CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO van 10 oktober 1989 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Dit geding is het gevolg van een ruzie die in diensttijd heeft plaatsgevonden tussen de heer Katsoufros, jurist-linguïst bij de directie Vertalingen van het Hof van Justitie, en de heer Constantinou, voormalig ambtenaar van het Hof en op het moment van het gebeuren freelance-medewerker in de functie van reviseur bij dezelfde directie. In verband met het gebeurde richtte verzoeker een verzoek in de zin van artikel 90 van het Statuut tot de administratie, waarin hij verklaarde dat hem lichamelijk geweld was aangedaan, en onder verwijzing naar de bijstandsverplichting van artikel 24 van het Statuut verzocht om passende tuchtrechtelijke maatregelen tegen zijn belager.

Na inlichtingen te hebben ingewonnen, meende de administratie dat deze verzoekers versie van de feiten niet vermochten te bevestigen; zij weigerde daarom de gevraagde maatregelen te nemen, en gaf enkel aanwijzing, dat de vertalingen van Katsoufros voortaan niet meer door Constantinou mochten worden gereviseerd.

Daarmee niet tevreden, diende Katsoufros een klacht in, die door de administratieve commissie van het Hof werd afgewezen, en het is dit besluit waartegen het onderhavige beroep is gericht.

De ontvankelijkheid

2. Het Hof van Justitie werpt in limine een exceptie van niet-ontvankelijkheid op, op grond dat verzoeker geen procesbelang heeft. In de eerste plaats zou het feit dat geen disciplinaire maatregelen zijn getroffen, geen invloed hebben op verzoekers rechtspositie; in de tweede plaats zou hij in de administratieve fase al voldoende genoegdoening hebben gekregen, in zoverre zijn vertaalwerk na het gewraakte incident niet meer door Constantinou mag worden gereviseerd.

Ik moet zeggen dat de opstelling van de administratie mij nogal bevreemdt, waar zij enerzijds ontkent dat verzoeker een beschermenswaardig legitiem belang heeft, en anderzijds hem ieder procesbelang ontzegt op grond dat zijn rechten, waarvan verzoeker zelf meent dat zij zijn benadeeld, door de administratie reeds ten volle zijn erkend en gewaarborgd.

Deze tegenstrijdigheid in het betoog van verweerster is in werkelijkheid het gevolg van het feit dat, zoals zo vaak gebeurt ter ondersteuning van een verweer, procesbelang en ongegrondheid van de vordering — dat wil zeggen het strict procedurele en het materiële aspect — met elkaar worden verward. Gewoonlijk gaat het dan om procesbelang in strikte zin, dat wil zeggen het belang bij het instellen van beroep; minder

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

vaak — omdat dat gemakkelijker te constateren valt — gaat het om het belang dat de betrokkene erbij heeft om in rechte op te komen tegen een administratief besluit of een rechterlijke beslissing, om de eenvoudige reden dat het belang bij het instellen van beroep in een dergelijk geval ontstaat doordat het oorspronkelijke verzoek bij het bestreden besluit is afgewezen, of — in het geval van een rechterlijke beslissing — doordat de verzoeker geheel of gedeeltelijk in het ongelijk is gesteld; dit zijn zaken die men terstond gemakkelijk kan vaststellen.

In casu nu is het duidelijk, dat het gaat om verzoekers belang bij het instellen van beroep, met name ter betwisting van het besluit waarbij het tot aanstelling bevoegd gezag zijn verzoek heeft afgewezen. Juist omdat dat besluit een afwijzend besluit is, dat de grond van de zaak betreft en niet het oorspronkelijke belang om iets te verzoeken, valt redelijkerwijs niet te betwijfelen, dat verzoeker er belang bij heeft, voor het Hof tegen dat besluit op te komen. Wij hebben hier zelfs te doen met een schoolvoorbeeld uit de handboeken over procesrecht.

