brengen — welke immers op het gewraakte Personeelsstatuut berust — maar evenmin de garantie zou hebben dat, bij hernieuwde vaststelling van het Personeelsstatuut door een bevoegd orgaan, zijn carrièrevooruitzichten zouden verbeteren. Ten slotte is het, na alles wat reeds is gezegd, duidelijk dat deze eis ongegrond is.

3 — *Ten aanzien van het derde onderdeel van de eis*

Het derde onderdeel strekt tot nietigverklaring van de weigering van de Commissie van Voorzitters om ten aanzien van verzoeker — en eveneens ten aanzien van andere ambtenaren — overeenkomstig het voorstel van de Hoge Autoriteit de onder het oude Personeelsstatuut bestaande vooruitzichten op de carrière van hoofd-administrateur te handhaven.

Vooraf dient de vraag te worden behandeld wie in dit proces de verwerende partij is. Niet zozeer met het oog op de door de vertegenwoordiger van verzoeker herhaaldelijk verdedigde stelling dat een tegen de Gemeenschap gericht beroep alle daarbij op de

een of andere wijze betrokken organen tot partij in het geding maakt, want zowel voor de E.G.K.S. als voor de E.E.G. moet de bekende regel gelden dat slechts die instellingen van de Gemeenschap partij zijn, welker rechtshandelingen worden betwist, of die — gelijk bij vorderingen tot schadevergoeding het geval is — uitdrukkelijk als partij zijn aangeduid. Het bijzondere karakter van het onderhavige proces spruit voort uit een andere omstandigheid, namelijk dat het beroep uitdrukkelijk, casu quo, werd gericht tegen de Commissie van vier Voorzitters, waarmede de vraag wordt opgeworpen of de Commissie van Voorzitters inderdaad verweerster in een geding kan zijn.

Ik ben met de Voorzitter van de Commissie van oordeel, dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, daar de E.G.K.S. in rechte slechts vertegenwoordigd kan worden door de instellingen in de zin van de artikelen 5 en 6 van het Verdrag, waartoe de Commissie van Voorzitters evenwel niet behoort.

Ik moge andermaal verwijzen naar het betoog van mijn collega Lagrange in de zaak-Algera. Lagrange heeft destijds geconcludeerd „dat haar (dat wil zeggen van de Commissie van Voorzitters) beschikkingen deel moeten uitmaken van algemene of individuele beschikkingen van de instellingen, welke zij verbinden, en het is slechts ‚door’ deze beschikkingen ‚heen’, dat de wettigheid van de handelingen der Commissie van Voorzitters kan worden getoetst”.

Het derde onderdeel van de eis kan dus alleen ontvankelijk geacht worden als het wordt gezien als een exceptie van onwettigheid, met de bedoeling door een incidenteel onderzoek de aan de bestreden rechtshandelingen ten grondslag liggende beschikkingen van de Commissie van Voorzitters te toetsen.

Gezien de aard van dit proces en het daarmede beoogde doel, komt dit mogelijk voor, a fortiori nu — zoals in de loop der behandeling is gebleken — het overleg van de Hoge Autoriteit met de Commissie van Voorzitters over de regeling van de in het geding

zijnde vragen heeft plaats gevonden vóórdat het Personeelsstatuut werd vastgesteld. De in deze eis bedoelde beschikkingen van de Commissie van Voorzitters vallen daarom samen met de rechtsnormen van het herziene Personeelsstatuut. Individuele beschikkingen, verzoeker of gelijksoortige gevallen betreffend, heeft de Commissie van Voorzitters niet gegeven.

Het derde onderdeel van de eis deelt derhalve het lot van het tweede onderdeel; wij kunnen dan ook ten aanzien van de vraag van de rechtmatigheid der statutaire bepalingen omtrent de omvang van de onderscheiden ambtelijke loopbanen, naar het eerder betoogde verwijzen.

4. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het vierde onderdeel van de eis moge ik mij refereren aan het arrest Wollast-Schmitz (zaak 18-63); hieraan valt weinig toe te voegen. Wanneer verzoeker geen aanspraak kan maken op handhaving van de onder het oude Statuut voor een hoofdadministrateur bestaande vooruitzichten op carrière, kan het Hof de gevraagde verklaring voor recht niet geven.

