ΔΗΜΟΣΘΕΝΗΣ Ν. ΜΑΜΜΩΝΑΣ*

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (ΚΕΠΠΑ) ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Από τη στιγμή που δεν επιτεύχθηκε η «κοινοτικοποίηση» της ΚΕΠΠΑ, η Συνθήκη του Maastricht ήταν αναμενόμενο να επιφυλάξει έναν περιορισμένο ρόλο για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα κράτη-μέλη φάνηκαν διστακτικά στην παραχώρηση αρμοδιοτήτων σε έναν τομέα που αγγίζει τον σκληρό πυρήνα της εθνικής τους κυριαρχίας. Ωστόσο, το Κοινοβούλιο προσπάθησε να αξιοποιήσει κάθε αρμοδιότητα που του παρέχεται από τις Συνθήκες, προχωρώντας ταυτόχρονα και στις αναγκαίες εσωτερικές μεταρρυθμίσεις. Μέσα από διαδοχικές αποφάσεις του, ζήτησε την ουσιαστική ανάπτυξη και εφαρμογής μιας πραγματικής ΚΕΠΠΑ και την περαιτέρω ενίσχυσή του στον τομέα αυτό. Τα μελλοντικά σενάρια για το μέλλον του Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, αφού λαμβάνουν υπόψη τα πορίσματα τριών από τις θεωρητικές προσεγγίσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (ρεαλιστική, νεολειτουργική και θεωρία της συγχώνευσης), καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η θέση του θα εξαρτηθεί άμεσα από την πρόοδο της διαδικασίας ενοποίησης: όσο περισσότερο προχωρά η πολιτική ένωση και άρα η «κοινοτικοποίηση» της ΚΕΠΠΑ τόσο πιο ουσιαστικός θα είναι και ο ρόλος του Κοινοβουλίου.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ανέκαθεν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ε.Κ.) ασκούσε πιέσεις στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα να συμπληρώσει την οικονομική της διάσταση με έναν αποτελεσματικό πολιτικό μηχανισμό στην εξωτερική της πολιτική που θα της επέτρεπε να παίξει πλήρως τον ρόλο

* Ο Δημοσθένης Ν. Μαμμωνάς είναι διδάκτωρ Ευρωπαϊκού Δικαίου του Πανεπιστημίου Paris II και στέλεχος της διεύθυνσης Ευρωπαϊκής Ένωσης του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

της στη διεθνή σκηνή. Από την άποψη αυτή, η πρόοδος προς μία Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) υπήρξε πραγματικά αργή και δύσκολη ενώ η απουσία της έγινε ιδιαίτερα αισθητή στις εξαιρετικά κρίσιμες πρόσφατες περιστάσεις, όπως ο πόλεμος στον Περσικό Κόλπο και, κυρίως, οι συγκρούσεις στην πρώην Γιουγκοσλαβία.[1]

2. ΘΕΣΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ[2]

Έπειτα από το πρώτο σημαντικό βήμα των διατάξεων της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης για την Πολιτική Συνεργασία στον τομέα της

1. Βλ. K.-D. Borghardt, *L'unification européenne. Création et développement de l' Union européenne*, σειρά «Documentation européenne», Office des Publications Officielles des Communautés Européennes (OPOCE), Λουξεμβούργο 1995, σ. 60, και M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, Pinter, Λονδίνο 1995, σ. 160. Βλ. επίσης E. Remacle - B. Delcourt, «La PESC à l'épreuve du conflit yougoslave: acteurs, représentations, enseignements», στο M.-F. Dyrand - A. Vasconcelos, *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Presses de Sciences Po, Παρίσι 1998, σ. 227-272 και ιδίως σ. 257-272: «La crise yougoslave: aiguillon ou fossoyeur de la PESC?».

2. Ανάμεσα στην πολύπλευρη και εκτεταμένη βιβλιογραφία που αναφέρεται στην ΚΕΠΠΑ μπορούμε να προτείνουμε από τα γενικά έργα E. Regelsberger - P. de Schoutheete de Tervarant - W. Wessels (επιμ.), *From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Λονδίνο 1997· M. Holland (επιμ.), *Common Foreign and Security Policy. The Record and the Reforms*, Λονδίνο-Ουάσινγκτον 1997· M.-F. Dyrand - A. Vasconcelos, *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, ό.π., Παρίσι 1998· και από τα άρθρα, D. Hurd, «Développer la PESC», *Affaires internationales*, τόμ. 70, τχ. 3, Ιούλιος 1994, σ. 421-428· H.v.d. Broek, «The Common Foreign and Security Policy in the Context of the 1996 Intergovernmental Conference», *Studia diplomatica*, 4/1995, σ. 31-38· B.-C. Ryba, «La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)-Mode d'emploi et bilan d'une année d'application (fin 1993/94)», *RMC (UE)*, τχ. 384, Ιανουάριος 1995, σ. 14-35· A. Lamassoure, «La question de confiance portera sur la politique étrangère et la défense», *Revue des affaires européennes*, τχ. 1/1995, σ. 51-55· E. Bonnino, «La réforme de la politique étrangère et de sécurité commune: aspects institutionnels», *RMUE*, τχ. 3/1995, σ. 261-266· R. Burghardt, «Politique étrangère et de sécurité commune: garantir la stabilité à long terme de l'Europe», *RMUE*, τχ. 3/1995, σ. 267-277· P. Willaert, «Quel avenir pour la PESC?», *Le Courrier*, τχ. 145, Μάιος-Ιούνιος 1995· P. Willaert - C. Marques-Ruiz, «Vers une politique étrangère et de sécurité commune: état de lieux», *RMUE*, 3/1995, σ. 35-95· D. Fabre, «La PESC», *Problèmes politiques et sociaux*, τχ. 775-776, 1996· S. Nutall, «The CFSP Provisions of the Amsterdam Treaty. An Exercise in Collusive Ambiguity», *CFSP Forum*, 3/1997, και Σ. Περράκης, «La politique étrangère et de sécurité commune de l'UE de Maastricht à Amsterdam: Lente marche vers la recherche d'une volonté commune des partenaires de l'UE», στο Σ.

εξωτερικής πολιτικής, η Συνθήκη του Maastricht (ΣΕΕ) καθιέρωσε τελικά μία Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας σε εμβρυϊκό στάδιο.[3] Η ΚΕΠΠΑ παραμένει βασικά, από τη φύση της, στο επίπεδο της διακυβερνητικής συνεργασίας και βρίσκεται έξω από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΣΕΚ), δηλαδή εκτός πρώτου πυλώνα, αποτελώντας ξεχωριστό τίτλο (περιγραφόμενη συχνά ως ο «δεύτερος» ή «διακυβερνητικός» πυλώνας). Ωστόσο, προβλέπεται η συμμετοχή και των τριών κοινοτικών θεσμών –του Συμβουλίου (καθώς επίσης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης), της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου-, η επεξεργασία και υιοθέτηση κοινών θέσεων και κοινών δράσεων και, τέλος, μια ρήτρα αναθεώρησης για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη (Δ.Δ.) του 1996 που οδήγησε εν τέλει σε περιορισμένες μεταρρυθμίσεις από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (ΣΑΜ).

α. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ - Γενικά

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου Ι.7 της ΣΕΕ (Ι.11 ΣΑΜ και 21 με τη νέα αρίθμηση), το Ε.Κ. ενημερώνεται τακτικά για την κατάσταση εξέλιξης της ΚΕΠΠΑ από την Προεδρία και την Επιτροπή. Μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις και συστάσεις στο Συμβούλιο και προχωρεί, μία φορά τον χρόνο, σε μία μεγάλη συζήτηση για τις προόδους που έχουν πραγματοποιηθεί στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ. Εξάλλου, ο διάλογος για τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής διεξάγεται σε μόνιμη βάση μεταξύ της ειδικής επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων, Ασφάλειας και Άμυνας του Κοινοβουλίου από τη μία μεριά, και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από την άλλη. Η ίδια αυτή κοινοβουλευτική επιτροπή οργανώνει, από την πλευρά της, τακτικές συναντήσεις και ανταλλαγές απόψεων σε βάθος με την εκάστοτε Προεδρία του Συμβουλίου. Οι θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, χάρη σ' αυτούς τους μηχανισμούς, διασφαλίζεται ότι θα ληφθούν τελικά υπόψη από το Συμβούλιο των Υπουργών. Τα μέλη

Περράκης, *Η Ε.Ε. σε μετεξέλιξη. Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ*, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σ. 143-152.

3. Βλ. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Παρίσι 1997, σ. 177. Βλ. επίσης M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, ό.π., σ. 160-161.

του Ευρωκοινοβουλίου μπορούν να συμμετέχουν σε διεθνείς διασκέψεις μέσα από τις αντιπροσωπείες της Ένωσης.

Επιπλέον, κάθε μηνιαία ολομέλεια του Κοινοβουλίου περιέχει την «ώρα των ερωτήσεων» σχετικά με τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Υπάρχουν ακόμη δύο υπο-επιτροπές που ασχολούνται, η μεν πρώτη με την προστασία των Δικαιωμάτων του ανθρώπου, η δε δεύτερη με τα ζητήματα ασφάλειας και αφοπλισμού. Οι διακοινοβουλευτικές αντιπροσωπείες διατηρούν επαφές με πολυάριθμες τρίτες χώρες. Ομάδες παρατηρητών του Κοινοβουλίου στέλνονται ανά τον κόσμο για την επί τόπου επίβλεψη εκλογικών διαδικασιών. Στις συζητήσεις που διεξάγονται επί των επίκαιρων ερωτήσεων, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καταδικάζει απερίφραστα τις παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και παίρνει σαφή θέση επί όλων των διεθνών προβλημάτων και κρίσεων της παγκόσμιας πολιτικής σκηνής. Επιζητεί ακατάπαυστα μία κοινή και αλληλέγγυα στάση όλων των κρατών-μελών. Τα μέλη του Κοινοβουλίου παρακολουθούν επίσης ιδιαίτερα προσεκτικά το θέμα της ένταξης των κρατών της Ανατολικής Ευρώπης στην Ένωση, τη διαδικασία ειρήνευσης στην πρώην Γιουγκοσλαβία, καθώς και τη σταθεροποίηση, βελτίωση και κατοχύρωση της ασφάλειας στη ζώνη της Μεσογείου.[4]

Με άλλα λόγια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από πολύ καιρό έχει επισημάνει το γεγονός ότι τα κράτη-μέλη της Ένωσης –όσο ισχυρά κι αν είναι αυτά– δεν έχουν καμία δυνατότητα να αντιμετωπίσουν από μόνα τους και με δικά τους μέσα τις σύγχρονες προκλήσεις της διεθνούς πολιτικής. Αυτή ακριβώς είναι η αιτία για την οποία το Κοινοβούλιο, πάντοτε και σε κάθε περίσταση, εκφράζεται υπέρ της ανάπτυξης μίας κοινής εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής, άξιας του ονόματός της. Για τον ίδιο λόγο εξάλλου, το Κοινοβούλιο υιοθέτησε μία σαφέστατα κριτική θέση απέναντι στη «δομή των πυλώνων» της Συνθήκης του Maastricht, μία δομή που διατηρεί, όπως είδαμε, την ΚΕΠΠΑ εκτός του κοινοτικού πλαισίου λήψης των αποφάσεων. Επιπλέον, η δημοκρατική νομιμοποίηση και ο κοι-

4. Για τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, βλ. J.-L. Burban, *Le Parlement européen*, PUF, Παρίσι 1997, σ. 91-100· R. Corbett - F. Jacobs - M. Shackleton, *The European Parliament*, Cartermill Publishing, 3η έκδοση, Λονδίνο 1995, σ. 217· Parlement européen-Direction générale des études, *Les pouvoirs du Parlement européen dans l'Union européenne*, OPOCE, Λουξεμβούργο 1995, σ. 40-42.

νοβουλευτικός έλεγχος της ΚΕΠΠΑ δεν ανταποκρίνονται διόλου στις πολιτικές απαιτήσεις που πάγια εκφράζει η πλειοψηφία των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου γύρω από τα θέματα αυτά.[5]

Με βάση τους ανωτέρω ισχυρισμούς, είναι προφανές ότι η ΚΕΠΠΑ φαίνεται να πάσχει από δημοκρατικό και δικαστικό έλεγχο. Αντίθετα με την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν είναι παρά ελάχιστα συνδεδεμένο με τη διαδικασία προσδιορισμού της.[6] Διαβουλεύεται με την Προεδρία γύρω από «τις βασικές πτυχές και τις θεμελιώδεις επιλογές της ΚΕΠΠΑ και πρέπει να ενημερώνεται τακτικά στο θέμα της εξέλιξης της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της Ένωσης»[7] αλλά δεν διαθέτει σε καμία περίπτωση πραγματικές εξουσίες ώστε να συμμετέχει αποτελεσματικά στη λήψη των αποφάσεων.[8] Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

5. Για μια κριτική ανάλυση του καθεστώτος της ΚΕΠΠΑ βλ. Parlement européen-Direction générale des études, *Perspectives en matière de politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne après Maastricht*, Document de travail, Série politique 2, Νοέμβριος 1992, και επίσης *Perspectives pour une politique étrangère et de sécurité commune-un premier bilan*, Document de travail, Série politique W-7, Λουξεμβούργο, Ιούλιος 1994, σ. 6, καθώς και Gerd Tebbe, «What Future for the European Union? The 1996 Intergovernmental Conference Process», στο Π. Καζάκος - Π. Λιαργκόβας - Ε. Φωκά (επιμ.), *Η αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ και η σημασία της για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Βιβλιοθήκη Διεθνών και Ευρωπαϊκών Μελετών, Ι. Σιδέρης-ΕΛΙΑΜΕΠ, Αθήνα 1997, σ. 145-154.

6. Βλ. C. Stephanou, *Réformes et mutations de l'Union européenne*, LGDI-Bruylant, Παρίσι-Βρυξέλλες 1997, σ. 233 που υπογραμμίζει ότι «...Το ζήτημα της συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής μένει πάντοτε μετέωρο. Το σύστημα συναπόφασης Συμβουλίου-Κοινοβουλίου δεν μπορεί να επεκταθεί στα θέματα της ΚΕΠΠΑ, κι αυτό όχι μόνο γιατί δεν υπάρχει αρμοδιότητα ομοσπονδιακού τύπου σ' αυτόν τον τομέα, αλλά επίσης γιατί υπό ένα δημοκρατικό κοινοβουλευτικό καθεστώς, η αρμοδιότητα στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής -με εξαίρεση ίσως την επικύρωση των συνθηκών- ανήκει στην Κυβέρνηση...». Βλ. επίσης Parlement européen-Direction générale des études, *Perspectives pour une politique étrangère et de sécurité commune-un premier bilan*, ό.π., σ. 7, και Π. Κούσης, *Η θεσμική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετά την Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Δημοσιεύματα Διεθνούς Οικονομικού και Ευρωπαϊκού Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2000, σ. 88 και 110.

