

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. POIARES MADURO

fremsat den 16. december 2004¹

1. Denne sag er vigtig af to årsager. Den af Kongeriget Spanien anlagte sag til prøvelse af indkaldelserne af ansøgninger til stillinger som midlertidigt ansatte ved Eurojust giver på ny Domstolen lejlighed til at tage stilling til formålet med og rækkevidden af sprogordningen for EU's institutioner og organer. Domstolen har allerede tidligere taget stilling til den sprogordning, der gælder for registreringsprocedurer ved et af Det Europæiske Fællesskabs organer, nemlig Kontoret for Harmonisering i det Indre Marked (Varemærker og Design) (KHIM)². I nærværende sag skal Domstolen tage stilling til den sprogordning, der gælder for et EU-organ, nemlig Eurojusts ansættelsesprocedurer og interne arbejde. Domstolen kan dog kun gøre dette, såfremt den realitetsbehandler et annullationssøgsmål anlagt af en medlemsstat til prøvelse af en retsakt udstedt af et EU-organ i henhold til afsnit VI i EU-traktaten. I denne sag skal Domstolen således tage stilling til såvel de retsmidler,

der er til rådighed i henhold til EU-traktaten, som de sproglige krav, der stilles i EU's institutioner og organer.

I — Sagens baggrund

2. Førrend jeg behandler sagsgenstanden og søgsmålsgrundene, skal jeg kort redegøre for det organ, der er ophavsmand til de anfægtede indkaldelser af ansøgninger (herefter »de anfægtede retsakter«), og indholdet heraf.

A — Ophavsmanden til de anfægtede retsakter

3. Eurojust er et vigtigt led i udbygningen af Unionen som et område med frihed, sikker-

¹ — Originalsprog: portugisisk.

² — Dom af 9.9.2003, sag C-361/01 P, Kik mod KHIM, Sml. I, s. 8283.

hed og retfærdighed³. I henhold til artikel 29 EU er Eurojust blevet oprettet for at sikre EU-borgerne et højt trykniveau ved at forbedre det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne.

ledelse af Eurojust⁵. Dels har Eurojust sin egen administrative struktur. Det fremgår af artikel 25 i Eurojusts forretningsorden⁶, at Eurojusts personale ansættes af den administrative direktør efter Kollegiets vurdering og godkendelse af de ledige stillinger. Det er netop reglerne for ansættelse af organets personale, der anfægtes i denne sag.

4. Eurojust er oprettet som et EU-organ med status som juridisk person ved Rådets afgørelse 2002/187/RIA af 28. februar 2002⁴ (herefter «Eurojust-afgørelsen»). Eurojust skal på områder præget af grov kriminalitet fremme og forbedre koordineringen af efterforskningen og retsforfølgningen i medlemsstaterne, forbedre samarbejdet mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder og yde dem støtte.

B — Indholdet af de anfægtede retsakter

5. Eurojust har med henblik herpå fået en original struktur. Dels er Eurojust i medfør af artikel 2 i Eurojust-afgørelsen sammensat af nationale medlemmer, der er udstationeret af de enkelte medlemsstater. Samtlige nationale medlemmer under ét udgør Kollegiet, som er ansvarligt for Eurojusts organisation og funktion. Kollegiet udnævner den administrative direktør, som varetager den daglige

6. Den 13. februar 2003 blev der i *Den Europæiske Unions Tidende* offentliggjort otte indkaldelser af ansøgninger med henblik på oprettelse af en ansættelsesreserve for rekruttering af midlertidigt ansat personale til Eurojust⁷. Der blev indkaldt ansøgninger til bl.a. stillingerne som databeskyttelsesansvarlig, regnskabsfører, edb-ekspert på it-området (webmaster) for det europæiske retlige netværk, juridisk medarbejder, bibliotekar/arkivar, pressemedarbejder og sekretær for administrationen. I indkaldelserne beskrives de arbejdsopgaver, der er knyttet til de enkelte stillinger, de kvalifikationer, ansøgerne til disse stillinger skal besidde, samt reglerne for ansættelse og udvælgelse af ansøgerne.

3 — I henhold til artikel 2 EU er et af Unionens mål »at bevare og udbygge Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet«.

4 — Afgørelse om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet (EFT L 63, s. 1).

5 — Artikel 28 i Eurojust-afgørelsen.

6 — EFT 2002 C 286, s. 1.

7 — EUT 2003 C 34 A, s. 1-19.

7. Med hensyn til kvalifikationerne stilles der bl.a. herunder krav om visse sprogkunderskaber. Disse krav varierer afhængigt af, hvilken stilling der er tale om. Stillingerne som databeskyttelsesansvarlig og juridisk medarbejder kræver et indgående kendskab til fransk og engelsk, og det anføres ligeledes, at evne til at arbejde på andre af EU's officielle sprog er en fordel. Ansøgerne til stillingen som pressemedarbejder skal i det mindste kunne kommunikere på engelsk og fransk, og også her er kendskab til andre af EU's officielle sprog en fordel. Ansøgerne til stillingen som sekretær for administrationen skal have et indgående kendskab til engelsk og fransk, og et tilfredsstillende kendskab til andre EU-sprog vil være en fordel. Det er vigtigt, at ansøgerne til stillingen som edb-ekspert på it-området har et godt kendskab til engelsk, ligesom det vil være en fordel, hvis ansøgerne er i stand til at kommunikere på mindst to andre officielle EU-sprog, hvoraf det ene skal være fransk. Ansøgerne til stillingen som regnskabsfører skal have et indgående kendskab til et af EU's officielle sprog og et tilfredsstillende kendskab til et andet af EU-sprogene, herunder et tilfredsstillende kendskab til engelsk. Kun indkaldelsen af ansøgninger til stillingen som bibliotekar/arkivar stiller ingen særlige sprogkrav.

alene på det sprog, der er anvendt i den publikation, hvorved ansøgeren har fået kendskab til indkaldelsen, men også på engelsk. Dels skal en del af den krævede dokumentation, nemlig begrundelsen for ansøgningen og ansøgerens curriculum vitae, være udfærdiget på engelsk.

C — Sagens genstand og søgsmålsgrundene

9. Sagen har et dobbelt formål. Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om annullation af for det første det punkt i de enkelte retsakter, der vedrører den dokumentation, som skal vedlægges på engelsk, for det andet de punkter, der vedrører sprogkrav, i de af de anfægtede retsakter, der indeholder sådanne krav. Sagsøgeren har ved at koncentrere sin påstand om sprogkravene anfægtet såvel udvælgelsesproceduren som udvælgelseskriterierne.

10. Sagsøgeren har til støtte for sin påstand fremført tre anbringender. For det første har sagsøgeren anført, at de anfægtede retsakter er blevet vedtaget i strid med ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne (herefter »ansættelsesvilkårene»)⁸. Retsakterne er ifølge sagsøgeren i strid med

8. Kravene til ansøgningerne er beskrevet på samme måde i samtlige de anfægtede retsakter. Dels skal ansøgningen udfærdiges ikke

8 — Ansættelsesvilkårene er et supplement til vedtægten for EF-tjenestemænd og fastsætter ansættelses- og arbejdsvilkårene for midlertidigt ansatte, hjælpeansatte, lokalt ansatte samt de særlige konsulenter, der ansættes af Fællesskaberne.

artikel 12, stk. 2, litra e), i ansættelsesvilkårene, idet nogle af dem kræver mere end et tilfredsstillende kendskab til et andet sprog end ansøgerens modersmål, kendskab til fransk og under alle omstændigheder kendskab til engelsk. For det andet har sagsøgeren anført, at Eurojusts sprogordning⁹ er tilfældesat, idet sprogordningen pålægger Eurojust at følge EU's sprogordning, hvorefter samtlige EU's officielle sprog skal anvendes og respekteres¹⁰. Endelig har sagsøgeren anført, at forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, jf. artikel 12 EF, er blevet overtrådt, idet de betingelser, der er opstillet i de anfægtede retsakter, uden nogen som helst begrundelse favoriserer ansøgere med engelsk eller fransk som modersmål.

