ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN της 30ής Νοεμβρίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την υπό κρίση υπόθεση τίθεται εκ νέου το ζήτημα αν το Κοινοβούλιο μπορεί να ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή ακυρώσεως βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ και/ή του άρθρου 146 της Συνθήκης Ευρατόμ των οποίων το κείμενο είναι πανομοιότυπο [1].

Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται λεπτομερώς το ακριβές αντικείμενο της υπό κρίση προσφυγής, οι περιστάσεις υπό τις οποίες αυτή ασκήθηκε, η εξέλιξη της διαδικασίας — μετά την πρόσφατη απόφαση « περί επιτροπών » του Δικαστηρίου [2] — καθώς και μία επισκόπηση των επιχειρημάτων των διαδίκων. Ενόψει του ότι το Δικαστήριο αποφάσισε να εξετάσει πρώτα το ζήτημα του παραδεκτού της προσφυγής ανεξάρτητα από την ουσία της υποθέσεως είναι αυτονόητο ότι και οι προτάσεις μου θα αφορούν αποκλειστικά το ζήτημα αυτό.

2. Με την απόφασή του στην υπόθεση « περί επιτροπών » το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι προσφυγή ακυρώσεως του Κοινοβουλίου κατά των γενικού περιεχομένου αποφάσεων του Συμβουλίου είναι απαράδεκτη. Στις σελίδες που θα ακολουθήσουν πρόκειται να εξετάσω το ζήτημα αν η δοθείσα με την απόφαση αυτή λύση εφαρμόζεται άνευ ετέρου σε μια υπόθεση όπως η προκειμένη. Στην παρούσα υπόθεση το Κοινοβούλιο προσβάλλει έναν κανονισμό του Συμβουλίου [3] για τον λόγο ότι ο κανονισμός αυτός εκδόθηκε χωρίς να ακολουθηθεί η διαδικασία συνεργασίας, πράγμα που είχε ως συνέπεια την προσβολή μιας από τις προνομίες του Κοινοβουλίου. Ήδη στο πλαίσιο της υποθέσεως « περί επιτροπών », είχαν προβληθεί ορισμένα επιχειρήματα, όσον αφορά την προσβολή των προνομιών του Κοινοβουλίου (ιδίως του δικαιώματος ελέγχου του Κοινοβουλίου επί της Επιτροπής) στα οποία το Δικαστήριο απάντησε. Ωστόσο, στην υπόθεση « περί επιτροπών » το βάρος είχε δοθεί, κυρίως, στην προάσπιση γενικώς του κοινοτικού δικαίου από το Κοινοβούλιο και, πιο συγκεκριμένα, στην προάσπιση γενικώς της προβλεπόμενης από τις Συνθήκες ισορροπίας μεταξύ των κοινοτικών οργάνων.

Αυτό που πρωτίστως υπερασπίζει σήμερα το Κοινοβούλιο είναι οι δικές του προνομίες, αυτό δε κατά ιδιάζοντα τρόπο, εφόσον βρίσκεται μόνο του στην προβολή των επιχειρημάτων του και δεν μπορεί, επομένως, να βασίζεται παρά μόνον *στον εαυτό του* για την προάσπιση των αρμοδιοτήτων του. Πράγματι, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι ο επίδικος κανονισμός ερείδεται επί εσφαλμένης νομικής βάσεως, δηλαδή το άρθρο 31 της Συνθήκης Ευρατόμ αντί του άρθρου 100 Α της Συνθήκης ΕΟΚ, πράγμα που είχε ως συνέπεια το ότι το Κοινοβούλιο δεν μπόρεσε, όπως προβλέπει το τελευταίο αυτό άρθρο, να συμβάλει στην επεξεργασία του κανονισμού σύμφωνα με τη δια-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — Για περισσότερη ευκολία στις προτάσεις μου αυτές θα αναφέρομαι αποκλειστικά στο άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ.

2 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (302/87, Συλλογή 1988, σ. 5615).

3 — Κανονισμός (Ευρατόμ) 3954/87 του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 1987 για τον καθορισμό των μεγίστων επιτρεπτών επιπέδων ραδιενέργειας στα τρόφιμα και τις ζωοτροφές λόγω πυρηνικού ατυχήματος ή σε περίπτωση εκτάκτου κινδύνου από ακτινοβολίες (ο αποκαλούμενος « κανονισμός Τσερνομπίλ », ΕΕ L 371, σ. 11).

δικασία συνεργασίας που προβλέπει το άρθρο 149, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν συμφωνεί με το Κοινοβούλιο ως προς την επιλογή της νομικής βάσεως, δεν μπορεί, όπως είναι επόμενο, να αποτελέσει τον εκπρόσωπο του Κοινοβουλίου στην προάσπιση των προνομιών του. Η κατάσταση ήταν διαφορετική στην υπόθεση σχετικά με την « απόφαση περί επιτροπών », διότι κατά την εποχή εκείνη η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο υποστήριζαν μία και την αυτή άποψη έναντι του Συμβουλίου.

Ενόψει της ιδιαιτερότητας αυτής, στο Δικαστήριο εναπόκειται να εξετάσει αν η προγενέστερη απόφασή του αποτελεί νομολογιακό προηγούμενο και, στην ανάγκη, να μετριάσει την ισχύ της ως τέτοιου είδους προηγουμένου, όσον αφορά το δικαίωμα πρωτοβουλίας που διαθέτει το Κοινοβούλιο για την προάσπιση των ιδίων του προνομιών μέσω ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως ενώπιον του Δικαστηρίου (βλέπε κατωτέρω ψηφίο 7).

Πριν αρχίσω την κυρίως ειπείν εξέταση, θα ήθελα με συντομία να ζητήσω από το Δικαστήριο να προσέξει δύο σημαντικά βασικά σημεία, και συγκεκριμένα, αφενός, τον τρόπο κατά τον οποίον η Συνθήκη ΕΟΚ υποβάλλει την κοινοτική θεσμική διάρθρωση σε δικαστικό έλεγχο, αφετέρου, τη θέση που αναγνωρίζει στο Κοινοβούλιο η νομολογία του Δικαστηρίου.

Η κατανομή των εξουσιών μεταξύ των κοινοτικών οργάνων μπορεί επίσης να επιβάλλεται δικαστικώς.

3. Δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ότι με το άρθρο 169 επ. της Συνθήκης ΕΟΚ (καθώς και με τα άρθρα 136 επ. της Συνθήκης Ευρατόμ) οι συντάκτες των Συνθηκών τάχθηκαν υπέρ ενός συστήματος κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων, όπως αναφέρονται στο άρθρο 4 της Συνθήκης ΕΟΚ (και στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της Συνθήκης Ευρατόμ) η τήρηση του οποίου δεν διασφαλίζεται μόνο σε πολιτικό επίπεδο αλλά μπορεί, επίσης, να επιβάλλεται και δικαστικώς. Η βασική ιδέα ενός τέτοιου συστήματος είναι ότι τόσο τα διάφορα κοινοτικά όργανα όσο και τα κράτη μέλη, που έχουν αντιστοίχως μία ιδιαίτερη αποστολή στο πλαίσιο της θεσμικής διαρθρώσεως της Συνθήκης και που αντιπροσωπεύουν αντιστοίχως συγκεκριμένη πλευρά του κοινοτικού συμφέροντος, μπορούν, εφόσον είτε τα μεν είτε τα δε το επιθυμούν, να υποβάλλουν στην κρίση του Δικαστηρίου ενδεχόμενες συγκρούσεις αρμοδιότητας. Αυτό ισχύει και για τον stricto sensu νομοθέτη, δηλαδή το Συμβούλιο, στο οποίο έχει ρητώς ανατεθεί ευθύς εξαρχής η νομοθετική εξουσία, η οποία στο πλαίσιο ενός κλασικού συνταγματικού συστήματος ανήκει κανονικώς στο Κοινοβούλιο.

Αυτό το χαρακτηριστικό του συστήματος, με το οποίο καθίσταται δυνατή η διασφάλιση μέσω δικαστικής οδού της τηρήσεως της κατανομής των αρμοδιοτήτων, αφορά, ειδικότερα, την επιλογή της νομικής βάσεως των εκδιδόμενων από ένα όργανο πράξεων. Κατά το Δικαστήριο η επιλογή αυτή πρέπει να ερείδεται επί αντικειμενικών στοιχείων επιδεκτικών δικαστικού ελέγχου[4]. Ο έλεγχος αυτός της νομικής βάσεως είναι κεφαλαιώδους σημασίας για τη διασφάλιση της τηρήσεως της θεσπισμένης από τις Συνθήκες κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών και μεταξύ των ίδιων των κοινοτικών οργάνων. Και αυτή ακριβώς η επιλογή της ορθής νομικής βάσεως αποτελεί το αντικείμενο της υπό κρίση υποθέσεως.

Επομένως, με τις Συνθήκες επιδιώχθηκε να μπορούν οι τομείς της αρμοδιότητας των διαφόρων κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών να αποτελούν το αντικείμενο ελέγχου όχι μόνο σε πολιτικό επίπεδο αλλά και δικαστικώς, ακόμα και όταν πρόκειται για τον ίδιο τον νομοθέτη. Πρόκειται για μια επιλογή που αποκλίνει από το ισχύον σε πολλά κράτη

4 — Απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 11 (45/86, Συλλογή, 1987, σ. 1493)· απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, σκέψη 24 (68/86, Συλλογή 1988, σ. 855).

σύστημα — κυρίως αυτά που δεν έχουν ομοσπονδιακή δομή — αλλά η οποία αναμφισβήτητα είναι εδραιωμένη στην κοινοτική έννομη τάξη. Εξάλλου, με την απόφασή του της 22ας Μαΐου 1985 στην υπόθεση σχετικά με την *κοινή πολιτική μεταφορών*, το Δικαστήριο τόνισε ότι ο τρόπος κατά τον οποίο ρυθμίζεται ο πολιτικός διακανονισμός των συγκρούσεων δεν μπορεί να έχει καμία επίπτωση επί του τρόπου κατά τον οποίο νοείται ο δικαστικός διακανονισμός των συγκρούσεων αυτών [5].

