

Διά ταύτα

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

κρίνει και αποφασίζει:

- 1) Απορρίπτει την προσφυγή.
- 2) Κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe	Everling
Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Bahlmann
			Galmot

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 10 Φεβρουαρίου 1983.

Ο γραμματέας
P. Heim

Ο πρόεδρος
J. Mertens de Wilmars

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ G. FEDERICO MANCINI ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 7 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 1982 ¹

*Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Η υπόθεση επί της οποίας καλείσθε να αποφανθείτε θέτει κυρίως δύο προβλήματα, αμφότερα μεγάλης σημασίας από απόψεως κοινοτικού συνταγματικού δικαίου: πρό-

κειται κατά πρώτο να καθορισθεί ο δικαστικός έλεγχος που το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ασκεί — βάσει αμέσων προσφυγών — επί της δραστηριότητας του Κοινοβουλίου· και έπειτα να καθορισθεί αν και ποια εξουσία διαθέτει το Κοινοβούλιο να αποφασίζει σχετικά με τον τόπο

¹ — Μετάφραση από τα ιταλικά.

εγκαταστάσεως των υπηρεσιών του και διενεργείας των εργασιών του, λαμβανομένων υπόψη των συμφωνιών που έχουν μέχρι σήμερα συναφθεί επί του θέματος μεταξύ των κρατών μελών. Είχατε ήδη την ευκαιρία να ασχοληθείτε, από περιορισμένη και ειδική άποψη, με το δικαστικό έλεγχο των πράξεων του Κοινοβουλίου: ενθυμούμαι την πρόσφατη απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Lord Bruce of Donington κατά Aspreen. Έχω όμως την εντύπωση ότι για πρώτη φορά σας ζητείται να αποφανθείτε κατά τρόπο άμεσο επί του ζητήματος αυτού. Δεν υπάρχουν αντιθέτως προηγούμενα επί του θέματος των συμφωνιών όσον αφορά την έδρα του Κοινοβουλίου.

Μετά την εισαγωγή αυτή, περνά στη σύνοψη έκθεση των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως.

Με ψήφισμα της 7ης Ιουλίου 1981, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έλαβε θέση στο ζήτημα της έδρας εργασίας των κοινοτικών οργάνων και ειδικότερα της δικής του έδρας. Εν αναμονή του καθορισμού ενός ενιαίου τόπου για την άσκηση των δραστηριοτήτων του, αποφάσισε τη λήψη σειράς μέτρων και ειδικότερα:

- α) οι σύνοδοι της ολομέλειας να πραγματοποιούνται στο Στρασβούργο·
- β) οι συνεδριάσεις των επιτροπών και των πολιτικών ομάδων να πραγματοποιούνται γενικά στις Βρυξέλλες·
- γ) τη λήψη κατάλληλων μέτρων ώστε η γραμματεία και οι τεχνικές υπηρεσίες να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των συνόδων της ολομέλειας και των συνεδριάσεων των επιτροπών και των ομάδων.

Με δικόγραφο που κατετέθη στη γραμματεία στις 7 Αυγούστου 1981, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου προσέβαλε το

ανωτέρω ψήφισμα ζητώντας την ακύρωσή του λόγω αναρμοδιότητας και λόγω παραβάσεως ουσιαστικού τύπου. Στο υπόμνημα αντικρούσεως, το Κοινοβούλιο προέβαλε το απαράδεκτο της προσφυγής υπό διάφορες απόψεις και, επικουρικά, το αβάσιμό της.

2. Στις προτάσεις μου θα ασχοληθώ πρώτα με τις πολυάριθμες πλευρές του απαράδεκτου που προέβαλε το καθού. Πρόκειται για ενστάσεις που εγείρουν πάντοτε ή σχεδόν πάντοτε περίπλοκα νομικά ζητήματα. Θα έλθω έπειτα στην εξέταση της ουσίας της διαφοράς, δηλαδή των δύο ελαττωμάτων, της αναρμοδιότητας και της παραβάσεως ουσιαστικού τύπου που προέβαλε το προσφεύγον. Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει προπάντων να αναφερθώ, εξ απόψεως χρόνου και περιεχομένου, στις διάφορες συμφωνίες που είχαν συναφθεί μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τον τόπο των δραστηριοτήτων του Κοινοβουλίου.

3. Αρχίζω αμέσως με την εξέταση των διαδικαστικών πλευρών.

Το καθού προβάλλει το απαράδεκτο της προσφυγής υπό πολλές απόψεις, που για να διευκολύνω την έκθεσή τους θα κατατάξω σε τρεις ομάδες. Οι ενστάσεις της πρώτης ομάδας αναφέρονται στην από δικονομικής απόψεως θέση του προσφεύγοντος, οι ενστάσεις της δεύτερης ομάδας αναφέρονται στα χαρακτηριστικά της προσβαλλομένης πράξεως και οι ενστάσεις της τρίτης ομάδας βασίζονται σε έναν περιορισμό των πράξεων του Κοινοβουλίου που δύνανται να προσβληθούν δι' αμέσου προσφυγής, ο οποίος γίνεται δάσει του άρθρου 38 της συνθήκης ΕΚΑΧ.

Προτίθεμαι να προβώ στην ανάλυση του παραδεκτού της προσφυγής ακολουθώντας την ανωτέρω κατάταξη και αρχίζω με την εξέταση των ενστάσεων που αμφισβητούν την ενεργητική νομιμοποίηση του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου. Η πρώτη

ένσταση του τύπου αυτού βασίζεται στο ότι οι συνθήκες παρέχουν στις κυβερνήσεις των κρατών μελών την εξουσία να καθορίζουν την έδρα των οργάνων. Το άρθρο 77 της συνθήκης ΕΚΑΧ ορίζει ότι «η έδρα των οργάνων της Κοινότητας ορίζεται με κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών μελών»· κατά τρόπο ανάλογο, τα άρθρα 216 της συνθήκης ΕΟΚ και 189 της συνθήκης Ευρατόμ ορίζουν, χρησιμοποιώντας αμφότερα την ίδια διατύπωση, ότι «η έδρα των οργάνων της Κοινότητας ορίζεται με κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών μελών». Κατά την υπέρσπωση του Κοινοβουλίου, αυτό επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβούν σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες για να καταλήξουν σε συμφωνία. Συνεπώς, το γεγονός ότι ένα κράτος, αν και διαθέτει μέσα όπως οι διαπραγματεύσεις και η συμφωνία για τη λύση του προβλήματος της έδρας, καταφεύγει στη δικαστική οδό, συνεπάγεται το απαράδεκτο του αιτήματος. Πρόκειται για ειδική περίπτωση απαραδέκτου που βασίζεται στη θέση και τη συμπεριφορά του προσφεύγοντος. Νομική βάση του απαραδέκτου αυτού είναι ο κανόνας του «estoppel» που ισχύει στο δημόσιο διεθνές δίκαιο και που στην κοινοτική έννομη τάξη επαναλαμβάνεται στα άρθρα 5 της συνθήκης ΕΟΚ.

Νομίζω ότι η ένσταση δεν είναι βάσιμη. Το «estoppel» είναι θεσμός χαρακτηριστικός του «common law» και η λειτουργία του συνίσταται στο να εμποδίζει την ανάπτυξη ορισμένων δραστηριοτήτων ενός υποκειμένου του δικαίου, όπου αυτές έρχονται σε αντίθεση προς το αποτέλεσμα στο οποίο αποδεικνύεται ότι συνέβαλαν οι ενέργειες του εν λόγω υποκειμένου. Το διεθνές δίκαιο χρησιμοποιεί την αρχή αυτή ή ανάλογη αρχή για να αποκλείσει τη δυνατότητα ενός κράτους να διεκδικήσει δικαιώματα απορρέοντα από μη εκτέλεση συμφωνίας, όταν, αν και είχε τη δυνατότητα, δεν κατέβαλε καμία προσπάθεια για την εκτέ-

λεσή της (βλ. την απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου της 20ής Φεβρουαρίου 1969, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Δανίας, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Κάτω Χωρών, Recueil 1969, σ. 26, σημείο 30).

Αλλά ο κανόνας του «estoppel», το πλαίσιο του οποίου είναι αρκετά ασαφές όσον αφορά τις διακρατικές σχέσεις, δεν είναι δυνατό να μεταφερθεί στο κοινοτικό πλαίσιο και συνεπώς δεν είναι εφαρμόσιμος στην υπό εξέταση περίπτωση.

Πρέπει καταρχάς να σημειωθεί ότι το κοινοτικό σύστημα είναι οργανικά διαρθρωμένο και διαθέτει ένα δικαιοδοτικό όργανο για την επίλυση των διαφορών μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των κρατών και των οργάνων. Είναι συνεπώς λογικό, σε μία έννομη τάξη που παρουσιάζει αυτά τα χαρακτηριστικά, τα ενδιαφερόμενα υποκείμενα του δικαίου να καταφεύγουν στη δικαστική οδό για να προστατεύσουν τα συμφέροντά τους. Θα ήταν παράλογο να θεωρηθεί αντίθετη προς την καλή πίστη η προσφυγή στο δικαστή, όταν ακριβώς η ύπαρξη ενός δικαιοδοτικού οργάνου αποτελεί ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της κοινοτικής εννόμου τάξεως. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Αναφέρομαι στην απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971 επί της υποθεσεως 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Raccolta 1971, σ. 263). Στην υπόθεση εκείνη, επρόκειτο — μεταξύ άλλων — για το κατά πόσο η Επιτροπή είχε χάσει το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής «δεδομένου ότι η ίδια ήταν υπεύθυνη για την κατάσταση κατά της οποίας ασκούσε κριτική, λόγω του ότι δεν είχε λάβει εγκαίρως τα αναγκαία μέτρα για την άσκηση των κοινοτικών εξουσιών, υποβάλλοντας στο Συμ-

δούλιο κατάλληλες προτάσεις» (βλ. ανωτ., σκέψη αριθ. 62). Το δικαστήριο αναφερόμενο στην «οργανική διάρθρωση της Κοινότητας», εδέχθη ότι «το παραδεκτό της προσφυγής δεν είναι δυνατό να εξαρτάται από προηγούμενες παραλείψεις ή πλάνες στις οποίες είχε περιπέσει η προσφεύγουσα» (βλ. ανωτ., σκέψη, αριθ. 63).

καλή τη πίστει όσον αφορά τη μέλλουσα συμφωνία.

Δεν νομίζω επίσης ότι ο κανόνας του «estoppel» δύναται να συναχθεί από το άρθρο 5 της συνθήκης ΕΟΚ. Η διάταξη αυτή, από την άποψη που μας ενδιαφέρει εν προκειμένω, περιορίζεται να ορίσει ότι: «Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη ... συνθήκη, ... διευκολύνουν ... (την Κοινότητα) στην εκτέλεση της αποστολής της». Στην προκειμένη υπόθεση, τα κράτη δεν κατέληξαν σε οριστική συμφωνία σχετικά με τον τόπο της έδρας του Κοινοβουλίου· αυτό όμως δεν σημαίνει μη εκπλήρωση *υποχρέωσης την οποία υπέχουν εκ της συνθήκης*, για τον απλό λόγο ότι τέτοια υποχρέωση δεν υφίσταται. Τα άρθρα 77 ΕΚΑΧ, 216 ΕΟΚ και 189 Ευρατόμ δεν υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να συνάψουν συμφωνία περί της έδρας, αλλά περιορίζονται στο να τους χορηγήσουν τέτοια αρμοδιότητα· υπό την προϋπόθεση φυσικά, η παράλειψή τους ή η κακή άσκηση να μην προκαλούν παράλυση των οργάνων. Αυτό συνάγεται από το γράμμα των ανωτέρω διατάξεων και από την αρχή ότι, σύμφωνα με τους βασικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου, τα «*pacta de contrahendo*» δημιουργούν το πολύ-πολύ την υποχρέωση διεξαγωγής διαπραγματεύσεων

Μία τέτοια περίπτωση, παραδείγματος χάριν, προβλέπεται στο άρθρο 220 της συνθήκης ΕΟΚ, που ορίζει ότι: «τα κράτη μέλη, εφόσον είναι αναγκαίο, διεξάγουν μεταξύ τους διαπραγματεύσεις, για να εξασφαλίσουν προς όφελος των υπηκόων τους: — την προστασία των προσώπων, καθώς και την απόλαυση και την προστασία των δικαιωμάτων υπό τους όρους που αναγνωρίζει κάθε κράτος στους υπηκόους του, — την κατάργηση της διπλής φορολογίας ..., — την αμοιβαία αναγνώριση των εταιρειών ..., — την απλούστευση των διατυπώσεων για την αμοιβαία αναγνώριση και εκτέλεση δικαστικών και διαιτητικών αποφάσεων». Ας σημειωθεί ότι η διάταξη αυτή, θέλοντας να τονίσει την υποχρέωση διεξαγωγής διαπραγματεύσεων των κρατών μελών, χρησιμοποιεί μία διατύπωση («διεξάγουν ... διαπραγματεύσεις») αρκετά ακριβέστερη από εκείνη («η έδρα ... ορίζεται με κοινή συμφωνία ...») που χρησιμοποιείται στα άρθρα 77 ΕΚΑΧ, 216 ΕΟΚ και 189 Ευρατόμ· επί πλέον δεικνύει, τουλάχιστον σε γενικές γραμμές, το περιεχόμενο των μελλουσών συμφωνιών. Συνεπώς, αν από τις διατάξεις της συνθήκης που αφορούν την έδρα των οργάνων δεν είναι δυνατό να συναχθεί σαφώς ούτε η υποχρέωση διεξαγωγής διαπραγματεύσεων, νομίζω ότι είναι δύσκολο να υποστηριχθεί ότι στην προκειμένη περίπτωση τα κράτη μέλη παρέδρυσαν από την άποψη αυτή το άρθρο 5 της συνθήκης, ή ότι η αδράνειά τους έθεσε σε κίνδυνο τη λειτουργία των οργάνων. Στην πραγματικότητα, είναι αναμφισβήτητο ότι τα κράτη μέλη αντιμετώπισαν πολλές φορές το πρόβλημα της έδρας του Κοινοβουλίου, συνάπτοντας συμφωνίες, στο περιεχόμενο και τη νομική αξία των οποίων θα αναφερθώ κατά την εξέταση της ουσίας της διαφοράς.

Το άρθρο 5 επί πλέον δημιουργεί στα κράτη μέλη την υποχρέωση να *δευκολύουν* την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της. Αλλά και ως προς το σημείο αυτό δεν βλέπω πώς είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι τα κράτη δεν εξεπλήρωσαν την υποχρέωσή τους διότι δεν συνήψαν οριστική συμφωνία όσον αφορά την έδρα του Κοινοβουλίου. Μέσα στα όριά τους, οι συμφωνίες για τις οποίες μίλησα ανωτέρω αποδεικνύουν ότι τα κράτη έμειναν πιστά στην υποχρέωση αυτή

κρατών. Επαναλαμβάνω, κυριαρχία: πώς είναι δυνατό να μην αναγνωρισθεί σε κάθε κράτος μέλος η δυνατότητα να κινηθεί ατομικά για την προάσπιση των προνομιών του; ούτε είναι δυνατό να συναχθούν διαφορετικά συμπεράσματα από το ότι η επιλογή της έδρας απαιτεί τη συνδρομή της βουλήσεως όλων των κρατών: διότι άλλο είναι το πλαίσιο στο οποίο ασκείται αυτή η αποκλειστική αρμοδιότητα — πλαίσιο που απαιτεί την εν λόγω συνδρομή — και άλλη η δυνατότητα για κάθε κράτος μέλος να κινηθεί «*uti singulus*» κατά της ενδεχομένης παραβιάσεως της αρμοδιότητός του.

4. Η δεύτερη ένσταση αναφέρεται επίσης στην από δικονομικής απόψεως θέση του προσφεύγοντος, αλλά δασίζεται σε διαφορετικό λόγο: προβάλλει ότι τα διάφορα κράτη μέλη δεν μπορούν να προσβάλουν «*uti singuli*» τις κοινοτικές πράξεις που προσβάλλουν το δικαίωμα, που έχει απονεμηθεί σε αυτά από πρωτογενείς πηγές του δικαίου, να αποφασίζουν περί της έδρας των οργάνων. Η δυνατότητα προσβολής πράξεων με παρόμοιο περιεχόμενο ανήκει δηλαδή από κοινού σε όλα τα κράτη, ώστε μόνο από κοινού αυτά μπορούν να την ασκήσουν. Στην προκειμένη περίπτωση, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου είναι το μόνο κράτος που άσκησε προσφυγή· άρα, η προσφυγή πρέπει να θεωρηθεί απαράδεκτη λόγω ελλείψεως ενεργητικής νομιμοποίησής.

Τα δύο πλαίσια στα οποία εκτυλίσσεται το ζήτημα που περιέγραψα δεν πρέπει να συγχέονται: με διάφορη συλλογιστική θα καταλήγαμε σε εσφαλμένο συμπέρασμα: η άρνηση ενός μόνου κράτους να συμμετάσχει σε κοινή ενέργεια θα εμπόδιζε όλα τα άλλα να επιδιώξουν, στο δικαστικό πεδίο, την προάσπιση του ειδικού συμφέροντός τους να ρυθμισθεί το πρόβλημα της έδρας ακόμη και με τη συνδρομή της βουλής τους. Είναι λοιπόν δυνατό να συναχθεί ότι επί του θέματος κάθε κράτος μέλος είναι φορέας ιδίου ουσιαστικού συμφέροντος που αναγνωρίζεται από τις ήδη εκτεθείσες παράλληλες διατάξεις των τριών συνθηκών και ότι συνεπώς διαθέτει ασυζητητί την «*legitimitas ad causam*» όταν κινείται για την προστασία του συμφέροντός του.

