ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 21ης Νοεμβρίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Μετά την έναρξη της λειτουργίας του Πρωτοδικείου, η προσφυγή που άσκησαν στις 16 Μαΐου 1988 η Schneemann και πολλές εκατοντάδες συνάδελφοί της κατά της Επιτροπής και επί της οποίας αναπτύσσω σήμερα τις προτάσεις μου αποτελεί μία από τις τελευταίες υπαλληλικές υποθέσεις στην οποία το Δικαστήριο πρόκειται επίσης να εξετάσει και τα πραγματικά περιστατικά. Από την άποψη αυτή, ωστόσο, δεν νομίζω ότι το έργο του θα είναι ιδιαίτερα δύσκολο. Πράγματι, τα προβλήματα που οι προσφεύγοντες θέτουν υπό την κρίση του Δικαστηρίου είναι κυρίως νομικής φύσεως. Εξάλλου, τα πραγματικά περιστατικά της παρούσας διαφοράς είναι γνωστά, καθόσον, κατά μεγάλο μέρος, αποτελούσαν το υπόβαθρο δύο άλλων προσφυγών που εξέτασε το Δικαστήριο προηγουμένως: της υποθέσεως 137/80, Επιτροπή κατά Βελγίου [1], και της υποθέσεως 383/85, Επιτροπή κατά Βελγίου [2].

2. Προτίθεμαι, κατά συνέπεια, να προχωρήσω ευθύς αμέσως στην εξέταση των απόψεων που διατύπωσαν οι διάδικοι, χωρίς να καθυστερήσω με την έκθεση των πραγματικών περιστατικών, ως προς τα οποία παραπέμπω στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

3. Οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι η Επιτροπή δεν εξεπλήρωσε το καθήκον επικουρίας που υπέχει απέναντί τους, αρνούμενη να τους παράσχει την τεχνική και οικονομική αρωγή που ζήτησαν προκειμένου να προσφύγουν, ενδεχομένως, ενώπιον των βελγικών δικαστηρίων ή ακόμα και ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προκειμένου να επιλύσουν το πρόβλημα της μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων από το βελγικό σύστημα στο κοινοτικό σύστημα.

4. Η καθής αποκρούει τον ισχυρισμό αυτόν και υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που συνεπάγεται το καθήκον αρωγής που υπέχει έναντι των υπαλλήλων της.

5. Η διαφορά έγκειται, για μια ακόμα φορά, στην παράλειψη του Βελγίου να εκπληρώσει την υποχρέωση που υπέχουν όλα τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν το άρθρο 11, παράγραφος 2, του παραρτήματος VIII του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων, καθιστώντας δυνατή τη μεταφορά των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων που είχαν αποκτήσει οι κοινοτικοί υπάλληλοι πριν αναλάβουν υπηρεσία στις Κοινότητες. Δεδομένου ότι στις προτάσεις που ανέπτυξα στις 20 Σεπτεμβρίου 1989, επί της δευτέρας προσφυγής που άσκησε η Επιτροπή κατά του Βελγίου (383/85), είχα ήδη την ευκαιρία να διατυπώσω τη γνώμη μου ως προς τον παράνομο χαρακτήρα της παραλείψεως αυτής, θεωρώ ότι δεν είναι αναγκαίο να επαναλάβω τα ίδια, όταν μάλιστα το ζήτημα που μας απασχολεί σήμερα αφορά τη στάση της Επιτροπής και όχι του Βελγίου.

6. Αντιθέτως, θεωρώ ότι επιβάλλεται, σε τελευταία ανάλυση, να προβώ σε δύο διευκρινίσεις.

7. Τονίζω, καταρχάς, ότι δεν αποτελεί αντικείμενο της διαφοράς το ζήτημα αρχής, το αν

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — Απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 1981, Συλλογή 1981, σ. 2393.

2 — Απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 1989, Συλλογή 1989, σ. 3069.

δηλαδή τα μέτρα που ζητούν οι προσφεύγοντες εμπίπτουν ή όχι στο πλαίσιο του άρθρου 24 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως. Η ίδια η Επιτροπή διευκρίνισε ρητώς στην απάντησή της επί της διοικητικής ενστάσεως που υπέβαλαν οι υπάλληλοι ότι:

« Δεν αμφισβητεί ότι ορθώς προβάλλεται στην παρούσα περίπτωση το άρθρο 24 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως, καθόσον, αφενός μεν, το πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής εκτείνεται και πέραν των περιπτώσεων που αναφέρει ως παράδειγμα, αφετέρου δε, η υποβληθείσα αίτηση στηρίζεται στο γεγονός ότι οι αιτούντες, όπως επιβάλλει το εν λόγω άρθρο, φέρουν την ιδιότητα του υπαλλήλου. »

Συνεπώς, ως προς το θέμα αυτό, μπορούν να συναχθούν δύο συμπεράσματα:

— η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ορθώς προβάλλεται, στην παρούσα υπόθεση, το καθήκον αρωγής που προβλέπει το άρθρο 24 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως,

— αλλά υποστηρίζει — και αυτό θα εξεταστεί κατά τρόπο περισσότερο επισταμένο παρακάτω — ότι στην παρούσα υπόθεση εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που υπέχει από το εν λόγω άρθρο. Αντιθέτως, οι προσφεύγοντες αμφισβητούν το συμπέρασμα αυτό.