7. Ωστόσο, οι εν λόγω διαδικασίες διαβούλευσης δεν προσδιορίζονται σαφώς από τη Συνθήκη. Βλ. επίσης R. Corbett - F. Jacobs - M. Shackleton, *The European Parliament*, ό.π., σ. 217.

8. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, ό.π., σ. 179. Βλ. επίσης C. Stephanou, *Réformes et mutations de l'Union européenne*, ό.π., σ. 233 και για μια σύγκριση με την προγενέστερη κατάσταση βλ. F. De La Serre, «De la coopération politique européenne à la Politique étrangère et de sécurité commune», *L'Europe des*

έχει εξάλλου τη δυνατότητα να απευθύνει ερωτήσεις ή να διαμορφώσει συστάσεις προς το Συμβούλιο και, τέλος, φροντίζει για τη διεξαγωγή, σε ετήσια βάση, συζήτησης για την εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ (άρθρο Ι.7 ΣΕΕ, Ι.11 ΣΑΜ και 21 με τη νέα αρίθμηση).

Η Συνθήκη του Maastricht, τροποποιώντας τις διατάξεις των άρθρων 228, 237 και 238 της Συνθήκης της Ρώμης, δημιούργησε ένα νέο νομικό πλαίσιο αναφορικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που συνδέονται με την εξωτερική πολιτική. Επιφύλαξε ωστόσο και έναν «συμβουλευτικό» ρόλο στο Κοινοβούλιο σε ό,τι αφορά τις διαδικασίες της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (μέσω κυρίως του άρθρου Ι.7), έναν ρόλο που θα αναλύσουμε με λεπτομέρεια στις γραμμές που ακολουθούν.

β. Οι διατάξεις της Συνθήκης και ο περιορισμένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: προσπάθειες ερμηνείας

Η βάση της ΚΕΠΠΑ είναι η διακυβερνητική συνεργασία αφού τα κράτη-μέλη, από την πλευρά τους, είναι υποχρεωμένα να συμμορφώνονται με τις κοινές θέσεις που αποφασίζονται με ομοφωνία. Η Συνθήκη του Maastricht προβλέπει ότι η ΚΕΠΠΑ ανάγεται στις αρμοδιότητες της Ένωσης, ενώ ταυτόχρονα δημιούργησε διαδικασίες με βάση τις οποίες κάθε κράτος-μέλος διατηρεί ένα δικαίωμα αρνησικυρίας («βέτο»). Στην πραγματικότητα, η ΚΕΠΠΑ, έτσι όπως τουλάχιστον εισήχθη στον τίτλο V της Συνθήκης, δεν προσεγγίζει διόλου τις διεκδικήσεις και εύλογες προσδοκίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι αντιπρόσωποι των κρατών-μελών προτίμησαν να τη διατηρήσουν μέσα σε μία καθαρά διακυβερνητική δομή, εκτός του κοινοτικού πλαισίου (δηλαδή του πρώτου πυλώνα), παραμερίζοντας με τον τρόπο αυτό τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αλλά και περιορίζοντας σημαντικά την επιρροή της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Εξάλλου, ο γενικός κανόνας για τη λήψη των αποφάσεων στο Συμβούλιο στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής παραμένει η ομοφωνία, πράγμα που εγγυάται ότι τα κράτη-μέλη εξακολουθούν να είναι οι κυρίαρχοι του παιχνιδιού.[9]

Communautés-les notices, La Documentation française, Παρίσι, Νοέμβριος 1992, σημ. 26, σ. 156.

9. Βλ. T. Hagleitner, *Les rôles du Parlement européen et de la Commission dans le*

i. Οι διατάξεις των Συνθηκών του Maastricht και του Άμστερνταμ

Σύμφωνα με τους όρους του άρθρου Ι.7 της ΣΕΕ (άρθρο Ι.11 ΣΑΜ και 21 με τη νέα αρίθμηση), η Προεδρία ζητεί τη γνώμη του Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις θεμελιώδεις επιλογές της ΚΕΠΠΑ. Η Προεδρία οφείλει επίσης να παρακολουθεί ώστε οι απόψεις του Κοινοβουλίου να λαμβάνονται δεόντως υπόψη. Το Ε.Κ. τηρείται σε τακτική βάση ενήμερο από την Προεδρία του Συμβουλίου και την Επιτροπή για την εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ. Η υποχρέωση πληροφόρησης και ενημέρωσης που ήδη βάρυνε την Προεδρία από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) επεκτείνεται με την παρούσα διάταξη και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το Ευρωκοινοβούλιο έχει επίσης τη δυνατότητα να απευθύνει ερωτήσεις ή ακόμη και να διατυπώσει συστάσεις προς το Συμβούλιο. Τέλος, η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου Ι.7 (Ι.11 ΣΑΜ, άρθρο 21 με τη νέα αρίθμηση) προβλέπει τη διεξαγωγή μιας ετήσιας συζήτησης στο Κοινοβούλιο για τις προόδους που έχουν επιτευχθεί κατά την εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ.[10]

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών της 29ης Οκτωβρίου 1993 ανέπτυξε ακόμη περισσότερο την παραπάνω διάταξη υποδει-

---

domaine de la PESC, Mémoire, Collège d'Europe, Brugges 1994, σ. 11. Βλ. επίσης C. Stephanou, *Réformes et mutations de l'Union européenne*, ό.π., υποκεφ. 6.4.2: «La nature de la PESC» και Chaires J. Monnet en Science Politique - Groupe de travail CIG 1996, «Towards 1996: Governance in Europe, the Common Foreign and Security Aspect», σ. 1, όπου, μεταξύ άλλων, επισημαίνεται ότι «...τα κράτη-μέλη της ΕΕ προτιμούν να ασκούν την εξωτερική τους πολιτική, τουλάχιστον όταν διακυβεύονται μείζονος σημασίας συμφέροντά τους, εκτός του θεσμικού πλαισίου της ΚΕΠΠΑ, ανεξαρτήτως των ιδιαίτερων θεσμικών προβλέψεων που περιέχει αυτό το πλαίσιο...».

10. Βλ. R. Corbett - F. Jacobs - M. Shackleton, *The European Parliament*, ό.π., σ. 217. Επιπλέον σύμφωνα με το σημείο ΙΒ της διοργανικής συμφωνίας μεταξύ Ε.Κ., Συμβουλίου και Επιτροπής για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ που προσαρτήθηκε στο άρθρο Ι.18 της ΣΑΜ, προστίθεται ότι «ΙΒ. Σε ετήσια βάση, η Προεδρία του Συμβουλίου ζητά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με ένα έγγραφο που καταρτίζει το Συμβούλιο για τα κύρια θέματα και τις βασικές επιλογές της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένων των δημοσιονομικών επιπτώσεων στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων. Επιπλέον, η Προεδρία ενημερώνει τακτικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την εξέλιξη και την εφαρμογή των δράσεων ΚΕΠΠΑ». Βλ. το κείμενο της συμφωνίας στο Σ. Περράκης - Ν. Κοτζιάς, *Στόχοι και τακτικές στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 1996-1997. Η αναθεώρηση των συνθηκών της ευρωπαϊκής κοινότητας/ένωσης*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σ. 449-451.

