66 Zaak T-402/18, Roberto Aquino e.a./Europees Parlement

Arrest van 29 januari 2020 (Zesde kamer – uitgebreid)

Openbare dienst – Staking van tolken – Door het Europees Parlement vastgestelde maatregelen om tolken op te roepen – Ontbreken van een rechtsgrondslag – Aansprakelijkheid – Immateriële schade

Bij besluit van 14 juli 2017 heeft de secretaris-generaal van het Europees Parlement de arbeidsvoorwaarden van de tolken en conferentietolken werkzaam bij het Europees Parlement gewijzigd. In reactie op de wijziging heeft het comité van vakorganisaties (hierna: COMI), waartoe ook de vakbond van internationale en Europese ambtenaren behoort, preventieve stakingen aangekondigd. De eerste stakingsaankondiging voor de periode 15 juni tot en met 20 juli 2018 werd gedaan op 28 mei 2018. Bij verschillende besluiten heeft de directeur-generaal Personeelszaken van het Parlement tolken opgeroepen om werkzaamheden te verrichten. Bij besluit van 11 juni 2018 zijn tolken en conferentietolken opgeroepen voor de periode van 12 tot en met 14 juni. Ook voor de periodes van 18 tot en met 22 juni 2018, en van 25 tot en met 27 juni 2018 zijn er tolken en conferentietolken opgeroepen. Op 25 juni 2018 verlengde het COMI de stakingsaankondiging tot en met 14 september 2018. De directeur-generaal Personeelszaken van het Europees Parlement heeft vervolgens op 2 juli 2018 aan het COMI meegedeeld dat voor het goede verloop van de parlementaire werkzaamheden bij besluit van 2 juli 2018 opnieuw tolken en conferentietolken zouden worden opgeroepen voor de periode van 3 tot en met 5 juli 2018 (hierna: het besluit van 2 juli 2018). Dit in weerwil van de stakingsaankondiging die op die periode zag.
Het verzoekschrift in de onderhavige zaak is op 3 juli 2018 ingediend door verzoeker Roberto Aquino en dertig andere tolken. Daarnaast hebben verzoekers op diezelfde dag krachtens artikel 90 lid 4 van het Statuut van ambtenaren van de Europese Unie (hierna: het Statuut) een klacht ingediend bij het Europees Parlement, welke bij besluit van 5 november 2018 is afgewezen. Teneinde rekening te houden met de besluiten tot oproeping die na het instellen van het onderhavige beroep zijn vastgesteld – op 3, 4 en 7 juli 2018 – hebben verzoekers op 17 juli 2018 op grond van artikel 86 van het Reglement van procesvoering van het Gerecht een memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift ingediend. Het Gerecht is daarbij verzocht het besluit van 2 juli 2018 en de besluiten van 3, 4 en 7 juli 2018 (hierna: de na de instelling van het beroep vastgestelde besluiten) nietig te verklaren en het Europees Parlement te veroordelen tot een vergoeding van de immateriële schade.
Het Gerecht onderzoekt allereerst de ontvankelijkheid van het beroep voor zover het gericht is op de na de instelling van het beroep vastgestelde besluiten. Het Europees Parlement stelt dat deze besluiten ten tijde van het instellen van het onderhavige beroep geen rechtsgevolgen teweegbrachten. Daarnaast kunnen verzoekers zich niet beroepen op artikel 86 van het Reglement voor de procesvoering aangezien dit artikel ziet op het aanpassen van het verzoekschrift nadat de contentieuze handeling is vervangen of gewijzigd door een andere handeling. Met de na de instelling van het beroep vastgestelde besluiten werd geen wijziging of vervanging van het besluit van 2 juli 2018 beoogd.
Het Gerecht stelt vast dat de verzoeken om uitspraak te doen over nog niet vastgestelde besluiten niet-ontvankelijk zijn. Een beroep strekkende tot nietigverklaring van een besluit kan immers alleen worden ingesteld tegen een reeds bestaand besluit.
Het Gerecht stelt vast dat slechts acht van de eenendertig verzoekers geadresseerde van het besluit van 2 juli 2018 zijn. Aangezien de niet geadresseerde verzoekers evenmin als geïndividualiseerd zijn te beschouwen op een wijze analoog aan die waarop adressaten van het eerste besluit dat zijn, zijn zij niet bevoegd om de nietigverklaring van dat besluit te vorderen, en kunnen zij evenmin schadevergoeding eisen.
