ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ G. FEDERICO MANCINI της 31ης Μαρτίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Στις 8 Ιουλίου 1985 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εξέδωσε την απόφαση C(85) 1089 « για την καθιέρωση διαδικασίας προηγούμενης ανακοίνωσης και συνεννόησης σχετικά με τις μεταναστευτικές πολιτικές έναντι των τρίτων χωρών » και μετά από τρεις μέρες την κοινοποίησε στις μόνιμες αντιπροσωπείες των κρατών μελών. Στις 18 Ιουλίου διαβιβάστηκε στη γαλλική αντιπροσωπεία το κείμενο της απόφασης αυτής τροποποιημένο [C(85) 1089 αναθ.], τελικά δε η πράξη δημοσιεύτηκε ως απόφαση 85/381 στην Επίσημη Εφημερίδα της 14ης Αυγούστου 1985 (ΕΕ L 217, σ. 25).

Με προσφυγές που άσκησαν μεταξύ της 17ης και της 23ης Σεπτεμβρίου 1985, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας (υπόθεση 281/85), η Γαλλική Δημοκρατία (υπόθεση 283/85), το Βασίλειο των Κάτω Χωρών (υπόθεση 284/85), το Βασίλειο της Δανίας (υπόθεση 285/85) και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας (287/85) ζήτησαν την ακύρωση της αποφάσεως αυτής. Ας σημειωθεί ότι το Δικαστήριο δέχτηκε με τρεις Διατάξεις της 19ης Φεβρουαρίου 1986 την παρέμβαση των Κάτω Χωρών υπέρ της Γερμανίας, του Ηνωμένου Βασιλείου υπέρ της Γαλλίας και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υπέρ της Επιτροπής. Υπενθυμίζω επίσης ότι με Διάταξη της 9ης Ιουλίου 1986 το Δικαστήριο αποφάσισε: α) να εξετάσει το ζήτημα του παραδεκτού που είχε θέσει η Επιτροπή στην υπόθεση 284/85 κατά την εξέταση της υποθέσεως αυτής ως προς την ουσία· β) να συνεκδικάσει τις πέντε υποθέσεις προς διευκόλυνση της προφορικής διαδικασίας και έκδοση κοινής αποφάσεως. Για το λόγο αυτό οι προτάσεις μου αφορούν όλες τις προσφυγές.

2. Η επίμαχη απόφαση στηρίζεται στο άρθρο 118 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο, κατά την Επιτροπή, την εξουσιοδοτεί να « προωθήσει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον κοινωνικό τομέα... και να οργανώσει για το σκοπό αυτό τις κατάλληλες διαβουλεύσεις » (έβδομη αιτιολογική σκέψη). Η απόφαση περιλαμβάνει από άποψη περιεχομένου τρεις κατηγορίες διατάξεων, οι οποίες απευθύνονται όλες προς τα κράτη μέλη: το άρθρο 1, που τους επιβάλλει μια σειρά υποχρεώσεων ενημερώσεως, το άρθρο 3, που προσδιορίζει τους σκοπούς των συνεννοήσεων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, τα άρθρα 2 και 4, που καθορίζουν τον τρόπο οργανώσεως της σχετικής διαδικασίας.

Τα στοιχεία που υποχρεούνται να παρέχουν τα κράτη μέλη αφορούν τη μεταναστευτική πολιτική τους· επομένως αφορούν τις συμφωνίες και τα μέτρα με τα οποία έχουν ασκήσει την πολιτική αυτή (άρθρο 1, παράγραφος 2) και με τα οποία προτίθενται να την ασκήσουν. Εξάλλου την Επιτροπή ενδιαφέρουν κυρίως τα σχεδιαζόμενα μέτρα. Πράγματι, το άρθρο 1, παράγραφος 1, επιβάλλει στα κράτη την υποχρέωση να κοινοποιούν εγκαίρως ή, το αργότερο, κατά το χρόνο που καθίστανται δημοσίως γνωστά: α) τα σχέδια μέτρων που αφορούν τόσο τους εργαζομένους υπηκόους τρίτων χωρών όσο και τα μέλη των οικογενειών τους και αναφέρονται στους ακόλουθους τομείς: στην είσοδο, παραμονή και απασχόληση, ακόμη και αν είναι παράνομες, στην ίση μεταχείριση ως προς τους όρους διαβιώσεως

* Μετάφραση από τα ιταλικά.

και εργασίας, τους μισθούς και τα οικονομικά δικαιώματα, στην επαγγελματική, κοινωνική και πολιτιστική ένταξη, στην οικειοθελή επιστροφή τους στη χώρα καταγωγής τους· β) τα σχέδια των συμφωνιών που έχουν ως ειδικό αντικείμενο τη ρύθμιση των θεμάτων αυτών· γ) τις συμφωνίες συνεργασίας που τα κράτη μέλη προτίθενται να διαπραγματευθούν ή να ανανεώσουν με τις τρίτες χώρες, εφόσον οι συμφωνίες αυτές περιέχουν διατάξεις σχετικά με τα ίδια αυτά θέματα· δ) τα σχέδια των συμφωνιών που επίσης προτίθενται να διαπραγματευθούν ή να ανανεώσουν με τις τρίτες χώρες σχετικά με τους όρους παραμονής και απασχολήσεως των κοινοτικών υπηκόων και των μελών των οικογενειών τους που εργάζονται στις τρίτες αυτές χώρες.

Ο στόχος της συνεννοήσεως είναι τριπλός. Καταρχάς επιδιώκεται να διευκολυνθεί με τη συνεννόηση η αμοιβαία ενημέρωση, ο προσδιορισμός των προβλημάτων κοινού ενδιαφέροντος και συγχρόνως η υιοθέτηση κοινής στάσης εκ μέρους των κρατών μελών, ιδίως όσον αφορά τις διεθνείς συμφωνίες σχετικά με τη μετανάστευση. Δεύτερον, επιδιώκεται να εξασφαλιστεί ότι τα σχέδια των συμφωνιών και των μέτρων που προβλέπονται στο άρθρο 1 συμβιβάζονται με τις κοινοτικές πολιτικές και πρωτοβουλίες, περιλαμβανομένης και της βοήθειας στην ανάπτυξη, και ότι δεν θα θιγούν τα αποτελέσματα των πρωτοβουλιών αυτών, ιδίως όσον αφορά την πολιτική που ακολουθείται στην αγορά εργασίας. Ο τρίτος στόχος είναι η εξέταση της σκοπιμότητας των κοινοτικών ή εθνικών μέτρων με τα οποία επιδιώκεται να εναρμονιστούν οι εθνικές νομοθεσίες για τους αλλοδαπούς, να περιληφθούν στις διμερείς συμφωνίες όσο το δυνατόν περισσότερες κοινές διατάξεις και να καταστεί αποτελεσματικότερη η προστασία των υπηκόων των κρατών μελών που κατοικούν ή εργάζονται στις τρίτες χώρες.

Όπως ανέφερα ήδη, τα άρθρα 2 και 4 ρυθμίζουν τις διαδικαστικές πλευρές της συνεννοήσεως. Το άρθρο 2 προβλέπει στην παράγραφο 1 ότι εντός 15 ημερών από την κοινοποίηση των στοιχείων σχετικά με τα σχέδια των συμφωνιών και/ή των εθνικών μέτρων η Επιτροπή λαμβάνει την πρωτοβουλία ή τα κράτη μέλη ζητούν την έναρξη των συνεννοήσεων. Η συνεννόηση πραγματοποιείται εντός των επόμενων έξι εβδομάδων ή και αμέσως, εφόσον το κράτος επικαλεστεί λόγους κατεπείγοντος. Η Επιτροπή μπορεί επίσης, εφόσον βέβαια υπάρξει αίτηση κράτους ή κατόπιν δικής της πρωτοβουλίας, να οργανώσει οποτεδήποτε συνεννόηση, την οποία επιτρέψτε μου να αποκαλέσω «έκτακτη»· η έκτακτη αυτή συνεννόηση πρέπει να αφορά ζητήματα που δεν έχουν ήδη εξεταστεί κατά τις τακτικές συνεννοήσεις, εκτός αν έχουν προκύψει νέα στοιχεία.

Το άρθρο 4 ορίζει ότι η συνεννόηση οργανώνεται από την Επιτροπή, η οποία προεδρεύει κατά τις συνεδριάσεις και είναι υπεύθυνη για τη γραμματεία. Εντούτοις δεν θίγονται οι αρμοδιότητες των ήδη υφισταμένων οργάνων, ειδικότερα δε της συμβουλευτικής επιτροπής και της τεχνικής επιτροπής για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, οι αρμοδιότητες των οποίων καθορίστηκαν με τον κανονισμό 1612/68 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 33). Η ίδια διάταξη επιβάλλει τέλος στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσουν την καλή λειτουργία της διαδικασίας συνεννοήσεως και να διαφυλάξουν ενδεχομένως το απόρρητο των πληροφοριών που τους παρέχονται σχετικά.

3. Στο επίκεντρο της διαφοράς βρίσκεται η ερμηνεία μιας πρωτογενούς διατάξεως: του άρθρου 118 της Συνθήκης ΕΟΚ. Πράγματι, τα προσφεύγοντα κράτη ισχυρίζονται, αντίθετα από ό,τι η καθής, ότι το άρθρο αυτό δεν της απονέμει καμία αρμοδιότητα στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής έναντι των τρίτων χωρών και κυρίως ότι δεν δικαιολογεί την έκδοση δεσμευτικών πράξεων. Ενδείκνυται επομένως να αρχίσουμε την ανάλυσή μας με την εξέταση της διατάξεως αυτής και συγκεκριμένα των κριτηρίων για την εφαρμογή της, των πράξεων που βασίστηκαν στη διάταξη

αυτή και της πρακτικής που έχει ακολουθήσει η Επιτροπή μέχρι σήμερα ως προς τις διαβουλεύσεις μεταξύ των κρατών μελών.

Το περιεχόμενο του άρθρου, που ανήκει στο κεφάλαιο I (« Κοινωνικές διατάξεις ») του τίτλου III (« Κοινωνική πολιτική »), είναι γνωστό. Η πρώτη από τις τρεις παραγράφους του διακηρύσσει τους στόχους που επιδιώκει να επιτύχει ο νομοθέτης με τη διάταξη αυτή. Το άρθρο ορίζει ότι « με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της ... Συνθήκης και σύμφωνα με τους γενικούς της στόχους, η Επιτροπή έχει ως αποστολή να προωθήσει τη στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον κοινωνικό τομέα και ιδίως σε θέματα που αφορούν: την απασχόληση, το εργατικό δίκαιο και τους όρους εργασίας, την επαγγελματική εκπαίδευση και επιμόρφωση, την κοινωνική ασφάλιση, την προστασία κατά των επαγγελματικών ατυχημάτων και ασθενειών, την υγιεινή της εργασίας, το συνδικαλιστικό δικαίωμα και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων ».

Στη δεύτερη παράγραφο αναφέρονται τα μέσα που πρέπει να χρησιμοποιήσει ο φορέας της εκτελεστικής εξουσίας προς επίτευξη των σκοπών αυτών: « η Επιτροπή ενεργεί σε στενή επαφή με τα κράτη μέλη, εκπονώντας μελέτες, διατυπώνοντας γνώμες και διοργανώνοντας διαβουλεύσεις, τόσο για τα προβλήματα που τίθενται σε εθνικό επίπεδο, όσο και γι' αυτά που ενδιαφέρουν τους διεθνείς οργανισμούς ». Η τρίτη παράγραφος προβλέπει μια σημαντική προϋπόθεση από την άποψη των ουσιωδών τύπων ορίζοντας ότι « πριν διατυπώσει τις γνώμες που προβλέπονται στο παρόν άρθρο, η Επιτροπή συμβουλεύεται την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ».

Κατόπιν αυτών πρέπει ευθύς εξαρχής να ειπωθεί ότι ποτέ δεν υπήρξε συμφωνία ως προς τις αρχές από τις οποίες πρέπει να εμπνέεται η εφαρμογή του άρθρου 118 — ή, πιο συγκεκριμένα, ως προς τους τρόπους με τους οποίους η Επιτροπή πρέπει να κάνει χρήση των εξουσιών που της απονέμει η διάταξη αυτή. Ήδη από τα πρώτα έτη της δεκαετίας του '60 φάνηκε καθαρά ότι τα κράτη μέλη, ή πολλά από αυτά, ήθελαν να περιορίσουν τη χρήση αυτή σε όσο το δυνατόν στενότερα όρια. Έτσι οι συναντήσεις των αρμόδιων αρχών επί κοινωνικών θεμάτων που οργάνωσε η Επιτροπή για την εξέταση των τρόπων της αμοιβαίας συνεργασίας κατέληξαν γρήγορα σε αποτυχία, μάλιστα δε οι κυβερνήσεις εξέφρασαν σαφείς επιφυλάξεις ως προς το δικαίωμα του φορέα της εκτελεστικής εξουσίας να διατυπώνει συστάσεις (1967) και να διατυπώνει γνώμες, μολονότι αυτό προβλέπεται ρητά από το άρθρο 118. Οι κυβερνήσεις ισχυρίστηκαν ότι οι γνώμες αυτές εκδίδονται κατά την άσκηση συμβουλευτικών καθηκόντων και επομένως δεν μπορούν να καταρτίζονται και να κοινοποιούνται αν δεν το έχουν ζητήσει προηγουμένως ρητά τα κράτη.

Η στάση των κρατών ήταν το ίδιο ύποπτη και σκληρή όσον αφορά τις μελέτες. Στο σημείο αυτό μάλιστα οι εκπρόσωποι των κρατών κατάρτισαν κατά τις συναντήσεις της 24ης Μαΐου και της 21ης και 22ας Οκτωβρίου 1963 έναν πραγματικό κώδικα συμπεριφοράς, με τον οποίο θα έπρεπε να συμμορφωθεί η Επιτροπή. Συγκεκριμένα οι εκπρόσωποι αυτοί συμφώνησαν: α) ότι η Επιτροπή, πριν προβεί στη μελέτη νέων κοινωνικών ζητημάτων, οφείλει να υποβάλει το σχέδιό της στο Συμβούλιο ή στις κυβερνήσεις και ότι η διαδικασία εφαρμογής του δεν μπορεί να αρχίσει πριν από την ομόφωνη έγκρισή του από τις κυβερνήσεις· β) ότι η Επιτροπή δεν επιτρέπεται να συνάγει από τις μελέτες που εκπονεί συμπεράσματα ως προς την εφαρμογή συγκεκριμένης πολιτικής, αν δεν έχουν προηγουμένως συμφωνήσει οι κυβερνήσεις των κρατών· γ) ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να χρησιμοποιήσει τα συμπεράσματα της διάσκεψης του 1962 για την κοινωνική ασφάλιση παρά μόνο με τη συμμετοχή των κυβερνήσεων και ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων· δ) ότι η απόφαση ως προς την παρέμβαση των κοινωνικών εταίρων μπορεί να λαμβάνεται κατά περίπτωση και μόνο από τις κυβερνήσεις.

Οι αντιπρόσωποι των κρατών δεν κατόρθωσαν εντούτοις να συμφωνήσουν ποιο όργανο θα ήταν αρμόδιο να καθορίζει τα θέματα των μελετών. Ενδεικτικό όμως των προθέσεών τους είναι ότι οι αμφιβολίες που εξέφρασαν περιορίζονταν στην επιλογή μεταξύ του Συμβουλίου και μιας διακυβερνητικής συνόδου στα πλαίσια του Συμβουλίου (βλέπε την έκθεση του βουλευτή Nederhorst ως προς την εφαρμογή των κοινωνικών διατάξεων του άρθρου 118, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έγγραφα συνόδων 1965-1966, αριθμός 60, 14 Ιουνίου 1965, σ. 9, και Heyning: « Problèmes institutionnels posés par la mise en œuvre d' une politique sociale au niveau communautaire », στο *Revue du marché commun*, 1967, σ. 198 και επ.).

Δεν έλειψαν βέβαια και απόψεις με μεγαλύτερη ευρύτητα πνεύματος. Η ιταλική κυβέρνηση συγκεκριμένα επέκρινε σκληρά, σε ένα « υπόμνημα περί κοινωνικής πολιτικής » του 1964, τη « συσταλτική ερμηνεία » του άρθρου 118 που επικρατούσε μέχρι τότε. Σύμφωνα με το υπόμνημα αυτό, η ερμηνεία αυτή είχε οδηγήσει σε αδιέξοδο, επειδή αφενός περιόριζε τις παρεμβάσεις της Κοινότητας σε ελάχιστες πράξεις μηδαμινής ή ανύπαρκτης αποτελεσματικότητας και αφετέρου απαιτούσε για τις σημαντικότερες αποφάσεις τη μαραθώνια και αναποτελεσματική διαδικασία των διασκέψεων των εκπροσώπων των κυβερνήσεων. Τίποτε όμως δεν απαγορεύει την επίτευξη των στόχων της εν λόγω διατάξεως με τη χρησιμοποίηση της « συνήθους δυναμικής » των κοινοτικών πράξεων. Ούτε δε μπορεί να αντιταχθεί στη μέθοδο αυτή ότι κατά το άρθρο 118 η Επιτροπή μπορεί απλώς να προωθήσει τη στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, δεδομένου ότι η ίδια διάταξη ορίζει ότι η Επιτροπή επιτελεί την αποστολή της « με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της Συνθήκης » (το κείμενο του υπομνήματος έχει επισυναφθεί ως παράρτημα στην έκθεση του Nederhorst, όπ.π., σ. 20).