κνύοντας τους τρόπους εκτέλεσής της με σκοπό την περαιτέρω εντατικοποίηση των σχέσεων με το Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο όρισε ότι η Προεδρία θα οργανώνει τη διαβούλευση του Κοινοβουλίου κάθε φορά που θα έχει η ίδια γραπτή ή προφορική πληροφόρηση, κάθε φορά που θα διεξάγεται η ετήσια συζήτηση στο Ε.Κ. και, τέλος, κάθε φορά που το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα εγκρίνει τους γενικούς προσανατολισμούς για τις κοινές δράσεις. Κατ' εφαρμογή μάλιστα του άρθρου Ι.7 της ΣΕΕ, η Μόνιμη Επιτροπή των Αντιπροσώπων (Coreper) ενέκρινε στις 8 Ιουλίου 1994 τις κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με τις σχέσεις μεταξύ Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια των τίτλων V (ΚΕΠΠΑ) και VI (δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις) της ΣΕΕ.

Αξίζει να τονιστεί στο σημείο αυτό ότι, από την πλευρά της, η Επιτροπή καλείται να παίξει έναν ρόλο εξίσου σημαντικό και ανεξάρτητο κατά τη διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ: σε γενικές γραμμές, «συνδέεται πλήρως στις πραγματοποιούμενες εργασίες» αλλά έχει επίσης το ειδικό δικαίωμα να αναφέρει στο Συμβούλιο κάθε ζήτημα που σχετίζεται με την ΚΕΠΠΑ και μπορεί επιπλέον να υποβάλλει προτάσεις προς το Συμβούλιο. Επιπλέον, όπως είδαμε παραπάνω, η Συνθήκη του Maastricht εμπιστεύεται στην Επιτροπή το καθήκον να ενημερώνει τακτικά το Κοινοβούλιο για την εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ.[11] Ο ανεξάρτητος και συμπληρωματικός ρόλος που απονέμεται στην Επιτροπή συνεπάγεται ότι η τελευταία ενημερώνει τακτικά το Κοινοβούλιο για τη δράση και τις απόψεις της –κυρίως, βέβαια, σε σχέση με τις δικές της πρωτοβουλίες– συμπληρώνοντας ενδεχομένως την πληροφόρηση που παρέχεται από την Προεδρία γύρω από τις θέσεις του Συμβουλίου.[12]

11. G. Bonvicini, «De la Coopération Politique Européenne à la PESC», στο M.-F. Dyrand - A. Vasconcelos, *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, ό.π., σ. 163 που υπογραμμίζει ότι «...επεκτείνεται επίσης στην Επιτροπή, παλαιά εχθρό της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, ένα μερικό δικαίωμα πρωτοβουλίας. Αυτή η αναγνώριση θεωρείται από τους ειδικούς των θεσμών ως μία ακόμη μικρή επανάσταση...». Βλ. επίσης για το ίδιο θέμα D. Simon, *Le système juridique communautaire*, ό.π., σ. 178, σημ. 1.

12. Για την ευθεία αναβάθμιση της Επιτροπής από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ που της δίνει τη δυνατότητα άμεσης εμπλοκής στην ΚΕΠΠΑ αφού θα «συμπράττει» πλέον «πλήρως στις εργασίες» της ΚΕΠΠΑ, κατά το άρθρο Ι.17 της ΣΑΜ (27 με τη νέα αρίθμηση), βλ. Σ. Περράκης - Ν. Κοτζιάς, *Στόχοι και τακτικές στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 1996-1997, Η αναθεώρηση των συνθηκών της ευρωπαϊκής κοινότητας/ένωσης*, ό.π., σ. 247-248.

Το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν διαθέτει παρά ελάχιστα και αδύναμα μέσα για να επηρεάσει και να ελέγξει την ΚΕΠΠΑ έχει καταγγελθεί εκ μέρους του, εδώ και χρόνια, ως ένα σοβαρό «δημοκρατικό έλλειμμα της ΚΕΠΠΑ».[13] Το Κοινοβούλιο εξέφρασε ακόμη την πεποίθησή του ότι η σημερινή κατανομή αρμοδιοτήτων στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής ανάμεσα στα όργανα της Ένωσης δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή παρά μόνο στο μέτρο που το τωρινό στάδιο θεωρηθεί ως μία μεταβατική περίοδος, η οποία τελικά θα καταλήξει σε ένα σφαιρικό εκδημοκρατισμό της διαδικασίας σχεδιασμού και εφαρμογής της κοινής εξωτερικής πολιτικής. Παρά τις βαθύτατες διαφορές μεταξύ των διεκδικήσεών του και του τίτλου V –που καθιερώνει την ΚΕΠΠΑ– το Κοινοβούλιο επέδειξε μεγαλύτερο ρεαλισμό μετά την υπογραφή της ΣΕΕ από αυτόν που είχε κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Έτσι, δεν περιορίστηκε απλώς στην έκφραση της απογοήτευσής του αλλά υπογράμμισε ταυτόχρονα και τις πτυχές της ΚΕΠΠΑ τις οποίες επιδοκίμαζε και ενέκρινε. Το Ε.Κ. ερμήνευσε, κατά κύριο λόγο, την καθιέρωση της ΚΕΠΠΑ ως ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της Πολιτικής Ένωσης και έδειξε ικανοποίηση για το γεγονός ότι υπάρχει ένα μόνο Συμβούλιο και μία μόνη Επιτροπή που ενεργούν και στους τρεις πυλώνες (ενιαίο θεσμικό πλαίσιο) και είναι υπεύθυνα όργανα για τη συνοχή ανάμεσα στην ΚΕΠΠΑ και στις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας (άρθρο Γ της ΣΕΕ).

Οι αρκετά ευρείες και αόριστες διατάξεις του άρθρου Ι.7 της ΣΕΕ περιγράφουν λοιπόν τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Μπορεί να διακρίνει κανείς δύο

13. Βλ. για παράδειγμα την απόφαση του Κοινοβουλίου A3-0322/92 της 18.12.1992 για την καθιέρωση μιας εξωτερικής πολιτικής της Κοινότητας (Έκθεση Verde I Aldea, *Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* C/25.1.1993). Πρβλ. επίσης Δ. Δημητρακόπουλος, «Από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση: το δημοκρατικό έλλειμμα στην κοινοτική εξωτερική πολιτική», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, Νο 3/1995, σ. 98-109, και R. Bieber, «Democratic Control of European Foreign Policy», *European Journal of International Law*, τόμ. 1, τχ. 1-2, 1990, σ. 148-173. Βλ. τέλος G. Bonvicini, «De la Coopération Politique Européenne à la PESC», ό.π., σ. 161 που τονίζει ότι «...το ερώτημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης και του δημοκρατικού ελέγχου (της εξωτερικής πολιτικής) αποτελεί ένα θέμα που προχώρησε βαθμιαία και δύσκολα μέσα στην ιστορία και το οποίο, σήμερα, παρουσιάζει μια σημασία πολύ πιο άμεση και επείγουσα απ' ότι στο παρελθόν...», και με το ίδιο νόημα, D. Obradovic: «Policy Legitimacy and the European Union», *Journal of Common Market Studies*, τχ. 2, Ιούνιος 1996, σ. 191-221.