12. Der kan fremføres to argumenter til støtte for en formalitetsindsigelse. Det første er almenlydigt og går ud på, at de anfægtede retsakter er vedtaget uafhængigt af fællesskabsretten af et autonomt organ, der ligger uden for EU's institutionelle ramme, således som denne er fastlagt i artikel 7 EF og artikel 5 EU. Derfor er de anfægtede retsakter ikke underlagt fællesskabsretlig legalitetskontrol. Det andet vedrører selve ordlyden af traktatbestemmelserne. Hverken artikel 230 EF eller artikel 35 EU giver mulighed for at anlægge sag til prøvelse af sådanne retsakter. Den eneste mulighed for at anlægge en sådan sag, og denne mulighed er forbeholdt afviste ansøgere, er den mulighed, der gives i henhold til artikel 91 i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, der i henhold til artikel 73 i ansættelsesvilkårene finder tilsvarende anvendelse over for midlertidigt ansatte.

II — Formaliteten

11. Eurojust har rejst formalitetsindsigelse. Dette er imidlertid et vanskeligt spørgsmål, som efter min opfattelse kræver nærmere undersøgelse.

13. Jeg kan ikke benægte, at disse overvejelser har en vis vægt, idet de giver Domstolen mulighed for at vælge en enkel løsning. Domstolen kan nemlig blot fastslå, at der ikke er hjemmel til at behandle sagen. Denne løsning har imidlertid den store ulempe, at den ikke efterlever de principper, der altid har styret Domstolens praksis. Vælges denne løsning, er det ensbetydende med, at en medlemsstat fratages mulighed for at anfægte en retsakt, som kan stride imod et af fællesskabsrettens grundlæggende principper. Efter min opfattelse er det meget vigtigt, at Domstolen tager stilling til spørgsmål vedrørende fastlæggelsen af de grundlæggende fællesskabsretlige principper. Denne sag vedrører netop sådanne spørgs-

9 — I artikel 31, stk. 1, i Eurojust-afgørelsen hedder det: »Den officielle sprogordning i Unionen gælder for Eurojusts arbejde«.

10 — Ifølge artikel 1 i Rådets forordning nr. 1 af 15.4.1958 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 1952-1958, s. 59), i den affattelse, der gælder på tidspunktet for den foreliggende sag, er »[d]e officielle sprog og arbejdssprogene for Fællesskabets institutioner [...] tysk, engelsk, dansk, spansk, fransk, græsk, italiensk, nederlandsk, portugisisk og svensk«.

mål. Selv om der skal tages hensyn til de overvejelser, der er anført til støtte for formalitetsindsigelsen, er der ingen af disse overvejelser, der efter min opfattelse er afgørende. Derimod er der en række gode argumenter, der taler for at antage sagen til realitetsbehandling.

14. Der er ingen tvivl om, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling på grundlag af artikel 230 EF, således som sagsøgeren har hævdet. De anfægtede retsakter er nemlig ikke fællesskabsretsakter. De har hjemmel i EU-traktatens bestemmelser, som giver mulighed for at oprette Eurojust og fastsætte regler for Eurojusts organisation og funktion. Det er således ud fra disse bestemmelser, at det skal fastslås, om sagen kan antages til realitetsbehandling. I afsnittet om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager bestemmer artikel 35 EU: »Domstolen har kompetence til at prøve lovligheden af rammeafgørelser og andre afgørelser i forbindelse med klager, der af en medlemsstat eller af Kommissionen indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af denne traktat eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt af magtfordrejning«.

15. Denne formulering er klart inspireret af EF-traktatens bestemmelser om annullationssøgsmål¹¹. Domstolen har herved fastslået, at Fællesskabet er »et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institu-

tioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatning, som er traktaten«¹². Domstolen har konkluderet, at selv om artikel 230 EF kun nævner få retsakter, der kan anfægtes, »[går traktatens ordning] ud på at give adgang til direkte søgsmål til prøvelse af enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger«¹³. I et sådant Fællesskab er princippet om en effektiv domstolskontrol af myndigheder, som handler i henhold til traktatens bestemmelser, nemlig udtryk for et almindeligt retsprincip, som sikrer respekten for loven¹⁴.

16. Dette princip bør derfor være et almindeligt anerkendt princip. På den ene side kan det ikke begrænses til den institutionelle ramme, der er fastlagt i artikel 7 EF. Ifølge fast retspraksis er fællesskabsorganer, der ved EF-traktaten er blevet tillagt status som juridiske personer, ligeledes underlagt Domstolens kontrol¹⁵. Enhver anden løsning ville være i strid med princippet om, at enhver fællesskabsbeslutning, der indeholder et klagepunkt, uanset hvem der er ophavsmand til

11 — Jf. i denne retning M. Gautier, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, Bruylant, Bruxelles, 2003, s. 564.

12 — Dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts (De Gronne) mod Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 23.

13 — Præmis 24 i dommen i sagen Les Verts mod Parlamentet, der er nævnt i fodnote 12.

14 — Jf. bl.a. Rettens dom af 17.7.1998, sag T-111/96, ITT Promedia mod Kommissionen, Sml. II, s. 2937, præmis 60, samt dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18.

15 — Jf. bl.a. dom af 10.7.2003, sag C-15/00, Kommissionen mod EIB, Sml. I, s. 7281, præmis 75, og af 2.12.1992, sag C-370/89, SGEEM og Etroy mod EIB, Sml. I, s. 6211, præmis 15 og 16. Det er i øvrigt interessant at bemærke, at Kommissionen i en meddelelse om rammer for europæiske reguleringsorganer har fastslået, at EU-organer skal respektere principperne i det institutionelle system, de indgår i, bl.a. det generelle legalitetsprincip (KOM(2002) 718 endelig).

beslutningen, skal kunne underkastes en effektiv domstolsprøvelse¹⁶.

18. Dette er netop tilfældet med de anfægtede retsakter²¹.

17. På den anden side finder jeg ikke, at der er noget til hinder for, at retsfællesskabet og de heraf udledte garantier udstrækkes til også at omfatte EU. I forbindelse med artikel 220 EF finder Domstolen, at den skal værne om lov og ret efter de kriterier, der gælder for retsfællesskabet¹⁷. I medfør af artikel 46 EU finder de bestemmelser i EF-traktaten, der vedrører Domstolens kompetence samt udøvelsen af denne kompetence, anvendelse på EU-traktatens bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager¹⁸. Det påhviler således Domstolen inden for denne ramme at sikre respekt for legalitetsprincippet efter samme kriterier. Dette er den logiske følge af en Union, der bygger på retstatsprincippet, jf. artikel 6 EU¹⁹. I en *retsunion* er det vigtigt, at en EU-retsinstans kan prøve lovligheden af retsakter udstedt af EU-institutioner og -organer, hvis disse retsakter skal have retsvirkning i forhold til tredjemand²⁰.

19. Der kan imidlertid ikke ses bort fra de betingelser for indbringelse af annullations-søgsmål, der er fastsat i EU-traktaten. Ganske vist gælder de fællesskabsretlige principper om legalitet og effektiv domstolsprøvelse ligeledes for en *retsunion*, men dette er ikke ensbetydende med, at legalitetskontrollsystemerne og -reglerne er identiske. Fællesskabet og Unionen forfølger til dels forskellige mål og er underlagt forskellige bestemmelser. Da sagen bygger på artikel 35 EU, er der især to særlige betingelser, der skal tages hensyn til.

20. Den første betingelse vedrører karakteren af de anfægtede retsakter. Artikel 35 EU begrænser tilsyneladende søgsmålsadgangen til kun at gælde for rammeafgørelser og andre afgørelser, som er vedtaget af Rådet i henhold til artikel 34 EU. Det er nemlig ubestridt, at de relevante bestemmelser ikke udtrykkeligt giver mulighed for at underkaste Eurojusts retsakter en legalitetskontrol. Dette skyldes uden tvivl, at Eurojust ikke

16 — Jf. bl.a. Rettens kendelse af 8.6.1998, sag T-148/97, Keeling mod KHM, Sml. II, s. 2217, præmis 33.

17 — Jf. senest dom af 29.4.2004, sag C-496/99 P, Kommissionen mod CAS Succchi di Frutta, Sml. I, s. 3801, præmis 63.

18 — Dom af 12.5.1998, sag C-170/96, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2763, præmis 15.

