

Fernand Pollefeys tegen Benelux Economische Unie,
vertegenwoordigd door haar Secretaris-Generaal

Conclusie van advocaat-generaal Jeanne Rouff

I. Betreffende de ontvankelijkheid van het beroep

Volgens artikel 17 van het Aanvullend Protocol inzake de rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie en artikel 28/4 van het Reglement op de procesvoering van het Benelux-Gerechtshof moet het beroep worden ingesteld binnen een termijn van twee maanden, die ingaat op de datum waarop de beslissing van het gezag over het interne beroep ter kennis van de verzoeker is gebracht.

"Het beroep wordt ingesteld door indiening van een daartoe strekkend verzoekschrift bij de griffie van het Hof binnen twee maanden, nadat het aangevallen besluit aan de verzoeker is bekend geworden, of een afwijzende beschikking, overeenkomstig de bepalingen van Hoofdstuk III, geacht wordt te zijn genomen."

(artikel 17 van het Aanvullend Protocol)

"De in artikel 17 van het Protocol bedoelde termijn van twee maanden gaat voor de beroepen, bedoeld in de leden 2 (beroepen ingesteld door personen in dienst van de Unie) en 3 (door dezelfde personen ingediende beroepen, gegrond op het uitblijven van de beslissing) van dit artikel, in op de datum waarop de beslissing van het gezag over het interne beroep ter kennis van de verzoeker is gebracht."

(artikel 28/4 van het Reglement op de procesvoering)

Tegen een beslissing van het gezag kan een beroep slechts bij de Kamer van het Benelux-Gerechtshof worden ingesteld indien genoemde beslissing is genomen na een voorafgaand intern beroep bij datzelfde gezag.

Het intern beroep moet door de belanghebbende worden ingesteld binnen een maand nadat hij kennis heeft gekregen van de door hem bestreden beslissing. Over het intern beroep wordt pas beslist nadat een Raadgevende Commissie vooraf daarover een advies heeft gegeven.

"Het beroep voor de Kamer van het Hof, ingesteld door een persoon, bedoeld in artikel 3 onder b (personen in dienst van de Unie) ... is slechts ontvankelijk, indien de aangevallen beslissing is genomen na een voorafgaand intern beroep bij het gezag dat de beslissing heeft genomen of geacht wordt te hebben genomen."

"Het intern beroep moet worden ingesteld binnen een maand na de dag waarop de belanghebbende kennis heeft genomen van de door hem bestreden beslissing."

(artikel 7 van het Aanvullend Protocol)

"Op het intern beroep wordt slechts beslist na advies van een Raadgevende Commissie die is samengesteld"

(artikel 8/1 van het Aanvullend Protocol)

Tegen het door de Heer Pollefeys op 24 december 1979 ter griffie van het Benelux-Gerechtshof ingediende en op 6 februari 1980 aangevulde verzoekschrift, roept het gezag in zijn op 19 maart 1980 ingediende memorie de onontvankelijkheid in.

Het gezag betoogt dat de door de Secretaris-Generaal op 26 oktober 1979 aan de Heer Pollefeys gerichte brief niet het in voornoemd artikel 17 van het Aanvullend Protocol bedoelde besluit is.

De brief van 26 oktober 1979 zou immers verwijzen naar een eerdere brief van 14 maart 1979, eveneens van de Secretaris-Generaal en eveneens aan de Heer Pollefeys gericht, waarbij aan de laatste mededeling werd gedaan dat zijn bevordering tot eerstaanwend vertaler-revisor slechts op 1 maart 1978 inging.

Volgens het gezag zou het besluit, waartegen het beroep gericht had moeten worden, vervat zijn in de brief van 14 maart 1979 en zou de in artikel 17 van het Protocol bepaalde termijn van twee maanden bijgevolg zeer ruim overschreden zijn geweest op 24 december 1979, de datum van het indienen van het beroepschrift.