5. Voor het geval verzoeker niet slaagt in de tot dusverre behandelde eisen, vordert hij subsidiair nietigverklaring van de weigering hem in rang A 3 in te delen, welke zou zijn vervat in de nota van 17 oktober 1963 van de Hoge Autoriteit en wel met het argument dat, vóór het nieuwe Statuut op hem van toepassing werd verklaard, hem blijkens de hem toevertrouwde functie deze rang impliciet zou zijn toegekend. Hier worden dus dezelfde vragen aangeroerd als in de zaak-Muller tegen de Commissie van de Europese Economische Gemeenschap: onderzocht moet worden of verzoeker aanspraak kan maken op indeling in de salaristabel overeenkomstig de in feite door hem uitgeoefende functie.

a) Vooraf dienen twee door de Hoge Autoriteit tegen de ontvankelijkheid ingebrachte bezwaren te worden behandeld. Zij voert enerzijds aan dat van een weigering als door verzoeker bedoeld, geen sprake kan zijn, daar hij in zijn bezwaarschrift van 29 juli 1963 niet een dergelijke aanspraak jegens de Hoge Autoriteit heeft

geldend gemaakt. Anderzijds zou de vordering, ook als men haar in die zin opvat, tardief zijn ingesteld, daar zij in wezen gebaseerd is op de aan verzoeker op 28 mei 1863 medegedeelde omschrijving van werkzaamheden en bevoegdheden.

De tweede grief komt niet gegrond voor. Ik geloof dat verzoeker juist gehandeld heeft (evenals de verzoekende partij in de zaak Muller) door — zonder te ageren tegen vroeger tot hem gericht beschikkingen — na het van kracht worden en het kennis nemen van de omschrijving van werkzaamheden en bevoegdheden hiertegen bij de administratie een klacht in te dienen, gevolgd door een beroep. Daar de eis tot rangherziening welke in het schrijven van 29 juli 1963 vervat zou zijn binnen de beroepstermijn van artikel 91 bij de Hoge Autoriteit binnenkwam — immers die termijn ving aan bij de bekendmaking van meergenoemde omschrijving, waarop het voor de beoordeling van verzoekers rechten alleen aankomt — kan men niet staande houden dat het beroepsrecht te laat is uitgeoefend.

Het tweede middel van niet-ontvankelijkheid leidt tot een voor verzoeker minder gunstig resultaat. Zelfs als voor geschillen tussen ambtenaren en hun instellingen artikel 35 van het E.G.K.S.-Verdrag niet rechtstreeks toepasselijk is, moeten toch de daarin neergelegde rechtsbeginselen gelden. Dit standpunt heb ik reeds eerder ingenomen en het Hof heeft het gedeeld (zaak 69-63). Dit betekent: aan een gerechtelijke actie ter handhaving van aanspraken krachtens het Personeelsstatuut dient een formele behandeling door de administratie voorafgegaan, waardoor de mogelijkheid van een buitengerechtelijke schikking geopend wordt. Alleen tegen hetgene onmiskenbaar voorwerp van een administratieve procedure was, kan later bij het Hof beroep worden ingesteld. In dit opzicht geeft het bezwaarschrift van 29 juli 1963 aanleiding tot ernstige twijfel. Het is duidelijk dat het verzoekers voornaamste bedoeling was daarmee te bereiken dat zijn carrière, in ieder geval ad personam, zich mede zou uitstrekken tot rang A3; het betrof hier dus een klacht wegens beperking van carrièrevooruitzichten. Daarnaast wordt slechts in algemene bewoordingen gesproken over een regeling van de administratieve positie van verzoeker, waarbij hij in

overweging geeft de door hem ingenomen post van hoofdadministrateur op te heffen en in plaats daarvan een adviseurspost in het organigram op te nemen. Het is moeilijk in te zien hoe dit verzoek te rijmen valt met de latere eis tot toekenning van rang A 3, die heet te steunen op de omstandigheid dat hij in feite reeds de functie van adviseur zou hebben vervuld. Zonder overdreven formalistisch te zijn, kunnen wij dus constateren dat de weigering van de Hoge Autoriteit, vervat in het schrijven van 17 oktober 1963, niet de eis tot rangherziening van verzoeker tot voorwerp had. Nu de vordering gelijk die thans wordt ingesteld verder gaat dan het bezwaarschrift, moet zij niet ontvankelijk worden geacht.

b) Subsidiair moge ik nog onderzoeken of de eis gegrond zou kunnen zijn, dat wil zeggen, of verzoeker recht heeft overeenkomstig de in feite door hem uitgeoefende functie te worden ingedeeld.

