

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ANTONIO LA PERGOLA
της 26ης Μαρτίου 1996 *

1. Με διάταξη της 23ης Αυγούστου 1994, το Arrondissementrechtbank te Amsterdam υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία της αποφάσεως 3/80 που εξέδωσε στις 19 Σεπτεμβρίου 1980 το Συμβούλιο Συνδέσεως, το συσταθέν με τη Συμφωνία Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας ¹.

2 α) Αν η απόφαση 3/80 δεν ισχύει (ακόμη) εντός της Κοινότητας, είναι δυνατόν να έχει μολοντούτο έννομες συνέπειες, υπό ορισμένες περιστάσεις, στον βαθμό που οι διατάξεις της επιδέχονται απευθείας εφαρμογή;

«1) Ισχύει στην Κοινότητα η απόφαση 3/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, περί εφαρμογής των καθεστώτων κοινωνικής ασφαλίσεως των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στους Τούρκους εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους, χωρίς να έχει θεσπιστεί πράξη εφαρμογής, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, της συμφωνίας περί των μέτρων που πρέπει να ληφθούν και περί των διαδικασιών που πρέπει να τηρηθούν για την εφαρμογή της Συμφωνίας Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας;

2 β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, είναι τα άρθρα 12 και 13 της αποφάσεως 3/80 αρκούντως σαφή και ακριβή ώστε να εφαρμόζονται απευθείας χωρίς να χρειάζονται μέτρα εκτελέσεως, κατά την έννοια του άρθρου 32 της αποφάσεως 3/80;

3 α) Εφόσον το άρθρο 13 της αποφάσεως 3/80 μπορεί να τύχει εφαρμογής σε καταστάσεις όπως οι υπό κρίση, πρέπει να εφαρμοστούν εν προκειμένω τα άρθρα του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 τα οποία αναφέρει το εν λόγω άρθρο, όπως αυτά ίσχυαν κατά την ημερομηνία που το Συμβούλιο Συνδέσεως εξέδωσε την απόφαση, ήτοι στις 19 Σεπτεμβρίου 1980, ή πρέπει να ληφθούν υπόψη και οι

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — συμφωνία συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, υπογραφέα στην Άγκυρα στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 και επικυρωθείσα εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48).

μεταγενέστερες τροποποιήσεις των οικειών άρθρων του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71;

- 3 β) Εξακολουθεί να έχει σημασία συναφώς το ζήτημα αν οι μετά τις 19 Σεπτεμβρίου 1980 τροποποιήσεις είχαν ως συνέπεια τα τμήματα των οικειών διατάξεων να αποτελούν αντικείμενο λεπτομερών κανόνων που περιλαμβάνονται σε άλλα άρθρα ή παραρτήματα του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71;»

2. Κατωτέρω εκτίθεται συνοπτικώς η υπόθεση που προκάλεσε την υποβολή των ερωτημάτων στο Δικαστήριο.

Το αιτούν δικαστήριο επελήφθη τεσσάρων διαφορών. Οι τρεις πρώτες διαφορές αφορούν προσφυγές των Tafian-Mei, Altun-Baser και Andal Bugdayci, Τουρκίδων υπηκόων, κατά του Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank· η τέταρτη αφορά προσφυγή του Akol, επίσης Τούρκου υπηκόου, κατά του Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging. Οι προσφεύγουσες των τριών πρώτων υποθέσεων βρίσκονται στην ίδια πραγματική κατάσταση: είναι χήρες Τούρκων υπηκόων που είχαν εργαστεί ως μισθωτοί σε διάφορα κράτη μέλη της Κοινότητας, μεταξύ των οποίων και οι Κάτω Χώρες. Εκάστη των προσφευγουσών, μετά τον θάνατο του συζύγου της, υπέβαλε αίτηση για τη χορήγηση συντάξεως επιζούσης συζύγου. Οι αιτήσεις όμως αυτές απορρίφθηκαν από τις

αρμόδιες ολλανδικές αρχές με την αιτιολογία ότι το καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης της χώρας αυτής λαμβάνει ως βάση τον κίνδυνο: ανεξαρτήτως της διάρκειας της περιόδου ασφάλισης, ο ασφαλισμένος ή τα πρόσωπα που έλκουν δικαιώματα από αυτόν δικαιούται παροχών μόνον εάν ο κίνδυνος επέρχεται κατά τον χρόνο που ο ενδιαφερόμενος υπάγεται στην ολλανδική νομοθεσία. Τούτο όμως δεν συμβαίνει εν προκειμένω, κατά το αιτούν δικαστήριο, δεδομένου ότι οι ενδιαφερόμενοι απεβίωσαν στην Τουρκία και, κατά συνέπεια, δεν καλύπτονταν από το ολλανδικό καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης κατά την ημερομηνία του θανάτου τους.

Από ορισμένες απόψεις, η περίπτωση του Akol είναι ανάλογη με τις προηγούμενες. Ο Akol, Τούρκος υπήκοος, εργάστηκε σε διάφορα κράτη μέλη της Κοινότητας, μεταξύ των οποίων και οι Κάτω Χώρες, και οι αρμόδιοι φορείς της χώρας αυτής απέρριψαν την αίτησή του για τη χορήγηση συντάξεως αναπηρίας. Και στην περίπτωση αυτή, η αίτηση απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι η ανικανότητα προς εργασία επήλθε σε χρόνο κατά τον οποίο ο ενδιαφερόμενος δεν εργαζόταν πλέον στις Κάτω Χώρες και, κατά συνέπεια, δεν υπαγόταν στην ολλανδική νομοθεσία.

3. Δεδομένου ότι οι επίδικες παροχές δεν μπορούν να χορηγηθούν βάσει της ολλανδικής νομοθεσίας, θα μπορούσε ενδεχομένως, κατά το αιτούν δικαστήριο, να δοθεί άλλη απάντηση, εάν μπορούσε να θεωρηθεί ότι έχει εφαρμογή εν προκειμένω η απόφαση

3/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, ιδίως δε τα άρθρα 12² και 13³ αυτής. Ως εκ τούτου, το Arrondissementsrechtbank te Amsterdam υπέβαλε στο Δικαστήριο τα προπαρατεθέντα προδικαστικά ερωτήματα.

Επί του πρώτου ερωτήματος

4. Με το πρώτο ερώτημα ερωτάται εάν η απόφαση 3/80 ισχύει, ως έχει, στην Κοινότητα ή αν είναι αναγκαία η εκ μέρους του Συμβουλίου έκδοση της κατάλληλης πράξεως εφαρμογής. Πράγματι, το άρθρο 2, παράγραφος 1, της συμφωνίας 64/737/ΕΟΚ, της 12ης Σεπτεμβρίου 1963, περί των μέτρων που πρέπει να ληφθούν και περί των διαδικασιών που πρέπει να τηρηθούν για την

εφαρμογή της Συμφωνίας Συνδέσεως μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας⁴, ορίζει ότι «οι αποφάσεις και οι συστάσεις που υιοθετούνται από το Συμβούλιο Συνδέσεως στους τομείς οι οποίοι (...) εμπλύνουν στη δικαιοδοσία [της Κοινότητας] θεσπίζονται, προκειμένου να εφαρμοστούν, από το Συμβούλιο, με ομοφωνία, κατόπιν διαβουλεύσεων με την Επιτροπή». Αφετέρου, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο, στις 8 Φεβρουαρίου 1983, πρόταση κανονισμού (ΕΟΚ) για την εφαρμογή, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, της αποφάσεως 3/80 και για τον καθορισμό των συμπληρωματικών κανόνων εφαρμογής της⁵. Ωστόσο, η πρόταση αυτή δεν έχει εγκριθεί ακόμη από το Συμβούλιο. Κατά συνέπεια, το ζήτημα που τίθεται στην παρούσα υπόθεση είναι αν η απόφαση 3/80 μπορεί να εφαρμοστεί απευθείας, έστω και ελλείψει της πράξεως εφαρμογής της Συμφωνίας την οποία απαιτεί το προπαρατεθέν άρθρο 2.