Είναι γενικώς παραδεδεγμένο ότι αν, στο πλαίσιο αυτής της υποκείμενης σε δικαστικό έλεγχο διαρθρώσεως αρμοδιοτήτων, η θέση του Κοινοβουλίου δεν είναι με τον ίδιο τρόπο σαφώς καθορισμένη όπως του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι στην αρχή το Κοινοβούλιο δεν διέθετε παρά εξαιρετικά περιορισμένη εξουσία. Αν ήδη εξαρχής διέθετε το Κοινοβούλιο αρμοδιότητες εξαναγκαστικού χαρακτήρα, θα είχε συμπεριληφθεί κατά πάσα πιθανότητα, κατά τρόπο εξίσου ρητό, στη θεσπισμένη από τη Συνθήκη δομή του δικαστικού ελέγχου. Ενδεικτικώς προς τούτο, αρκεί το γεγονός ότι, εφόσον παρ' όλα αυτά διέθετε το Κοινοβούλιο αρμοδιότητες που μπορούσαν να παράγουν έννομα ως προς τους τρίτους αποτελέσματα ή απέκτησε τέτοιες αρμοδιότητες μεταγενέστερα, οι συγκρούσεις αρμοδιοτήτων που μπορούσε αυτό να προκαλέσει υπέκειντο στον έλεγχο του Δικαστηρίου [6].

5 — Απόφαση της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, σκέψη 18 (13/83, Συλλογή 1985, σ. 1513, 1556): « Το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι ταυτόχρονα όργανο της Κοινότητας που έχει ως αποστολή να ασκεί πολιτικό έλεγχο στις δραστηριότητες της Επιτροπής και ως ένα ορισμένο βαθμό και στις δραστηριότητες του Συμβουλίου, δεν μπορεί να επηρεάσει την ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης σχετικά με τα ένδικα μέσα που διαθέτουν τα όργανα ». Βλέπε όμως τη σκέψη 12 της απόφασης « περί επιτροπών » όπου αυτό εμμέσως αναιρείται ή, τουλάχιστον, αποδυναμώνεται.

6 — Η ακόλουθη σκέψη από την απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στις 10 Ιουλίου 1986 στην υπόθεση 149/85, Wybot (Συλλογή 1986, σ. 2403) είναι — όσον αφορά το επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση είδος συγκρούσεως — χαρακτηριστική: « Στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από τις Συνθήκες ισορροπίας εξουσιών μεταξύ των οργάνων, η πρακτική που ακολουθεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν πρέπει να στερεί από τα άλλα όργανα ένα προνόμιο που τους παρέχουν οι ίδιες οι Συνθήκες » (σκέψη 23).

Το ότι τόνισα ευθύς εξαρχής τον δικαστικό έλεγχο, όσον αφορά τις αρμοδιότητες, δεν σημαίνει ότι προτίθεμαι να θεμελιώσω τη συλλογιστική μου σ' αυτό καθεαυτό το βασικό σημείο. Απλώς επιθυμώ να υπογραμμίσω ότι από τη θεσπισμένη με τη Συνθήκη θεσμική διάρθρωση δεν μπορεί βεβαίως να συναχθεί ένα *a priori επιχείρημα* κατά της ανάγκης δικαστικού ελέγχου των αρμοδιοτήτων ενός κοινοτικού οργάνου, όταν η ανάγκη τέτοιου ελέγχου προκύπτει από τις διατάξεις της Συνθήκης βάσει άλλων σταθμίσεων.

Το « jus standi » του Κοινοβουλίου στη νομολογία του Δικαστηρίου

4. Θα ήθελα ακόμη, αναμφίβολα ως εκ περισσού, να υπομνήσω ένα δεύτερο πρωταρχικό σημείο. Με τη νομολογία του το Δικαστήριο έχει προοδευτικά αναγνωρίσει στο Κοινοβούλιο ένα ευρύτερο δικαίωμα όσον αφορά την ικανότητα του παρίστασθαι επί δικαστηρίου. Τα σχετικά διαδοχικά στάδια τις νομολογίας αυτής είναι τόσο γνωστά, ώστε αρκεί η απαρίθμησή τους [7]: οι πράξεις του Κοινοβουλίου μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο προδικαστικού ερωτήματος με σκοπό την ερμηνεία τους ή την εξέταση του κύρους τους· το Κοινοβούλιο διαθέτει γενικό δικαίωμα παρεμβάσεως στις εκκρεμούσες ενώπιον του Δικαστηρίου υποθέσεις· μπορεί να ασκεί προσφυγή κατά παραλείψεως βάσει του άρθρου 175 της Συνθήκης ΕΟΚ· μπορεί να του ζητηθεί να παράσχει εξηγήσεις στο Δικαστήριο τόσο στο πλαίσιο της ευθείας προσφυγής όσο και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως· οι πράξεις του Κοινοβουλίου μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως. Ορθώς ο γενικός εισαγγελέας Darmon παρετήρησε στην υπόθεση « περί επιτροπών » ότι σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, με εξαίρεση την τελευταία, μπορούσε να προβληθεί επιχείρημα αντλούμενο από το γράμμα των σχετικών διατάξεων και ότι, κατά συνέπεια, το Δικαστήριο μπορούσε να αρκεστεί στη διευκρίνιση των διατάξεων αυτών,

7 — Όσον αφορά τις παραπομπές και τα σχόλια, βλέπε τις προτάσεις που ανέπτυξε στις 26 Μαΐου 1988 ο γενικός εισαγγελέας Darmon στην υπόθεση « περί επιτροπών », η οποία προαναφέρθηκε.

αποφαινόμενο ότι εφαρμόζονται και ως προς το Κοινοβούλιο. Εντούτοις στην απόφασή του Les Verts[8], το Δικαστήριο δεν μπόρεσε να στηριχθεί σε ένα τέτοιο επιχείρημα από το γράμμα της διατάξεως, όσον αφορά την προσφυγή ακυρώσεως κατά των πράξεων του Κοινοβουλίου, χωρίς ωστόσο η έλλειψη ενός τέτοιου επιχειρήματος να το εμποδίσει να προβεί στη σχετική ερμηνεία του.

Στην προηγούμενη απαρίθμηση μπορεί ακόμη να προστεθεί το δικαίωμα ασκήσεως αναιρέσεως (χωρίς περιορισμούς) που διαθέτει το Κοινοβούλιο κατά των αποφάσεων του Πρωτοδικείου. Πράγματι, σύμφωνα με τον τροποποιημένο οργανισμό του Δικαστηρίου μπορεί να ασκηθεί αναίρεση κατά των οριστικών αποφάσεων του Πρωτοδικείου, ιδίως από τα « κοινοτικά όργανα », ασχέτως του αν είχαν ασκήσει παρέμβαση στην ενώπιόν του εκκρεμούσα διαφορά[9] . Το Δικαστήριο ανέκαθεν αποφεύγει να ερμηνεύσει τον όρο « όργανα », που περιέχεται στη Συνθήκη ή στον οργανισμό του, κατά τρόπον που να μην περιλαμβάνεται σ' αυτόν και το Κοινοβούλιο: πράγματι, κατά το Δικαστήριο μια τέτοια ερμηνεία θα έθιγε τη θεσμική του θέση (του Κοινοβουλίου) όπως τη θέλησε η Συνθήκη και ιδίως το άρθρο της 4, παράγραφος 1[10] .

Είναι καταφανές ότι, στις προαναφερθείσες αποφάσεις με τις οποίες αναγνωρίστηκε στο Κοινοβούλιο το jus standi, το Δικαστήριο ερμήνευσε την μεταξύ των οργάνων κατανομή των αρμοδιοτήτων που έχουν θεσπίσει οι Συνθήκες κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται μεγαλύτερη συνοχή και αποτελεσματικότητα στις διαδικασίες και τα ένδικα μέσα που προβλέπονται από τις Συνθήκες. Είναι αλήθεια ότι το Δικαστήριο θεωρεί ότι δεσμεύεται ως προς το σημείο αυτό από την αρχή της περιορισμένης απονομής οποιασδήποτε δικαιοδοτικής αρμοδιότητας. Δυνάμει ακριβώς της αρχής αυτής θεωρεί το Δικαστήριο, όπως έχει ήδη δεχθεί με την απόφασή του της 17ης Φεβρουαρίου 1977 στην υπόθεση CFDT, ότι δεν μπορεί να τροποποιεί από μόνο του αυτό το ίδιο το περιεχόμενο[11] της αρμοδιότητάς του δημιουργώντας *νέο* ένδικο μέσο.

Πρέπει, ωστόσο, να γίνει σαφής διάκριση μεταξύ της υπό κρίση υποθέσεως και της υποθέσεως CFDT, όπου επρόκειτο για μία ένωση η οποία *σε καμιά περίπτωση* δεν είχε το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής βάσει της Συνθήκης ΕΚΑΧ, ενόψει του περιορισμένου αντικειμένου της Συνθήκης αυτής. Τελείως διαφορετική είναι η κατάσταση στην υπό κρίση υπόθεση: όπως προανέφερα, στο Κοινοβούλιο έχει ήδη αναγνωρισθεί jus standi ενώπιον του Δικαστηρίου σε πολλές περιπτώσεις, αυτό δε που ζητεί τώρα το Κοινοβούλιο είναι να του αναγνωριστεί το δικαίωμα να ασκεί το ίδιο προσφυγές για την προάσπιση των προνομίων που του έχουν παρασχεθεί από τη Συνθήκη.

Η απόφαση « περί επιτροπών »

5. Ο προσεκτικός αναγνώστης της νομολογίας του Δικαστηρίου, από την εποχή της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης ΕΟΚ, θα έχει ασφαλώς παρατηρήσει πόσο η νομολογία αυτή αποσκοπούσε και εξακολουθεί να αποσκοπεί στη διασφάλιση, από πολλές απόψεις, ενός

8 — Βλέπε την απόφαση της 23ης Απριλίου 1986, Les Verts κατά Κοινοβουλίου, σκέψεις 24 και 25 (294/83, Συλλογή 1986, σ. 1339), όπως επιβεβαιώθηκε από την απόφαση της 3ης Ιουλίου 1986, Συμβούλιο κατά Κοινοβουλίου, σκέψη 5 (34/86, Συλλογή 1986, σ. 2155).