Η διαφωνία, συνεπώς, αφορά τα όρια του καθήκοντος αρωγής ή προστασίας.

8. Επισημαίνω, εξάλλου, ότι η Επιτροπή υπογράμμισε, τόσο κατά τη γραπτή διαδικασία όσο και κατά την προφορική διαδικασία, ότι η υποχρέωση αρωγής, τόσο εκ της φύσεώς της όσο και εκ της σημασίας της, είναι μάλλον μία υποχρέωση *μέσου* και όχι υποχρέωση *αποτελέσματος*. Από τη διαπίστωση αυτή, προς την οποία δεν δυσκολεύομαι να συνταχθώ, η Επιτροπή συνάγει ένα συμπέρασμα προς το οποίο δεν μπορώ να συμφωνήσω, ισχυριζόμενη ότι το αποτέλεσμα που επιδιώκουν οι προσφεύγοντες συνίσταται σε μία πράξη — στη θέσπιση δηλαδή τυπικού νόμου που να επιτρέπει τη μεταφορά προς τις Κοινότητες των κεκτημένων συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων — η οποία υπερβαίνει τα όρια αρμοδιότητας της Επιτροπής.

Ως προς το σημείο αυτό πρέπει να παρατηρηθεί ότι μεταξύ των αιτημάτων των προσφευγόντων ουδόλως αναφέρεται η θέσπιση τυπικού νόμου. Αντιθέτως, η εναλλακτική ενέργεια που αντιπροσωπεύει η προσφυγή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων στηρίζεται ακριβώς στην αντίθετη υπόθεση: ελλείψει τυπικού νόμου του βελγικού κράτους, οι προοπτικές τηρήσεως των διατάξεων του κανονισμού εξαρτώνται από την προσφυγή στη δικαιοσύνη (δικαίωμα/υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να εφαρμόσουν τον κανονισμό υπηρεσιακής καταστάσεως). Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση διευκρινίζεται σχετικώς, κατά τρόπο σαφή (σ. I-373, σημείο 3) ότι: « Τα βελγικά δικαστήρια ... δεν πρέπει να παρεμποδίζονται στην εκπλήρωση της αποστολής τους από τις παραλείψεις του νομοθέτη. »

Εκείνο που ζητούν από την Επιτροπή οι προσφεύγοντες είναι η τεχνική και οικονομική αρωγή προκειμένου να προσφύγουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Νομίζω ότι το αίτημα αυτό όχι μόνο δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απόπειρα αλλοιώσεως της υποχρεώσεως αρωγής, αλλ' ότι αντιθέτως εντάσσεται στο φυσικό πλαίσιο της *παροχής των μέσων* για την πραγμάτωση ενός ορισμένου σκοπού. Είναι βεβαίως αληθές — και στο σημείο αυτό συμφωνώ απόλυτα με την Επιτροπή — ότι ο σκοπός που τελικώς επιδιώκεται είναι ανεξάρτητος από τη βούληση της τελευταίας, μολονότι μπορεί να τεθεί το ερώτημα για ποιο λόγο η Επιτροπή — την οποία συνδέει μία αμοιβαία σχέση με τον υπάλληλο που είναι κάτοχος του δικαιώματος μεταφοράς — δεν έκρινε ότι αποτελεί καθήκον της, εκ της υποχρεώσεώς της προς προστασία, να καταβάλει τις συντάξεις

ως εάν το Βέλγιο είχε ήδη εκπληρώσει την υποχρέωσή του, στρεφόμενη ενδεχομένως κατά των απαιτήσεων που θα μπορούσε να προβάλει η βελγική κυβέρνηση. Η κατάσταση όμως αυτή, η οποία αναφέρεται στα μέσα που απαιτούνται για την πραγμάτωση ενός σκοπού ανεξάρτητου από τη βούληση εκείνου που παρέχει την αρωγή, ισχύει και για άλλες περιπτώσεις που εμπίπτουν στις διατάξεις του άρθρου 24. Για παράδειγμα, η Επιτροπή δεν μπορεί ασφαλώς να εγγυηθεί εκ των προτέρων, σε περίπτωση προσβολής ή δυσφημίσεως υπαλλήλου προς τον οποίο παρέσχε την αρωγή που προβλέπει το άρθρο 24, την καταδίκη του κατηγορουμένου ή την αποκατάσταση ζημίας.

9. Μετά τις προκαταρκτικές αυτές παρατηρήσεις έρχομαι στην εξέταση της παρούσας υπόθεσης. Το ερώτημα επί του οποίου πρέπει να αποφανθεί το Δικαστήριο είναι, κατ' ουσίαν, αν η Επιτροπή ανταποκρίθηκε στο καθήκον αρωγής που υπέχει έναντι των προσφευγόντων υπαλλήλων. Πρέπει, σχετικώς, να τονισθεί ότι η νομολογία του Δικαστηρίου διαμόρφωσε μια έννοια γενικής υποχρεώσεως αρωγής η οποία υπερβαίνει τα όρια του άρθρου 24 (απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, Giullot, 53/72, Racc. 1974, σ. 791), τονίζοντας ιδίως την *ισορροπία* μεταξύ των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των υπαλλήλων. Υπό την ίδια έννοια υπογράμμισε ότι η υποχρέωση αυτή αποτελεί συνέπεια της *φυσικής ισορροπίας* μεταξύ της υποχρεώσεως εντιμότητας που υπέχουν οι υπάλληλοι και της υποχρεώσεως προστασίας που υπέχουν τα όργανα (βλέπε ιδίως Rogalla: *Ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση*, 1982, σ. 253).