2 — «Τα δικαιώματα παροχών εργαζομένου ο οποίος έχει υπαχθεί διαδοχικά ή κατά περιόδους στις νομοθεσίες δύο ή περισσότερων κρατών μελών καθορίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 37, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, και παράγραφος 2, των άρθρων 38 μέχρι 40, του άρθρου 41, παράγραφος 1, εδάφια α', β', γ' και ε', και παράγραφος 2, και των άρθρων 42 και 43 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71.

Πάντως:

- α) για την εφαρμογή του άρθρου 39, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71, λαμβάνονται υπόψη όλα τα μέλη της οικογενείας, συμπεριλαμβανομένων των τέκνων που κατοικούν εντός της Κοινότητας ή στην Τουρκία·
- β) την αναφορά στις διατάξεις του τίτλου ΙΙΙ, κεφάλαιο 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 που γίνεται στο άρθρο 40, παράγραφος 1, του κανονισμού αυτού αντικαθιστά η αναφορά στις διατάξεις του τίτλου ΙΙΙ, κεφάλαιο 3, της παρούσας αποφάσεως.»

3 — «Τα δικαιώματα παροχών εργαζομένου, ο οποίος έχει υπαχθεί στη νομοθεσία δύο ή περισσότερων κρατών μελών, ή των επιζώντων αυτού καθορίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 44, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, των άρθρων 45, 46, παράγραφος 2, και των άρθρων 47, 48, 49 και 51 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71.

Πάντως:

- α) οι διατάξεις του άρθρου 46, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 εφαρμόζονται ακόμα και αν πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη γέννηση του δικαιώματος παροχών, χωρίς να χρειάζεται η προσφυγή στις διατάξεις του άρθρου 45 του κανονισμού αυτού·
- β) για την εφαρμογή του άρθρου 47, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 λαμβάνονται υπόψη όλα τα μέλη της οικογενείας, συμπεριλαμβανομένων των τέκνων που κατοικούν εντός της Κοινότητας ή στην Τουρκία·
- γ) για την εφαρμογή του άρθρου 49, παράγραφοι 1, εδάφιο α', και παράγραφος 2, και του άρθρου 51 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71, η αναφορά στο άρθρο 46 αντικαθίσταται από την αναφορά στο άρθρο 46, παράγραφος 2.»

5. Το Δικαστήριο έχει ήδη εξετάσει το ζήτημα αν οι αποφάσεις του Συμβουλίου Συνδέσεως χρήζουν κατ' ανάγκην εκδόσεως κοινοτικής πράξεως για την εφαρμογή τους και έδωσε αρνητική απάντηση στο ζήτημα αυτό, στην υπόθεση Ελλάδα κατά Επιτροπής⁶. Σε προηγούμενη υπόθεση⁷, ο γενικός εισαγγελέας Mancini παρατήρησε, και αυτός, ότι «το άρθρο 2, παράγραφος 1, της Συμφωνίας 64/737 (...) επιβάλλει τη μεταφορά μόνον εκείνων των αποφάσεων που δεν θα μπορούσαν αλλιώς να τύχουν εφαρμογής». Ανάλογη άποψη υιοθέτησε κατόπιν ο γενικός εισαγγελέας Darmon στην υπόθεση

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 65.

5 — ΕΕ C 110 της 25ης Απριλίου 1983, σ. 1.

6 — Απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 1989, 30/88 (Συλλογή 1989, σ. 3711).

7 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 204/86, Ελλάδα κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 5323, και ειδικότερα σ. 5351).

Sevinçe⁸. Θα μπορούσε να λεχθεί, όπως υπογράμμισε ο συνάδελφός μου G. Tesaurο στην υπόθεση Ελλάδα κατά Επιτροπής⁹, ότι η άποψη του Δικαστηρίου και των γενικών εισαγγελέων του είναι ότι η επίμαχη εν προκειμένω διάταξη δεν επιβάλλει «την τυπική μεταφορά οποιασδήποτε πράξεως που εκδίδουν τα όργανα συνδέσεως». Αντιθέτως, είναι αναγκαία η έκδοση κατάλληλης πράξεως του Συμβουλίου για την εφαρμογή των εν λόγω αποφάσεων μόνον οσάκις το περιεχόμενο της αποφάσεως δεν επιτρέπει την άμεση εφαρμογή της από τα δικαστήρια¹⁰. «Οι αποφάσεις του Συμβουλίου Συνδέσεως αποτελούν, όπως ακριβώς και η ίδια η Συμφωνία, από της ενάρξεως της ισχύος τους, αναπόσπαστο τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως». Έτσι αποφάνθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση Sevinçe¹¹. Πρόκειται για πάγια πλέον νομολογία. Κατά την άποψή μου, δεν υπάρχει λόγος να τεθεί η νομολογία αυτή υπό αμφισβήτηση.

Εν τούτοις, το ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω επιβάλλει μια λεπτή προκαταρκτική ανάλυση. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω αποφάσεις αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως, όπως έχει ήδη διευκρινίσει το Δικαστήριο, μόνον από την ημερομηνία της θέσεώς τους σε ισχύ. Εξάλλου, δεν αντιλαμβάνομαι πώς θα μπορούσε να ισχύει κάτι διαφορετικό. Η απόφαση πρέπει να μπορεί να παράγει αποτελέσματα πριν εφαρμοστεί και, όπως λέγεται γενικώς, ενσωματωθεί στην κοινοτική έννομη τάξη.

8 — Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1990, C-192/89 (Συλλογή 1990, σ. I-3461, και ειδικότερα σ. I-3483).

9 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, και ειδικότερα σ. 3725.

10 — Διευκρινίζω ότι, εάν η διατύπωση της αποφάσεως δεν είναι ακριβώς σαφής και ακριβής ώστε να επιτρέπει την άμεση εφαρμογή και, κατά συνέπεια, συντρέχει λόγος θεσπίσεως ειδικής διατάξεως καθορίζουσας συμπληρωματικούς κανόνες εφαρμογής, η διάταξη αυτή δεν πρέπει, κατά την άποψή μου, να θεωρείται ως διάταξη εφαρμογής υπό την τεχνική έννοια του όρου.

11 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 8, σκέψη 9. Βλ. επίσης την απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1992, C-237/91, Kus (Συλλογή 1992, σ. I-6781, σκέψη 9), η οποία επιβεβαιώνει την προηγούμενη νομολογία.

Δεν είναι τυχαίο ότι, με τις προπαρατεθείσες αποφάσεις, το Δικαστήριο έκρινε ακριβώς επί αποφάσεων του Συμβουλίου Συνδέσεως που είχαν ήδη τεθεί σε ισχύ. Εν προκειμένω όμως η απόφαση 3/80 δεν προβλέπει ημερομηνία θέσεως σε ισχύ.