19 — Jf. J. Rideau, »L'incertaine montée vers l'Union de droit«, *De la communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, LGDJ, Paris, 2000, s. 1.

20 — I traktaten om en forfatning for Europa, der blev undertegnet i Rom den 29.10.2004 af medlemsstaternes repræsentanter, hedder det i artikel III-365, at Den Europæiske Unions Domstol »[ligeledes prøver] lovligheden af de af Unionens organer, kontorers og agenturers retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand« (CIG 87/2/04).

21 — Dette punkt er ikke blevet bestridt i de sager, hvor Fællesskabets retsinstanser har skullet prøve lovligheden af lignende retsakter i henhold til EF-traktaten; jf. bl.a. Rettens dom af 11.7.1996, sag T-146/95, Bernardi mod Parlamentet, Sml. II, s. 769; Rettens kendelse af 30.3.2000, sag T-33/99, Méndez Pinedo mod ECB, Sml. Pers. I-A, s. b3, og II, s. 273, samt Domstolens dom af 12.7.1989, sag 225/87, Belardinelli m.fl. mod Domstolen, Sml. s. 2353, præmis 13 og 14.

har nogen normative beføjelser eller nogen beføjelse til at træffe afgørelser²². Eurojust har først og fremmest en operationel funktion. Eurojust-afgørelsen indeholder således alene regler om ansvar²³ og særlige klage-regler i bestemmelsen om ret til adgang til personoplysninger²⁴. Dette kan imidlertid ikke være en hindring for antagelsen til realitetsbehandling af sagen, hvilket klart fremgår af dommen i sagen *Les Verts* mod Parlamentet. Ligesom Domstolen i denne dom antog en sag mod en institution, som havde fået stadig større kompetence til at udstede retsakter, til realitetsbehandling²⁵, bør Domstolen også antage en sag mod et organ, som har en normativ funktion, selv om denne funktion er en undtagelse, til realitetsbehandling. En anden grund til, at Eurojusts retsakter ikke udtrykkeligt er nævnt i artikel 35 EU, er, at de udstedes af et organ, der først blev oprettet efter udarbejdelsen af den oprindelige udgave af denne bestemmelse. Det kan imidlertid ikke af denne undladelse udledes, at disse rets-akter kan unddrages domstolsprøvelse.

21. Domstolen har allerede under henvisning til EF-traktatens ordning fastslået, at

22 — Denne begrænsede procesordning har Eurojust til fælles med andre EU-organer og -kontorer, jf. herom J. Moliniers undersøgelse »Le régime contentieux des Agences de l'Union européenne«, *Les Agences de l'Union européenne. Recherche sur les organismes communautaires décentralisés*, Presses de l'Université des sciences sociales, Toulouse, 2002, s. 113.

23 — Artikel 24 i Eurojust-afgørelsen.

24 — Artikel 19 i Eurojust-afgørelsen. Af præamblen til Eurojust-afgørelsen fremgår, at de beføjelser, der er tillagt den fælles kontrolinstans, der skal kontrollere Eurojusts aktiviteter, »[ikke bør] berøre de nationale retters beføjelser eller foregribe de søgsmål, der kan indbringes for dem«.

25 — I denne dom, som er nævnt i fodnote 12, fastslog Domstolen nemlig, at »Europa-Parlamentet [ikke figurerer] udtrykkeligt blandt de institutioner, hvis retsakter kan anfægtes, fordi EØF-traktaten i sin oprindelige version kun tildelte det rådgivende og politisk kontrollerende kompetence, men ikke kompetence til at udstede retsakter, som har til formål at have retsvirkninger i forhold til tredjemand« (præmis 24).

der kan anlægges søgsmål til prøvelse af enhver retsakt, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset art, form eller ophavsmand²⁶. Der er ingen tvivl om, at denne retspraksis også gælder for EU. Artikel 35 EU skal fortolkes således, at den giver visse sagsøgere mulighed for at kræve annullation af alle foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til afsnit VI, og som afføder retsvirkninger i forhold til tredjemand. Efter min opfattelse er dette en logisk konsekvens af selve den legalitetsidé, der må være fremherskende i en Union, der bygger på retsstatsprincippet²⁷.

22. Den anden betingelse vedrører sagsøgere-rens søgsmålskompetence. I henhold til artikel 35 EU har alene medlemsstaterne og Kommissionen ret til at anlægge sag. Umid-delbart synes denne betingelse ikke at volde problemer i denne sag. Principielt er de af artikel 35 EU omfattede sagsøgere ikke forpligtet til at godtgøre, at de har søgs-målsinteresse. Som Domstolen har fastslået under henvisning til EF-traktaten, er det ikke en betingelse for, at en medlemsstats søgsmål kan antages til realitetsbehandling, at denne godtgør, at en retsakt, som den har anfægtet, har retsvirkninger i forhold til staten selv²⁸. Da EF- og EU-traktaterne indeholder paral-lelle bestemmelser om annullationssøgsmål,

26 — Dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, og dommen i sagen *Les Verts* mod Parlamentet, der er nævnt i fodnote 12, præmis 24).

27 — Jf. i analogi herved generaladvokat Mancinis forslag til afgørelse i sagen *Les Verts* mod Parlamentet, der er nævnt i fodnote 12, punkt 7.

28 — Jf. i denne retning kendelse af 27.11.2001, sag C-208/99, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 9183, præmis 23.

må ovennævnte retspraksis også gælde i henhold til artikel 35 EU.

23. Jeg skal desuden nævne endnu en indsigelse fra Eurojust. Eurojust finder nemlig, at da artikel 90 og 91 i tjenstemandsvedtægten giver mulighed for at anlægge sag til prøvelse af de anfægtede retsakter, tjener det ikke noget formål at forsøge at få sagen antaget til realitetsbehandling. Denne indsigelse tager imidlertid ikke hensyn til den interesse, medlemsstaterne har i denne type sager. Det er ubestridt, at søgsmål, der bygger på tjenstemandsvedtægten bestemmelser, er specielle, idet de alene berører forholdet mellem sagsøgeren og en institution²⁹. At forsvare de interesser, der følger af dette særlige forhold, kan imidlertid ikke anses for den eneste acceptable begrundelse for at indbringe en sag for Domstolen. En medlemsstat, der ikke har nogen interesse i dette forhold, må have mulighed for at påberåbe sig tilsidesættelse af EU's bestemmelser til støtte for et annullationssøgsmål³⁰.

privilegeret status³¹. Det forekommer lidet konsekvent at give borgerne søgsmålskompetence uden at give medlemsstaterne samme ret til domstolsadgang. Dels rejser denne sag tvivl vedrørende et væsentligt EU-retligt aspekt, som det først og fremmest påhviler medlemsstaterne at beskytte. Det fremgår nemlig af artikel 290 EF, som artikel 41 EU henviser til, at EU's institutioner udøver deres beføjelser med fuld respekt for den sproglige mangfoldighed, som netop er et af de væsentlige aspekter af beskyttelsen af medlemsstaternes nationale identitet, jf. artikel 6, stk. 3, EU og artikel 149 EF³². Under disse omstændigheder strider ansøgernes mulighed for at beskytte deres særinteresser ikke mod den grundlæggende interesse, der er i at beskytte en bestemmelse som f.eks. bestemmelsen om den sproglige mangfoldighed i EU³³. Medlemsstaternes interesse viger ikke for borgernes interesser, idet medlemsstaterne og borgerne har parallelle søgsmålsinteresser.

25. Jeg finder derfor, at sagen skal antages til realitetsbehandling.

24. To forhold taler i denne sag til fordel for dette synspunkt. Dels tillægger EU-traktatens ordning medlemsstaterne en meget

31 — Jf. såvel medlemsstaternes exceptionelle rolle som initiativtagere til retsakter vedtaget i henhold til EU-traktatens afsnit VI (artikel 34, stk. 2, EU) som medlemsstaternes mulighed for at få retsakter, som er bestemt til at afføde retsvirkninger i forhold til tredjemand, prøvet ved Domstolen (artikel 35, stk. 6, EU).

32 — I artikel 6 EU hedder det: »Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet«. Artikel 149 EF, der er indført ved Maastricht-traktaten, bestemmer, at Fællesskabet skal respektere medlemsstaternes kulturelle og sproglige mangfoldighed.