Ik moge overigens nog een verdere opmerking maken. In de eerste plaats weten wij, dat opkomen tegen een besluit alleszins legitiem is in het geval van iemand die een „persoonlijk" belang heeft bij de inwilliging van een verzoek, dat wil zeggen iemand voor wie een beslissing in de door hem gewenste zin „nuttig" is. „Persoonlijk" belang kan echter niet enkel het belang bij wijziging van de objectieve materiële of economische situatie van de verzoeker zijn; dat begrip omvat ook het belang bij een resultaat dat hem in — laten we zeggen — moreel opzicht voldoening schenkt. Zou men daar anders over denken, zoals in dit geval de administratie doet, dan zou men in feite iedere rechtsvordering moeten ontzeggen die, bij voorbeeld, strekt tot vaststelling van feiten die een belediging opleveren, gekoppeld met een vordering tot schadevergoeding niet ten gunste van de verzoeker, maar bij voorbeeld van een liefdadige instelling.

In het geval van een besluit van de administratie bestaat er, naast het belang ten gronde, vaak nog een tweede belang bij het beroep, namelijk zeker te stellen dat het handelen van de administratie, afgezien van het materiële aspect, ook vrij is van ieder formeel gebrek.

Van het ontbreken van belang bij een beroep kan dus slechts sprake zijn, wanneer het bestreden besluit volledig beantwoordt aan dat waarom de betrokkene heeft verzocht. In dat geval immers zou het optreden in rechte en de eventuele nietigverklaring door de rechter tot gevolg hebben, dat de administratie gedwongen is een maatregel te nemen die qua strekking identiek is met het nietigverklaard besluit.

In dat geval evenwel moet uit het beroep duidelijk blijken, dat het bestreden besluit volstrekt niet bezwarend is, omdat het naar inhoud en gevolgen volledig aansluit bij het bij de administratie ingediende verzoek. Uitsluitend dan kan het onderzoek van de rechter worden geacht betrekking te hebben op de ontvankelijkheid zonder meer van het beroep, en niet op de gegrondheid ervan.

Wanneer evenwel de verzoeker in rechte stelt, dat het bestreden besluit, ofschoon deels gunstig voor hem, zijn rechten niettemin onvoldoende beschermt (het geval dus van gedeeltelijke afwijzing), kan men niet anders dan zijn belang bij het beroep erkennen. Ook wanneer de administratie aan zijn verzoek heeft voldaan, valt immers niet uit te sluiten, dat zij later nog verder aan zijn in het oorspronkelijke verzoek omschreven wensen tegemoet komt.

Overigens kan — zoals in nationale rechtspraak herhaaldelijk is beklemtoond [1] — het nut dat een rechterlijke uitspraak dient te hebben, ook een zuiver „instrumenteel" nut zijn, doordat de litigieuze rechtsbetrekking door het enkele feit van de nietigverklaring weer wordt opengebroken (hetgeen in de regel het geval zal zijn wanneer het besluit nietig wordt verklaard „behoudens verdere maatregelen van het administratief gezag").

Bovendien zal de rechter ook in dit geval de inhoud van het administratieve besluit toetsen aan het door de betrokkene tot de administratie gerichte verzoek (bij voorbeeld om na te gaan, of de feiten niet kennelijk onvoldoende in aanmerking zijn genomen of verkeerd zijn uitgelegd, waardoor het besluit niet aansluit bij wat de betrokkene eigenlijk wilde; maar dat is uiteraard een onderzoek ten gronde en niet van de ontvankelijkheid, waarbij het erom gaat, te toetsen of de administratie heeft gehandeld binnen de haar gestelde regels en of haar besluit niet gebrekkig is wegens een kennelijke beoordelingsfout.