Ακόμη πιο ριζοσπαστική ήταν η στάση που υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Με το ψήφισμα της 16ης Ιουνίου 1965 το Κοινοβούλιο τάχθηκε πράγματι υπέρ μιας σαφώς « διασταλτικής » ερμηνείας του άρθρου 118 και των άλλων διατάξεων της Συνθήκης « που παρέχουν ... στην Επιτροπή ... δικαίωμα πρωτοβουλίας και συντονιστικά καθήκοντα που της δίνουν την εξουσία να λαμβάνει κοινωνικά μέτρα σε κοινοτικό επίπεδο ». Με το ψήφισμα επομένως αυτό απορριπτόταν « η άποψη που υποστηρίζουν οι κυβερνήσεις ορισμένων κρατών μελών ότι πρέπει προηγουμένως να υπάρξει πλήρης συμφωνία μεταξύ τους ... προκειμένου η Επιτροπή ... να έχει την εξουσία να προχωρήσει στη μελέτη νέων κοινωνικών θεμάτων και να εκδώσει συστάσεις κατά την έννοια του άρθρου 118 » (GU 1965, σ. 2018).

Κατόπιν των παρεμβάσεων αυτών δημιουργήθηκε μια αρκετά έντονη αντιδικία, πρωταγωνιστές της οποίας υπήρξαν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Στις 19 Δεκεμβρίου 1966 το Συμβούλιο, δίνοντας τη γνώμη του σχετικά με την εκπόνηση μελετών, επανέλαβε ξερά τις απόψεις που είχαν υποστηρίξει τα κράτη μέλη πριν από τρία χρόνια. Η Συνέλευση αντέδρασε έντονα: έτσι, με ψήφισμα της 1ης Φεβρουαρίου 1967 διαμαρτυρήθηκε « κατά των τάσεων ... προτιμήσεως ειδικών διμερών ή πολυμερών διαδικασιών έναντι ... των κοινοτικών μέτρων που είναι σύμφωνα με τη Συνθήκες ... και στηρίζονται από πολιτική και νομική άποψη στις υποχρεώσεις ... που έχουν συνυπογράψει τα κράτη ». Το Συμβούλιο όμως δεν το έλαβε καθόλου υπόψη του. Δύο προγράμματά του, της 29ης Φεβρουαρίου 1968 [παράρτημα II του εγγρ. 1413 f 68 (έγγρ. 84), της 26.9.1968], και της 27ης Ιουλίου 1971 (GU C 23 της 8.3.1972, σ. 20), εξέτασαν και πάλι το ζήτημα των μελετών, αναθέτοντας στην Επιτροπή ένα ρόλο που από ορισμένες απόψεις ήταν ακόμη πιο περιορισμένος και δευτερεύων. Ενώ δηλαδή της δόθηκε το δικαίωμα να συμμετέχει στην επιλογή των θεμάτων των ερευνών, συγχρόνως της αφαιρέθηκε η εξουσία να διευθύνει αυτόνομα την εκτέλεση των ερευνών. « Η πορεία

των εργασιών» — αναφέρει το κείμενο του 1971 — «θα πρέπει να εξετάζεται *από κοινού* και κατά *τακτά χρονικά διαστήματα* για την εξασφάλιση της ομοιομορφίας και της συνοχής του προγράμματος» (η υπογράμμιση δική μου).

4. Διαφωνίες λοιπόν· αλλά κυρίως ψυχρή αντιμετώπιση, δυσπιστίες, σθεναρή υπεράσπιση της εθνικής κυριαρχίας, ακόμη και έναντι πληροφοριακών ή προτρεπτικών κειμένων. Εντούτοις, από την ανάλυση των πράξεων που στηρίχτηκαν στο άρθρο 118 αποδεικνύεται ότι, από το τέλος τουλάχιστον της δεκαετίας του '60, η Επιτροπή δεν δέχθηκε να συμβιβαστεί με τον περιορισμένο ρόλο για τον οποίο την προόριζαν το Συμβούλιο και τα κράτη. Καταρχάς διεξήχθησαν μελέτες και μάλιστα υψηλού ποιοτικού επιπέδου· και μολονότι, απ' ό,τι γνωρίζω, δεν εκδόθηκαν γνώμες, οι συστάσεις που βγήκαν από το Berlaymont είναι τουλάχιστον δέκα. Είναι αλήθεια ότι το άρθρο 118 δεν αναφέρει την τελευταία αυτή κατηγορία πράξεων· ότι όμως η Επιτροπή έχει την εξουσία να τις εκδίδει προβλέπεται από το άρθρο 155 με εκφράσεις που δεν θα μπορούσαν να είναι ευρύτερες («επί θεμάτων που αποτελούν αντικείμενο της ... Συνθήκης», «εφόσον ... θεωρείται αναγκαίο από την Επιτροπή»). Θα έπρεπε δε να υπενθυμιστεί — η αξία της παρατηρήσεως αυτής θα φανεί αργότερα — ότι για τις συστάσεις που ανέφερα είχε ζητηθεί *πάντοτε* η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

Τέλος, μια έκπληξη: η επίμαχη απόφαση δεν είναι η πρώτη του είδους που εξέδωσε η Επιτροπή βάσει του άρθρου 118. Οι επιτροπές ισομερούς εκπροσωπήσεως για τα κοινωνικά προβλήματα της θαλάσσιας αλιείας και των μισθωτών σε γεωργική απασχόληση δημιουργήθηκαν πράγματι στις 25 Ιουλίου 1974 με την έκδοση των δύο αποφάσεων 74/441 και 74/442. Ούτε μπορεί να ειπωθεί, όπως θα δούμε καλύτερα στο σημείο 7 κατωτέρω, ότι στη χρήση του μηχανισμού αυτού τα κράτη μέλη και το Συμβούλιο αντέδρασαν με πολεμικές ή έστω συνοφρυώθηκαν.

Ας έλθουμε τώρα στις διαβουλεύσεις. Έγιναν συχνά και αφορούσαν διάφορα θέματα: ορισμένες είχαν ζητηθεί από τις κυβερνήσεις και είχαν πραγματοποιηθεί με τη μορφή ειδικών συναντήσεων μεταξύ των «συμβούλων τους επί κοινωνικών θεμάτων» και κοινοτικών υπαλλήλων· άλλες, οι οποίες είχαν χαρακτηριστεί ως «ευρωπαϊκές διασκέψεις», είχαν πραγματοποιηθεί με τη συμμετοχή εκπροσώπων των κρατών, αντιπροσώπων των παραγωγικών τάξεων και διαφόρων ειδικών και είχαν ασχοληθεί με την εξέταση ορισμένων μεγάλων προβλημάτων (με τις κοινωνικές συνέπειες της τεχνικής προόδου το 1960, με την κοινωνική ασφάλιση το 1962)· άλλες πάλι, που πότε χαρακτηρίζονταν σεμινάρια, πότε συζητήσεις, πότε ημερίδες εργασίας και πότε συζητήσεις στρογγυλής τραπέζης, είχαν αφιερωθεί στη μελέτη ορισμένων λιγότερο σημαντικών θεμάτων (εργατικές κατοικίες το 1963, ιατρική της εργασίας και κοινωνική εκπαίδευση το 1964). Πρέπει ακόμη να υπενθυμιστούν οι έγγραφες γνώμες που ζητεί η Επιτροπή από τις επιτροπές που προβλέπει η Συνθήκη και από διμερείς ή τριμερείς ομάδες που έχουν δημιουργηθεί βάσει διατάξεων του παράγωγου δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό καταρτίζονται οριστικά τα κεφάλαια της εκθέσεως περί της κοινωνικής καταστάσεως της Κοινότητας που η Επιτροπή οφείλει κατά το άρθρο 122 της Συνθήκης να υποβάλλει κατ' έτος στο Κοινοβούλιο.

Η δραστηριότητα αυτή ήταν τελικά πολύ σημαντική. Πρέπει όμως να ομολογήσουμε ότι σε όλη αυτή τη δραστηριότητα η Επιτροπή, η οποία είχε και την ευθύνη για τη διοργάνωσή της, βρισκόταν σαφώς σε σχέση εξαρτήσεως. Στη θεωρία υποστηρίχθηκε ότι εναπόκειται στα κράτη να καθορίσουν το αν, πώς ή πότε πρέπει να πραγματοποιηθούν οι διαβουλεύσεις και ότι το εκτελεστικό όργανο δεν μπορεί ούτε να επιβάλει τα θέματα των συζητήσεων ούτε να υπαγορεύσει τους κανόνες της διαδικασίας (βλέπε Knolle: «Άρθρο 118» στο *ΑΑ. VV., EWG-Vertrag Kommentar,* δεύτερη έκδοση, Baden-Baden, 1974, σ. 1515). Και η πρακτική φαίνεται να επιβεβαιώνει τη συζητήσιμη,

πάντως, αυτή άποψη. Πράγματι, σπάνιες ήταν οι περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή διοργάνωσε συναντήσεις ή ζήτησε την έκδοση γνώμης χωρίς να είναι βέβαιη ότι αυτό θα εγκρινόταν από το Συμβούλιο. Αυτό συνέβη — πρόκειται πάντως μόνο για παραδείγματα — στην περίπτωση των εγγράφων διαβουλεύσεων σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 118 (Ribas: *La politique sociale des Communautés européennes,* Παρίσι, 1969, σ. 47) και κατά τη συζήτηση στρογγυλής τραπέζης επί της κοινωνικής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών. Εδώ το Συμβούλιο υπέδειξε τα ζητήματα που έπρεπε να εγγραφούν στην ημερήσια διάταξη και οι εθνικές αντιπροσωπείες ανέλυσαν λεπτομερώς το ρόλο των κυβερνητικών υπαλλήλων που θα παρίσταντο κατά τις εργασίες (όγδοο συνοπτικό δελτίο των δραστηριοτήτων του Συμβουλίου, Απρίλιος-Σεπτέμβριος 1963, σ. 40).

5. Είναι όμως καιρός να εξετάσουμε τα περιστατικά της υπό εξέταση διαφοράς, πράγμα που σημαίνει εν προκειμένω ότι πρέπει να εξετάσουμε από την αρχή τα διάφορα στάδια της διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση της αποφάσεως 85/381 και στην άσκηση των προσφυγών επί των οποίων καλείται να αποφανθεί το Δικαστήριο.

Εξ όσων γνωρίζω, τα παλαιότερα περιστατικά που αφορούν την υπό κρίση απόφαση ανάγονται στο 1974 ή ακόμη και στο 1972. Πράγματι, τον Οκτώβριο του 1972 η διάσκεψη των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων που συνήλθε στο Παρίσι ζήτησε από τις αρχές των Βρυξελλών να αναλάβουν νέες κοινοτικές πρωτοβουλίες στον κοινωνικό τομέα καθορίζοντας τα αναγκαία μέτρα και μέσα. Δεκαπέντε μήνες αργότερα — στις 21 Ιανουαρίου 1974 — το Συμβούλιο ανταποκρίθηκε στην πρόσκληση αυτή εγκρίνοντας ένα ψήφισμα (GU C 13, σ. 1) στο οποίο « η επίτευξη της πλήρους και αρίστης δυνατής απασχολήσεως σε περιφερειακό, εθνικό και κοινοτικό επίπεδο » χαρακτηριζόταν ως η « αναγκαία προϋπόθεση για μια αποτελεσματική κοινωνική πολιτική » και το Συμβούλιο αναλάμβανε την υποχρέωση να θεσπίσει πριν από το τέλος του 1976 τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξή της. Μεταξύ των τελευταίων αυτών αναφερόταν — ιδού το κρίσιμο σημείο — ένα « πρόγραμμα δράσεως » που θα είχε σκοπό: α) να διευκολύνει την επίτευξη ισότητας στη μεταχείριση μεταξύ κοινοτικών και εξωκοινοτικών εργαζομένων « όσον αφορά τους όρους διαβιώσεως και εργασίας, τους μισθούς και τα οικονομικά δικαιώματα »· β) « να προωθήσει την εναρμόνιση της μεταναστευτικής πολιτικής έναντι των τρίτων χωρών ».

Ακολούθησαν στη συνέχεια τρία επεισόδια με κάποια σημασία, στα οποία πρωταγωνιστές ήταν τα ίδια όργανα. Το 1974 πάντα, στο σημείο 10 του τελικού ανακοινωθέντος της συναντήσεως κορυφής των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων (Παρίσι, 9 και 10 Δεκεμβρίου) αναφερόταν η ανάγκη της σταδιακής εναρμονίσεως των νομοθεσιών για τους αλλοδαπούς. Δύο χρόνια αργότερα, ένα άλλο ψήφισμα του Συμβουλίου (9 Φεβρουαρίου 1976, GU C 34, σ. 2) αναφέρθηκε και πάλι στα θέματα που είχαν θιγεί στο παραπάνω κείμενο, πρόσθεσε μια παρατήρηση σχετικά με την ανάγκη της από κοινού καταπολεμήσεως της λαθραίας μεταναστεύσεως του εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες και στο τέλος εξέφραζε την « πολιτική βούληση » να υλοποιήσει τις πρωτοβουλίες που είχε υποσχεθεί τηρώντας τις αρμοδιότητες όλων των ενδιαφερομένων. Τέλος, στις 11 Δεκεμβρίου 1978 η « Γενική Επιτροπή για τον Ευρω-αραβικό Διάλογο » ενέκρινε στη Δαμασκό μια « δήλωση σχετικά με τις αρχές που ρυθμίζουν τους όρους διαβιώσεως και εργασίας των μεταναστών από τις δύο αυτές περιοχές του κόσμου ». Και η δήλωση αυτή εγγυάται την ισότητα μεταχειρίσεως ως προς τα οικονομικά δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες (26ο συνοπτικό δελτίο των δραστηριοτήτων του Συμβουλίου, 1 Ιανουαρίου-31 Δεκεμβρίου 1978, σ. 59).

Στο σημείο αυτό εισήλθε στη σκηνή η Επιτροπή, που μέχρι τότε φαινόταν να ενδιαφέρεται αρκετά περιθωριακά για τη μεταναστευτική πολιτική. Η ανακοίνωση που διαβίβασε στο Συμβούλιο στις 23 Μαρτίου 1979 [έγγρ. COM(79) 115 τελικό] αποτελεί ένα από τα

σημαντικότερα κεφάλαια της ιστορίας μας, διότι περιγράφει επακριβώς το κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο του προβλήματος και αποδίδει ιδιαίτερη προσοχή στους στρατηγικούς στόχους καθώς και στις διαδικαστικές λεπτομέρειες. Ενδείκνυται επομένως να την εξετάσουμε προσεκτικά.

Το κείμενο αρχίζει με μια διαπίστωση που αποτελεί συγχρόνως και μια πράξη φρονήσεως: στο Συμβούλιο εναπόκειται να αποφασίζει καταρχήν « σχετικά με τις συνεννοήσεις μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής » (σημείο 2.10). Ο τόνος όμως αλλάζει αμέσως και θίγει τα συγκεκριμένα προβλήματα. Οι συνεννοήσεις αυτές είναι όντως απαραίτητες. Τις επιβάλλει, ή μάλλον τις εμφανίζει ως αναγκαίο « συμπλήρωμά » της, η ελεύθερη κυκλοφορία των κοινοτικών εργαζομένων (σημείο 3.2), δηλαδή μια αξία που τίθεται σοβαρά σε κίνδυνο από την είσοδο στην Κοινότητα αλλοδαπών — που σήμερα γίνεται χωρίς σκέψη, χωρίς πρόγραμμα και συχνά παράνομα. Επομένως πρέπει να μελετηθούν από κοινού τα διάφορα μέτρα που θα μπορούσαν να βάλουν τάξη στη μετανάστευση εργαζομένων από τρίτες χώρες προς την Κοινότητα εξασφαλίζοντας και ενισχύοντας την « προτεραιότητα των πολιτών της Κοινότητας » στην κοινοτική αγορά εργασίας (σημείο 3.5). Το πρόβλημα αυτό τίθεται κατά τρόπο ιδιαίτερα οξύ για τους βρετανούς, ιρλανδούς και δανούς εργαζομένους κατά τη μεταβατική περίοδο. Πώς να εξασφαλιστεί η προτεραιότητά τους έναντι του εξωκοινοτικού εργατικού δυναμικού ως προς την κατάληψη των διαθέσιμων θέσεων εργασίας: ιδού το πρώτο θέμα των συνεννοήσεων που θα έπρεπε να αρχίσουν αμέσως (σημείο 4.1).

Όσον αφορά τη διαδικασία που πρέπει να εφαρμοστεί στις συναντήσεις στις οποίες θα συζητηθούν τα προβλήματα αυτά, δεν φαίνεται να είναι απαραίτητος κανείς νέος μηχανισμός. Από την άποψη αυτή επαρκεί το άρθρο 19 του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου, το οποίο είναι αρκετά ελαστικό και μπορεί να προσαρμοστεί και να χρησιμοποιηθεί και στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής: η Επιτροπή θα πρέπει επομένως να ενημερώνει τα κράτη σχετικά με τα αποτελέσματα της κοινοτικής ρυθμίσεως για τον έλεγχο και την αντιστάθμιση της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας, καθώς και για τις προβλεπόμενες εξελίξεις της αγοράς, ιδιαίτερα δε για τις πιθανότητες που υπάρχουν να δεχτούν οι κοινοτικοί εργαζόμενοι να εργαστούν στις προσφερόμενες θέσεις εργασίας. Εξάλλου δεν υπάρχει κανένα εμπόδιο για τη δημιουργία ειδικών ομάδων, με τη συμμετοχή εκπροσώπων των παραγωγικών τάξεων, για την επίλυση ειδικών προβλημάτων.