10. Επιθυμώ, ωστόσο, να προσθέσω ορισμένες ακόμα σκέψεις για να προσδιορίσω καλύτερα — και κατά τρόπο γενικότερο — την έκταση του καθήκοντος αρωγής και επικουρίας που υπέχουν τα όργανα έναντι των υπαλλήλων τους. Δεν αμφισβητείται, σχετικώς, ότι πρόκειται για υποχρέωση παροχής μέσων και ότι ως προς την επιλογή των μέσων αυτών τα κοινοτικά όργανα διαθέτουν μια ορισμένη διακριτική εξουσία, η άσκηση της οποίας υπόκειται ωστόσο στον έλεγχο του Δικαστηρίου. Θεωρώ, εξάλλου, σαφές ότι το καθήκον αρωγής και επικουρίας εκδηλώνεται κατά περίπτωση διαφορετικά, ανάλογα με τη βαρύτητα και τη φύση της προσβολής την οποία υπέστη ο υπάλληλος.

Εξηγούμαι: με πάγια νομολογία του, το Δικαστήριο αναγνωρίζει την ύπαρξη υποχρεώσεως επικουρίας σε περίπτωση διαφοράς μεταξύ υπαλλήλων, εξ αφορμής της οποίας το αντίστοιχο όργανο καλείται να προβεί σε έρευνα και να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα. Δεν μπορεί, ωστόσο, να αμφισβητηθεί ότι σε μια τέτοια περίπτωση το περιεχόμενο της υποχρεώσεως αρωγής και επικουρίας είναι ασθενέστερο σε σχέση με άλλες βαρύτερες περιπτώσεις. Διότι ανεξαρτήτως της υποχρεώσεως επικουρίας την οποία υποτίθεται ότι εκπληρώνει, η επέμβαση του οργάνου επιβάλλεται επίσης — και ίσως περισσότερο — για λόγους συμφέροντος της υπηρεσίας και χρηστής διοικήσεως (βλέπε, ιδίως, απόφαση της 14ης Ιουνίου 1979, V., 18/78, Racc. 1979, σ. 2093, καθώς και τις προτάσεις μου στην υπόθεση Koutchoumoff, 224/87, απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1989, Συλλογή 1989, σ. 99).

Η κατάσταση διαφέρει σε περίπτωση εξωτερικής προσβολής, κατά την οποία το καθήκον αρωγής — το οποίο όπως ανέφερα είναι το αντίστοιχο της υποχρεώσεως εντιμότητας που υπέχει ο υπάλληλος — πρέπει να ληφθεί υπόψη με μεγαλύτερη αυστηρότητα.

Ακόμα πιο διαφορετική νομίζω ότι είναι η κατάσταση σε περίπτωση όπως η παρούσα. Δεν νομίζω ότι μπορεί να παραβλεφθεί το γεγονός ότι η καταλογιζόμενη στο κράτος μέλος παράλειψη αφορά περίοδο μεγαλύτερη των είκοσι ετών και ότι ο παράνομος χαρακτήρας της αναγνωρίστηκε με δύο *καταδικαστικές* αποφάσεις του Δικαστηρίου. Σε μια τέτοια περίπτωση, θεωρώ προφανές, ενόψει της βαρύτητας, της έκτασης και της διάρκειας

της προσβολής που υπέστησαν οι υπάλληλοι, η οποία προσέλαβε τη μορφή της προσβολής ενός από τα θεμελιωδέστερα δικαιώματά τους, η σημασία του καθήκοντος επικουρίας που υπέχει το όργανο έναντι αυτών είναι πολύ μεγαλύτερη από ό,τι σε άλλες περιπτώσεις κατά τις οποίες ο παράνομος χαρακτήρας της ενέργειας της οποίας θύμα θεωρεί τον εαυτό του ο υπάλληλος πρέπει πρώτα να εκτιμηθεί και, κυρίως, να αποδειχθεί.

