

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. FEDERICO MANCINI

fremsat den 18. november 1986 *

Høje Domstol.

1. Hvornår udløber fristen for at anlægge sag ved Domstolen? Og hvorledes beregnes ifølge fællesskabsretten søgsmålsfristen for en privatperson? Man vil måske påstå, at generaladvokaten med disse spørgsmål sætter sine kolleger på skolebænken for at belære dem om selvfølgeligheder — men svaret ligger imidlertid ikke lige for.

Den 18. februar 1985 blev Rudolf Misset, der er oversætter i Rådets sprogjeneste gjort bekendt med, at denne institutions generalsekretær ved afgørelse af samme dato havde afvist en klage, han havde indgivet. Vedtægten for tjenestemænd fastsætter en søgsmålsfrist på tre måneder og fristen i den foreliggende sag udløb derfor — da den dag, afgørelsen meddeles modtageren ikke medregnes — sådan må Misset have tænkt — den 19. maj 1985. Hertil skal føjes de to dage, der ifølge bilag II til procesreglementet tilkommer den person, der har bopæl i Belgien, og hermed når man i den foreliggende sag til datoen den 21. maj, der netop var den dato, hvor Domstolen modtog sagsøgerens stævning.

Rådet har principalt nedlagt påstand om afvisning af sagen. Denne skulle ifølge Rådets repræsentant have været anlagt senest den 20. maj. Når det i vedtægten hedder, at »klagen skal fremsættes inden for en frist på tre måneder« betyder dette afgjort, at dagen for fristens udløb ikke medregnes ved beregningen. I tjenestemand's Misset's tilfælde

begyndte nævnte frist således at løbe den 19. februar 1985, altså dagen efter meddelelsen af den anfægtede akt, og udløb den 18. maj. Herefter er 18 plus 2 20. Justitssekretariatet skulle altså have modtaget stævningen senest på denne dato.

Sagsøgeren har anført, at dette er helt forkert. *Dies ad quem* skal medregnes i sin helhed. Han har herved henvist til Rådets forordning nr. 1182/71 af 3. juni 1971 om fastsættelse af regler om tidsfrister, datoer og tidspunkter (EFT 1971 II, s. 311), der i artikel 3, nr. 2, litra c), bestemmer, at en tidsfrist udtrykt i... måneder... indledes med begyndelsen af den første time på fristens første dag og udløber med udgangen af den sidste time på den dag i den sidste... måned... som har samme benævnelse eller talangivelse som den dag, der indleder fristen«. I samme artikels nr. 1, andet afsnit, hedder det, at »... den dag, i løbet af hvilken begivenheden eller handlingen sker, [medregnes] ikke ved beregningen af fristen« og Misset finder det derfor indlysende, at tre månedersfristen begyndte at løbe den 19. februar 1985 (*dies a quo*) og udløb den 19. maj ved midnat (*dies ad quem*).

Forordning nr. 1182/71 har ganske vist fremdeles efter tjenestemanden en begrænset rækkevidde, idet den kun finder anvendelse »på de retsakter, som er eller bliver vedtaget af Rådet og Kommissionen« i henhold til EØF- og Euratom-traktaterne, mens vedtægten for tjenestemænd og procesreglementet også blev vedtaget i medfør af EKSF-traktaten. Disse to retskilder indehol-

* Oversat fra italiensk.

der imidlertid intet om *dies ad quem*, og derfor må man nødvendigvis antage, at den førstes regler skal anvendes analogt, således at man får en ensartet fællesskabsretlig ordning for fristen.

2. Anden afdeling har ved kendelse af 27. februar 1986 henvist sagen til Domstolens *plenum* med henblik på en særskilt afgørelse af formaliteten. Domstolen har samtidigt opfordret Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet til at redegøre for deres praksis med hensyn til beregningen af fristen for indgivelse af administrativ klage samt til at fremsætte deres synspunkter om rækkevidden af forordning nr. 1182/71 for så vidt angår søgsmålsfrister.