6. Είναι εύκολο να αντιληφθεί κανείς ότι το έγγραφο αυτό, του οποίου συνόψισα ανωτέρω το περιεχόμενο, έδωσε νέα πνοή στη μακρόχρονη, σκληρή, αλλά και ταυτόχρονα υποτονική αντιπαράθεση μεταξύ των κρατών μελών, του Συμβουλίου και της Επιτροπής ως προς τα κριτήρια εφαρμογής του άρθρου 118. Η έκθεση που κατάρτισε η επιτροπή των μόνιμων αντιπροσώπων για τη σύνοδο του Συμβουλίου « εργασία και κοινωνικές υποθέσεις » (έγγρ. SOC 266 της 15.11.1979) αναγνώρισε, για παράδειγμα, την ύπαρξη σχέσεως μεταξύ της μεταναστευτικής πολιτικής και της προτεραιότητας των κοινοτικών εργαζομένων και πρότεινε στα κράτη μέλη να προχωρήσουν σε συνεννοήσεις επ' αυτού. Γι' αυτούς που είχαν διακρίνει κινδύνους ακόμη και στις κοινωνιολογικές μελέτες ή στις μελέτες περί εργατικού δικαίου η πρόοοδος δεν ήταν και μικρή· ούτε αναιρείται καθόλου από το γεγονός ότι ορισμένες κυβερνήσεις εξέφρασαν επιφυλάξεις ως προς τη διαδικασία. Εδώ πράγματι επικράτησαν και πάλι οι εθνικιστικές ανησυχίες. Έτσι, η Γαλλία ισχυρίστηκε ότι η συμβουλευτική επιτροπή του κανονισμού 1612/68 δεν είναι το κατάλληλο όργανο για τη συζήτηση θεμάτων στα οποία διακυβεύεται η εθνική κυριαρχία· καλύτερα επομένως η τεχνική επιτροπή, αρκεί βέβαια και αυτή να μην ασχολείται με την επεξεργασία της γραμμής πλεύσεως της Κοινότητας. Εν πάση περιπτώσει — δήλωσαν ευθύς εξαρχής η Γαλλία και η Γερμανία — αποκλείεται να δοθεί στην Επιτροπή μια γενική εξουσιοδότηση. Η δε Δανία πρόσθεσε ότι οι συνεννοήσεις δεν επιτρέπεται να οδηγήσουν στη θέσπιση δεσμευτικών πράξεων.

Στις προειδοποιήσεις αυτές η Επιτροπή απάντησε ότι αντιλαμβανόταν τις συνεννοήσεις ως

μια μέθοδο που θα της έδινε τη δυνατότητα να διατυπώσει προτάσεις και όχι να εκδώσει πράξεις. Στο σημείο όμως αυτό η ακριβέστερη — και ίσως ορθότερη — διατύπωση χρησιμοποιήθηκε από το Συμβούλιο, στα πορίσματα της συνόδου που ανέφερα παραπάνω (έγγρ. PV/CONS 53 SOC 292, της 26.11.1979). Το νομοθετικό όργανο επανέλαβε ότι όλες οι προσπάθειες έπρεπε να επικεντρωθούν στη λύση των προβλημάτων σχετικά με την προτεραιότητα των κοινοτικών εργαζομένων, το εξωκοινοτικό εργατικό δυναμικό και τους υπηκόους των κρατών μελών που εργάζονται σε τρίτες χώρες και ότι σκοπός των συνεννοήσεων, οι οποίες πάντως « δεν πρέπει να θίγουν τις αρμοδιότητες των οργάνων της Κοινότητας », είναι να διευκολυνθεί όχι η έκδοση « κοινοτικών νομικών πράξεων », αλλά η υιοθέτηση « κοινής στάσεως από τα κράτη μέλη » (δήλωση στο σημείο 7 των πρακτικών). Έχει όμως επέλθει ήδη ο χρόνος για την ανάληψη μιας τέτοιας πρωτοβουλίας: επομένως ο φορέας της εκτελεστικής εξουσίας καλείται « να την προετοιμάσει ή να την οργανώσει κατά περίπτωση ».

Μετά από έξι μήνες το έγγραφο της Επιτροπής απέφερε νέους καρπούς: το ψήφισμα του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1980, περί της κοινοτικής πολιτικής στην αγορά εργασίας (GU C 168, σ. 1), το οποίο αφήνει κατά μέρος τα διαδικαστικά ζητήματα και δίνει έμφαση στα βασικά προβλήματα των συνεννοήσεων. Το σημείο III ορίζει ότι « η ολοκλήρωση της αγοράς ... στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας του εργατικού δυναμικού πρέπει να διευκολυνθεί ... κυρίως με την ορθή υλοποίηση του ευρωπαϊκού συστήματος κατανομής και εξισορροπήσεως της προσφοράς και της ζητήσεως εργασίας, ενώ παράλληλα πρέπει να ληφθούν υπόψη η προτεραιότητα που πρέπει να δίδεται ... στους υπηκόους των κρατών μελών ... και η ανάγκη να συγκρατηθεί ο ρυθμός αφίξεως στην κοινοτική αγορά εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες· ένα άλλο μέσο προς το σκοπό αυτό είναι οι κατάλληλες συνεννοήσεις για την εναρμόνιση της μεταναστευτικής πολιτικής έναντι των χωρών αυτών ». Το ύφος του κειμένου είναι πλαδαρό, αλλά η πολιτική σημασία του μηνύματός του είναι σαφής, όπως είναι επίσης σαφές ότι για μια ακόμη φορά η Επιτροπή καλείται να ενεργήσει. Στην Επιτροπή εναπόκειται — έτσι τελειώνει το έγγραφο — να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να διευκολύνει τη συνεργασία των κρατών μελών ως προς την πολιτική της αγοράς εργασίας.

Η Επιτροπή δεν κινήθηκε αμέσως. Οι εμπειρίες της δεκαετίας του '60 και η μέχρι τότε αποτυχία των προσπαθειών εθελούσιας συνεργασίας (βλέπε κατωτέρω, σημείο 15) την είχαν πείσει προφανώς ότι οποιαδήποτε ουσιαστική παρέμβαση θα προσέκρουε και πάλι σε ανυπέρβλητες αντιδράσεις. Θεώρησε επομένως ότι ήταν προτιμότερο να εξακολουθήσει να καλλιεργεί το έδαφος με το να κάνει αυστηρές διαγνώσεις ως προς την υφισταμένη κατάσταση και να διατυπώνει όλο και σαφέστερες προτάσεις. Καρπός αυτής της στρατηγικής νομίζω ότι είναι το έγγραφο της 9ης Σεπτεμβρίου 1983, αποδέκτης του οποίου ήταν η συμβουλευτική επιτροπή. Στο έγγραφο αυτό γίνεται μια σημαντική αναφορά στις συμφωνίες που έχει συνάψει η Κοινότητα με την Τουρκία, την Πορτογαλία, τη Γιουγκοσλαβία και τις χώρες Μαγκρέμπ και οι οποίες προβλέπουν για τους μετανάστες από τις χώρες αυτές ένα λιγότερο ευνοϊκό *καθεστώς* από ό,τι ισχύει για τους κοινοτικούς υπηκόους. Το σημαντικότερο όμως σημείο του εγγράφου είναι αλλού και συγκεκριμένα είναι αυτό στο οποίο διαπιστώνεται πόσο επιζήμια είναι η συνεχώς και μεγαλύτερη τάση των κρατών να ενεργούν χωρίς ενιαίο πρόγραμμα. Τα τελευταία χρόνια — αναφέρεται στο έγγραφο — έχουν πολλαπλασιαστεί τα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται ασυντόνιστα και παράγουν αρνητικά αποτελέσματα στις αγορές των άλλων κρατών μελών. Επομένως υπάρχει επιτακτική πλέον ανάγκη να « θεσμοποιηθούν οι συνεννοήσεις ».

Με ποιο τρόπο όμως θα μπορούσε αυτό να γίνει; Η — κρίσιμη — απάντηση περιέχεται στο σχέδιο ανακοινώσεως σχετικά με τις « κατευθύνσεις μιας κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής », το οποίο ανάγεται στις 13 Μαρτίου 1984 και στάλθηκε επίσης στο όργανο που αναφέρεται στο άρθρο 24 του κανονισμού 1612/68 (έγγρ. V/243/1/84-FR αναθ.). Έχει επέλθει πλέον ο χρόνος — αναφέρεται στο σημείο 44 — για να « δοθεί το κατάλληλο νομικό πλαίσιο για τη συμμετοχή των κρατών μελών στη διαδικασία των συνεννοήσεων και την επιβολή στα κράτη των ίδιων υποχρεώσεων έναντι της Επιτροπής και των άλλων κρατών μελών ». Σύμφωνα με την επιθυμία που εξέφρασε το Συμβούλιο, το πλαίσιο αυτό δεν θα έχει ως σκοπό παρά μόνο « την υιοθέτηση κοινής στάσεως σε διάφορα θέματα » και δεν θα επιβάλλει άλλη υποχρέωση από την παροχή στοιχείων και τη διεξαγωγή συζητήσεων επί των προβλημάτων καθενός και όλων σχετικά με τα μέτρα που αφορούν τους εργαζόμενους από τις τρίτες χώρες και τα μέλη των οικογενειών τους. Προκειμένου όμως η παροχή των στοιχείων αυτών και οι συζητήσεις να καταστούν υποχρεωτικές, πρέπει οπωσδήποτε να εκδοθεί απόφαση που να τις προβλέπει ρητά (σημείο 55).

Ο κύβος δηλαδή επρόκειτο να ριφθεί: και εκπλήσσεται κανείς από το γεγονός ότι οι αντιδράσεις δεν υπήρξαν αρνητικές. Σε ένα έγγραφο της 22ας Ιουνίου 1984 (συμπεράσματα σχετικά με ένα μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα κοινωνικής δράσεως, ΕΕ C 175, σ. 1) το Συμβούλιο « σημείωσε » ότι η Επιτροπή θα του υπέβαλλε προτάσεις που θα μπορούσαν να βοηθήσουν την « ανάπτυξη της συνεργασίας των κρατών μελών όσον αφορά τον έλεγχο των μεταναστευτικών ρευμάτων από τις τρίτες χώρες ». Στη συνέχεια, όταν η Επιτροπή του υπέβαλε ένα σχέδιο ψηφίσματος στο οποίο τονιζόταν η ανάγκη καθορισμού « του κατάλληλου πλαισίου » για τις συνεννοήσεις [έγγρ. COM(85) 48 τελικό, της 7.3.1985], το νομοθετικό όργανο της απάντησε με μια ανώδυνη μεν αλλά όχι και αρνητική διατύπωση. Έτσι, αφού καταρχάς επανέλαβε ότι « οι τομείς που αφορούν την είσοδο, την παραμονή και την απασχόληση των εργαζομένων από τις τρίτες χώρες ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών », αναγνώρισε την ανάγκη να ενταθούν οι συνεννοήσεις, δέχτηκε ευνοϊκά « την πρόθεση της Επιτροπής να καθορίσει το κατάλληλο πλαίσιο προς το σκοπό αυτό » (σημείο 3) και κάλεσε την Επιτροπή « να του υποβάλει τις αναγκαίες προτάσεις » (σημείο 7).

Το ψήφισμα εγκρίθηκε στις 13 Ιουνίου 1985, επισήμως δε στη σύνοδο της 16ης Ιουλίου, και δημοσιεύτηκε στις 26 Ιουλίου (ΕΕ C 186, σ. 3). Όταν όμως η διαδικασία εγκρίσεώς του περατώθηκε οριστικά, το πουλί είχε πια πετάξει. Πράγματι, στις 8 Ιουλίου η Επιτροπή είχε εκδώσει την επίμαχη απόφαση.

7. Τώρα που τέλειωσα την αφήγηση των γεγονότων που οδήγησαν στην έκδοση της επίμαχης απόφασης, μου φαίνεται ότι τίθεται το εξής ερώτημα: προς τι η σημερινή δίκη; Τι οδήγησε στην άσκηση προσφυγών ενώπιον του Δικαστηρίου έναν αριθμό κρατών ελάχιστα μικρότερο από τον απαιτούμενο για να κατέβει στο πεδίο της μάχης το ίδιο το Συμβούλιο; Λογικά θα έπρεπε να καταλήξει κανείς στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει λόγος. Έξι φορές το Συμβούλιο τόνισε την αναγκαιότητα των συνεννοήσεων. Δύο φορές παρότρυνε την Επιτροπή να τις διοργανώσει και, όταν η Επιτροπή αποφάσισε να κινηθεί, της ζήτησε άλλες δύο φορές να του γνωστοποιήσει τις προτάσεις της. Τα κράτη από τη μεριά τους διατύπωσαν αμφιβολίες, εξέφρασαν υποψίες, απηύθυναν προειδοποιήσεις· ποτέ όμως δεν είπαν, ούτε πριν από το 1985 ούτε βέβαια κατά τη διάρκεια της δίκης, ότι δεν έχουν τη διάθεση να ανταλλάσσουν πληροφορίες και να συνεννοούνται μεταξύ τους.

Θα μπορούσε κανείς να αντείπει ότι τα κράτη δεν αμφισβητούν την ουσία, αλλά το μέσο και τα υλικά που χρησιμοποιήθηκαν — την απόφαση και τις δεσμεύσεις που απορρέουν από αυτή. Αλλά ούτε και αυτό το επιχείρημα είναι

βάσιμο. Εύκολα μπορεί να ανασκευασθεί, αν υπενθυμιστούν οι δύο αποφάσεις του 1974 (βλέπε ανωτέρω, σημείο 4), οι οποίες επίσης στηρίζονταν στο άρθρο 118 και παρ' όλα αυτά ποτέ δεν αμφισβητήθηκαν. Σε όποιον δε αντιτείνει ότι οι αποφάσεις εκείνες ρύθμιζαν λιγότερο σημαντικά θέματα, αρκεί να υπομνηστούν άλλες πράξεις με τις οποίες είναι διάσπαρτη η νομοθετική ιστορία της Κοινότητας: πράξεις δεσμευτικές και αυτές, που απέβλεπαν επίσης στη ρύθμιση ζητημάτων που ήταν σημαντικά ή έστω βρίσκονταν στα ακραία όρια των κοινοτικών αρμοδιοτήτων· πράξεις μάλιστα που στηρίζονται όχι σε διάταξη της Συνθήκης, αλλά απλώς γενικά στη Συνθήκη ή, ακόμα χειρότερα, σε ψηφίσματα του Συμβουλίου και οι οποίες, παρ' όλα τα χαρακτηριστικά τους αυτά, έγιναν δεκτές χωρίς καμία αντίδραση ή με γενική ικανοποίηση.

Οι πράξεις αυτές είναι τουλάχιστον δέκα και θα μπορούσαν όλες να βρουν θέση σε ένα μουσείο νομικών εκτρωμάτων, η ίδρυση του οποίου θα ήταν ευχής έργο. Απλώς «στη Συνθήκη» στηρίζονται οι κανονισμοί του Συμβουλίου 1707/86, της 30ής Μαΐου 1986, σχετικά με τους όρους εισαγωγής γεωργικών προϊόντων καταγωγής τρίτων χωρών μετά το ατύχημα του Τσερνομπίλ (ΕΕ L 146, σ. 88), 3302/86, της 27ης Οκτωβρίου 1986, για την αναστολή των εισαγωγών χρυσών νομισμάτων από τη Νότιο Αφρική (ΕΕ L 305, σ. 11), 3599/85, της 17ης Δεκεμβρίου 1985, περί εφαρμογής των γενικευμένων δασμολογικών προτιμήσεων κατά το έτος 1986 για ορισμένα βιομηχανικά προϊόντα καταγωγής αναπτυσσόμενων χωρών (ΕΕ L 352, σ. 1). Σε ψηφίσματα του Συμβουλίου στηρίζονται άλλωστε επτά αποφάσεις: τρεις εκδόθηκαν από το όργανο που είχε εγκρίνει το ψήφισμα [απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1985 για τη σύσταση συμβουλευτικής επιτροπής για τη φαρμακευτική εκπαίδευση (ΕΕ L 253, σ. 43), απόφαση της 29ης Ιουνίου 1984 σχετικά με την κοινοτική έρευνα, ανάπτυξη και επίδειξη (ΕΕ L 177, σ. 25), απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1980 σχετικά με την αλιεία σε ύδατα που υπάγονται στην κυριαρχία των κρατών μελών (GU L 298, σ. 38)] και τέσσερις είναι αποφάσεις της Επιτροπής. Με τις τελευταίες αυτές δημιουργούνται επιτροπές για τις οδικές μεταφορές (της 28ης Νοεμβρίου 1985, ΕΕ L 317, σ. 33), για τους σιδηροδρόμους (της 19ης Δεκεμβρίου 1984, ΕΕ 1985 L 8, σ. 26), για τον έλεγχο της ρυπάνσεως που προξενείται από την έκχυση υδρογονανθράκων στη θάλασσα (της 25ης Ιουνίου 1980, ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 248) και για τα απόβλητα (της 21ης Απριλίου 1976, ΕΕ ειδ. έκδ. 12/001, σ. 119).