δικαιώματα για λογαριασμό του: πρώτον, το δικαίωμα να «διαβουλεύεται» (και άρα να εκφράζει τη γνώμη του) με την Προεδρία γύρω από τις κύριες πτυχές και τις θεμελιώδεις επιλογές της ΚΕΠΠΑ και δεύτερον, το δικαίωμα να πληροφορείται και να ενημερώνεται από την Προεδρία αλλά και την Επιτροπή για κάθε εξέλιξη στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Δύο ακόμη εργαλεία τίθενται στη διάθεση του Ε.Κ., δηλαδή η δυνατότητά του να απευθύνει ερωτήσεις αλλά και να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο. Η ΣΕΕ προβλέπει επίσης τη συζήτηση στον χώρο του Κοινοβουλίου με θέμα τις προόδους που επιτεύχθηκαν κάθε χρόνο κατά τη διαδικασία εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ. Εξάλλου, το άρθρο Ι.11 της ΣΕΕ (άρθρο Ι.18 ΣΑΜ και 28 με τη νέα αρίθμηση) προβλέπει ότι οι διοικητικές δαπάνες της ΚΕΠΠΑ επιβαρύνουν αυτόματα τον κοινοτικό προϋπολογισμό ενώ, σε ό,τι αφορά τις λειτουργικές δαπάνες για την εφαρμογή της, η εν λόγω διάταξη επιτρέπει, κατόπιν ομόφωνης απόφασης του Συμβουλίου, να βαρύνουν και αυτές τον προϋπολογισμό της Κοινότητας. Όπως είναι προφανές, η παραπάνω διάταξη προκαλεί την έμμεση εμπλοκή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με τη νόμιμα προβλεπόμενη διαδικασία του προϋπολογισμού (άρθρο 203 ΣΕΚ), πράγμα που συνεπάγεται τη σημαντική και αποφασιστική επιρροή του στον τομέα αυτό.[14] Σύμφωνα λοιπόν με τη νέα διάταξη του άρθρου Ι.18 της Συνθήκης του Άμστερνταμ και το κείμενο της σχετικής διοργανικής συμφωνίας, οι δαπάνες της ΚΕΠΠΑ έχουν ορισθεί ως «μη υποχρεωτικές δαπάνες» (DNO), που θα αποφασίζονται κάθε χρόνο με βάση διοργανική συμφωνία μεταξύ Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Επιτροπής. Η ρύθμιση αυτή υπήρξε αίτημα του Κοινοβουλίου, διότι ακριβώς του παρέχει τη δυνατότητα να επηρεάσει αποφασιστικά τις «εκροές ΚΕΠΠΑ».

Παρατηρείται, λοιπόν, σε σχέση με την ΚΕΠΠΑ ότι πρόκειται τελικά για μία διαδικασία καθαρά πολιτική. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν έχει καμία δυνατότητα παρέμβασης

14. Ως γνωστόν, το Κοινοβούλιο έχει ισχυρότερες εξουσίες για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες (DNO: dépenses non-obligatoires) της ΚΕΠΠΑ. Σύμφωνα μάλιστα με το σημείο ΙΓ της εν λόγω διοργανικής συμφωνίας «Το Συμβούλιο, κάθε φορά που λαμβάνει απόφαση στον τομέα της ΚΕΠΠΑ η οποία συνεπάγεται δαπάνες, αμέσως και για κάθε περίπτωση κοινοποιεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μία εκτίμηση των προβλεπόμενων εξόδων («fiche financière»), ειδικότερα όσον αφορά το χρονικό πλαίσιο, το απασχολούμενο προσωπικό, τη χρήση χώρων και άλλων έργων υποδομής, τα μέσα μεταφοράς, τις ανάγκες κατάρτισης και τις ρυθμίσεις ασφαλείας».

προκειμένου να κάνει σεβαστή την υποχρέωση διαβούλευσης. Το Κοινοβούλιο, προχωρώντας στις αναγκαίες εσωτερικές μεταρρυθμίσεις προς διασφάλιση των δικαιωμάτων του, προετοιμάστηκε ανάλογα δημιουργώντας μία κοινοβουλευτική επιτροπή ad hoc για τις εξωτερικές υποθέσεις και την ασφάλεια. Με τη σειρά τους, οι διαδοχικές Προεδρίες υπήρξαν αρκετά γενναιόδωρες στη συμμετοχή τους στις εργασίες αυτής της επιτροπής, ενώ το Κοινοβούλιο εννοείται ότι επέμενε να ενισχυθεί ο ρόλος του μετά τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996 και τη νέα Συνθήκη.[15]

ii. Η αιτιολόγηση του περιορισμένου ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παίζει λοιπόν έναν σαφώς περιορισμένο ρόλο στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ, κι αυτό κυρίως εξαιτίας της φύσης της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας των οποίων οι αναγκαίες ιδιότητες (εμπιστευτικότητα και ταχύτητα) είναι δύσκολο να συμφιλιωθούν με τη λειτουργία ενός κοινοβουλευτικού οργάνου.[16] Ορισμένοι συγγραφείς, αφού διαπιστώνουν την άρνηση των συντακτών της ΣΕΕ να εφαρμόσουν τις κοινοτικές τεχνικές της ολοκλήρωσης στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, υπογραμμίζουν ότι οι κυβερνήσεις εξακολουθούν να αναφέρονται σε ένα παραδοσιακό σχήμα, σύμφωνα με το οποίο η εξωτερική πολιτική είναι τέτοιας φύσης ώστε να αγγίζει, περισσότερο απ' ότι οι άλλοι τομείς, τα ζωτικά συμφέροντά τους, και ως εκ τούτου δεν μπορεί παρά να βασίζεται σε μηχανισμούς που σέβονται την εθνική κυριαρχία.[17] Το παραπάνω περιγραφόμενο σχήμα είναι βέβαια προφανέστατα ανακριβές δεδομένου ότι μπορεί να παρατηρήσει κανείς πως, στον σημερινό κόσμο, η οικονομική πολιτική είναι αυτή που πιθανότατα αγγίζει περισσότερο τα ζωτικά συμφέροντα ε-

15. Πρβλ. επίσης Parlement européen-Groupe de travail «task-force CIG», *Fiche thématique No 5 sur la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, PE 165.949, Λουξεμβούργο, 21 Μαρτίου 1996 (3η έκδοση), καθώς και *Fiche thématique No 14 sur le Parlement européen*, Λουξεμβούργο, 31 Ιουλίου 1995.

16. Πρβλ. τη γνωμοδότηση της επιτροπής εξωτερικών υποθέσεων και ασφάλειας προς την επιτροπή θεσμικών υποθέσεων επί της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 21 Ιανουαρίου 1992, Parlement européen-Direction générale des études, *Parlement européen: Maastricht*, OPOCE, Λουξεμβούργο 1992, σ. 23.

17. Βλ. για παράδειγμα, Ph. Manin, *L'avenir de la Constitution européenne-Commission I: finalités et stratégies*, Discussion Paper, Collège d'Europe & TEPSA, 23-24 Ιουνίου 1995, σ. 1 και 4.

νός κράτους παρά τα ζητήματα που έχουν να κάνουν με την εξωτερική πολιτική. Παρά την ανακρίβειά της, ωστόσο, η πρώτη άποψη του παραδοσιακού σχήματος εξωτερικής πολιτικής συνεχίζει να υιοθετείται από την πλειοψηφία των πολιτικών υπευθύνων στις κυβερνήσεις των κρατών-μελών.