3. Na dit alles kom ik thans tot de zaak die ons bezighoudt en waarover ik het volgende wil opmerken.

In de eerste plaats staat het buiten twijfel, dat verzoeker een wettig belang doet gelden, dat bescherming verdient ingevolge de bepalingen van het Statuut en, meer in het algemeen, ingevolge bepaalde beginselen (zorgplicht en goed bestuur) die ook aan het Europese ambtenarenrecht ten grondslag liggen. Al lang staat immers vast, dat de instellingen met name op grond van de in artikel 24 bedoelde bijstandsverplichting gehouden zijn tussenbeide te komen, wanneer een ambtenaar door een van zijn collega's wordt aangevallen.

Natuurlijk beschikken zij over een ruime discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de vraag hoever zij daarbij moeten gaan, en in de keuze van de te nemen maatregelen. Maar dat wil niet zeggen, dat de ambtenaar die meent dat zijn administratie hem onvoldoende heeft beschermd, het Hof niet kan vragen het optreden van die administratie te controleren, uiteraard binnen de specifieke grenzen van de wettigheidstoetsing. Ook al heeft hij er geen recht op, dat een bepaalde maatregel wordt genomen (bij voorbeeld een tuchtrechtelijke maatregel), hij kan wel verlangen dat de rechter nagaat, of de administratie zich door haar handelen respectievelijk door haar stilzitten niet heeft schuldig gemaakt aan willekeur of de feiten kennelijk verkeerd heeft beoordeeld en daardoor tekort is geschoten in haar bijstandsverplichting. Het onderzoek door de rechter zal dan in wezen neerkomen op een vergelijking tussen de ernst van de inbreuk en wat de administratie daartegen heeft ondernomen; blijkt daarbij, dat de administratie in het geheel niets heeft gedaan, of dat er een duidelijke wanverhouding bestaat tussen inbreuk en maatregel, dan zal de rechter de verzoeker in het gelijk stellen.

Ofschoon een eventuele nietigverklaring niet per se behoeft te betekenen, dat de administratie een maatregel moet treffen die in alle opzichten aan de wensen van de verzoeker tegemoet komt, zal deze er wel belang bij hebben, dat zijn rechtssituatie opnieuw wordt bekeken in het licht van het arrest van het Hof, en dat zou in ieder geval tot resultaat kunnen hebben, dat hij een betere bescherming krijgt dan hem tevoren was geboden.

1 — Zie bij voorbeeld Consiglio di Stato, Vierde kamer, 7 december 1976, nr. 1221, in: *Consiglio di Stato* 1976, I, blz. 1343.

Dit is nu juist de controle die verzoeker van het Hof verlangt. Gezien vanuit zijn legitiem belang bij passende bescherming vanwege de administratie, meent hij door het bestreden besluit tekort te zijn gedaan. Ik ben dus van oordeel, dat zijn procesbelang niet in twijfel kan worden getrokken, daar zijn beroep, zo de aangevoerde middelen gegrond worden bevonden, zal kunnen leiden tot nietigverklaring van het bestreden besluit, behoudens uiteraard verdere maatregelen van de administratie.

Ten gronde

4. Voor zijn beroep tot nietigverklaring voert verzoeker drie middelen aan.

A) In de eerste plaats stelt hij schending van artikel 24 van het Statuut, doordat de administratie geen passende maatregelen heeft genomen om goed te maken wat hem is aangedaan. Meer bepaald stelt hij, dat een tuchtrechtelijke maatregel, gezien de ernst van het gebeurde, volstrekt op haar plaats zou zijn geweest, ook al geeft hij toe, dat hij in de precontentieuze fase er al tevreden mee zou zijn geweest, wanneer Constantinou was uitgenodigd zijn verontschuldigingen aan te bieden.