Ας γυρίσουμε όμως στο ζήτημα που μας απασχολεί. Αν υποτεθεί ότι είναι βάσιμες οι παρατηρήσεις που ανέπτυξα, τότε ο μόνος τρόπος για να αντιληφθούμε τους λόγους που οδήγησαν στην παρούσα δίκη είναι να εγκαταλείψουμε το βασίλειο της λογικής για το βασίλειο της — λεπτής ίσως — ψυχολογίας. Η αντίδραση δηλαδή των κρατών δικαιολογείται αν ληφθούν υπόψη τρεις παράγοντες και πριν απ' όλα η οργή που προκαλούν τα απροσδόκητα και δυσάρεστα συμβάντα. Εξηγούμαι. Οι αποφάσεις του 1974 και τα κείμενα που εκπονήθηκαν από το 1979 και μετά δεν μπορούσαν να αλλάξουν την εικόνα που είχε δημιουργήσει η Επιτροπή στη δεκαετία του '60, λόγω κυρίως των υποχωρήσεών της σχετικά με τις διαβουλεύσεις και τις μελέτες. Τα κράτη είχαν συνηθίσει σ' αυτή την εικόνα — ευπείθειας, υπέρμετρης υποχωρητικότητας, μερικές φορές λιποψυχίας — μέχρι σημείου να είναι πεπεισμένα ότι από το φορέα της εκτελεστικής εξουσίας θα μπορούσε να περιμένει κανείς πολύ μπλα-μπλα αλλά ελάχιστες ή και καθόλου πράξεις. Έτσι πιστεύω ότι εξηγείται η σιωπή με την οποία δέχτηκαν το έγγραφο της 13ης Μαρτίου 1984 (οι συνεννοήσεις θα πρέπει να πραγματοποιούνται εντός ενός νομικού πλαισίου που θα καθοριστεί με απόφαση). Η έκπληξή τους επομένως πρέπει να

ήταν πολύ μεγάλη όταν βρέθηκαν ενώπιον ενός γεγονότος, και μάλιστα γεγονότος σεβαστών διαστάσεων. Το ίδιο μεγάλη πρέπει να ήταν και η επιθυμία τους να επαναφέρουν στην τάξη τον υπεύθυνο χρησιμοποιώντας το ραβδί του Δικαστηρίου.

Υπάρχει άλλωστε και ένα αντικειμενικό στοιχείο. Είτε το θέλουμε είτε όχι, τα κράτη ενδιαφέρονται πραγματικά — θα έλεγα μάλλον: ζωτικά — να διατηρήσουν τον πλήρη έλεγχο ως προς την είσοδο στο έδαφός τους των εργαζομένων από τις τρίτες χώρες, μεταξύ άλλων και λόγω των προφανών επιπτώσεων στο πολιτικό πεδίο και στη δημόσια τάξη. Ο φόβος τους επομένως μήπως ο τομέας αυτός « κοινοτικοποιηθεί » μακροπρόθεσμα είναι πραγματικός. Και μου φαίνεται ότι είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι εκμεταλλεύθηκαν την ευκαιρία της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης για να αποσαφηνίσουν τα πράγματα και να προστατευθούν από αιφνιδιασμούς που θα μπορούσαν ακριβώς να θέσουν σε κίνηση μια τέτοια διαδικασία. Η δήλωση σχετικά με τα άρθρα 13 έως 19 της νέας Συνθήκης επαναλαμβάνει πράγματι ότι τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα « να λαμβάνουν τα μέτρα που... θεωρούν αναγκαία για τον έλεγχο της μετανάστευσης από τις τρίτες χώρες καθώς και για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ».

Τέλος, εδώ βάρυναν κάπως και τα σφάλματα της Επιτροπής. Δεν εννοώ τόσο την όχι και τόσο αξιοπρεπή βιασύνη με την οποία προχώρησε στην έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, αλλά κυρίως το γεγονός ότι η υπερβολική σχολαστικότητα της πράξης αυτής και ιδίως η εμμονή της στους εξωκοινοτικούς εργαζομένους ή στις συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών δεν ήταν τα κατάλληλα μέσα για να κατευναστούν οι οργίλες αντιδράσεις και οι φόβοι που ανέφερα παραπάνω. Εδώ μάλιστα θα ήταν θεμιτό να γίνει και η εξής εικασία: αν είχε δώσει έμφαση στη *δική μας* αγορά εργασίας και στην ανάγκη αυξήσεως των θέσεων εργασίας για τους κοινοτικούς εργάτες και υπαλλήλους, η Επιτροπή ίσως να είχε αποφύγει τις προσφυγές που μας απασχολούν εν προκειμένω, χωρίς όμως και να απεμπολήσει τους στόχους που επεδίωκε. Όπως η ίδια είχε τονίσει στο έγγραφο της 23ης Μαρτίου 1979, η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί « συμπλήρωμα » της πολιτικής που επιβάλλεται με τα άρθρα 48 έως 59 της Συνθήκης. Η συνεννόηση σχετικά με τα προβλήματα που τίθενται από την εφαρμογή των διατάξεων αυτών συνεπάγεται επομένως τη διεξαγωγή συνεννοήσεων και σχετικά με τα μέτρα που αφορούν υπηκόους των τρίτων χωρών.

8. Πριν εξετάσουμε τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα των διαδίκων, πρέπει να επιλυθούν ορισμένα προβλήματα παραδεκτού, ιδίως δε το πρόβλημα που ανέφερα ανωτέρω στο σημείο 1.

Ας εξετάσουμε τα δεδομένα του προβλήματος αυτού. Η επίμαχη απόφαση κοινοποιήθηκε σε όλες τις μόνιμες αντιπροσωπείες στις 11 Ιουλίου 1985 και, όπως προκύπτει από το αντίγραφο της αποδείξεως παραλαβής, έφθασε στην αντιπροσωπεία των Κάτω Χωρών την ίδια ημέρα και ώρα 15.10. Η προσφυγή της ολλανδικής κυβέρνησης διαβιβάστηκε με τηλετύπημα της 18ης Σεπτεμβρίου 1985 και το πρωτότυπο του δικογράφου της προσφυγής περιήλθε στη γραμματεία του Δικαστηρίου μετά από δύο μέρες. Όπως όμως επισημαίνει η Επιτροπή, στην περίπτωση της Ολλανδίας η προθεσμία ασκήσεως της προσφυγής είναι δύο μήνες — που υπολογίζονται κατά το άρθρο 81 του κανονισμού διαδικασίας από την επομένη της κοινοποιήσεως — συν έξι ημέρες που προβλέπει το παράρτημα II του ίδιου κανονισμού λόγω της αποστάσεως μεταξύ Χάγης και Λουξεμβούργου. Η προθεσμία αυτή έληξε επομένως στις 18 Σεπτεμβρίου, δηλαδή την ημέρα κατά την οποία έλαβε το τηλετύπημα η γραμματεία του Δικαστηρίου, αλλά 48 ώρες πριν φτάσει το πρωτότυπο. Η κυβέρνηση της Χάγης δεν αμφισβητεί τα γεγονότα. Υποστηρίζει εντούτοις ότι: α) τα άρθρα 37 και 38 του κανονισμού διαδικασίας δεν απαγορεύουν την κατάθεση προσφυγής με τηλετύπημα· β) η ίδια υποχρεώθηκε να χρησιμοποιήσει το μέσο αυτό λόγω της καθυστερήσεως με την οποία η

Επιτροπή της απάντησε (29 Αυγούστου) όταν της ζήτησε διευκρινίσεις ως προς τον τρόπο εφαρμογής της αποφάσεως.

Όπως προκύπτει από την πρόσφατη απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1987 (υπόθεση 152/85, Misset κατά Συμβουλίου, Συλλογή σ. 223, ιδίως σ. 234), τα επιχειρήματα και των δύο διαδίκων εκκινούν από εσφαλμένη βάση. Πράγματι, ερμηνεύοντας τα άρθρα 80 και 81 του εν λόγω κανονισμού, το Δικαστήριο δέχτηκε τα εξής: «όταν ... η προθεσμία ασκήσεως προσφυγής εκφράζεται σε ημερολογιακούς μήνες, εκπνέει στο τέλος της ημέρας η οποία φέρει, στο μήνα που προκύπτει από την προθεσμία, τον ίδιο αριθμό με την ημέρα ενάρξεως της προθεσμίας, δηλαδή την ημέρα της κοινοποιήσεως» (σκέψη 8). Ας εφαρμόσουμε τον κανόνα αυτό στην υπόθεσή μας. Θα βρούμε ότι η προθεσμία που προβλέπεται από το άρθρο 173 της Συνθήκης για να ζητηθεί η ακύρωση της επίμαχης απόφασης εξέπνευσε στις 11 Σεπτεμβρίου. Ας προσθέσουμε στον αριθμό αυτό τις έξι ημέρες που δικαιούνται οι προσφεύγοντες που κατοικούν στις Κάτω Χώρες και θα φτάσουμε στα μεσάνυχτα της 17ης. Κατά συνέπεια, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η άσκηση προσφυγής με τηλετύπημα είναι έγκυρη, η ολλανδική προσφυγή έφθασε εκπρόθεσμα.

Όχι όμως μόνο η ολλανδική. Πράγματι, αν εφαρμοστεί η νομολογία Misset και στις άλλες προσφυγές, φαίνεται καθαρά ότι οι προσφυγές της Γερμανίας και της Γαλλίας είναι εμπρόθεσμες (η προσφυγή της πρώτης έφθασε στο Δικαστήριο στις 17 Σεπτεμβρίου, της δε δεύτερης, στην οποία το διορθωμένο κείμενο της απόφασης είχε κοινοποιηθεί μία εβδομάδα αργότερα, στις 24 Σεπτεμβρίου), αλλά δεν είναι του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας. Στην περίπτωσή τους οι κανόνες περί παρεκτάσεως λόγω αποστάσεως προβλέπουν, όπως γνωρίζουμε, ένα πριμ δέκα ημερών, πράγμα που σημαίνει ότι οι προσφυγές τους έπρεπε να ασκηθούν μέχρι τις 21 Σεπτεμβρίου. Οι προσφυγές όμως αυτές κατατέθηκαν στις 23.

Βάσει των συμπερασμάτων αυτών: α) δεν μπορώ να μην εξετάσω τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα των Κάτω Χωρών, για το λόγο όμως και μόνο ότι το κράτος αυτό κατά την παρέμβασή του υπέρ της Γερμανίας επανέλαβε στις παρατηρήσεις του όλο το περιεχόμενο της προσφυγής του· β) θα λάβω υπόψη μου τα επιχειρήματα του Ηνωμένου Βασιλείου μόνο κατά το τμήμα κατά το οποίο επαναλαμβάνονται στην παρέμβασή του υπέρ της Γαλλίας· γ) είμαι υποχρεωμένος να μην ασχοληθώ με τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα της Δανίας, η οποία είχε την ατυχία (ή την ευθύτητα) να παίξει μόνο στο δικό της ταμπλό.

9. Τα προσφεύγοντα κράτη ισχυρίζονται ότι η απόφαση 85/381 πάσχει τρία ελαττώματα: αναρμοδιότητα, παράβαση της Συνθήκης και επικουρικά παράβαση ουσιωδών τύπων. Οι πρώτες δύο αιτιάσεις βασίζονται στην ερμηνεία που δίνουν η Γαλλία, η Γερμανία, η Μεγάλη Βρετανία και οι Κάτω Χώρες στο άρθρο 118 και για το λόγο αυτό πρέπει να συνεξεταστούν. Υπενθυμίζεται πάντως ότι τα τέσσερα κράτη εννοούν την αναρμοδιότητα υπό δύο έννοιες. Η πράξη δηλαδή είναι ελαττωματική, επειδή: α) βαίνει πέραν των ορίων των εξουσιών που απονέμει η διάταξη αυτή στην Επιτροπή· β) ρυθμίζει θέματα ξένα προς την εν λόγω διάταξη. Οι δύο όμως αυτές όψεις του ζητήματος σημαίνουν και πολύ διαφορετικά προβλήματα, τα οποία επομένως πρέπει να εξεταστούν χωριστά.

Ας αρχίσουμε τώρα με την πρώτη, η οποία, μολονότι αναφέρεται σε όλες τις προσφυγές, εξετάζεται ιδιαίτερα λεπτομερώς στην προσφυγή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας. Κατά την κυβέρνηση της Βόννης, το ότι το άρθρο 118 δεν δικαιολογεί την έκδοση δεσμευτικής αποφάσεως προκύπτει καταρχάς από το ίδιο το γράμμα της διατάξεως αυτής. Πράγματι, η πρώτη παράγραφος αναθέτει στο φορέα της εκτελεστικής εξουσίας την αποστολή να προωθήσει τη στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών: το «προωθώ» σημαίνει διευκολύνω, παροτρύνω, θέτω σε κίνηση ή δίνω ώθηση, αλλά οπωσδήποτε δεν σημαίνει υποχρεώνω. Το ίδιο σαφής είναι άλλωστε και η δεύτερη παράγραφος. Είναι προφανές ότι

δύο από τα μέσα στα οποία αναφέρεται η παράγραφος αυτή δεν απαιτούν (οι μελέτες) ή δεν αποτελούν (οι γνώμες) ενέργειες με τις οποίες να είναι δυνατόν να επιβληθούν υποχρεώσεις. Όσον αφορά δε τις διαβουλεύσεις, το γαλλικό και το ιταλικό κείμενο χρησιμοποιούν ένα ρήμα — « organiser » και « organizzare » αντίστοιχα — που μπορεί να αναφέρεται έμμεσα στη νομοθεσία· αφού όμως στο γερμανικό και στο αγγλικό κείμενο οι αντίστοιχες λέξεις (« vorbereiten » και « to arrange », δηλαδή προετοιμάζω ή προπαρασκευάζω) έχουν έννοια που αποκλείει την αναφορά αυτή, και το σημασιολογικό της περιεχόμενο πρέπει επίσης να περιοριστεί στα όρια της διενέργειας υλικών και μόνο πράξεων.

Η επιχειρηματολογία της Γερμανίας δεν σταματάει εδώ. Στο υπό εξέταση άρθρο δεν απαντά η λέξη « απόφαση ». Το στοιχείο αυτό θα μπορούσε καθαυτό να μην είναι αποφασιστικό, γίνεται όμως αποφασιστικό αν ληφθεί υπόψη ότι η δεύτερη παράγραφος προβλέπει άλλα μέσα (δηλαδή τις μελέτες, τις γνώμες, τις διαβουλεύσεις), η απαρίθμηση των οποίων φαίνεται εξαντλητική ή — ενόψει αφενός της φράσης με την οποία αρχίζει η πρώτη παράγραφος και αφετέρου του άρθρου 155 — θα μπορούσε το πολύ να διευρυνθεί με την προσθήκη των συστάσεων (αυτό ισχυρίζεται συγκεκριμένα το Ηνωμένο Βασίλειο). Υπέρ της ερμηνείας αυτής άλλωστε συνηγορεί και η τρίτη παράγραφος, η οποία ορίζει ότι η Επιτροπή, πριν διατυπώσει γνώμες, συμβουλεύεται την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Είναι πράγματι παράλογο να επιβάλλεται η προϋπόθεση αυτή για τις μη δεσμευτικές πράξεις, αλλά όχι για τις πράξεις από τις οποίες απορρέουν υποχρεώσεις. Και αν η παρατήρηση αυτή είναι ορθή, δεν μπορεί παρά να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης δεν θέλησε ούτε κατά διάνοια να εξουσιοδοτήσει την Επιτροπή να εκδίδει δεσμευτικές πράξεις.

Τα επιχειρήματα όμως της Γερμανίας δεν σταματούν εδώ. Αποφασιστική σημασία έχουν επίσης οι λέξεις της δεύτερης παραγράφου πριν από την απαρίθμηση των μέσων δράσεως της Επιτροπής. Αναφέρεται συγκεκριμένα ότι η Επιτροπή « ενεργεί *σε στενή επαφή* με τα κράτη μέλη ». Είναι όμως προφανές ότι η συμπεριφορά αυτή που επιβάλλεται στο φορέα της εκτελεστικής εξουσίας έχει έννοια μόνο αν συγκεκριμενοποιείται στην εξής υποχρέωση: να μη χρησιμοποιεί τα μέσα που τίθενται στη διάθεσή του (εν προκειμένω, να μην οργανώνει διαβουλεύσεις) χωρίς όχι μόνο να έχει ενημερώσει το Συμβούλιο, αλλά κυρίως να έχει λάβει τη συγκατάθεσή του. Η Επιτροπή δηλαδή δεν μπορεί να προβαίνει σε μονομερείς πράξεις, ιδιαίτερα δε όταν οι πράξεις αυτές παράγουν δεσμευτικά αποτελέσματα.

Είναι προφανές — συνεχίζει η γερμανική κυβέρνηση — ότι η καθής διαφωνεί. Η καθής θεωρεί ότι το άρθρο 118 της αναθέτει ορισμένη αποστολή, όπως και τα άρθρα 75 και 113, αφήνοντάς την ελεύθερη να επιλέξει τα μέσα προς εκπλήρωσή της. Η αναλογία όμως που επικαλείται η καθής δεν υπάρχει, πράγμα που αποδεικνύεται ακόμη μία φορά από το γράμμα της επίμαχης διάταξης. Κατά την καθής δηλαδή, η επιλογή αφορά τον τρόπο διοργανώσεως των διαβουλεύσεων. Η έκφραση όμως « διοργανώνοντας διαβουλεύσεις » αποτελεί τροπική μετοχή και επομένως η αναφερόμενη ενέργεια είναι και αυτή ένα μέσο, όπως ακριβώς η εκπόνηση γνωμών ή η διενέργεια μελετών. Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή είναι μεν ελεύθερη, αλλά ελεύθερη είτε να χρησιμοποιήσει το μέσο αυτό, όπως έκανε με τις μελέτες, ή να μην το χρησιμοποιήσει, όπως συνέβη με τις γνώμες. Οπωσδήποτε όμως δεν είναι ελεύθερη να το χρησιμοποιήσει με τρόπο που δεν προέβλεψε ο νομοθέτης.