Δεν μπορώ να συμπερισθώ μια τέτοια θέση. Υπογράμμισα ήδη ότι οι τρεις συνθήκες, με ομοιόμορφη διαδικασία, παρέχουν στα κράτη μέλη την εξουσία να ορίζουν την έδρα των οργάνων. Το κύριο χαρακτηριστικό της ρυθμίσεως αυτής έγκειται στο γεγονός ότι στο ιδιαίτερο αυτό ζήτημα — συνταγματικού χαρακτήρα, εφόσον συνδέεται με τη λειτουργία των οργάνων — τα κοινοτικά όργανα στερούνται ρητά τέτοιας αρμοδιότητας, η οποία παραμένει στην κυριαρχία των

Στην υπό εξέταση περίπτωση, το Λουξεμβούργο δεν ισχυρίζεται μόνον ότι το ψήφισμα του Κοινοβουλίου θαρνύεται με αναρμοδιότητα γιατί έρχεται σε αντίθεση με κανόνες των συνθηκών που απονέμουν στα κράτη μέλη την εξουσία λήψεως αποφάσεων όσον αφορά την έδρα των οργάνων· ισχυρίζεται επίσης ότι το ψήφισμα αυτό, όσον αφορά το ειδικό περιεχόμενό του, έρχεται σε αντίθεση με τις συμφωνίες που έχουν συναφθεί μέχρι τώρα μεταξύ των

κρατών όσον αφορά τους προσωρινούς τόπους εργασίας του Κοινοβουλίου. Όπως θα δείτε καλύτερα στη συνέχεια, η ουσία της διαφοράς συνίσταται ουσιαστικά στο κατά πόσο η απόφαση του Κοινοβουλίου εντάσσεται στο πλαίσιο των συμφωνιών που ήδη έχουν συναφθεί μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την έδρα, χωρίς να τις τροποποιεί από οποιαδήποτε άποψη, οπότε πρέπει να γίνει λόγος για πράξη εσωτερικής οργανώσεως, ή υπερβαίνει ή αντιβαίνει προς αυτό το κανονιστικό πλαίσιο, οπότε αυτή δαρύνεται με αναρμοδιότητα. Οι συμφωνίες που έχουν μέχρι σήμερα συναφθεί σχετικά με την έδρα του Κοινοβουλίου αφορούν ιδιαίτερα το Λουξεμβούργο. Αρκεί η αναφορά στην «απόφαση των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών περί της προσωρινής εγκαταστάσεως ορισμένων οργάνων και ορισμένων υπηρεσιών των Κοινοτήτων» της 8ης Απριλίου 1965: όπως διευκρινίζεται στη μοναδική αιτιολογική σκέψη της, η απόφαση αποσκοπεί στο «να ρυθμισθούν ορισμένα ιδιαίτερα προβλήματα του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου» και υπό το πρίσμα αυτό, ορίζει στο άρθρο 4 ότι «η γενική γραμματεία της Συνελεύσεως και οι υπηρεσίες της παραμένουν στο Λουξεμβούργο». Αυτό σημαίνει ότι το συμφέρον του Λουξεμβούργου να προσβάλει το ψήφισμα του Κοινοβουλίου έχει εν προκειμένω ιδιαίτερο περιεχόμενο και δεν είναι συνεπώς δυνατό να εξομοιωθεί προς το συμφέρον των άλλων κρατών μελών.

κυβερνήσεων, αλλά έχουν από κοινού ενιαίο και αδιαίρετο συμφέρον. Συνεπώς, δεν έχουν «uti singuli» τη δυνατότητα να προβάλλουν το συμφέρον αυτό ενώπιον του δικαστού. Ανασκεύασα ήδη τη θέση ότι τα κράτη μέλη έχουν ενιαίο συμφέρον. Αλλά ως υποθέσουμε ότι είναι ακριβές. Και πάλι, δεν θα ήταν δυνατό να απαγορευθεί στο κάθε κράτος να επιδιώξει δια της δικαστικής οδού την υπεράσπιση της θέσεώς του. Γιατί αποτελεί γενικά αναγνωρισμένη αρχή ότι οι συνδικαιούχοι μπορούν να κινούνται και ατομικά: για να παραθέσω παραδείγματα από το ιδιωτικό δίκαιο, αναφέρομαι στην κατάσταση των αλληλεγγών οφειλετών και των συγκυρίων. Αφετέρου, η αρχή αυτή ανταποκρίνεται στη στοιχειώδη ανάγκη να εξασφαλισθεί εν πάση περιπτώσει η υπεράσπιση υπό τη μορφή της προσφυγής στο δικαστήριο: αν πράγματι γινόταν δεκτή η ιδέα ότι σε μία περίπτωση όπως η προκειμένη η δικαστική προσφυγή μπορεί να γίνει μόνον από κοινού, από όλους τους συγκατόχους του προσβληθέντος δικαιώματος, θα καθίστατο προβληματική ή ακόμη και αδύνατη η συγκεκριμένη και έγκαιρη άσκηση της.

Αυτό αμφισβητείται από την υπεράσπιση του Κοινοβουλίου. Αυτή υποστηρίζει ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν το καθένα αυτόνομο συμφέρον για τη ρύθμιση του ζητήματος της έδρας μέσω συμφωνίας μεταξύ των

5. Στο ίδιο πλαίσιο ιδεών, το Κοινοβούλιο προβάλλει ένα τρίτο επιχείρημα. Ας δεχθούμε, λέγει, ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να προσφύγει στο δικαστήριο «uti singulus» αν και είναι μόνον συγκατόχος του ατομικού δικαιώματος που επικαλείται: για να μπορέσει να αποφανθεί ο δικαστής, είναι εν πάση περιπτώσει απαραίτητο να κληθούν στη δίκη όλοι οι άλλοι συνδικαιούχοι. Πρόκειται δηλαδή για περίπτωση αναγκαστικής ομοδικίας που συνάγεται από τη φύση της επιδίκου σχέσεως. Αλλά, συνεχίζει η υπεράσπιση του Κοινοβουλίου,

οι κανόνες που διέπουν τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου δεν προβλέπουν την παρέμβαση «*iussu iudicis*» αλλά μόνο την εκούσια παρέμβαση, και μάλιστα, όπως θα δούμε, με ορισμένους περιορισμούς. Δεν υφίσταται συνεπώς το τεχνικό μέσο για να υπάρξει κατ' αντιμωλία διαδικασία. Συνεπεία του κενού αυτού, όσες φορές η επίδικη σχέση συνελάγεται αναγκαστική ομοδικία και στο δικαστήριο δεν παρίστανται όλα τα υποκείμενα της σχέσεως, ο δικαστής αδυνατεί να εκδώσει απόφαση ικανή να ικανοποιήσει το αίτημα του προσφεύγοντος. Είναι προφανές λοιπόν το συμπέρασμα που συνάγεται για την προκειμένη περίπτωση: το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν δύναται να ασκήσει προσφυγή.

Το επιχείρημα αυτό δεν είναι πιο πειστικό από τα προηγούμενα και όχι μόνο διότι εκκινεί από την εσφαλμένη προϋπόθεση ότι εν προκειμένω κάθε κράτος μέλος δεν είναι φορέας αυτονόμου δικαιώματος. Έχει ένα άλλο και ειδικότερο αδύνατο σημείο: από το νομικό σύστημα της παρεμβάσεως δεν είναι δυνατό να συναχθούν οι συνέπειες που η υπεράσπιση του Κοινοβουλίου προβάλλει ως αναγκαίες και λογικές.

Αρχίζω με την παρατήρηση ότι για να υπάρχει αναγκαστική ομοδικία πρέπει να συντρέχουν δύο προϋποθέσεις: στην επίδικη σχέση να συμμετέχουν περισσότερα υποκείμενα και η απόφαση που εκδίδεται για ένα μόνο ή μέρος αυτών να είναι «*inutiliter data*». Εν προκειμένω, δεν είναι δυνατό να υπάρξει αμφιβολία ότι αν το Δικαστήριο έκανε δεκτό το αίτημα του Λουξεμβούργου, η απόφαση θα ήταν «*utiliter data*»: θα παρέλυε πράγματι την πρωτοβουλία του Κοινοβουλίου και θα προσέφερε με τον τρόπο αυτό προστασία στα συμφέροντα

του προσφεύγοντος κράτους. Δεν θεωρώ συνεπώς ακριβές να γίνει λόγος στην προκειμένη περίπτωση για αναγκαστική ομοδικία. Επομένως είναι άνευ σημασίας αν υφίσταται ή όχι στο κοινοτικό δικονομικό σύστημα η έννοια της παρεμβάσεως «*iussu iudicis*». Περιορίζομαι σχετικώς να αναφέρω την απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1969 επί της υποθέσεως 12/69, *Wonnerth* κατά Επιτροπής, *Raccolta* 1969, σ. 577: το Δικαστήριο έκρινε ότι τέτοια παρέμβαση «δεν προβλέπεται από τον κανονισμό διαδικασίας».

Η θέση των συνδικαιούχων που δεν άσκησαν προσφυγή, προστατεύεται αντιθέτως, όσον αφορά τη διαδικασία που εκινήθη από τον ασκήσαντα την προσφυγή, με τους θεσμούς της εκουσίας παρεμβάσεως και τριτανακοπής. Υπενθυμίζω ότι σύμφωνα με τον ισχύοντα κανονισμό, η ύπαρξη εκκρεμοδικίας γνωστοποιείται με δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων μιας «ανακοινώσεως που περιέχει την ημερομηνία εγγραφής του εισαγωγικού δικογράφου της δίκης, το ονοματεπώνυμο και την κατοικία των διαδίκων, το αντικείμενο της διαφοράς και τα αιτήματα του δικογράφου, καθώς και μνεία των ισχυρισμών και των ουσιαστών επιχειρημάτων, των οποίων γίνεται επίκληση» (βλ. άρθρο 16, παράγραφος 6). Όλοι οι ενδιαφερόμενοι είναι έτσι σε θέση να εκτιμήσουν, εν γνώσει των ουσιαστών στοιχείων, κατά πόσο είναι πρόσφορο ή όχι να παρέμβουν στη δίκη.

Είναι αληθές ότι η υπεράσπιση του Κοινοβουλίου παρατηρεί σχετικώς ότι οι ισχύοντες δικονομικοί κανόνες αναγνωρίζουν μόνον την πρόσθετη παρέμβαση· ενώ, εν προκειμένω, τα άλλα κράτη θά μπορούσαν να παρέμβουν επίσης προς υποστήριξη θέσεων που είναι διαφορετικές από τις

θέσεις του προσφεύγοντος και δεν-συμπίπτουν κατ' ανάγκη με εκείνες του καθού. Υπό την άποψη αυτή συνεπώς, η προστασία που παρέχεται από το σύστημα στους συγκατόχους του δικαιώματος που προβλήθηκε από ένα μόνον από αυτούς είναι σχετικώς ασθενής: αν δεν υπάρχει σύγκλιση μεταξύ των θέσεων του προσφεύγοντος και εκείνων που οι συνδικαιούχοι επιθυμούν να προβάλουν ενώπιον του δικαστηρίου, το μόνο μέσον που του προσφέρεται είναι η τριτανακοπή. Τα ανωτέρω είναι δυνατό να συναχθούν για το θεσμό της παρεμβάσεως δάσει των κανόνων που αναφέρονται σε αυτή στα τρία πρωτόκολλα περί του οργανισμού του δικαστηρίου. Το άρθρο 34 του οργανισμού του δικαστηρίου της ΕΚΑΧ προβλέπει στο δεύτερο εδάφιο ότι «η παρέμβαση δύναται να έχει ως αντικείμενο μόνο την υποστήριξη των αιτημάτων του ενός των διαδίκων ή την απόρριψή τους». Παράλληλα, τα άρθρα 37, τρίτο εδάφιο, του πρωτοκόλλου ΕΟΚ και 38, τρίτο εδάφιο, του πρωτοκόλλου Ευρατόμ ορίζουν με την ίδια διατύπωση ότι «η παρέμβαση έχει ως αντικείμενο (μόνο) την υποστήριξη των αιτημάτων του ενός των διαδίκων». Η χρήση του επιρρήματος «μόνο» στις τρεις διατάξεις νομίζω ότι αποτελεί εμπόδιο που δύσκολα μπορεί να υπερβεί όποιος επιθυμεί να υποστηρίξει ότι είναι δεκτές μορφές παρεμβάσεως διαφορετικές από την καθαρά πρόσθετη παρέμβαση.

Είναι ορθή συνεπώς η παρατήρηση ότι η προστασία των υποκειμένων που δεν δύνανται να παρέμβουν κατα τρόπο αυτόνομο είναι ασθενής και ανεπαρκής. Αλλά από το σημείο αυτό μέχρι της θέσεως ότι ο συνδικαιούχος δεν μπορεί να ασκήσει προσφυγή «*uti singulus*», η απόσταση είναι μεγάλη και κατά την άποψή μου δεν μπορεί να καλυφθεί. Και στις δύο περιπτώσεις, υπάρχει ο κίνδυνος να υποστεί βλάβη το δικαίωμα της υπερασπίσεως: πάντως, μεταξύ του ενός και του άλλου κινδύνου —

της δυνατότητας μόνον από κοινού προσφυγής στο δικαστήριο (δηλαδή μαζί με όλους τους άλλους συνδικαιούχους) και της μειωμένης δυνατότητας παρεμβάσεως στη δίκη, που αντισταθμίζεται κατά τα λοιπά από τη δυνατότητα ασκήσεως εκ των υστέρων τριτανακοπής — πολύ σοβαρότερο θεωρώ τον πρώτο. Εφόσον έτσι έχουν τα πράγματα, θεωρώ ορθό να προτιμηθεί εκείνη η ερμηνεία του συστήματος η οποία εξασφαλίζει πληρέστερη προστασία, ή αν προτιμάτε, λιγότερο ατελή, για όλα τα συμφέροντα που διακυβεύονται. Επομένως, ακόμη και αν γινόταν δεκτή η θέση του Κοινοβουλίου που βασίζεται στην ιδέα ότι εν προκειμένω το αμφισβητούμενο δικαίωμα είναι ενιαίο και αδιαίρετο, πρέπει να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι κάθε κράτος μπορεί να ασκήσει προσφυγή «*uti singulus*».· εννοείται ότι οι λοιποί συνενδιαφερόμενοι δύνανται να παρέμβουν τουλάχιστον προσθέτως στη δίκη, ή ενδεχομένως να ασκήσουν τριτανακοπή.

6. Η υπεράσπιση του Κοινοβουλίου προβάλλει εν συνεχεία ένσταση ελλείψεως νομιμοποιήσεως και υπό άλλη άποψη. Ισχυρίζεται ότι το Λουξεμβούργο δεν είχε τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής για την προάσπιση των συμφερόντων του εργαζομένου στο Κοινοβούλιο προσωπικού και ότι συνεπώς η προσφυγή είναι απαράδεκτη. Αυτή η — επιτρέψτε μου να πω κάπως παράξενη — ένσταση εκκινεί από το γεγονός ότι το προσφεύγον, κατά την προσβολή του ψηφίσματος του Κοινοβουλίου, το χαρακτήρισε μεταξύ άλλων ως παραβλάπτον τα συμφέροντα των υπαλλήλων του οργάνου αυτού. Όπως είναι προφανές, η θέση του καθού στερείται οποιουδήποτε ερείσματος. Είναι γεγονός ότι το Λουξεμβούργο ουδέποτε ισχυρίσθηκε ότι ενεργεί ως φορέας συμφερόντων τρίτων: αντίθετα, εδήλωσε πάντοτε ότι ενεργεί ασκώντας υποκειμενικό δικαίωμα, όπως συνάγεται σαφώς από

ό, τι ανέφερα προ ολίγου όσον αφορά την ενεργητική νομιμοποίηση. Παραλέμω συνεπώς στους σχετικούς ισχυρισμούς.

7. Περνώ τώρα στην εξέταση των ενστάσεων απαραδέκτου που βασίζονται στα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει η κοινοτική πράξη ώστε να είναι προσδλητή. Πρόκειται για την ένσταση που βασίζεται στον υποτιθέμενο δεδαιωτικό χαρακτήρα του ψηφίσματος και για εκείνη που βασίζεται στην υποτιθέμενη απλώς εσωτερική ισχύ του.

Η πρώτη είναι δυνατό να συνοψισθεί ευχερώς. Η υπεράσπιση του Κοινοβουλίου υποστηρίζει ότι η πράξη της 7ης Ιουλίου 1981 περιορίζεται να επιδεδαιώσει τις αποφάσεις που είχαν ληφθεί όσον αφορά την έδρα εργασίας με το ψήφισμα της 13ης Μαρτίου 1981: επομένως δεν είναι αυτόνομο προσδλητή διότι είναι μόνο δεδαιωτική, ενώ η άλλη, εκείνη της 13ης Μαρτίου, δεν προσδλήθηκε εμπροθέσμως. Υπενθυμίζω σχετικά ότι η προσφυγή κατά των πράξεων του Κοινοβουλίου πρέπει να κατατεθεί «εντός μηνός από τη δημοσίευση της πράξεως της Συνελεύσεως» (βλ. άρθρο 38, δεύτερο εδάφιο, της συνθήκης ΕΚΑΧ). Η πράξη της 13ης Μαρτίου δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της 6ης Απριλίου (ΕΕ C 77, σ. 70) και η προσφυγή κατέβηκε στη γραμματεία μόνο στις 7 Αυγούστου. Συνεπώς, και αν ακόμη, βάσει της γνωστής αρχής «magis valeat quam pereat» η προσφυγή αναφερόταν στην πρώτη από τις δύο πράξεις, αναγνωρίζοντας μόνο σ' αυτή το χαρακτήρα δλαπτικής και προσδλητής πράξεως, η προσφυγή θα ήταν εκπρόθεσμη διότι παρήλθαν περισσότεροι από τέσσερις μήνες μεταξύ της δημοσίευσής της πράξεως και της κατάθεσής της προσφυγής.

Δεν είναι δυνατό να συμμερισθούμε την άποψη αυτή. Είναι δέδαια αληθές ότι

σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι δεδαιωτικές πράξεις δεν είναι αυτόνομα προσδλητές (βλ. παραδείγματος χάριν, την απόφαση της 22. 3. 1961 επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων 42 και 49/59, Raccolta 1961, σ. 101)· αλλά είναι επίσης δέδαιο ότι το ψήφισμα της 7ης Ιουλίου δεν περιορίζεται να επιδεδαιώσει εκείνο της 13ης Μαρτίου. Την τελευταία αυτή ημερομηνία, το Κοινοδούλιο, κάνοντας δεκτή μία πρόταση του προεδρείου, καθόρισε τις ημερομηνίες και τους τόπους των συνόδων για όλο το 1981 και συγκεκριμένα για το χρονικό διάστημα από 23 Μαρτίου μέχρι 18 Δεκεμβρίου, αποφασίζοντας ότι κατά την περίοδο αυτή θα συνέλθουν εννέα σύνοδοι, πάντοτε στο Στρασδούργο (από 23 μέχρι 26 Μαρτίου, από 6 μέχρι 10 Απριλίου, από 4 μέχρι 8 Μαΐου, από 15 μέχρι 19 Ιουνίου, από 6 μέχρι 10 Ιουλίου, από 14 μέχρι 18 Σεπτεμβρίου από 12 μέχρι 16 Οκτωδρίου, από 16 μέχρι 20 Νοεμβρίου και από 14 μέχρι 18 Δεκεμβρίου). Είναι εύκολο να διαπιστωθεί ότι το ψήφισμα αυτό έχει περιορισμένη έκταση εφαρμογής, υπό την έννοια ότι αναφέρεται μόνον στην οργάνωση των εργασιών της συνόδου της ολομέλειας για το τρέχον έτος. Δεν περιλαμβάνει καμία διάταξη γενικού χαρακτήρα όσον αφορά τον τρόπο διενέργειας των εργασιών της συνόδου κατά τα επόμενα έτη· δεν εξετάζει, ούτε καταρχήν ούτε περιορισμένα, για το 1981, τον τόπο συνεδριάσεως των επιτροπών και των πολιτικών ομάδων· δεν προβλέπει τέλος κανένα μέτρο όσον αφορά τις δραστηριότητες της γραμματείας και των τεχνικών υπηρεσιών.