11. Προκειμένου να απορρίψει τα αιτήματα των προσφευγόντων υπαλλήλων η Επιτροπή αναφέρεται, καταρχάς, στη διαδικασία που κίνησε βάσει των άρθρων 169 και 171 της Συνθήκης. Δεν μπορώ να δεχθώ τον πρώτο αυτό ισχυρισμό που προβάλλει η Επιτροπή προς υπεράσπισή της. Για να κριθεί αν στην παρούσα περίπτωση η καθής ανταποκρίθηκε στις υποχρεώσεις προστασίας και αρωγής που υπέχει, δεν νομίζω ότι μπορούν να ληφθούν υπόψη οι ενέργειες στις οποίες προέβη η Επιτροπή βάσει, καταρχάς, του άρθρου 169 και, κατόπιν, του άρθρου 171 της Συνθήκης. Πράγματι, η ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή, βάσει του άρθρου 169, εμπίπτει στα θεσμικά προνόμια της Επιτροπής και αποτελεί μέρος της γενικής αποστολής που της αναθέτει το άρθρο 155. Η νομολογία του Δικαστηρίου έχει σαφώς υπογραμμίσει σχετικώς το περιθώριο διακρίσεως που διαθέτει η Επιτροπή ως προς την επιλογή του χρόνου ασκήσεως της προσφυγής, καθώς και ως προς τον αντικειμενικό χαρακτήρα της εν λόγω προσφυγής. Το Δικαστήριο έχει, επίσης, επανειλημμένως τονίσει ότι οι υπάλληλοι της Επιτροπής δεν μπορούν να προσφύγουν στη δικαιοσύνη εναντίον της ζητώντας να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης προκειμένου να αρθούν προβαλλόμενες παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου (βλέπε απόφαση της 1ης Μαρτίου 1966, Lütticke, 48/65, Racc. 1966, σ. 27, καθώς και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ver-Loren van Themaat στην υπόθεση Forcheri κατά Επιτροπής, 28/83, Συλλογή 1984, σ. 1425, απόφαση της 15ης Μαΐου 1984).

Εφόσον η απόφαση κινήσεως της διαδικασίας του άρθρου 169 εμπίπτει στα θεσμικά προνόμια της Επιτροπής και δεν υπόκειται, συνεπώς, στον έλεγχο του Δικαστηρίου, όπως και οι λόγοι που δικαιολογούν μια τέτοια απόφαση, επιβάλλεται να διαπιστωθεί ότι, *εξ ορισμού*, η σχετική απόφαση βρίσκεται εκτός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 24 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως. Όπως τονίστηκε ανωτέρω, οι προϋποθέσεις ασκήσεως της διακριτικής ευχέρειας που παρέχει το άρθρο 24 πρέπει να υπόκεινται στον έλεγχο του Δικαστηρίου.

12. Ένα άλλο επιχείρημα που διατυπώθηκε κατά την προφορική διαδικασία νομίζω ότι συνηγορεί, επίσης, κατά της προσπάθειας να περιληφθεί στην υποχρέωση αρωγής η άσκηση, εκ μέρους της Επιτροπής, της προσφυγής του άρθρου 169. Τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα της Κοινότητας τα οποία θα είχαν να αντιμετωπίσουν αιτήσεις των υπαλλήλων τους για παροχή αρωγής, λόγω παραβιάσεως εκ μέρους κράτους μέλους των υποχρεώσεων που του επιβάλλει ο κανονισμός υπηρεσιακής καταστάσεως, θα μειονεκτούσαν έναντι της Επιτροπής, καθόσον δεν έχουν τη δυνατότητα να κινήσουν τη διαδικασία του άρθρου 169. Αυτό εξάλλου προέκυψε από τα όσα αναφέρθηκαν κατά την προφορική διαδικασία. Έγινε, πράγματι, γνωστό ότι το Συμβούλιο αποφάσισε, προς εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχει από το άρθρο 24 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως, να παράσχει την τεχνική και οικονομική αρωγή που του ζήτησαν οι υπάλληλοί του που ενδιαφέρονται για μεταφορά συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων.

13. Πρέπει, κατόπιν, να εξεταστεί αν, ανεξάρτητα από την προσφυγή στη διαδικασία του άρθρου 169, η Επιτροπή εκπλήρωσε ορθώς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 24.

14. Καίτοι — όπως η ίδια αναγνώρισε κατά την προφορική διαδικασία — η Επιτροπή διαθέτει διακριτική εξουσία ως προς την επιλογή των μέσων για την εκπλήρωση του καθή-

κοντος αρωγής, ωστόσο, εναπόκειται στο Δικαστήριο να κρίνει αν, κατά την εν λόγω επιλογή, οι πράξεις της καθής βαρύνονται με πλημμέλειες που θα μπορούσαν να επηρεάσουν το κύρος της αποφάσεώς της, όπως π. χ. η πρόδηλη πλάνη ή η υπέρβαση των ορίων της διακριτικής της εξουσίας.

15. Η Επιτροπή δικαιολόγησε την άρνησή της να παράσχει την αρωγή της προβάλλοντας τρία επιχειρήματα.

16. Υποστήριξε, πρώτον, ότι η προσφυγή στη διαδικασία των άρθρων 169 και 171 καθιστούσε περιττή την παροχή της αιτούμενης αρωγής. Για τους λόγους που προαναφέρθηκαν (σημεία 11 και 12), νομίζω ότι το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό.

17. Δεύτερον, η Επιτροπή υποστήριξε ότι, επειδή χορήγησε ήδη τεχνική αρωγή σε υπάλληλό της, έκρινε ότι ήταν περιττό να τη χορηγήσει επίσης στους προσφεύγοντες υπαλλήλους.

18. Έρχομαι έτσι στο κεντρικό σημείο του προβλήματος.

Οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι χωρίς την παροχή τεχνικής αρωγής εκ μέρους της Επιτροπής, προκειμένου να εκφραστούν ποσοτικώς τα αιτήματα που πρόκειται ενδεχομένως να προβάλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, βρίσκονται σε πλήρη αδυναμία ικανοποιήσεως των δικαιωμάτων τους.

