



Conclusie van de heer E. Krings, advocaat-generaal,  
hoofd van het Parket in zake F. Pollefeys tegen  
Benelux Economische Unie (B 83/10)

---

*B83/10/5*

Eiser heeft een beroep ingesteld ten einde vernietiging te bekomen van twee dienstnota's van de Secretaris-Generaal, t.w. N.S. (82)-12 van 28 september 1982 en N.S. (82)-14 van 3 november 1982, alsmede van de beslissing van de Secretaris-Generaal waarbij het intern beroep dat verzoeker op 3 november 1982 had ingediend, impliciet werd afgewezen.

Eiser vraagt zodoende de wederinvoering van de regeling die door voormelde dienstnota's werd ingetrokken en tevens de toekenning van een forfait van 180 minuten als compensatie voor de naar aanleiding van de vergaderingen in het buitenland gepresteerde overuren. Hij vraagt tevens veroordeling van de Benelux Economische Unie tot betaling van een vergoeding voor de door hem in het buitenland gepresteerde uren, waarvoor hem sinds 4 oktober 1982 geen compensatie werd verleend.

I. Ontvankelijkheid.

Verweerster werpt, bij monde van de Secretaris-Generaal, de niet-ontvankelijkheid van het beroep op.

Drie gronden van niet-ontvankelijkheid worden aangevoerd :

1) het beroep werd te laat ingesteld,

2) het oorspronkelijk ingeleid verzoek vormt geen eigenlijk intern beroep, in de zin van art. 7 van het Aanvullend Protocol, Rechtsbescherming van 29 april 1969;

3) nu de Raadgevende Commissie besloten heeft dat het intern beroep niet ontvankelijk is, brengt zulks mee dat het beroep vóór het Hof het evenmin is.

Zoals verder zal blijken zijn de eerste twee gronden van niet-ontvankelijkheid zodanig door elkaar verstrengeld dat ze samen dienen te worden beoordeeld.

Naar aanleiding van de dienstnota N.S. (82)-12 van 28 september 1982 hebben een zestal ambtenaren, onder wie ook eiser, op 18 oktober 1982, een brief tot de Secretaris-Generaal gericht, waarbij zij hun grieven tegen de aldus getroffen beslissing deden gelden.

Op 3 november 1982 heeft eiser een nieuwe brief tot de Secretaris-Generaal gericht waarbij werd verzocht de per 4 oktober 1982 afgeschafte regeling weder in te voeren, ofwel de buitenlandse dagretourreizen voor 10 u.30 aan te rekenen, in plaats van voor 7 u.30, en derhalve een forfaitaire compensatie van 3 uren te verlenen.

Op 14 december 1982 hebben de verzoekers bij de Raadgevende Commissie het intern beroep aanhangig gemaakt dat zij op 18 oktober, en wat eiser betreft op 3 november 1982, met voormelde brieven zouden hebben ingesteld.

De Raadgevende Commissie heeft dat intern beroep afgewezen, op de grond dat, wat de brief van 18 oktober 1982 betreft, niet duidelijk uit die brief bleek dat de verzoekers lieten blijken van de wil een intern beroep in te stellen, zodat het Gezag niet kon weten in welke toestand het zich bevond.

Er valt op te merken, dat de Raadgevende Commissie zich niet uitspreekt over eisers brief van 3 november 1982, tenzij met de overweging dat het oorspronkelijk verzoek door eiser nader wordt gepreciseerd en ertoe strekt een ruimer forfaitair vastgestelde werktijd voor vergaderingen in Nederland en Luxemburg te bekomen dan die welke van kracht is.

De beslissing van de Raadgevende Commissie komt mij in dit verband niet gegrond voor.

De schrijvers van de brief van 18 oktober 1982 hebben zeer duidelijk gesteld dat zij niet akkoord gingen met de beslissing die in de dienstnota was vastgelegd. Zij beklagen er zich over, dat de in het buitenland gepresteerde diensturen niet behoorlijk worden gecompenseerd door overuren en zij werpen tevens op dat de scheiding van de prestaties van tolk en die van vertaler in acht genomen moet worden.

Wat de aard van de aldus geformuleerde grieven was stond buiten kijf, al gaven zij bovendien aanleiding tot voorstellen van de zijde van de ondertekenaars van de brief. Uit die brief blijkt duidelijk dat de ondertekenaars ervan zich door de getroffen beslissing gegriefd voelden.

Dit volstaat om een intern beroep uit te maken.

Immers, zulk beroep strekt er toe een toenadering tussen de ambtenaren en het Gezag tot stand te brengen, alvorens het beroep voor het Hof zelf wordt gebracht. Alles moet in het werk worden gesteld om een minnelijke regeling te bereiken. Dat is ook het doel van de tussenkomst van de Raadgevende Commissie. Deze wijst de partijen op de oplossing die het geschil eventueel kan krijgen (1). Leggen de partijen zich daarbij neer, dan is de zaak beslecht en hoeft men zich niet tot het Hof te wenden. Eventueel kan ook, op grond van het advies, overleg worden gepleegd.