6. Διευκρινίζω εκ προοιμίου ότι ο πυρήνας της παρούσας υποθέσεως είναι η ανάλυση που θα προσδιορίσει την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ της αποφάσεως 3/80. Η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη ότι η απόφαση τέθηκε σε ισχύ κατά την ημερομηνία εκδόσεώς της από το Συμβούλιο, δηλαδή στις 19 Σεπτεμβρίου 1980. Το επιχείρημα που προβάλλει η Επιτροπή είναι ότι η επίμαχη πράξη αποτελεί κατ' ουσίαν «διεθνή συμφωνία απλοποιημένης μορφής»· κατά συνέπεια, η ημερομηνία θέσεώς της σε ισχύ πρέπει να καθορίζεται, ελλείψει ρητών διατάξεων, κατόπιν ερμηνείας στηριζομένης στο γενικό δίκαιο των συνθηκών. Αυτό το σύνολο κανόνων, ιδίως το άρθρο 24 της Συμβάσεως της Βιέννης του 1986, οι οποίοι έχουν θεσπιστεί για την διεξοδική κωδικοποίηση του τομέα αυτού, ορίζουν ότι, εφόσον δεν υπάρχει διαφορετική πρόβλεψη, μια συνθήκη τίθεται σε ισχύ αμέσως μόλις εκδηλωθεί η συναίνεση όλων των διαπραγματευομένων κρατών για δέσμευση από αυτήν. Κατά την Επιτροπή, εν προκειμένω, το χρονικό σημείο κατά το οποίο οι συμβαλλόμενοι εκδήλωσαν τη βούληση αυτή είναι η ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως, για την οποία απαιτείται, όπως για κάθε απόφαση, η ομόφωνη συναίνεσή τους. Κατά συνέπεια, η απόφαση τέθηκε σε ισχύ κατά την ημερομηνία εκδόσεώς της, ακριβώς διότι θεωρείται ως συμφωνία διεπόμενη από το δίκαιο των συνθηκών.

Ωστόσο, οι καθών στην κύρια δίκη οργανισμοί, καθώς και τα κράτη μέλη που παρενέβησαν στην παρούσα διαδικασία, έχουν

αντίθετη άποψη. Οι λόγοι τους οποίους προβάλλουν είναι οι ακόλουθοι. Η απόφαση 3/80 δεν προβλέπει ημερομηνία θέσεως σε ισχύ, αντιθέτως προς τις άλλες αποφάσεις, τις αποφάσεις 1 και 2 που εκδόθηκαν την ίδια ημέρα. Τούτο δείχνει ότι το όργανο που εξέδωσε την απόφαση δεν είχε την πρόθεση να θεωρήσει ότι αυτή τίθεται σε ισχύ κατά την ημερομηνία εκδόσεώς της. Κατά την άποψη αυτή, η απόφαση 3/80 έχει στην πραγματικότητα ατελές κανονιστικό περιεχόμενο το οποίο, κατά συνέπεια, επιβάλλει, πριν από τη θέση της αποφάσεως σε ισχύ, τη θέσπιση καταλλήλων διατάξεων εφαρμογής. Με άλλα λόγια, η θέση της αποφάσεως σε ισχύ εξαρτάται από τη θέσπιση των μέτρων αυτών. Οι ανωτέρω διάδικοι προσθέτουν ότι τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο διότι η απόφαση δεν καθορίζει ημερομηνία θέσεως σε ισχύ αλλά προβλέπει, σε μία από τις τελικές της διατάξεις, ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη, συνελπώς και η Κοινότητα, λαμβάνουν, καθένα καθ' ό,τι το αφορά, τα αναγκαία μέτρα εκτελέσεως. Τέλος, οι εν λόγω διάδικοι προβάλλουν το επιχείρημα ότι και η ίδια η Επιτροπή θεώρησε ότι έπρεπε να προτείνει την έκδοση κοινοτικού κανονισμού ακριβώς για την θέση σε εφαρμογή της οδηγίας 3/80, αλλά η πρόταση αυτή δεν έχει ακόμη εγκριθεί από το Συμβούλιο.

7. Θεωρώ ότι δεν είναι δυνατόν να γίνει δεκτή η άποψη της Επιτροπής. Δεν είναι δυνατόν να υποστηριχθεί, όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, ότι η απόφαση 3/80 έχει ήδη τεθεί σε ισχύ, χωρίς προηγουμένως να έχει διαπιστωθεί μετά βεβαιότητας η ύπαρξη κανόνος κατά τον οποίο η επίμαχη απόφαση, εφόσον δεν υπάρχει διαφορετική πρόβλεψη, πρέπει να θεωρηθεί ως τεθείσα σε ισχύ από την ημερομηνία εκδόσεώς της από το Συμβούλιο Συνδέσεως. Τέτοιους κανόνες όμως δεν προκύπτει ούτε από τη Συμφωνία Συνδέσεως ούτε από κανέναν άλλο κανόνα του διεθνούς δικαίου που μπορεί να διέπει τη δραστηριότητα του Συμβουλίου Συνδέσεως την οποία προβλέπει η εν λόγω συμφωνία. Ανάλογος κανόνας δεν έχει

διαμορφωθεί ούτε εθμικώς ούτε από την απλή πρακτική στον τομέα εντός του οποίου καλείται να ασκήσει τα καθήκοντά του το Συμβούλιο.

8. Κατόπιν αυτού, πρέπει ακόμη να εξεταστεί αν, καθόσον αφορά την ανάλυση στην οποία πρέπει να προέβει το Δικαστήριο, είναι δυνατό να βρεθεί λύση στο δίκαιο των συνθηκών. Η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι μπορεί να επικαλεστεί το δίκαιο των συνθηκών¹² προκειμένου να υποστηρίξει ότι η απόφαση τέθηκε σε ισχύ από την έκδοσή της. Η άποψη αυτή δημιουργεί αμηχανία. Κατ' αρχάς, αμφιβάλλω αν η Σύμβαση της Βιέννης μπορεί να έχει εφαρμογή εν προκειμένω. Ουδόλως αποδείχθηκε ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου Συνδέσεως πρέπει να θεωρηθούν ως διεθνείς συνθήκες¹³: οι αποφάσεις αυτές αποτελούν πράξεις των οποίων η κατάρτιση και τα αποτελέσματα ρυθμίζονται από την έννομη τάξη που θεσπίστηκε με τη Συμφωνία Συνδέσεως, κατά την οποία τα συμβαλλόμενα μέρη εκχωρούν στο Συμβούλιο, το οποίο συνθέτουν συλλογικώς, την αποφασιστική αρμοδιότητα, η οποία αποτελεί κατ' ουσίαν την

12 — Η επιχειρηματολογία της Επιτροπής δεν εμφανίζει σαφώς εάν η Σύμβαση της Βιέννης του 1986 εφαρμόζεται απευθείας, για τον λόγο ότι οι εν λόγω αποφάσεις είναι στην πραγματικότητα συνθήκες ή, κατ' αναλογία, για τον λόγο ότι πρόκειται περί διεθνών νομικών πράξεων που μπορούν να θεωρηθούν ως συνθήκες μόνο κατ' αναλογία. Το ζήτημα αυτό ουδόλως ασκεί επίδραση, δεδομένου ότι — όπως θα εκθέσω κατωτέρω — η ενδεχόμενη εφαρμογή της Συμβάσεως στην παρούσα υπόθεση δεν καταλήγει στο αποτέλεσμα που επιθυμεί η Επιτροπή. Ως εκ τούτου, είτε η Σύμβαση εφαρμόζεται απευθείας, είτε κατ' αναλογία, το πρακτικό αποτέλεσμα δεν μεταβάλλεται: οι διατάξεις της Συμβάσεως δεν περιλαμβάνουν κανένα κανόνα που να δικαιολογεί, εάν δεν υπάρχει διαφορετική πρόβλεψη, την άμεση θέση σε ισχύ των αποφάσεων του συμβουλίου συνδέσεως. Πάντως, από απλή θεωρητική σχολαστικότητα, επισημαίνω ότι ορισμένοι έγκυροι συγγραφείς αμφισβητούν ότι οι διατάξεις περί συστάσεως οργανισμού — όπως η συμφωνία συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας — μπορούν, σε περίπτωση κενού, να συμπληρωθούν κατ' αναλογία (βλ. Monaco — *Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali*, Μιλάνο 1981, σ. 237, καθώς και τους συγγραφείς που παρατίθενται στη σελίδα 238, υποσημείωση 17).