Det har ikke skortet på overraskelser. Kommissionen har udtalt, at den ikke tillægger klagefristen den helt store betydning, idet den nemlig også besvarer klager efter fristens udløb. Derimod følger Rådet og Parlamentet vedtægtens bogstav i overensstemmelse med grundsætningerne i Domstolens dom af 26. november 1981, 195/80, Michel mod Parlamentet, (Sml. s. 2861). For så vidt angår forordningens rækkevidde, er de tre institutioners opfattelse så forskellig som tænkes kan. Ifølge Rådet er det udelukket direkte eller analogisk at anvende den på de i traktaterne, vedtægten og procesreglementet fastlagte frister. Kommissionen mener det stik modsatte, mens Parlamentet har ladet forstå, at det under alle omstændigheder er vedtægtens bestemmelser, der skal anvendes i tvister mellem Fællesskabernes institutioner og deres tjenestemænd og øvrige ansatte. Altså total forvirring.

3. Man må altså begrunde *ab ovo*. Lad det først være sagt, at fællesskabsrettens regler om anfægtelse er skåret over den samme læst; i dem alle hedder det, at klagen skal indbringes *inden for* så og så mange måneder..., og at fristen løber *fra* dagen for ak-

tens offentliggørelse eller meddelelse til modtageren. I dette mønster finder man i alt fald to af de tre elementer, der er afgørende for at der kan handles rettidigt: a) det tidsrum, der står til rådighed (1, 2 eller 3 måneder); b) den dag der indleder dette tidsrum. For at kunne vide, hvornår fristen helt præcist udløber, må man så yderligere finde ud af, hvorledes det således fastlagte tidsrums varighed skal beregnes.

Lad mig forklare mig med et eksempel. Lad os forudsætte, at en af Kommissionen vedtaget beslutning er blevet meddelt en jern- og stålvirksomhed den 1. september 1986. Ifølge EKSF-traktatens artikel 33, skal sag anlægges inden en måned efter denne dato. Ser vi nu et øjeblik bort fra kriterierne for beregning er det klart, at grænserne for dette *spatium temporis* nødvendigvis falder sammen med den 1. september 1986 (*dies a quo*) og den næstfølgende 1. oktober (*dies ad quem*). Juristen kan imidlertid ikke lade sig nøje med en sådan afgrænsning, for han må finde ud af, om nævnte tidsrums første og / eller sidste dag skal anses for anvendelige *for den effektive udøvelse af anfægtelsesretten*. Man skal med andre ord beregne det tidsinterval, der falder mellem to akter, nemlig den, der anfægtes, og selve anfægtelsen.

Her kommer vort procesreglement os til hjælp. I dets artikel 81, stk. 1, er nemlig bestemt, at »de frister, der er fastsat for indgivelse af klager over institutionernes retsakter, begynder... at løbe dagen efter den dag, hvor den pågældende har fået meddelelse om retsakt«, og artikel 80, stk. 1, siger det samme om procesfristerne i almindelighed. Det er klart, at de to bestemmelser ikke fastsætter den dag, fra hvilken fristen begynder at løbe eller dennes længde, idet disse fastsættes i særlige bestemmelser, som f. eks. den citerede artikel 33 i EKSF-traktaten. Derimod knæsetter de det traditionelle princip om at *dies a quo non computatur in termino*. Denne regels *ratio* er vedkendt. For

så vidt angår en frist, der angives i dage eller måneder, er det ikke rimeligt at lægge vægt på det tidspunkt, en akt meddeles på. *Dies a quo* skal medregnes fra sin afslutning. I parentes bemærket er det her Misset, der tager fejl, idet han fordrejer princippet og gør den dag, der følger efter *dies a quo* til den dag, der begrænser denne frist i tiden, og ikke til den dag, fra hvilken fristen begynder at løbe.

Så meget om *dies a quo*. Og *dies ad quem*? Svaret er, om jeg så må sige, intuitivt. Antager man, at søgsmålsretten i kraft af den just omtalte regel kun kan udøves fra den dag, der følger efter den, der angiver fristens begyndelse, er det klart, at også den dag, den udløber, fuldt ud indgår i den tid, hvori den kan udøves (*dies ad quem computatur in termino*).

Men det er strengt taget unødvendigt at gøre denne logiske følge til genstand for en regel herom. For kun de i afsnit 5 nævnte nationale lovgivere har jo formuleret sig udtrykkeligt herom (hvad derimod ikke de belgiske, spanske, italienske og portugisiske civile retsplejelove gør). For når først den første af en frists to led er fastlagt — og det sker i fællesskabsretten just i de nævnte artikler 80 og 81 — kan det andet led frit beregnes aritmetisk efter længden af det tidsrum, der skal lægges til begyndelsesdagen.