19. Η καθής απαντά υποστηρίζοντας, κατά τρόπο γενικό, ότι παρά την άρνηση χορηγήσεως τεχνικής αρωγής παρέμεινε εντός των «ευλόγων ορίων» που χάραξε το Δικαστήριο στην υποχρέωση παροχής αρωγής.

20. Κατά την προφορική διαδικασία, οι προσφεύγοντες τόνισαν και πάλι την απόλυτη ανάγκη παροχής αρωγής εκ μέρους της διοικήσεως. Τονίζοντας ότι για να μπορέσουν να προσφύγουν βασίμως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων πρέπει οπωσδήποτε να προσδιορίσουν στο δικόγραφο της προσφυγής τους το ποσό που αντιστοιχεί στα συνταξιοδοτικά δικαιώματα που είχαν αποκτήσει στο πλαίσιο του βελγικού συστήματος, των οποίων ζητούν τη μεταφορά στο κοινοτικό σύστημα, υποστήριξαν ότι η συνεργασία των υπηρεσιών της Επιτροπής — που δεν τους παρασχέθηκε — τους ήταν απαραίτητη για την πραγματοποίηση των σχετικών υπολογισμών, καθαρά τεχνικής φύσεως για την εξεύρεση του ασφαλιστικού ισοδυνάμου.

21. Ως προς το θέμα αυτό, πρέπει να τονιστεί ότι, παρά το αίτημα παροχής εξηγήσεων που διατυπώθηκε τρεις φορές κατά την προφορική διαδικασία, η Επιτροπή περιορίστηκε να επαναλάβει το επιχείρημα επί του οποίου κυρίως στηρίζει τους ισχυρισμούς της, ότι δηλαδή η ενδεχόμενη άσκηση νέων προσφυγών, ανεξαρτήτων εκείνης που άσκησε ο Michel, δεν πρόκειται να φέρει τίποτα το καινούριο ή, όπως κατά γράμμα τονίζει, «δεν πρόκειται να μεταβάλει το όλο τοπίο».

22. Νομίζω ότι τα αμυντικά αυτά επιχειρήματα δεν μπορούν να γίνουν δεκτά. Εκτός από τη διατύπωση ενός διάλληλου συλλογισμού, η Επιτροπή αρνήθηκε κατ' ουσίαν να λάβει θέση ενώπιον του Δικαστηρίου ως προς το βάσιμο της απόψεως που διατυπώνουν οι προσφεύγοντες, σύμφωνα με την οποία οι υπολογισμοί των στατιστικών ισοδυνάμων υπερβαίνουν τις δυνατότητες του καθενός των προσφευγόντων και απαιτούν τη συνεργασία των υπηρεσιών της Επιτροπής. Με τον τρόπο αυτό, όμως, το Δικαστήριο παρακωλύεται στην άσκηση του ελέγχου του, ως προς τα κριτήρια βάσει των οποίων η καθής άσκησε τη διακριτική της εξουσία.

Πρέπει να προστεθεί ότι οι υπολογισμοί για τους οποίους ζητήθηκε τεχνική αρωγή θα μπορούσαν να εξυπηρετήσουν και έναν άλλο σκοπό: να επιτρέψουν σε κάθε υπάλληλο να

κρίνει, με πλήρη επίγνωση των στοιχείων, αν επιβάλλεται προσφυγή του ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η διατύπωση του αιτήματος των προσφευγόντων αφήνει, επίσης, να υπονοηθεί ότι δεν αποκλείουν το ενδεχόμενο προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου με αίτημα την καταδίκη της αρνήσεως της Επιτροπής να καλύψει την παράλειψη του Βελγίου εφαρμόζοντας « εκ των προτέρων » τη ρύθμιση του άρθρου 11, ως εάν το Βέλγιο είχε ήδη ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του.

23. Βάσει των σκέψεων αυτών πιστεύω ότι η Επιτροπή δεν εξήγησε επαρκώς ενώπιον του Δικαστηρίου τους λόγους για τους οποίους αρνήθηκε να παράσχει τεχνική αρωγή. Όταν, όμως, ένα θεσμικό όργανο διαθέτει διακριτική εξουσία, η διοικητική αρχή που το εκπροσωπεί πρέπει να είναι σε θέση να εξηγήσει στο Δικαστήριο τις προϋποθέσεις και τους λόγους βάσει των οποίων άσκησε τη διακριτική αυτή εξουσία. Μόνο η υποχρέωση αυτή καθιστά δυνατή την ύπαρξη της απαραίτητης actio finium regundorum μεταξύ της νομότυπης άσκησης μιας διακριτικής εξουσίας και της περιπτώσεως καταχρήσεως της διακριτικής αυτής εξουσίας που θα μπορούσε να επισύρει κυρώσεις.