9 — Βλέπε το άρθρο 49 του οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ-Ευρατόμ-ΕΚΑΧ, όπως τροποποιήθηκε τελευταίως με την απόφαση 88/591/ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ του Συμβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 1988 (ΕΕ 1989, C 215, σ. 1).

10 — Ιδίως όσον αφορά το δικαίωμα του Κοινοβουλίου να παρεμβαίνει σε εκκρεμούσες ενώπιον του Δικαστηρίου διαφορές και να ασκεί προσφυγή κατά παραλείψεως. Βλέπε τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 29ης Οκτωβρίου 1980 στις υποθέσεις 138/79, Roquette Frères, και 139/79, Maïzena, Jurispr. 1980, σ. 3333 και 3393, σκέψη 19, και την απόφαση της 22ας Μαΐου 1985 στην υπόθεση 13/83 που έχει ήδη αναφερθεί στην υποσημείωση 5, σκέψη 17.

11 — Απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1977, CFDT κατά Συμβουλίου, σκέψη 8 (66/76, Jurispr. 1977, σ. 305) (που είχε ως αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως ιδιωτών κατά αποφάσεων του Συμβουλίου που εμπίπτουν στη Συνθήκη ΕΚΑΧ). Η απόφαση αυτή επιβεβαιώθηκε με την απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1984 στην υπόθεση 222/83, Commune de Differdange κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σ. 2889 (απόφαση με την οποία επιβεβαιώθηκε ότι το άρθρο 33 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν παρέχει κανένα δικαίωμα προσφυγής στους δήμους).

κατάλληλου και ενιαίου συστήματος έννομης προστασίας. Συναφώς, η απόφαση « περί επιτροπών » επήλθε κατά τρόπο αρκετά απροσδόκητο [12]. Με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο απέρριψε τόσο τα επιχειρήματα ότι συνδέονταν οι διαδικασίες και, συγκεκριμένα, η προσφυγή κατά παραλείψεως και η προσφυγή ακυρώσεως — διαδικασίες των οποίων, εντούτοις, το Δικαστήριο σε προγενέστερη απόφασή του είχε υπογραμμίσει το στενό σύνδεσμο [13] —, όσο και τα επιχειρήματα ως προς τη σχέση μεταξύ της παθητικής και της ενεργητικής νομιμοποιήσεως του Κοινοβουλίου. Αυτό εκπλήσσει ακόμη περισσότερο δεδομένου ότι, προκειμένου να απορρίψει τον ισχυρισμό περί παραλληλισμού μεταξύ του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής κατά παραλείψεως που αναγνωρίζεται στο Κοινοβούλιο και του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως που δεν του αναγνωρίζεται, το Δικαστήριο έδωσε με την απόφαση αυτή ευρεία ερμηνεία στο άρθρο 175 — εξομοιώνοντας δηλαδή (στη δέκατη εβδόμη σκέψη) τη ρητή άρνηση ενέργειας με παρατεταμένη παράλειψη ενεργείας — αυτό δε για την πλήρωση (μερικώς) ενός κενού στο σύστημα έννομης προστασίας. Η ερμηνεία αυτή είναι περισσότερο προωθημένη από ό,τι είχε αφήσει να νοηθεί η προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου και απομακρύνεται επίσης από τις ρυθμίσεις της Συνθήκης ΕΚΑΧ (από την οποία, ωστόσο, με την ίδια απόφαση το Δικαστήριο δανείστηκε κατ' αναλογίαν επιχειρήματα, όσον αφορά τη σχέση μεταξύ ενεργητικής και παθητικής νομιμοποιήσεως) [14].

Πρέπει επομένως να συναχθεί ότι με την απόφασή του « περί επιτροπών » το Δικαστήριο εγκατέλειψε την πάγια του μέριμνα για τη διασφάλιση ενός κατάλληλου και συνεκτικού συστήματος έννομης προστασίας; Ασφαλώς όχι, καθώς μπορεί ήδη να συναχθεί από το γεγονός ότι, όπως έχω επισημάνει, το Δικαστήριο προσπαθεί να ερμηνεύσει το άρθρο 175 κατά τρόπο εξαιρετικά ευρύ. Επιπροσθέτως, όταν στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο εξετάζει τον παραλληλισμό μεταξύ της ενεργητικής και της παθητικής νομιμοποιήσεως του Κοινοβουλίου, αναφέρεται, στη συνέχεια, ρητώς στην απόφαση Les Verts (στην εικοστή σκέψη) και υπενθυμίζει ότι η διδόμενη εκεί ερμηνεία θεμελιώνεται στην ανάγκη ενός πλήρους συστήματος ένδικης προστασίας των ιδιωτών έναντι των πράξεων των κοινοτικών οργάνων που μπορούν να παράγουν έννομα αποτελέσματα.

Η γνώμη μου είναι ότι η απόφαση « περί επιτροπών » μάλλον συνιστά άρνηση αποδοχής του αιτήματος του Κοινοβουλίου που επεδίωκε μία μεταβολή που θα μετέτρεπε υπέρ αυτού την μεταξύ των οργάνων ισορροπία μέσω τροποποιήσεως του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως ενώπιον του Δικαστηρίου (και, συνακόλουθα άρνηση αποδοχής του παραλληλισμού μεταξύ της ενεργητικής και της παθητικής νομιμοποιήσεως του Κοινοβουλίου) (δέκατη ένατη σκέψη). Πράγματι, η εξέταση του ζητήματος αυτού θα μπορούσε να φανεί ως ανάμιξη του Δικαστηρίου σε μια υπόθεση τόσο λεπτή όπως η θεσμική ισορροπία μεταξύ των κοινοτικών οργάνων

12 — Ένα και μόνο παράδειγμα: στη δεύτερη αγγλική έκδοση (αναθεωρημένη από τον L. W. Gromley), που μόλις κυκλοφόρησε, του βασικού συγγράματος των P. J. G. Kapteyn και P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 1989, οι συγγραφείς περιγράφουν στις σσ. 143 επ. τη φυσιολογική εξέλιξη του *jus standi* ενώπιον του Δικαστηρίου και περατώνουν το έργο τους (το οποίο συντάχθηκε προφανώς πριν από την έκδοση της αποφάσεως « περί επιτροπών ») με την ακόλουθη σκέψη: « There is no escaping the fact that bringing cases before the Court is both a manifestation and consequence of active parliamentary participation in the political life of the Community » (« Είναι αναμφισβήτητο ότι η άσκηση προσφυγών ενώπιον του Δικαστηρίου είναι τόσο η εκδήλωση όσο και η συνέπεια της ενεργού συμμετοχής του Κοινοβουλίου στην πολιτική ζωή της Κοινότητας ») (σ. 145). Η απόφαση « περί επιτροπών » υποχρέωσε τους συγγραφείς να συμπληρώσουν το έργο τους με μια υποσημείωση της τελευταίας στιγμής με σαφώς μετριασμένο τον τόνο.

13 — Βλέπε την απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1970, Chevalley, σκέψη 6 (15/70, Jurispr. 1970, σ. 975). Πράγματι, το Δικαστήριο προέβη στη διατύπωση της σκέψης αυτής για να διευκρινίσει την έννοια των πράξεων που μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο προσφυγής βάσει των άρθρων 173 και 175.

14 — Για μια εμπεριστατωμένη ανάλυση επί του σημείου κυρίως αυτού της απόφασης « περί επιτροπών », καθώς και για την ανάλυση της προγενέστερης νομολογίας του Δικαστηρίου, βλέπε M. Thill, « Le defaut de qualité du Parlement européen pour agir en annulation au titre de l'article 173 du traité CEE: l' arrêt de la Cour de justice du 27 septembre 1988 et ses implications sur d'autres aspects du contentieux communautaire » *Cah. Dr. eur.* 1989, σσ. 367 και 375 έως 382.

στα οποία έχουν παρασχεθεί κανονιστικές αρμοδιότητες ή προνομίες και, ως εκ τούτου, ως ανάμιξη στην πολιτική διαδικασία λήψεως αποφάσεων, έστω και αν το Δικαστήριο είχε προηγουμένως αναγνωρίσει — αναγνώριση προς την οποία αντιφάσκει πάντως εμμέσως η απόφαση « περί επιτροπών » — ότι η δικαστική και η πολιτική άρση των συγκρούσεων πρέπει να εξετάζονται χωριστά (βλέπε ανωτέρω ψηφίο 3 και υποσημείωση 5). Αυτός ο κίνδυνος εμφανούς αναμίξεως ήταν τόσο υπαρκτός ώστε, όπως το Δικαστήριο τόνισε (στην εικοστή έκτη σκέψη), οι αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου διευρύνθηκαν σημαντικά με την Ενιαία Πράξη, χωρίς η διεύρυνση αυτή να συνοδεύεται από τροποποίηση των προβλεπόμενων με το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ κανόνων οι οποίοι διέπουν το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής. Πράγματι, κατά την αναθεώρηση των Συνθηκών, το Συμβούλιο ρητώς αρνήθηκε να δεχθεί πρόταση της Επιτροπής για την αναγνώριση στο Κοινοβούλιο της ιδίας απεριόριστης δυνατότητας του να παρίσταται επί δικαστηρίου σε προσφυγές ακυρώσεως, όπως συμβαίνει με το Συμβούλιο και την Επιτροπή [15] [16].

Ωστόσο, πρέπει αμέσως να τονιστεί ότι η άρνηση αυτή δεν πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπεται *σε καμία περίπτωση* στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει στο Κοινοβούλιο jus standi σύμφωνα με το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ. Πράγματι, η πρόταση της Επιτροπής που προανέφερα αποσκοπούσε στη θέσπιση από τις Συνθήκες τόσο της ενεργητικής όσο και της παθητικής νομιμοποιήσεως του Κοινοβουλίου. Εντούτοις, η απόρριψη της προτάσεως αυτής (η Ενιαία Πράξη υπογράφηκε τον Φεβρουάριο του 1986) δεν εμπόδισε το Δικαστήριο να αναγνωρίσει την παθητική νομιμοποίηση του Κοινοβουλίου — και, επομένως, το jus standi του ως καθού — με την απόφαση Les verts της 23ης Απριλίου 1986 [17].