Διαφορετικό περιεχόμενο έχει η ακόλουθη πράξη της 7ης Ιουλίου. Όπως είναι γνωστό, το Κοινοδούλιο αποφασίζει σε αυτή ότι οι σύνοδοι της ολομέλειας θα συνέρχονται στο Στρασδούργο, χωρίς να θέτει χρονικά όρια και χωρίς να αναφέρεται στο χρονοδιάγραμμα των εργασιών μιας ορισμένης περιόδου. Λαμβάνει επί πλέον δύο αποφάσεις σχετικά με ζητήματα που δεν περιλαμβάνονταν στην προηγούμενη πράξη· αποφασίζεται ότι οι συνεδριάσεις των επι-

τροπών και των πολιτικών ομάδων πραγματοποιούνται γενικά στις Βρυξέλλες και λαμβάνονται μέτρα για τη λειτουργία της γραμματείας και των τεχνικών υπηρεσιών. Μπορεί λοιπόν να αποκλεισθεί με βεβαιότητα ότι τα δύο ψηφίσματα έχουν περιεχόμενο που συμπίπτει έστω και εν μέρει. Επομένως, η προβληθείσα πάροδος της αποκλειστικής προθεσμίας δεν ευσταθεί.

Προσθέτω ότι η νομολογία του Δικαστηρίου έρχεται σε πλήρωση αυτής της λύσεως. Στην απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971 επί της υποθέσεως 22/70 την οποία ήδη ανέφερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι ένα ψήφισμα του Συμβουλίου δεν ήταν δυνατό να θεωρηθεί «ως απλή επιβεβαίωση προηγούμενων ψηφισμάτων» (στην οποία περίπτωση η προσφυγή θα ήταν εκπρόθεσμη), επειδή ένας κανονισμός που είχε εν τω μεταξύ θεσπισθεί από το Συμβούλιο είχε τροποποιήσει ριζικά τη ρύθμιση του ζητήματος (βλ. ανωτ., σκέψη αριθ. 66). Επρόκειτο στην περίπτωση εκείνη για την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινοτήτος και κρατών μελών όσον αφορά τις διαπραγματεύσεις επί των μεταφορών.

8. Αλλά η υπεράσπιση του Κοινοβουλίου αμφισβητεί το παραδεκτό της προσφυγής και υπό μία άλλη άποψη: ισχυρίζεται ότι η προσβληθείσα πράξη παράγει αποτελέσματα που έχουν επίπτωση μόνο στη διοικητική σφαίρα του εν λόγω οργάνου και ο χαρακτήρας αυτός την καθιστά μη προσβλητή.

Η επικαλούμενη αρχή είναι ορθή. Οι πράξεις ενός οργάνου που παράγουν νομικές συνέπειες μόνο εντός του οργάνου δεν είναι προσβλητές. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε πολλές φορές κατ' αυτή την έννοια. Υπενθυμίζω την απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1960 επί των συνεκδικα-

σθεισών υποθέσεων 16, 17 και 18/59, Geitling κ.ά. κατά Ανωτάτης Αρχής (Raccolta 1960, σ. 43, ιδίως σ. 62). Στην απόφαση αυτή αποκλείεται η δυνατότητα προσβολής της προσβληθείσης πράξεως διότι, εφόσον στερείται υποχρεωτικής ισχύος για τους αποδέκτες της και δεν μπορεί να δεσμεύσει την Ανωτάτη αρχή όσον αφορά τη μέλ- λουσα εκπλήρωση των υποχρεώσεών της, δεν είναι δυνατό οι προσφεύγοντες να υπέστησαν δόλαθη. Η απόφαση αναφέρει επίσης ότι η πράξη «δεν περιέχει κανένα κανόνα ικανό να παραγάγει οποιοδήποτε νομικό αποτέλεσμα ... εφόσον πρόκειται για απλό εσωτερικό μέτρο». Αν λοιπόν η υπό εξέταση πράξη εντάσσεται στην κατηγορία των καθαρά εσωτερικών πράξεων, τότε θα πρέπει να γίνει δεκτή η ύπαρξη απαραδέκτου.

Επ' αυτού πάντως μπορούν να υπάρξουν αμφιβολίες. Εξεταζόμενη από την άποψη του σκοπού της, η προσβληθείσα πράξη υπάγεται σε εκείνες που αποκαλούνται πράξεις εσωτερικής οργάνωσης, με τις οποίες κάθε υπηρεσία ρυθμίζει την εσωτερική δομή της και τη δραστηριότητά της. Προς στιγμή δεν εξετάζω αν η πράξη παραμένει στο πλαίσιο των εξουσιών εσωτερικής οργάνωσης του καθού ή αν τις υπερβαίνει, οπότε συντρέχει περίπτωση αναρμοδιότητας. Περιορίζομαι στην εξέταση μιας άλλης πλευράς. Αποτελεί τον κανόνα ότι οι πράξεις εσωτερικής οργάνωσης παράγουν μόνον εσωτερικά αποτελέσματα, δηλαδή αποτελέσματα που υπάγονται στη διοικητική σφαίρα του οργάνου από το οποίο οι πράξεις προέρχονται. Όπως είναι σύνηθες, πάντως, ο κανόνας έχει εξαιρέσεις. Είναι συνεπώς δυνατό και στην πραγματικότητα όχι σπάνιο να απορρέουν από τις πράξεις και εξωτερικά αποτελέσματα, με κίνδυνο να θίγονται τα συμφέροντα άλλων υποκειμένων. Ένα παράδειγμα τέτοιας πράξεως με εσωτερική και εξωτερική ισχύ παρέχει η προδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου, της 15ης Σεπτεμβρίου 1981, επί της υποθέσεως 208/80, Lord Bruce of Donington κατά Aspden (Συλλογή 1981, σ. 2205). Το ζήτημα ήταν κατά πόσο οι εθνικές αρχές δεσμεύονται από την απόφαση του Κοινοβουλίου,

που είχε λάβει στο πλαίσιο των μέτρων εσωτερικής οργανώσεως, να καταβάλει στα μέλη του κατ' αποκοπή τα έξοδα ταξιδιού και διαμονής. Το Δικαστήριο απεφάνθη καταφατικά, αρνούμενο στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιβάλουν φορολογικές επιβαρύνσεις στα τυχόν προνόμια που απολαμβάνουν τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου λόγω της αποστολής τους (βλ. σκέψεις αριθ. 17 μέχρι 22). 'Αν εφαρμοσθεί η αρχή αυτή στην προκειμένη περίπτωση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η υπό εξέταση πράξη, αν και αποσκοπεί στην εσωτερική οργάνωση του οργάνου, *θα μπορούσε* να παραγάγει εξωτερικά αποτελέσματα ικανά να επιφέρουν βλάβη σε άλλα υποκείμενα και συνεπώς και στα κράτη μέλη. Αυτό νομίζω αρκεί για να θεωρηθεί αβάσιμη η υπό εξέταση ένσταση.

Μετά τα όσα εξετάστηκαν, δεν θεωρώ ότι πρέπει να εξετασθεί η πραγματική φύση της προσβληθείσας πράξεως, για να κριθεί αν αυτή παράγει τα αποτελέσματά της μόνον εντός του οργάνου ή τα αναπτύσσει και εκτός του οργάνου. Η εξέταση αυτή συνδέεται πράγματι στενά με την εξέταση όσον αφορά την υποτιθέμενη αναρμοδιότητα με την οποία δαρύνεται η πράξη. Πρόκειται για τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Αλλά αυτό αναφέρεται κατά βάση στην ουσία της υποθέσεως και συνεπώς παραπέμπω στην εξέταση της υποθέσεως κατ' ουσία.

9. Άλλο, πάντως, είναι το κύριο επιχείρημα βάσει του οποίου η υπεράσπιση του καθού προβάλλει ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής επικαλούμενη τη φύση της προσβληθείσας πράξεως. Το επιχείρημα βασίζεται σε ένα αναμφισβήτητο στοιχείο: η πράξη της 7ης Ιουλίου 1981 — λέγει η υπεράσπιση — αφορά την οργάνωση των εργασιών της Συνελεύσεως και συνεπώς αναφέρεται κατά τρόπο ενιαίο στις δραστηριότητες της Συνελεύσεως, χωρίς να διακρίνει μεταξύ των διαφορών

αρμοδιοτήτων που της απονέμει κάθε μία από τις τρεις συνθήκες. Επομένως, προστίθεται, μία πράξη που έχει τα χαρακτηριστικά αυτά δεν μπορεί να υπαχθεί στην έννοια της «πράξεως της Συνελεύσεως» του άρθρου 38 της συνθήκης ΕΚΑΧ. Δεν είναι συνεπώς προσβλητή. Το επιχείρημα βασίζεται αφενός στη διαπίστωση ότι ούτε η συνθήκη ΕΟΚ ούτε η συνθήκη Ευρατόμ προβλέπουν, τουλάχιστον ρητά, την προσβολή των πράξεων του Κοινοβουλίου, και, αφετέρου, στην ιδέα ότι το άρθρο 38 της συνθήκης ΕΚΑΧ προβλέπει μόνο τη δυνατότητα προσβολής των πράξεων που αναφέρονται σε θέματα υπαγόμενα στο πεδίο εφαρμογής της συνθήκης ΕΚΑΧ. Βάσει της ιδέας αυτής, θά έπρεπε προφανώς να αποκλεισθεί και η δυνατότητα προσβολής των πράξεων που αναφέρονται σε θέματα κοινά στις τρεις συνθήκες, όπως παραδείγματος χάριν εκείνων που αφορούν την οργάνωση και τη λειτουργία των οργάνων.

Για ένα πράγμα δεν μπορεί να υπάρξει αμφιβολία. Το γράμμα του άρθρου 38, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, είναι έντονα περιοριστικό και, βάσει αυτού, είναι πολύ λίγες οι πράξεις του Κοινοβουλίου ως οργάνου της ΕΚΑΧ που είναι δυνατό να προσβληθούν. Αν αποκλεισθούν οι πράξεις που στερούνται υποχρεωτικού αποτελέσματος (πράγμα που ήδη περιορίζει κατά πολύ το πεδίο, εφόσον στην περίπτωση μας πρόκειται για Κοινοβούλιο του οποίου οι αρμοδιότητες είναι ουσιαστικά αρμοδιότητες ελέγχου: βλ. άρθρο 20 της συνθήκης ΕΚΑΧ), μένουν τρεις κατηγορίες πράξεων:

- α) η πρόταση δυσπιστίας κατά της Ανωτάτης Αρχής του άρθρου 24 της συνθήκης ΕΚΑΧ·
- β) οι πράξεις επί του προϋπολογισμού που λαμβάνονται βάσει του άρθρου 78 της συνθήκης ΕΚΑΧ, όπως τροποποιήθηκε

από τη συνθήκη της 22ας Ιουλίου 1975 «περί τροποποίησης ορισμένων δημοσιονομικών διατάξεων των συνθηκών περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της συνθήκης περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων»·

- γ) οι πράξεις με τις οποίες η Συνέλευση εγκρίνει, δυνάμει του άρθρου 95 της συνθήκης ΕΚΑΧ και στα πλαίσια της διαδικασίας που είναι γνωστή ως «μικρή αναθεώρηση», τις τροποποιήσεις της συνθήκης που προτείνονται από την Ανωτάτη Αρχή και το Συμβούλιο και υποβάλλονται έπειτα στο Δικαστήριο προς γνωμοδότηση.

Ένα Κοινοβούλιο, λοιπόν, που στην πραγματικότητα δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο; Όχι. Η ερμηνεία του καθού δεν μπορεί να γίνει δεκτή για μια σειρά λόγων. Ο πρώτος, γενικού χαρακτήρα, αφορά τη φύση της πράξεως. Όπως είναι γνωστό, το Κοινοβούλιο εξέδωσε την πράξη για να καθορίσει τον τρόπο λειτουργίας του, όσον αφορά τον τόπο των συνεδριάσεων καθώς και το προσωπικό και τις αναγκαίες τεχνικές υπηρεσίες και είναι βέβαια αδύνατο να γίνει διαχωρισμός του περιεχομένου της πράξεως, διακρίνοντας αναλόγως των αρμοδιοτήτων που οι τρεις συνθήκες απονέμουν στο όργανο, και έπειτα, αφού γίνει αυτός ο προβληματικός διαχωρισμός, να αναγνωρισθεί ότι οι πράξεις που προκύπτουν από αυτόν είναι δυνατό να προσβληθούν δυνάμει του άρθρου 38 της συνθήκης ΕΚΑΧ μόνον κατά το μέτρο που αναφέρονται σε αρμοδιότητες υπαγόμενες στο πεδίο της συνθήκης ΕΚΑΧ. Μία τέτοια ενέργεια, που είναι ίσως νοητή υπό αφηρημένη έννοια (αλλά και για αυτό μπορεί να υπάρξει αμφιβολία), φαίνεται εσφαλμένη όσον αφορά το πρακτικό πεδίο, επειδή η Συνέλευση είναι ενιαία και προφανώς δεν μπορεί παρά να λειτουργεί κατά ενιαίο τρόπο, ανεξάρτητα του αν οι αρμοδιότητές

της υπάγονται στον τομέα ΕΚΑΧ, ΕΟΚ ή Ευρατόμ.

Αυτό εξάλλου επιβεβαιώνεται από το είδος του εσωτερικού κανονισμού που κατάρτισε το καθού. Η εξουσία ψηφίσεως του κανονισμού της παρέχεται στη Συνέλευση από χωριστές διατάξεις των τριών συνθηκών, το άρθρο 25 της συνθήκης ΕΚΑΧ, το άρθρο 142 της συνθήκης ΕΟΚ και το άρθρο 112 της συνθήκης Ευρατόμ, που έχουν όλες το ίδιο περιεχόμενο. Βάσει των διατάξεων αυτών, η Συνέλευση εψήφισε έναν *ενιαίο* κανονισμό, που εφαρμόζεται στις δραστηριότητες που αυτή αναπτύσσει τόσο στο πλαίσιο της συνθήκης ΕΚΑΧ (μόνο το άρθρο 31 αναφέρεται κατά τρόπο αποκλειστικό σε αρμοδιότητα που βασίζεται στην εν λόγω συνθήκη) όσο και στο πλαίσιο των συνθηκών ΕΟΚ και Ευρατόμ.

Η υπεράσπιση του Κοινοβουλίου δεν αρνείται ότι έτσι έχουν τα πράγματα. Απεναντίας αναγνωρίζει ότι αυτή είναι η αλήθεια· αλλά από αυτό συνάγει επιχείρημα για να υποστηρίξει ότι οι πράξεις που αναφέρονται στη λειτουργία του οργάνου και σαν τέτοιες ανάγονται συγχρόνως στις συνθήκες ΕΚΑΧ, ΕΟΚ και Ευρατόμ, δεν είναι δυνατό να προσβληθούν δυνάμει του άρθρου 38. Το άρθρο 38, συνεπώς, πρέπει να ερμηνευθεί περιοριστικά, αποκλείοντας από το πεδίο εφαρμογής του τις πράξεις του Κοινοβουλίου που αναφέρονται επίσης, αλλά όχι αποκλειστικά, σε αρμοδιότητες βάσει της συνθήκης ΕΚΑΧ. Νομίζω αντιθέτως ότι ο συλλογισμός πρέπει να αντιστραφεί: ακριβώς ο αδιαίρετος χαρακτήρας της πράξεως οδηγεί στο να θεωρηθεί προσβλητή. Το συμπέρασμα αυτό το βασίζω σε διάφορα επιχειρήματα.

Πρέπει καταρχάς να καθορισθεί η έκταση της εφαρμογής του άρθρου 38 της συνθήκης ΕΚΑΧ, ανεξάρτητα από τις επόμενες συνθήκες ΕΟΚ και Ευρατόμ καθώς και τη σύμβαση της 25ης Μαρτίου 1957 περί ορισμένων κοινών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Αναφέρομαι φυσικά

στο χωρίο του άρθρου 38 που ορίζει ότι «το Δικαστήριο δύναται να ακυρώσει, κατόπιν προσφυγής ενός από τα κράτη μέλη ή της Ανωτάτης Αρχής, τις πράξεις της Συνελεύσεως ...». Δεν είναι δυνατό να υπάρξουν σοβαρές αμφιβολίες ότι η διατύπωση αυτή αναφέρεται και στις πράξεις με τις οποίες το όργανο ρυθμίζει τη λειτουργία του (εννοείται πάντοτε κατά το μέτρο που αυτές είναι ικανές να παραγάγουν εξωτερικά αποτελέσματα). Υπέρ της θέσεως αυτής με κάνουν να κλίνω η απόλυτη σαφήνεια του κειμένου και, λαμβανομένων υπόψη των συμφερόντων που προστατεύει η διάταξη, η μη ορθολογικότητα της ρυθμίσεως αν αποκλείονταν από τη χορεία των προσδλητέων πράξεων οι πράξεις που αφορούν τη λειτουργία της Συνελεύσεως. Δεν υπάρχουν σοβαροί λόγοι που συνηγορούν υπέρ του αποκλεισμού αυτού ή που τον καθιστούν πειστικό. Αντίθετα, η ανάγκη να εξασφαλισθεί η τήρηση του δικαίου που αναγνωρίζεται στο άρθρο 31 της συνθήκης ΕΚΑΧ («το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της παρούσης συνθήκης και των εκτελεστικών κανονισμών») και προβλέπεται με την ίδια διατύπωση στις συνθήκες ΕΟΚ (άρθρο 164) και Ευρατόμ (άρθρο 136), συνηγορεί υπέρ της μη περιοριστικής ερμηνείας.

Αν αυτό αληθεύει, για να έχει δίκαιο το καθού θα πρέπει να γίνει δεκτό, όπως εξάλλου δέχεται και το καθού, ότι η έκταση εφαρμογής του άρθρου 38 της συνθήκης ΕΚΑΧ *περιορίσθηκε* από τις μεταγενέστερες συνθήκες ΕΟΚ και Ευρατόμ. Υπενθυμίζω ότι οι τελευταίες δεν προβλέπουν, τουλάχιστον ρητά, τη δυνατότητα προσβολής των πράξεων του Κοινο-

βουλίου. Το κενό αυτό θα οδηγούσε στο να γίνει δεκτό ότι δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, εκτός από τις πράξεις που αναφέρονται αποκλειστικά σε αρμοδιότητες βασισόμενες στις συνθήκες ΕΟΚ και Ευρατόμ, οι πράξεις που έχουν ως αντικείμενο κοινές αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και εκείνες που αφορούν τη δομή και τη λειτουργία του οργάνου. Το επιχείρημα εν πάση περιπτώσει δεν αντέχει σε κριτική. Συγκεκριμένες ενδείξεις των κειμένων μαρτυρούν υπέρ του αντιθέτου.

Αναφέρομαι καταρχάς στο άρθρο 232 της συνθήκης ΕΟΚ που στην παράγραφο 1 ορίζει: «Η παρούσα συνθήκη δεν τροποποιεί τις διατάξεις της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακος και Χάλυβος, ιδίως όσον αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών, τις εξουσίες των οργάνων της Κοινότητας αυτής και τις διατάξεις της περί της λειτουργίας της κοινής αγοράς άνθρακος και χάλυβος». Άρα, είναι σαφές ότι αποκλείοντας τη δυνατότητα προσβολής των πράξεων που αφορούν τη λειτουργία των οργάνων, περιορίζονται δύο κατηγορίες εξουσιών: αφενός οι εξουσίες των κρατών μελών και της Ανωτάτης Αρχής, που στερούνται μιας μορφής δικαστικής προστασίας, αφετέρου οι εξουσίες του Δικαστηρίου, που στερείται του ελέγχου της νομιμότητας πράξεων συχνά σημαντικών. Τέτοιες συνέπειες έρχονται σε προφανή αντίθεση με τον υπό εξέταση κανόνα, σκοπός του οποίου είναι ακριβώς να αποφευχθεί η αλλοίωση, λόγω της επελεύσεως των δύο νέων συνθηκών και της εντάξεώς τους σε ενιαίο κορμό, της νομικής

καταστάσεως των οργάνων και των κρατών όπως αυτή ρυθμίζεται από τη συνθήκη ΕΚΑΧ. Εξετάζοντας δάσει του κριτηρίου του άρθρου 232 της συνθήκης ΕΟΚ τα προβλήματα που τίθενται από την επέλευση νέων κανόνων και την ανάγκη συντονισμού των κανόνων αυτών προς τους προηγούμενους, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι συνθήκες ΕΟΚ και Ευρατόμ δεν τροποποίησαν το άρθρο 38, όσον αφορά τουλάχιστον τον προσδιορισμό των προσδλητέων πράξεων.