13 — Πάντως, όσον αφορά την άποψη ότι πρόκειται περί συμφωνιών αλληλοποιημένης μορφής, βλ.: Gilsdorf: «Les organes institués par des accords communautaires: cifics juridiques de leurs décisions», στο *Revue du marché commun*, 1992, σ. 328 επ., και Martines: «Sugli atti degli organi istituiti dagli accordi di associazione della CEE», στο *Foro Italiano*, 1993, IV, σ. 429 επ. Ωστόσο, οι ίδιοι συγγραφείς δέχονται ότι το συμβούλιο συνδέσεως έχει ίδια κανονιστική αρμοδιότητα, πράγμα το οποίο λογικώς αποκλείει το ενδεχόμενο να αποτελούν οι αποφάσεις του διεθνείς συμφωνίες.

αρμοδιότητα θεσπίσεως δεσμευτικών διατάξεων. Κατά συνέπεια, η απόφαση είναι η πράξη η οποία υλοποιεί την άσκηση της αρμοδιότητας που εκχωρήθηκε από τα συμβαλλόμενα μέρη, υπό την ιδιότητά τους ως υποκειμένων του διεθνούς δικαίου, προς το όργανο που προβλέπει η θεσπισθείσα με τη Συμφωνία Συνδέσεως έννομη τάξη¹⁴. Το εν λόγω όργανο εκδίδει τις δικές του αποφάσεις βάσει της εξουσιοδότησεως από την οποία απορρέει η αποφασιστική του αρμοδιότητα, με σκοπό την επίτευξη των ουσιωδών στόχων της συνδέσεως της Κοινότητας με τα τρίτα κράτη. Οι αποφάσεις που εκδίδει το Συμβούλιο Συνδέσεως στηρίζονται, βεβαίως, στη συνθήκη με την οποία συνεστήθη το Συμβούλιο και προσδιορίστηκαν τα καθήκοντά του. Ωστόσο, τούτο δεν σημαίνει ότι οι αποφάσεις αυτές μετατρέπονται σε ισάριθμες διεθνείς συμφωνίες — δεν έχει σημασία αν πρόκειται περί συμφωνιών απλοποιημένης μορφής ή όχι — οι οποίες αποτελούν συμφωνίες συναφθείσες απευθείας μεταξύ των κρατών μελών χωρίς την παρέμβαση του οργάνου στο πλαίσιο του οποίου, εν προκειμένω, τα κράτη αυτά εκπροσωπούνται συλλογικώς. Κατά συνέπεια, το καθεστώς της συνδέσεως τίθεται σε εφαρμογή μέσω της αποφασιστικής εξουσίας του οργάνου, η οποία, όπως και αν χαρακτηρισθούν οι αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει το όργανο, διαφέρει από τη θέσπιση νομικών κανόνων με συνθήκη, κατά το διεθνές δίκαιο. Επιπλέον, το άρθρο

22 της Συμφωνίας Συνδέσεως προβλέπει ρητώς ότι η αποφασιστική αρμοδιότητα του Συμβουλίου Συνδέσεως είναι δεσμευτική¹⁵. Τούτο είναι αναμφισβήτητο. Εάν οι αποφάσεις αποτελούσαν συμφωνίες, θα είχαν ως εκ της φύσεώς τους δεσμευτικό αποτέλεσμα και το άρθρο 22 θα ήταν περιττό, διότι, εάν ερμηνευόταν όπως το εννοεί η Επιτροπή, θα επρόκειτο περί απλής επαναλήψεως της αρχής *pacta sunt servanda*.

Αν όμως η απόφαση δεν ισοδυναμεί με διεθνή σύμβαση, τότε δεν υφίσταται η πρόθεση που θα επέτρεπε την επέκταση του προβλήματος, όπως τίθεται εν προκειμένω, με γνώμονα το δίκαιο των συνθηκών και ιδίως τη Σύμβαση της Βιέννης¹⁶. Επιβάλλεται η συναγωγή διαφορετικού συμπεράσματος. Το ζήτημα που τίθεται δεν μπορεί να λυθεί βάσει κανενός κανόνος και η μόνη δυνατή απάντηση είναι να θεωρηθεί ότι, δεδομένου ότι το Συμβούλιο διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα, μπορεί να αποφασίζει τόσο για το κανονιστικό περιεχόμενο όσο και για τα διαχρονικά αποτελέσματα και για την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ των πράξεων που εκδίδει. Πάντως, η βούληση να προσδοθεί άμεσο αποτέλεσμα στην απόφαση πρέπει να απορρέει σαφώς από τις διατάξεις της αποφάσεως αυτής, άλλως παραβιάζεται η απαράβατη αρχή της ασφαλείας δικαίου. Το ζήτημα αυτό είναι σημαντικό. Έχει καθιερωθεί νομολογιακώς ένα σύστημα άμεσου εφαρμογής — ή, όπως λέγεται επίσης, ενσωματώσεως — των παραγώνων πράξεων της Συνθήκης Συνδέσεως.

14 — Στην υπόθεση *Kus*, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 11, σ. 6798 και 6799, ο γενικός εισαγγελέας Darmon, ο οποίος εντούτοις πρότεινε να χαρακτηρίζονται οι αποφάσεις αυτές ως συμφωνίες απλοποιημένης μορφής, σημείωσε ότι, «με τη συμφωνία συνδέσεως, τα συμβαλλόμενα μέρη, μεταξύ των οποίων και η Κοινότητα, εξουσιοδότησαν το συμβούλιο συνδέσεως να λαμβάνει δεσμευτικές αποφάσεις». Ο Μ. Darmon συνέπερανε εξ αυτού ότι «τα συμβαλλόμενα μέρη ανέθεσαν, κατά κάποιον τρόπο, στο συμβούλιο συνδέσεως την εφαρμογή των άρθρων 12 της συμφωνίας και 36 του πρωτοκόλλου». Νομίζω ότι οι διαπιστώσεις αυτές αφορούν την περίπτωση στην οποία έχει απονεμηθεί αποφασιστική αρμοδιότητα σε ορισμένο όργανο και όχι την περίπτωση στην οποία τα μέρη διαπραγματεύονται και συνάπτουν απευθείας διεθνή σύμβαση μεταξύ τους. Εξάλλου, το συμβούλιο συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας θεωρείται γενικός ως όργανο συσταθέν διά συνθήκης, στο οποίο έχει ανατεθεί με τη συνθήκη αυτή η άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας (βλ. Schermers: *International Institutional Law*, Χάγη 1995, σ. 814, υποσημείωση 536).

15 — Ο Μ. Darmon στην προπαρατεθείσα απόφαση *Kus*, σ. 6799, διατύπωσε την άποψη ότι «η Κοινότητα προέβλεψε τον δεσμευτικό χαρακτήρα των αποφάσεων αυτών στην ίδια τη συμφωνία». Ακριβώς για τον λόγο αυτόν συμμερίζομαι πλήρως την άποψη ότι οι επίμαχες αποφάσεις δεν αποτελούν διεθνείς συμφωνίες. Πράγματι, εάν οι αποφάσεις αυτές ήταν διεθνείς συμφωνίες, δεν θα υπήρχε ανάγκη να προβλεφθεί με τη Συνθήκη το δεσμευτικό τους αποτέλεσμα.

16 — Ως προς την άποψη ότι αποκλείονται του πεδίου εφαρμογής του δικαίου των συνθηκών «όλες οι ειδικές διαδικασίες για τη θέσπιση διεθνών νομικών κανόνων, των οποίων η νομική βάση αποτελεί η προηγούμενη συνθήκη», βλ. Mosconi: *La formazione dei trattati*, Μιλάνο 1968, σ. 23.