Zoals ik al zei, is artikel 24 naar algemene opvatting ook van toepassing wanneer een ambtenaar door zijn collega's wordt aangevallen.[2] Het Hof heeft ook al eens gepreciseerd, dat wanneer zich een incident voordoet dat onverenigbaar is met de orde en de veiligheid in de dienst, de administratie met de nodige doortastendheid moet ingrijpen ten einde de feiten vast te stellen en de passende consequenties daaruit te trekken.[3] In verband met het gewicht van de op het spel staande persoonlijke en algemene belangen, dient dat feitelijk onderzoek grondig en tijdig te gebeuren en onpartijdig te zijn. De na dat onderzoek genomen besluiten moeten bovendien van dien aard zijn, dat de eventuele aanslag op de waardigheid en goede naam van de ambtenaar ongedaan wordt gemaakt en de reputatie en de goede werking van de dienst worden gewaarborgd, hetgeen uiteraard inhoudt, dat het evenredigheidsbeginsel in acht moet worden genomen.

5. Anders dan men in andere gevallen wel heeft moeten vaststellen[4], heeft de administratie in het onderhavige geval met gezwinde spoed een onderzoek naar het incident ingesteld en daarbij de betrokkenen en ooggetuigen gehoord. Zo op het oog heeft men ook niet verzuimd eventuele andere gegevens in aanmerking te nemen, die voor de vaststelling van de feiten van nut konden zijn; het komt mij dan ook voor, dat er wat de onderzoeksfase betreft, geen plaats is voor enig verwijt van nalatigheid.

Uit de aldus verzamelde gegevens nu blijkt wel dat er inderdaad ruzie is geweest tussen de twee betrokken personen, maar de uiteenlopende getuigenverklaringen beletten ons, de door verzoeker gestelde fysieke agressie bewezen te achten.

Verder kan Constantinou ook niet verantwoordelijk worden gehouden voor de zuiver

2 — Zie laatstelijk het arrest van 26 januari 1989, zaak 224/87, Koutchoumoff, Jurispr. 1989, blz. 99, r. o. 14.

3 — Ibidem, r. o. 15.

4 — Zie met name het arret van 14 juni 1979, zaak 18/78, V., Jurispr. 1979, blz. 2099.

verbale belediging van verzoeker, aangezien hij door deze laatste was geprovoceerd. Verzoeker blijkt de reactie van Constantinou te hebben uitgelokt door te zeggen, dat deze zich bij twee gelegenheden verschillend over zijn (verzoekers) beroepskwaliteiten had uitgelaten, enkel met de bedoeling een wit voetje te halen en een freelancecontract in de wacht te slepen.

Op basis hiervan kan men dus niet zeggen, dat de administratie hoe dan ook uit hoofde van haar bijstandsverplichting tussenbeide had moeten komen en ter verdediging van verzoeker stappen of maatregelen tegen Constantinou had moeten nemen.

Wij behoeven ons dan ook niet het hoofd te breken over de vraag, of het besluit om de vertalingen van verzoeker niet meer door Constantinou te laten verrichten, wel juist was.

Het middel ontleend aan schending van artikel 24 van het Statuut, moet derhalve worden afgewezen.

6. B) Vezoeker stelt verder, dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd.

Op dit punt kan ik mij beperken tot de constatering, dat het tot aanstelling bevoegd gezag in dat besluit duidelijk de redenen heeft aangegeven, waarom de bijstandsverplichting in casu niet kon worden geacht te zijn geschonden. In het besluit wordt met name gewezen op het door de administratie ingestelde onderzoek en op de wegens de uiteenlopende getuigenverklaringen objectieve onmogelijkheid, te bepalen wie precies verantwoordelijk was; voorts wordt nog opgemerkt, dat de in het Statuut voorziene tuchtrechtelijke maatregelen niet kunnen worden toegepast op personen die op een freelance-contract werkzaam zijn.

Verzoeker kon dus kennis nemen van de redenen waarop het besluit was gebaseerd, en ze door het Hof laten toetsen; de discussie voor het Hof heeft dan ook goeddeels betrekking gehad op deze aspecten.

Ook het middel ontleend aan ontbreken van motivering, moet derhalve worden afgewezen.