Υπέρ αυτού συνηγορεί και το άρθρο 30 της συνθήκης της 8ης Απριλίου 1965, περί ιδρύσεως ενιαίου Συμβουλίου και εναίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Το άρθρο ορίζει ότι: «Οι διατάξεις των συνθηκών περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενεργείας, οι σχετικές με την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου και την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής εφαρμόζονται επί των διατάξεων της παρούσης συνθήκης . . . , εξαιρουμένων των διατάξεων εκείνων που συνιστούν τροποποιήσεις των άρθρων της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας 'Ανθρακος και Χάλυδος'. Ο κανόνας εμπνέεται προφανώς από την ανάγκη προς την οποία, όπως είδαμε πριν από λίγο, θέλει να ανταποκριθεί το άρθρο 232 της συνθήκης ΕΟΚ: να αφήσει αναλλοίωτες τις αρμοδιότητες που έχουν απονεμηθεί στο Δικαστήριο από τη συνθήκη ΕΚΑΧ, αποκλείοντας την πιθανότητα να έχει επίδραση επ' αυτών η συγχώνευση των εκτελεστικών οργάνων, ακριβώς όπως δεν είχε καμία επίπτωση η δημιουργία των νέων Κοινοτήτων και η σύγχρονη ενοποίηση των Συνελεύσεων και των Δικαστηρίων.

ΕΚΑΧ. Η ίδια γνώμη εκφράζεται εξάλλου από το γενικό εισαγγελέα Reischl στις προτάσεις επί της υποθέσεως 66/76, CFDT κατά Συμβουλίου (Raccolita 1977, σ. 311, ιδίως σ. 313). Επιβεβαιώνεται έτσι ότι η υπό εξέταση διάταξη προβλέπει ακόμη και σήμερα τη δυνατότητα προσβολής των πράξεων του Κοινοβουλίου, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αναφέρονται στη λειτουργία του οργάνου.

Προς υποστήριξη της δικής του ερμηνείας του άρθρου 38, το καθού προβάλλει εν συνεχεία ένα επιχείρημα δασιζόμενο στην τεκμαιρόμενη πραγματική δούληση των συμβαλλομένων μερών, υπαινισσόμενο σχεδόν μια υπεροχή της βουλήσεως αυτής έναντι των κειμένων των συνθηκών. Παρατηρείται (υπόμνημα της 22. 2. 1982, σ. 13) ότι οι συνθήκες ΕΟΚ και Ευρατόμ — οι οποίες δεν προβλέπουν, τουλάχιστον ρητά, τη δυνατότητα προσβολής των πράξεων του Κοινοβουλίου — συνήφθησαν μετά τη συνθήκη ΕΚΑΧ και επομένως εκφράζουν την πιο πρόσφατη γνώμη των κρατών όσον αφορά το δικαστικό έλεγχο της δραστηριότητας του εν λόγω οργάνου. Αν ληφθεί υπόψη ο ισχυρισμός αυτός, θα είναι λογικό να ερμηνευθεί το άρθρο 38 κατά τρόπο περιοριστικό. Αλλά και η θέση αυτή πρέπει να απορριφθεί: συναντά ένα ανυπέρδλητο εμπόδιο στη σαφή διατύπωση του άρθρου 232 της συνθήκης ΕΟΚ. Δέχομαι πράγματι ότι, όσον αφορά την ερμηνεία, είναι δυνατό να προσφύγουμε σε υποκειμενικό στοιχείο όπως εκείνο το οποίο επικαλείται η υπεράσπιση του Κοινοβουλίου μόνον όταν τα κείμενα είναι διφορούμενα. Αλλά στην προκειμένη περίπτωση δεν υπάρχει ούτε υποψία αμφιλογίας.

Μπορούμε συνεπώς να συμπεράνουμε ότι οι μεταγενέστεροι συμβατικοί κανόνες δεν τροποποίησαν το άρθρο 38 της συνθήκης

Εν πάση περιπτώσει, σε επίρρωση της ερμηνείας του άρθρου 38 που γίνεται δεκτή εδώ έρχεται η νομολογία του Δικαστηρίου.

Όπως είναι γνωστό, στην απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 1981, Lord Bruce of Donington κατά Aspden, την οποία ήδη ανέφερα, το Δικαστήριο εξήτασε τους κανόνες που θεσπίζει το Κοινοβούλιο για τη ρύθμιση της καταβολής των εξόδων και αποζημιώσεων στα μέλη του. Αν και το διατακτικό αναφέρεται γενικά στο «κοινωνικό δίκαιο», το σκεπτικό εξετάζει την οργανωτική πράξη που ερύθμιζε την καταβολή των εξόδων ταξιδιού και διαμονής (βλ. ανωτ., αριθ. 15). Όσον αφορά τη λειτουργία του οργάνου, η πράξη αυτή εδασίζετο προφανώς σε αρμοδιότητες που απονέμονται στη Συνέλευση από τις τρεις συνθήκες· ήταν συνεπώς ένα τυπικό παράδειγμα «κοινής» πράξεως. Η συνθήκη EKAX λοιπόν απονέμει στο Δικαστήριο την αρμοδιότητα ελέγχου δια προδικαστικών αποφάσεων του κύρους (όχι συνεπώς και της ερμηνείας) μόνον των πράξεων της Ανωτάτης Αρχής και του Συμβουλίου (άρθρο 41 συνθήκης EKAX). Αντίθετα, η συνθήκη EOK της απονέμει την αρμοδιότητα να αποφαιίνεται με προδικαστικές αποφάσεις «επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των οργάνων της Κοινότητας» (άρθρο 177, πρώτο εδάφιο, στοιχείο 6), και συνεπώς και των πράξεων που εκδίδονται από το Κοινοβούλιο. Όσον αφορά τις πράξεις του Κοινοβουλίου που αναφέρονται στη λειτουργία του οργάνου και βασίζονται από κοινού στις τρεις συνθήκες, γειρείται κατά τρόπο αντίστροφο το ίδιο ερμηνευτικό πρόβλημα που θέτει το άρθρο 38 της συνθήκης EKAX.

Στις περιπτώσεις αυτές πράγματι, ο ερμηνευτής ευρίσκεται μπροστά σε ένα έντονο δίλημμα: ή να αναγνωρίσει ευρεία έκταση εφαρμογής στο άρθρο 177, ώστε να συμπεριλαμβάνει και τις «κοινές» πράξεις υπό την έννοια που εκτέθηκε ανωτέρω, ή να αποκλείσει εντελώς αυτή την κατηγορία πράξεων από τον προδικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου. Υπενθυμίζω ότι ήδη στην υπόθεση 101/63, Wagner κατά Fohrmann και Krier (απόφαση της 12. 5. 1964, Raccolta

1964, σ. 381), το Δικαστήριο είχε αντιμετωπίσει ένα παρόμοιο πρόβλημα: κατά πόσο δηλαδή ήταν αρμόδιο να αποφασίσει προδικαστικώς επί ζητημάτων για τα οποία είχε γίνει παραπομπή δυνάμει του άρθρου 177 της συνθήκης EOK, κατά τό μέρος που αυτά αναφέρονταν στην ερμηνεία της συνθήκης EKAX. Οι δικαστές αποφάνθηκαν χωρίς να λάβουν θέση επί του σημείου αυτού· εντούτοις, ο γενικός εισαγγελέας διατύπωσε σαφή γνώμη. Αντίθετα, με την απόφαση επί της υποθέσεως Lord Bruce of Donington, το Δικαστήριο αποφάνθηκε, αν και όχι ρητώς, υπέρ της διασταλτικής ερμηνείας του άρθρου 177.

Η θέση αυτή αποτελεί εξέλιξη της γενικής θέσεως που είχε διατυπωθεί στην απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971 επί της υποθέσεως 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, την οποία ήδη ανέφερα. Οι δικαστές καλούνταν να αποφασίσουν αν, δυνάμει του άρθρου 173 της συνθήκης EOK, τα κράτη μέλη και τα όργανα μπορούν να προσβάλουν μόνο τις πράξεις με δεσμευτικά αποτελέσματα που απαριθμούνται στο άρθρο 189 της συνθήκης EOK ή «οποιοδήποτε μέτρο το οποίο λαμβάνεται από τα όργανα (ανεξάρτητα από τη φύση του και την υφή του) και το οποίο αποσκοπεί στην παραγωγή νομικών αποτελεσμάτων» (βλ. σκέψεις 38/43)· και αυτοί αποφάνθηκαν υπέρ της διασταλτικής ερμηνείας του άρθρου 173 της συνθήκης EOK.

Η θέση αυτή πρέπει κατά την άποψή μου να γίνει δεκτή. Αξίζει να επαναληφθεί ότι θεμέλιό της αποτελεί η ανάγκη να εξασφαλισθεί, σύμφωνα με τις διατάξεις της συνθήκης, ο πλέον ευρύς και διεξοδικός δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων. Στην περίπτωση του Κοινοβουλίου, η ανάγκη αυτή είναι σήμερα πιο προφανής από ό,τι κατά το παρελθόν, γιατί, χάρις στη νέα του

αντιπροσωπευτικότητα, το Κοινοβούλιο απέκτησε μεγαλύτερο δάρος το οποίο κατά τεκμήριο πρόκειται να αυξηθεί. Σε ένα γράμμα προς τον Benjamin Franklin, ο Andrew Jackson έγραφε ότι «στη διαμάχη μεταξύ των δικαστηρίων, του προέδρου και του Κογκρέσου έγκειται η εγγύηση των ελευθεριών μας». Η διαμάχη εδώ δεν αποτελεί το ταπεινό ελατήριο του πνεύματος που καταδικάζει η κοινή ηθική: αποτελεί την προωθητική δύναμη του συστήματος των ελέγχων και των αντισταθμισμάτων στο οποίο στηρίζονται οι πλουραλιστικές δημοκρατίες με τον κατάλογο των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Αν μου επιτρέπετε, σας καλώ να συμμεριστείτε αυτή την άποψη.

10. Συνεπώς, το άρθρο 38 της συνθήκης ΕΚΑΧ αποτελεί θεμέλιο της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου να επιληφθεί της παρούσης προσφυγής. Αυτό αποτελεί την ικανή και αναγκαία προϋπόθεση προς τούτο. Δεν πρέπει επομένως να λάβουμε θέση επί του επιχειρήματος ότι η αρμοδιότητα αυτή δικαιολογείται και θάσει της διασταλτικής ερμηνείας του άρθρου 173 της συνθήκης ΕΟΚ. Εξάλλου, το προσφεύγον προέβαλε το επιχείρημα αυτό επικουρικώς.

11. Περνών στην εξέταση της ουσίας της υποθέσεως. Οι συνήγοροι του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου ισχυρίζονται ότι το ψήφισμα της 7ης Ιουλίου 1981 περί «της έδρας των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ιδιαίτερας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου», δαρύνεται με τα ελαττώματα της αναρμοδιότητας και της παραβάσεως ουσιαστούς τύπου: αφενός, ισχυρίζονται, οι τρεις συνθήκες προβλέπουν ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών είναι αρμόδιες να αποφασίσουν περί της έδρας των οργάνων· αφετέρου, προστίθεται, η διαδικασία κυρώσεως του ψηφίσματος έλαβε χώρα χωρίς να ληφθεί η γνώμη της νομικής επιτροπής. Όπως είναι

γνωστό, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να επιληφθεί αμφοτέρων των λόγων ακυρώσεως θάσει του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 38 της συνθήκης ΕΚΑΧ, που, αναφερόμενο στις προσφυγές ακυρώσεως των πράξεων της Συνελεύσεως, ορίζει ότι: «μόνο οι λόγοι της αναρμοδιότητας ή της παραβάσεως ουσιαστούς τύπου δύνανται να επικληθούν εις ενίσχυση της προσφυγής αυτής».

Θα εξετάσω καταρχάς την παράβαση ουσιαστούς τύπου. Κατά την άποψή μου, η έλλειψη διαβουλεύσεων με τη νομική επιτροπή δεν έχει επίπτωση επί του κύρους της προσβληθείσας πράξεως. Υπενθυμίζω ότι κατά τη ρύθμιση των δραστηριοτήτων του, όπως του απονέμουν την αρμοδιότητα τα άρθρα 25 της συνθήκης ΕΚΑΧ, 142 της συνθήκης ΕΟΚ και 112 της συνθήκης Ευρατόμ, το Κοινοβούλιο ανέθεσε στις επιτροπές την αποστολή να εξετάζουν τα ζητήματα τα οποία τους υποβάλλονται από τη Συνέλευση. Είναι αλήθεια ότι ο κανονισμός αναφέρεται σε καθ' ύλην αρμοδιότητες των διαφόρων επιτροπών και προϋποθέτει την ύπαρξη συγκρούσεως αρμοδιοτήτων μεταξύ τους· νομίζω πάντως ότι πρέπει να αποκλεισθεί ότι η εκτέλεση των αντιστοίχων κανόνων έχει επίπτωση εκτός του οργάνου. Στο ζήτημα αυτό τον τελευταίο λόγο έχει δεδαίως το καθού, οι επιλογές του οποίου, βασισόμενες σε ευρεία διακριτική εξουσία, δεν νομίζω ότι είναι δυνατό να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο. Εξάλλου, στην προκειμένη περίπτωση ελήφθη η γνώμη της πολιτικής επιτροπής που θεωρήθηκε ως η πιο κατάλληλη να εξετάσει τα σχετικά με τον τόπο και την οργάνωση των κοινοβουλευτικών δραστηριοτήτων. Ευλόγως δέβαια, αν αληθεύει ότι το ζήτημα «έδρα» έχει χαρακτήρα κυρίως, αν όχι αποκλειστικά, πολιτικό.

12. Και έρχομαι στο ελάττωμα της αναρμοδιότητας. Το προσφεύγον υποστηρίζει ότι θεσιζοντας το ψήφισμα της 7ης Ιου-

λίου 1981, το Κοινοβούλιο υποκαταστάθηκε στις κυβερνήσεις των κρατών μελών όσον αφορά την άσκηση των εξουσιών που απενεμήθησαν σε αυτές σχετικά με την επιλογή της έδρας των οργάνων.

Για να διαπιστωθεί αν και ενδεχομένως σε ποια έκταση ο ανωτέρω ισχυρισμός είναι βάσιμος, είναι αναγκαίο καταρχάς να εξετασθούν οι διάφορες συμφωνίες που συνήφθησαν από το 1952 μέχρι σήμερα μεταξύ των κυβερνήσεων όσον αφορά την έδρα των οργάνων και των υπηρεσιών τους.

Εν συνεχεία πρέπει να αναλυθεί το περιεχόμενο του ψηφίσματος της 7ης Ιουλίου 1981 και να εξετασθεί αν αυτό είναι σύμφωνο με τις ανωτέρω συμφωνίες.

Εν τω μεταξύ όμως πρέπει να διασαφηνισθούν δύο σημεία. Ελέγχθη ότι οι τρεις συνθήκες απονέμουν στα κράτη την εξουσία να αποφασίζουν σχετικά με την έδρα των οργάνων. Οι σχετικοί κανόνες είναι τα άρθρα 77 της συνθήκης ΕΚΑΧ, 216 της συνθήκης ΕΟΚ και 189 της συνθήκης Ευρατόμ, στα οποία ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω. Τα άρθρα αυτά ομιλούν όλα περί της «έδρας των οργάνων» χωρίς διάκριση μεταξύ προσωρινής και οριστικής έδρας. Είναι συνεπώς δυνατό να διερωτηθούμε αν στα κράτη μέλη ανήκει αποκλειστικά και η εξουσία ορισμού της προσωρινής έδρας. Νομίζω χωρίς αμφιβολία ότι ναι. Προς αυτό συνηγορεί καταρχάς η διατύπωση που ανέφερα ανωτέρω: αν οι διάφοροι κανόνες χρησιμοποιούν τον όρο «έδρα» και δεν προβαίνουν σε χαρακτηρισμό του, είναι πιθανότατο ότι θέλουν να συμπεριλάβουν και τις δύο περιπτώσεις. Και η πιθανότητα γίνεται βεβαιότητα αν στο γραμματικό επίχρημα προστεθεί ένα επίχρημα «a contrario». Ερμηνευόμενη κατά τρόπο περιορι-

στικό, η αρμοδιότητα γίνεται ασθενέστερη: μέσω αποφάσεων που παρουσιάζονται σαν προσωρινές και συνεπώς κατ' όνομα υποκείμενες σε μια μέλλουσα και οριστική συμφωνία μεταξύ των κυβερνήσεων, τα όργανα θα κατέληγαν στην πραγματικότητα στο να αφαιρέσουν από τις κυβερνήσεις μία αρμοδιότητα η οποία τους απονέμεται από τις συνθήκες. και αυτό θα ερχόταν προφανώς σε αντίθεση με το σαφέστατο σκοπό των διατάξεων: να αποκλείσουν τα κοινοτικά όργανα από κάθε δυνατότητα όσον αφορά την επιλογή της έδρας.

Οι ανωτέρω διατάξεις δημιουργούν έπειτα ένα δεύτερο ζήτημα: τι πρέπει να εννοηθεί με τον όρο «έδρα» ενός οργάνου. Παρατηρώ ότι ορισμένες πηγές ομιλούν περί «προσωρινών τόπων εργασίας»: έτσι παραδείγματος χάριν, το άρθρο 1 της «αποφάσεως των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών περί της προσωρινής εγκαταστάσεως ορισμένων οργάνων και ορισμένων υπηρεσιών των Κοινοτήτων», προβλέπει ότι: «το Λουξεμβούργο, οι Βρυξέλλες και το Στρασβούργο συνεχίζουν να είναι οι *προσωρινοί τόποι εργασίας* των οργάνων της Κοινότητας» (η υπογράμμιση είναι δική μου). Αφετέρου, το ψήφισμα του Κοινοβουλίου υπογραμμίζει κατ' επανάληψη, προβάλλοντας λειτουργικούς λόγους, την ανάγκη ενός «ενιαίου τόπου εργασίας» (βλ. ειδικότερα αριθ. 2 του ψηφίσματος). Κατά την άποψή μου, μεταξύ έδρας και τόπου εργασίας υπάρχει απόλυτη ταυτότητα: δεν υπάρχει κοινοτική γλώσσα στην οποία με τον όρο έδρα (siège, seat, Sitz, Zetel) να μην εννοείται ο τόπος όπου μία υπηρεσία έχει τα γραφεία της και κατά κανόνα ασκεί τη δραστηριότητά της. Είναι πιθανό ότι η ανωτέρω απόφαση των κυβερνήσεων ομιλεί περί «τόπου ... εργασίας» γιατί η επιλογή στην οποία προέβαινε ήταν προφανώς προσωρινή και, με μια τέτοια προοπτική, ο όρος «τόπος» φαινόταν λιγότερο δεσμευτικός από τον όρο «έδρα». Εξάλλου, στο προσέμιο της συμφωνίας αυτής διευκρινίζεται ότι η επιλογή αυτή δεν θίγει την εφαρμογή «των άρθρων

77 της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακος και Χάλυδος, 216 της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, 189 της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενεργείας». Πώς είναι δυνατό να μη συναχθεί από τα ανωτέρω ότι η απόφαση αφορούσε την έδρα, χωρίς να επιλύει όμως το ουσιαστικό πρόβλημα και αφήνοντας έτσι άδικτη την αρμοδιότητα των κυβερνήσεων;

13. Αφού ξεπεράσθηκαν αυτά τα εμπόδια από την άποψη του ορισμού, θα προσπαθήσω να εξετάσω το περιεχόμενο των συμφωνιών που έχουν συναφθεί μεταξύ των κυβερνήσεων όσον αφορά την έδρα του Κοινοβουλίου και την πρακτική που έχει ακολουθηθεί επί του θέματος.