Άλλωστε και η πλειοψηφία των εθνικών κοινοβουλίων αντιμετωπίζει συχνά τέτοιου είδους δυσκολίες εξαιτίας της μη νομοθετικής φύσης της εξωτερικής πολιτικής που ακολουθούν οι κυβερνήσεις τους. Αυτά τα κοινονούλια έχουν, ωστόσο, τη δυνατότητα να ασκούν κάποιον έλεγχο στον κλάδο της εκτελεστικής εξουσίας που διαχειρίζεται την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας. Το Ε.Κ. δεν διαθέτει δυστυχώς μία ανάλογη εξουσία, καθ' ότι ασκεί τον κοινοβουλευτικό του έλεγχο επί της Επιτροπής της οποίας όμως οι αρμοδιότητες είναι εξίσου περιορισμένες στον τομέα της ΚΕΠΠΑ![18] Αντίθετα, απέναντι στο Συμβούλιο είναι κοινώς γνωστό ότι το Ευρωκοινοβούλιο δεν διαθέτει ενεργητικά μέτρα ελέγχου ή κυρώσεων. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος έναντι του Συμβουλίου βασίζεται, κυρίως, στην άσκηση του δικαιώματος διατύπωσης ερωτήσεων στον Πρόεδρο του Συμβουλίου, μία διαδικασία που παίζει τον ρόλο μέσου κριτικής, πληροφόρησης ή, ενδεχομένως, πρόληψης.

Οι περισσότεροι αναλυτές συμφωνούν, λοιπόν, ότι υπάρχουν τρία είδη λόγων για τους οποίους μία πραγματική εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας μοιάζει ακόμη ως απόμακρη προοπτική για την Ε.Ε.: ο πρώτος είναι ότι η εξωτερική πολιτική και, κυρίως, η πολιτική άμυνας αγγίζουν την καρδιά του κράτους-έθνους. Η πλειοψηφία των κρατών-μελών της Ένωσης αποτελούν σχετικώς αρχαία κράτη-έθνη και τα περισσότερα εξ αυτών διαθέτουν (για ιστορικούς λόγους) τη δική τους εξωτερική πολιτική. Η δεύτερη αιτία συνίσταται στον Ψυχρό Πόλεμο. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα οικοδομήθηκε πάνω στην αντιπαράθεση Ανατολής-Δύσης και, διαρκούσης αυτής της σύγκρουσης, οι επιλογές στην εξωτερική πολιτική των κρατών-μελών εκδηλώνονταν αντανακλαστικά και κατ' αντίδραση σε αυτήν. Ο τρίτος και σοβαρότερος ασφαλώς λόγος έχει να κάνει με τη διαπίστωση ότι το βασικά χαρακτηριστικά

18. Parlement européen-Direction générale des études, *Les pouvoirs du Parlement européen dans l'Union européenne*, ό.π., σ. 40. Βλ. επίσης για το μερικό δικαίωμα πρωτοβουλίας που εκχωρείται στην Επιτροπή από τη ΣΕΕ, G. Bonvicini, «De la Coopération Politique Européenne à la PESC», *ό.π.*, σ. 163.

του απρόβλεπτου, ραγδαίου και ανεξάντλητου χαρακτήρα των γεγονότων της εξωτερικής πολιτικής τη διαχωρίζουν από την υπόλοιπη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.[19] Συνοψίζοντας, λοιπόν, θα μπορούσε να πει κανείς ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και τα εθνικά κοινοβούλια δεν διαθέτουν κανένα ευδιάκριτο ρόλο στη διαμόρφωση της απαραίτητης συναίνεσης στα θέματα της κοινοτικής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας.[20]

Εξάλλου, αναλύοντας το ρόλο του Ε.Κ. στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, δεν θα πρέπει να μας διαφεύγει το γεγονός ότι η ΣΕΕ χαρακτηρίζεται από ένα ορισμένο φαινόμενο «διάχυσης» (spill-over) του διακυβερνητικού πνεύματος προς τον κοινοτικό πυλώνα. Έτσι, υπενθυμίζεται ότι το καινούριο άρθρο 228Α της ΣΕΚ επιτρέπει στο Συμβούλιο, στο πλαίσιο κοινής θέσης ή κοινής δράσης που αποφασίστηκε στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, να διακόψει ή να μειώσει τις οικονομικές σχέσεις της Ε.Ε. με τρίτες χώρες, χωρίς να είναι υποχρεωμένο να συμβουλευτεί το Κοινοβούλιο. Συγκρίνοντας τις δύο βασικές «πασαρέλες» ανάμεσα στον δεύτερο και στον πρώτο κοινοτικό πυλώνα (όπως τεχνικά καλούνται οι σχετικές διατάξεις που παίζουν το ρόλο γέφυρας μεταξύ κοινοτικού και διακυβερνητικών πυλώνων), δηλαδή τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ και τις οικονομικές κυρώσεις, μπορεί να διαπιστώσει κανείς ότι το άρθρο Ι.11 (χρηματοδότηση ΚΕΠΠΑ, Ι.17 ΣΑΜ και άρθρο 27 με τη νέα αρίθμηση), παρά την τοποθέτησή του στον πυλώνα της ΚΕΠΠΑ βαίνει περισσότερο προς την κοινοτική κατεύθυνση, ενώ τα άρθρα 228Α και 73Ζ (τοποθετημένα στο κοινοτικό κομμάτι της Συνθήκης) προσιδιάζουν καθαρά στη διακυβερνητική τάση.[21]

19. Για παράδειγμα, βλ. Ian Davidson, «Europe's Security: the Quest for a Common Foreing and Security Policy», *Challenge 1996-IGC Intelligence Service*, A Belmont Policy Center Publication, τχ. 9, Ιούλιος-Αύγουστος 1996, σ. 6. Ο συγγραφέας υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι, «...πολλά από τα κράτη-μέλη ως αρχαία κράτη-έθνη έχουν (για ιστορικούς λόγους) ιδιαίτερης ιδιοσυγκρασίας ημερήσια διάταξη στην εξωτερική τους πολιτική...». Βλ. επίσης τις παρατηρήσεις των Σ. Περράκη – Ν. Κοτζιά, *Στόχοι και τακτικές στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 1996-1997. Η αναθεώρηση των συνθηκών της ευρωπαϊκής κοινότητας/ένωσης*, ό.π., σ. 260.

20. Βλ. για παρόμοιους συλλογισμούς Α. Vasconcelos, «Foreign and Security Policy: Does CFSP Really Make a Difference?», College of Europe & TEPSA: The Future of the European Constisution, Brugges, 23-24 Ιουνίου 1995, σ. 17.

21. Βλ. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, ό.π., σ. 179, σημ. 2. Βλ. επίσης T. Hagleitner, *Les rôles du Parlement européen et de la Commission dans le domaine de la PESC*, ό.π., σ. 11.