Daarbij kan ik voor wat de juridische problematiek betreft grotendeels refereren aan het betoog in de zaak-Muller tegen de Commissie der Europese Economische Gemeenschap.

Dat geldt allereerst voor de stelling dat reeds de bepalingen van het Statuut over de integratie der ambtenaren de gestelde eis zouden rechtvaardigen. Dat zulks niet het geval is, blijkt uit hegeen het Hof in de zaak-Maudet ten aanzien van artikel 102 van het Personeelsstatuut van de E.E.G. heeft beslist. Hetzelfde leert ons bijlage X bij het Personeelsstatuut van de E.G.K.S., die woordelijk met artikel 102 van het Personeelsstatuut van de E.E.G. overeenstemt. Het criterium voor de rangindeling onder het nieuwe Personeelsstatuut is de onder het oude Statuut uitdrukkelijk of stilzwijgend verkregen rang, en niet de in feite uitgeoefende functie. In dit opzicht is de juridische situatie van verzoeker volkomen ondubbelzinnig. Ook de waarneming ad interim van een functie in rang A 4 rechtvaardigt geen andere zienswijze. Deze waarneming heeft geen ander rechtsgevolg dan dat verzoeker krachtens artikel 93 van het Personeelsstatuut vast aangesteld kan worden in een rang, overeenkomende met die van de door hem tijdelijk waargenomen functie.

Ten aanzien van de rechtsvraag of de in feite uitgeoefende functie het criterium behoort te zijn voor de rangindeling, dan wel de functie waarin een ambtenaar door het tot aanstelling bevoegde gezag is benoemd, kies ik nadrukkelijk voor beantwoording in laatstgenoemde zin. De Hoge Autoriteit neemt eveneens dit standpunt in. Het is het enige dat mijns inziens te verenigen valt met de eisen van rechtszekerheid en dat een waarborg biedt dat de organisatorische bevoegdheden van de administratie niet worden ondergraven door handelingen van ambtenaren die—in afwijking van de richtlijnen van het organigram—zich zelf of andere ambtenaren hoger gewaardeerde functies toewijzen.

Bezien wij nu hoe het daarmede in het onderhavige geval is gesteld. Verzoeker beweert reeds vóór de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut werkzaam te zijn geweest als de naaste adviseur van de Directeur-Generaal Arbeidsvraagstukken, Sanering en Omschakeling. Dit moge in feite juist zijn. Tegen de conclusie, dat hij daardoor ook de functie van adviseur in de zin van het Statuut bekleedt, moet evenwel worden aangevoerd dat hij volgens zijn eigen bewering in deze positie onveranderlijk sedert 1955 en aanvankelijk blijkbaar slechts in de rang A 6 werkzaam is geweest, hetgeen stellig niet wijst op het niveau van administrateur. Voorts—en dit is van meer betekenis—werd niet het bewijs geleverd dat het tot aanstelling bevoegde gezag verzoeker de functie van adviseur heeft toegewezen, of althans de uitoefening van deze functie stilzwijgend heeft toegestaan.

Aan de overgelegde stukken ontnemen wij de volgende bijzonderheden: reeds in maart 1960 schijnt de Directeur-Generaal Arbeidsvraagstukken, Sanering en Omschakeling verzocht te hebben verzoeker rechtstreeks aan hem toe te voegen. Dit verzoek is echter door de Administratieve Commissie van de Hoge Autoriteit op 10 maart 1960 afgewezen.