Ten gronde voeren verzoekers drie middelen aan. In het kader van het eerste middel werpen verzoekers enerzijds op dat hun recht op collectieve actie is geschonden en anderzijds dat de overleg- en raadplegingsprocedure niet in acht is genomen.
Het Gerecht stelt in het kader van de beoordeling van het eerste onderdeel vast dat het besluit van 2 juli 2018 een beperking vormt op de uitoefening van het stakingsrecht. Vervolgens wordt onderzocht of deze beperking voldoet aan de voorwaarden van artikel 52 lid 1 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, namelijk (i) dat een dergelijke beperking 'bij wet is gesteld', (ii) de beperking beantwoordt aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang en (iii) de beperking niet buitensporig is en noodzakelijk voor en evenredig aan het nagestreefde doel.
Het Gerecht stelt vast dat artikel 55 lid 1 van het Statuut zwijgt over het stakingsrecht. Bovendien volgt uit de betreffende bepaling dat 'de ambtenaren in actieve dienst (...) op ieder ogenblik ter beschikking [staan] van hun instelling'. Die laatste overweging vormt niet een duidelijke en nauwkeurige beperking van de uitoefening van het stakingsrecht en voorziet niet in de mogelijkheid om personeel op te roepen. De bepaling geeft derhalve geen verduidelijking over de omvang van de beperkingen van het stakingsrecht en kan niet dienen als rechtsgrondslag voor het besluit van 2 juli 2018.
De Kaderovereenkomst van 12 juli 1990 tussen het Europees Parlement en de vak- of beroepsorganisaties van het personeel van de instelling (hierna: Kaderovereenkomst) bepaalt in artikel 8 dat in een protocol een bemiddelingsprocedure wordt ingesteld die in geval van een werkonderbreking moet worden toegepast. Het staat volgens het Gerecht evenwel vast dat een dergelijk protocol nooit is opgesteld, en dat het artikel 8 van de Kaderovereenkomst daarom niet kan worden aangemerkt als 'bij wet gesteld'. Mede gezien die omstandigheid kan de Kaderovereenkomst niet als grondslag dienen voor de aan de orde zijnde oproepingsmaatregelen.
Het Gerecht aanvaardt niet dat artikel 11 en 21 van het Statuut als rechtsgrond voor de beperking van het stakingsrecht worden aangevoerd. Artikel 11 van het Statuut bepaalt dat een ambtenaar bij de uitoefening van zijn werkzaamheden uitsluitend de belangen van de Unie voor ogen houdt. Uit artikel 21 van het Statuut volgt dat een ambtenaar verplicht is zijn meerderen bij te staan en van raad te dienen. De betreffende bepalingen strekken echter, aldus het Gerecht, niet tot het vaststellen van de reikwijdte van de beperking van het stakingsrecht.
Het Gerecht concludeert dat de oproepingsmaatregelen genomen bij besluit van 2 juli 2018 een beperking vormen die niet bij wet is vastgesteld. Derhalve wordt het betreffende besluit dus nietig verklaard zonder dat de overige middelen aan bod komen.
Ten aanzien van de vordering tot schadevergoeding brengt het Gerecht in herinnering dat, waar het betreft een ambtenaar of ander personeelslid van de instellingen van de Unie, de vaststelling van de onrechtmatige handeling op zich voldoende is om ervan uit te gaan dat de Unie aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade wegens een schending van het ambtenarenrecht. Hier

geldt dat het besluit van 2 juli 2018 geen enkele werking meer heeft. De nietigverklaring ervan vormt dus geen adequate en toereikende vergoeding voor de immateriële schade die door het besluit is veroorzaakt. Derhalve is van belang of verzoekers niet alleen de onrechtmatigheid hebben aangetoond die een fout van dien aard vormt dat het Parlement aansprakelijk kan worden gesteld, maar ook het bestaan van schade die verband houdt met deze fout. In het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat verzoekers bij besluit van 2 juli 2018 zijn opgeroepen voor 3 juli 2018 zonder dat er een grondslag bestond en zonder dat deze verzoekers hun stakingsrecht konden uitoefenen. Bovendien zijn ze zeer laat opgeroepen. Deze omstandigheden hebben geleid tot immateriële schade. Het Gerecht veroordeelt het Europees Parlement tot het betalen van € 500 aan een zestal verzoekers.