Η επιταγή της κατάλληλης και ενιαίας έννομης προστασίας

6. Η περιγραφείσα ανωτέρω διαφορά μεταξύ της ερμηνείας της Συνθήκης με την οποία αποσκοπείται η διασφάλιση ενός κατάλληλου και ενιαίου συστήματος έννομης προστασίας και της ερμηνείας της ίδιας Συνθήκης, κατά τρόπο που να απειλείται η λεπτή πολιτική ισορροπία μεταξύ των κοινοτικών οργάνων, είναι πρωταρχικής, κατά τη γνώμη μου, σημασίας. Ενώ η πρώτη εμπίπτει στη αναπαλλοτρίωτη αποστολή του δικαστή, η δεύτερη ανήκει στον (συνταγματικό) νομοθέτη. Καθίσταται ως εκ τούτου κατανοητό, κατά μείζονα λόγο μετά τη μη αποδοχή της προεκτεθείσας πρωτοβουλίας της Επιτροπής, ότι με την απόφασή του « περί επιτροπών » το Δικαστήριο δεν υιοθέτησε τα επιχειρήματα σχετικά με την αναδιάρθρωση της θεσμικής ισορροπίας, ενώ με την απόφασή του Les Verts της 23ης Απριλίου 1986 το Δικαστήριο αναγνώρισε πράγματι την ορθότητα των επιχειρημάτων σχετικά με τη διασφάλιση μιας *έννομης προστασίας* που πρέπει να επιτυγχάνεται — όπως το ίδιο υπογράμμισε — μέσω ενός πλήρους συστήματος ενδίκων μέσων και διαδικασιών βάσει της Συνθήκης χάριν τρίτων οι οποίοι θεωρούν ότι θίγονται από μία εξαναγκαστικού χαρακτήρα πράξη του Κοινοβουλίου [18]. Το Δικαστήριο δέχθηκε αυτού του είδους τα επιχειρήματα με τη σκέψη ότι

« η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα συνιστά κοινότητα δικαίου υπό την έννοια ότι

15 — Βλέπε τη δήλωση του επιτρόπου Ripa di Meana ενώπιον του Κοινοβουλίου στις 9 Οκτωβρίου 1986. Η πρόταση της Επιτροπής δημοσιεύτηκε στο Δελτίο του Κοινοβουλίου, ΕΕ 100.805/Add. 2 της 10.10.1985, σ. 25.

16 — Σύμφωνα με τη δήλωση που ο πρόεδρος της Επιτροπής J. Delors έκανε μεταγενέστερα ενώπιον του Κοινοβουλίου, δεν κατέστη δυνατό να επιτευχθεί *ομοφωνία* στο Συμβούλιο επί του σημείου αυτού, αλλά ορισμένες εθνικές αντιπροσωπίες παρατήρησαν κατά τη διάρκεια της διασκέψεως των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, κατά την οποία συζητήθηκε η πρόταση αυτή « que les institutions communautaires étaient sous l'emprise d'une constitution évolutive et qu' un jour la jurisprudence donnerait de facto ce droit au Parlement » (« ότι τα κοινοτικά όργανα βρίσκονταν υπό την αποφασιστική επιρροή μιας υπό εξέλιξη συνταγματικής διαρθρώσεως και ότι κάποια μέρα η νομολογία θα παρείχε de facto το δικαίωμα αυτό στο Κοινοβούλιο »). Βλέπε τα πρακτικά της συνεδριάσεως της 26ης Οκτωβρίου 1988 (προσωρινή έκδοση), σσ. 194 έως 197.

17 — Weiler, J: « Pride and Prejudice — Parlement/Conseil » *Eur. L. Rev.*, 1989, σσ. 334 και 345.

18 — Βλέπε σκέψεις 23 και 24 της αποφάσεως Les Verts που έχει ήδη αναφερθεί στην υποσημείωση 8 και, κυρίως, την ερμηνεία που δόθηκε εν προκειμένω με την απόφαση « περί επιτροπών », σκέψη 20.

ούτε τα κράτη μέλη της ούτε τα θεσμικά της όργανα διαφεύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών τους προς το βασικό καταστατικό χάρτη που αποτελεί η Συνθήκη » [19].

Στην αλληλουχία αυτή, καθώς και στο πλαίσιο των σημερινών μου προτάσεων, με την έκφραση *έννομη προστασία* εννοώ τη δυνατότητα που παρέχεται σε κάθε φορέα δικαιώματος αρμοδιότητας ή προνομίας [20] να απευθύνεται εξ ιδίας πρωτοβουλίας, δηλαδή κατά τη δική του κρίση, στις δικαστικές αρχές προκειμένου να προβάλει αυτό το δικαίωμα, αρμοδιότητα ή προνομία.

Η διάκριση στην οποία προέβην ανωτέρω μεταξύ των δύο τύπων ερμηνείας, ανάλογα με τον « στόχο » τους, έχει μια σημαντική πρακτική συνέπεια. Αν η ερμηνεία με την οποία σκοπείται η (ανα)διάρθρωση της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ του Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου — έργο το οποίο, κατά τη γνώμη μου, *δεν* εμπίπτει στη δικαστική εξουσία — μπορεί να συνεπάγεται την αναγνώριση στο Κοινοβούλιο δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής τόσον πλήρους όσο και αυτό που διαθέτουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, δεν συμβαίνει το ίδιο και όσον αφορά την ερμηνεία με την οποία σκοπείται η διασφάλιση υπέρ του Κοινοβουλίου της αποτελεσματικής έννομης προστασίας. Για μια τέτοια προστασία δεν απαιτείται παρά περιορισμένης εκτάσεως δικαίωμα προσφυγής, δηλαδή δικαίωμα προσφυγής το οποίο να περιορίζεται στο μέτρο που είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων, αρμοδιοτήτων και προνομιών του Κοινοβουλίου, δηλαδή κατά το μέτρο που το Κοινοβούλιο έχει *ίδιον συμφέρον* προς άσκηση προσφυγής. Συναφώς, θα ήθελα να υπογραμμίσω — και θα επανέλθω στο σημείο αυτό αργότερα (βλέπε κατωτέρω ψηφία 12 και 14) — ότι στην απόφαση « περί επιτροπών » το Δικαστήριο αναγνώρισε επίσης την ανάγκη ένδικης προστασίας των προνομιών του Κοινοβουλίου, στην Επιτροπή όμως ανέθεσε τη μέριμνα να επικαλείται την έννομη αυτή προστασία, όσον αφορά τις προσφυγές που ασκούνται βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ (σκέψη 27 της απόφασης).

7. Δεδομένου ότι αντικείμενο της υπό κρίση υποθέσεως είναι η εξουσία του Κοινοβουλίου ως προς την άσκηση από το ίδιο και εξ' ιδίας πρωτοβουλίας προσφυγής ακυρώσεως για τη διασφάλιση της δικής του αρμοδιότητας (συνεργασίας) (και αποκλειστικά για τον σκοπό αυτό), εντός αυτών ακριβώς των ορίων θα εξετάσω αν ενδείκνυται να αμβλύνει το Δικαστήριο τον απόλυτο χαρακτήρα της θέσης που είχε υιοθετήσει στην απόφαση « περί επιτροπών ». Επομένως, αντικείμενο της εξετάσεώς μου θα είναι οι σκέψεις 25 έως και 27 και στη συνέχεια οι σκέψεις 8 έως 10 της αποφάσεως αυτής. Δεν πρόκειται να επανέλθω στις λοιπές σκέψεις της ιδίας αποφάσεως βάσει των οποίων το Δικαστήριο κατέληξε στην κρίση ότι δεν έπρεπε να αναγνωριστεί στο Κοινοβούλιο *απεριόριστη* δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως.

Η αναγνώριση στο Κοινοβούλιο της δυνατότητας να επιβάλλει δικαστικώς τον σεβασμό των αρμοδιοτήτων του μέσω της ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως

8. Όταν κάνω λόγο για την *ικανότητα* (του Κοινοβουλίου) να παρίσταται επί δικαστηρίου (« la qualité pour ester en justice ») διακρίνω την ικανότητα αυτή από την *ικανότητα* (του Κοινοβουλίου) να είναι διάδικος (« la capacité d' ester en justice »). Η δεύτερη έχει σχέση με τη δυνατότητά του να είναι ένα πρόσωπο φορέας δικαιωμάτων, πράγμα που συνδέεται γενικώς, όσον αφορά τον διάδικο, με την ύπαρξη (κατά τρόπο κατά το μάλλον ή ήττον σαφή) νομικής προσωπικότητας (βλέπε, ως προς το ζήτημα αυτό, κατωτέρω ψηφίο 17). Η πρώτη έχει σχέση με το ζήτημα αν ένας συγκεκριμένος κανόνας δικαίου, εν προκειμένω η Συνθήκη, παρέχει ρητώς ή σιωπηρώς την ικανότητα σε ένα πρόσωπο να παρίσταται επί

19 — Η προαναφερθείσα στη σημείωση 8 απόφαση Les Verts, σκέψη 23.

20 — Χρησιμοποιώ την ευρεία αυτή διατύπωση στο σημείο αυτό καθώς και στις σελίδες που ακολουθούν για να δείξω ότι δεν έχει σημασία περί ποιου είδους « δικαιωμάτων » υπό την ευρύτερη έννοια της λέξεως πρόκειται.

δικαστηρίου *είτε* ως προσφεύγων, *είτε* ως καθού[21].