24. Συντρέχει, κατά τη γνώμη μου, και ένας άλλος λόγος που καθιστά απαράδεκτη τη δικαιολογία που προέβαλε η Επιτροπή προκειμένου να εξηγήσει την άρνησή της. Η προσφυγή που άσκησε ενώπιον των βελγικών δικαστηρίων ο Michel, με την τεχνική και οικονομική αρωγή της Επιτροπής, θα απέβαινε, σε περίπτωση επιτυχίας, προς όφελος μόνο του προσφεύγοντος, καθόσον αποκλείεται μία erga omnes ισχύς της αποφάσεως. Κατά συνέπεια, οι προσφεύγοντες υπάλληλοι έχουν έννομο συμφέρον να ασκήσουν τα ένδικα μέσα που τους παρέχει ο νόμος, ανεξαρτήτως του αποτελέσματος της προσφυγής του Michel. Κακώς, λοιπόν, υποστηρίζει η Επιτροπή ότι με την αρωγή που παρέσχε σε μία ατομική περίπτωση εκπλήρωσε την υποχρέωση αρωγής που υπέχει έναντι των υπαλλήλων.

Πράγματι, με τον ισχυρισμό της αυτό η Επιτροπή είτε αναφέρεται στην *πίεση* που θα μπορούσε να ασκήσει μία τέτοια προσφυγή προς τη βελγική κυβέρνηση και όχι στις *νομικές συνέπειες*, οπόταν προσκρούει στην απλή λογική, δεδομένου ότι η πίεση 500 προσφυγών είναι πολύ ισχυρότερη από την πίεση μιας μόνο προσφυγής, είτε αναφέρεται στις *νομικές συνέπειες* της προσφυγής, οπότε έρχεται σε προφανή αντίθεση με τη γενική γραμμή αμύνης που ακολουθεί, η οποία συνίσταται ακριβώς στο να υποστηρίζει την αναποτελεσματικότητα της προσφυγής ενώπιον των βελγικών δικαστηρίων.

25. Πριν εξεταστεί το τρίτο επιχείρημα που προβάλλει η Επιτροπή, νομίζω ότι πρέπει να συναχθούν ορισμένα συμπεράσματα από τις σκέψεις που αναπτύχθηκαν μέχρι τώρα.

26. Νομίζω, καταρχάς, ότι η εκτίμηση για το αν η Επιτροπή ανταποκρίθηκε, στην παρούσα υπόθεση, στην υποχρέωση αρωγής και επικουρίας που υπέχει πρέπει να γίνεται,

— χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η προσφυγή της Επιτροπής στις διαδικασίες θεσμικού χαρακτήρα που προβλέπουν τα άρθρα 169 και 171,

— και λαμβανομένης υπόψη της βαρύτητας της παρανόμου πράξεως που προκύπτει από την παράλειψη της βελγικής κυβερνήσεως να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από τον κανονισμό υπηρεσιακής καταστάσεως.

27. Τόνισα, επίσης, ότι, για να δοθεί στους ενδιαφερομένους υπαλλήλους τόσο η δυνατότητα να κρίνουν αν επιβάλλεται προσφυγή τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ή ενώπιον του Δικαστηρίου όσο και για να τους δοθούν τα στοιχεία βάσει των οποίων θα μπορούσαν να προσδιορίσουν το αίτημά τους, η Επιτροπή όφειλε να τους παράσχει την τεχνική αρωγή που ζήτησαν.

Το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται ως συνέπεια της αδυναμίας της Επιτροπής να αιτιολογήσει την άρνησή της να ικανοποιήσει το αίτημα των υπαλλήλων της.

Στο παρόν στάδιο της αναλύσεως συνάγεται, συνεπώς, ότι η άσκηση της διακριτικής εξουσίας της Επιτροπής *βαρύνεται με ανεπαρκή αιτιολογία* (μη εξήγηση των λόγων της αρνήσεως) όπως επίσης *βαρύνεται με πλάνη* (ισχυρισμός κατά τον οποίο η χορήγηση τεχνικής αρωγής σε έναν υπάλληλο εξαντλεί την υποχρέωση επικουρίας που υπέχει, ενώ ωστόσο πρόκειται για ατομικές προσφυγές).

28. Και έρχομαι στην εξέταση του τρίτου επιχειρήματος που προβάλλει η Επιτροπή, το οποίο αναφέρεται κυρίως στην αναποτελεσματικότητα της προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

29. Αυτός ο λόγος αντικρούσεως γεννά δύο προβλήματα: το ένα — που θα εξετάσω πρώτα — αφορά την *εσωτερική συνοχή* του συλλογισμού της καθής· το άλλο, είναι πρόβλημα *μεθοδολογικό*.

30. Αισθάνομαι ιδιαίτερη αμηχανία όταν ακούω την Επιτροπή αφενός μεν να υποστηρίζει ότι εκπλήρωσε την υποχρέωση επικουρίας που υπέχει έναντι των υπαλλήλων της παρέχουσα στον Michel την τεχνική αρωγή που ζήτησε, αφετέρου δε να τονίζει ότι οι ανάλογες προσφυγές που σχεδιάζουν να ασκήσουν οι άλλοι υπάλληλοι είναι περιττές διότι δεν έχουν ελπίδα να καταλήξουν σε επιτυχία, καθόσον οι σχετικές διατάξεις του άρθρου 11, παράγραφος 2, του παραρτήματος VIII του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως δεν είναι επαρκείς αυτές καθεαυτές.