Het is wel zo dat bij brief van 14 maart 1979 de Secretaris-Generaal aan de Heer Pollefeys mededeling heeft gedaan van diens op 1 maart 1978 ingaande bevordering tot eerstaanwend vertaler-revisor. In genoemde brief verwijst de Secretaris-Generaal naar zijn eerdere brief van 11 maart 1977 waarin hij aan de Heer Pollefeys bekendmaakte dat diens bevordering op 1 maart 1977 zou ingaan.

In de brief d.d. 14 maart 1979 van de Secretaris-Generaal is het besluit vervat dat hij genomen had ten gevolge van het op 6 juni 1978 door de Raadgevende Commissie uitgebrachte advies over het intern beroep dat de Heer Pollefeys bij het gezag had ingesteld met zijn aan de Secretaris-Generaal gerichte brief van 20 december 1977.

Bij een stricte toepassing van de teksten die de procedure van beroep bij de Kamer van het Benelux-Gerechtshof regelen, zou moeten worden vastgesteld dat de voorgeschreven termijn door de Heer Pollefeys niet in acht werd genomen en dat zijn recht om in beroep te gaan is vervallen.

Bij de invoering van een termijn van twee maanden om een beroep te kunnen indienen en door aan het niet nakomen van genoemde termijn de sanctie van het verval van recht (Toelichting, Hoofdstuk IV - Procesgang - blz. 86) te verbinden, zijn de schrijvers van het Aanvullend Protocol uitgegaan van overwegingen die verband hielden met de rechtszekerheid.

In zijn memorie van antwoord heeft het gezag op deze omstandigheid gewezen en heeft daarbij de volgende passus uit de Toelichting aangehaald :

"Om begrijpelijke redenen van rechtszekerheid mag niet te lang onzekerheid blijven bestaan omtrent de rechtsgeldigheid van algemene of op een afzonderlijk geval betrekking hebbende beslissingen t.a.v. in dienst van de Unie bestaande personen. Het instellen van beroep tegen deze beslissingen moet op straffe van verval geschieden binnen een termijn van twee maanden, ingaande op de dag waarop de verzoeker feitelijk kennis heeft genomen van de eindbeslissing, eventueel nadat de interne beroepsprocedure volledig is toegepast."

Er moet echter niet uit het oog worden verloren dat het Aanvullend Protocol bij het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof werd opgesteld ten behoeve van de rechtsbescherming van de ambtenaren van de Benelux Economische Unie.

Deze rechtsbescherming zou in het gedrang komen, indien het zo zou mogen zijn dat de rechtzoekende verdwaald raakt vanwege de gecompliceerdheid van de teksten die de procedure van beroep bij de Kamer en van intern beroep bij het gezag regelen.

Het ziet er maar uit dat er hier sprake kan zijn van een dergelijke verdwaling ten gevolge van de door het gezag gevolgde procedure.

Hier is het nodig om in herinnering te brengen dat uit de aan de Kamer voorgelegde stukken blijkt, dat de Secretaris-Generaal op 11 maart 1977 aan de Heer Pollefeys heeft bericht dat diens bevordering tot eerstaanwendend vertaler-revisor op 1 maart 1977 was ingegaan.

Volgens de door verzoeker gegeven en op dit punt door het gezag niet tegengesproken uitleg, werd het salaris van de Heer Pollefeys zodanig verminderd dat de conclusie was gewettigd dat hij tot vertaler-revisor was gedegradeerd (salarisfiche van 29 november 1977).

Door het gezag zou daarover geen enkele schriftelijke uitleg zijn gegeven.

Op 20 december 1977 heeft de Heer Pollefeys aan de Secretaris-Generaal een intern beroep doen toekomen dat hij zelf aan de Voorzitter van de Raadgevende Commissie heeft medegedeeld.

Op 23 januari 1978 heeft de Heer Pollefeys aan de Voorzitter van de Raadgevende Commissie om het advies van genoemde Commissie verzocht.

Op 6 juni 1978 heeft de Raadgevende Commissie haar advies bekendgemaakt.

Eerst op 14 maart 1979 heeft de Secretaris-Generaal de Heer Pollefeys zijn besluit medegedeeld, te weten dat diens bevordering tot eerstaanwendend vertaler-revisor pas op 1 maart 1978 was ingegaan.