Με την απόφαση Les Verts το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το άρθρο 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης παρέχει στο Κοινοβούλιο την ικανότητα να παρίσταται επί δικαστηρίου ως καθού — καίτοι το Κοινοβούλιο δεν αναφέρεται ρητώς στο εν λόγω άρθρο — και αυτό λόγω της ανάγκης για την παροχή της αναγκαίας έννομης προστασίας σε *τρίτους ιδιώτες* που θεωρούν ότι θίγονται από πράξη του Κοινοβουλίου η οποία παράγει έννομα ως προς αυτούς αποτελέσματα. Το πρόβλημα που αντιμετωπίζει σήμερα το Δικαστήριο είναι το αν μία τέτοια έννομη προστασία — και, ως εκ τούτου, η ικανότητα του παρίστασθαι επί δικαστηρίου του Κοινοβουλίου ως προσφεύγοντος — πρέπει να παρέχεται σε ένα *όργανο* το οποίο διατείνεται ότι θίγεται, όσον αφορά τις αρμοδιότητές του, από πράξη άλλου κοινοτικού οργάνου.

9. Θα ήθελα να επισημάνω ότι στο πλαίσιο ενός προβλήματος όπως αυτό που μόλις περιέγραψα, το βάρος τίθεται όχι στη σχέση μεταξύ της ενεργητικής και της παθητικής νομιμοποιήσεως του Κοινοβουλίου (δηλαδή στη σχέση μεταξύ του Κοινοβουλίου ως προσφεύγοντος και του Κοινοβουλίου ως καθού), πρόβλημα που εμπίπτει στο πεδίο της θεσμικής ισορροπίας και στο οποίο δεν θα ήθελα να αναφερθώ εδώ για τον λόγο που προανέφερα (βλέπε ανωτέρω ψηφία 5 και 6), αλλά αντιθέτως το βάρος τίθεται στο ζήτημα αν η ανάγκη της κατάλληλης έννομης προστασίας συνεπάγεται την αναγνώριση στο Κοινοβούλιο της ικανότητας του παρίστασθαι επί δικαστηρίου σε προσφυγές ακυρώσεως κατά πράξεων άλλων οργάνων. Με άλλα λόγια, σε περίπτωση που θα αναγνωρισθεί στο Κοινοβούλιο μια τέτοια ικανότητα του παρίστασθαι επί δικαστηρίου, αυτό *δεν γίνεται* επειδή θα πρέπει να αναγνωρίζεται στο Κοινοβούλιο η ενεργητική νομιμοποίηση, αφού με την απόφαση Les Verts κρίθηκε ότι νομιμοποιείται αυτό παθητικώς, ή ακόμη διότι επιβάλλεται η εξίσωσή του με το Συμβούλιο και την Επιτροπή, *αλλά διότι* έχει σημασία να αναγνωριστεί στο Κοινοβούλιο η ικανότητα να παρίσταται επί δικαστηρίου ως προσφεύγον, ώστε να μπορεί το ίδιο να προασπίζεται δικαστικώς, κατά τρόπο κατάλληλο, τις αρμοδιότητες και προνομίες του, όπως ακριβώς και άλλοι ιδιώτες ή όργανα[22].

Στην αλληλουχία αυτή, η ενδεδειγμένη *από απόψεως περιεχομένου* σύγκριση δεν είναι μεταξύ της ικανότητας του Κοινοβουλίου να παρίσταται επί δικαστηρίου ως προσφεύγον και της ικανότητάς του να παρίσταται ως καθού, αλλά η σύγκριση μεταξύ της ικανότητας του Κοινοβουλίου να παρίσταται επί δικαστηρίου ως προσφεύγον σε προσφυγές ακυρώσεως κατά πράξεων άλλων κοινοτικών οργάνων και της ικανότητας του παρίστασθαι επί δικαστηρίου ιδίως ιδιωτών ως προσφευγόντων κατά πράξεων κοινοτικών οργάνων, συμπεριλαμβανομένων και των πράξεων του Κοινοβουλίου. Με άλλα λόγια, η ενεργητική νομιμοποίηση του Κοινοβουλίου συγκρίνεται εδώ προς την ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών (ιδίως).

Ωστόσο, *από ερμηνευτικής απόψεως*, το ζήτημα της ικανότητας του Κοινοβουλίου να παρίσταται επί δικαστηρίου ως *προσφεύγον* θέτει στην υπόθεση που απασχολεί σήμερα το Δικαστήριο ένα πρόβλημα ερμηνείας όμοιο προς αυτό που είχε ανακύψει στην υπόθεση Les Verts, όπου επρόκειτο για την ικανότητα του Κοινοβουλίου να παρίσταται επί δικαστη-

21 — Όσον αφορά τη διαφορά μεταξύ *« capacité »* [ικανότητας να είναι διάδικος] και *« qualité »* [ικανότητας του παρίστασθαι επί δικαστηρίου] κατά τη Συνθήκη ΕΟΚ [καθώς και *« intérêt »* (έννομου συμφέροντος)] το οποίο εν προκειμένω συνίσταται στην προάσπιση ιδίων δικαιωμάτων: ανωτέρω ψηφίο 6], παραπέμπω στο παλαιό πλέον αλλά πάντοτε αξιόλογο άρθρο του C. Cambier, « Le droit de procédure: principe et élément régulateur de l'autorité des juges dans les Communautés européennes » που δημοσιεύθηκε στο: *De individuele rechtsbescherming in de Europese Gemeenschappen*, 1967, σ. 117, (πρβλ. J. Boulouis, « La qualité du Parlement européen pour agir an annulation », *Rev. M. Comm.* 1989, σ. 119.

22 — Βλέπε επίσης υπ' αυτήν την έννοια τις προτάσεις (παράγραφοι 32 και 33) του γενικού εισαγγελέα Darmon στην υπόθεση « περί επιτροπών ».

ρίου ως προσφεύγον. Πράγματι, όσον αφορά την ιδιότητα του προσφεύγοντος, το άρθρο 173, πρώτο εδάφιο, δεύτερη φράση, δεν κάνει καμιά ρητή αναφορά στο Κοινοβούλιο ούτε καν σε «άλλα όργανα» (εκτός του Συμβουλίου και της Επιτροπής), όπως, άλλωστε, ούτε το άρθρο 173, πρώτο εδάφιο, πρώτη φράση κάνει μία τέτοια αναφορά, όσον αφορά την ιδιότητα του καθού.

Επομένως, το κρίσιμο πρόβλημα που τίθεται με όλη του την οξύτητα στην υπό κρίση διαφορά είναι το εξής: πρέπει η έννομη προστασία την οποία είναι ανάγκη να έχει το Κοινοβούλιο για τη δικαστική προάσπιση των δικαιωμάτων, αρμοδιοτήτων ή προνομιών του να είναι μικρότερη εκείνης που παρέχεται στους ιδιώτες (αφήνοντας κατά μέρος για την ώρα το ζήτημα, που θα εξεταστεί κατωτέρω στο ψηφίο 17, αν η επίδικη πράξη πρέπει να αφορά τον προσφεύγοντα άμεσα και ατομικά);

Η ανάγκη να δοθεί στο άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ ερμηνεία η οποία να είναι σύμφωνη προς την αρχή της έννομης προστασίας

10. Ας μου επιτραπεί να παρατηρήσω ευθύς εξαρχής ότι δεν βλέπω για ποιο λόγο θα πρέπει να δοθεί στο ερώτημα αυτό απάντηση διαφορετική, ανάλογα με το αν πρόκειται για κοινοτικά όργανα ή για ιδιώτες.

Και αυτό όχι βεβαίως διότι έχουν τη δυνατότητα να είναι *φυσικά* πρόσωπα και βάσει ακριβώς της ιδιότητας αυτής μόνο αυτά μπορούν να επικαλούνται το άρθρο 6, παράγραφος 1, και το άρθρο 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που διασφαλίζουν υπέρ αυτών σε αστικές και ποινικές υποθέσεις το δικαίωμα να δικάζονται από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο ή σε περίπτωση παραβιάσεως των δικαιωμάτων ή ελευθεριών τους να τυγχάνουν πραγματικής εννόμου προστασίας[23]; Εξάλλου, από τη νομολογία του Δικαστηρίου έχει γίνει δεκτό ότι και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου μπορούν επίσης να επικαλούνται ανάλογα δικαιώματα ή ελευθερίες σε συνάρτηση με την ιδιαίτερη κατάστασή τους βάσει της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ή, εφόσον κάτι τέτοιο δεν είναι δυνατό, βάσει των γενικών αρχών του δικαίου[24]. Προφανώς δεν αμφισβητείται ότι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δεν εφαρμόζεται επί των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, χωρίς όμως να μπορεί από αυτήν τη μη δυνατότητα εφαρμογής να συναχθεί a contrario ότι τα εν λόγω νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου δεν μπορούν επίσης να προσφεύγουν στα δικαστήρια, επικαλούμενα μια γενική αρχή του δικαίου που διασφαλίζει την προσφυγή στη δικαιοσύνη (βλέπε κατωτέρω ψηφίο 12), *όταν*, όπως ακριβώς συμβαίνει στην περίπτωση της Κοινότητας (βλέπε ανωτέρω ψηφίο 3), η θεσμική διάρθρωση της οικείας εννόμου τάξεως δεν αντιτίθεται, καταρχήν, στο να μπορούν τα νομικά αυτά πρόσωπα δημοσίου δικαίου να επιτυγχάνουν, μέσω της δικαστικής οδού, το σεβασμό των δικαιωμάτων, αρμοδιοτήτων ή προνομιών που τους απονέμουν οι νόμοι ή οι Συνθήκες.

11. Μετά την απόφαση Les Verts δεν είναι πλέον δυνατό να αντιτάσσεται στο Κοινοβούλιο επιχείρημα αντλούμενο από το γράμμα των σχετικών διατάξεων. Όπως έχω ήδη επισημάνει, το άρθρο 173, πρώτο εδάφιο, δεν αναφέρεται ούτε στο Κοινοβούλιο ούτε σε κάποια γενική κατηγορία στην οποία θα μπορούσε να περιλαμβάνεται και το Κοινοβούλιο, είτε πρόκειται για την κατηγορία των οργάνων που υπόκεινται στον έλεγχο του Δικαστηρίου είτε πρόκειται για την κατηγορία αυτών που διαθέτουν δικαίωμα προσφυγής. Όσον αφορά τα όργανα που υπόκεινται στον έλεγχο του Δικαστηρίου, το τελευταίο θεώρησε ότι η σιγή του άρθρου 173, δεν αποτελεί λόγο ώστε να

23 — Βλέπε π.χ. την απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στις 15 Οκτωβρίου 1987, Heylens, σκέψη 14 (222/86, Συλλογή 1987, σ. 4097).