Ten gevolge van de thans gevoerde rechtspleging die geleid heeft tot onontvankelijkverklaring van het verzoek door de Commissie, omdat aan een zogenaamd vormvereiste niet werd voldaan, bestaat er uiteraard geen mogelijkheid tot toenadering op grond van een advies van de Commissie en is het tevens voor het Hof niet mogelijk het standpunt van de Commissie betreffende de bodemvraag, dat nochtans belangrijk zou zijn, te kennen. Dit is ook niet in overeenstemming met de wettelijke voorschriften, nu luidens art. 9 het Gezag pas beslist na het advies van de Commissie te hebben ontvangen, en dus gelet op de overwegingen die in dit advies voorkomen.

Ik ben derhalve van mening dat, in strijd met het advies van de Raadgevende Commissie, de brief van 18 oktober 1982 wel als een intern beroep mocht worden beschouwd.

./.

---

(1) Dumon, La Cour de Justice Benelux, bl. 226.

Dit besluit bezorgt meteen het antwoord op de grond van niet-ontvankelijkheid van het verzoek wegens laattijdigheid. Die grond stoelt immers op de overweging dat, nu de brief van 18 oktober 1982 geen intern beroep uitmaakt, alleen eisers brief van 3 november 1982, aan het vormvereiste van het procedurevoorschrift voldoet.

Te dien aanzien zij eerst opgemerkt dat de Raadgevende Commissie het vraagstuk niet vanuit dit oogpunt bekijkt en er zelfs geen rekening mee houdt.

Doch verweerster werpt in dit verband op, dat nu de dienstnota van 28 september 1982 dagtekent, het intern beroep dat op 3 november 1982 werd ingesteld, te laat is gekomen.

Neemt men eenmaal aan, dat de brief van 18 oktober 1982 aan het vormvereiste van het intern beroep voldoet, dan is die stelling verder ontbloot van enig nut.

Er moet bovendien worden beklemtoond dat eiser terecht opmerkt dat, daar die dienstnota eerst op 4 oktober 1982 in werking is getreden, de termijn om het intern beroep in te stellen pas na die datum inging zodat de brief van 3 november 1982 niet laattijdig was.

Ik meen er te moeten aan toevoegen, dat uit de overgelegde stukken niet blijkt op welke datum eiser van de dienstnota kennis heeft gekregen, zodat het dan ook niet mogelijk is te bepalen of de termijn van 1 maand op 3 november 1982 reeds verstreken was.

Ik ben derhalve van mening dat in alle opzichten het intern beroep niet als laattijdig mag worden beschouwd.

Komt dan de derde grond van niet-ontvankelijkheid door verweerster opgeworpen, t.w. dat, nu de Raadgevende Commissie het intern beroep niet ontvankelijk heeft verklaard zulks meebrengt dat ook het beroep vóór het Hof niet ontvankelijk zou zijn.

Die stelling rust op de overweging , dat, wanneer de Raadgevende Commissie zich eenmaal over de ontvankelijkheid heeft uitgesproken, het Hof geen bevoegdheid meer heeft om die ontvankelijkheid te toetsen.

Die stelling kan niet worden bijgetreden. Het spreekt vanzelf dat het Hof niet kan worden gebonden door de beslissing van de Raadgevende Commissie over de ontvankelijkheid. Overigens, die Commissie kan alleen maar adviezen uitbrengen doch geen beslissingen treffen.

Het Hof moet dus het vraagstuk van de ontvankelijkheid onderzoeken.

Tot besluit meen ik derhalve dat het intern beroep en ook het beroep vóór het Hof ontvankelijk waren en zijn, zodat de gronden van niet ontvankelijkheid niet kunnen slagen.

II. Bevoegdheid.

Alvorens dit vraagstuk te onderzoeken, meer ik te moeten opmerken dat het door de partijen niet werd opgeworpen.

Mag het bijgevolg ambtshalve door het Hof worden opgeworpen en, zo ja, hoe moet dit geschieden ?

Wat het ambtshalve opwerpen betreft, meen ik dat het geen twijfel lijdt dat het Hof zulks mag en moet doen, voor zover de exceptie de openbare orde raakt (1).

Te dien aanzien lijkt het mij dat 's Hof's materiële bevoegdheid van openbare orde is. Het Hof mag in geen geval kennis nemen van een beroep dat buiten de bevoegdheidsgrenzen ligt die in art. 3 van het Aanvullend Protocol Rechtsbescherming worden bepaald.