33 — Jf. i analogi hermed dom af 22.5.1990, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041, præmis 26.

29 — Forholdets særlige karakter og de hertil knyttede retsmidler er bl.a. behandlet i dom af 22.10.1975, sag 9/75, Meyer-Burckhardt mod Kommissionen, Sml. s. 1171.

30 — Jf. i analogi hermed dom af 20.3.1985, sag 41/83, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 873, præmis 30.

III — Vurdering af retsmidlerne

26. Sagsøgeren har henvist til bestemmelser, hvis relevans for sagens afgørelse er blevet bestridt af Eurojust. Inden behandlingen af de anfægtede retsakters lovlighed finder jeg det hensigtsmæssigt at afgøre spørgsmålet om de påberåbte bestemmelsers anvendelighed.

sikres medarbejdere, der opfylder de højeste krav til kvalifikationer, indsats og integritet; de skal udvælges på så bredt et geografisk grundlag som muligt blandt statsborgere i Fællesskabernes medlemsstater«. Det bestemmes ligeledes, at »[s]om midlertidigt ansat kan kun ansættes den, der beviser, at han har indgående kundskaber i et af Fællesskabernes sprog og tilfredsstillende kundskaber i et andet af Fællesskabernes sprog i det omfang, dette er nødvendigt for hans hverv«.

A — Fastlæggelse af den lovgivning, der finder anvendelse

27. Sagsøgeren har i denne sag henvist til to bestemmelser vedrørende henholdsvis ansættelsesvilkårene og den sproglige ordning for EF, og et almindeligt fællesskabsretligt princip, nemlig forbuddet mod forskelsbehandling som omhandlet i artikel 12 EF.

28. Der er ingen tvivl om, at ansættelsesvilkårene finder anvendelse, hvilket i øvrigt heller ikke er blevet bestridt. I Eurojust-afgørelsens artikel 30, stk. 1, hedder det: »Eurojusts personale er, navnlig for så vidt angår ansættelse og status, omfattet af de ordninger og forordninger, der gælder for tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber.« Heraf følger bl.a., at ansættelsen af midlertidigt ansatte hos Eurojust er omfattet af artikel 12 i ansættelsesvilkårene. Det hedder i denne bestemmelse, at »det [...] ved ansættelse af midlertidigt ansatte [skal] tilstræbes, at institutionen

29. Til gengæld er der ikke enighed om anvendelsen den sproglige ordning for Fællesskabet. Eurojust har bestridt den sproglige ordnings anvendelighed under henvisning til to argumenter, der begge vedrører påståede forskelle i formuleringen af Eurojust-afgørelsens artikel 31 på de forskellige sprog. For det første henvises der i samtlige sproglige udgaver af denne bestemmelse bortset fra den spanske til »den officielle sprogordning i Unionen« og ikke til »sprogordningen for Fællesskabets institutioner«. Heraf skulle det kunne udledes, at forordning nr. 1 ikke finder anvendelse på Eurojust. Ifølge denne teori har EU ikke den samme sprogordning som Fællesskaberne, hvorfor EU's institutioner må vedtage præcise bestemmelser herom. For det andet har Eurojust, selv om det antages, at Fællesskabets sprogordning finder anvendelse, hævdet, at denne ordning ikke gælder for alle Eurojusts aktiviteter. Den omstændighed, at artikel 31 i Eurojust-

afgørelsen i samtlige sproglige versioner bortset fra den spanske bestemmer, at ordningen gælder for Eurojusts »arbejde« eller »procedurer«, indebærer, at Eurojusts interne meddelelser ikke er omfattet af sprogordningen.

30. Ingen af disse to argumenter kan stå for en nærmere analyse. For det første fremgår det klart af en række veldokumenterede tekstenvisninger, at forordning nr. 1 finder anvendelse. EU's sprogordning er nemlig fastsat i artikel 41 EU for så vidt angår EU's tredje søjle. I artikel 41 EU hedder det udtrykkeligt, at artikel 290 EF finder anvendelse på EU's bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. I artikel 290 EF henvises der igen til Rådets forordning om sprogordningen for EF's institutioner, som blev udstedt som forordning nr. 1³⁴. Jeg skal i øvrigt bemærke, at der i den seneste ændrede udgave af denne forordning udtrykkeligt henvises til EU-institutionernes sprog. Der er således ingen tvivl om, at det er denne ordning, der ved Eurojust-afgørelsens artikel 31 udstrækkes til også at omfatte Eurojust i dets egenskab af organ, som virker inden for rammerne af EU-traktatens bestemmelser.

31. For det andet kan udelukkelsen af denne ordning for så vidt angår en del af Eurojusts aktiviteter heller ikke begrundes. En sådan

udelukkelse bygger på en sondring mellem operationelle og rent administrative funktioner, som der ikke er retligt grundlag for. Der er nemlig intet, der tyder på, at administrative funktioner ikke er omfattet af det arbejds sprogsbegreb, der angives i forordning nr. 1. Tværtimod er der al mulig grund til at antage, at dette begreb dækker såvel institutionernes eksterne kommunikation som institutionernes interne arbejde uden nogen sondring mellem disse. Domstolen har i øvrigt tidligere anvendt begrebet på denne måde³⁵. Sprogordningens anvendelsesområde omfatter samtlige EU-institutionernes og -organernes aktiviteter, uanset om der er tale om eksterne kontakter eller interne aktiviteter. Dette betyder imidlertid ikke, at enhver sondring mellem ekstern og intern kommunikation må forkastes. Men en sådan sondring synes kun at være relevant for fastlæggelsen af gennemførelsesbestemmelserne for sprogordningen³⁶.

32. Tilbage står spørgsmålet, om forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet finder anvendelse. Dette har Eurojust bestridt med den begrundelse, at dette forbud er fastsat i artikel 12 EF, hvorfor det alene gælder for Fællesskabets område. Denne indvending kan jeg ikke tiltræde. Det er nemlig ubestridt, at artikel 12 EF knæsetter et almindeligt fællesskabsretligt princip³⁷ som et princip, »der er et specifikt

35 — Jf. således dom af 3.12.1981, sag 280/80, Bakke-d'Aloia mod Rådet, Sml. s. 2887, præmis 13.

36 — Jf. punkt 46 i dette forslag til afgørelse.

37 — Dom af 3.10.2000, sag C-411/98, Ferlini, Sml. I, s. 8081, præmis 39.

34 — Det samme gælder for afsnit V i EU-traktaten om bestemmelserne om en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, jf. artikel 28 EU.

udtryk for det almindelige lighedsprincip»³⁸. Disse forbud og principper er en grundlæggende del af Fællesskabets retsorden³⁹ og udgør således en del af gældende fællesskabsret⁴⁰. I henhold til artikel 2 EU har Unionen til formål »at opretholde gældende fællesskabsret fuldt ud og udbygge den«. Endvidere er den kategori, hvortil disse principper og forbud hører, ikke ukendt i EU-traktatens kontekst, idet Unionen i henhold til EU-traktatens artikel 6 »respekterer de grundlæggende rettigheder [...] som generelle principper for fællesskabsretten«⁴¹. Heraf følger efter min opfattelse, at det grundlæggende forbud mod forskelsbehandling og dets specifikke udtryk, nemlig princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, udmærket kan anvendes inden for EU-traktatens anvendelsesområde og derfor skal kunne gøres gældende over for de institutioner og organer, der virker inden for EU-traktatens rammer⁴².

33. Denne konklusion, der bygger på nødvendigheden af at beskytte gældende fællesskabsret, er også den eneste logiske konklusion⁴³. Bevarelsen og udbygningen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har hjemmel i såvel EU-traktatens som EF-traktatens bestemmelser. Det er vigtigt, at de aktioner, EU-institutionerne gennemfører i denne forbindelse, er underlagt de samme standarder, uanset hvilken af de to traktater der er grundlaget for aktiviteterne. Det hedder udtrykkeligt i artikel 3 EU, at »Unionen har en fælles institutionel ramme, som sikrer sammenhæng og kontinuitet i de foranstaltninger, der iværksættes for at nå målene, idet gældende fællesskabsret samtidig overholdes og udbygges«.