24 — Βλέπε π.χ. τις πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου της 21ης Σεπτεμβρίου 1989 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 46/87 και 227/88, Hoechst, Συλλογή 1989, σ. 2859, σκέψεις 17 επ., της 17ης Οκτωβρίου 1989 στην υπόθεση 85/87, Dow Benelux, Συλλογή 1989, σ. 3137 σκέψεις 28 επ., και της 18ης Οκτωβρίου 1989 στην υπόθεση 374/87, Orkem, Συλλογή 1989, σ. 3283, σκέψεις 30 επ.

μην υπόκεινται και οι πράξεις του Κοινοβουλίου σε δικαστικό έλεγχο, ώστε να πληρούται η επιταγή της έννομης προστασίας των θιγόμενων τρίτων [25]. Με άλλα λόγια, δεδομένου ότι η σχετική διάταξη είναι εν προκειμένω βουβή, το Δικαστήριο την ερμήνευσε σύμφωνα με την επιταγή της όσο το δυνατόν καταλληλότερης έννομης προστασίας. Δεν πρέπει αυτός ο τρόπος ερμηνείας να εφαρμοστεί και για την πλήρωση ανάλογου κενού στις σχετικές διατάξεις, όταν πρόκειται για την παροχή σε κοινοτικά όργανα έννομης προστασίας ίσης προς αυτήν της οποίας απολαύουν οι ιδιώτες, εφόσον πρόκειται για την προάσπιση ιδίων δικαιωμάτων, αρμοδιοτήτων και προνομιών; Δεν πρέπει, εξάλλου, να παραράται ότι η συγκεκριμένη ένωση, περί της οποίας επρόκειτο στην απόφαση Les Verts, ήταν πολιτικό κόμμα, δηλαδή ένωση που από τη φύση εμπίπτει στο δημόσιο δίκαιο και ότι ούτε, εξάλλου, τα διακυβευόμενα στην υπόθεση εκείνη δικαιώματα αποτελούσαν απλώς « προσωπογαγή δικαιώματα » αλλά δικαιώματα για εκλογικές πιστώσεις.

12. Εντούτοις, πολύ περισσότερο από τις προηγούμενες σκέψεις, πειστικό για μένα στοιχείο παραμένει το επιχείρημα ότι σε μια κοινότητα δικαίου οποιοσδήποτε έχει την ικανότητα ασκήσεως δικαιωμάτων πρέπει και να μπορεί ο *ίδιος*, και κατά την κρίση του, να τα επικαλείται *ενώπιον των δικαστηρίων*. Νομίζω ότι αυτό αποτελεί γενική αρχή δικαίου, δηλαδή τη διατύπωση του θεμελιώδους δικαιώματος της έννομης προστασίας (όπως το ορίζω ανωτέρω στο ψηφίο 6) το οποίο, όπως προανέφερα, ισχύει και για τα όργανα και τους φορείς δημοσίου δικαίου, *όταν* το θεσμικό πλαίσιο, όπως ακριβώς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προβλέπει τη δυνατότητα να υποβάλλονται στην κρίση των δικαστηρίων οι μεταξύ των οργάνων συγκρούσεις αρμοδιοτήτων.

Είμαι εν επιγνώσει του γεγονότος ότι με τον ισχυρισμό αυτό έρχομαι (επί ενός περιορισμένης εκτάσεως -- βλέπε κατωτέρω ψηφίο 14 — αλλά κεφαλαιώδους σημασίας σημείου) σε αντίθεση με αυτά που δέχτηκε το Δικαστήριο στην απόφασή του « περί επιτροπών » και αυτός είναι ακριβώς ο λόγος για τον οποίο ζητώ από το Δικαστήριο να επανεξετάσει τη θέση του επί του περιορισμένου αυτού σημείου. Πράγματι, το Δικαστήριο τόνισε ότι το Κοινοβούλιο δεν στερείται παντελώς προστασίας, όταν πρόκειται για τον σεβασμό των δικαιωμάτων, αρμοδιοτήτων ή προνομιών του. Έτσι, η Επιτροπή υποχρεούται, σύμφωνα με το άρθρο 155 της Συνθήκης ΕΟΚ, να μεριμνά ώστε να τυγχάνουν σεβασμού οι προνομίες του Κοινοβουλίου και οφείλει, στην ανάγκη, να ασκεί η ίδια προσφυγή ακυρώσεως. Εξάλλου, εκτός από τα κράτη μέλη, και οι ιδιώτες μπορούν να ασκούν προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου ή να προκαλούν την υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων. Δεν πρόκειται να ασχοληθώ εδώ με τα « τεχνικής φύσεως » μειονεκτήματα που συνεπάγεται η θεώρηση αυτή [26], αλλά θέλω απλώς να επισημάνω ότι η κατ' αυτόν τον τρόπο παρεχόμενη έννομη προστασία είναι περιορισμένη και ελλιπής, διότι αφήνει στην Επιτροπή, τα κράτη μέλη ή τους ιδιώτες την πρωτοβουλία για την προστασία των δικαιωμάτων και προνομιών του Κοινοβουλίου, πράγμα που σημαίνει με άλλα λόγια ότι η αντίληψη αυτή θέτει το Κοινοβούλιο « υπό κηδεμονία » όταν αυτό επιδιώκει δικαστικώς τον σεβασμό των δικαιωμάτων του. Πιστεύω ότι μια τέτοια κατάσταση, θεωρούμενη υπό το πρίσμα *μιας κατάλληλης έννομης προστασίας*, πόρρω απέχει από του να είναι ικανοποιητική.

13. Ορθώς οι εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, προς στήριξη της απόψεώς τους ότι το ίδιο το Κοινοβούλιο έχει το

25 — Βλέπε την ανωτέρω υποσημείωση 18.

26 — Βλέπε επί του θέματος αυτού το σχόλιο (σ. 387) του Thill που ήδη προανέφερα στην υποσημείωση 14. Ελλείψει καλυτέρας λύσεως, ο Thill μνημονεύει τη δυνατότητα που έχει το Κοινοβούλιο να υποχρεώσει την Επιτροπή, μέσω ασκήσεως κατ' αυτής προσφυγής κατά παραλείψεως, να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως (σε περίπτωση που δεν θα είχε κάνει κάτι τέτοιο εξ' ιδίας πρωτοβουλίας) ώστε να διασφαλιστούν τα δικαιώματα και οι προνομίες του Κοινοβουλίου. Το γεγονός ότι παρίσταται ανάγκη για μία τόσο βεβιασμένη και καταδικαστέα από την άποψη της *οικονομίας της διαδικασίας* κατασκευή, καταδεικνύει, ήδη επαρκώς, την ανάγκη να επιτραπεί στο Κοινοβούλιο να ασκεί το ίδιο προσφυγή ακυρώσεως.

δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως, επανέλαβαν μετ' επιτάσεως κατά την προφορική διαδικασία ότι, όταν ελλείψει πολιτικής συμφωνίας δεν καθίσταται δυνατή η εξεύρεση λύσεως, οι νομικής φύσεως συγκρούσεις αρμοδιοτήτων πρέπει να μπορούν να υπόκεινται τελικώς στη δικαστική κρίση. Στο πλαίσιο μιας κοινότητας όπως η Ευρωπαϊκή Κοινότητα όπου υφίσταται (ακόμη περισσότερο μετά την Ενιαία Πράξη) μια λεπτή ισορροπία μεταξύ, αφενός, των αρμοδιοτήτων, των κοινοτικών οργάνων μεταξύ τους και, αφετέρου, των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών, πράγμα που προκαλεί και θα εξακολουθήσει να προκαλεί περίπλοκες συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, οι δικαστικές αρχές είναι ακριβώς αυτές στις οποίες πρέπει να ανατίθεται η μέριμνα της τελικής επιλύσεως τέτοιων συγκρούσεων. Άρνηση, έστω και μερική, αυτού του έργου εκ μέρους του Δικαστηρίου θα ισοδυναμούσε με άρνηση της φύσεως του ρόλου του ως έσχατου φύλακα του δικαίου, διότι στο Δικαστήριο και όχι στην Επιτροπή έχουν αναθέσει οι Συνθήκες το έργο αυτό (βλέπε τις διατάξεις του άρθρου 164 σε συνδυασμό με του άρθρου 155, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ).

Ο εκπρόσωπος της Επιτροπής παρατήρησε, εξίσου εύστοχα, ότι κάθε απόφαση που δεν θα καθιέρωνε το δικαίωμα του Κοινοβουλίου να ασκεί προσφυγή ακυρώσεως για την προάσπιση των ιδίων του δικαιωμάτων, αρμοδιοτήτων και προνομιών θα έθιγε κατ' ανάγκην την αυτοτελή εκτίμηση της Επιτροπής ως προς τη σκοπιμότητα του να κινήσει ή όχι μια διαδικασία. Εξάλλου, η Επιτροπή θα βρισκόταν αντιμέτωπη με μια σύγκρουση συμφερόντων κάθε φορά που δεν θα ήταν σύμφωνη με το Κοινοβούλιο, όπως ακριβώς συμβαίνει και στην υπό κρίση περίπτωση, σχετικά με τη λύση που θα έπρεπε να δοθεί σε μια σύγκρουση αρμοδιοτήτων: θα πρέπει τότε η Επιτροπή, για την προάσπιση των προνομιών του Κοινοβουλίου, να ασκήσει κατά του Συμβουλίου (ή ακόμη και κατά του ιδίου της του εαυτού) προσφυγή ακυρώσεως, στρεφόμενη κατά μίας λύσεως που η ίδια έκρινε ορθή και σχετικά με την οποία είχε, ίσως, λάβει τη σχετική πρωτοβουλία; Νομίζω ότι μία τέτοια κατάσταση δεν είναι σύμφωνη προς την ορθή απονομή της δικαιοσύνης, όπου θα πρέπει να προλαμβάνονται οι συγκρούσεις συμφερόντων.