Efter denne afklaring af beregningssystemet bliver alt enkelt. Før jeg går over til at anvende det på det tilfælde, jeg har fremdraget, finder jeg det passende desuden at erin-

dre om, at det i procesreglementet knæsatte princip har *generel karakter*; det skal med andre ord anvendes uden forskel på alle søgsmåls- eller klagefrister, de være angivet i måneder, uger eller dage. Herefter vender jeg tilbage til mit eksempel, i hvilket Kommissionens beslutning, som det vil huskes, blev meddelt den første dag i september. September har som bekendt tredive dage. EKSF-traktatens artikel 33 giver *en måned* som søgsmålsfrist. Dersom det, jeg lige har sagt, er korrekt, må beregningen af det tidsrum, der gives til søgsmålet på grundlag af antallet af dage eller på grundlag af måneden føre frem til det samme resultat.

Lad os efterprøve denne antagelse, idet vi nu beregner fristen som om den var fastsat til tredive dage. *Dies a quo* er den 1. september 1986, der ikke medregnes. Den 2. september er derfor den første af de dage, jern- og stålvirksomheden har til rådighed. Fortsætter man herefter beregningen *ex numeratione dierum* nås den 1. oktober 1986, dvs. den dato der falder sammen med den tredivte og sidste af de dage, som virksomheden kan anvende.

Herefter går vi over til at beregne på grundlag af en måned. I dette tilfælde må man nødvendigvis da dagene ikke kan tælles i rækkefølge (måneden er jo en tidsenhed af skiftende længde), beregne *ex denominatione dierum* og derfor gå frem, indtil man når den dag, der i den måned, man kommer til, har samme tal som udgangsdagen. Såfremt den 1. september er *dies quo* — og lad det være sagt endnu en gang — såfremt denne dag holdes uden for optællingen kan *dies ad quem* i det tidsrum, virksomheden har til rådighed, uundgåeligt kun falde sammen med den 1. oktober. Dette resultat er

efter min mening utvivlsomt. Heraf kan det sluttes, at fællesskabsrettens frister »[altid] begynder... at løbe dagen efter den dag [hvor den pågældende har fået meddelelse] om retsakten« (jfr. procesreglementets artikel 81, stk. 1.), mens udløbsdagen altid omfattes af tidsrummet. Når alt kommer til alt, skal altså den generelle formulering »inden... x måneder« forstås således, at søgsmålet gyldigt kan anlægges inden og ikke efter kl. 24 den dag, der i tidsrummets sidste måned tælles som den dato, på hvilken den anfægtede akt blev meddelt sagsøgeren.

Vi kan nu anvende dette resultat på det foreliggende tilfælde. Tjenestemand Misset's søgsmålsret ophørte, iberegnet de to dage for afstanden mellem Bruxelles og Luxembourg, ved midnat den 20. maj 1985. Sagen blev anlagt dagen efter, og skal derfor afvises. Rådet, der ved indsigelsen om sagsøgerens fejlberregning gør gældende, at *dies ad quem* ikke skal tælles med, har begrundet denne indsigelse dårligt, men det forhindrer ikke, at den er helt og aldeles korrekt.

4. Dersom det nu alligevel lægges til grund — *for argument's sake*, som englænderne siger — at procesreglementet virkelig indeholder en lakune for så vidt angår beregningen af udløbsdagen, kan Domstolen så som foreslået af Misset anvende bestemmelserne i forordning nr. 1182 analogt. Det tror jeg ikke den kan.

Lad det først være sagt, at nævnte retskilde jo har sit grundlag i nødvendigheden af at råde bod på en velkendt og uundgåelig ulempe, nemlig at fællesskabsbestemmelserne virker inden for rammen af retsorde-

ner, der med hensyn til reglernes tidsmæssige gyldighed ofte er meget forskellige. For »tidsfrister for ikrafttræden, indtræden af virkninger, ... ophør af virkninger... af Rådets eller Kommissionens retsakter« er der således blevet fastlagt ensartede beregningskriterier (jfr. artikel 4 og Europa-Parlamentets retsudvalgs betænkning vedrørende forslaget til forordning, doc. 11/70 af 8.4.1970, punkterne 8 og 9). Disse kriterier skal desuden gælde for levetiden for regler, der, idet de har et alt andet end ensartet indhold kan fastsætte de mest forskelligartede tidsfrister. Fællesskabslovgiveren har derfor foretrukket, at de ikke fik for kategorisk karakter. De anvendes da også kun »medmindre andet bestemmes« (artikel 1).