Ούτε μπορεί να ειπωθεί ότι η επιλογή ενός δεσμευτικού μηχανισμού επιβλήθηκε, σύμφωνα με τη θεωρία της πρακτικής αποτελεσματικότητας, από την ανάγκη πραγματοποιήσεως αποτελεσματικών διαβουλεύσεων. Αποτελεσματικές θα μπορούσαν να είναι οι ανταλλαγές αυτές απόψεων και στην περίπτωση που

πραγματοποιούνταν ευρείες συναντήσεις με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων παραγόντων (βλέπε σχετικό επιχείρημα της Γαλλίας), όπως είναι οι συναντήσεις που διενεργούνται επί των ίδιων θεμάτων στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Άλλωστε — προσθέτει η Ολλανδία — εν προκειμένω την καλή λειτουργία τους εγγυάται η υποχρέωση πίστης την οποία υπέχουν τα κράτη από το άρθρο 5. Εν πάση περιπτώσει, είναι γεγονός ότι, όταν μεταφέρονται αρμοδιότητες από το Συμβούλιο στην Επιτροπή ή από τα κράτη στην Κοινότητα, οι τελεολογικές απόψεις και ιδιαίτερα η αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας ισχύουν μόνον ως ultima ratio. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή έπρεπε, πριν εκδώσει απόφαση, να δοκιμάσει όλα τα άλλα μέσα που θέτει ο νόμος στη διάθεσή της. Αντίθετα, η γνώμη της τεχνικής και της συμβουλευτικής επιτροπής, τις οποίες προβλέπει ο κανονισμός 1612/68, ζητήθηκε δευτερευόντως μόνο σχετικά με τα προβλήματα που πραγματεύεται η επίμαχη πράξη, στα δε κράτη δεν περιήλθαν ούτε γνώμες ούτε συστάσεις.

Το άρθρο 117 όμως δεν είναι παρά μία μόνο ψηφίδα ενός ψηφιδωτού. Αν εξεταστεί το όλο σύστημα, καθίσταται σαφές ότι η ίδια η Συνθήκη έχει διαμορφώσει τον κοινωνικό τομέα ως πεδίο αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών και άρα και αυτή η βασική επιλογή, όπως και όλες οι άλλες, μπορεί να τροποποιηθεί μόνο με την εφαρμογή της διαδικασίας αναθεωρήσεως που προβλέπει το άρθρο 236. Το να ανατραπεί η επιλογή αυτή μέσω της διασταλτικής ερμηνείας κάποιας διατάξεως, ιδιαίτερα δε του άρθρου 118, σημαίνει επομένως ότι δεν λαμβάνεται υπόψη η αρχή κατά την οποία κάθε όργανο πρέπει να ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων του. Έτσι όμως παραβιάζονται το άρθρο 4 και το ίδιο το άρθρο 155, από το οποίο προκύπτει ότι ο φορέας της εκτελεστικής εξουσίας μπορεί να εκδίδει αποφάσεις μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και επομένως δεν επιτρέπεται να εκδίδει αποφάσεις αν αυτό δεν προβλέπεται ρητά από τη Συνθήκη ή αν δεν τον έχει εξουσιοδοτήσει το Συμβούλιο.

Κατά την άποψη πάντα της γερμανικής κυβερνήσεως, τα συμπεράσματα από τη γραμματική και τελεολογική ερμηνεία του άρθρου 118 επιβεβαιώνονται από την ανάλυση της θέσεως που κατέχει το άρθρο αυτό στο σύστημα της Συνθήκης. Δεν υπάρχουν π.χ. αμφιβολίες ότι οι διατάξεις του εντάσσονται στο πλαίσιο του προγράμματος που προβλέπει το άρθρο 117 (βελτίωση και εναρμόνιση των όρων διαβιώσεως και εργασίας του εργατικού δυναμικού) και ότι επομένως πρέπει να ερμηνευτούν λαμβανομένων υπόψη των μέσων που προβλέπει για την επίτευξη των εν λόγω σκοπών η δεύτερη παράγραφος του άρθρου αυτού. Τα μέσα δε αυτά είναι: α) η αυτόματη λειτουργία της κοινής αγοράς· β) οι « διαδικασίες που προβλέπονται από τη ... Συνθήκη », που προϋποθέτουν την ύπαρξη διατάξεων που απονέμουν ρητά την εξουσία επιβολής υποχρεώσεων· γ) η προσέγγιση των εθνικών δικαίων, η οποία ως γνωστόν είναι έργο του Συμβουλίου και όχι της Επιτροπής.

Η Επιτροπή απαντά ότι τα επιχειρήματα αυτά χάνουν μέχρις ορισμένου σημείου ή και τελείως τη σημασία τους, αφού το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης είναι διαδικαστικό και μόνο. Το αντεπιχείρημα όμως αυτό είναι σαθρό. Καταρχάς το άρθρο 189 δεν διακρίνει μεταξύ ουσιαστικών και διαδικαστικών ρυθμίσεων. Είναι δε πασίγνωστο ότι οι διαδικαστικές ρυθμίσεις συχνά είναι τυπικά μόνο διαδικαστικές. Έτσι — παρατηρεί η Γερμανία — η υποχρέωση την οποία προβλέπει το άρθρο 1, παράγραφος 1 (κοινοποίηση των σχεδιαζομένων μέτρων), θίγει τα ουσιαστικά συμφέροντα των κρατών θέτοντας σε κίνδυνο την απαιτούμενη ενδεχομένως μυστικότητα ή, στην περίπτωση συμφωνιών με τρίτες χώρες, την επιφυλακτικότητα που είναι αναγκαία για την επιτυχή έκβαση των διαπραγματεύσεων. Αλλά — προσθέτει η Γαλλία — ακόμη και οι προθεσμίες που προβλέπονται για τις συνεννοήσεις (δεκαπέντε ημέρες συν έξι εβδομάδες) μπορούν να αποτελέσουν εμπόδιο για την

έγκαιρη λήψη επειγόντων μέτρων. Τέλος — καταλήγει η Μεγάλη Βρετανία — το γεγονός ότι δεν επιτρέπεται η λήψη των μέτρων που υπόκεινται στη σχετική διαδικασία πριν από την περάτωσή της και πριν τα μέτρα αυτά κριθούν σύμφωνα προς τις κοινοτικές πολιτικές σημαίνει, στην πράξη τουλάχιστον, ότι τα μέτρα αυτά υπόκεινται στην *έγκριση* της Επιτροπής.

Τέλος, η θεωρία, η νομολογία και η πράξη. Τα προσφεύγοντα κράτη ισχυρίζονται ότι η πρώτη αποκλείει ομόφωνα το ότι το άρθρο 118 εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να εκδίδει δεσμευτικές πράξεις. Η δεύτερη έχει αναγνωρίσει « τον προγραμματικό κυρίως χαρακτήρα των άρθρων 117 και 118 » (απόφαση της 15ης Ιουνίου 1978 στην υπόθεση 149/77, Defrenne III, Racc. σ. 1365, σκέψη 19). Το Δικαστήριο δηλαδή αναγνώρισε μια πραγματικότητα η οποία, σε ένα σύστημα που κυριαρχείται από την περιοριστική ανάθεση αρμοδιοτήτων, οδηγεί έμμεσα στο ίδιο συμπέρασμα. Η τρίτη είναι περισσότερο διφορούμενη, λόγω των δύο πράξεων που εξέδωσε η Επιτροπή στις 15 Ιουλίου 1974. Θα ήταν εντούτοις υπερβολικό να θεωρηθεί ότι τα μέτρα αυτά αποτελούν δεσμευτικά προηγούμενα. Πράγματι, δεν προβλέπουν τη συνεργασία των κρατών με τις επιτροπές που ιδρύουν και το μόνο κοινό σημείο τους με την επίδικη απόφαση είναι η υποχρέωση τηρήσεως μυστικότητας που επιβάλλεται στους συμμετέχοντες στις σχετικές συναντήσεις.

10. Επί του δευτέρου ισχυρισμού, κατά τον οποίο η απόφαση 85/381 πάσχει λόγω αναρμοδιότητας, επιμένουν κυρίως η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Κατά την άποψη των δύο αυτών κυβερνήσεων, τα θέματα που ρυθμίζει η απόφαση βαίνουν πέραν του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 118, το οποίο δεν ασχολείται με τους εξωκοινοτικούς εργαζόμενους. Κανείς βέβαια δεν αρνείται ότι υπάρχει σχέση μεταξύ της κοινοτικής πολιτικής απασχολήσεως και του φαινομένου των μεταναστευτικών ρευμάτων από και προς τις τρίτες χώρες. Η σχέση όμως αυτή είναι υπερβολικά χαλαρή και έμμεση και επομένως οι πρωταγωνιστές των ρευμάτων αυτών, με μόνη εξαίρεση τους υπηκόους των χωρών των συνδεδεμένων με την Κοινότητα, δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του κεφαλαίου I του τίτλου III. Το στοιχείο δε αυτό — υποστηρίζει κυρίως η Γαλλία — αρκεί για να αποκλείσει τη δυνατότητα του νομοθέτη των Βρυξελλών να ρυθμίζει τα συμφέροντά τους απευθείας ή παρεμβαίνοντας σε σχέση με τα εθνικά μέτρα που λαμβάνουν υπόψη τα συμφέροντα αυτά.

Υπέρ του ιδίου συμπεράσματος συνηγορούν όμως και άλλα επιχειρήματα. Για παράδειγμα, παρατηρεί η Μεγάλη Βρετανία, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η μεταναστευτική πολιτική των κρατών μελών έχει διαμορφωθεί ή εξαρτάται από ιστορικούς, πολιτιστικούς, κοινωνικούς παράγοντες με τους οποίους δεν έχει σχέση η Κοινότητα. Επιπλέον (ισχυρίζεται ακόμη η Γαλλία), η είσοδος εξωκοινοτικών μεταναστών στο έδαφος των κρατών μελών μπορεί να θέσει σε κίνδυνο αξίες όπως η εθνική ασφάλεια, που η ίδια η Συνθήκη προστατεύει παρέχοντας στα κράτη ένα είδος δικαιώματος αποσιωπήσεως (άρθρο 223). Ακόμη και όταν η προστασία που εγγυάται η Συνθήκη δεν φτάνει μέχρι αυτό το σημείο, υπάρχει μια σειρά διοικητικών δραστηριοτήτων (χορήγηση θεωρήσεων, συνοριακοί έλεγχοι) που εμπίπτουν πλήρως στις εθνικές αρμοδιότητες. Αυτό αναγνωρίστηκε εξάλλου από το ίδιο το Συμβούλιο οκτώ ημέρες μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης: σύμφωνα με τη δωδέκατη αιτιολογική σκέψη του ψηφίσματος της 16ης Ιουλίου 1985, « οι τομείς που αφορούν την πρόσβαση, την παραμονή και την απασχόληση των [εξωκοινοτικών] εργαζομένων ... υπάγονται στην αρμοδιότητα ... των κρατών μελών, με την επιφύλαξη των ισχυουσών κοινοτικών συμφωνιών με τρίτες χώρες ».

11. Ας έλθουμε στο λόγο ακυρώσεως που προβάλλουν επικουρικά τα προσφεύγοντα κράτη, την παράβαση ουσιωδών τύπων. Και ο λόγος αυτός έχει δύο πλευρές: α) η Επιτροπή

δεν συμβουλεύτηκε την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή· β) η απόφαση είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη. Η δεύτερη δε αιτίαση στηρίζεται στα εξής: β) 1. η απόφαση είναι ανακριβής ως προς το ουσιαστικό περιεχόμενό της και εγγενώς αντιφατική· β) 2. η Επιτροπή δεν μνημονεύει τη «συγκεκριμένη νομική βάση» της απόφασης.

Τα επιχειρήματα υπέρ της πρώτης αιτιάσεως είναι απλά. Η τρίτη παράγραφος του άρθρου 118 — όπως τονίζει κυρίως η Γερμανία — επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να υποβάλλει στην ΟΚΕ τα σχέδια των γνωμών που διατυπώνει. Για οφθαλμοφανέστατους λόγους η υποχρέωση αυτή δεν ισχύει για τη διοργάνωση των διαβουλεύσεων. Είναι όμως προφανές ότι, αν το εκτελεστικό όργανο για τη διοργάνωση των διαβουλεύσεων εκδίδει απόφαση, οι λόγοι αυτοί ελλείπουν και γίνεται ακόμη επιτακτικότερη η ανάγκη να ζητηθεί η γνώμη της ΟΚΕ. Όσον αφορά έπειτα το σημείο β) 1., η Ολλανδία ισχυρίζεται ότι η απόφαση σιωπά ή είναι ανακριβής επί πολλών και σημαντικών λεπτομερειών: για παράδειγμα, σχετικά με τη φύση των μέτρων που πρέπει να κοινοποιούνται, τους τρόπους κοινοποιήσεως και τις προθεσμίες των συνεννοήσεων. Τα κενά όμως αυτά αποτελούν ανάλογες παραβάσεις της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως. Σκοπός της υποχρεώσεως αυτής είναι πράγματι όχι μόνο να πληροφορούνται οι διοικούμενοι τους λόγους για τους οποίους τους επιβάλλεται ορισμένο καθήκον, αλλά και να ενημερώνονται για το περιεχόμενο της συμπεριφοράς που τους επιβάλλεται.

Η αιτίαση του σημείου β) 2. αξίζει να εξεταστεί λεπτομερέστερα. Είναι δύσκολο να διαφωνήσει κανείς με το αξίωμα από το οποίο εκκινούν τα προσφεύγοντα κράτη: όταν ο νομοθέτης στηρίζει την απόφασή του σε εσφαλμένη νομική βάση, η δυνατότητα να στηριχτεί η απόφαση σε άλλη νομική βάση, ορθή αυτή τη φορά, αποδεικνύει αυτόματα ότι η αιτιολόγηση είναι ανεπαρκής. Υπάρχει όμως τέτοια δυνατότητα; Είναι προφανές ότι, αν αυτοί που εναντιώνονται στην υπό εξέταση απόφαση απαντήσουν καταφατικά, εκτίθενται σε ορισμένους κινδύνους: να κατηγορηθούν, για παράδειγμα, για πολιτική ή και για διαδικαστική ασυναρτησία ή, ακόμη χειρότερα, να βοηθήσουν την Επιτροπή που, αν ηττηθεί, θα είναι αποφασισμένη να κάνει νέα επίθεση. Η Γαλλία και η Γερμανία εντούτοις το έπραξαν.

Κατά την κυβέρνηση της Βόννης, η «ορθή» διάταξη είναι το άρθρο 5: καθόσον υποχρεώνει τα κράτη να διευκολύνουν το έργο των οργάνων, η διάταξη αυτή φαίνεται να προσφέρεται για να χρησιμεύσει ως βάση για μια ρύθμιση, η ουσία της οποίας συνίσταται στην προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών με τη σύμπραξη της Επιτροπής. Σαφέστερη είναι η άποψη της Γαλλίας. Το Παρίσι διακρίνει μεταξύ των ζητημάτων που εμπίπτουν στο πεδίο της ασκήσεως των κοινοτικών εξουσιών και των τομέων που δεν έχουν κοινοτικοποιηθεί. Σχετικά με τα πρώτα μια διαδικασία όπως η επίμαχη μπορεί οπωσδήποτε να στηρίζεται στο άρθρο 121, το οποίο επιτρέπει στο Συμβούλιο να αναθέτει στην Επιτροπή ορισμένα καθήκοντα ως προς την εκτέλεση κοινών μέτρων, ιδιαίτερα όσον αφορά την κοινωνική ασφάλιση των μεταναστών. Για τους δεύτερους υπάρχουν δύο δρόμοι: είτε να αφεθούν στη διακυβερνητική συνεργασία είτε να διευρυνθούν οι αρμοδιότητες της Κοινότητας βάσει του άρθρου 118, σε συνδυασμό με το άρθρο 235. Αυτή την τελευταία λύση πρότεινε το Συμβούλιο στην Επιτροπή, όταν την κάλεσε, με το ψήφισμα της 16ης Ιουλίου 1985, να του υποβάλει «προτάσεις» (σημείο 7).

Ένα ιδιαίτερο πρόβλημα — καταλήγει η γαλλική κυβέρνηση — τίθεται σχετικά με τη συλλογή και τον έλεγχο των στοιχείων. Όπου δεν

της επιτρέπεται να προβαίνει σ' αυτές τις ενέργειες βάσει ρητής αναθέσεως αρμοδιότητας (άρθρο 90, παράγραφος 3, και άρθρο 93, τρίτη παράγραφος), η Επιτροπή δεν έχει παρά να ζητήσει τη σχετική άδεια από το Συμβούλιο. Τη δυνατότητα αυτή της δίνει το άρθρο 213, κατά το οποίο « για να εκπληρώσει τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί, η Επιτροπή δύναται να συλλέγει κάθε πληροφορία και να προβαίνει σε όλους τους αναγκαίους ελέγχους εντός των ορίων και υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζει το Συμβούλιο ».

12. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αρχίσω την εξέταση των ισχυρισμών που προβάλλουν τα προσφεύγοντα κράτη κυρίως. Για προφανείς λόγους οικονομίας όμως είμαι αναγκασμένος να εξετάσω καταρχάς αν η προσπάθεια που κατέβαλαν η Γαλλία και η Γερμανία για να προσδώσουν στην επίμαχη πράξη μια άλλη « νομική βάση » μπορεί να δώσει ικανοποιητικά αποτελέσματα. Αν ήταν όντως ικανοποιητικά, θα έπρεπε να συναγάγουμε το συμπέρασμα ότι η πράξη αυτή όχι μόνο είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη, αλλά, έστω και έμμεσα, ότι εκδόθηκε χωρίς να υπάρχει αρμοδιότητα προς τούτο.

Η εκδοχή αυτή πάντως πρέπει να αποκλειστεί, με συνέπεια τα κράτη που την υποστήριξαν να αποφύγουν τουλάχιστον τον σοβαρότερο από τους κινδύνους που υπαινίχθηκα παραπάνω. Όσον αφορά συγκεκριμένα το άρθρο 5, ορθά η Επιτροπή υποστήριξε ότι έχει γενική ισχύ και επομένως δεν εφαρμόζεται εφόσον υπάρχουν — όπως στην περίπτωσή μας — ειδικές διατάξεις. Επιπλέον, το άρθρο αυτό φαίνεται να ταιριάζει πολύ περισσότερο στις « κάθετες » παρεμβάσεις (δηλαδή στις σχέσεις μεταξύ Επιτροπής και κρατών μελών) παρά στις « οριζόντιες » δραστηριότητες, όπως είναι κυρίως οι συνεννοήσεις μεταξύ κυβερνήσεων, τις οποίες αφορούν το άρθρο 118 και η προσβαλλόμενη απόφαση.

Ούτε όμως και οι διατάξεις που ανέφερε η Γαλλία φαίνεται να προσφέρονται προς το σκοπό αυτό. Αυτό ισχύει καταρχάς για το άρθρο 121. Θέμα εφαρμογής του τίθεται, ως γνωστόν, εφόσον πρόκειται για την « εκτέλεση κοινών μέτρων » και εφόσον τα μέτρα αυτά αφορούν την « κοινωνική ασφάλιση των διακινουμένων εργαζομένων που αναφέρονται στα άρθρα 48 μέχρι και 51 ». Η δεύτερη όμως προϋπόθεση αναφέρεται σε πολύ πιο περιορισμένα προβλήματα από ό,τι η επίμαχη απόφαση, για την οποία δεν ισχύει προφανώς η πρώτη προϋπόθεση. Πράγματι, προκειμένου να πληρούται η πρώτη προϋπόθεση, πρέπει η ουσιαστική ρύθμιση επί της οποίας θα έχουν επιπτώσεις τα « κοινά μέτρα » να ανήκει στις αρμοδιότητες της Κοινότητας. Δεν αμφισβητείται όμως ότι η είσοδος, η παραμονή και η απασχόληση των εργαζομένων από τις τρίτες χώρες είναι θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών.

Ας περάσουμε τώρα στο άρθρο 213. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το άρθρο αυτό αποτελεί τη « γενική » διάταξη του συστήματος όσον αφορά τη συλλογή και τον έλεγχο των πληροφοριών. Αντίθετα υπάρχουν αμφιβολίες κατά πόσον η διαδικασία που προβλέπει εφαρμόζεται υποχρεωτικά σε όλες τις καταστάσεις, ακόμη και στις πιο ανώμαλες. Ας υποθέσουμε — πρόκειται βέβαια για τελείως αφηρημένη υπόθεση — ότι το Συμβούλιο κωφεύει στις εκκλήσεις της Επιτροπής: θα πρέπει τότε η τελευταία αυτή να παραιτηθεί από την προσπάθεια να εκπληρώσει τα καθήκοντα που της έχουν ανατεθεί με τη Συνθήκη, εφόσον για την εκπλήρωσή τους είναι αναγκαίο να γνωρίζει στοιχεία που μπορούν να παράσχουν μόνο οι κυβερνήσεις; Προφανώς όχι. Το συμπέρασμα επομένως είναι, κατά τη γνώμη μου, ότι είναι σφάλμα να αναχθεί το άρθρο 213 σε φετίχ: οι διαδικαστικοί τύποι που προβλέπει είναι σημαντικοί, όχι όμως όσο η αρχή της αποτελεσματικότητας των ενεργειών της διοικήσεως, η οποία καθιστά αναγκαίες τις έγκαιρες παρεμβάσεις, τουλάχιστον στις περιπτώσεις στις οποίες πρόκειται για την προστασία ενός γενικού συμφέροντος.

Τέλος, το άρθρο 235. Όπως είναι γνωστό, προκειμένου να τεθεί σε λειτουργία ο μηχανισμός

του, πρέπει η Συνθήκη να μην προβλέπει τις «εξουσίες δράσεως» οι οποίες είναι αναγκαίες για την επίτευξη ενός από τους στόχους της Κοινότητας. Είναι όμως οφθαλμοφανές ότι στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 118 προβλέπονται οι αναγκαίες εξουσίες για την προώθηση της συνεργασίας στον κοινωνικό τομέα και το μόνο που μένει να εξεταστεί είναι αν η Επιτροπή έκανε καλή χρήση των εξουσιών αυτών. Ας μου επιτραπεί επομένως να πω σαν τελική παρατήρηση ότι η υπό εξέταση άποψη «μυρίζει» δεκαετία του '60: θυμίζει δηλαδή μια περίοδο συνεχών και έντονων προσπαθειών ν' αφοπλιστεί η Επιτροπή και να μεταβιβαστεί στο Συμβούλιο όσο το δυνατόν μεγαλύτερο μέρος των εξουσιών της.

13. Αναγκαστικά επομένως το παιχνίδι θα παιχτεί αποκλειστικά και μόνο στο πεδίο που επέλεξε η Επιτροπή. Ας αρχίσουμε λοιπόν με την εξέταση των θεμάτων τα οποία πραγματεύτηκα ανωτέρω στο σημείο 10. Αληθεύει πράγματι ότι η επίμαχη απόφαση εισέρχεται σ' έναν τομέα — τον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής — για τον οποίο μέχρι σήμερα αρμόδια ήταν αποκλειστικά τα κράτη;

Η απάντηση είναι αρνητική. Ακόμη και ένα βιαστικό διάβασμα των διατάξεων της επίμαχης πράξης αποδεικνύει ότι δεν υφίσταται η προϋπόθεση από την οποία εξαρτάται η ισχύς της αιτιάσεως αυτής: καμία δηλαδή από τις διατάξεις αυτές δεν είναι διάταξη ουσιαστικού δικαίου· με άλλα λόγια καμία δεν ρυθμίζει — άμεσα ή με την εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων — τα θέματα που απαριθμούνται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση. Θα μπορούσε βέβαια να αντιταχθεί ότι το άρθρο 3, στοιχείο γ), ορίζει ότι η συνεννόηση έχει ιδίως ως στόχο να εξετάσει τη σκοπιμότητα των μέτρων που θα ήταν δυνατό να ληφθούν από την Κοινότητα στον τομέα που αναφέρεται στο άρθρο 1. Η παρατήρηση όμως αυτή δεν ευσταθεί. Η προαναφερθείσα διάταξη είναι ανώδυνη και όχι μόνο επειδή τα αποτελέσματά της αναφέρονται στο μέλλον ή, όπως φαίνεται από τη διατύπωση, στο δυνάμενο να πραγματοποιηθεί στο μέλλον. Το κρίσιμο στοιχείο είναι ότι τα μέτρα στα οποία αναφέρεται μπορούν να ληφθούν μόνο υπό μορφή οδηγιών ή κανονισμών και βάσει των άρθρων 100 ή 235: δηλαδή με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου.

Μπροστά σ' αυτή την πραγματικότητα χάνουν την αξία τους τα επιχειρήματα της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Ορισμένα από αυτά κομίζουν γλαύκα εις Αθήνας: είναι προφανές π.χ. ότι έναντι της υποχρεώσεως παροχής πληροφοριών που προβλέπει η απόφαση υπερτερεί, εφόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις, το δικαίωμα μη παροχής πληροφοριών που αναγνωρίζεται από τη Συνθήκη (άρθρο 223). Άλλα πάλι είναι πολύ σαθρά. Το να ειπωθεί π.χ. ότι τα εθνικά μέτρα θα μπορούσαν να υπόκεινται στην προβλεπόμενη διαδικασία, μόνο εφόσον οι κοινωνικές διατάξεις της Συνθήκης αφορούσαν τα πρόσωπα στα οποία αναφέρονται τα μέτρα αυτά, ισοδυναμεί με αντιστροφή των όρων του προβλήματος: η εφαρμογή του άρθρου 118 αντίθετα δικαιολογείται λόγω της ελλείψεως κοινοτικής ρυθμίσεως σχετικά με τους εργαζόμενους από τις τρίτες χώρες και φυσικά λόγω της ανάγκης λήψεως των απαιτούμενων μέτρων με τη συνεργασία των κρατών μελών. Όσον αφορά άλλωστε την άποψη ότι μεταξύ μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής στην κοινοτική αγορά εργασίας υπάρχει μόνο μια έμμεση και ασταθής σχέση, αρκεί η παρατήρηση ότι η άποψη αυτή προσκρούει σε τρία τουλάχιστον ψηφίσματα του Συμβουλίου (βλέπε ανωτέρω σημεία 5 και 6). Επί του σημείου όμως αυτού θα επανέλθω αργότερα με περισσότερες λεπτομέρειες.

14. Πολύ πιο περίπλοκη και λεπτή παρουσιάζεται η εξέταση των επιχειρημάτων με τα οποία τα τέσσερα κράτη υποστήριξαν ότι η Επιτροπή είναι αναρμόδια να εκδίδει δεσμευτικές πράξεις βάσει του άρθρου 118. Ο λόγος έγκειται στην ίδια τη διατύπωση της διατάξεως, για την οποία ορθά ειπώθηκε ότι δημιουργεί «a somewhat paradoxical situation» [μια κάπως παράδοξη κατάσταση] (Koop-

mans: « The Law of the European Community » στο *AA. VV., A Commentary of the EEC Treaty*, Νέα Υόρκη, τόμος III, 1976, σ. 748). Πράγματι, όπως είδαμε παραπάνω, η διάταξη αυτή: α) εκκινεί από την αρχή της εθνικής αρμοδιότητας, αλλά δεν αναφέρεται καθόλου στο ρόλο του Συμβουλίου, στο οποίο όμως παρακάθηνται οι εκπρόσωποι των κρατών· β) αναθέτει ορισμένη αποστολή στην Επιτροπή, αλλά σιωπά σε σχέση με τη μοναδική εξουσία — την εξουσία εκδόσεως διατάξεων — που θα της έδινε τη δυνατότητα να την εκτελέσει πλήρως.

Κατόπιν αυτών θα ήθελα να προσθέσω αμέσως ότι κατά τη γνώμη μου κανένα από τα επιχειρήματα που εξέθεσα συνοπτικά ανωτέρω στο σημείο 9 δεν επιτυγχάνει το στόχο του. Μεταξύ αυτών που αντλούνται από τη διατύπωση της διατάξεως ορισμένα έχουν έννοια μόνο σε σχέση με το κείμενο της Συνθήκης σε συγκεκριμένη γλώσσα. Στο γερμανικό κείμενο για παράδειγμα η πρόθεση « durch » αναφέρεται πράγματι στις λέξεις « Vorbereitung der Beratungen ». Δεν συμβαίνει το ίδιο όμως και με το ιταλικό κείμενο, στο οποίο μεταξύ του « mediante » και του « organizzando consultazioni » υπάρχει μια πρόθεση (το « e ») η οποία αποκλείει το συσχετισμό στον οποίο εμμένει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία και επομένως στερεί την άποψή της από κάθε έρεισμα (εφόσον είχε έρεισμα, πράγμα που δεν συμβαίνει εν προκειμένω). Διαφορετική διατύπωση, που δεν ευνοεί όμως την άποψη αυτή, έχει επίσης το γαλλικό κείμενο, στο οποίο το « par » πριν από το « l' organisation de consultations » είναι διαφορετικό από το « par » που αναφέρεται στις « études » και στις « avis ».

Αντίθετα είναι ορθό ότι η λέξη « promuòvere » (προωθώ) δεν σημαίνει « obbligare » (υποχρεώνω), ούτε και στα γαλλικά ή τα ιταλικά. Ορθό όμως σύμφωνα με το λεξικό. Η ιστορία και η πείρα δείχνουν πράγματι ότι οι ενέργειες για την προώθηση ορισμένου πράγματος μπορούν να συγκεκριμενοποιούνται με πολλούς τρόπους, μεταξύ των οποίων είναι και ο νόμος. Έτσι, αν ο Agnelli πει ότι θέλει να προωθήσει τη νέα Fiat Duna, ακόμη και ο πιο φιλύποπτος μαοϊκός δεν θα του καταλογίσει ότι θέλει να επιβάλει την αγορά της με τη βοήθεια των δικαστών και της αστυνομίας. Όταν όμως ο πρόεδρος Roosevelt αναλάμβανε την υποχρέωση να προωθήσει το συνδικαλισμό και να δημιουργήσει έτσι ένα καλύτερο κλίμα στα αμερικανικά εργοστάσια, όσοι άκουσαν τις « φλυαρίες του δίπλα στο τζάκι » κατάλαβαν πολύ καλά ότι η υπόσχεση αφορούσε το μελλοντικό National Labor Relations Act [εθνικό νόμο περί εργασιακών σχέσεων].

Άλλο όμως είναι το σημείο στο οποίο θα ήθελα να επιστήσω την προσοχή σας. Όποια και αν είναι η σημασία του ρήματος « προωθώ », οι σχετικές ενέργειες αποτελούν « αποστολή » της Επιτροπής. « Αποστολή » όμως σημαίνει κυρίως καθήκον. Επομένως, εφόσον αυτό αληθεύει, μου φαίνεται προφανές ότι το γεγονός ότι η προώθηση είναι υποχρεωτική θα αντικατοπτρίζεται στη φύση του αποτελέσματος το οποίο επιδιώκει και το οποίο επομένως θα καταστεί και αυτό δεσμευτικό. Μέσα στη λογική των σκοπών που έχει προκαθορίσει η Συνθήκη και των μέσων με τα οποία επιδιώκει την επίτευξή τους είναι πράγματι αδιανόητο *να είναι υποχρεωμένο* το όργανο να κάνει τα κράτη να συνεργαστούν, αυτά δε *να έχουν* το δικαίωμα να ματαιώσουν τις προσπάθειές του. Η συνεργασία είναι δηλαδή υποχρεωτική. Αυτό έχει ειπωθεί άλλωστε σαφέστατα από ένα γερμανό νομικό ο οποίος εντούτοις ερμηνεύει πολύ προσεκτικά το άρθρο 118: κατ' αυτόν, η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη μια υποχρέωση που απορρέει από το περιεχόμενο και τους σκοπούς της ίδιας της Συνθήκης. Τα κράτη δεν μπορούν να αποφύγουν την υποχρέωση αυτή και οπωσδήποτε δεν επιτρέπεται να θέτουν προσκόμματα στις πρωτοβουλίες της Επιτροπής για την προώθηση της συνεργασίας (Knolle, όπ.π.).

Ποια θέση λοιπόν κατέχει στο πλαίσιο αυτό — που χαρακτηρίζεται, επαναλαμβάνω, από την ύπαρξη δύο αντίθετων υποχρεώσεων — η εναρμόνιση της μεταναστευτικής πολιτικής; Ο

σύνδεσμος μεταξύ του αντικειμένου της προσβαλλόμενης απόφασης και των στόχων της Συνθήκης, ο οποίος είχε ήδη σκιαγραφηθεί από την Επιτροπή στο υπόμνημα αντικρούσεως και στην ανταπάντηση, ήλθε απότομα στο προσκήνιο κατά τη διάρκεια της προφορικής διαδικασίας. Πιστεύω ότι ο σύνδεσμος αυτός αποτελεί σημαντικότατο βοήθημα για την επίλυση του προβλήματός μας και επομένως πρέπει να εξεταστεί όσο το δυνατόν προσεκτικότερα.

Όπως είναι γνωστό, το άρθρο 104 ζητεί από τα κράτη να εξασφαλίσουν « υψηλό βαθμό απασχολήσεως ». Για την επίτευξη όμως του στόχου αυτού η Συνθήκη επιφυλάσσει ευρύ πεδίο δράσεως και στην Κοινότητα. Στο σημείο αυτό εννοώ φυσικά τις δημοσιονομικές παρεμβάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (άρθρο 123) και την κοινή πολιτική επαγγελματικής εκπαιδεύσεως (άρθρο 128). Κυρίως όμως εννοώ την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και τη βασική συνέπειά της, η οποία διατυπώνεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 48: « την κατάργηση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγενείας μεταξύ των εργαζομένων των κρατών μελών, όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους άλλους όρους εργασίας ».