Σε μία συνέντευξη τύπου που δόθηκε στις 24 και 25 Ιουλίου 1952 συγχρόνως με την έναρξη της ισχύος της συνθήκης ΕΚΑΧ, οι υπουργοί εξωτερικών των έξι κρατών δήλωσαν ότι «η Ανωτάτη Αρχή και το Δικαστήριο (θα άρχιζαν) τις εργασίες τους στο Λουξεμβούργο και ότι η πρώτη σύνοδος της Συνελεύσεως (θα επραγματοποιήτο) στο Στρασβούργο». Προσέθεσαν έπειτα ότι θα προέβαιναν στην οριστική επιλογή της έδρας μετά τις διαπραγματεύσεις που επρόκειτο να διεξαχθούν σχετικά με το καθεστώς του Saar (δύλεπε παράρτημα αρ. 1 του υπομνήματος αντικρούσεως του Κοινοβουλίου της 14ης Οκτωβρίου 1981). Μετά την απόφαση αυτή, οι σύνοδοι της κοινής Συνελεύσεως ΕΚΑΧ όχι μόνον άρχισαν αλλά και συνέχισαν, εκτός από σπανιότατες εξαιρέσεις, να πραγματοποιούνται στο Στρασβούργο· από την πλευρά της, η γενική γραμματεία άρχισε τις εργασίες της στο Λουξεμβούργο, γιατί συνήρχετο το Συμβούλιο και εκεί ήταν η έδρα της Ανωτάτης Αρχής και των υπηρεσιών της. Η κατάσταση όπως περιγράφηκε έμεινε αναλ-

λοίωτη μέχρι την έναρξη της ισχύος των συνθηκών της Ρώμης.

Το δεύτερο στάδιο αρχίζει στις 7 Ιανουαρίου 1958. Οι υπουργοί εξωτερικών των ιδρυτικών κρατών συνήλθαν στο Παρίσι και συμφώνησαν «να συγκεντρώσουν στον ίδιο τόπο το σύνολο των ευρωπαϊκών οργάνων των έξι κρατών, μόλις η συγκέντρωση αυτή θα ήταν πράγματι δυνατό να πραγματοποιηθεί και σύμφωνα με τις διατάξεις των συνθηκών. Αποφάσισαν να συνέλθουν πάλι πριν από την 1η Ιουνίου 1958 για να προδούν στην επιλογή της έδρας». Με την ίδια ευκαιρία, αποφάσισαν ότι «εν τω μεταξύ οι επιτροπές θα συγκαλούνται από τον πρόεδρό τους». Επί πλέον, «λαμβάνομένου υπόψη του γεγονότος ότι καμία έδρα, οριστική ή προσωρινή, δεν είχε ορισθεί, οι κυβερνήσεις (συνέστησαν) στις επιτροπές να συνέρχονται στο Val Duchesse (Βρυξέλλες) ή στο Λουξεμβούργο, για λόγους πρακτικής ευκολίας». Οι υπουργοί αποφάσισαν τέλος ότι «η Συνέλευση θα συνέρχεται στο Στρασβούργο» (δλ. ανακοίνωση τύπου της διασκέψεως των Παρισίων των υπουργών εξωτερικών της 7. 1. 1958, παράρτημα 2 του υπομνήματος αντικρούσεως του Κοινοβουλίου, της 14. 10. 1981).

Η ανακοίνωση τύπου στην οποία αναφέρθηκα ανωτέρω φέρει το χαρακτηριστικό τίτλο «έδρα» και αναφέρει ότι μεταξύ των κυβερνήσεων των έξι χωρών συνήφθη μία αρκετά λεπτομερής συμφωνία όσον αφορά τον τόπο όπου εκτυλίσσονται οι δραστηριότητες του Κοινοβουλίου. Η συμφωνία προέβλεπε ρητά ότι η Συνέλευση θα συνήρχετο στο Στρασβούργο. Στο σημείο αυτό, συνεπώς, υπάρχει σύμπτωση με την ένδειξη που παρέσχαν οι υπουργοί των εξωτερικών κατά τη συνέντευξη τύπου της 24ης/25ης Ιουλίου 1952: τότε είχαν περιορισθεί να πουν ότι η «πρώτη σύνοδος» της Συνελεύσεως θα επραγματοποιείτο στο Στρασβούργο· τώρα, αναφέρεται ότι η Συνέλευση θα συνέρχεται στην

ίδια πόλη, χωρίς να τίθενται οποιαδήποτε χρονικά όρια. Είναι εξάλλου γεγονός ότι η νέα συμφωνία αντικατοπτρίζει την πρακτική που ακολουθήθηκε κατά τα προηγούμενα έτη βάσει της συγκρατημένης (ή μόνο υπαινικτικής) δηλώσεως του 1952. Προσθέτω ότι κατά την ίδια υπουργική διάσκεψη του 1958 είχε ληφθεί υπόψη επίσης η δραστηριότητα των επιτροπών· κατά τα λοιπά, προς αυτές γινόταν απλώς «σύσταση» να συνέρχονται στις Βρυξέλλες ή στο Λουξεμβούργο.

Κατόπιν όλων αυτών των συμφωνιών, η Συνέλευση συνέχισε να συνέρχεται στο Στρασβούργο, ενώ η γραμματεία συνέχισε τις εργασίες της στην πρωτεύουσα του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου. Όσον αφορά τις συνεδριάσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών, συνεχίσθηκε η πρακτική να πραγματοποιούνται κυρίως στις Βρυξέλλες, όπου ήταν εγκατεστημένα τα εκτελεστικά όργανα των συνθηκών ΕΟΚ και Ευρατόμ.

Πρέπει να διερωτηθούμε στο σημείο αυτό ποια ήταν η ισχύς των διακυβερνητικών συμφωνιών τις οποίες υπενθύμισα. Η απάντηση προϋποθέτει ένα αξίωμα: όσον αφορά την έδρα των οργάνων και βάσει ρητής απονομής αρμοδιότητας που προβλέπεται στις συνθήκες, τα κράτη ενεργούν εκτός του κοινοτικού πλαισίου και υπόκεινται συνεπώς στους παραδοσιακούς κανόνες που διέπουν τους όρους των συμφωνιών. Μετά από αυτό δεν νομίζω ότι οι συμφωνίες εμφανίζονται σαν συμφωνίες απλοποιημένου τύπου, δηλαδή δυνάμενες να τίθενται σε ισχύ χωρίς να υπάρχει ανάγκη κυρώσεως, μόνον με την υπογραφή των πληρεξουσίων. Κατά την άποψή μου, οι συμφωνίες αυτές στερούνται νομικού χαρακτήρα. Προς την υπόθεση αυτή μας οδηγεί προ πάντων το γεγονός ότι το περιεχόμενό τους συνάγεται μόνο από ανακοινώσεις τύπου: μία μορφή αυτού του είδους, δημιουργεί πράγματι σοβαρές αμφιβολίες όσον αφορά την πρόθεση των μερών να

αναλάβουν συγκεκριμένες νομικές υποχρεώσεις.

14. Ο τόπος εργασίας του Κοινοβουλίου — είναι το τρίτο στάδιο — ορίσθηκε επτά έτη αργότερα, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την ίδρυση ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η συμφωνία που συνήφθη κατά το πέρας των διαπραγματεύσεων (8 Απριλίου 1965) προβλέπει πράγματι στο άρθρο 37 ότι «με την επιφύλαξη της εφαρμογής» των άρθρων 77 της συνθήκης ΕΚΑΧ, 216 της συνθήκης ΕΟΚ, 189 της συνθήκης Ευρατόμ και 1 του πρωτοκόλλου περί του καταστατικού της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, (που στο δεύτερο εδάφιο προβλέπει ότι: «η έδρα της Τράπεζας ορίζεται με κοινή συμφωνία των κυβερνήσεων των κρατών μελών», «οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών θεσπίζουν με κοινή συμφωνία τις αναγκαίες διατάξεις για να ρυθμίσουν ορισμένα ειδικά προβλήματα του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου που προκύπτουν από τη δημιουργία ενιαίου Συμβουλίου και ενιαίας Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Στο δεύτερο και τελευταίο εδάφιο το ίδιο άρθρο προσθέτει: «η απόφαση των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών αρχίζει να ισχύει την ίδια ημερομηνία με την παρούσα συνθήκη».

Βάσει του ανωτέρω κανόνα (αλλά όπως θα δούμε, όχι μόνον βάσει αυτού), οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών έλαβαν συγχρόνως με τη συνθήκη περί συγχωνεύσεως των εκτελεστικών οργάνων μία απόφαση αποτελούμενη από δεκατρία άρθρα «περί της προσωρινής εγκαταστάσεως ορισμένων υπηρεσιών των Κοινοτήτων». Όπως αναφέρει το προοίμιο, λαμβάνοντας τέτοια συμφωνία τα συμβαλλόμενα μέρη αναγνώρισαν ότι κατά τη συγχώνευση των εκτελεστικών οργάνων και «προκειμένου να ρυθμιστούν ορισμένα ιδιαίτερα προβλήματα του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου» (διαπιστώνω

παρεμπιπτόντως ότι η διατύπωση αυτή εα-
ναλαμβάνει σχεδόν κατά γράμμα το άρθρο
37 της βασικής συμφωνίας), συνέτρεχε
λόγος «να οριστεί ως προσωρινός τόπος
εργασίας ορισμένων οργάνων και υπηρε-
σιών το Λουξεμβούργο».

Μπορούμε συνεπώς να συμπεράνουμε ότι
οι συμφωνίες του 1958 απέκτησαν δεσμευ-
τικό χαρακτήρα, τον οποίο δεν είχαν
καταρχάς, λόγω της παραπομπής που κάνει
σε αυτές η απόφαση του 1965.

Οι διατάξεις της αποφάσεως που αφορούν
κατά κάποιο τρόπο τη δραστηριότητα του
Κοινοβουλίου, είναι κυρίως τα άρθρα 1, 4
και 12. Μεταξύ αυτών, το πλέον σαφές
όσον αφορά τα αποτελέσματα που ενδιαφέ-
ρουν εν προκειμένω, είναι το άρθρο 4. Αυτό
ορίζει ότι: «η γενική γραμματεία της Συ-
νελεύσεως και οι υπηρεσίες της παραμέ-
νουν στο Λουξεμβούργο». Σημειώνω
αμέσως ότι ανάλογη διευκρίνιση δεν συνα-
ντάται στις συμφωνίες του 1952 και του
1958. Από το 1958, πάντως, στην πράξη
συνέβαινε ακριβώς αυτό· και αυτό εξηγεί
γιατί χρησιμοποιήθηκε η διατύπωση
«παραμένουν». Το άρθρο 1, απεναντίας,
έχει γενικό περιεχόμενο και αναφέρεται
στους προσωρινούς τόπους εργασίας όλων
των κοινοτικών οργάνων, συμπεριλαμβανο-
μένου και του Κοινοβουλίου· αυτό προ-
δίδει ότι «το Λουξεμβούργο, οι Βρυξέλλες
και το Στρασβούργο, παραμένουν προσω-
ρινοί τόποι εργασίας των οργάνων των
Κοινοτήτων». Η διάταξη αυτή πρέπει να
εξεταστεί σε συνδυασμό με τις προηγου-
μενες συμφωνίες μεταξύ κυβερνήσεων, οι
οποίες, κατά το μέτρο που ενδιαφέρει εν
προκειμένω, ανέφεραν το Στρασβούργο ως
τόπο συνόδου της ολομέλειας. Το ότι η από-
φαση πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα
των συμφωνιών συνάγεται ακόμη σαφέ-
στερα από το άρθρο 12. Το άρθρο αυτό
ορίζει ότι: «με την επιφύλαξη των προη-
γουμένων διατάξεων, η παρούσα απόφαση
δεν θίγει τους προσωρινούς τόπους εργα-
σίας των οργάνων και υπηρεσιών των
Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως προκύ-
πτουν από προηγούμενες αποφάσεις των
κυβερνήσεων, καθώς και την ανα-
διάρθρωση των υπηρεσιών που συνεπά-
γεται η σύσταση ενιαίου Συμβουλίου και
ενιαίας Επιτροπής».

15. Η υπεράσπιση του Κοινοβουλίου
πάντως, προσπαθεί να ερμηνεύσει συσταλ-
τικά την απόφαση αυτή τονίζοντας το
δεσμό της με το άρθρο 37 της συνθήκης
περί συγχωνεύσεως των εκτελεστικών
οργάνων. Διότι η σύνδεση αυτή πράγματι
αποκλείει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνοντας
την εν λόγω απόφαση άσκησαν την αρμο-
διότητα επιλογής της έδρας των οργάνων,
όπως αυτή προβλέπεται στις συνθήκες των
Παρισίων και της Ρώμης: και είναι προ-
φανές ότι μία απόφαση που εξέρχεται του
πλασίου των συνθηκών δεν δεσμεύει το
καθού (βλ. υπόμνημα του Κοινοβουλίου
που κατετέθη στις 23. 2. 1982, σ. 28). Αλλά
είναι πολλοί οι λόγοι που εμποδίζουν να
συμμερισθούμε τη θέση, όπως αυτή διατυπώ-
νεται.

Είναι καταρχάς αρκετά συζητήσιμο ότι το
περιεχόμενο της επίμαχης αποφάσεως δεν
είναι σύμφωνο με το άρθρο 37. Όπως
γνωρίζουμε, η διάταξη αυτή προβλέπει ότι
οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων θα
θεσπίσουν «τις αναγκαίες διατάξεις, για να
ρυθμίσουν ορισμένα ειδικά προβλήματα
του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμ-
βούργου». Ε, λοιπόν, όλα τα άρθρα της
αποφάσεως (εκτός του άρθρου 13 που έχει
διαδικαστικό χαρακτήρα και αναφέρεται
στο χρονικό σημείο ενάρξεως της ισχύος
της), θίγουν εν όλω ή εν μέρει ειδικά προ-
βλήματα του Λουξεμβούργου. Είναι αλή-
θεια ότι ορισμένες διατάξεις λαμβάνουν
υπόψη τα ενδιαφέροντα άλλων χωρών·
έτσι, το άρθρο 1 μνημονεύει τις Βρυξέλλες
και το Στρασβούργο (επί πλέον του Λου-

ξεμβούργου) ως προσωρινούς τόπους εργασίας των κοινοτικών οργάνων και το άρθρο 6 αναφέρει τις Βρυξέλλες (ακόμη μία φορά επί πλέον του Λουξεμβούργου) σαν τόπο όπου συνέρχεται η νομισματική επιτροπή. Αν εντούτοις εξετασθούν καλύτερα, και αυτά ακόμη διευκρινίζουν απλώς καλύτερα, προφανώς λαμβάνοντας υπόψη τα αντιτιθέμενα συμφέροντα, την κατάσταση του Λουξεμβούργου.

Ας δεχθούμε εν πάση περιπτώσει ότι η απόφαση υπερβαίνει τα όρια που τίθενται από το άρθρο 37· δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί για το λόγο αυτό ότι ελήφθη καθ' υπέρβαση της ανατεθείσης αρμοδιότητας και ότι κατά συνέπεια δεν δεσμεύει το Κοινοβούλιο. Κατά την άποψή μου, πράγματι, η απόφαση αυτή έχει τη νομική βάση της όχι τόσο και όχι μόνο στο άρθρο 37, όσο στα άρθρα 77 της συνθήκης ΕΚΑΧ, 216 της συνθήκης ΕΟΚ και όσον αφορά την έδρα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων στην οποία αναφέρεται το άρθρο 5, στο άρθρο 1 του πρωτοκόλλου περί του οργάνου αυτού. Δεν νομίζω επομένως, ότι είναι δυνατό να γίνει λόγος για ανάθεση αρμοδιότητας και να προβάλλεται η υπέρβασή της. Η υπεράσπιση του Κοινοβουλίου έχει διαφορετική γνώμη. Παρατηρεί ότι το άρθρο 37 αρχίζει με τη διατύπωση: «με την επιφύλαξη της εφαρμογής» των άρθρων 77 της συνθήκης ΕΚΑΧ, 216 της συνθήκης ΕΟΚ, 189 της συνθήκης Ευρατόμ και 1 του πρωτοκόλλου περί της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων: η επιφύλαξη ακριβώς αυτή αποκλείει ότι λαμβάνοντας την υπό εξέταση απόφαση, οι κυβερνήσεις άσκησαν τις εξουσίες που τους έχουν απονεμίσει πρωτογενείς πηγές.

Αλλά δεν είναι έτσι. Νομίζω ότι η επιφύλαξη (η οποία επαναλαμβάνεται στο προοίμιο της αποφάσεως) εξηγείται με τρόπο πολύ πιο απλό και ορθολογικό: εισάγοντάς την, τα ενδιαφερόμενα κράτη θέλησαν μόνο να διευκρινίσουν ότι οι επιλογές στις οποίες είχαν την πρόθεση να προδούν θα είχαν προσωρινό χαρακτήρα

και ότι συνεπώς έμενε άθικτη η δυνατότητά τους να αποφασίσουν οριστικά όσον αφορά την έδρα των οργάνων και κατά τρόπο ενδεχομένως διαφορετικό. Βάσει της επιφύλαξης αυτής συνεπώς, δεν είναι δυνατό να καταλήξουμε στην άρνηση της σχέσεως μεταξύ αποφάσεως του 1965 και αρμοδιότητας των κυβερνήσεων που βασίζεται άμεσα στις συνθήκες των Παρισίων και της Ρώμης. Ούτε είναι δυνατό να υποστηριχθεί, κατά της σχέσεως αυτής, ότι η απόφαση θέλει μόνο να καθορίσει (εν μέρει άλλωστε) τους προσωρινούς τόπους εργασίας των οργάνων. Είπαμε ήδη ότι οι διατάξεις των συνθηκών δεν περιορίζονται να προβλέψουν μόνον όσον αφορά την οριστική έδρα· και οι ανωτέρω τόποι εργασίας αποτελούν επίσης αντικείμενο της προβλέψεώς τους.