Το σύστημα αυτό, ακόμη και οσάκις προβλέπεται από τις διάφορες έννομες τάξεις της κοινοτικής έννομης τάξεως και, συνεπώς, κυρίως από τις εθνικές έννομες τάξεις, συνελάγεται ακριβώς, για τη διασφάλιση της αρχής της ασφαλείας των εννόμων αποτελεσμάτων, τη λήψη ορισμένων απαραίτητων προφυλάξεων, η πρώτη εκ των οποίων συνίσταται στην απαίτηση να έχει θεσπισθεί ο διεθνής κανόνας, για τον οποίο προβλέπεται ότι καθίσταται αυτομάτως εσωτερικό δίκαιο, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που διέπουν τη θέση του σε ισχύ. Η αυτόματη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο εγγυάται την οικονομία των διαδικασιών αλλά δεν μπορεί ποτέ να καταστεί μηχανισμός που δεν λαμβάνει υπόψη τις αρχές της ασφαλείας δικαίου.

9. Το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξα θα παρέμενε το ίδιο, έστω και αν συνέβαινε να συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής και να θεωρώ την επίμαχη απόφαση ως διεθνή συμφωνία. Η Επιτροπή, επικαλούμενη τη Σύμβαση της Βιέννης, διατυπώνει, όσον αφορά το παρόν ζήτημα, λογικό συλλογισμό σε δύο στάδια: το άρθρο 24 της προαναφερθείσας συμβάσεως ορίζει, όπως υπενθυμίζει η Επιτροπή, ότι, ελλείψει ρητής προβλέψεως περί του αντιθέτου, «μια συνθήκη τίθεται σε ισχύ αμέσως μόλις εκδηλωθεί η συναίνεση για δέσμευση από αυτή όλων των διαπραγματευομένων κρατών»· εφόσον το Συμβούλιο πρέπει να αποφασίσει ομοφώνως, η απόφαση λαμβάνεται με τη συναίνεση όλων των μερών και, για τον λόγο αυτόν, τίθεται σε ισχύ από την ημερομηνία εκδόσεώς της. Εντούτοις, η Επιτροπή, με τον συλλογισμό αυτό, συγχέει την έκδοση της επίμαχης αποφάσεως με τη θέση της σε ισχύ. Υπάρχει διαφορά μεταξύ της ομόφωνης εκδόσεως αποφάσεως και της δηλώσεως της βουλήσεως αμέσους δεσμεύσεως των μερών από τις

διατάξεις που περιλαμβάνονται στην απόφαση — πράγμα το οποίο σημαίνει, όσον αφορά την άποψη που εξετάζουμε εν προκειμένω, από το κανονιστικό περιεχόμενο της Συμφωνίας. Πράγματι, η ίδια Σύμβαση της Βιέννης προβλέπει στο άρθρο 12 ότι η υπογραφή της Συνθήκης — με την οποία πρέπει, κατά την Επιτροπή, να ισοδυναμεί στην προκειμένη υπόθεση η ρητή και ανεπιφύλακτη έκδοση της πράξεως — εκφράζει τη βούληση δεσμεύσεως μόνον στις τρεις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) [οσάκις] η συνθήκη προβλέπει ότι η υπογραφή της θα έχει αυτό το αποτέλεσμα·

β) [οσάκις] αποδεικνύεται με άλλον τρόπο ότι τα διαπραγματευόμενα κράτη συμφώνησαν ότι η υπογραφή θα έχει αυτό το αποτέλεσμα· ή

γ) [οσάκις] η πρόθεση του κράτους να δώσει το αποτέλεσμα αυτό στην υπογραφή προκύπτει από το πληρεξούσιο του αντιπροσώπου του ή εκφράστηκε κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων».

Όμως, καμία από τις περιπτώσεις αυτές δεν συντρέχει στην παρούσα υπόθεση. Πρώτον, ούτε η απόφαση 3/80 ούτε η Συνθήκη

συνδέσεως ορίζουν ότι η έλλειψη καθορισμού ημερομηνίας ενάρξεως ισχύος της επίμαχης αποφάσεως ισοδυναμεί με συναίνεση των μερών για δέσμευση με άμεσο αποτέλεσμα¹⁷. Η δεύτερη περίπτωση δεν μπορεί να συντρέχει, δεδομένου ότι ουδόλως προκύπτει η πρόθεση των μερών να θεωρήσουν ότι η πράξη τίθεται σε ισχύ από της εκδόσεώς της. Αντιθέτως, εν όψει του περιεχομένου της αποφάσεως, των σημαντικών οικονομικών επιπτώσεών της, καθώς και της ανάγκης θεσπίσεως των κατάλληλων μέτρων εκτελέσεως, δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα αυτό. Τέλος, δεν μπορεί καν να λεχθεί ότι πληρούνται τα κριτήρια του προπαρατεθέντος άρθρου 12, στοιχείο γ'. Πράγματι, ακόμη και αν υποθεθεί ότι οι εκπρόσωποι των μερών είναι πληρεξούσιοι υπό την έννοια της Συμβάσεως της Βιέννης, πρέπει να έχουν εκφράσει τη βούληση να δεσμεύσουν με άμεσο αποτέλεσμα το συμβαλλόμενο κράτος μέλος που εκπροσωπούν¹⁸. Η χορήγηση πληρεξουσιότητας σε έναν πληρεξούσιο σημαίνει ότι αυτός υποδεικνύεται ως όργανο εξουσιοδοτημένο να εκφράζει τη συγκατάθεση του κράτους, χωρίς να είναι αναγκαία η εκ των υστέρων κύρωση, αποδοχή ή έγκριση της Συνθήκης. Ωστόσο, δεν αρκεί να έχει εξουσιοδοτηθεί ο πληρεξούσιος να εκφράζει τη συναίνεση του κράτους που εκπροσωπεί, προκειμένου το κράτος αυτό να δεσμεύεται εξ αρχής από τη Συνθήκη. Πρέπει επίσης ο πληρεξούσιος να είχε την πρόθεση να κάνει χρήση της ευχέρειας αυτής. Το ζήτημα αν η πρόθεση αυτή υφίστατο συγκεκριμένα εν προκειμένω ή όχι αποτελεί αντικείμενο ερμηνείας. Φρονώ ότι στην παρούσα υπόθεση πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση στο ερώτημα αυτό. Εάν εξεταστεί, και στην περίπτωση αυτή, το περιεχόμενο της αποφάσεως, το πεδίο εφαρ-

μογής της και οι συνέπειες που απορρέουν από την άμεση εφαρμογή της, δεν μπορεί να συναχθεί μετά βεβαιότητας ότι τα μέρη συναίνεσαν στη δέσμευσή τους από την απόφαση αυτή από την ημερομηνία εκδόσεώς της.

10. Συνεπώς, είτε θεωρηθεί ότι η απόφαση 3/80 αποτελεί πράξη του Συμβουλίου Συνδέσεως στο πλαίσιο της εξουσίας που του έχει απονεμηθεί, είτε ότι αποτελεί διεθνή συμφωνία, μπορεί να θεωρηθεί ότι τέθηκε αμέσως σε ισχύ μόνον αν αυτή υπήρξε η βούληση των συντακτών της. Ακριβώς επί του σημείου αυτού η Επιτροπή δεν επιτυγχάνει να αποδείξει το βάσιμο της απόψεώς της. Έχω ήδη αναφέρει ότι η πρόθεση να προσδοθεί στην απόφαση άμεσο αποτέλεσμα πρέπει να προκύπτει σαφώς. Η έλλειψη οποιασδήποτε μνείας ως προς την ημερομηνία θέσεώς της σε ισχύ οπωσδήποτε δεν σημαίνει τη σιωπηρή δήλωση βουλήσεως για την άμεση θέση της σε ισχύ. Ισχύει μάλλον το αντίθετο. Εν όψει της κατ' ουσίαν αρνητικής σημασίας της, η σιωπή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι σημαίνει αποδοχή. Εν προκειμένω, η αποδοχή του άμεσου αποτελέσματος της αποφάσεως δεν μπορεί να *τεκμαίρεται*, αλλά πρέπει να *συναχθεί* από την απόφαση και από τα στοιχεία που επιτρέπουν στον ερμηνευτή να προσδιορίσει και να διευκρινίσει την πραγματική βούληση του οργάνου που την εξέδωσε. Θα ήθελα να προσθέσω, πάντοτε όσον αφορά την άποψη της Επιτροπής, ότι στο διεθνές δίκαιο η βούληση των μερών είναι κυρίαρχη και ότι, σε περίπτωση αμφιβολίας, ο γενικός ερμηνευτικός κανόνας *in dubio mitius* επιβάλλει στον ερμηνευτή να επιλέγει, μεταξύ των διαφόρων δυνατών ερμηνειών του κειμένου, αυτή που συνεπάγεται λιγότερες δεσμεύσεις για τα μέρη. Εν προκειμένω, η άμεση θέση της αποφάσεως σε ισχύ θα είχε σημαντικές οικονομικές συνέπειες και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι τα μέρη θέλησαν να