Δεν επιθυμώ να επιμείνω σε μια δικαιολογία που προέβαλε η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία και την οποία θεωρώ εντελώς αβάσιμη. Όταν υποστηρίζει ότι σήμερα — δηλαδή κατά τους μήνες Οκτώβριο-Νοέμβριο 1989 — η κατάσταση είναι διαφορετική σε σχέση με την κατάσταση που επικρατούσε κατά τον χρόνο παροχής της τεχνικής και οικονομικής αρωγής στον Michel, λησμονεί ότι η παράλειψη που της προσάπτεται ανάγεται στο 1987 και ότι δεν μπορεί να κριθεί υπό το πρίσμα της καταστάσεως που επικρατεί σήμερα.

Εκείνο που θεωρώ σημαντικότερο είναι ο *αντιφατικός χαρακτήρας* των ισχυρισμών που προβάλλει η Επιτροπή.

Από την άποψη αυτή, ένα από τα δύο θα μπορούσε να αληθεύει:

— είτε η Επιτροπή ορθώς ισχυρίζεται ότι η προσφυγή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων είναι περιττή διότι δεν έχει, προφανώς, καμία ελπίδα επιτυχίας, στην περίπτωση όμως αυτή, *ουδόλως* εξεπλήρωσε την υποχρέωση επικουρίας που υπέχει· η παροχή τεχνικής αρωγής στον Michel δεν ικανοποιεί παρά *κατά τρόπο καθαρώς τυπικό* την υποχρέωση επικουρίας. Η Επιτροπή, δηλαδή, εν γνώσει της έθεσε στη διάθεση των υπαλλήλων της ένα όπλο που γνώριζε εξαρχής ότι είναι αναποτελεσματικό. Σε μια τέτοια περίπτωση έχει παραβιαστεί η ίδια η *ratio* του άρθρου 24 (ισορροπία μεταξύ της υποχρεώσεως εντιμότητας και του καθήκοντος προστασίας)·

— είτε η Επιτροπή προβάλλει αβασίμως το επιχείρημα αυτό απλώς για τις ανάγκες της παρούσας υπόθεσης, οπότε η άρνηση παροχής αρωγής στους προσφεύγοντες βαρύνεται με αντιφατική αιτιολογία.

31. Η δεύτερη ομάδα προβλημάτων που γεννά ο τρίτος ισχυρισμός υπερασπίσεως που προέβαλε η Επιτροπή είναι μεθοδολογικής τάξεως.

32. Ως απάντηση στο επιχείρημα των προσφευγόντων ότι η προσφυγή στα βελγικά δικαστήρια θα μπορούσε να επιλύσει το πρόβλημα καθιστώντας δυνατή την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που επιβάλλει ο κανονισμός υπηρεσιακής καταστάσεως, η Επιτροπή υποστήριξε ότι:

« στο πλαίσιο της βελγικής συνταγματικής τάξεως οι εθνικοί συνταξιοδοτικοί φορείς ή ακόμα και τα εσωτερικά δικαστήρια δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τον νομοθέτη »,

αμφισβητώντας, όπως προαναφέρθηκε, τη χρησιμότητα της πρωτοβουλίας των προσφευγόντων για την προστασία των δικαιωμάτων τους. Σαφέστερα ακόμα, στις γραπτές απαντήσεις που έδωσε στα ερωτήματα του Δικαστηρίου, η Επιτροπή τόνισε τα ακόλουθα:

« Είναι παρακινδυνευμένο να θεωρηθεί ότι ένα βελγικό δικαστήριο, υποκαθιστώντας τον νομοθέτη, θα μπορούσε να εφαρμόσει συγκεκριμένα μέτρα που θα επέτρεπαν την άσκηση του δικαιώματος που παρέχεται στους υπαλλήλους να μεταφέρουν τα δικαιώματα που έχουν αποκτήσει στο πλαίσιο του εθνικού συστήματος προς το κοινοτικό συνταξιοδοτικό σύστημα. »