Er moet dus worden nagegaan of het beroep al dan niet binnen de wettelijke grenzen valt. Dit onderzoek moet ambtshalve gebeuren.

Constaateert het Hof dat het vraagstuk mag worden gesteld, dan komt de tweede vraag aan de orde : het Hof mag een bevoegdheidsexceptie slechts ambtshalve opwerpen, indien partijen vooraf hun middelen desaangaande hebben doen gelden (2).

./.

---

(1) Zie Dumon, *La Cour de Justice Benelux*, blz. 297.

(2) Zie Dumon, *loc. cit.*, blz. 297.

Ten deze zou dus de heropening van de debatten gelast moeten worden met het oog op de bespreking van hiernavolgend vraagstuk.

Luidens art. 5, onder b, van het Aanvullend Protocol neemt de Ambtenarenkamer kennis van de beroepen ingesteld door de ambtenaren (andere dan de ambtenaren vermeld onder a) tegen de besluiten ... van een orgaan van de Unie inzake hun bezoldiging, pensioenen of andere sociale voorzieningen, het pensioen of andere sociale voorzieningen van hun weduwen of wezen, de hun opgelegde disciplinaire maatregelen zwaarder dan een schriftelijke berisping, of schorsingen, op non aktiviteitstelling, definitieve beëindiging van de ambtsvervulling, dan wel in het algemeen, elk besluit dat hun rechtspositie raakt.

Zoals reeds gezegd strekt het beroep tot intrekking dan wel wijziging van twee dienstnota's ten einde een behoorlijke compensatie te bekomen van de in het buitenland gepresteerde diensturen alsmede de scheiding van de prestaties van tolk en van vertaler te doen in acht nemen.

De vraag rijst, of de aldus bepaalde doeleinden van het beroep wel tot de bevoegdheid van het Hof behoren.

Het vraagstuk dient naar mijn oordeel te worden besproken vanuit de rechtspositie (situation juridique) van de verzoeker.

Het gaat immers om een vraag van regeling van de dienstprestaties : duurtijd van de werkzaamheden, regeling van de overuren, compensatie van de aldus ge-



presteerde werkuren, regeling van de werkzaamheden van de tolken-vertalers (moeten deze ambtenaren ook vertaalwerk doen, wanneer zij dezelfde dag als tolk zijn opgetreden).

Het begrip "rechtspositie" is weliswaar zeer ruim.

Het werd in het Protocol "Rechtsbescherming" ingevoegd. Het kwam immers niet voor in het personeelsstatuut van de ambtenaren werkzaam bij het Secretariaat-Generaal (art. 27-51). In die bepalingen was alleen sprake van klachten betreffende de vaststelling van salaris, toeslagen en vergoedingen, voorgestelde disciplinaire maatregelen non-activiteit wegens ambtsopheffing en ambts-halve ontslag wegens onbekwaamheid of wangedrag van schending van de rechtspositie was er dus geen sprake.

Maar in de memorie van toelichting wordt over die toevoeging met geen woord gerept (zie hoofdst. I, bevoegdheid, punten 4 en 5).

Mij dunkt evenwel, dat met dat begrip wordt verstaan elke maatregel die een recht van de ambtenaar betreft.

In hoeverre kan nu, zoals ten deze, een huis-houdelijke regeling van de dienst een krenking van een recht van een ambtenaar met zich brengen? Eerst moet bijgevolg uitgemaakt worden of er een recht bestaat en vervolgens moet worden nagegaan of de bestreden dienst-regeling dat recht in het gedrang brengt.

Wat de werkzaamheden van de tolken-vertalers betreft, meen ik dat er geen sprake kan wezen van een recht van de betrokken ambtenaren op een volledige scheiding van het tolken en van het vertalen, d.w.z. zoals reeds werd vermeld dat de betrokkenen niet op dezelfde dag én met tolkverrichtingen én met vertaalwerk belast kunnen worden.

In dit verband is het niet van belang ontkloot eraan te herinneren, dat het Hof in het arrest van 20 juni 1980 in de zaken B 79/1, 2, 3, 4 en 5 beslist heeft dat, wat de toen bij de zaak betrokken verzoekers betreft, het tolken een integrerend onderdeel van hun werkzaamheden vormt en dat zij, wat het tolken aangaat, geen aanspraak mogen maken op een afzonderlijke vergoeding (1). In zijn conclusie bij deze zaak oordeelde Advocaat-generaal Dumon dat "in een kleine administratie, zoals die van Benelux, men het zich normaal niet kan permitteren te beschikken over ambtenaren die alleen maar tolken en andere ambtenaren die alleen maar vertalen. Het is dus "normaal" dat een vertaler tolkt indien hij daartoe bekwaam is" (2). In de tevoren aangehaalde zaak werd door de Secretaris-Generaal bij de indienstneming van de verzoekers gestipuleerd dat naast het vertalen ook het tolken tot hun werkzaamheden zou behoren.