Dit laatste besluit was strijdig met de voorgaande beslissing van 11 maart 1977, waarnaar de Secretaris-Generaal verwees en waarbij de ingangsdatum van de desbetreffende bevordering op 1 maart 1977 was gesteld.

Met zijn antwoord had de Secretaris-Generaal bijgevolg de in artikel 11 van het Protocol bepaalde termijn van drie maanden, verlengd met twee maanden op grond van artikel 12 van het Protocol en artikel 28/5 van het Reglement op de procesvoering, niet in acht genomen.

Men zou zich kunnen afvragen of met toepassing van artikel 28/5 van het Reglement op de procesvoering de termijn waarbinnen het beroep had moeten worden ingesteld niet afliep twee maanden na het verstrijken van een tijdsbestek van drie maanden plus twee maanden na de mededeling op 6 juni 1978 van het advies van de Raadgevende Commissie, dit wil zeggen in januari 1979.

Er dient echter erkend te worden dat het steeds weer uitblijven van een beslissing van het gezag tot een onoverzichtelijke toestand heeft geleid.

Het was wel te verwachten dat de Heer Pollefeys zich zou vergissen. Hij heeft een tweede intern beroep ingesteld tegen de brief d.d. 14 maart 1979 van de Secretaris-Generaal, waar de Heer Pollefeys meende, zoals hij betoogt, dat deze brief de eerste schriftelijke beslissing van het gezag was, waartegen bij de Kamer van het Benelux-Gerechtshof slechts in beroep kon worden gegaan na het instellen van een intern beroep.

Na het tweede advies van de Raadgevende Commissie van 5 oktober 1979 en de tweede brief d.d. 26 oktober 1979 van de Secretaris-Generaal heeft de Heer Pollefeys vervolgens bij de Kamer van het Benelux-Gerechtshof een beroep ingesteld tegen de beslissing die hij in deze laatste brief opgenomen achtte.

Zoals gezegd, mag onzekerheid over de door het gezag genomen beslissingen niet blijven voortduren.

Onzekerheid mag echter ook niet door het gezag zelf worden teweeggebracht.

De Kamer van het Benelux-Gerechtshof die als opdracht heeft in een geding de vraagstukken op te lossen, die in verband met de ontvankelijkheid van de beroepen rijzen, moet de toestand zoals die zich in ieder apart geval voordoet, onderzoeken.

Betreffende het onderhavige beroep ben ik tot de conclusie gekomen dat Uw Kamer dit zou moeten aanvaarden op grond van de twee volgende samenlopende omstandigheden :

1. de teksten m.b.t. de termijnen en de interne beroepen zijn ingewikkeld en zijn nog niet door een rechtspraak nader omschreven daar het Hof pas een begin maakt met het toepassen van genoemde teksten ;
2. de verzoeker is in dwaling gebracht, zoals blijkt uit de voorgaande uiteenzetting van de feiten, door het steeds weer uitblijven van een beslissing van het gezag tegenover de verzoeker en de door hem ingediende beroepen.

II. Betreffende de grond van de zaak

In zijn inleidend verzoekschrift bij de Kamer van het Benelux-Gerechtshof van 24 december 1979 en zijn aanvullend verzoekschrift van 6 februari 1980 vordert de Heer Pollefeys dat

"het het Hof behage zich erover uit te spreken

Hoofdeis

dat de benoeming tot eerstaanwend vertaler-revisor wordt vastgesteld op 1 maart 1977 door aanrekening van de graad-anciënniteit verworven als tolk-vertaler = vertaler-revisor tijdens de stageperiodes 1965-1966, met uitkering van de bijhorende achterstallige wedde van december 1977 t/m februari 1978 en de verwijlinteressen daarover, alsmede dat de bevorderbaarheid tot vertaler-directeur wordt vastgesteld op 1 maart 1986 ;

Eerste tegeneis

dat de jaren doorgebracht in de functie van vertaler worden aangerekend als graadanciënniteit binnen de vlakke loopbaan van vertaler-revisor, eerstaanwend vertaler-revisor en vertaler-directeur (tweede alternatieve bevorderingsmogelijkheid) ;

Tweede tegeneis

subsidiar, dat de bevordering tot eerstaanwend vertaler-revisor wordt vastgesteld ten laatste op 1 februari 1975 en ten vroegste op 1 februari 1972 (derde alternatieve bevorderingsmogelijkheid) ;

Bijkomende eis

dat verzoeker recht heeft op één frank morele schadevergoeding."