Δεν νομίζω τέλος, ότι για να υποστηριχθεί η θέση του Κοινοβουλίου είναι ορθό να γίνει επίκληση του τύπου της αποφάσεως. Γιατί του τύπου; Γιατί ενώ η συνθήκη περί συγχωνεύσεως των εκτελεστικών οργάνων τίθεται σε ισχύ σύμφωνα με τη διαδικασία της κυρώσεως (βλ. άρθρο 38), η απόφαση τίθεται σε ισχύ με διαφορετικό τρόπο: το άρθρο 37, δεύτερο εδάφιο, της συνθήκης περί συγχωνεύσεως προβλέπει πράγματι ότι «η απόφαση των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών αρχίζει να ισχύει την ίδια ημερομηνία με την παρούσα συνθήκη» και παρόμοια διάταξη επαναλαμβάνεται στο άρθρο 13 της ίδιας της αποφάσεως. Η σύνδεση αυτή μεταξύ αποφάσεως και συνθήκης ενισχύει την εντύπωση, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του Κοινοβουλίου, ότι η πρώτη υπόκειται στη δεύτερη και οδηγεί, ακόμη μια φορά, στο να αποκλεισθεί ότι οι κυβερνήσεις λαμβάνοντας την απόφαση, άσκησαν εξουσία που απορρέει άμεσα από τις συνθήκες ΕΚΑΧ, ΕΟΚ και Ευρατόμ.

Αλλά το επιχείρημα είναι εύθραυστο. Από τη διαδικασία που προβλέπεται για την έναρξη της ισχύος της αποφάσεως μπορεί μόνο να συναχθεί ότι η απόφαση έχει

χαρακτήρα συμφωνίας απλοποιημένου τύπου, δηλαδή τίθεται σε εφαρμογή μόνο με την υπογραφή των πληρεξουσίων, χωρίς να χρήζει επικυρώσεως. Η σύνδεση που οι ανωτέρω διατάξεις εισάγουν μεταξύ των δύο πηγών του δικαίου έχει συνεπώς περιορισμένη σημασία: συνεπάγεται μόνο ότι η διαδικασία λήψεως της αποφάσεως περατώνεται με την υπογραφή και ότι η θέση σε εφαρμογή της αποφάσεως προϋποθέτει, για προφανείς ανάγκες συντονισμού, τη θέση σε εφαρμογή της συνθήκης περί συγχωνεύσεως.

16. Ας εξετάσουμε τώρα σε ποιους τόπους εκτυλίχθηκαν οι δραστηριότητες του Κοινοβουλίου κατά την περίοδο από του Απριλίου 1965, ημερομηνίας κατά την οποία ελήφθη η απόφαση με την οποία ασχοληθήκαμε ανωτέρω, μέχρι του 4ου σταδίου των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως: δηλαδή μέχρι του Μαρτίου 1981, όταν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων των χωρών μελών κατά τη διάσκεψη του Maastricht στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, έλαβαν θέση σχετικά με την έδρα των οργάνων.

Για δύο έτη ακόμη οι σύνοδοι πραγματοποιήθηκαν στο Στρασβούργο. Μόνο στις 19 Ιουλίου 1967, για πρώτη φορά, διακόπηκε αυτή η συνήθεια: δάσει μιας αποφάσεως του προεδρείου του (έγγρ. PE 17.995, BUR, παράρτημα 4 του υπομνήματος αντικρούσεως του Κοινοβουλίου της 14. 10. 1981), το Κοινοβούλιο συνήλθε σε σύνοδο μιας ημέρας στο Λουξεμβούργο. Ακολούθως, οι σύνοδοι δραχθείας διάρκειας πραγματοποιούνταν γενικά στην πόλη αυτή. Σε έγγραφο του καθού, επί του οποίου δεν υπήρξε αμφισβήτηση (παράρτημα 5 του υπομνήματος αντικρούσεως της 14. 10. 1981), αναφέρεται ότι κατά την περίοδο 1966-1978 πραγματοποιήθηκαν 87 σύνοδοι του Κοινοβουλίου στο Στρασβούργο, συνολικής,

διάρκειας 409 ημερών και 57 στο Λουξεμβούργο, συνολικής διάρκειας 190 ημερών. Μια κάποια στιγμή αντέδρασε η Γαλλία: με επιστολή της 4ης Φεβρουαρίου 1971 απευθυνομένη προς τον πρόεδρο του Κοινοβουλίου (βλ. παράρτημα 6 του υπομνήματος αντικρούσεως), ο υπουργός εξωτερικών της χώρας αυτής εξέφρασε την ανησυχία της κυβερνήσεώς του. Κατά το 1971, κατόπιν αποφάσεως του προεδρείου, πέντε από τις έντεκα συνόδους της Συνελεύσεως θα πραγματοποιούνταν εκτός του Στρασβούργου: ο υπουργός παρατήρησε ότι πρόκειται για γεγονός πολύ σημαντικών διαστάσεων για να μπορεί να αποδοθεί σε εξαιρετικές περιστάσεις. Ο υπουργός παρατήρησε εξάλλου ότι μία παρόμοια πρακτική δεν ήταν σύμφωνη «ούτε προς τις διατάξεις των συνθηκών των Παρισίων και της Ρώμης, που απονέμουν στις κυβερνήσεις των κρατών μελών την αρμοδιότητα ορισμού της έδρας των Κοινοτήτων, ούτε προς τις αποφάσεις που οι κυβερνήσεις αυτές έλαβαν για τον καθορισμό των προσωρινών τόπων εργασίας των κοινωτικών οργάνων». Στην πραγματικότητα — συνέχισε ο υπουργός — οι αποφάσεις, αυτές «είτε πρόκειται για εκείνη της 7ης Ιανουαρίου 1958, σύμφωνα με την οποία η Συνέλευση θα συνέρχεται στο Στρασβούργο, είτε για εκείνη του Απριλίου 1965, η οποία επί του σημείου αυτού επιβεβαίωσε την προηγούμενη, δεν αφήνουν καμία αμφιβολία περί του ότι το Στρασβούργο είναι ο προσηγορινός τόπος εργασίας της Συνελεύσεως, τουλάχιστον όσον αφορά τις συνόδους της ολομέλειας».

Στις 8 Μαρτίου 1971 (βλ. παράρτημα 7 του υπομνήματος αντικρούσεως της 14. 10. 1981), ο πρόεδρος απάντησε στη γαλλική κυβέρνηση εξηγώντας ότι η απόφαση να πραγματοποιηθούν μερικές σύνοδοι στο Λουξεμβούργο αντί του Στρασβούργου υπαγορεύθηκε από δύο πρακτικές δυσκολίες: τη δυσκολία να μεταφέρονται κάθε φορά οι υπηρεσίες της γραμματείας από το Λουξεμβούργο στο Στρασβούργο κατά τη διάρκεια των συνόδων και τη δυσκολία να

συνδυασθούν οι εργασίες της Επιτροπής που για «συνήθη τόπο εργασίας έχει τις Βρυξέλλες», με τη λειτουργία της Συνελεύσεως στο Στρασβούργο.

Ο γάλλος υπουργός εξωτερικών απάντησε εκ νέου στον πρόεδρο του Κοινοβουλίου με επιστολή της 26ης Ιανουαρίου 1973 (βλ. παράρτημα 8 του υπομνήματος αντικρούσεως της 14. 10. 1981) εκφράζοντας την ανυσηχία της κυβερνήσεώς του, όσον αφορά την τακτική της Συνελεύσεως «να πραγματοποιεί κάθε χρόνο έναν ορισμένο αριθμό των συνόδων της στο Λουξεμβούργο»: πολύ μάλλον διότι σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα του 1973 και για πρώτη φορά, ορισμένες σύνοδοι θα ήταν μακράς διάρκειας. Ο υπουργός επέμενε ότι μια τέτοια πρακτική δεν ήταν σύμφωνη ούτε με τις συνθήκες των Παρισίων και της Ρώμης, ούτε με τις αποφάσεις των κυβερνήσεων του 1958 και του 1965.

Το 1977, ο πρόεδρος του Συμβουλίου των υπουργών των Κοινοτήτων έλαβε θέση επί του ζητήματος. Στις 22 Σεπτεμβρίου, απαντώντας σε επιστολή που του είχε απευθύνει ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου για να επισημάνει τις τεχνικές ανάγκες που δημιουργούνται από τη λειτουργία του οργάνου αυτού σε τρεις διαφορετικούς τόπους — Στρασβούργο, Λουξεμβούργο, Βρυξέλλες — (βλ. παράρτημα 9 του υπομνήματος αντικρούσεως της 14. 10. 1981), εδήλωσε ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών δεν θεωρούσαν ότι υφίστανται «λόγοι τροποποιήσεως, ούτε de jure ούτε de facto, των ισχυουσών διατάξεων όσον αφορά τους προσωρινούς τόπους εργασίας της Συνελεύσεως»: οι τόποι αυτοί «είναι το Στρασβούργο, καθώς και το Λουξεμβούργο όπου εξακολουθούν να είναι εγκατεστημένες η γενική γραμματεία και οι υπηρεσίες της». Στην ίδια επιστολή ο πρόεδρος ανέφερε: «όλοι γνωρίζουν εξάλλου, ότι οι κοινοδουλευτικές επιτροπές συνηθίζουν να συνέρχονται και στις Βρυξέλλες, με την ελάχιστη αναγκαία υποδομή για την εξασφάλιση της λειτουργίας των συνεδριάσεων αυτών» (βλ. παράρτημα 10 του υπομνή-

ματος αντικρούσεως της 14. 10. 1981). Η θέση αυτή που διατύπωσε το Συμβούλιο ευρήκε σύμφωνη την κυβέρνηση του Λουξεμβούργου, ο πρόεδρος της οποίας, με επιστολή της 19ης Ιανουαρίου 1978 (βλ. παράρτημα 12 του υπομνήματος αντικρούσεως) εδήλωσε μεταξύ άλλων: «δάσει της αποφάσεως των αντιπροσώπων των κρατών μελών περί των τόπων προσωρινής εγκαταστάσεως ορισμένων οργάνων, της 8ης Απριλίου 1965, οι τόποι αυτοί είναι το Στρασβούργο και το Λουξεμβούργο όπου παραμένουν εγκαταστημένες η γραμματεία της Συνελεύσεως και ορισμένες από τις υπηρεσίες της».

Στις 22 Σεπτεμβρίου 1978, ακολούθησε νέα διαμαρτυρία της γαλλικής κυβερνήσεως. Με επιστολή απευθυνθείσα στον πρόεδρο του Κοινοβουλίου, ο υπουργός εξωτερικών εξέφρασε πάλι έντονη ανησυχία για την απόφαση που ελήφθη στις 14 του περασμένου Σεπτεμβρίου από το Προεδρείο της Συνελεύσεως, το οποίο κατά την κατάρτιση του χρονοδιαγράμματος των συνόδων για το πρώτο εξάμηνο του 1979 είχε προβλέψει την πραγματοποίηση ορισμένου αριθμού συνόδων στο Λουξεμβούργο. Επαναλαμβάνοντας ότι δάσει των αποφάσεων του 1958 και του 1965 το Στρασβούργο είναι «ο μόνος τόπος όπου συνέρχεται η ολομέλεια της Συνελεύσεως», έγραφε: «η πρακτική που καθιερώθηκε προοδευτικά, να συνέρχονται ορισμένες σύνοδοι βραχείας διάρκειας στο Λουξεμβούργο, ευρίσκεται σε αντίθεση προς τις αποφάσεις αυτές και δεν έλαβε την έγκριση των κυβερνήσεων» (βλ. παράρτημα 15 του υπομνήματος αντικρούσεως).

Πρέπει ακόμη να σημειωθεί μία επιστολή της 10ης Οκτωβρίου 1978 που απηύθυνε ο πρόεδρος του Συμβουλίου των υπουργών των Κοινοτήτων στον πρόεδρο του Κοινοβουλίου, στην οποία ανεφέρετο ότι «οι κυβερνήσεις των κρατών μελών (θεωρούσαν) ότι δεν ετίθετο θέμα τροποποιήσεως ούτε de jure ούτε de facto των ισχυουσών διατάξεων όσον αφορά τους προσω-

ρινούς τόπους εργασίας της Συνελεύσεως» (βλέπε παράρτημα 16 του υπομνήματος αντικρούσεως).

Τέλος, το 1979 το Κοινοβούλιο εξελέγη με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Οι πρώτες σύνοδοι του πραγματοποιήθηκαν μεταξύ του Ιουλίου 1979 και του Ιουνίου 1980 στο Στρασβούργο· εξάλλου, μεταξύ του Ιουνίου 1980 και του Φεβρουαρίου 1981 πραγματοποιήθηκαν τέσσερις σύνοδοι στο Λουξεμβούργο όπου εν τω μεταξύ είχε κατασκευαστεί ένα νέο μεγάλο ημικύκλιο. Η άμεση εκλογή και η εξαιρετική αύξηση των δουλευτών κατέστησαν πιο μεγάλο και πιεστικό το πρόβλημα των τόπων εργασίας: μέχρι σημείου που, με υπόμνημα της 16ης Σεπτεμβρίου 1980, η γαλλική κυβέρνηση προέτεινε στις «κυβερνήσεις των άλλων κρατών μελών να αρχίσουν χωρίς καθυστέρηση συνομιλίες για να εξευρεθεί, κατ'εφαρμογή των άρθρων 77 της συνθήκης ΕΚΑΧ, 216 της συνθήκης ΕΟΚ και 189 της συνθήκης Ευρατόμ, μία ικανοποιητική λύση του προβλήματος αυτού (βλ. παράρτημα 5 της προσφυγής).

Ακόμη και μετά την πρωτοβουλία αυτή, στις 20 Νοεμβρίου 1980, το καθού εθέσπισε ψήφισμα «περί της έδρας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου», στο οποίο ζητούσε από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών να λάβουν απόφαση επί του ζητήματος μέχρι της 15 Ιουνίου 1981, προειδοποιώντας ότι στην περίπτωση που αυτές «δεν θα είχαν λάβει απόφαση μέχρι την ανωτέρω ημερομηνία, το Κοινοβούλιο δεν θα είχε άλλη επιλογή από του να θεσπίσει το ίδιο τις αναγκαίες διατάξεις για τη βελτίωση των συνθηκών λειτουργίας του» (JO C 327 της 15. 12. 1980, σελίδα 49). Κατόπιν του ανωτέρω ψηφίσματος, στις 12 Ιανουαρίου 1981, η Συνέλευση απέρριψε την πρόταση χρονοδιαγράμματος του προεδρείου που προέβλεπε για το πρώτο εξάμηνο του 1981 δύο συνόδους στο Λουξεμβούργο σύμφωνα με την πρακτική που είχε ακολουθηθεί κατά τα τελευταία έτη. Έπειτα, κατά τη σύνοδο της ολομέλειας της 13ης Μαρτίου, ενέκρινε ένα διαφορετικό χρονοδιάγραμμα. Βάσει αυτού, κατά την περίοδο 23 Μαρτίου — 18 Δεκεμβρίου του ίδιου έτους οι σύνοδοι θα

πραγματοποιούνταν αποκλειστικά στο Στρασβούργο (βλ. ΕΕ C 77 της 6. 4. 1981, σελίδα 70).

Η απόφαση αυτή προκάλεσε την αντίδραση του Λουξεμβούργου. Στις 17 Μαρτίου 1981, ο υπουργός εξωτερικών του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου απηύθυνε επιστολή προς τον πρόεδρο του Κοινοβουλίου εκφράζοντάς του την ανησυχία της κυβερνήσεώς του για το γεγονός ότι καμία σύνοδος δεν θα πραγματοποιούνταν στο Λουξεμβούργο κατά το δεύτερο εξάμηνο του 1981 (βλέπε παράρτημα 18 του υπομνήματος αντικρούσεως της 14. 10. 1981).

Αλλά η πρωτοβουλία που είχε λάβει η γαλλική κυβέρνηση το Σεπτέμβριο του 1980 είχε και άλλα αποτελέσματα. Στις 26 και 27 Μαρτίου 1981, κατά τη διάσκεψη του Μaastricht στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων αντιμετώπισαν το πρόβλημα της έδρας των οργάνων. Πληροφορίες σχετικά με τα συμπεράσματα της συζήτησεως αυτής έχουμε μέσω της ανακοινώσεως που δημοσιεύθηκε στο Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αριθμός 3 του 1981. Στην ανακοίνωση αναφέρεται ότι «οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων αποφάσισαν ομόφωνα να διατηρήσουν το ισχύον καθεστώς όσον αφορά τους προσωρινούς τόπους εργασίας των κοινοτικών οργάνων» (βλ. ανωτ., σ. 9).

Στη συνέχεια (τέλος Ιουνίου 1981), οι δυσκολίες που δημιουργούσε στη Συνέλευση το γεγονός ότι οι εργασίες της εκτυλίσσονταν σε διαφορετικούς τόπους, ανάγκαζε τους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων να συνέλθουν σε διάσκεψη. Τα συμπεράσματα της συζήτησεώς τους ήταν τα ακόλουθα: «1. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών διαπιστώνουν ότι σύμφωνα με το άρθρο 216 της συνθήκης, ο ορισμός της έδρας των οργάνων της Κοινότητας υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητά τους. 2. Η απόφαση των κυβερνήσεων των κρατών μελών, κατά τη διάσκεψη του Μaastricht της 23ης και 24ης Μαρτίου 1981, να διατηρήσουν το ισχύον καθεστώς όσον

αφορά τους προσωρινούς τόπους εργασίας, εντάσσεται στην άσκηση της αρμοδιότητας αυτής. Αυτή δεν θίγει τον καθορισμό της έδρας των οργάνων ... (βλέπε παράρτημα 7 της προσφυγής).

Τέλος, στις 7 Ιουλίου 1981, δηλαδή μόνο μερικές ημέρες μετά τη διάσκεψη στην οποία αναφέρθηκε ανωτέρω, το Κοινοβούλιο εδέσπισε το ψήφισμα που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσης δίκης.

17. Θα προδούμε σε λίγο στην ανάλυση του περιεχομένου και της ισχύος του ψηφίσματος αυτού. Λαμβανομένων υπόψη της πρακτικής που καθιερώθηκε μετά το 1965 και των συμφωνιών που συνήφθησαν στο Maastricht και στη διάσκεψη του τέλους Ιουνίου 1981, τίθεται το ερώτημα αν συνέδησαν νέα περιστατικά που είχαν κατά οποιοδήποτε μέτρο επίπτωση επί του προσωρινού τόπου εργασίας του Κοινοβουλίου, όπως αυτός προκύπτει από την απόφαση του 1965 και τις προηγούμενες συμφωνίες (επί του σημείου αυτού βλέπε ανωτέρω, ιδίως παράγραφο 14). Λέγω αμέσως ότι, κατά την άποψή μου, η νομική κατάσταση δεν μετεβλήθη. Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των κρατών μελών και η κατάσταση του καθού αφετέρου, παρέμειναν έτσι όπως είχε με σαφήνεια καθορίσει η ανωτέρω απόφαση.