Helt modsat forholder det sig med søgsmålsfrister, der er tidsrum, der står til rådighed for den effektive udøvelse af en *grundrettighed*, nemlig retten til at gå til domstolene for at værne egne interesser. Det er indlysende, at de som sådanne må henføres til området for ordre public, og at de må være præceptive og ikke kunne forlænges (jfr. Domstolens dom af 12. juli 1984, 227/83, Moussis mod Kommissionen, Sml. s. 3133).

Denne forskel må efter min mening føre til, at Misset's synspunkt taber enhver vægt. Jeg er i alt fald for mit vedkommende og i modsætning til det af tjenestemanden (og med ham af Kommissionen) anførte overbevist om, at også de i forordning nr. 1182/71 fastlagte beregningsregler skal fortolkes i lyset af de i afsnit 3 beskrevne bestemmelser og således føre til resultater, der ikke adskiller sig fra dem, jeg er nået til i det foregående. Og her bliver demonstrationen endnu lettere, idet disse regler bruger frister i uger, dvs. tidsrum, der altid består af det samme

antal dage (7). Et elementært eksempel: den uge, der begynder mandag den 1. september 1986 udløber mandag den 8., dvs. syvende dagen efter *dies a quo*.

Nederlandene, Portugal og Det forenede Kongerige en klagefrist på tre måneder i forhold til en afgørelse, der er forkyndt den 18. februar 1985, ved midnat den følgende 18. maj.

Korrektheden af denne fortolkning følger i øvrigt også af ordlyden af vor forordning. Man læser herved artikel 3 i den franske udgave, der bestemt er den klareste: »si un délai exprimé ... en semaines... est à compter à partir du moment où ... s'effectue un acte, le jour au cours duquel... s'effectue cet acte n'est pas compté ... [et le délai] prend fin à l'expiration de la dernière heure du jour qui, dans la dernière semaine..., porte la même dénomination... que le jour du départ« (mine understregninger).

Og ved nærmere efterprøvelse ser også de to af mig omtalte indsigelser ud af mere end de virkelig er; for de følger i det væsentlige *ratio* i den beregningsmetode, der er fremherskende på fællesskabsområdet. F. eks. medregnes i Irland begyndelsesdagen i fristen, der derimod ikke omfatter slutdagen. Irland bryder med andre ord med reglen *dies a quo non computatur in termino*, men, hvad vigtigere er, i denne forbindelse er *distantia temporis* mellem tidsrummets to yderpunkter uændret.

5. Når dette er sagt står tilbage den omstændighed, at den af Misset påberåbte analogi ikke lader sig gennemføre. Heraf en (antaget) lakune, som der kun kan rådes bod på ved en undersøgelse af, om der på området findes et generelt princip, der er fælles for medlemsstaternes retsorden. Men et ikke særligt vanskeligt retssammenlignende studium fører til det resultat, at beregningen af søgsmålsfristerne i de forskellige nationale retsordener bortset fra Frankrigs og Irlands nøje svarer til ordningen ifølge vort procesreglement. Kriterierne for frister udtrykt i måneder er følgende: a) *dies a quo* er den dag, hvor akten forkyndes eller meddeles; b) denne dag medregnes ikke, når det gælder udøvelsen af anfægtelsesretten; c) *dies ad quem* omfattes af fristen og falder sammen med den dag, der i den sidste måned i det tildelte tidsrum tæller som *dies a quo*. Derfor udløber i Belgien, Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Spanien, Grækenland, Italien, Luxembourg,