A. Het door beroeper voorgelegde vraagstuk houdt in wezen verband met de vraag of voor de bevordering tot eerstaanwend vertaler-revisor, het gezag een proeftijd in aanmerking had moeten nemen, die verzoeker in 1965-1966, zonder goede afloop echter, heeft doorgebracht dan of, zoals het gezag beslist heeft (aan de Heer Pollefeys gerichte brief van 14 maart 1979 van de Secretaris-Generaal van de Benelux

Economische Unie), genoemde niet door een vaste benoeming tot tolk-vertaler gevolgde proeftijd niet bij de berekening van de graadanciënniteit in aanmerking mag komen.

1. Op 11 maart 1977 heeft de Secretaris-Generaal van de Benelux Economische Unie een brief aan verzoeker gericht waarbij aan de laatste werd medegedeeld dat hij op grond van de vlakke loopbaan tot eerstaanwendend vertaler-revisor was bevorderd met ingang van 1 maart 1977. Deze brief houdt in dat bij het berekenen van de anciënniteit rekening is gehouden met alle door de Heer Pollefeys doorgemaakte proeftijden, d.w.z. zowel de periode van 1 oktober 1965 tot 1 oktober 1966, waarover ongunstig werd geoordeeld en waarop geen definitieve benoeming volgde als de periode van 1 maart 1969 tot 1 september 1969, waarna beroeper zijn definitieve benoeming tot tolk-revisor of vertaler-revisor heeft gekregen.

Op 29 november 1977 heeft beroeper echter aan de hand van zijn salarisfiche voor december een verschil vastgesteld in het uitbetaalde salaris dat opnieuw met zijn eerdere wedde als vertaler-revisor overeenkwam.

Beroeper heeft daarover geen schriftelijke uitleg gekregen, hetgeen door het gezag niet wordt betwist.

Beroeper heeft echter op 20 december 1977 bij de Secretaris-Generaal een intem beroep ingesteld.

Eerst op 14 maart 1979 heeft de Secretaris-Generaal de eerder genomen beslissing van 11 maart 1977 over de bevordering van de Heer Pollefeys met ingang van 1 maart 1977 tot eerstaanwendend vertaler-revisor ingetrokken door te verklaren dat bedoelde bevordering eerst op 1 maart 1978 in zal gaan.

Twee jaren zijn verlopen tussen het eerste besluit van 11 maart 1977 en het tweede besluit op 14 maart 1979 waardoor de eerder genomen beslissing werd ingetrokken met betrekking tot de ingangsdatum en de aanrekening van alle proeftijden bij het bepalen van de anciënniteit.

De eerste op 11 maart 1977 genomen beslissing over de bevordering heeft voor verzoeker rechten in het leven geroepen. Zelfs indien die beslissing niet regelmatig is genomen, belet het streven naar een zekere stabiliteit in de rechtsbetrekkingen dat de administratieve overheid haar beslissingen op onbepaalde wijze zou kunnen intrekken.

De intrekking kan alleen binnen de voor het beroep voorgeschreven termijn geschieden. Genoemde termijn is in dit geval niet in acht genomen.

Daaruit volgt dat het administratief Benelux-gezag ertoe verplicht is de eerste beslissing van 11 maart 1977 te handhaven.

2. Ingeval aangenomen zou worden dat het schriftelijk aan de Heer Pollefeys door de Secretaris-Generaal op 14 maart 1979 medegedeelde besluit voorafgegaan werd door een eerdere niet schriftelijke, doch impliciete beslissing, te weten de salarissfiche van 29 november 1977 voor de maand december, zou toch nog vastgesteld moeten worden dat acht maanden zijn verlopen sinds de eerste beslissing, nl. de brief van 11 maart 1977 waardoor de Heer Pollefeys van zijn op 1 maart 1977 ingaande bevordering op de hoogte werd gebracht, en het impliciete voornoemde intrekkingbesluit van 29 november 1977.