17 — Περιττό να υπομνησθεί το άρθρο 22 της συμφωνίας συνδέσεως, κατά το οποίο οι αποφάσεις είναι δεσμευτικές. Το επίζητο ζήτημα εν προκειμένω δεν είναι αν οι επίμαχες αποφάσεις είναι δεσμευτικές ή όχι· αντιθέτως, το ζητούμενο είναι από ποιο χρονικό σημείο είναι δεσμευτικές. Ο προαναφερθείς κανόνας δεν παρέχει καμία ένδειξη προς τούτο.

18 — Βλ. Morelli: *Nozioni di diritto internazionale*, Πάδουα 1967, σ. 308.

αναλάβουν τις δεσμεύσεις από την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως, εφόσον δεν προέβλεψαν ρητώς το αποτέλεσμα αυτό.

11. Κατά συνέπεια, πρέπει, κατά την άποψή μου, να προτιμηθεί η άποψη που προβάλλουν οι καθών της κύριας δίκης οργανισμοί και τα κράτη μέλη που παρενέβησαν στην παρούσα διαδικασία. Η άποψη αυτή στηρίζεται στη διαπίστωση ότι η ρύθμιση της αποφάσεως 3/80 είναι ατελής και απαιτείται κατ' ανάγκη τον καθορισμό κανόνων εφαρμογής. Η διαπίστωση αυτή είναι ορθή. Κατά τη βούληση των μερών, η θέση της αποφάσεως σε ισχύ δεν είναι άμεση αλλά εξαρτάται από τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής. Όπως έχω αναφέρει, η Επιτροπή επεξεργάστηκε τους κανόνες αυτούς αλλά το Συμβούλιο δεν τους έχει εγκρίνει ακόμα¹⁹. Κατά συνέπεια, η απόφαση 3/80 δεν έχει τεθεί σε ισχύ και δεν μπορούσε να έχει τεθεί σε ισχύ για τους προαναφερθέντες λόγους.

12. Εξάλλου, δεν συντάσσομαι με την επιχειρηματολογία της Επιτροπής ότι αυτά τα

μέτρα εφαρμογής θα ήταν περιττά εν προκειμένω, δεδομένου ότι η απόφαση 3/80 είναι αρκούντως σαφής και ακριβής ώστε να εφαρμόζεται απευθείας. Κατ' αρχάς, εάν το όργανο που εξέδωσε την πράξη έκρινε ότι είναι απαραίτητη η θέσπιση συμπληρωματικών κανόνων εφαρμογής και εξήγησε τη θέση σε ισχύ της αποφάσεως από τη θέσπιση τέτοιων διατάξεων, δεν βλέπω πώς το δικαστήριο μπορεί να προβεί σε διαφορετική εκτίμηση. Πάντως, ακόμη και αν δεν ληφθεί υπόψη αυτή η κρίσιμη παρατήρηση, είναι γεγονός ότι η θέσπιση διατάξεων εφαρμογής είναι πράγματι αναγκαία. Είναι αλυσιτελής η αντίρρηση την οποία προβάλλει η Επιτροπή ότι το περιεχόμενο της αποφάσεως είναι self executing και ότι η πρόταση κανονισμού την οποία υπέβαλε δικαιολογείται μόνον από το γεγονός ότι, κατά τον χρόνο που υπέβαλε την πρόταση αυτή στο Συμβούλιο, το 1983, ίσχυε ακόμα η πρακτική της θέσεως σε εφαρμογή όλων των αποφάσεων του Συμβουλίου Συνδέσεως. Αν αυτό που υποστηρίζει η Επιτροπή ήταν αληθές, θα αρκούσε να περιλαμβάνει η πρόταση κανονισμού μόνο το άρθρο 1, κατά το οποίο «η απόφαση αριθ. 3/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, περί εφαρμογής των καθεστώτων κοινωνικής ασφαλίσεως των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στους Τούρκους εργαζομένους και τα μέλη των οικογενειών τους, που προσαρτάται στον παρόντα κανονισμό, εφαρμόζεται εντός της Κοινότητας»²⁰. Αντιθέτως, δεν μπορούν να δικαιολογηθούν τα 79 λοιπά άρθρα της προτάσεως κανονισμού και τα επτά παραρτήματά της, τα οποία περιλαμβάνουν τις αναγκαίες ακριβείς και λεπτομερείς διατάξεις για την εφαρμογή της αποφάσεως 3/80 εντός της Κοινότητας²¹.

19 — Είναι αλυσιτελής η αντίρρηση την οποία προέβαλε η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία, ότι δηλαδή μια διάταξη ανάλογη προς το άρθρο 32 περιλαμβανόταν και στις αποφάσεις επί των οποίων εκδόθηκε η απόφαση του Δικαστηρίου *Sévincé* και ότι το Δικαστήριο, με την απόφαση αυτή, έκρινε ότι η διάταξη αυτή αποτελούσε απλή επανάληψη της αρχής της καλόπιστης εφαρμογής των συνθηκών. Πράγματι, πρέπει να υπομνησθεί ότι κάθε διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με το νοηματικό της πλαίσιο. Το νοηματικό πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως διαφέρει ριζικά από αυτό της υποθέσεως *Sévincé*. Στην προπαρατεθείσα υπόθεση επρόκειτο περί αποφάσεων με πλήρες περιεχόμενο, ενώ εν προκειμένω το κανονιστικό περιεχόμενο είναι ατελής και απαιτεί, για τη θέση του σε εφαρμογή, τη θέσπιση μέτρων εκτελέσεως. Εξάλλου, ενώ στην προπαρατεθείσα περίπτωση οι αποφάσεις προέβλεπαν τη θέση τους σε ισχύ, τούτο δεν συμβαίνει εν προκειμένω: η πρόβλεψη ότι τα αναγκαία μέτρα εκτελέσεως θα ληφθούν στη συνέχεια πρέπει να ερμηνευθεί σε συνδυασμό με το γεγονός ότι δεν έχει προβλεφθεί ημερομηνία ενάρξεως ισχύος.

20 — Η υπογράμμιση δική μου.

21 — Παρατηρείται ότι η Επιτροπή ουδέποτε απέσυρε την εν λόγω πρόταση και αυτή εκκρεμεί ακόμη ενώπιον του Συμβουλίου: η συμπεριφορά αυτή φαίνεται να επιβεβαιώνει ακόμη μια φορά ότι και η ίδια η Επιτροπή εξακολουθεί να θεωρεί την παρούσα στιγμή, ότι η θέσπιση διατάξεων εφαρμογής είναι απαραίτητη για την εφαρμογή της αποφάσεως 3/80.

Με άλλα λόγια, η πρόταση της Επιτροπής του 1983 δεν υιοθέτησε απλώς την επίμαχη εν προκειμένω απόφαση· η πρόταση αυτή προέβλεπε ειδικό κανονισμό για την εφαρμογή της απόφασης, όπως άλλωστε προκύπτει από αυτό καθαυτό το προσώμιό της, όπου επισημαίνεται ότι «είναι αναγκαίο να τεθεί σε ισχύ αυτή η απόφαση εντός της Κοινότητας και να καθοριστούν συμπληρωματικοί κανόνες εφαρμογής της»²².