Ο κανόνας αυτός έχει πρωταρχική σημασία για όλο το σχετικό τομέα. Έχει υποστηριχτεί για παράδειγμα — και ορθώς νομίζω — ότι και το ίδιο το « δικαίωμα να αποδέχονται κάθε πραγματική προσφορά εργασίας » που παρέχει στους κοινοτικούς υπηκόους η παράγραφος 3 πρέπει να ερμηνεύεται ενόψει του ανωτέρω κανόνα. Ο κανόνας αυτός δηλαδή δίνει τη δυνατότητα σε όποιον προτίθεται να μεταναστεύσει σε άλλη χώρα να δηλωθεί στα γραφεία ευρέσεως εργασίας της χώρας αυτής ώστε να έχει τις ίδιες πιθανότητες να προσληφθεί όπως και οι υπήκοοι της χώρας αυτής (Gaja: « I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell' assunzione », στο *AA. VV.*, Μπολώνια, 1984, σ. 124). Στην περίπτωσή μας όμως το πιο σημαντικό αποτέλεσμα της απαγόρευσης των διακρίσεων είναι αυτό που αφορά τους εργαζομένους των τρίτων χωρών: όσον αφορά την κατάληψη των διαθέσιμων θέσεων εργασίας — έτσι θα μπορούσαμε να το ορίσουμε — οι υπήκοοι των άλλων κρατών μελών έχουν έναντι των εργαζομένων από τις τρίτες χώρες την προτεραιότητα που προβλέπεται και για τους ημεδαπούς.

Η προτεραιότητα των κοινοτικών εργαζομένων αποτελεί επομένως αρχή που απορρέει από τη Συνθήκη. Χρειάστηκε όμως να παρέλθει μια δεκαετία για να ριζώσει και στο παράγωγο δίκαιο. Στον πρώτο κανονισμό που εκδόθηκε προς εκτέλεση των άρθρων 48 έως 51 (16 Αυγούστου 1961, κανονισμός αριθ. 15, GU 57, σ. 1073) μόλις που φαίνονται τα ίχνη της. Το άρθρο 43 δηλαδή *καλεί* τα κράτη να διαμορφώσουν την πολιτική τους βάσει των συνθηκών που ισχύουν στις αγορές των άλλων πέντε χωρών και επομένως να προσπαθήσουν να μη χρησιμοποιούν εξωκοινοτικούς υπηκόους παρά μόνο αφού προσλαμβάνονται « στις διαθέσιμες θέσεις εργασίας για τις οποίες δεν έχουν γίνει ονομαστικές προσφορές εργαζόμενοι από κράτη μέλη στα οποία πλεονάζει το εργατικό δυναμικό ». Στη συνέχεια εκδόθηκε ο κανονισμός 38/64, της 25ης Μαρτίου 1964 (GU L 62, σ. 965). Εδώ τα κράτη δεν καλούνται απλώς, αλλά τους επιβάλλεται η υποχρέωση, παράλληλα όμως περιορίζεται η έκταση της υποχρεώσεως: την προτεραιότητα οι κυβερνήσεις πρέπει να λαμβάνουν υπόψη μόνο κατά την εξέταση της εκθέσεως επί της καταστάσεως στην αγορά εργασίας την οποία υποβάλλει κατ' έτος η Επιτροπή.

Η προτεραιότητα έγινε αντικείμενο μιας πραγματικής νομικής καταστάσεως με τον κανονισμό 1612/68. Στην έκτη αιτιολογική σκέψη π.χ., η οποία τη συναρτά προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, νοείται ως δικαίωμα, ως δικαίωμα επίσης ορίζεται και στο άρθρο 1, παράγραφος 2, και, πράγμα που μετράει ακόμη περισσότερο, αναγνωρίζεται ως δικαίωμα στα άρθρα 15 και 16 από έναν ειδικό μηχανισμό συμψηφισμού (SEDOC). Στο Ευρωπαϊκό Γραφείο Συντονισμού τα κράτη μέλη πρέπει να αποστέλλουν τουλάχι-

στον μια φορά το μήνα μια κατάσταση κατ' επάγγελμα και κατά περιφέρεια: α) των προσφορών εργασίας που δεν ικανοποιήθηκαν από το εργατικό δυναμικό της χώρας· β) των προσώπων που ζητούν εργασία και είναι διατεθειμένα να εργαστούν σε άλλη χώρα. Οι υποψηφιότητες αυτές υποβάλλονται στους εργοδότες «με την ... προτεραιότητα που παρέχεται στους ημεδαπούς εργαζομένους έναντι των υπηκόων κρατών μη μελών», προβλέπεται δε ότι το οικείο κράτος μπορεί να προσφέρει εργασία σε υπηκόους εξωκοινοτικών κρατών μόνο εφόσον κρίνει ανεπαρκή τον αριθμό των διαθεσίμων κοινοτικών υπηκόων. Τα γραφεία ευρέσεως εργασίας απευθύνονται στις ανάλογες υπηρεσίες των τρίτων χωρών δεκαοκτώ ημέρες μετά την παραλαβή των αιτήσεων των κοινοτικών εργαζομένων.

Είναι σαφές ότι οι διατάξεις αυτές δεν πρέπει να υπερεκτιμηθούν: είναι προφανές, για παράδειγμα, ότι η σημασία τους απέχει πολύ από τη σημασία που έχουν οι διατάξεις που ισχύουν σχετικά με την κοινή εμπορική πολιτική (π.χ. διαχείριση των ποσοστώσεων). Αυτό όμως λίγο μετράει. Αυτό που μετράει για μένα είναι ότι βάσει των διατάξεων αυτών η αρχή της προτεραιότητας αναδεικνύεται κατά κάποιο τρόπο σε προστάτη της ελευθερίας που διακηρύσσεται στα άρθρα 48 έως 51: έτσι, μολονότι δεν τίθεται σε αμφισβήτηση η αρμοδιότητα των κρατών όσον αφορά τη δυνατότητα προσλήψεως υπηκόων τρίτων χωρών, οπωσδήποτε δεν επιτρέπεται στα κράτη μέλη να ασκούν τις εξουσίες τους κατά τρόπο που να θίγεται το δικαίωμα των κοινοτικών εργαζομένων να διακινούνται εντός της Κοινότητας (βλέπε και Gaja, όπ.π., σ. 135). Στο πλαίσιο αυτό νομίζω ότι αποκτά πρωταρχική σημασία η εναρμόνιση της μεταναστευτικής πολιτικής. Ας αναλογιστούμε τα αποτελέσματα που η εναρμόνιση αυτή θα μπορούσε να έχει επί του περιεχομένου ενός πολύ πρόσφατου μέτρου που θέσπισε ο ιταλός νομοθέτης χωρίς να εξετάσει με τους ευρωπαίους εταίρους του ή την Επιτροπή τις ενδεχόμενες στρεβλωτικές συνέπειές του: εννοώ το νόμο 943, της 30ής Δεκεμβρίου 1986, περί της απασχολήσεως εξωκοινοτικών εργαζομένων και της λαθραίας μεταναστεύσεως (GURI [Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας] της 12.1.1987, αριθ. 8, σ. 3).

15. Οι μέχρι τούδε διαπιστώσεις είναι επομένως οι εξής: α) η συνεργασία που προβλέπει το άρθρο 118 αποτελεί υποχρέωση· β) μεταξύ συνεννοήσεων σχετικά με τη μεταναστευτική πολιτική και ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων υπάρχει αρκετά στενή σχέση. Τώρα πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα αν η Επιτροπή μπορούσε να εξασφαλίσει την τήρηση της πρώτης και να υποστηρίξει με ενεργητικότητα το δεύτερο χωρίς να εκδώσει δεσμευτική πράξη. Η εξέταση αυτή επιβάλλεται ούτως ή άλλως. Όπως θα ενθυμείστε, η γερμανική κυβέρνηση κατηγορεί την Επιτροπή ότι δεν αξιοποίησε προηγουμένως τα διάφορα λιγότερο αμφισβητούμενα μέσα που της παρέχουν η Συνθήκη και το παράγωγο δίκαιο, μολονότι μάλιστα το Συμβούλιο την είχε καλέσει με το ψήφισμα της 16ης Ιουλίου 1985 να κάνει χρήση των μέσων αυτών. Πράγματι, σύμφωνα με μια δήλωση που αποτελεί παράρτημα του ψηφίσματος αυτού, «η συνεργασία και οι συνεννοήσεις μεταξύ των κρατών μελών θα πρέπει να περιλάβουν καταρχάς τη βελτίωση της διαδικασίας στο πλαίσιο των ήδη υφισταμένων οργάνων ... σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων».

Η αιτίαση αυτή είναι αβάσιμη. Τα όργανα στα οποία αναφέρεται το Συμβούλιο είναι κυρίως η συμβουλευτική επιτροπή και η τεχνική επιτροπή, οι οποίες ιδρύθηκαν με τα άρθρα 24 και 32 του κανονισμού 1612/68. Αμέσως παρακάτω όμως θα δούμε ότι η Επιτροπή έκανε ευρύτατη χρήση της δεύτερης αυτής επιτροπής. Είναι, αντίθετα, αλήθεια ότι δεν χρησιμοποίησε την πρώτη. Μπορούσε όμως να το κάνει; Πολύ αμφιβάλλω. Πράγματι, στη

συμβουλευτική επιτροπή συμμετέχουν, δίπλα στους υπαλλήλους της Επιτροπής και στους εκπροσώπους των κρατών, οι αντιπρόσωποι των παραγωγικών τάξεων: η σύνθεσή της δεν είναι τέτοια που να επιτρέπει τη διεξαγωγή ήρεμων και ανοικτών συζητήσεων όταν το αντικείμενο των συνεννοήσεων απαιτεί ένα μίνιμουμ εμπιστευτικότητας. Ας μου επιτραπεί να προσθέσω — το επιχείρημα είναι πολύ συγκεκριμένο, αυτό όμως δεν αναιρεί τη σημασία του — ότι η κυβέρνηση της Βόννης ήταν αυτή που περισσότερο από κάθε άλλη καταλόγιζε στην απόφαση ότι δεν λαμβάνει αρκετά υπόψη της την ανάγκη εμπιστευτικότητας (βλέπε ανωτέρω σημείο 9, προς το τέλος).

Ας έλθουμε στη συνέχεια στους μηχανισμούς που προβλέπονται στα άρθρα 13, 14 και 19 του ίδιου κανονισμού. Αλλά και αυτοί, νομίζω, δεν προσφέρονται για το είδος της διαδικασίας που ήθελε να οργανώσει η Επιτροπή. Το πρώτο, για παράδειγμα, απευθύνεται στις υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας των κρατών μελών, ενώ είναι προφανές ότι αποτελεσματικές είναι μόνο οι συνεννοήσεις στις οποίες μετέχουν οι κυβερνήσεις, και το δεύτερο υποχρεώνει τα κράτη να παρέχουν στατιστικά στοιχεία, τα οποία στην καλύτερη των περιπτώσεων δίνουν απλώς τη δυνατότητα να καθοριστούν οι προβλεπόμενες ανάγκες σε εργατικό δυναμικό. Πιο ενδιαφέρουσα είναι η τρίτη διάταξη, την οποία η ίδια η Επιτροπή θεώρησε το 1979 ότι θα μπορούσε να αποτελέσει ενδεχομένως διαδικαστικό έρεισμα της πρωτοβουλίας της (βλέπε ανωτέρω σημείο 5)· πιο ενδιαφέρουσα, εντούτοις όμως όχι πολύ πιο χρήσιμη. Η διάταξη αυτή επιτρέπει πράγματι: α) την ανταλλαγή πληροφοριών, μόνο όμως επί των αποτελεσμάτων του μηχανισμού συμψηφισμού και επί του αριθμού των προσλήψεων εξωκοινοτικών εργαζομένων· β) τη διοργάνωση συνεννοήσεων, μόνο όμως δύο φορές κατ' έτος και για περιορισμένα θέματα, όπως είναι η εξέταση της εκθέσεως που συντάσσει η Επιτροπή με βάση τις πληροφορίες που παρέχουν τα κράτη μέλη.

Είναι οπωσδήποτε γεγονός ότι η ισχνότητα ή η ανεπάρκεια των κειμένων που εξετάσαμε παραπάνω δεν εμπόδισαν την Επιτροπή να καλέσει ή και να πείσει τις κυβερνήσεις να έλθουν σε συνεννοήσεις επί εκουσίας βάσεως. Το πείραμα αυτό πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια της τεχνικής επιτροπής, συνεχίστηκε για μια ολόκληρη πενταετία από τις αρχές του 1980 και κατέληξε σε πλήρη αποτυχία. Τα κράτη δηλαδή αντιλαμβάνονταν τις συνεννοήσεις στις οποίες τους καλούσε το εκτελεστικό όργανο σαν μια απλή διαδικασία αμοιβαίας πληροφορήσεως επί των ήδη ληφθέντων μέτρων και επί των αποτελεσμάτων τους στην οικεία χώρα. Με άλλα λόγια, εφάρμοσαν στη διαδικασία αυτή τα κριτήρια που διέπουν τις συναντήσεις που πραγματοποιούνται σχετικά με παρόμοια θέματα στα πλαίσια των διεθνών οργανισμών όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης. Τα παραδείγματα που ανέφερε σχετικά ο εκπρόσωπος της Επιτροπής είναι ιδιαίτερα εύγλωττα.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης είχε συγκαλέσει για το Μάιο του 1980 διάσκεψη των είκοσι ενός μελών του σχετικά με τη μεταναστευτική πολιτική και η Επιτροπή έκρινε σκόπιμο να καλέσει τα κράτη μέλη να συμμετάσχουν έχοντας κοινή γραμμή. Προς το σκοπό αυτό διοργάνωσε μια συνάντηση για τις 20 Φεβρουαρίου. Δεδομένου ότι το άρθρο 118 προβλέπει τη δυνατότητα διαβουλεύσεων σχετικά με προβλήματα «που ενδιαφέρουν τους διεθνείς οργανισμούς», το θέμα της ημερήσιας διάταξης — ανταλλαγή ιδεών με σκοπό το συντονισμό των διαφόρων απόψεων — ήταν οπωσδήποτε θεμιτό. Εντούτοις, ο εκπρόσωπος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας δήλωσε ότι θα ήταν καλύτερο να μη γίνει καμία προσπάθεια συντονισμού των απόψεων των κρατών, ο δε γάλλος εκπρόσωπος αμφισβήτησε και την αρμοδιότητα ακόμη της τεχνικής επιτροπής να επιλαμβάνεται προβλημάτων αυτού του είδους (βλέπε ανωτέρω σημείο 6).

Στις συναντήσεις της 21ης Οκτωβρίου 1980, της 6ης Δεκεμβρίου 1983 και της 22ας Ιανουαρίου 1985 οι εκπρόσωποι των κυβερνήσεων αρνήθηκαν μάλιστα να πληροφορήσουν την τεχνική επιτροπή επί όσων θεμάτων δεν είχαν σχέση με τα ισχύοντα ή τουλάχιστον ήδη αποφασισθέντα μέτρα. Το πιο χαρακτηριστικό όμως επεισόδιο έλαβε χώρα κατά τη σύνοδο

της 9ης Δεκεμβρίου 1982. Ο γάλλος εκπρόσωπος ανακοίνωσε ότι η κυβέρνησή του είχε λάβει την απόφαση να απομακρύνει από τη χώρα όλους τους αλλοδαπούς των οποίων η παραμονή στη Γαλλία ήταν παράνομη και ο βέλγος αντιπρόσωπος τον ρώτησε — δικαίως, νομίζω, δεδομένου ότι η απόφαση αυτή θα μπορούσε να έχει συνέπειες για το κράτος του — σε ποια σύνορα θα πραγματοποιούνταν η επιχείρηση αυτή. Η απάντηση όμως που δόθηκε στον ανθρωπάκο ήταν τελείως ξερή: τα μέτρα απελάσεων — δήλωσε ο ανώτατος υπάλληλος από το Παρίσι — θα εκτελούνται υπό αστυνομική συνοδεία.

16. Τελικά συνάγεται το συμπέρασμα ότι το 1985 η Επιτροπή είχε ήδη εξαντλήσει το οπλοστάσιο των συνήθων και μη δεσμευτικών μέσων που είχε επινοήσει με τη φαντασία της ή που έθετε στη διάθεσή της ο νόμος. Η κατηγορία την οποία της απευθύνει π.χ. η Γερμανία ότι δεν εξέδωσε σύσταση φαίνεται πράγματι να αποτελεί απλή πρόφαση. Ο σημασιολογικός πλούτος και η δύναμη πειθούς των εγγράφων της 23ης Μαρτίου 1979 και της 9ης Ιουνίου 1983 δεν είναι οπωσδήποτε κατώτερα από αυτά που θα είχε η προβλεπόμενη από τη δεύτερη περίπτωση του άρθρου 155 πράξη. Ούτε βέβαια η δεύτερη θα μπορούσε να πετύχει εκεί που είχαν αποτύχει τα πρώτα.