34. Jeg har en sidste bemærkning til spørgsmålet om den lovgivning, der finder anvendelse. Efter min opfattelse er spørgsmålet om sprogkrav ikke et spørgsmål, der udelukkende kan afgøres under henvisning til en bestemt forordning eller bestemte traktatbestemmelser. Spørgsmålet skal kædes sammen med EU's grundlæggende rettigheder, principper og mål⁴⁴. Respekten for og fremme af den sproglige mangfoldighed er på ingen måde uforenelige med fællesmarkedets mål. Tværtimod får »beskyttelsen af den enkeltes rettigheder og muligheder på det sproglige område en særlig betydning« i et Fællesskab, der bygger på princippet om

38 — Dom af 19.3.2002, sag C-224/00, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2965, præmis 14.

39 — Hvad angår forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som et »grundlæggende forbud«, se senest dom af 16.9.2004, sag C-465/01, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 8291, præmis 25. Med hensyn til lighedsprincippet som »grundlæggende princip« i fællesskabsretten, se dom af 15.1.2002, sag C-55/00, Gottardo, Sml. I, s. 413, præmis 34.

40 — De udgør »grundlæggende bestemmelser i Fællesskabets retsorden«, som Domstolen skal beskytte (jf. i denne retning udtalelse 1/91 af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, punkt 41). Jf. tillige P. Pescatore, »Aspects judiciaires de l'acquis communautaire«, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1981, s. 617.

41 — Jeg skal herved gøre opmærksom på, at EU-chartret om grundlæggende rettigheder i artikel 21 knæstætter reglen om ikke-forskelsbehandling som grundlæggende rettighed, der kan gøres gældende over for EU's institutioner (EFT 2000 C 364, s. 1).

42 — Jf. i analogi hermed retspraksis vedrørende aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter: Rettens dom af 19.10.1995, sag T-194/94, Carvel og Guardian Newspapers mod Rådet, Sml. II, s. 2765, og dom af 6.12.2001, sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala, Sml. I, s. 9563.

43 — Jf. i denne retning C. Timmermans, »The Constitutionalization of the European Union«, *Yearbook of European Law*, 2002, bind 21, s. 1.

44 — Jf. i denne retning N. Nic Shuibhne, »Commentaire de l'arrêt Kik/OHMI (C-361/01 P)«, *Common Market Law Review*, 2004, s. 1093.

fri bevægelighed for personer⁴⁵. Det er ubestridt, at den omstændighed, at EU-borgerne kan kommunikere på deres eget sprog, må antages at lette udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig i værtsmedlemsstaten⁴⁶. På denne baggrund har Domstolen besluttet at fordømme enhver form for indirekte forskelsbehandling på grundlag af sprogkundskaber⁴⁷.

35. I en Union, der er tænkt som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og som skal sikre indførelsen af et samfund præget af pluralisme⁴⁸, er det så meget vigtigere, at den sproglige mangfoldighed respekteres. Dette er en følge af den respekt, Unionen i henhold til artikel 6, stk. 3, EU, skylder medlemsstaternes nationale identitet. I øvrigt er princippet om respekten for den sproglige mangfoldighed udtrykkeligt knæsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁴⁹ og i traktaten om en forfatning for Europa⁵⁰. Dette princip er et specifikt udtryk for EU's grundlæggende mangfoldighed.

36. »Mit fædreland er det portugisiske sprog«. Dette kendte citat af Pessoa⁵¹, som er brugt af mange forfattere som f.eks. Camus⁵², er et udtryk for den sammenhæng, der kan være mellem sproget og den nationale identitet. Sproget er ikke blot et funktionelt middel til social kommunikation. Sproget er et væsentligt aspekt af den personlige identitet og samtidig en grundlæggende del af den nationale identitet⁵³.

37. Efter min opfattelse kan EU-institutionernes sprogordning ikke adskilles fra denne kontekst eller dette princip. Sprogordningen sikrer nemlig, at de sproglige rettigheder for de borgere, der har direkte adgang til EU's institutioner, anerkendes. Ordningen er en følge af det særlige forhold mellem EU og EU-borgerne. Ordningen må således opfattes som et direkte udtryk for den sproglige mangfoldighed, der kendetegner EU. Ordningen bliver herved til en grundlæggende institutionel regel for EU.

38. Dette indebærer imidlertid ikke, at der findes et absolut princip om lighed mellem EU's sprog. Som det fremgår af dommen i

45 — Dom af 11.7.1985, sag 137/84, Mutsch, Sml. s. 2681, præmis 11, og af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 13.

46 — Mutsch-dommen, præmis 16, og Bickel og Franz-dommen, præmis 16.

47 — Dom af 28.11.1989, sag C-379/87, Groener, Sml. s. 3967, præmis 19 og 23.

48 — Dette er ifølge artikel 2 i traktaten om en forfatning for Europa, der er nævnt i fodnote 20, en af Unionens grundlæggende værdier.

49 — I artikel 22 i chartret hedder det, at »Unionen respekterer den kulturelle, religiøse og sproglige mangfoldighed«.

50 — Traktatens artikel 3, stk. 3, bestemmer, at Unionen »respekterer medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed og sikrer, at den europæiske kulturarv beskyttes og udvikles«.

51 — »A minha pátria é a língua portuguesa« (B. Soares, der er et pseudonym for F. Pessoa, *Livro do Desassossego*, Lissabon, 1931-1932).

52 — Camus har angiveligt udtalt: »Oui, j'ai une patrie, c'est la langue française« (»Ja, jeg har et fædreland, og det er det franske sprog«).

53 — Dette er forklaringen på, at Fællesskabet har indført en fælles mønt, mens det er utænkeligt, at Unionen indfører et fælles sprog (jf. i denne retning B. De Witte, »Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity?«, *Culture and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2004).

sagen Kik mod KHIM, kan de henvisninger til sprogbrug i Den Europæiske Union, der er indeholdt i traktaten, »ikke betragtes således, at de er udtryk for et generelt fællesskabsretligt princip, der sikrer enhver borger en ret til, at alt, hvad der kan berøre hans interesser, *under alle omstændigheder* skal være affattet på hans sprog«⁵⁴. Der er nemlig omstændigheder, hvor denne rettighed ikke kan gøres gældende. Men disse omstændigheder er få og skal begrundes i hvert enkelt tilfælde. Under alle omstændigheder skal EU's institutioner og organer respektere princippet om sproglig mangfoldighed.

B — Anvendelsen af principperne om sprogbrug på denne sag

39. Denne sag vedrører ikke alene foreneligheden med EU-retten af reglerne for ansættelse og udvælgelse af midlertidigt ansatte hos et EU-organ. Der kan nemlig stilles sproglige krav i lighed med dem, der er anfægtet i denne sag, enten i medfør af den sprogordning, der er valgt til internt brug i et organ, eller under hensyntagen til arten af de stillinger, der skal besættes. Efter min opfattelse må der omhyggeligt sondres mellem disse to begrundelser. Derfor skal jeg først undersøge bestemmelserne om sprogbrugen i EU's institutioner og organer.

1) Sprogordningen for EU's institutioner og organer

40. Det tidligere anførte vedrørende den lovgivning, der finder anvendelse, fører til den klare konklusion, at princippet om respekten for EU's sproglige mangfoldighed er et grundlæggende krav, der skal opfyldes af samtlige EU's institutioner og organer. Kravet er imidlertid ikke absolut. I praksis må der tillades visse begrænsninger, således at princippet ikke bliver en hindring for det daglige institutionelle og administrative arbejde. Der må dog kun være tale om få begrænsninger, og de skal alle begrundes. Begrænsningerne kan under ingen omstændigheder berøre kernen i princippet om, at institutionerne skal respektere og anvende samtlige EU's officielle sprog.

41. For at vurdere berettigelsen af de begrænsninger, der kan tænkes indført, skal der tages hensyn til den kontekst, hvori de optræder. Fastlæggelsen af den nøjagtige rækkevidde for et sådant princip afhænger nemlig af den pågældende institution eller det pågældende organ, af den pågældende situation og af de modstridende interesser, der skal tages hensyn til i den pågældende situation.

42. Jeg mener, at der kan sondres mellem tre forskellige situationer.

⁵⁴ — Præmis 82 i dommen i sagen Kik mod KHIM, der er nævnt i fodnote 2 (min fremhævelse).