Κατά συνέπεια, ήταν δικαιολογημένο να θεωρείται ότι για την εφαρμογή, εντός της Κοινότητας, της απόφασης 3/80 χρειαζόταν υποχρεωτικώς η προηγούμενη έκδοση εκτελεστικού κανονισμού. Πράγματι, νομίζω ότι δεν μπορεί να νοηθεί λειτουργία καθεστώς κοινωνικής ασφάλισης χωρίς συγκεκριμένο πλαίσιο διατάξεων εφαρμογής. Είναι, μεταξύ άλλων, αναγκαίες λεπτομερείς διατάξεις σχετικές με την απαγόρευση της σωρεύσεως των παροχών, τον συνυπολογισμό των ασφαλιστικών περιόδων, την αναλογική κατανομή των παροχών, τους διοικητικούς και ιατρικούς ελέγχους στους οποίους πρέπει να υποβάλλονται οι ενδιαφερόμενοι εργαζόμενοι, τον υπολογισμό και την κατανομή των εξόδων που πρέπει να αναλάβουν οι οργανισμοί των κρατών μελών, τις ένδικες διαφορές που ενδέχεται να ανακύψουν μεταξύ των οργανισμών των κρατών μελών. Πρέπει γενικώς να προβλεφθεί ένα ολόκληρο σύνολο κανόνων για τη ρύθμιση του περίπλοκου τομέα που εξετάζεται εν προκειμένω²³. Αυτούς ακριβώς τους κανόνες είχε

σκοπό να θεσπίσει η Επιτροπή το 1983 όταν υπέβαλε την προαναφερθείσα πρόταση κανονισμού. Εξάλλου, υπενθυμίζω ότι ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1408/71²⁴ χρειάστηκε, κατά τον χρόνο εκδόσεώς του, την έκδοση λεπτομερούς κανονισμού εφαρμογής²⁵ και ότι, όπως δέχεται και η Επιτροπή, οι διατάξεις εφαρμογής τις οποίες προτείνει όσον αφορά την απόφαση 3/80 εμπνέονται, σε μεγάλο βαθμό, ακριβώς από τις διατάξεις που περιέχονται στον δεύτερο προπαρατεθέντα κανονισμό.

Εξάλλου, δεν μπορεί να λεχθεί ότι οι διατάξεις της απόφασης 3/80 θα μπορούσαν να συμπληρωθούν βάσει των αντιστοιχών ή αναλόγων διατάξεων του κανονισμού 1408/71 και των εκδοθέντων για την εφαρμογή του κανονισμών. Μια τέτοια ενσωμάτωση θα ήταν, κατά την άποψή μου εντελώς αδικαιολόγητη. Η επίμαχη απόφαση δεν είχε σκοπό να προβλέψει, υπέρ των Τούρκων εργαζομένων, το ίδιο καθεστώς με αυτό που προβλέπεται από τους προαναφερθέντες κανονισμούς για τους εργαζομένους από κράτη μέλη της Κοινότητας. Απλή ανάγνωση της απόφασης αρκεί για να γίνει αντιληπτό ότι ορισμένες διατάξεις των προπαρατεθέντων κανονισμών έχουν εφαρμογή. Άλλες δεν έχουν εφαρμογή. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις προβλέπεται

22 — Η υπογράμμιση δική μου.

23 — Υπενθυμίζεται ότι εκτελεστικές διατάξεις απαιτούνται επίσης όσον αφορά ιδίως τα άρθρα 12 και 13 της απόφασης, που αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως. Συναφώς, αρκεί να υπομνησθεί το άρθρο 6 της προτάσεως εκτελεστικού κανονισμού της Επιτροπής το οποίο θεσπίζει «γενικούς κανόνες περί της εφαρμογής των διατάξεων του παραδέκτου της σωρεύσεως των παροχών», όσον αφορά το σύνολο «των παροχών αναπηρίας, γήρατος και θανάτου (συντάξεις)», το άρθρο 13 της ίδιας προτάσεως το οποίο προβλέπει «γενικούς κανόνες περί του συνυπολογισμού των περιόδων» και σκοπεύει στην εφαρμογή των άρθρων 12 και 13 της απόφασης και, τέλος, το κεφάλαιο 3 του τίτλου IV επισημοποιημένο «Συντάξεις αναπηρίας, γήρατος και θανάτου».

24 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73).

25 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 574/72 του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1972, περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 «περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας» (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 138).

ειδικώς ρύθμιση που αντικαθιστά ή παρεκκλίνει από τα προπαρατεθέντα νομοθέτηματα. Στην επίμαχη εν προκειμένω απόφαση, υπάρχουν συγκεκριμένες παραπομπές που ενσωματώνουν ορισμένες διατάξεις του κανονισμού 1408/71 και όχι μια ρητή παραπομπή στο σύνολο της ρυθμίσεως του κανονισμού αυτού. Εφόσον πρόκειται αποκλειστικώς περί παραπομπής με την οποία ενσωματώνονται συγκεκριμένες διατάξεις, πρέπει να θεωρείται ότι η παραπομπή αυτή περιορίζεται στην αναφερομένη διάταξη και ότι δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να εκτείνεται στις εν συνεχεία θεσπισθείσες διατάξεις εφαρμογής. Για τους λόγους αυτούς, η εφαρμογή της αποφάσεως 3/80 απαιτεί τη θέσπιση ειδικών εκτελεστικών διατάξεων, οι οποίες δεν είναι δυνατό να συναχθούν ερμηνευτικώς από άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που αφορούν την κοινωνική ασφάλιση.

13. Εν κατακλείδι, το ζήτημα της θέσεως σε ισχύ και, κατά συνέπεια, της ενσωματώσεως της αποφάσεως του Συμβουλίου στην κοινοτική έννομη τάξη δεν μπορεί και δεν πρέπει να επιλυθεί βάσει της απόψεως της Επιτροπής ότι η απόφαση παράγει αυτομάτως αποτελέσματα από την έκδοσή της, αλλά βάσει της δηλωθείσας κατά την έκδοσή της προθέσεως του Συμβουλίου. Για τους προεκτεθέντες λόγους, πρέπει να θεωρηθεί ότι η θέση της αποφάσεως σε ισχύ εξαρτάται από τις διατάξεις εφαρμογής²⁶, οι οποίες σκοπούν στη συμπλήρωσή της και τις οποίες έγκρινε απαραίτητες το όργανο που την εξέ-

δωσε²⁷. Το Δικαστήριο δεν μπορεί να εκφέρει διαφορετική κρίση.

Το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγω, όχι μόνο δεν έρχεται σε αντίθεση με τη νομολογία του Δικαστηρίου επί της εφαρμογής των διατάξεων που θεσπίζει το Συμβούλιο Συνδέσεως, αλλά ακολουθεί τις λογικές συνέπειες της νομολογίας αυτής. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι δεν είναι αναγκαία η θέσπιση ρητής και ειδικής διατάξεως εφαρμογής μιας αποφάσεως όπως η επίμαχη εν προκειμένω. Η επίμαχη απόφαση ενσωματώνεται αμέσως στην κοινοτική έννομη τάξη από τον χρόνο της θέσεώς της σε ισχύ. Στην περίπτωση αυτή, η θέση σε ισχύ σημαίνει όχι μόνο την οριστική καθιέρωση του κανόνα εντός της έννομης τάξης στην οποία θεσπίστηκε, αλλά προφανώς και την ενσωμάτωσή του στην κοινοτική έννομη τάξη. Κατά συνέπεια, η άμεση θέση σε ισχύ του κανόνα αυτού σημαίνει — αν ακολουθήσουμε, όπως νομίζω ότι αρμόζει, την εν προκειμένω σχετική νομολογία — ότι υπάρχει βούληση άμεσης ενσωματώσεώς της στην έννομη τάξη της Κοινότητας με όλες τις συνέπειες που απορρέουν από την ενσωμάτωση αυτή: αυτή τη συγκεκριμένη και σαφή βούληση να επέλθει το προαναφερθέν αποτέλεσμα πρέπει να διαπιστώσει ο ερμηνευτής, όπως έχω ήδη εξηγήσει. Στην παρούσα υπόθεση, είναι απαραίτητη η θέσπιση συμπληρωματικών διατάξεων εκτελέσεως, τόσο για τη θέση σε ισχύ του επίμαχου κανόνα και την ενεργοποίησή του αυτόματου μηχανισμού ενσωματώσεως τον