33. Νομίζω ότι η συζήτηση του θέματος αυτού, αφενός μεν, παρέλκει στο πλαίσιο της παρούσας υπόθεσης, αφετέρου δε, στερείται σημασίας. Δεν εναπόκειται, βεβαίως, στο Δικαστήριο να εξετάσει θέματα που θα έπρεπε να εξετασθούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, αποφαινόμενο αορίστως επί των πιθανοτήτων επιτυχίας ενδεχόμενης προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, προδικάζοντας ότι μια ορισμένη νομολογιακή κατεύθυνση θα παραμείνει μεμονωμένη περίπτωση ή ότι, αντιθέτως, θα ακολουθήσουν και άλλες αποφάσεις προς την ίδια κατεύθυνση, ή ότι η νομολογία επιδέχεται εξέλιξη. Εκείνο που θεωρώ σημαντικότερο είναι ότι μια τέτοια συζήτηση, ασφαλώς πολύ ενδιαφέρουσα σε θεωρητικό επίπεδο, δεν έχει καμία σημασία για το πρόβλημα που μας απασχολεί στην παρούσα υπόθεση. Το ότι η Επιτροπή υποχρεούται, δυνάμει του άρθρου 24, να παρέχει την αρωγή της και να προστατεύει τους υπαλλήλους της, συνιστά υποχρέωση που δεν επηρεάζεται καθόλου από το αν θα είναι επιτυχής ή όχι η έκβαση της δίκης που θα επιχειρήσουν ενδεχομένως οι υπάλληλοι με την ενίσχυση της Επιτροπής. Πράγματι, η ίδια ακριβώς κατάσταση απαντάται και σε άλλες υποθέσεις. Μπορεί απλώς να αναφερθεί η περίπτωση κατά την οποία υπάλληλος της Επιτροπής υπήρξε θύμα προσβολής ή δυσφημίσεως — π.χ. σε τρίτη χώρα — λόγω της ιδιότητός του του κοινοτικού υπαλλήλου. Αν η Επιτροπή ηρνείτο να του παράσχει αρωγή, προκειμένου να ζητήσει τη δικαστική προστασία των συμφερόντων του, με το πρόσχημα ότι οι προοπτικές να κερδίσει τη δίκη είναι ελάχιστες, είναι αμφίβολο το αν θα ανταποκρινόταν με τον τρόπο αυτό στις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 24. Εκτός από την περίπτωση που η προσφυγή στη δικαιοσύνη θα είχε χαρακτήρα προφανώς καταχρηστικό και παράτολμο, δεν νομίζω ότι η υποχρέωση προστασίας που υπέχουν τα θεσμικά όργανα έναντι των υπαλλήλων τους αίρεται λόγω του αβέβαιου χαρακτήρα κάθε προσφυγής στη δικαιοσύνη. Το γεγονός ότι στην παρούσα περίπτωση η ίδια η Επιτροπή έκρινε ότι έπρεπε να παράσχει τεχνική και οικονομική αρωγή στον Michel, το δε Συμβούλιο δέχθηκε να παράσχει τεχνική και οικονομική αρωγή σε όλους τους υπαλλήλους του που θα την ζητούσαν, υπό την προϋπόθεση ότι υπερβαίνουν την ηλικία των 50 ετών, αποδεικνύει ότι οι « πιθανότητες » μιας προσφυγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων είναι υπαρκτές και ότι η ίδια η Επιτροπή τις εξετίμησε ορθώς στην περίπτωση του Michel.

Υπάρχει όμως και ένα ακόμα στοιχείο. Η ίδια η Επιτροπή, στην περίπτωση ενός υπαλλήλου που προέβαλε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (γαλλικών) το δικαίωμα που του παρέχει το άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως — υπόθεση που εκκρεμεί ακόμα ενώπιον του Δικαστηρίου (C-37/89, Weiser κατά CNBF, απόφαση της 14ης Ιουνίου 1990, Συλλογή 1990, σ. I-2395) —, δεν παρέλειψε να υπογραμμίσει « την *απευθείας* εφαρμογή του άρθρου 11, παράγραφος 2, του παραρτήματος VIII του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως ». Με την

ενέργεια αυτή η Επιτροπή όχι μόνο δεν ετάχθη υπέρ της *αναποτελεσματικότητας της προσφυγής στα εθνικά δικαστήρια*, αλλά, αντιθέτως, έκρινε ότι η προσφυγή αυτή είναι *επιβεβλημένη και χρήσιμη*, τονίζοντας ότι είναι σύμφωνη επί της ουσίας, μολονότι δεν είχε αναμειχθεί από τεχνικής και οικονομικής απόψεως.

34. Μετά από την εξέταση των τριών λόγων που προέβαλε η Επιτροπή προκειμένου να δικαιολογήσει την άρνησή της να παράσχει αρωγή της, διαπιστώνεται ότι κανείς από τους λόγους αυτούς δεν αντέχει στην κριτική εξέταση. Συνεπώς και εφόσον δεν αμφισβητείται ότι ορθώς οι προσφεύγοντες επικαλούνται το άρθρο 24 του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως, ότι υφίσταται αντικειμενικώς ανάγκη παροχής τεχνικής αρωγής ώστε να μπορέσουν οι υπάλληλοι να κρίνουν αν επιβάλλεται προσφυγή τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ή ενώπιον του Δικαστηρίου και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, να διατυπώσουν συγκεκριμένο αίτημα ενώπιον της δικαιοσύνης, καθώς και ότι η Επιτροπή δεν μπόρεσε να εξηγήσει ενώπιον του Δικαστηρίου για ποιους λόγους αρνήθηκε τη συνδρομή της, νομίζω ότι επιβάλλεται να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η ενέργεια της Επιτροπής είναι πλημμελής. Επιβάλλεται, δηλαδή, να διαπιστωθεί ότι η καθής δεν ανταποκρίθηκε στην υποχρέωσή της να παράσχει την αρωγή της στους υπαλλήλους της.

Κρίνοντας απαράδεκτο να προβαίνει η Επιτροπή σε διακρίσεις μεταξύ των υπαλλήλων της, θεωρώ ότι η αρωγή που πρέπει να τους παράσχει πρέπει να είναι τόσο τεχνική όσο και οικονομική, όπως εξάλλου έπραξε και το Συμβούλιο.

Προτείνω, κατά συνέπεια, να ακυρωθεί η απόφαση με την οποία η Επιτροπή αρνήθηκε να παράσχει την τεχνική και οικονομική αρωγή που ζήτησαν οι προσφεύγοντες. Στο καθού θεσμικό όργανο, το οποίο πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, εναπόκειται να συναγάγει τα συμπεράσματα που επιβάλλονται από την παρούσα απόφαση.