43. Det er klart, at princippet om respekt for den sproglige mangfoldighed især skal håndhæves i forbindelse med kommunikationen mellem institutionerne og EU-borgerne. Dette princip er en refleks af et grundlæggende demokratisk princip, som Domstolen søger at håndhæve⁵⁵. Princippet betyder bl.a., at EU's retssubjekter, det være sig medlemsstater eller europæiske borgere, skal have let adgang til EU's lovgivning og til de institutioner, der udarbejder lovgivningen. Kun en sådan adgang kan give EU-borgerne mulighed for at deltage effektivt og på lige fod i EU's demokratiske liv⁵⁶. Ved udøvelsen af den ret til at deltage, der følger af unionsborgerskabet, må respekten for den sproglige mangfoldighed således ikke støde på tekniske vanskeligheder, som en effektiv institution kan og skal overvinde.

44. Disse rettigheder vedrører ligeledes forholdet mellem borgerne og administrationen. I forbindelse med de administrative procedurer er det vigtigt, at de berørte parter, det være sig medlemsstater eller borgere, kan forstå den institution eller det organ, som de er i kontakt med. Man må derfor i overensstemmelse med artikel 3 i forordning nr. 1 fastholde det princip, at dokumenter skal affattes på den berørte parts sprog⁵⁷. Det er dog ubestridt, at der af hensyn til de

administrative behov gøres visse berettigede begrænsninger på de berørte parter sproglige rettigheder. Således er det under visse omstændigheder tilladt at anvende et andet sprog end den berørte parts sprog, hvis det fremgår, at parterne har været i stand til at gøre sig bekendt med den pågældende institutions synspunkter⁵⁸. Der skal herved tages hensyn til det forhold, at parterne i proceduren ikke blot anses for at være personer, der er undergivet en medlemsstats jurisdiktion, jf. artikel 2 i forordning nr. 1, men også som kompetente og berørte personer med kognitive og materielle ressourcer, som gør det muligt for dem at holde sig tilstrækkeligt underrettet⁵⁹.

45. Under disse omstændigheder kan Rådet i henhold til artikel 290 EF behandle de officielle sprog forskelligt. Men Rådets valg skal være hensigtsmæssigt og tage hensyn til princippet om sproglig mangfoldighed⁶⁰. Endvidere må valget ikke give anledning til ubegrundet forskelsbehandling af EU-borgerne.

46. Der må sondres mellem disse to tilfælde og reglerne for EU-institutionernes og

55 — Dom af 29.10.1980, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 33.

56 — I artikel 21, stk. 3, EF hedder det, at »[e]nhver unionsborger kan skrive til enhver af de institutioner eller organer, der er nævnt i denne artikel [...], på et af de i artikel 314 nævnte sprog og få svar på samme sprog«.

57 — Rettens dom af 27.2.1992, forenede sager T-79/89, T-84/89 — T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 og T-104/89, BASF m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 315, præmis 54 og 55, og Domstolens dom af 10.2.1998, sag C-263/95, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 441, præmis 27.

58 — Jf. bl.a. Rettens dom af 14.7.1994, sag T-77/92, Parker Pen mod Kommissionen, Sml. II, s. 549, præmis 73-75, og af 7.2.2001, sag T-118/99, Bonatti Brighina mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 25, og II, s. 97, præmis 16-19, samt dommen i sagen Kik mod KHIM, der er nævnt i fodnote 2, præmis 92-94.

59 — Dommen i sagen Kik mod KHIM, der er nævnt i fodnote 2, præmis 88 og 89.

60 — Dommen i sagen Kik mod KHIM, der er nævnt i fodnote 2, præmis 94.

-organernes interne funktion. At sproglig mangfoldighed er det grundlæggende princip i forbindelse med de eksterne procedurer, beror på, at de sproglige rettigheder for de retssubjekter, der har adgang til institutionerne og organerne, skal respekteres. Det fremgår implicit af traktaten og retspraksis, at det er den medlemsstat eller den person, der er i kontakt med institutionerne, der skal vælge kommunikationssproget. Hvad angår EU-institutionernes interne funktion vælges det interne kommunikationssprog derimod af institutionerne selv, som kan påbyde deres ansatte at benytte dette sprog. Det hedder således i artikel 6 i forordning nr. 1, at »Fællesskabets institutioner [i deres forretningsorden kan] fastsætte de nærmere regler for denne ordning på det sproglige område«.

EU-organernes og -institutionernes funktion og sammensætning skal altid afspejle ønsket om at bevare Unionens geografiske og sproglige ligevægt og respektere forbuddet mod forskelsbehandling⁶². Dette er tillige formålet med institutionernes forpligtelse til at rekruttere ansatte så bredt som muligt blandt medlemsstaternes statsborgere.

47. På denne baggrund gør to indbyrdes modstridende krav sig gældende. På den ene side kræver et elementært hensyn til det administrative arbejdes effektivitet et begrænset antal arbejdssprog⁶¹. Det er klart, at en ordning med fuldstændig sproglig pluralisme er umuligt at styre i praksis og medfører udgifter, som er umulige at bære for en institution eller et organ med tekniske og specialiserede kompetencer. På den anden side kan den interne sprogordning ikke helt adskilles fra den ordning, der gælder for institutionernes eksterne kommunikation.

48. Hvad angår fastlæggelsen af den interne sprogordning må der således indrømmes EU-institutionerne og -organerne en vis autonomi af hensyn til deres funktion. Denne autonomi er nødvendig af hensyn til institutionernes og organernes forvaltning⁶³. Ifølge Domstolen er autonomien udtryk for »[et princip, der] har gyldighed for enhver organisation, der er udstyret med institutioner«⁶⁴. Autonomien skal dog være nøje afgrænset og må ikke overskride de i traktaten fastlagte grænser⁶⁵. I denne forbindelse skal jeg erindre om, at traktaten tillægger Rådet hovedansvaret for *fastlæg-*

61 — Jf. i denne retning generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse i sagen Kik mod KHM, der er nævnt i fodnote 2, punkt 63, samt generaladvokat Van Gervens forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dommen af 15.6.1994, sag C-137/92 P, Kommissionen mod BASF m.fl., Sml. I, s. 2555, punkt 43.

62 — Jf. i analogi hermed dom af 4.3.1964, sag 15/63, Lassalle mod Parlamentet, Sml. 1954-1964, s. 459, org.ref.: Rec. s. 57, hvori Domstolen bl.a. fremhæver ønsket om på personaleniveau at bevare den geografiske ligevægt, som fællesskabsånden kræver (Rec. s. 73).

63 — Jf. bl.a. dom af 15.9.1981, sag 208/80, Lord Bruce of Donington, Sml. s. 2205, præmis 17.

64 — Dom af 23.9.1986, sag 5/85, AKZO Chemie mod Kommissionen, Sml. s. 2585, præmis 37.

65 — Jf. i analogi hermed dom af 28.11.1991, forenede sager C-213/88 og C-39/89, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. I, s. 5643, præmis 34.

gelsen af sprogordningen for EU's institutioner⁶⁶. Dette ansvar indebærer et vidt skøn, der dog ikke må bringe kernen i princippet om sproglig mangfoldighed i fare. Derimod råder EU's institutioner og organer kun over et begrænset skøn for så vidt angår *gennemførelsen* af denne ordning, som alene må anvendes med henblik på at tilgodese de funktionelle behov, der er knyttet til institutionernes og organernes interne organisation.

i fare. Alle, der besidder de nødvendige kvalifikationer til at udføre de opgaver, der er knyttet til de ledige stillinger, skal kunne deltage i ansættelsesprocedurerne på samme vilkår⁶⁷.

50. En intern sprogordning kan under ingen omstændigheder blot begrundes med »sagens natur« (»la naturaleza de los hechos«), således som Eurojust har forsøgt at gøre i denne sag.