7. C) Ten slotte betwist verzoeker de stelling van de administratie, dat geen tuchtrechtelijke maatregelen mogelijk zijn tegen een voormalig ambtenaar, ook niet wanneer deze freelance-medewerker is.

Theoretisch zou verzoekers opvatting juist kunnen zijn in die zin, dat volgens artikel 86 van het Statuut de tuchtregeling ook op gewezen ambtenaren van toepassing is. De vraag is dan echter, of in dat geval tuchtrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd wegens *gelijk welke* schending van statutaire verplichtingen, of enkel wegens schending van de verplichtingen bedoeld in de artikelen 16 en 17 (betrachten van kiesheid, geheimhouding), de enige verplichtingen die uitdrukkelijk ook rusten op degene die de gemeenschapsdienst heeft verlaten.

Deze vraag is echter louter theoretisch wanneer, zoals in casu, *geen enkele* schending van een statutaire verplichting is bewezen en de administratie dus niet verplicht was, ook maar iets tegen Constantinou te ondernemen.

Ook indien de opmerking in het bestreden besluit, dat tuchtrechtelijke maatregelen tegen gewezen ambtenaren niet mogelijk zijn, onjuist zou zijn, kan dat niet leiden tot ongeldigheid van dat besluit, aangezien het geen essentieel element is van de redengeving waarop het besluit berust.

Ook het derde middel moet mitsdien worden afgewezen.

Kosten

8. Verweerder vordert veroordeling van verzoeker in alle kosten, omdat zijn beroep vexatoir zou zijn.

Verweerder heeft terecht opgemerkt, dat verzoeker opkomt tegen de praktijk van de administratie om freelance-medewerkers aan te trekken ter voorziening in personeeltekorten bij de vertaaldienst. Verzoeker heeft dit punt echter ook ter sprake gebracht om aan te tonen, dat het besluit van de administratie om revisiewerk niet meer aan een free-lancer op te dragen, uitsluitend bedoeld was om een eind te maken aan een niet geheel reguliere of althans ongewenste situatie, en dat een dergelijk besluit dus enkel een interne organisatorische maatregel is en nauwelijks verband houdt met de bijstandsverplichting ten opzichte van de ambtenaar.

Met andere woorden, verzoeker mocht dit punt ter sprake brengen voor zover hij wilde aantonen, dat het antwoord van de administratie niet het juiste antwoord was op zijn verzoek. Dit argument sluit dus logisch aan bij zijn betoog met betrekking tot het middel dat hij ontleent aan schending van artikel 24 van het Statuut.

Anderzijds wil ik erop wijzen, dat ook al ontbreekt in casu het bewijs van de door verzoeker gestelde fysieke agressie door Constantinou, *al evenzeer het formele bewijs ontbreekt dat verzoeker bij zijn voorstelling van zaken heeft gelogen.* Ik geloof dan ook niet, dat men zonder meer kan zeggen dat verzoekers beroep lichtvaardig is. Mij dunkt integendeel, dat men verzoeker akte dient te verlenen van zijn gewettigd belang bij een toetsing van de vraag of de administratie, bij haar onderzoek van het gebeurde en bij de na dat onderzoek getroffen maatregelen, de grenzen heeft overschreden die zij bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid in acht dient te nemen.

Samenvattend meen ik dat, gelet op het bijzondere karakter van de zaak en de blijvende onzekerheid over wat er werkelijk is gebeurd, er geen reden is om aan te nemen dat verzoeker met zijn beroep iets anders in de zin heeft gehad dan een normale wettigheidstoetsing van het optreden van de administratie, en dat mitsdien de algemene regel betreffende de verdeling van de kosten toepassing dient te vinden.

9. Gelet op het voorgaande, concludeer ik tot

— ontvankelijkverklaring van het beroep,

— verwerping van het beroep,

— verwijzing van beide partijen in de eigen kosten.