I Frankrigs tilfælde forekommer problemerne ikke i civilprocessuel sammenhæng. For til bekræftelse af et princip, der kun er ukendt på den anden side af Saint George's Channel, bestemmes det i artikel 641, stk. 1, i den nye lov (1975): »lorsqu'un délai est exprimé en jours, celui de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification qui le fait courir ne compte pas«. For så vidt angår dernæst de i måneder angivne frister, har lovgiveren, idet det af de i afsnit 3 anførte grunde står fast, at *dies a quo* ikke medregnes, ønsket at fjerne selv den mindste tvivl ved fortolkningen ved nøjagtigt at angive udløbsdagen. Det hedder således i samme artikels stk. 2: »lorsqu'un délai est exprimé en mois... ce délai expire le jour du dernier mois... qui porte le même quantième que le jour... qui fait courir le délai« (jfr. de enslydende bestemmelser i §§ 187-188 BGB og i artikel 243 i italiensk civilproceslov, samt artikel 145, stk. 2, i den hellenske civil-

proceslov). *Dies ad quem* er summa summarum omfattet af fristen, og den »europæiske« regel kan således siges at være overholdt.

I forvaltningsretten forholder det sig mere indviklet. Dog lyder reglen også her: »les délais de recours exprimés en mois se calculent de quantième en quantième, quel que soit le nombre de jours composant les mois compris dans le délai«, og navnlig »le délai ne commence à courir qu'à 0 heure le lendemain du jour du fait générateur (*dies a quo*) ... [et] il expire à 24 heures, le *dies ad quem*« (Odent: *Contentieux administratif*, Paris, 1976-1981, s. 1060 ff.) men — og dette afgørende — »comme les secrétariats des juridictions administratives ferment bien avant 24 heures, ... les pourvois enregistrés seulement le lendemain du *dies ad quem* sont encore recevables« for ikke at berøve de retsundergivne nogle timer af den frist de har ret til (»priver les justiciables de quelques heures de délai auquel ils ont droit«). Åltså, »pour une décision notifiée le 16 février, le délai de recours... commence à courir le 17 février à 0 heure, [et] il expire le 16 avril à vingt-quatre heures; un recours introduit le 17 avril aurait encore été recevable; introduit le 18 avril, il est tardif« (jfr. Conseil d'Etat, 8 juni 1951, dame Bordeneuve, Recueil, s. 798).

Hvad skal man sige til den hermed beskrevne ordning? Jo, princippet om, at *dies a*

quo ikke medregnes, er afgjort opretholdt, idet tomånedersfristen udløber den dag, der svarer til *dies a quo*, der ikke medregnes. Men praksis er mildt sagt afvigende. For i videst muligt omfang at beskytte sagsøgerens ret er man nemlig nået til at glemme — eller rettere sagt til bevidst at se bort fra — at den omhandlede frist, som det hedder, »ne commence à courir qu'à 0 heure le lendemain du *dies a quo*«.

Under alle omstændigheder eksisterer den ulempe, der i fransk retspraksis har ført til en forlængelse af anfægtelsesrettens levetid, ikke på Kirchberg. For der gælder følgende regel: »Uden for justitskontorets åbningstider kan procesdokumenter gyldigt indleveres til den vagthavende. Denne noterer dato og tidspunkt for indleveringen« (instruks for justitssekretæren, artikel 1, stk. 1, andet afsnit). Der er altså fuld sikkerhed for både vished om fristerne og beskyttelse af private.

Jeg mener herefter at kunne konkludere, at den fællesskabsretlige ordning for beregning af frister ikke indeholder lakuner, og i alt fald har sit grundlag i principper, der ikke adskiller sig fra dem, der ligger til grund for alle de nationale retsordener. Søgsmålsfristen løber fra den dag, hvor den akt, der anfægtes, er forkyndt for eller meddelt adressaten. Den tid, der haves til sagsanlæg beregnes således, at man tæller fra den dag, der følger efter den dag, hvor fristen er begyndt. Følgelig ophører retten ved midnat på den dag, der i tidsrummets sidste måned bærer samme tal som *dies a quo*.

6. I lyset af de hermed udviklede betragtninger og i henhold til artikel 91, stk. 3, i vedtægten for tjenestemænd og artikel 81, stk. 1, i procesreglementet, foreslår jeg, at den af Rudolf Misset mod Rådet for De europæiske Fællesskaber anlagte sag afvises.

Da spørgsmålet i denne sag er nyt foreslår jeg, at Domstolen i stedet for at anvende procesreglementets artikel 70, træffer afgørelse om sagens omkostninger i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 3, andet afsnit.