14. Όπως έχω ήδη παρατηρήσει (βλέπε ανωτέρω ψηφίο 6, στο τέλος), με την απόφασή του «περί επιτροπών» το Δικαστήριο δεν αρνήθηκε ότι οι προνομίες του Κοινοβουλίου πρέπει να μπορούν να διασφαλίζονται δικαστικώς. Εν προκειμένω, αυτό που προτείνω τώρα δεν είναι ασυμβίβαστο με την προγενέστερη απόφαση του Δικαστηρίου. Ωστόσο, για τους λόγους που προανέφερα, το να εξαρτάται από άλλους, όπως υποδείχθηκε με την απόφαση εκείνη, η πρωτοβουλία της θέσεως σε λειτουργία της έννομης προστασίας μέσω προσφυγής ακυρώσεως (δηλαδή της πλέον αποτελεσματικής μορφής έννομης προστασίας), δεν νομίζω ότι αποτελεί ορθή λύση, διότι θα εξανάγκαζε το Κοινοβούλιο να αναζητεί τεχνάσματα που να καθιστούν δυνατή την υποβολή μιας συγκρούσεως στη δικαστική κρίση με άλλα μέσα. Εξάλλου, τα τεχνάσματα αυτά θα καθιστούσαν αναγκαία είτε ευρεία ερμηνεία (όπως συμβαίνει όσον αφορά την προσφυγή κατά παραλείψεως: βλέπε ανωτέρω ψηφίο 5), είτε απευκταίες καταστρατηγήσεις διαδικασίας (βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 26). Έχω τη γνώμη ότι, από απόψεως κατάλληλης έννομης προστασίας και ορθής απονομής της δικαιοσύνης, η απευθείας προσέγγιση, η οποία συνίσταται στην αναγνώριση στο Κοινοβούλιο περιορισμένου δικαιώματος προσφυγής βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ που του επιτρέπει τη διασφάλιση των ιδίων του δικαιωμάτων, αρμοδιοτήτων και προνομιών, αποτελεί αναμφίβολα την πλέον ενδεδειγμένη λύση. Αυτή είναι άλλωστε και η μόνη λύση η οποία μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την πλήρη αποκατάσταση των πραγμάτων σε περίπτωση μη τηρήσεως ουσιώδους τύπου.

15. Όλες οι προεκτεθείσες σκέψεις με οδηγούν στο συμπέρασμα ότι πρέπει να αναγνωριστεί στο Κοινοβούλιο δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως ενώπιον του Δικαστηρίου βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ (ή του άρθρου 146 της Συνθήκης Ευρατόμ) κάθε φορά που πρόκειται για την προστασία

των ιδίων του δικαιωμάτων, αρμοδιοτήτων ή προνομιών (έκφραση επί της οποίας θα επανέλθω κατωτέρω στο ψηφίο 19).

Η νομική διαμόρφωση της ικανότητας του παρίστασθαι επί δικαστηρίου του Κοινοβουλίου ως προσφεύγοντος

16. Το ερώτημα στο οποίο πρέπει να δοθεί τώρα απάντηση είναι το αν το πρώτο εδάφιο του άρθρου 173 είναι αυτό που παρέχει στο Κοινοβούλιο την ανωτέρω ικανότητα ως προσφεύγον προς προάσπιση των ιδίων του δικαιωμάτων, αρμοδιοτήτων ή προνομιών, ή αν η ικανότητα αυτή, υπέρ της οποίας τάχθηκα προηγουμένως του παρέχεται από το δεύτερο εδάφιο του ίδιου άρθρου.

Το γεγονός ότι στο πρώτο εδάφιο γίνεται λόγος για το δικαίωμα προσφυγής οργάνων δημοσίου δικαίου (τα κράτη μέλη και τα όργανα της Κοινότητας) συνηγορεί υπέρ του πρώτου εδαφίου, ενώ το γεγονός ότι το δεύτερο εδάφιο θεσπίζει ένα περιορισμένο δικαίωμα προσφυγής συνδεόμενο με ίδιο συμφέρον συνηγορεί υπέρ του εδαφίου αυτού. Ας μου επιτραπεί ευθύς εξαρχής να πω ότι η προτίμησή μου στρέφεται προς το πρώτο εδάφιο του άρθρου 173. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι το Κοινοβούλιο αποτελεί μέρος της κατηγορίας των οργάνων δημοσίου δικαίου τα οποία, ακόμη και όταν ενεργούν για την προάσπιση ιδίου συμφέροντος, το κάνουν ενόψει συγκεκριμένης όψεως του κοινού συμφέροντος. Θα ήθελα, ωστόσο, να παρατηρήσω, πρώτον, ότι ενόψει της εξελίξεως της νομολογίας του Δικαστηρίου το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 173 είναι επίσης ελάχιστα κατάλληλο για τη διαμόρφωση του jus standi του Κοινοβουλίου. Αυτό θα μου επιτρέψει να εντοπίσω καλύτερα τη μορφή του jus standi στο πρώτο εδάφιο του άρθρου 173.

17. Το γεγονός ότι το άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, περιορίζει το δικαίωμα προσφυγής στα νομικά (και φυσικά) πρόσωπα και ότι μόνο αυτά έχουν την ικανότητα να είναι διάδικοι — η οποία πρέπει να διακρίνεται από την ικανότητα του παρίστασθαι επί δικαστηρίου (βλέπε ανωτέρω ψηφίο 8) — δεν νομίζω ότι αποτελεί πραγματικό εμπόδιο. Δεν διαπιστώνεται πράγματι σε πολλά νομικά συστήματα μια γενική τάση να νοείται το νομικό πρόσωπο κατά τρόπο λειτουργικό και να ανατίθεται στα δικαστήρια η μέριμνα του καθορισμού αν ένας οργανισμός ή φορέας έχει νομική προσωπικότητα (σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό) στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης εννόμου σχέσεως, δεδομένου ότι τα δικαστήρια οφείλουν να βασίζουν την εκτίμησή τους στον τρόπο με τον οποίο διαθρώνεται από το θετό δίκαιο το νομικό πλαίσιο αυτού του οργανισμού ή φορέα;

Η τάση αυτή είναι καταφανής και στη νομολογία του Δικαστηρίου. Με την απόφασή του Union syndicale της 8ης Οκτωβρίου 1974 [27], το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ότι ένα συνδικαλιστικό όργανο υπαλλήλων δεν μπορεί να στερηθεί του δικαιώματος να είναι διάδικος, εφόσον η εσωτερική του διάρθρωση του παρέχει την αυτονομία που είναι αναγκαία προκειμένου να ενεργεί ως υπεύθυνη οντότητα στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων και εφόσον τα κοινοτικά όργανα το έχουν αναγνωρίσει ως συνομιλητή τους στο πλαίσιο διαπραγματεύσεων επί προβλημάτων που αφορούν συλλογικά συμφέροντα του προσωπικού. Με την απόφασή του Groupement des agences de voyages της 28ης Οκτωβρίου 1982 [28], το Δικαστήριο, στηριζόμενο σε ανάλογες σκέψεις, αναγνώρισε δικαίωμα προσφυγής βάσει του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, σε μια περιστασιακή ένωση στερούμενη κατά το εθνικό της δίκαιο νομικής προσωπικότητας. Με την απόφαση δε Fediol I του 1983 [29], το Δικαστήριο αναγνώρισε σε μια επαγγελματική ένωση στερούμενη νομικής προσωπικότητας την ικανό-

27 — Απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 1974, Union Syndicale κατά Συμβουλίου (175/73, Jurispr. 1974, σ. 917).

28 — Απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1982 (135/81, Συλλογή 1982, σ. 3799).

29 — Απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1983 (191/82, Συλλογή 1983, σ. 2913).

τητα να είναι διάδικος για τον λόγο ότι στον προσβαλλόμενο κανονισμό της είχε επιφυλαχθεί μια σαφώς καθορισμένη νομική κατάσταση [30].

Το άρθρο 210 της Συνθήκης ΕΟΚ, με το οποίο αναγνωρίζεται στην Κοινότητα νομική προσωπικότητα, δεν αντιτίθεται σ' αυτόν τον τρόπο θεωρήσεως των πραγμάτων: το εν λόγω άρθρο αναγνωρίζει νομική προσωπικότητα στην Κοινότητα στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης κατηγορίας εννόμων σχέσεων, δηλαδή εντός της διεθνούς εννόμου τάξεως. Ωστόσο, η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει την αναγνώριση, στο πλαίσιο της εσωτερικής κοινοτικής τάξεως, της δυνατότητας ασκήσεως προσφυγής σ' ένα κοινοτικό όργανο ή φορέα στο οποίο ουσιαστικοί, τυπικοί ή θεσμικοί κανόνες δικαίου αναγνωρίζουν μια συγκεκριμένη νομική κατάσταση.