49. Under disse omstændigheder skal det kun være muligt at vælge et eller flere af EU's sprog som interne arbejdssprog, såfremt valget beror på et objektivt hensyn til det pågældende organs funktion, og kun hvis det ikke medfører uberettiget forskelsbehandling mellem EU-borgerne. Det er på den ene side vigtigt at sikre, at den valgte ordning opfylder det berørte organs særlige behov under hensyntagen til f.eks. institutionens historie, hjemstedets beliggenhed og kravene til intern kommunikation eller arten af de opgaver, der påhviler institutionen. På den anden side skal det kontrolleres, at valget ikke bringer EU-borgernes lige adgang til EU-institutionernes og -organernes stillinger

2) Lovligheden af ansættelsesbetingelserne

51. Eurojust har i de anfægtede retsakter stillet sproglige krav, der ikke svarer til kravene i artikel 12, stk. 2, i ansættelsesvilkårene. Kravene til kundskaber adskiller sig fra hinanden dels med hensyn til omfang, dels med hensyn til niveau. Kongeriget Spanien har gjort gældende, at denne forskel i sig selv udgør en tilsidesættelse af ansættelsesvilkårene.

66 — I Nice-traktaten, som ændrer protokollen vedrørende Domstolens statut, opfordres Rådet til at vedtage regler for sprogordningen for Domstolen og Retten i henhold til Domstolens statut i stedet for procesreglementerne (artikel 64 i statuten). Reglerne får således rang af primær ret, og enhver ændring af reglerne skal godkendes med enstemmighed af Rådet efter den fremgangsmåde, der er fastsat i artikel 245 EF. Denne ændring bekræfter den betydning, traktaten tillægger bestemmelserne om sprogordningen, og det særlige ansvar, der påhviler Rådet i så henseende.

67 — Dette fremgår ligeledes af artikel 15 sammenholdt med artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der dels beskytter alle unionsborgernes ret til at arbejde og søge beskæftigelse i EU, dels retten til ikke at blive forskelsbehandlet bl.a. på grund af sprog.

52. I denne formulering forekommer påstanden mig at være uberettiget. Fællesskabets retspraksis er nemlig ikke til hinder for, at en EU-institution eller et EU-organ stiller faglige, bl.a. sproglige, krav, der er strengere end mindstekravene i henhold til ansættelsesvilkårene⁶⁸. Dog skal disse ekstra krav være begrundet⁶⁹. Kravene skal med andre ord opfylde et legitimt mål og stå i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål.

53. Eurojust har for Domstolen fremført to begrundelser.

a) Begrundelse med henvisning til arbejdsprog

54. Ifølge Eurojust er de krævede kvalifikationer nødvendige for at de ansøgere, der ansættes, kan kommunikere indbyrdes. Kvalifikationskravene begrundes med nødvendigheden af at beherske Eurojusts arbejdsprog.

55. Der er for mig ingen tvivl om, at valget af et internt kommunikationssprog er nødven-

digt for at sikre EU-institutionernes og -organernes forsvarlige funktion⁷⁰. Valget er så meget mere legitimt, som det pågældende organ er et specialiseret organ med begrænsede ressourcer. Dog synes det urimeligt, at der for at nå dette legitime mål kræves *samtidigt* kendskab til to *bestemte* EU-sprog for samtlige stillinger bortset fra stillingen som regnskabsfører og som bibliotekar/arkivar. Det må være tilstrækkeligt at beherske ét fælles sprog med henblik på den interne kommunikation. Da alle ansatte i dette organ behersker det pågældende sprog, er det klart, at kravet om et andet arbejdsprog ikke kan begrundes med hensynet til den interne kommunikation.

56. Dette udelukker imidlertid ikke, at et organ kan vælge at have flere arbejdsprog. Der skal dog gælde klare regler for dette valg, som skal kunne begrundes i hensynet til organets specifikke funktionelle behov bl.a. under hensyntagen til de mange nationaliteter, der er repræsenteret blandt personalet. Anvendelsen af flere sprog i institutionens tjenestegrene kan begrunde kravet om kendskab til et af arbejdsprogene. I så fald forekommer det tilstrækkeligt at kræve kendskab til *ét* af disse sprog. Kravet om *samtidigt* kendskab til flere sprog kan ikke begrundes i hensynet til den interne kommunikation og må nødvendigvis afspejle et ønske om at give visse af EU's sprog en særlig privilegeret status. Jeg skal imidlertid

68 — Jf. Domstolens dom af 13.7.1989, sag 108/88, Cendoya mod Kommissionen, Sml. s. 2711, præmis 24, og Rettens dom af 18.9.2003, sag T-73/01, Pappas mod Regionsudvalget, Sml. Pers. I-A, s. 207, og II, s. 1011, præmis 85.

69 — Jf. i denne retning dommen i sagen Lassalle mod Parlamentet, der er nævnt i fodnote 62, org.ref.: Rec. s. 74.

70 — Jf. punkt 47 i dette forslag til afgørelse.

understrege, at i henhold til artikel 290 EF er det alene Rådet, der har kompetence til at behandle EU's officielle sprog forskelligt, og denne kompetence skal udøves under hensyn til, at princippet om sproglig mangfoldighed skal respekteres.

forretningsordenen giver heller ingen oplysninger herom. Da Eurojust ikke klart har godtgjort eller begrundet sit valg af et eller flere arbejdssprog, må denne begrundelse også forkastes.

57. I denne sag forekommer kravet om samtidigt kendskab til to bestemte EU-sprog i indkaldelserne af ansøgninger til stillingen som databeskyttelsesansvarlig, juridisk medarbejder, sekretær for administrationen, edb-ekspert og pressemedarbejder mig at være klart uforholdsmæssigt. Disse krav kan ikke begrundes alene i hensynet til den interne kommunikation.

59. Tilbage står en undersøgelse af Eurojusts anden begrundelse for at forsvare lovligheden af de anfægtede retsakter.

b) Begrundelse med henvisning til arbejdsopgaverne

58. Hvad angår kravet om et tilfredsstillende kendskab til engelsk for at bestride stillingen som regnskabsfører kan dette accepteres, såfremt valget af engelsk som arbejdssprog er godtgjort og behørigt begrundet. Eurojusts indlæg i sagen er imidlertid uklare. Snart synes det at fremgå, at der er valgt ét internt kommunikationssprog uden nærmere angivelse af, hvilket sprog der er tale om⁷¹, snart synes begge de sprog, der kræves i indkaldelserne af ansøgninger, at være organets interne kommunikationssprog⁷². Eurojusts

60. Eurojust har tillige gjort gældende, at sprogkravene hænger sammen med de opgaver, der er knyttet til de pågældende stillinger.

61. Jeg erkender, at arbejdsopgavernes art kan begrunde kravet om at beherske et andet sprog ud over organets interne kommunikationssprog. Dog må en foranstaltning, hvorved der indføres strengere sprogkrav end dem, der er fastsat i ansættelsesvilkårene, ikke tilsidesætte et grundlæggende princip som f.eks. forbuddet mod forskelsbehandling. Derfor skal sprogkrav, der skyldes hensynet til arbejdsopgavernes art, være tæt

71 — Punkt 49 og 65 i svarskriftet.

72 — Punkt 13 og 28 i duplikken. Dette fremgår også implicit af Eurojusts mundtlige indlæg i retsmødet.

knyttet til de stillinger, der skal besættes, og kravene må ikke medføre, at kravet om EU-personalets geografiske mangfoldighed drages i tvivl.

medfører, at den pågældende stilling forbeholdes borgerne fra bestemte medlemsstater⁷³.

62. Hvad angår den første af disse betingelser skal jeg undersøge, om de stillede sprogkrav har en nødvendig og direkte sammenhæng med de arbejdsopgaver, der skal løses. Er dette ikke tilfældet, må sådanne krav anses for forskelsbehandling til skade for EU-borgere, der har de nødvendige kvalifikationer som defineret i artikel 12 i ansættelsesvilkårene til at bestride de pågældende stillinger. Selv når der ses bort fra nationalitetskriteriet, kan en sådan forskelsbehandling på grundlag af sprog udgøre en uberettiget hindring for adgangen til beskæftigelse.

64. I denne sag er det ikke godtgjort, at de krav, der er knyttet til de ledige stillinger, medfører forskelsbehandling på grundlag af sprog eller nationalitet.

65. På den ene side synes de anfægtede retsakter ikke at have afskrækket EU-borgere med andre modersmål end dem, der kræves i retsakterne. Tværtimod fremgår det af sagens akter, at de forskellige nationaliteter er forholdsmæssigt repræsenteret i Eurojust og også har været det under ansættelsesprocedurerne.