Door het verstrijken van die lange termijn is het administratief gezag niet langer gerechtigd zijn eerste beslissing in te trekken.

Aan een administratief gezag, dat een rechtscheppend besluit heeft genomen, staat het niet vrij dat besluit naar willekeur weer in te trekken.

Daartegen verzet zich de stabiliteit van de rechtsbetrekkingen die voor de goede werking van het bestuur is vereist.

Indien het administratief gezag de mening toegedaan is een vergissing te hebben begaan en een onregelmatige beslissing te hebben genomen, kan het de genoemde beslissing intrekken op voorwaarde dat dat op korte termijn geschiedt.

Die termijn is in de regel gegeven door de termijn waarbinnen belanghebbenden tegen die beslissing in beroep kunnen gaan.

Hier geldt een algemeen administratiefrechtelijk principe. Het wordt in België en in het Groothertogdom Luxemburg toegepast. Voor zover ik heb kunnen nagaan, ligt de zaak niet anders in Nederland.

Daaruit vloeit voort dat hetzelfde principe van toepassing moet zijn in het raam van de Benelux Economische Unie.

Het verstrijken van acht maanden tussen het bevorderingsbesluit van 11 maart 1977 en het impliciete intrekkingbesluit, nl. de salarissfiche van 29 november 1977, overschrijdt verre een redelijke termijn die in dit geval op twee maanden lijkt te moeten worden gesteld, zoals in artikel 17 van het Aanvullend Protocol is voorzien.

De termijn zou toch nog overschreden zijn indien daaraan de in artikel 7 voor het intern beroep bepaalde maand zou worden toegevoegd.

Daaruit moet geconcludeerd worden dat zelfs indien zijn beslissing onregelmatig was geweest, het administratief gezag niet meer bevoegd was die in te trekken vanwege het verlopen van de daarop toepasselijke termijn.

Het intrekkingbesluit - dat men nu de impliciete beslissing (salarissfiche van 29 november 1977) dan wel de schriftelijke beslissing (aan de Heer Pollefeys gerichte brief van de Secretaris-Generaal d.d. 14 maart 1979) in aanmerking neemt - moet als niet bestaand worden beschouwd.

De eerste in de door de Secretaris-Generaal aan de Heer Pollefeys gerichte brief van 11 maart 1977 vervatte beslissing moet haar volle uitwerking krijgen.

B. Daaruit volgt dat het Benelux administratief gezag ertoe verplicht is aan beroeper het achterstallige salaris uit te betalen waarop hij voor de periode van december 1977 tot februari 1978 aanspraak maakt, vermeerderd met de geëiste verwijlinteressen.

C. Betreffende de eis m.b.t. de graad van vertaler-directeur waarvoor verzoeker volgens zijn zeggen in maart 1986 in aanmerking zou komen, gaat het hier om een toekomstig recht dat nog geen aanleiding heeft gegeven tot een geschil.

Deze eis is bijgevolg niet ontvankelijk.

D. Betreffende de bijkomende eis, die is niet gegrond. Verzoeker heeft voor het Hof geen argumenten aangevoerd die tot verantwoording ervan kunnen strekken.

E. Betreffende de eis tot vernietiging van bepaalde bewoordingen in bepaalde documenten moet worden gewezen naar artikel 27 van het Reglement op de procesvoering (Titel II, Rechtsbescherming van de personen in dienst van de Benelux Economische Unie), waarin onder 1 vermeld staat dat het inleidende verzoekschrift bij de Kamer van het Benelux-Gerechtshof verplicht de vorderingen van de verzoeker moet bevatten.

Naderhand komende vorderingen, die ter terechtzitting of in een pleitnota naar voren worden gebracht, zijn niet meer ontvankelijk.

Luxemburg, 10 oktober 1980

(w.g.) Jeanne Rouff,
Advocaat-Generaal