26 — Αξίζει να σημειωθεί ότι ο κανονισμός 1408/71 διαπνέεται από την ίδια ακριβώς νομοθετική τεχνική. Συγκεκριμένα, το άρθρο 99 του κανονισμού αυτού ορίζει ότι ο κανονισμός αυτός «αρχίζει να ισχύει την πρώτη ημέρα του εβδόμου μηνός από της δημοσιεύσεως (...) του κανονισμού εφαρμογής (...)». Από τούτο προκύπτει ότι, ακόμη και στο κοινοτικό επίπεδο, η θέση σε ισχύ και, κατά συνέπεια, η εφαρμογή των διατάξεων στον τομέα της κοινωνικής ασφαλίσεως μπορεί να εξαρτάται και πράγματι εξαρτάται από την έκδοση ειδικών διατάξεων εφαρμογής.

27 — Ωστόσο, πρέπει να προτεθεί μια διευκρίνιση. Εν προκειμένω, η ανάγκη θεσπίσεως εκτελεστικών μέτρων αποτελεί προϋπόθεση όχι για την εφαρμογή ενός κανόνα ο οποίος ήδη ισχύει, αλλά ακριβώς για τη θέση ενός κανόνα σε ισχύ. Κατά συνέπεια, η περίπτωση αυτή διαφέρει από τις περιπτώσεις που έχουν ήδη εξεταστεί από το Δικαστήριο, στις οποίες κρίθηκε ότι δεν υπήρχε λόγος εκδόσεως διατάξεων θέσεως σε εφαρμογή ορισμένων αποφάσεων του συμβουλίου συνδέσεως, οι οποίες είναι ακούσιως σαφείς και ακριβείς ώστε να έχουν άμεση εφαρμογή. Συγκεκριμένα, στις προπαρατεθείσες περιπτώσεις, ερμηνεύεται περί αποφάσεων που είχαν ήδη τεθεί σε ισχύ. Είναι σαφές ότι, εάν ο κανόνας ισχύει ήδη και δεν απαιτεί μεταγενέστερες διευκρινίσεις, μπορεί να παράγει αμέσως τα αποτελέσματά του.

οποίο έχει περιγράψει το Δικαστήριο, όσο και για να παρασχεθεί στα δικαστήρια η δυνατότητα να εφαρμόζουν τις διατάξεις αυτές στους ενδιαφερομένους.

Δεδομένου ότι η απόφαση 3/80 δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ, η προπαρατεθείσα νομολογία του Δικαστηρίου επιβάλλει να θεωρηθεί ότι η απόφαση αυτή δεν αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως.

14. Θα ήθελα να προσθέσω μια τελευταία σκέψη. Το γεγονός ότι μια πράξη εκδοθείσα πριν από 16 έτη και πλέον δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ δεν πρέπει να εκπλήσσει ούτε να θεωρείται ως ανωμαλία. Υπάρχουν πολυάριθμα παραδείγματα πράξεων και συνθηκών οι οποίες θεσπίστηκαν μεν, αλλά ουδέποτε τέθηκαν σε ισχύ ή τέθηκαν σε ισχύ μετά την πάροδο πολλών ετών. Βεβαίως μπορεί κανείς να αναρωτηθεί εάν η συμπεριφορά των μερών, τα οποία μπορούσαν να έχουν προβλέψει τα αναγκαία εκτελεστικά μέτρα για τη θέση της απόφασης 3/80 σε ισχύ, είναι ορθή ή καλόπιστη. Εντούτοις το πρόβλημα αυτό δεν τίθεται εν προκειμένω: το Δικαστήριο δεν καλείται στην παρούσα υπόθεση να αποφανθεί επί της ενδεχόμενης διεθνούς ευθύνης οποιουδήποτε υποκειμένου δικαίου έχει παρακωλύσει τη θέση σε ισχύ της επίμαχης εν προκειμένω πράξεως. Το Δικαστήριο πρέπει απλώς να ελέγξει αν το όργανο που εξέδωσε την απόφαση εξέφρασε τη βούληση να τεθεί αυτή αμέσως σε ισχύ. Και η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι, όπως έχω παρατηρήσει, αρνητική.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

15. Με το δεύτερο ερώτημα ζητείται κατ' ουσία να διευκρινιστεί εάν η απόφαση

3/80 μπορεί να παράγει έννομα αποτελέσματα μολονότι «δεν ισχύει ακόμη εντός της Κοινότητας». Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, το αιτούν δικαστήριο ερωτά εάν τα άρθρα 12 και 13 της αποφάσεως είναι επαρκώς σαφή και ακριβή ώστε να τους προσδοθεί άμεσο αποτέλεσμα.

Κατά την άποψή μου, στο πρώτο σκέλος του ερωτήματος πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση. Συγκεκριμένα, εν προκειμένω, το ζήτημα αν ισχύει η απόφαση πρέπει να νοείται ως ταυτόσημο με το ζήτημα αν η απόφαση έχει ενσωματωθεί στην κοινοτική έννομη τάξη. Εάν η επίμαχη απόφαση δεν ισχύει ακόμη για τους προεκτεθέντες λόγους — και, κατά συνέπεια, δεν αποτελεί τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως —, δεν αντιλαμβάνομαι ποια έννομα αποτελέσματα μπορεί να παράγει. Δεν μπορεί να προκύψει κανένα αποτέλεσμα και, κατά συνέπεια, ούτε το άμεσο αποτέλεσμα ως προς το οποίο το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο, από μια διάταξη που δεν αποτελεί ακόμη τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως.

Το δεύτερο σκέλος του ερωτήματος τίθεται μόνο σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο και, κατά συνέπεια, παρέλκει η εξέτασή του.

Επί του τρίτου ερωτήματος

16. Με το τρίτο ερώτημα ζητείται να διευκρινιστεί εάν η παραπομπή, με την απόφαση 3/80, στις διατάξεις του κανονισμού

1408/71 έχει στατική ή δυναμική έννοια. Και εδώ, το ερώτημα προϋποθέτει ότι η απόφαση έχει ήδη τεθεί σε ισχύ και ότι, κατά συνέπεια, ισχύει εντός της Κοινότητας. Επο-

μένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι η απάντηση καλύπτεται από την αρνητική απάντηση που πρέπει να δοθεί, κατά την άποψή μου, στο πρώτο και στο δεύτερο ερώτημα.

Πρόταση

17. Εν όψει των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα υποβληθέντα από το Arrondissementsrechtbank te Amsterdam ερωτήματα τις ακόλουθες απαντήσεις:

- «1) Δεδομένου ότι η απόφαση 3/80 του Συμβουλίου Συνδέσεως ΕΟΚ-Τουρκίας της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, περί της εφαρμογής των καθεστώτων κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στους Τούρκους εργαζομένους και στα μέλη των οικογενειών τους, δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ, δεν αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξεως και, κατά συνέπεια, δεν εφαρμόζεται απευθείας σ' αυτή την έννομη τάξη.
- 2) Ως εκ τούτου, από την προπαρατεθείσα απόφαση δεν μπορεί να απορρέει κανένα έννομο αποτέλεσμα εντός της κοινοτικής έννομης τάξεως.»