Πρέπει να επαναληφθεί ότι, βάσει της αποφάσεως αυτής και βάσει μιας πρακτικής που έκτοτε παγιώθηκε ευρέως, οι τόποι όπου είναι εγκαταστημένες οι υπηρεσίες του Κοινοβουλίου και όπου εκτυλίσσεται η δραστηριότητά του είναι οι ακόλουθοι: το Στρασβούργο είναι ο τόπος όπου πραγματοποιούνται οι σύνοδοι της ολομέλειας· το Λουξεμβούργο είναι η έδρα της γραμματείας και των τεχνικών υπηρεσιών· στις Βρυξέλλες συγκαλούνται οι κοινοβουλευτικές επιτροπές. Αναφορικά προς το

πλαίσιο αυτό, μεταξύ του 1965 και του 1981, τον πιο χαρακτηριστικό νεωτερισμό αποτελεί η επιλογή του Λουξεμβούργου συγχρόνως με το Στρασβούργο ως τόπου όπου πραγματοποιούνται οι σύνοδοι της ολομέλειας. Η πρακτική αυτή και οι ακόλουθες συμφωνίες του Μαρτίου και του Ιουνίου 1981 είναι δυνατό να θεωρηθούν σαν πηγές υπό τεχνικονομική έννοια, ικανές να ορίσουν ότι στο Λουξεμβούργο θα πραγματοποιείται ένα μέρος των συνόδων της ολομέλειας;

Όπως ήδη ανέφερα, δεν νομίζω ότι είναι δυνατό: και αυτό για περισσότερους από ένα λόγους. Έτσι, όσον αφορά την πρακτική να πραγματοποιούνται στο Λουξεμβούργο ορισμένες σύνοδοι, νομίζω ότι υπόκειται σε πάρα πολλούς περιορισμούς για να μπορεί να επιφέρει τροποποιήσεις σε μία νομική κατάσταση που δασίζεται, όπως και η προηγούμενη, σε ρητή απόφαση. Δεν υπάρχει σύμπτωση απόψεων όσον αφορά τις αρχές που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ γραπτών κανόνων και πρακτικής. Υπάρχουν μερικοί οι οποίοι αμφιβάλλουν ότι για την τροποποίηση του περιεχομένου μιας πολυμερούς συνθήκης (έτσι πρέπει να χαρακτηριστεί η συμφωνία του 1965) αρκεί εκ μέρους των συμβαλλομένων μερών η τήρηση μιας ομόφωνης και διαχρονικά επαναλαμβανόμενης στάσεως. Πάντως, στην προκειμένη περίπτωση δεν συντρέχουν ούτε αυτοί οι όροι. Αρκεί να ληφθεί υπόψη ότι η εν λόγω πρακτική διήρκεσε μόνο 13 έτη (από του 1967 μέχρι του 1980) και ότι δεν την ακολούθησαν όλα τα ενδιαφερόμενα κράτη. Είναι χαρακτηριστικό ότι τουλάχιστον ένα κράτος, — η Γαλλία —, υπέβαλε πολυάριθμες προτάσεις στον πρόεδρο της Συνελεύσεως, επαναλαμβάνοντας πάντοτε ότι οι συμφωνίες των Παρισίων του 1958 και η απόφαση του 1965 ανέφεραν μόνο το Στρασβούργο ως προσωρινό τόπο των συνόδων. Υπενθυμίζω τις επιστολές του γάλλου υπουργού εξωτερικών προς τον πρόεδρο του Κοινοβουλίου της 4ης Φεβρουαρίου 1971, 26ης Ιανουαρίου 1973, και 22ας Σεπτεμβρίου 1978, το

υπόμνημα της γαλλικής κυβερνήσεως της 16ης Σεπτεμβρίου 1981 και τις δύο παρόμοιες επιστολές του Προέδρου του Συμβουλίου των υπουργών των Κοινοτήτων (22. 9. 1977 και 10. 10. 1978).

λογική ερμηνεία: να θεωρηθούν οι συμφωνίες του 1981 δεδαιωτικές εκείνων του 1965.

Ούτε είναι δυνατό να αποδοθεί μεγαλύτερη τροποποιητική ισχύς στις συμφωνίες του Μαρτίου και του Ιουνίου 1981. Επί του σημείου αυτού, θεωρώ καθοριστική την μάλλον ανεπαρκή διατύπωση («διατήρηση του ισχύοντος καθεστώτος») της συμφωνίας που συνήφθη στο Maastricht, ενώ η διατύπωση δεν επαναλαμβάνεται καθόλου στη διάσκεψη του τέλους Ιουνίου, η οποία περιορίζεται στη διευκρίνιση ότι η απόφαση του Maastricht ελήφθη από τις κυβερνήσεις κατά την άσκηση της αρμοδιότητος που τους ανετέθη από το άρθρο 216 της συνθήκης ΕΟΚ. Χαρακτήρισα τη διατύπωση αυτή ανεπαρκή· αλλά ακριβώς για το λόγο αυτό θα μπορούσα να τη χαρακτηρίσω και διφορούμενη. Ακόμη και ηθελμένα διφορούμενη. Πράγματι, σε τι πράγμα είχαν την πρόθεση να αναφερθούν οι κυβερνήσεις μιλώντας για «ισχύον καθεστώς»; Στις προηγούμενες συμφωνίες ή στην πρακτική που είχε καθιερωθεί αργότερα; Νομίζω ότι εφόσον ελλείπουν άμεσες ή έμμεσες ενδείξεις περί του αντιθέτου, η συμφωνία του Maastricht πρέπει να ερμηνευθεί σύμφωνα με τις συμφωνίες του 1965. Αν οι κυβερνήσεις είχαν θελήσει να τροποποιήσουν με οποιοδήποτε τρόπο τις συμφωνίες αυτές, θα είχαν χρησιμοποιήσει εκφράσεις λιγότερο ασαφείς ή διφορούμενες και ίσως θα είχαν διατυπώσει την πρόθεσή τους κατά διαφορετικό τρόπο. Δεν αποκρύπτω — λέγω μάλλον ότι είμαι βέβαιος — ότι κάποια από τις ενδιαφερόμενες χώρες ωδήθηκε στην αποδοχή της διατυπώσεως «ισχύον καθεστώς», πεπεισμένη, ότι ενέκρινε ένα νεωτερισμό εν σχέσει προς το παλαιό καθεστώς. Δεν είναι όμως λιγότερο βέβαιο ότι πολλές — οι περισσότερες — από τις χώρες έδωσαν την έγκρισή τους πεπεισμένες ότι δεν θα εθίγετο η απόφαση του 1965. Εφόσον έτσι έχουν τα πράγματα, βλέπω μία και μόνη

18. Έφθασε η στιγμή να εξετάσουμε το ψήφισμα που θέσπισε το Κοινοβούλιο στις 7 Ιουλίου 1981, (ΕΕ C 234 της 14. 9. 1981, σελίδα 22). Το πρώτο πράγμα που πρέπει να γίνει είναι να εξετασθούν συνολικά οι διάφορες πλευρές του. Έπειτα, λαμβανομένων υπόψη των συμπερασμάτων που θα συναχθούν, θα πρέπει να εξετασθεί αν και κατά ποιο μέτρο το ψήφισμα είναι σύμφωνο με τις συμφωνίες που συνήφθησαν μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την έδρα.

Θα εκθέσω συνοπτικά το περιεχόμενο του ψηφίσματος. Το προσέιοι πολύ εκτεταμένο (αποτελείται από 23 αιτιολογικές σκέψεις), αντικατοπτρίζει τις διάφορες φάσεις της εξέλιξης των πραγματικών περιστατικών που αναφέρονται στην έδρα, από την απόφαση του 1965 μέχρι τη διάσκεψη του Maastricht, και επισημαίνει τις αντικειμενικές δυσκολίες που συναντά το όργανο κατά την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων του, λόγω της ελλείψεως ενιαίου τόπου εργασίας. Επαναλαμβάνει επί πλέον ότι τα κράτη μέλη έχουν βάσει των συνθηκών «το δικαίωμα και την υποχρέωση να ορίσουν με κοινή συμφωνία την έδρα των κοινωτικών οργάνων» (βλέπε πρώτη αιτιολογική σκέψη), ζητεί (όπως το προηγούμενο ψήφισμα της 20. 11. 1980, που ανέφερε ήδη ανωτέρω) «η απόφαση για την έδρα του Κοινοβουλίου να ληφθεί κατόπιν συνεννοήσεως με το ίδιο το Κοινοβούλιο» και παρατηρεί ότι «η διαδικασία αυτή, κατ' αναλογία προς εκείνη που έχει καθιερωθεί μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, δικαιολογείται από τις σημαντικότερες οικονομικές επιπτώσεις

που συνεπάγεται ο καθορισμός της έδρας» (βλέπε 19η αιτιολογική σκέψη).

Θυμώ να πω αμέσως ότι δεν θεωρώ ορθό τον ισχυρισμό αυτό.

Το μέρος του ψηφίσματος που εμπεριέχει την απόφαση αποτελείται από 4 σημεία: στο πρώτο, καλούνται «οι κυβερνήσεις των κρατών μελών να ανταποκριθούν στην υποχρέωση που τους επιβάλλουν οι συνθήκες και να ορίσουν μία ενιαία έδρα για τα όργανα της Κοινότητας» ακολουθώντας προς τούτο μία διαδικασία διαβουλεύσεως· στο δεύτερο σημείο αναφέρεται ότι «θεωρείται απαραίτητη η συγκέντρωση των δραστηριοτήτων (του οργάνου) σε έναν τόπο»· στο τρίτο σημείο αποφασίζεται η λήψη μιας σειράς προσωρινών μέτρων «αναμένοντας τον οριστικό καθορισμό ενός τόπου για τις συνόδους και τις συνεδριάσεις»· στο τέταρτο σημείο τέλος, ανατίθεται στον πρόεδρο να διαδίδει το ψήφισμα στις κυβερνήσεις των κρατών μελών, στο Συμβούλιο, στην Επιτροπή και στα άλλα όργανα της Κοινότητας. Το σημείο στο οποίο πρέπει να σταθούμε είναι φυσικά το τρίτο. Αυτό διαίρεται με τη σειρά του σε τρία μέρη, τα οποία φέρουν τα στοιχεία α), β) και γ) τα οποία πρέπει να εξετάσουμε χωριστά.

19. Αλλά, πριν προδούμε στην ανάλυση αυτή, πρέπει να εξετάσουμε ένα ζήτημα γενικού χαρακτήρα. Κατά το προσφεύγον, το επίμαχο ψήφισμα συνιστά υπέρβαση της εξουσίας που ανήκει στο καθού όπως και σε κάθε άλλο όργανο, να προβαίνει στην οργάνωση των διοικητικών δομών του και της λειτουργίας του. Για να αποδείξει αυτό πάντως, το προσφεύγον αναφέρεται μάλλον στο γενικό πλαίσιο εντός του οποίου εθεσπίσθη το ψήφισμα, παρά στο περιεχόμενο του ψηφίσματος. Συνιστά να προδούμε στην εξέταση των κοινοβουλευτικών πράξεων: θα προκύψει σαφής η δούληση της Συνελεύσεως να μην τηρήσει τις διακυβερνητικές συμφωνίες, προπάντων όσον αφορά την κατανομή του προσωπικού. Επι-

Οι εργασίες της Συνελεύσεως, πράγματι, δεν περιέχουν κανένα στοιχείο που να παρέχει κατ' οποιοδήποτε τρόπο διευκρινίσεις όσον αφορά το ψήφισμα. Η προτεινόμενη από το προσφεύγον εξέταση κατατείνει στη συναγωγή του συμπεράσματος ότι στις ανωτέρω κοινοβουλευτικές πράξεις εμπεριέχονται τα πάντα. Έτσι, πολλοί δουλευτές πίστεψαν πράγματι ότι αποφάσιζαν όσον αφορά την έδρα· παραδείγματος χάριν, από την όχληση που εμπεριέχεται στο ανωτέρω ψήφισμα της 20ής Νοεμβρίου 1980 είναι δυνατό να συναχθεί έμμεσα ότι το Κοινοβούλιο υποκαταστάθηκε στις κυβερνήσεις όσον αφορά την επιλογή της έδρας (ορθότερα των εδρών). Δεν λείπουν όμως και οι ενδείξεις περί του αντιθέτου. Η Συνέλευση παραδείγματος χάριν, απέρριψε μια σειρά τροπολογιών που αν είχαν γίνει δεκτές, θα είχαν χαρακτηρίσει καθαρά το ψήφισμα σαν απόφαση επί της έδρας. Το σύνολο όλων αυτών των αντιτιθεμένων ενδείξεων ισούται με μηδέν. Κατά τα λοιπά, όταν ένα μέτρο έχει κοινοβουλευτική προέλευση, αποτελεί ορθό κανόνα να ερμηνεύεται λαμβάνοντας υπόψη κατά το μέτρο του δυνατού το κείμενο που ενέκρινε η Συνέλευση.

Περνώ τώρα στην εξέταση του ψηφίσματος σημείο προς σημείο.

20. Υπό στοιχείο α) αναφέρεται η απόφαση «οι σύνοδοι της ολομέλειας (της Συνελεύσεως) να λαμβάνουν χώρα στο Στρασβούργο». Η διατύπωση μαρτυρεί την πρόθεση να μην πραγματοποιούνται πλέον σύνοδοι στο Λουξεμβούργο, τουλάχιστον μέχρι να θεσπιστεί ένα άλλο ψήφισμα που να τροποποιεί αυτό που τώρα εξετάζουμε. Είναι δυνατό να ληχθεί ότι το ψήφισμα αυτό αποτελεί παραβίαση της αρμοδιότητας που απονέμεται στα κράτη βάσει

των ανωτέρω άρθρων 77 της συνθήκης ΕΚΑΧ, 216 της συνθήκης ΕΟΚ και 189 της συνθήκης Ευρατόμ; Νομίζω όχι και εξηγώ τους λόγους.

Έχω ήδη αποδείξει ότι σύμφωνα με τις συμφωνίες που συνήφθησαν μέχρι τώρα μεταξύ των κυβερνήσεων των χωρών μελών, το Στρασβούργο είναι ο προσωρινός τόπος εργασίας του Κοινοβουλίου όσον αφορά τις συνόδους της ολομέλειας. Είναι συνεπώς αδύνατο να προσαφθεί στο Κοινοβούλιο ότι υποκαταστάθηκε στα κράτη όταν αποφάσισε να πραγματοποιούνται στο Στρασβούργο οι σύνοδοι της ολομέλειάς του· με την απόφαση υπό στοιχείο α) το Κοινοβούλιο περιορίσθηκε να επανέλθει και να εφαρμόσει τις αποφάσεις που είχαν λάβει οι κυβερνήσεις. Αληθεύει όμως ότι η απόφαση αυτή διαψεύδει κάπως τις προσδοκίες του προσφευγόντος κράτους. Γνωρίζουμε ότι από του 1967 ένας ορισμένος αριθμός των κατ' έτος πραγματοποιούμενων συνόδων της ολομέλειας ελάμβανε χώρα πάντοτε στο Λουξεμβούργο· για το λόγο αυτό, η αλλαγή πορείας που συνεπάγεται αυτό το τμήμα του ψηφίσματος προσβάλλει τα συμφέροντα του Λουξεμβούργου. Πάντως, τα συμφέροντα αυτά στερούνται νομικής βάσεως. Οι συμφωνίες μεταξύ των κυβερνήσεων που διέπουν την έδρα των οργάνων και ιδιαίτερα την έδρα, ή μάλλον τις έδρες, του Κοινοβουλίου, δεν αναγνωρίζουν πράγματι το Λουξεμβούργο σαν τόπο όπου πραγματοποιούνται οι σύνοδοι της ολομέλειας· και όπως είδαμε ήδη, η πρακτική που ακολουθήθηκε από του 1967 μέχρι του 1980 δεν είχε τη δύναμη να τις τροποποιήσει.

Πρέπει όμως να γίνει μία διευκρίνιση. Αυτό που προ ολίγου είπα δεν συνεπάγεται ότι η απόφαση να πραγματοποιούνται ορισμένοι σύνοδοι εκτός Στρασβούργου θρίσκειται σε αντίθεση προς τις συμφωνίες που συνήφθησαν το 1965 και επανελήφθησαν το 1981. Δεν υπάρχει αντίθεση κατά το μέτρο

που η απόφαση εκφράζει εξουσίες εσωτερικής οργανώσεως που βασίζονται είτε στις γενικές αρχές που διέπουν την εσωτερική διάρθρωση των δημοσίων υπηρεσιών είτε στις διατάξεις των συνθηκών που παρέχουν την εξουσία στο Κοινοβούλιο να ψηφίζει τον κανονισμό του (άρθρα 25 συνθήκης ΕΚΑΧ, 142 συνθήκης ΕΟΚ και 112 συνθήκης Ευρατόμ). Με την επιφύλαξη των ειδικών γνωρισμάτων κάθε συγκεκριμένης περιπτώσεως, είναι δυνατό γενικά να λεχθεί ότι μία απόφαση όπως αυτή με την οποία ασχολούμαστε (και στο μέλλον είναι δυνατόν να υπάρξουν και άλλες) είναι νόμιμη όταν πληροί δύο προϋποθέσεις: η πρώτη είναι να υπάρχουν ειδικές συνθήκες που την καθιστούν αναγκαία, υπαγορευόμενες προπάντων από λόγους λειτουργικότητας του οργάνου· η δεύτερη είναι, ο αριθμός και η διάρκεια των συνόδων που πραγματοποιούνται εκτός Στρασβούργου να μη λαμβάνουν διαστάσεις τέτοιες που να καταστρατηγείται το περιεχόμενο των ισχυουσών διακυβερνητικών συμφωνιών.

21. Υπό στοιχείο β) αναφέρεται κατόπιν η απόφαση «οι συνεδριάσεις των επιτροπών και των πολιτικών ομάδων να γίνονται συνήθως στις Βρυξέλλες». Δεδομένου ότι ο όρος έδρα έγινε δεκτός υπό ευρεία έννοια ως ο τόπος (ή οι τόποι) όπου το όργανο έχει τα γραφεία του και κατά κανόνα αναπτύσσει τη δραστηριότητά του, θεωρώ προφανώς ότι και ο τόπος εργασίας των ανωτέρω οργάνων και ο τόπος όπου αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους υπάγεται στην αρμοδιότητα των κυβερνήσεων. Και από την άποψη αυτή, συνεπώς, νομίζω ότι το ψήφισμα δεν απομακρύνεται από τις διακυβερνητικές συμφωνίες· φρονά επόμενως ότι η αναρμοδιότητα την οποία της προσάπτει το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, στερείται βάσεως.

Ας προσπαθήσουμε να εξετάσουμε το περιεχόμενο των ανωτέρω συμφωνιών όσον αφορά τον τόπο όπου αναπτύσσουν τη

δραστηριότητά τους οι επιτροπές και οι πολιτικές ομάδες. Είδαμε ήδη ότι οι συμφωνίες του 1958 προβλέπουν μόνο μία από τις δραστηριότητες του Κοινοβουλίου και συγκεκριμένα την αναφερόμενη στις συνόδους της ολομέλειας. Εν πάση περιπτώσει, μεταξύ του 1958 και του 1965 (και έπειτα μέχρι του 1981) οι επιτροπές συνέρχονταν γενικά στις Βρυξέλλες. Αυτό συνέβαινε διότι στις Βρυξέλλες είχαν την έδρα τους τα εκτελεστικά όργανα των Κοινοτήτων, με τα καθήκοντα των οποίων συνδέονταν αρκετά στενά οι εργασίες των επιτροπών. Πρόκειται συνεπώς για μία ορθολογική πρακτική και, εκείνο που είναι σημαντικότερο, για πρακτική που κατά τα 23 έτη της διάρκειάς της δεν αμφισβητήθηκε ποτέ από τα κράτη. Από αυτό συνάγω ότι ευρισκόμαστε ενώπιον σιωπηρής συμφωνίας, όχι διαφορετικής από άποψη νομικής ισχύος από τις συμφωνίες του 1958 και η οποία επαναλαμβάνεται, όπως και εκείνες, στην απόφαση του 1965. Ότι είναι δυνατόν να γίνει λόγος για επανάληψη αποδεικνύουν πράγματι δύο στοιχεία εκ του κειμένου: η ευρεία διατύπωση του άρθρου 1 της αποφάσεως κατά το οποίο οι Βρυξέλλες — όπως και το Στρασβούργο και το Λουξεμβούργο — *παραμένουν* προσωρινός τόπος εργασίας των οργάνων των Κοινοτήτων και η διάταξη του άρθρου 12, κατά την οποία η παρούσα απόφαση «δεν θίγει τους προσωρινούς τόπους εργασίας των οργάνων και υπηρεσιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως προκύπτουν από προηγούμενες αποφάσεις των κυβερνήσεων...».