18. Η οριζόμενη με το άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, προϋπόθεση ότι η βαλλόμενη απόφαση ή πράξη πρέπει να αφορά τον προσφεύγοντα άμεσα και ατομικά, αποτελεί σοβαρότερο εμπόδιο για τη χρησιμοποίηση του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο, αν και ως προς αυτό ακριβώς το σημείο έχει σημειωθεί μία αισθητή μεταβολή στη νομολογία του Δικαστηρίου. Σύμφωνα με την εν λόγω νομολογία εθεωρείτο παραδοσιακώς ότι μια απευθυνόμενη σε άλλο πρόσωπο απόφαση δεν μπορεί να αφορά ατομικώς τρίτους παρά μόνο αν η απόφαση αυτή τους βλάπτει λόγω ορισμένων ιδιοτήτων που προσιδιάζουν σε αυτούς ή λόγω μιας πραγματικής καταστάσεως που τους χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και για τον λόγο αυτό τους εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο προς τον αποδέκτη [31]. Ωστόσο, το Δικαστήριο διευκρίνισε στη συνέχεια, στο πλαίσιο μερικών υποθέσεων σχετικά με επιδοτήσεις και πρακτικές ντάμπινγκ, προβλήματα ανταγωνισμού και ζητήματα ενισχύσεων από τις δημόσιες αρχές, ότι η ανάγκη ακριβώς έννομης προστασίας είναι αυτή που παρέχει το θεμελιώδες κριτήριο που επιτρέπει να καθορίζεται ποιος έχει το δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως: πράγματι, πρόκειται για πρόσωπα που συμμετείχαν στη διαδικασία που προηγείται της εγκρίσεως της βαλλόμενης πράξεως. Έτσι, με την απόφαση Timex το Δικαστήριο έκρινε ότι, καίτοι είναι αληθές ότι τα μέτρα αυτά « έχουν πράγματι από τη φύση τους και το πεδίο εφαρμογής τους κανονιστικό χαρακτήρα » καθόσον εφαρμόζονται στο σύνολο των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών, δεν αποκλείεται εντούτοις « οι διατάξεις τους να αφορούν ... άμεσα και ατομικά » την εταιρία που ήταν προσφεύγουσα στην υπόθεση αυτή, αυτό δε ενόψει της θέσεως που είχε η προσφεύγουσα στο πλαίσιο της διαδικασίας καταρτίσεως του κανονισμού [32]. Με την απόφασή του Cofaz [33] που εξέδωσε μεταγενέστερα, στο πλαίσιο υποθέσεως που είχε σχέση τη φορά αυτή με μέτρα ενισχύσεως από δημόσιες αρχές, το Δικαστήριο διευκρίνισε την άποψή του ως εξής:

« Στις περιπτώσεις όπου κάποιος κανονισμός παρέχει στις καταγγέλουσες επιχειρήσεις διαδικαστικές εγγυήσεις δυνάμει των οποίων νομιμοποιούνται να ζητήσουν από την Επιτροπή να διαπιστώσει παράβαση των κοινοτικών κανόνων, οι επιχειρήσεις αυτές μπορούν να προσφύγουν δικαστικώς προς προστασία των έννομων συμφερόντων τους » (σκέψη 23).

Νομίζω ότι, ενόψει της νομολογίας αυτής, δεν μπορεί να αποκλεισθεί ότι το δικαίωμα προσφυγής του Κοινοβουλίου μπορεί επίσης να στηρίζεται στο άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο. Πράγματι, όπως τόνισα προηγουμένως, αυτό το (περιορισμένο) δικαίωμα προσφυγής βασίζεται επίσης στην ανάγκη έννομης προστασίας

30 — Για πλέον λεπτομερείς αναφορές στη νομολογία, βλέπε το προαναφερθέν στην ανωτέρω υποσημείωση 14 άρθρο του Thill, σσ. 371 και 372.

31 — Βλέπε π.χ. την απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, Plaumann (25/62, Jurispr. 1963, σσ. 205 και 232), καθώς και την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1983, Spijker, σκέψη 8 (231/82, Συλλογή 1983, σ. 2559).

32 — Απόφαση της 20ής Μαρτίου 1985, σκέψεις 12 και 16 (264/82, Συλλογή 1985, σ. 849). Σύντομος αλλά ακριβής σχολιασμός της νομολογίας αυτής ανευρίσκεται στο έργο των R. Lauwaars και C. Timmermans, *Europees Gemeenschapsrecht in kort bestek*, 1989, σσ. 115 και 118.

33 — Απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1986, Cofaz κατά Επιτροπής (169/84, Συλλογή 1986, σ. 391).

για τη διασφάλιση ιδίων δικαιωμάτων ή αρμοδιοτήτων. Και περί αυτού ακριβώς πρόκειται στην υπό κρίση υπόθεση, εφόσον το Κοινοβούλιο επικαλείται το δικαίωμα συνεργασίας που του παρέχει το άρθρο 100 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Όταν με την ευκαιρία αυτή το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι δεν συμμετείχε επαρκώς στην κατάρτιση ενός κανονισμού (δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο διεκδικεί εν προκειμένω αρμοδιότητα συνεργασίας και όχι συμβουλευτική αρμοδιότητα), πρέπει να έχει τη δυνατότητα να ασκήσει προσφυγή για την προστασία των « εννόμων συμφερόντων » του, για να επαναλάβω τη χρησιμοποιηθείσα στην απόφαση Cofaz διατύπωση, όπως ακριβώς και οι εμπλακείσες στις προαναφερθείσες υποθέσεις επιχειρήσεις έπρεπε να έχουν τέτοια δυνατότητα ώστε να τυγχάνουν των « διαδικαστικών εγγυήσεων που τους έχουν παρασχεθεί. Αυτό ισχύει επίσης και όταν η βαλλόμενη πράξη είναι κανονισμός ο οποίος, όπως γίνεται δεκτό στην απόφαση Timex, αποτελεί ταυτόχρονα απόφαση που αφορά τον προσφεύγοντα άμεσα και ατομικά, ενόψει της θέσεως που του επιφυλάσσεται στο πλαίσιο της διαδικασίας καταρτίσεως του κανονισμού.

Είναι αληθές ότι, στην προαναφερθείσα νομολογία, επρόκειτο για επιχειρήσεις που θεωρούσαν ότι τα υλικά τους συμφέροντα βλάπτονταν από το περιεχόμενο της αποφάσεως ή από την άρνηση της αρμόδιας αρχής να κινήσει μια διαδικασία. Νομίζω ότι στην περίπτωση ενός φορέα δημοσίου δικαίου η παράβαση ουσιώδους τύπου που τον αφορά είναι εξίσου σημαντική ή θεμελιώδης όσο και για μια επιχείρηση η προσβολή των περιουσιακής φύσεως συμφερόντων της.

19. Επομένως, φρονώ ότι το άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο 2, δεν είναι απρόσφορο για να καλυφθεί από αυτό το jus standi του Κοινοβουλίου, πλην όμως έχω την αίσθηση ότι το άρθρο 173, πρώτο εδάφιο, προσφέρεται περισσότερο προς τούτο, εφόσον πρόκειται για το δικαίωμα προσφυγής οργάνων δημοσίου δικαίου. Αν το Δικαστήριο συμμερίζεται την προτίμηση αυτή, αυτό συνεπάγεται ότι στη διάταξη αυτή πρέπει να συμπεριληφθεί και μια ειδική « κατηγορία » κοινοτικών οργάνων, ιδίως το Κοινοβούλιο, τα οποία δεν μπορούν να κάνουν χρήση του δικαιώματός τους προσφυγής παρά μόνο για την προάσπιση των ιδίων τους δικαιωμάτων, εξουσιών ή προνομιών. Δεν βλέπω ωστόσο για ποιο λόγο μια τέτοια « περιοριστική » ερμηνεία του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, θα έθετε περισσότερα προβλήματα από όσο η ευρεία « ερμηνεία » που το Δικαστήριο έδωσε στο άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, στο πλαίσιο της σχολιασθείσας στην προηγούμενη παράγραφο νομολογίας.

Σε περίπτωση που υιοθετηθεί η λύση αυτή, ο καθορισμός των περιπτώσεων κατά τις οποίες το Κοινοβούλιο μπορεί να θεωρείται ότι ενεργεί για την προάσπιση του δικού του πεδίου αρμοδιότητας θα θέσει, χωρίς καμία αμφιβολία, προβλήματα εφαρμογής, όπως συχνά συμβαίνει — έστω και αν, καθώς νομίζω, δεν πρόκειται να συμβεί κάτι τέτοιο στην υπό κρίση υπόθεση, εφόσον είναι σαφές ότι η προβαλλόμενη παράβαση θίγει ίδιο έννομο συμφέρον του Κοινοβουλίου. Πράγματι, αν το Δικαστήριο επρόκειτο να κάνει δεκτή κατ' ουσίαν την προσφυγή του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο θα ήταν υποχρεωμένο να κάνει χρήση της διαδικασίας διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο. Όμως δεν θα υφίσταται πάντοτε, το αντίθετο μάλιστα, ένα τέτοιο ίδιο συμφέρον για την ακύρωση μιας εκδοθείσας πράξεως. Θα μπορούσε, π.χ., να πρόκειται για μια περίπτωση κατά την οποία το Κοινοβούλιο θα ισχυριζόταν ότι ένας κανονισμός του Συμβουλίου δεν βρίσκει *κανένα* νόμιμο έρεισμα στη Συνθήκη[34]. Ομοίως, όπως έχω ήδη αναφέρει (ανωτέρω στο ψηφίο 2), το ίδιο συμφέρον του Κοινοβουλίου δεν φαινόταν κατά τρόπο σαφή να αποτελεί το πρωτεύον ζήτημα στην υπόθεση « περί επιτροπών » του Κοινοβουλίου.

34 — Ένα άλλο παράδειγμα υποθέσεως κατά την οποία δεν διακυβεύονταν οι αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου είναι η υπόθεση της (ήδη προαναφερθείσας στην υποσημείωση 5) *κοινής πολιτικής μεταφορών*, όπου το Κοινοβούλιο είχε ζητήσει από το Δικαστήριο (βάσει, είναι αλήθεια, του άρθρου 175 της Συνθήκης ΕΟΚ) να αναγνωρίσει ότι η παράλειψη του Συμβουλίου να θεσπίσει κοινή πολιτική μεταφορών ήταν ασυμβίβαστη προς τη Συνθήκη.

Συμπέρασμα

20. Βάσει των προεκτεθέντων στοιχείων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η υπό κρίση προσφυγή του Κοινοβουλίου, που ασκήθηκε βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ και/ή του άρθρου 146 της Συνθήκης Ευρατόμ, πρέπει να κηρυχθεί παραδεκτή δυνάμει του πρώτου εδαφίου (επικουρικώς του δευτέρου εδαφίου) των εν λόγω διατάξεων. Το Δικαστήριο πρέπει να επιφυλαχθεί ως προς τα δικαστικά έξοδα.