63. Med hensyn til den anden betingelse skal jeg undersøge, om de vedtagne krav udgør en urimelig tilsidesættelse af det tilstræbte mål, nemlig at sikre geografisk ligevægt i EU's institutioner og organer. Det er helt klart, at den omstændighed, at visse sprog under henvisning til de faglige krav foretrækkes frem for andre sprog, medfører en fordel for de EU-borgere, der har de pågældende sprog som modersmål. En sådan fordel kan indebære indirekte forskelsbehandling til skade for de øvrige EU-borgere. Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet forhindrer således, at et sprogkrav, der er dikteret af hensynet til tjenestens behov,

66. På den anden side er det rigtigt, at Eurojust ikke nærmere har forklaret den eventuelle forbindelse mellem hver af de pågældende funktioner og de stillede sprogkrav. Eurojust har blot »implicit« forklaret forbindelsen ved at beskrive de tilbudte arbejdsopgaver. Eurojust har herved bl.a. henvist til nødvendigheden af at være i konstant kontakt med andre personer eller organer i medlemsstaterne og i tredjelande og til nødvendigheden af hurtigt at sikre sig passende arbejdsredskaber. Det skal erindres, at EU's organer mere eller mindre selv-

73 — Dommen i sagen Lassalle mod Parlamentet, der er nævnt i fodnote 62.

stændigt skal kunne fastlægge, hvilke praktiske behov der skal opfyldes. Kun hvis de stillede krav er åbenbart uhensigtsmæssige, kan dette berøre de anfægtede retsakters lovlighed. I denne sag må jeg konstatere, at Kongeriget Spanien ikke har fremlagt nogen konkrete oplysninger, der kan rejse tvivl om relevansen af de sprogkunderskaber, der kræves for at beklæde de ledige stillinger.

67. Selv om hensynet til den interne kommunikation i denne sag ikke er en tilstrækkelig begrundelse for kravene, kan man ikke helt se bort fra arbejdsopgavernes art som begrundelse. Da det ikke er godtgjort, at sprogkravene i Eurojusts indkaldelser af ansøgninger er ulovlige, finder jeg, at de anbringender, der er fremført med hensyn til denne del af de anfægtede retsakter, skal forkastes.

3) Lovligheden af udvælgelsesbetingelserne

68. Et krav om, at en del af de dokumenter, der skal ledsage ansøgninger, skal fremsendes på engelsk, udgør en tilsidesættelse af reglen om, at borgerne har ret til at henvende sig til EU's institutioner og organer på et af de officielle sprog efter eget valg. Denne regel gælder ligeledes for Eurojust i medfør af artikel 2 i forordning nr. 1, som ifølge

artikel 31 i Eurojust-afgørelsen også finder anvendelse på Eurojust⁷⁴.

69. Spørgsmålet er herefter, om denne tilsidesættelse kan begrundes. Situationen for ansøgere, som besvarer en indkaldelse af ansøgninger fra et EU-organ, kan ikke sammenlignes med situationen for borgere, som henvender sig til institutionerne som led i deres demokratiske deltagelse i EU's liv. Deres ansøgninger er et led i en organiseret udvælgelsesproces og har direkte sammenhæng med udøvelsen af bestemte funktioner. Under disse omstændigheder kan det pågældende krav retfærdiggøres, såfremt det dels har direkte forbindelse med de kvalifikationer, der er nødvendige for at udøve de pågældende funktioner, dels ikke udgør en urimelig krænkelse af de eventuelt interesserede personers retlige interesser.

70. Dette betyder, at tilsidesættelsen under ingen omstændigheder kan begrundes med hensynet til tilrettelæggelsen og styringen af udvælgelsesprocessen. En person kan ikke udelukkes fra en ansættelsesprocedure alene af praktiske årsager. En sådan udelukkelse ville være en tilsidesættelse af de pågældende personers grundlæggende ret til at få adgang til beskæftigelse. Derimod er der intet til hinder for, at det af en ansøger til en stilling i et EU-organ kræves, at han i selve ansøgningen godtgør, at han besidder nogle af de

74 — Jf. punkt 30 i dette forslag til afgørelse.

kvalifikationer, der er nødvendige for at beklæde den pågældende stilling.

Common law-systemet», at det er nødvendigt at kunne engelsk. Men det fremgår ikke, at det er nødvendigt at kunne kommunikere og skrive på engelsk for at udføre de pågældende arbejdsopgaver.

71. Dette gælder helt bestemt for de indkaldelser af ansøgninger, hvor et udmærket, indgående eller tilfredsstillende kendskab til engelsk er en af de kvalifikationer, der kræves for at beklæde de ledige stillinger. I dette tilfælde er der en forbindelse mellem pligten til at skrive ansøgningen på engelsk og de faglige krav, der stilles. Endvidere har enhver interesseret person mulighed for at få kendskab til disse krav, idet indkaldelserne af ansøgninger offentliggøres på alle EU's officielle sprog. Endelig bevarer ansøgerne retten til også at fremsende deres ansøgning på det sprog, som indkaldelsen af ansøgninger er offentliggjort på. Krænkelsen af de pågældende personers sproglige rettigheder er således af begrænset omfang og kan under alle omstændigheder begrundes med arten af de pågældende arbejdsopgaver.

73. Da der intet angives om de sprogkultskaber, der kræves for at beklæde den pågældende stilling, er det umuligt at vide, om kravet er begrundet. Derfor finder jeg, at det krav, der stilles i indkaldelsen af ansøgninger til stillingen som bibliotekar/arkivar, hvorefter dokumentationen til ansøgningen skal være skrevet på engelsk, er ulovligt.

IV — Konsekvenserne af den foreslåede løsning

74. Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om delvis annullation af de anfægtede retsakter. I betragtning af det ovenfor anførte bør der gives Kongeriget Spanien delvist medhold.

72. I ét tilfælde synes betingelserne dog ikke at være blevet opfyldt. I indkaldelsen af ansøgninger til stillingen som bibliotekar/arkivar hedder det, at de dokumenter, der skal vedlægges ansøgningen, skal fremsendes på engelsk. Imidlertid er sprogkravene ikke udtrykkeligt nævnt. Det er således ikke godtgjort, at der er en forbindelse mellem de pågældende arbejdsopgaver og kravet om at fremsende dokumentet på engelsk. Ganske vist kan det formentlig udledes af et andet udvælgelseskriterium i indkaldelsen, hvorefter der kræves »et godt kendskab til kilderne til den vigtigste dokumentation for

75. Domstolen har imidlertid i de domme, den har afsagt vedrørende udvælgelsesprøver for tjenestemænd og midlertidigt ansatte⁷⁵, altid bestræbt sig på at tage hensyn til

75 — Jf. bl.a. dom af 14.7.1983, sag 144/82, Detti mod Domstolen, Sml. s. 2421, præmis 33, og af 6.7.1993, sag C-242/90 P, Kommissionen mod Albani m.fl., Sml. I, s. 3839, præmis 13 og 14.

nødvendigheden af at sikre lovligheden samt varetage interesserne for de ansøgere, der er blevet afvist uden grund, og at tilgodese interesserne for de ansøgere, der er blevet udvalgt, og som der ikke er anledning til at kritisere. Således har Domstolen anerkendt, at en fejl i en udvælgelsesprøve ikke automatisk medfører annullation af samtlige resultater af udvælgelsesprøven.

76. Jeg finder, at en tilsvarende løsning vil være rimelig i denne sag. Hvis Domstolen vælger at følge dette forslag til afgørelse, bør den præcisere, at den delvise annullation af indkaldelsen af ansøgninger til stillingen som bibliotekar/arkivar ikke medfører, at den udnævnelse, der allerede har fundet sted på grundlag af den offentliggjorte indkaldelse af ansøgninger, bliver ugyldig.

V — Forslag til afgørelse

77. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg, at Domstolen fastslår følgende:

- 1) Eurojusts indkaldelse af ansøgninger til stillingen som bibliotekar/arkivar annulleres, for så vidt det heri kræves, at dokumentationen vedrørende ansøgningen skal affattes og fremsendes på engelsk.
- 2) I øvrigt frifindes Eurojust.