Hieruit blijkt dus dat het vertalen en het tolken gelijktijdig door de betrokken ambtenaren gepresteerd moeten worden en dat de verdeling van de taken enkel een aangelegenheid van huishoudelijke regeling van de dienst is.

./.

---

(1) Jurisprudentie B.G.H. 1980/1981, blz. 159.

(2) Jurisprudentie B.G.H. 1980/1981, blz. 170.

Overigens wordt ten deze geen aanspraak gemaakt op een recht en is er evenmin sprake van schending van een recht. Het enige waarover eiser klaagt is dat een vroegere regeling werd gewijzigd. Dit houdt nog geen schending van een recht in.

Het Hof heeft dus geen bevoegdheid om ter zake op te treden (1).

Wat nu het tweede punt van het beroep betreft, nl. de duurtijd van de werkzaamheden in het buitenland en de compensatie van de aldus gepresteerde werkuren, bestaat er integendeel wel een geschreven bepaling, nl. art. 12 van het statuut van de beambten van het Secretariaat-Generaal. Luidens dit artikel "(wordt) de werktijd van de beambten vastgesteld overeenkomstig die welke voor de hoofdbesturen van de Belgische Staat geldt". "De Secretaris-Generaal stelt de diensturen vast".

./.

---

(1) Mag ik hierbij opmerken dat er een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de bevoegdheid van het Hof en de middelen die de ambtenaar mag doen gelden.

De bevoegdheid i.z. rechtsbescherming van de ambtenaren wordt geregeld in art. 3 van het Aanvullend Protocol van 29 april 1969, zoals reeds gezegd.

In art. 13 van hetzelfde Protocol worden de beroepsgronden die ingeroepen kunnen worden, bepaald, nl. schending van het geschreven recht of van substantiële vormen of overschrijding of afwending van macht of schending van enig algemeen rechtsbeginsel.

Die rechtsgronden kunnen worden aangewend wanneer het Hof bevoegdheid heeft om op te treden.

Hieruit volgt dat niet elke beslissing van de administratie kan worden bestreden wanneer schending van een algemeen rechtsbeginsel aanwezig is of in geval van overschrijding of afwending van macht. Alleen tegen die beslissingen die in art. 3 voormeld bedoeld worden, kan op de bovengemaakte gronden, worden opgekomen.

Die bepaling houdt twee regels in : enerzijds een grondnorm : de verwijzing naar de werktijd zoals bij de Belgische besturen vastgesteld en anderzijds de aanduiding van het orgaan dat bevoegd is om, op grond van voormelde regel, de diensturen vast te stellen.

Het is bijgevolg een statutaire bepaling die ten deze wordt ingeroepen.

Daarvoor is het Hof dus wel bevoegd. We zullen dan ook het bodemvraagstuk hierna onderzoeken.

### III. Over de grond van het beroep.

Zoals reeds werd uiteengezet is het vraagstuk van de verdeling van de taken enerzijds van het tolken, anderzijds van het vertalen, geen aangelegenheid die de rechtspositie van de verzoeker betreft en behoeft het bodemvraagstuk niet te worden onderzocht.

Zeër subsidiair mocht het Hof zich toch bevoegd achten, meen ik hieraan toe te moeten voegen dat het verzoek dan in elk geval moet worden verworpen, omdat het niet gegrond is.

Zoals verweerster tegenwerpt, heeft de nieuwe regeling enkel tot doel misbruiken te voorkomen. Zulks levert noch een overtreding van het statuut, noch een schending van algemene rechtsbeginselen, zoals het beginsel van behoorlijk bestuur, en evenmin een machtsoverschrijding op.

Wat het tweede punt betreft, waarvoor het Hof wel bevoegdheid heeft, is het verzoek evenmin gegrond.

Zoals verweerster erop wijst, werd bij de vaststelling van de duur van de prestaties in het buitenland, op een forfaitaire grondslag van negen uur, rekening gehouden met de analoge regeling die bij het Belgisch bestuur van toepassing is, i.h.b. voor de ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken te Brussel, met dien verstande evenwel dat de thans bij de Unie geldende regeling gunstiger is dan die welke bij het Belgisch bestuur toegepast wordt.

Schending van de rechtspositie van de verzoeker is dus niet aanwezig.

Ik concludeer derhalve tot heropening van de debatten om de partijen in staat te stellen het vraagstuk van de bevoegdheid te bespreken.

Subsidiair concludeer ik tot verwerping van het beroep.

Brussel, 5 februari 1985,



E. Krings,

Advocaat-generaal,  
hoofd van het Parket bij  
het Benelux-Gerechtshof.