Verder staat vast dat verzoeker bij beschikking van de Voorzitter van de Hoge Autoriteit d.d. 4 januari 1961 benoemd werd op een post van hoofdadministrateur bij het Directoraat-Generaal

Arbeidsvraagstukken, Sanering en Omschakeling, evenwel slechts ad interim. Deze post (no. 18 van het organigram) stond op de tweede plaats achter een andere hoofdadministrateur. Verzoeker was ook niet rechtstreeks geplaatst onder de Directeur-Generaal, doch viel onder de Afdeling „Operationele Taken”. Verzoeker bleef ook na het in werking treden van het nieuwe Statuut op deze post werkzaam. Wij ontleenen dit aan de hier van belang zijnde beschikking van 23 januari 1963, waarin hij als hoofdadministrateur op post 123 (de vroegere post 18) wordt aangeduid. Een en ander blijkt ook uit de nota van de Directeur-Generaal Vinck van 18 februari 1963 (alsmede uit de aide mémoire van 13 juni 1963), waarin — beweerdelijk met het oog op verzoeker — gevraagd werd een hoofdadministrateurspost om te zetten in een adviseurspost, hetgeen door de Directeur-Generaal Administratie en Financiën van de Hoge Autoriteit werd geweigerd onder verwijzing naar het besluit van de Administratieve Commissie van de Hoge Autoriteit om geen toestemming te verlenen voor het creëren van adviseursposten bij de directoraten-generaal.

Alle andere door verzoeker aangevoerde argumenten worden door de feiten weersproken. Wanneer hij er zich op beroept dat de Hoge Autoriteit de Commissie van de vier Voorzitters verzocht heeft zijn loopbaan tot de rang A 3 uit te mogen strekken, wordt dit door de Hoge Autoriteit betwist. Een dergelijk verzoek zou overigens niet bewijzen dat verzoeker thans reeds op grond van de in feite uitgeoefende functie aanspraak zou kunnen maken op indeling in rang A 3, daar in het overleg tussen de Hoge Autoriteit en de Commissie van Voorzitters slechts sprake is van een uitbreiding der loopbaan. Ook het feit dat zijn integratierapport door de Directeur-Generaal Arbeidsvraagstukken, Sanering en Omschakeling rechtstreeks werd ondertekend, doet niet ter zake, met name daar het rapport op aandringen van de administratie later mede ondertekend werd door het hoofd van de Directie „Operationele Taken”, aan wie verzoeker volgens het organigram rechtstreeks ondergeschikt was. Ten slotte kan — hetgeen overigens vanzelf spreekt — geen betekenis worden gehecht aan de omstandigheden als deze: dat de werkkamer van verzoeker naast die van de Directeur-Generaal gelegen is, dat de Directeur-Generaal verklaringen

voor dienstreizen of verlof zelf ondertekent, dat verzoeker rapporten bij de Directeur-Generaal rechtstreeks indient, of aan bepaalde passages in een rapport dat een particulier bureau heeft uitgebracht over een reorganisatie van de dienst van de Hoge Autoriteit.

Verzoeker kan derhalve geen aanspraak maken op indeling in A 3 als adviseur en zijn subsidiaire vordering moet derhalve — ook al ware zij ontvankelijk — ongegrond worden geoordeeld.

6. De tweede subsidiair ingediende eis tot nietigverklaring van de vaste aanstelling van 5 september 1962, voor zover het de indeling van verzoeker in rang A 4 betreft, is niet ontvankelijk wegens overschrijding van de voorgeschreven beroepstermijn. Hij is tevens ongegrond, daar van schending van bindende voorschriften (artikel 94, bijlage X bij het Personeelsstatuut) geen sprake is.

Ik moge voor verdere bijzonderheden verwijzen naar het arrest-Maudet, alsmede naar mijn conclusies in de zaak-Muller, waar dit probleem behandeld wordt met betrekking tot artikel 102 van het Personeelsstatuut van de E.E.G.

7. Hiermede is ook de vordering afgedaan, dat het Hof zal verstaan dat verzoeker geacht wordt te zijn ingedeeld in rang A 3; zij is in wezen slechts het spiegelbeeld van het vijfde onderdeel van de eis.

8. Voor de vordering tot schadevergoeding geldt hetzelfde als voor het geval-Muller. Zij is niet ontvankelijk daar zij niet de door het Statuut van het Hof en het Reglement voor de procesvoering voorgeschreven motivering van de dienstfout bevat. Bovendien zou deze eis ongegrond zijn daar bij de behandeling van de overige eisen niet is gebleken dat de Hoge Autoriteit onrechtmatig heeft gehandeld.

9. Samenvattend concludeer ik dan ook tot verwerping van het beroep in zijn geheel, zijnde niet ontvankelijk, althans ongegrond. De proceskosten dienen, voor zover deze niet door de Hoge Autoriteit zijn gemaakt (artikel 70 Reglement voor de procesvoering) door verzoeker te worden gedragen.