Με δεδομένες επομένως τις απογοητεύσεις αυτές, που φαίνονταν ακόμη πιο πικρές καθόσον οι υπεύθυνοι, τα κράτη, πολλαπλασίαζαν συνεχώς από το βήμα του Συμβουλίου τις παροτρύνσεις τους προς την Επιτροπή να αναλάβει δράση, με αυτά τα δεδομένα — επαναλαμβάνω — πρέπει να κριθεί η επιλογή της Επιτροπής να θεσμοποιήσει τις συνεννοήσεις με μια πράξη που θα μπορούσε να επιβάλει υποχρεώσεις: η δε απόφαση δεν μπορεί παρά να είναι αθωωτική. Υπέρ αυτής της λύσεως άλλωστε συνηγορεί και η νομολογία σας: η νομολογία σας δηλαδή που επιτρέπει την ερμηνεία των διατάξεων κατά τρόπο που να μπορούν να εφαρμόζονται στην πράξη όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερα. Ας σημειωθεί ότι λέγοντας αυτό δεν εννοώ τις ολιγάριθμες εκείνες αποφάσεις οι οποίες, εφαρμόζοντας το κλασικό τεστ Marshall στην υπόθεση McCulloch κατά Maryland [17 US (4 Wheat. 316, 421, 1819)], προσέδωσαν στην Κοινότητα αρμοδιότητες που δεν της απονέμουν ρητά οι Συνθήκες. Το γιατί είναι προφανές. Στην περίπτωσή μας η επίκληση της αρχής της αποτελεσματικότητας δεν σημαίνει επίκληση της αρχής των σιωπηρών εξουσιών, αλλά απλώς — όπως έχει δεχτεί επανειλημμένα το Δικαστήριο — διασταλτική ερμηνεία μιας « ρητής εξουσίας ».

Επαναλαμβάνω ορισμένες έννοιες με τις οποίες έχω ασχοληθεί επί πολύ. Το άρθρο 118 δεν θέτει πρόβλημα αρμοδιοτήτων. Η αρμοδιότητα της Επιτροπής να προωθήσει τη στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών αναγνωρίζεται όσο σαφέστερα γίνεται. Όχι μόνο αυτό, αλλά η διάταξη δείχνει καθαρά ότι η συνεργασία αποτελεί καθήκον για τα κράτη, τα οποία επομένως δεν μπορούν να αντιτίθενται ή να μη συμμετέχουν στις πρωτοβουλίες της Επιτροπής, αλλά αντίθετα υποχρεούνται να τις διευκολύνουν. Αυτό που λείπει από τη διάταξη, η οποία κατ' αυτό τον τρόπο — θα έλεγε ο Ουλπιανός — καθίσταται lex imperfecta, είναι συνεπώς κάτι άλλο: η ρητή μνεία του μέσου που να επιβάλλει στη συγκεκριμένη περίπτωση (μέχρι του σημείου μάλιστα της επιβολής κυρώσεων) την εκπλήρωση της υποχρεώσεως αυτής και να προσδιορίζει επακριβώς το περιεχόμενό της.

Μου φαίνεται όμως ότι μετά από όσα είπαμε μέχρι εδώ η κάλυψη αυτού του κενού δεν αποτελεί κατάχρηση ούτε καμιά ιδιαίτερα δύσκολη ή επικίνδυνη επιλογή. Αντίθετα, όσοι συμφωνούν ότι η « προώθηση » και η « διοργάνωση » μπορούν να πραγματοποιηθούν και με τη θέσπιση νομοθεσίας, όσοι λαμβάνουν υπόψη ότι ο πρωταρχικός και σχεδόν μοναδικός στόχος της προσβαλλόμενης απόφασης είναι η αποφυγή αντιθέσεων μεταξύ της μεταναστευτικής πολιτικής των κρατών και μιας από τις τέσσερις « θεμελιώδεις ελευθερίες »,

όσοι επιπλέον θυμούνται την ατυχή έκβαση των προσπαθειών για την επίτευξη του σκοπού αυτού με μη δεσμευτικά μέσα, θα συμφωνήσουν χωρίς δυσκολία ότι είναι κατά κάποιο τρόπο υποχρεωτικό να ερμηνευτεί το άρθρο 118 σαν να περιέχει το μέσο που προανέφερα: αυτός είναι ο μόνος τρόπος να αρθεί η « paradoxical situation » στην οποία οδηγεί η εν λόγω διάταξη, ο μόνος τρόπος προκειμένου η διάταξη αυτή να αναπτύξει όλα τα αποτελέσματά της ή τουλάχιστον να εφαρμοστεί κατά τους κανόνες της λογικής.

17. Κατόπιν του συμπεράσματος αυτού τα υπόλοιπα επιχειρήματα που ανέπτυξαν τα προσφεύγοντα κράτη για να στηρίξουν τον κύριο λόγο ακυρώσεως χάνουν κατά πολύ το ενδιαφέρον τους. Θεωρώ όμως καθήκον μου να αναπτύξω με συντομία ορισμένες παρατηρήσεις και σχετικά με τα επιχειρήματα αυτά, έστω και χωρίς συγκεκριμένη σειρά.

Η Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξαν, όπως θα θυμάστε, ότι η απαρίθμηση των μέσων που προβλέπει το άρθρο 118 είναι εξαντλητική και ότι η προσφυγή σε άλλα μέσα ή σε διαφορετικούς τρόπους χρησιμοποιήσεως των μέσων αυτών αντίκειται προς το άρθρο 4. Το γεγονός ότι ο κατάλογος αυτός στην πραγματικότητα δεν είναι « πλήρης », αλλά απλώς ενδεικτικός, αποδεικνύεται από μια τριακονταετή πρακτική, η οποία ποτέ δεν τέθηκε σε αμφισβήτηση: αναφέρομαι στις πολυάριθμες συστάσεις που η Επιτροπή βάσισε στο άρθρο 118 και φυσικά στις δύο αποφάσεις του 1974 (βλέπε ομοίως Knolle, όπ.π.). Εξάλλου μου φαίνεται ότι η αναφορά στο άρθρο 4 δεν ευσταθεί στην υπό εξέταση περίπτωση. Πράγματι, η διάταξη αυτή αναφέρει τα όργανα της Κοινότητας και ορίζει ότι κάθε όργανο ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί, αλλά δεν παρέχει κανένα στοιχείο — ενώ αυτό ακριβώς θα χρειαζόμασταν — σχετικά με τα μέσα ή τις εξουσίες που αντιστοιχούν στις αρμοδιότητες αυτές.

Το ίδιο σαθρά μου φαίνονται και τα επιχειρήματα που αντλούνται από την υπόθεση Defrenne III και από τις λέξεις με τις οποίες αρχίζει η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 118 — « η Επιτροπή ενεργεί σε στενή επαφή με τα κράτη μέλη ». Επί του πρώτου σημείου θα ήθελα να τονίσω ότι αντικείμενο της αποφάσεως ήταν η ερμηνεία του άρθρου 119 και ότι όσα διαλαμβάνονται σχετικά με το άρθρο 118 περιέχονται σε ένα σύντομο χωρίο που δεν είχε άμεση σχέση με την υπόθεση. Επιπλέον, το Δικαστήριο, δεχόμενο ότι το άρθρο 118 έχει « προγραμματικό *κυρίως* χαρακτήρα », δεν απέκλεισε πλήρως το ενδεχόμενο να περιέχει το άρθρο αυτό διατάξεις που μπορούν να εφαρμόζονται ήδη από σήμερα. Όσον αφορά τη διατύπωση του αρχικού τμήματος της δεύτερης παραγράφου, το συμπέρασμα που συνάγει η Γερμανία — ότι ο φορέας της εκτελεστικής εξουσίας δεν μπορεί να θεσπίζει μονομερώς πράξεις — είναι τελείως αστήρικτο. Το ιστορικό της θεσπίσεως του κειμένου αυτού αποδεικνύει ακριβώς το αντίθετο. Πράγματι, το κείμενο αυτό αποτελεί καρπό συμβιβασμού, αποτέλεσμα του οποίου ήταν να μη γίνει δεκτή η ακόλουθη πρόταση των επικεφαλής των αντιπροσωπειών: « Η Επιτροπή μπορεί να ζητεί από το Συμβούλιο να διοργανώνει ανταλλαγές απόψεων μεταξύ των διαφόρων κυβερνήσεων σχετικά με τα κοινωνικά προβλήματα ... » (Neri και Sperl: *Traité instituant la Communauté économique européenne,* κλπ., Λουξεμβούργο, 1960, σ. 297 και επ.).

Δυο λόγια ακόμη σχετικά με τα σημεία στα οποία καταλογίζεται στην απόφαση ότι δεν λαμβάνει υπόψη επαρκώς τις ανάγκες τηρήσεως εμπιστευτικότητας και επείγουσας διαδικασίας. Η εμπιστευτικότητα νομίζω ότι προστατεύεται επαρκώς από το άρθρο 214, το οποίο επιβάλλει στους μόνιμους και λοιπούς υπαλλήλους της Κοινότητας την υποχρέωση να μη διαδίδουν πληροφορίες που καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο. Εξάλλου, οι διατάξεις που η Γερμανία κρίνει επικίνδυνες απαντούν χωρίς μεγάλες διαφορές σε όλες τις ρυθμίσεις που προβλέπουν διαδικασίες διαβουλεύσεων (βλέπε άρθρο 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 74/393 του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 1974, ΕΕ ειδ. έκδ. 11/006, σ. 158). Η δεύτερη ανάγκη εμφανίζεται σπάνια στην περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής και εν πάση περιπτώσει λαμβάνεται

υπόψη στην προσβαλλόμενη απόφαση, η οποία ορίζει ότι δεκαπέντε ημέρες μετά από την κοινοποίηση του σχεδιαζόμενου μέτρου οι συνεννοήσεις πραγματοποιούνται μόλις το ζητήσει η ενδιαφερόμενη κυβέρνηση. Στην τελευταία αυτή επομένως εναπόκειται να υποβάλει το σχέδιο όσο το δυνατόν συντομότερα και οπωσδήποτε εγκαίρως.

18. Ας περάσουμε τώρα στον επικουρικό λόγο ακυρώσεως. Όπως θα ενθυμείται το Δικαστήριο, ο λόγος αυτός περιλαμβάνει δύο αιτιάσεις, τη δε δεύτερη — ανεπαρκείς αιτιολογίες — έχω ήδη εξετάσει κατά μέγα μέρος ανωτέρω στο σημείο 12. Επομένως, απομένει να εξεταστεί η αιτίαση που προβάλλουν οι Κάτω Χώρες σχετικά με τη διατύπωση της επίμαχης απόφασης. Η απόφαση — υποστηρίζουν οι Κάτω Χώρες — περιέχει πολλά κενά, ανακρίβειες και αντιφάσεις και επομένως οι αποδέκτες της δεν μπορούν να προσδιορίσουν με βεβαιότητα την έκταση των υποχρεώσεων που τους επιβάλλονται.

Η παρατήρηση αυτή είναι αβάσιμη. Καταρχάς αμφιβάλλω πολύ κατά πόσον το ελάττωμα που καταλογίζεται στην απόφαση αποτελεί πραγματική παράβαση ουσιώδους τύπου. Θα ήθελα επίσης να προσθέσω ότι το ελάττωμα ενδεχομένως της αποφάσεως είναι η υπερβολική λεπτολογία ή σχολαστικότητα και ότι το χαρακτηριστικό ακριβώς αυτό συμβάλλει στο να τη θεωρούν τα κράτη ως απαράδεκτη απειλή για την κυριαρχία τους (βλέπε ανωτέρω σημείο 7). Σε όποιον δεν συμφωνεί με αυτή μου την κρίση θα ήθελα να υπενθυμίσω πάντως ότι το Δικαστήριο, αποφαινόμενο επί του κύρους μιας πράξεως που είχε προσβληθεί επίσης για παράβαση του άρθρου 190, δέχτηκε τα εξής: «Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι τα υπό κρίση χωρία της αποφάσεως δεν έχουν διατυπωθεί με όλη την επιθυμητή σαφήνεια, το γεγονός αυτό δεν εμπόδισε εντούτοις ούτε τις προσφεύγουσες ούτε το Δικαστήριο να αντιληφθούν τη σημασία τους» (απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1975, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 40 έως 48, 50, 54 έως 56, 111, 113 και 114/73, Suiker Unie και λοιποί κατά Επιτροπής, Racc. σ. 1663, σκέψη 118).

Τέλος, η αιτίαση ότι δεν ζητήθηκε η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Νομίζω ότι η αιτίαση αυτή είναι βάσιμη, μολονότι μου προξενεί λύπη το γεγονός ότι τελικά έτσι «πατάει την μπανανόφλουδα» μια ρύθμιση την οποία θεωρώ απαραίτητη και ορθή από όλες τις άλλες απόψεις. Η Γερμανία έχει οπωσδήποτε δίκιο, όταν υποστηρίζει ότι οι λόγοι για τους οποίους η διαβούλευση με την ΟΚΕ είναι αναγκαία για την έκδοση γνώμης από την Επιτροπή γίνονται ακόμη πιο επιτακτικοί όταν ο φορέας της εκτελεστικής εξουσίας εκδίδει πράξεις ικανές να παραγάγουν δεσμευτικά αποτελέσματα. Το επιχείρημα με το οποίο δίνεται έμφαση στο γεγονός ότι στο σημείο αυτό το άρθρο 118 σιωπά δεν έχει, με άλλα λόγια, καμία αξία. Ας εκφραστώ καλύτερα: το να ερμηνεύσουμε τις δύο πρώτες παραγράφους της διατάξεως αυτής βάσει μιας αρχής που είναι ακόμη και σήμερα τολμηρή, της αρχής της αποτελεσματικότητας, και στη συνέχεια να οχυρωθούμε, αναλύοντας την τρίτη παράγραφο, στα οχυρώματα της πιο απαρχαιωμένης γραμματικής ερμηνείας δεν είναι ούτε συνεπές ούτε τίμιο.

Από τη δικογραφία δεν προκύπτει για ποιο λόγο η Επιτροπή παρέλειψε να ζητήσει τη γνώμη της ΟΚΕ. Από το γεγονός ότι στο παρελθόν η Επιτροπή της είχε υποβάλει όλες τις συστάσεις, επί των οποίων επίσης σιωπά το άρθρο 118 (βλέπε ανωτέρω σημείο 4), μπορεί να πιθανολογηθεί ότι η παράλειψη εν προκειμένω οφείλεται στη σπουδή που κυριαρχούσε κατά τις τελευταίες φάσεις της διαδικασίας εκδόσεως της αποφάσεως. Αυτό όμως δεν την καθιστά λιγότερο αδικαιολόγητη. Ο τύπος που προβλέπει το άρθρο 118 και οι άλλοι παρόμοιοι τύποι που απαντούν στη Συνθήκη είναι οτιδήποτε άλλο εκτός από άχρηστοι. Ένας ιταλός νομικός παρατήρησε ότι οι τύποι αυτοί προβλέπονται «για να εξασφαλίσουν την τήρηση της ισορροπίας εξουσιών που έχει επιτευχθεί με τις Συνθήκες, δεδομένου ότι καθι-

στούν δυνατή τη συμμετοχή οργάνων που εκπροσωπούν διάφορα συμφέροντα κατά τη διαδικασία εκδόσεως της πράξεως » (Tizzano: *La Corte di giustizia delle Comunità europee,* I, Νάπολη, 1967, σ. 334 και επ.). Το Δικαστήριο πρόσθεσε δε ότι ένας από τους σκοπούς τους είναι η εξασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής « περισκέψεως και συνέσεως » κατά την εκπόνηση των πράξεων για τις οποίες προβλέπονται (απόφαση της 21ης Μαρτίου 1955, υπόθεση 6/54, Κάτω Χώρες κατά Ανωτάτης Αρχής, Racc. I, σ. 203).

Νομίζω λοιπόν ότι η υπόθεσή μας επιβεβαιώνει πλήρως την ορθότητα των παρατηρήσεων αυτών. Πράγματι, είναι πιθανό ότι, αν είχε ζητηθεί η γνώμη ενός σύνθετου οργάνου όπως η ΟΚΕ, η Επιτροπή θα είχε διορθώσει την απόφασή της αμβλύνοντας τις οξύτερες αιχμές της ή διαρθρώνοντάς την ίσως κατά τρόπο που να δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην προστασία της κοινοτικής προτεραιότητας. Ούτε μπορεί να αποκλειστεί, όπως άλλωστε έχω ήδη πει, ότι κατ' αυτό τον τρόπο θα είχαν αποφευχθεί η άσκηση των υπό κρίση προσφυγών και το μεταγενέστερο πάγωμα των συνεννοήσεων οι οποίες προβλέπονται από την επίμαχη πράξη.

19. Κατόπιν των σκέψεων που ανέπτυξα μέχρι εδώ προτείνω στο Δικαστήριο:

α) να κηρύξει απαράδεκτες ως εκπρόθεσμες τις προσφυγές που άσκησαν το Βασίλειο των Κάτω Χωρών (υπόθεση 284/85), το Βασίλειο της Δανίας (υπόθεση 285/85) και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας (υπόθεση 287/85)·

β) να δεχτεί τις προσφυγές που άσκησαν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας (υπόθεση 281/85) και η Γαλλική Δημοκρατία (υπόθεση 283/85) και να ακυρώσει την απόφαση 85/381 της Επιτροπής, της 8ης Ιουλίου 1985, για την καθιέρωση διαδικασίας προηγούμενης ανακοίνωσης και συνεννόησης σχετικά με τις μεταναστευτικές πολιτικές έναντι των τρίτων χωρών, επειδή συντρέχει παράβαση ουσιώδους τύπου.

Όσον αφορά τα δικαστικά έξοδα, μου φαίνεται ότι είναι δίκαιο κάθε διάδικος, περιλαμβανομένων και των παρεμβάντων, να φέρει τα δικά του έξοδα, λόγω του ότι τα εξετασθέντα θέματα ήταν πολύπλοκα και εντελώς νέα.