Όπως ήδη ανέφερα, (βλέπε ανωτέρω, παράγραφος 14), τα στοιχεία αυτά προσδίδουν νομική ισχύ στις προηγούμενες συμφωνίες. Είναι δυνατό συνεπώς να συναχθεί ότι το Κοινοβούλιο είχε τη δυνατότητα από νομική άποψη να ορίσει τη δελγική πρωτεύουσα ως τόπο συνεδριάσεων των επιτροπών του. Προς επαλήθευση της θέσεως αυτής, υπενθυμίζω ότι ο πρόεδρος

του Συμβουλίου των υπουργών των Κοινοτήτων, με επιστολή της 22ας Οκτωβρίου 1977 απευθυνθείσα προς τον πρόεδρο του Κοινοβουλίου (βλέπε παράρτημα 10 του υπομνήματος αντικρούσεως της 14. 10. 1981) δήλωσε: «Όλοι γνωρίζουν... ότι οι κοινοβουλευτικές επιτροπές συνηθίζουν να συνέρχονται... στις Βρυξέλλες, με την ελάχιστη αναγκαία υποδομή για την εξασφάλιση της λειτουργίας των συνεδριάσεων αυτών». Η διατύπωση έχει μία ασυνήθιστη ζωηρότητα. Αλλά δεν είναι μόνο αυτή: και η εσωτερική διοικητική πρακτική του Κοινοβουλίου επιβεβαιώνει ότι οι Βρυξέλλες θεωρούνταν πάντοτε ως συνήθης τόπος εργασίας των επιτροπών. Το αποδεικνύει το γεγονός (που ανέφερε κατά την προφορική διαδικασία ο εκπρόσωπος του καθού) ότι πριν συνέλθουν στις Βρυξέλλες, οι επιτροπές δεν υπέβαλαν ποτέ στο προεδρείο σχετική αιτολογημένη αίτηση, όπως προβλέπει για τις συνεδριάσεις που πραγματοποιούνται εκτός έδρας το άρθρο 10, παράγραφος 3, του κανονισμού του Κοινοβουλίου.

Πιο συνοπτική θα είναι η εξέταση της περιπτώσεως των πολιτικών ομάδων. Με αυτές, πράγματι, δεν ασχολούνται κατά οποιοδήποτε τρόπο ούτε οι συμφωνίες του 1958 ούτε οι συμφωνίες του 1965 (ούτε δεδαιώς εκείνες του 1981, καθ' ότι δεδαιωτικές). Γιατί; Οι συνήγοροι του προσφεύγοντος δικαιολογούν τη σιωπή αυτή από τη μεγαλύτερη ανεξαρτησία της οποίας απολαύουν οι πολιτικές ομάδες λόγω της διαρρώσεως και του ρόλου τους. Η εξήγηση μου φαίνεται πειστική. Αλλά τότε πρέπει να δεχθούμε ότι τουλάχιστον από την άποψη αυτή, το Κοινοβούλιο απολαύει μιας ορισμένης ελευθερίας λήψεως αποφάσεων: ελευθερίας που βασίζεται στην εξουσία εσωτερικής οργάνωσης του οργάνου και στην ιδιαιτερότητα των πολιτικών ομάδων, ενώ περιορίζεται από τις υπάρχουσες συμφωνίες όσον αφορά τον

τόπο εργασίας (αναφέρομαι προ πάντων στην εγκατάσταση στο Λουξεμβούργο της γραμματείας και των τεχνικών υπηρεσιών, που έμμεσα αντικατοπτρίζεται σε όλη τη δραστηριότητα της Συνελεύσεως) και από την απονομή στα κράτη μέλη της αρμοδιότητος λήψεως αποφάσεων όσον αφορά την έδρα. Προσθέτω, — και δεν πρόκειται για στοιχεία μικρής σημασίας — ότι η πρακτική να πραγματοποιούνται συνήθως στις Βρυξέλλες οι συνεδριάσεις των πολιτικών ομάδων δεν προκάλεσε ποτέ αντιδράσεις εκ μέρους των κυβερνήσεων.

ανήκει στην αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου να αναδιοργανώσει τις υπηρεσίες του χρησιμοποιώντας σύγχρονα μέσα τηλεπικοινωνίας και κάθε άλλη προηγμένη τεχνική, κατάλληλη να διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ των οργάνων. Για τους ίδιους λόγους δεν παρέχει τη δυνατότητα αμφισβήτησεων η τέταρτη περίπτωση κατά το μέτρο που αναφέρεται στα ληπτέα μέτρα για την επιδίωξη των στόχων που παρατίθενται στη δεύτερη και τρίτη περίπτωση. Διαφορετικά όμως πρέπει να αντιμετωπισθεί η πρώτη περίπτωση, που αφορά άμεσα τη γραμματεία και τις τεχνικές υπηρεσίες.

22. Υπό στοιχείο γ) αναφέρεται τέλος η απόφαση: — να επανεξετασθεί «η λειτουργία της γραμματείας και των τεχνικών υπηρεσιών ... για να ανταποκριθεί στις ανάγκες που αναφέρονται υπό στοιχεία α) και β), ιδιαίτερα με στόχο να αποφευχθεί η συνεχής μετατόπιση ενός μεγάλου μέρους του προσωπικού του Κοινοβουλίου» — προς το σκοπό αυτό, «να γίνει η ευρύτερη δυνατή προσφυγή στα πιο σύγχρονα μέσα τηλεπικοινωνίας, τόσο για τις προσωπικές επαφές όσο και για τη μετάδοση των εγγράφων» να «χρησιμοποιηθούν οι πιο προηγμένες τεχνικές για τη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των οργάνων, ενώ στο μεταξύ θα πρέπει να βελτιωθούν οι οδικές, σιδηροδρομικές και αεροπορικές συνδέσεις μεταξύ των κυριότερων κέντρων της κοινοτικής δραστηριότητος» — να καθορισθούν από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Κοινοβουλίου και υπό την αιγίδα του προέδρου και του διευρυθέντος προεδρείου ... «τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν, να εκτιμηθεί το κόστος τους και να υποβληθεί στο Κοινοβούλιο, πριν από το τέλος του έτους, έκθεση συνοδευόμενη από τις σχετικές προτάσεις».

Όπως ήδη ανέφερα, στην περίπτωση ορίζεται ότι η λειτουργία της γραμματείας και των τεχνικών υπηρεσιών πρέπει να επανεξετασθεί, για να αποφευχθεί η μετατόπιση του προσωπικού. Είναι αληθές ότι στις δύο επόμενες περιπτώσεις υποδεικνύεται μία σειρά μέτρων που θα μείωναν αυτές τις μετατοπίσεις· αλλά δεν θεωρώ λογικό να ερμηνευθεί η υπό εξέταση διάταξη σε συνδυασμό με τις επόμενες περιπτώσεις. Με άλλους λόγους, δεν νομίζω ότι το Κοινοβούλιο αποφάσισε να αντιμετωπίσει την ανωτέρω δυσχέρεια με τη χρησιμοποίηση μόνο σύγχρονων μέσων επικοινωνίας και προηγμένων τεχνικών. Τα αναφερόμενα στην πρώτη περίπτωση έχουν γενική ισχύ (δεδομένου ότι στην απόφαση αποτελούν αντικείμενο χωριστής περιπτώσεως)· γι' αυτό, κατά την άποψή μου, συνεπάγονται και τη μετατόπιση προσωπικού από το Λουξεμβούργο προς άλλους τόπους και ιδιαίτερα προς τις Βρυξέλλες.

Όπως είναι προφανές, η δεύτερη και τρίτη περίπτωση δεν δημιουργούν προβλήματα. Κανένας δεν μπορεί να αμφισβητήσει ότι

Αυτό δημιουργεί κυρίως δύο προβλήματα. Το πρώτο είναι αν η προσβληθείσα απόφαση είναι α) απλώς προπαρασκευαστική, εντάσσεται δηλαδή σε μία διαδικασία, σε ένα είδος υποθέσεως που διαμορφώνεται σταδιακά, της οποίας μόνον η τελική στιγμή παράγει νομικές συνέπειες ή β) αυτό-

νομα ικανή να παράγει εξωτερικά έννομα αποτελέσματα και συνεπώς υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Το δεύτερο πρόβλημα (που λογικά υπάγεται στο πρώτο) ανάγεται στο κατά πόσον ή κατά πιο μέτρο η απόφαση, εφόσον αναφέρεται στον τόπο εργασίας του προσωπικού, είναι σύμφωνη με τις σχετικές διακυβερνητικές συμφωνίες.

23. Όσον αφορά το πρώτο σημείο, μου φαίνεται ορθότερο να θεωρηθεί το προσβληθέν ψήφισμα ως πράξη που παράγει έννομα αποτελέσματα τα οποία έχουν επιπτώσεις και εκτός του οργάνου. Πράγματι, θεσπίζοντάς το, το Κοινοβούλιο *αποφάσισε* — επαναλαμβάνω, *αποφάσισε*, όχι μόνο εξέφρασε την πρόθεση — να μετατοπίσει υπαλλήλους από το Λουξεμβούργο προς άλλους τόπους και ιδιαίτερα προς τις Βρυξέλλες. Η αποστολή που ανατέθηκε στη διοίκηση να καθορίσει (επαναλαμβάνω ακόμη: «να καθορίσει», όχι απλώς «να εξετάσει») τα αναγκαία μέτρα για το σκοπό αυτό και τα σχετικά έξοδα, υποδηλώνει κατά την άποψή μου τη στιγμή της εκτέλεσής μιας απόφασης που ήδη έχει ληφθεί. Ούτε μπορεί να μας παραπλανήσει το γεγονός ότι δεν υποδεικνύεται ο αριθμός των υπαλλήλων που πρόκειται να μετακινηθούν ή τα ονόματά τους και ότι οι Βρυξέλλες δεν αναφέρονται ρητά σαν τόπος προορισμού· τα κενά αυτά είναι λογικά αν ληφθεί υπόψη ότι η Συνέλευση δίνει εντολές γενικού χαρακτήρα και ότι απόκειται στις διοικητικές υπηρεσίες να λάβουν τα συγκεκριμένα μέτρα εκτέλεσής. Το ίδιο ισχύει όσον αφορά την πρόβλεψη της εκθέσεως (στην τέταρτη περίπτωση) που οι αρμόδιες υπηρεσίες πρέπει να υποβάλουν στο Κοινοβούλιο: και η έκθεση αυτή καθώς και η ακόλουθη έκφραση των προθέσεων του οργάνου εντάσσονται στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης επιλογής, που συντελέστηκε κατά τρόπο οριστικό στο υπό εξέταση ψήφισμα. Διαφωτιστική από την άποψη αυτή μου φαίνεται ότι είναι η δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη, στην οποία υπενθυμίζεται ότι

«το Κοινοβούλιο έχει διακηρύξει το δικαίωμά του να συνεδριάζει και να λειτουργεί όπου επιλέξει».

24. Όσον αφορά έπειτα το δεύτερο πρόβλημα, υπενθυμίζω ότι η απόφαση της 8ης Απριλίου 1965 στην οποία ανήκει το άρθρο 4 το οποίο αναφέραμε ανωτέρω, ελήφθη από τις κυβερνήσεις κατά την άσκηση της εξουσίας τους σχετικά με τον καθορισμό της έδρας των οργάνων. Όπως είναι προφανές, κάθε απόφαση του Κοινοβουλίου που συνεπάγεται μετακινήσεις του προσωπικού από το Λουξεμβούργο προς άλλους τόπους, πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα του ανωτέρω άρθρου. Κατά την άποψή μου, πάντως, το άρθρο αυτό δεν πρέπει να ερμηνευθεί στενά και για το λόγο ότι το Κοινοβούλιο δεν είναι πλέον εκείνο του 1965, αλλά εν τω μεταξύ και η αντιπροσωπευτικότητά του αυξήθηκε και τα μέλη του διπλασιάστηκαν.

Για να διαπιστωθεί η έκταση της ισχύος του είναι συνεπώς απαραίτητο να συνδυασθεί το άρθρο με τις, ρητές ή σιωπηρές συμφωνίες που αφορούν την πραγματοποίηση των συνόδων της ολομέλειας στο Στρασβούργο και των συνεδριάσεων των επιτροπών στις Βρυξέλλες. Ας θυμηθούμε τις συμφωνίες αυτές και όλα θα καταστούν σαφή: δεν είναι δυνατό να τους αποδοθεί κάποια έννοια και να δοθεί η δυνατότητα στο Κοινοβούλιο — επαναλαμβάνω στο Κοινοβούλιο του 1982 — να τις εφαρμόσει πράγματι, χωρίς να θεωρηθεί νόμιμη μία περιορισμένη μετατόπιση προσωπικού εκτός του Λουξεμβούργου. Το αναγνώρισε ρητά ο ίδιος ο πρόεδρος του Συμβουλίου των υπουργών στην επιστολή της 22ας Σεπτεμβρίου 1977, στην οποία αναφέρθηκαν ανωτέρω. Θεωρώ επομένως ότι δάσει των διακυβερνητικών συμφωνιών, το Κοινο-

δούλιο έχει τη δυνατότητα να μετακινήσει προς τις Βρυξέλλες έναν ορισμένο αριθμό υπαλλήλων εφόσον πρόκειται για μονάδες που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθεί επί τόπου η ελάχιστη αναγκαία υποδομή για τη λειτουργία των επιτροπών. Αποκλείεται, φυσικά, οι μετακινήσεις αυτές να αφορούν ολόκληρες υπηρεσίες ή ολόκληρα γραφεία.

Η σημερινή κατανομή του προσωπικού μεταξύ Λουξεμβούργου και Βρυξελλών μπορεί να είναι χρήσιμη για την εξεύρεση ενός κριτηρίου συγχρόνως ελαστικού και δίκαιου. Ένα λεπτομερές πλαίσιο της κατανομής αυτής παρέχει το παράρτημα II της απαντήσεως του Κοινοβουλίου στις ερωτήσεις που του έθεσε το Δικαστήριο (βλέπε έγγραφο που κατατέθηκε στη γραμματεία στις 15. 6. 1982). Κατά το 1982 η κατάσταση είναι η ακόλουθη: επί 2 612 μονίμων υπαλλήλων, 117 εργάζονται στις Βρυξέλλες· στις Βρυξέλλες εργάζονται επί πλέον 155 έκτακτοι υπάλληλοι τοποθετημένοι στις πολιτικές ομάδες. Θεωρώ ότι αν η μετατόπιση προς τη βελγική πρωτεύουσα υπαλλήλων (μονίμων υπαλλήλων ή λοιπού προσωπικού) αλλοιώνε σημαντικά τις ποσοτικές αναλογίες που υπάρχουν σήμερα μεταξύ του προσωπικού που εργάζεται σε υπηρεσίες του Λουξεμβούργου και των Βρυξελλών, θα ευρισκόμασταν ενώπιον

μέτρου εσωτερικής οργανώσεως που έρχεται σαφώς σε αντίθεση με τις διακυβερνητικές συμφωνίες όσον αφορά τον τόπο εργασίας των οργάνων και το οποίο επομένως, θα εβαρύνετο με το ελάττωμα της αναρμοδιότητος.

Εφόσον έτσι έχουν τα πράγματα, για να αναγνωριστεί ότι το ψήφισμα του Κοινοβουλίου δαρύνεται με αναρμοδιότητα, πρέπει να γίνει δεκτό: α) ότι το ψήφισμα έχει επιπτώσεις επί της κατανομής του προσωπικού μεταξύ των διαφόρων κέντρων δραστηριότητος του οργάνου· β) ότι η μετακίνηση υπαλλήλων από το Λουξεμβούργο προς άλλο τόπο που αναφέρεται σε αυτό, φέρει χαρακτηριστικά που έρχονται σε αντίθεση με το άρθρο 4 της αποφάσεως του 1965, όπως αυτό ερμηνεύθηκε ανωτέρω. Δεν νομίζω ότι είναι δικαιολογημένο ένα τέτοιο συμπέρασμα. Για αυτό με πείθει προ πάντων η γενικότητα του ψηφίσματος όσον αφορά τη μετακίνηση προσωπικού. Το ζήτημα — πολύ λεπτό ή μάλλον δυσεπίλυτο — ώθησε προφανώς τη Συνέλευση να υιοθετήσει αμφιλεγόμενη στάση. Το πλέον λογικό, συνεπώς, είναι να προτείνουμε στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει τη νομιμότητα της πράξεως, εφόσον αυτή ερμηνεύεται και εφαρμόζεται σύμφωνα με το άρθρο 4 της αποφάσεως του 1965.

25. Για όλους τους ανωτέρω λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο, αποφαινόμενο επί της προσφυγής που άσκησε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου κατά του Κοινοβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με δικόγραφο που κατατέθηκε στη γραμματεία στις 7 Αυγούστου 1981, να αποφασίσει ως εξής:

α) να κηρύξει νόμιμο το ψήφισμα που εθέσπισε το Κοινοβούλιο κατά τη συνεδρίαση της 7ης Ιουλίου 1981 και το οποίο φέρει τον τίτλο ψήφισμα περί της έδρας των οργάνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ιδιαίτερα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου», κατά το μέτρο που αυτό δεν συνεπάγεται: — τη μετακίνηση προσωπικού από το Λουξεμβούργο προς τις Βρυξέλλες σε θαυμάσια απαραίτητο για τη δημιουργία επί τόπου της ελάχιστης αναγκαίας υποδομής για τη λειτουργία των κοινοβουλευτικών επιτροπών· — τη μετακίνηση

ολόκληρων υπηρεσιών ή γραφείων· — τη μετακίνηση αριθμού υπαλλήλων ικανού να αλλοιώσει σημαντικά τις ποσοτικές αναλογίες που υπάρχουν σήμερα μεταξύ του προσωπικού που υπηρετεί στο Λουξεμβούργο και του προσωπικού που υπηρετεί σε άλλους τόπους και ιδιαίτερα στις Βρυξέλλες·

6) να απορρίψει συνεπώς την προσφυγή.

Όσον αφορά τα δικαστικά έξοδα, θεωρώ δίκαιο κάθε μέρος να φέρει τα έξοδα στα οποία υπεβλήθη, λόγω του περίπλοκου και καινοφανούς χαρακτήρα των ζητημάτων που εξετάσθηκαν.