Επιπλέον, το άρθρο Γ της ΣΕΕ προβλέπει ένα ενιαίο θεσμικό πλαίσιο που απαρτίζεται από τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας, κοινό και για τους τρεις πυλώνες, προκειμένου να διασφαλίσει τη συνοχή μεταξύ τους και τη συνέχεια των αναπτυσσόμενων πολιτικών. Ωστόσο, τα θεσμικά όργανα των Κοινοτήτων ενεργούν σε κάθε πυλώνα σύμφωνα με διαδικασίες και μεθόδους εργασίας που συχνά είναι διαφορετικές. Ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ οδηγεί μοιραία στην πρωτοκαθεδρία του Συμβουλίου (και, κατά έναν ελάχιστο βαθμό, της Επιτροπής). Τα δύο αυτά θεσμικά όργανα (Συμβούλιο-Επιτροπή) παίζουν λοιπόν τον πιο σημαντικό ρόλο σε σχέση με τον προσδιορισμό και την πρακτική εφαρμογή των διατάξεων του τίτλου V της ΣΕΕ για την ΚΕΠΠΑ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απλώς ενημερώνεται, κάποτε συμμετέχει και σε διαδικασία διαβούλευσης, αλλά δεν συμμετέχει σε καμία περίπτωση στη λήψη των αποφάσεων αναφορικά με την ΚΕΠΠΑ, ενώ παράλληλα η ΣΕΕ αποκλείει τον τίτλο V της ΚΕΠΠΑ από τις αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.[22]

Η πολιτική βούληση των κρατών-μελών να διατηρήσουν τις διακρατικές ιδιαιτερότητες στον τομέα της ΚΕΠΠΑ εκδηλώθηκε με τον πλέον εντυπωσιακό τρόπο απέναντι στα δύο κατ' εξοχήν υπερεθνικά όργανα της Ένωσης, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή. Μπορούμε ωστόσο να παρατηρήσουμε ότι ορισμένες κοινές θέσεις ή κοινές δράσεις που αποφασίζονται στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ είναι δυνατό να απαιτούν για την εκτέλεσή τους την υιοθέτηση μέτρων που υπάγονται στις κοινοτικές αρμοδιότητες stricto sensu. Η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο ξαναβρίσκουν, στην περίπτωση αυτή, τη θέση τους μέσα στο θεσμικό ισοζύγιο σύμφωνα με τις διαδικασίες απόφασης του κοινού δικαίου.[23]

Η ΚΕΠΠΑ, λοιπόν, όχι μόνο δεν «κοινοτικοποιήθηκε» αλλά ούτε και «εκδημοκρατίστηκε». Όπως άλλωστε και η πλειοψηφία των

22. Βλ. Ph. Willaert - C. Marques-Ruiz, «Vers une politique étrangère et de sécurité commune: état de lieux», *RMUE*, τχ. 3/1995, σ. 37.

23. Είναι κυρίως η περίπτωση στο θέμα των οικονομικών κυρώσεων έναντι τρίτου κράτους ή, ακόμη, της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής συνεργασίας: βλ. π.χ., τους κανονισμούς που υιοθετήθηκαν με βάση τα άρθρα 228Α ή 189Γ, προκειμένου για την εφαρμογή των κυρώσεων κατά της πρώην Γιουγκοσλαβίας ή του πολυετούς προγράμματος συνεργασίας με τα αυτόνομα παλαιστινιακά εδάφη στο *Europe*, comm. 393-394, Οκτώβριος 1994. Βλ. επίσης D. Simon, *Le système juridique communautaire*, ό.π., σ. 179.

εθνικών εξωτερικών πολιτικών, η ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική εκφεύγει, κατά έναν πολύ μεγάλο βαθμό, κάθε πραγματικού πολιτικού ελέγχου. Βέβαια το άρθρο Ι.7 της ΣΕΕ παρέχει στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα να «διαβουλεύεται» και να «ενημερώνεται τακτικά», συνοδευόμενο από τη δυνατότητα να «απευθύνει ερωτήσεις» ή να «διατυπώνει συστάσεις» προς το Συμβούλιο, ενώ του επιτρέπει (αλλά μόνο «κάθε χρόνο») να «διεξάγει συζήτηση επί των προόδων της ΚΕΠΠΑ». Ωστόσο, οφείλει κανείς να παραδεχτεί ότι παρόμοιες εξουσίες χαρακτηρίζονται ως μη επιθετικές και μάλλον συμβολικού περιεχομένου. Όσο για τον δικαστικό έλεγχο, η λύση που επελέγη είναι ακόμη πιο ριζική με την έννοια ότι τα άρθρα Ι.11, παρ. 1 και Λ της ΣΕΕ αποκλείουν ρητά και κατηγορηματικά το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου από τον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής. Πιο συγκεκριμένα, αυτό σημαίνει ότι η διπλωματία των Δεκαπέντε δεν υπόκειται σε δικαστική κρίση. Μικρό το κακό βέβαια, αφού είναι γνωστό τοις πάσι ότι, κατά την ίδια λογική, καμία εθνική εξωτερική πολιτική δεν γίνεται ποτέ αντικείμενο δικαστικής εκτίμησης!

Η θέση που επιφυλάσσεται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως άλλωστε και στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, τείνει να αποδείξει ότι στις σχέσεις της με το κράτος δικαίου και τις δημοκρατικές αρχές, η κοινή εξωτερική πολιτική των Δεκαπέντε δεν είναι στα βασικά της σημεία διαφορετική από τις εθνικές διπλωματίες: παραμένει, κατά προτεραιότητα, μία «υπόθεση μεταξύ Πριγκίπων».[24] Δεν αποκλείεται όμως ότι παρόμοιες τάσεις θα τεθούν αντιμέτωπες, κυρίως στο πολιτικό πεδίο, με αντίρροπα ρεύματα και κινήσεις πολιτών μιας ευρωπαϊκής κοινής γνώμης που βρίσκεται σε στάδιο εκκόλαψης. Μέσα σε μια τέτοια προοπτική, γίνεται αντιληπτό ότι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μπορεί να καταστεί πραγματικά θεμελιώδης.

24. Βλ. E. Zoller, «PESC-Commentaire», στο V. Constantinescu κ.ά., *Traité sur l' Union européenne-Commentaire article par article*, Economica, Παρίσι 1994, σημεία 23 έως 25. Βλ. επίσης L. Balmond - J. Bourinnet, *Les relations extérieures de l'Union européenne*, PU, Παρίσι 1995, σ. 40-41 όπου παρατηρείται ότι «...Αυτή η επέκταση των εξωτερικών αρμοδιοτήτων που μεταφράζει ένα σημαντικό ποιοτικό άλμα στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα δεν κατέστη δυνατή παρά με τη διατήρηση της διάκρισης μεταξύ πολιτικών υποθέσεων και κοινοτικών υποθέσεων καθώς από τον υπερτονισμό των διακυβερνητικών μηχανισμών...».

Για να συνοψίσει λοιπόν κανείς, μπορεί να παραδεχτεί ότι ο ρόλος του Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ είναι αρκετά περιορισμένος. Δεν διαθέτει παρά ένα δικαίωμα ενημέρωσης και διαβούλευσης, αλλά δεν εμπλέκεται ουσιαστικά στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Μολονότι η ΣΕΕ ενισχύει τον ρόλο του Κοινοβουλίου στην ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική (σε σύγκριση μάλιστα με την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία), το δημοκρατικό έλλειμμα εξακολουθεί να υφίσταται και εξηγείται, όπως είδαμε, τόσο από τον ευαίσθητο χαρακτήρα ορισμένων πληροφοριών και αποφάσεων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ όσο και από την παραδοσιακή αντίληψη σύμφωνα με την οποία η διαμόρφωση και καθοδήγηση της εξωτερικής πολιτικής άπτεται των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας, με το εκάστοτε Κοινοβούλιο να έχει απλώς τη συμβουλευτική δυνατότητα γνωμοδότησης επί των βασικών της προσανατολισμών.

3. Η ΑΠΑΝΤΗΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

Η απάντηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις θεσμικές προβλέψεις των διατάξεων της ΚΕΠΠΑ υπήρξε άμεση και, κατά την άποψη ορισμένων αναλυτών, διφορούμενη. Η Συνέλευση του Στρασβούργου ξεκίνησε από μία μάλλον κριτική προσέγγιση: σε μία απόφαση της 7ης Απριλίου 1992 απέδωσε ιδιαίτερη σημασία στις «μείζονες ελλείψεις» της Συνθήκης η οποία «αφήνει την ΚΕΠΠΑ εκτός του πλαισίου της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (με έναν ελάχιστο ρόλο για το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή και χωρίς τη δυνατότητα να απευθύνονται στο Δικαστήριο)». Ο συμβιβασμός για τη δομή σε τρεις πυλώνες προκάλεσε μια παραλυσία και μια έλλειψη συνοχής στην εξωτερική δράση της Ένωσης και είναι επίσης υπεύθυνος για το γεγονός ότι τα κοινοτικά (υπερεθνικά) θεσμικά όργανα δεν διαθέτουν παρά έναν περιθωριακό ρόλο στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.[25] Από την άλλη πλευρά, την ίδια στιγμή και με την ίδια απόφαση το Κοινοβούλιο αναγνώρισε «τη δέσμευση

25. Βλ. A. Vasconcelos, «Foreign and Security Policy: Does CFSP Really Make a Difference?», ό.π., σ. 10. Πρβλ. επίσης Π. Κούσης, *Η θεσμική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Δημοσιεύματα Διεθνούς Οικονομικού και Ευρωπαϊκού Δικαίου, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2000, σ. 110.

προς την κατεύθυνση μίας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας» ως «ένα θετικό στοιχείο».[26]

α. Οι σχετικές αποφάσεις του Ευρωκοινοβουλίου

Λίγους μήνες μετά την υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οργάνωσε, τον Απρίλιο του 1992, μία σημαντική συζήτηση με αφορμή την έκθεση που παρουσιάστηκε από τους ευρωβουλευτές D. Martin (Ηνωμένο Βασίλειο, Ευρωπαϊκό Σοσιαλιστικό Κόμμα) και F. Herman (Βέλγιο, Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα) και η οποία κατέληξε στην υπερψήφιση της μακροσκελούς και γνωστής απόφασης της 7ης Απριλίου. Η τελευταία σημειώνει τις είκοσι μία ελλείψεις της Συνθήκης και, ιδιαίτερα, τη δομή σε πυλώνες που προτιμήθηκε έναντι της ομοσπονδιακής δομής, τη μη συμπερίληψη της ΚΕΠΠΑ στο κοινοτικό θεσμικό σύστημα καθώς και την ξεχωριστή μεταχείριση των θεμάτων της άμυνας που αφέθηκαν στη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ), «χωρίς να προβλεφθεί επαρκής κοινοβουλευτικός έλεγχος των δραστηριοτήτων αυτού του οργανισμού». Ωστόσο, το Κοινοβούλιο κρίνει, διά του εισηγητή του, ότι η Συνθήκη αποτελεί «ένα σημαντικό βήμα προς τα εμπρός για την Κοινότητα» και αναγνωρίζει τα θετικά στοιχεία της και κυρίως «τη δέσμευση στην κατεύθυνση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας εκφράζοντας ταυτόχρονα τη λύπη του για το γεγονός ότι αυτή παραμένει εκτός ελέγχου και πολιτικής πρωτοβουλίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου».[27]

i. Οι πρώτες διεκδικήσεις για αύξηση της επιρροής στην ΚΕΠΠΑ

Η γενική επιχειρηματολογία του Κοινοβουλίου μετά τη σύναψη της Συνθήκης του Maastricht συνοψίζεται στη θέση ότι ο πυλώνας

26. Πρβλ. M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, ό.π., σ. 161 όπου υπογραμμίζεται η αντιφατικότητα της στάσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αφού με την απόφαση της 7.4.1992 από τη μία πλευρά αποδοκιμάζει το γεγονός ότι η ΚΕΠΠΑ μένει εκτός του κοινοτικού πλαισίου με περιορισμένο ρόλο για το Ε.Κ. και την Επιτροπή, ενώ από την άλλη επιδοκιμάζεται ως θετική εξέλιξη η δέσμευση για μία πραγματικά κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας.

27. Βλ. για την απόφαση αυτή τις παρατηρήσεις του J.-P. Maury, «Vers une identité européenne de défense», *Notes et etudes documentaires*, La Documentation française, No 5011, 1995-96, σ. 172.

της ΚΕΠΠΑ παρουσίαζε πολλές αδυναμίες αλλά αποτελούσε, παρ' όλα αυτά, ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Το ίδιο επιχείρημα χρησιμοποιήθηκε επίσης και για το σύνολο της Συνθήκης αφού στην ίδια συνεδρίαση της ολομέλειας της 7.4.1992 (δηλαδή μόλις δύο μήνες μετά την υπογραφή της ΣΕΕ), το Ε.Κ. υιοθέτησε την προαναφερθείσα απόφαση με την οποία συνιστά στα εθνικά κοινοβούλια την επικύρωση της Συνθήκης.[28] Το Κοινοβούλιο, ανέκαθεν οπαδός της ανάπτυξης μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, υιοθετεί έτσι μία κριτική θέση έναντι της δομής σε πυλώνες της Συνθήκης του Maastricht σύμφωνα με την οποία η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας διατηρήθηκε εκτός του κοινοτικού πλαισίου. Ωστόσο, ο αρμόδιος εισηγητής της θεσμικής επιτροπής του Κοινοβουλίου David Martin προσδιόρισε τον σκοπό της απόφασης με τον ακόλουθο τρόπο: «το μήνυμα που πρέπει να μεταφερθεί στα εθνικά κοινοβούλια είναι καθαρό και απλό: η Συνθήκη του Maastricht έχει τις αποτυχίες της αλλά περιέχει περισσότερα θετικά παρά αρνητικά στοιχεία και ως τέτοια θα πρέπει να επιδοκιμασθεί και επικυρωθεί από τα εθνικά κοινοβούλια».[29]

Το Ευρωκοινοβούλιο εκφράζει καταλήγοντας την πρόθεσή του να εξακολουθήσει τις προσπάθειές του ενόψει της διαμόρφωσης μιας Ένωσης ομοσπονδιακού τύπου που θα βασίζεται σε ένα σχέδιο Συντάγματος το οποίο θα εκπονηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε συνεργασία με τα εθνικά κοινοβούλια (αποφάσεις 7 Απριλίου 1992 και 20 Ιανουαρίου 1993).[30]

Σε άλλη απόφασή του για την καθιέρωση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της Κοινότητας στις 18.12.1992 (Έκθεση Verde I Aldea), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έδωσε τις

28. Απόφαση Α3-0123/92 της 7ης Απριλίου 1992 για τα αποτελέσματα των διακυβερνητικών διασκέψεων (*Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* C 125/ 18.5.1992).

29. Βλ. Sabine Mengelberg, «The European Parliament and the Ratification of the Maastricht Treaty», στο Laursen - Vanhoonacker, *The Intergovernmental Conference on Political Union – Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Martinus Nijhoff Publishers, Maastricht (EIPA) 1994, σ. 286.

30. Βλ. Έκθεση Α3-0123/92, Πρακτικά της συζήτησης στην *Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, Παράρτημα 3-417, σ. 77-131. Βλ. επίσης J.-P. Maury, «Vers une identité européenne de défense», ό.π., σ. 172 και την ανάλογη προτεινόμενη λύση από τον C. Stephanou, *Réformes et mutations de l'Union européenne*, ό.π., σ. 225. Πρβλ. τέλος τις παρατηρήσεις της Sabine Mengelberg, «The European Parliament and the Ratification of the Maastricht Treaty», ό.π., σ. 286.

πρώτες ενδείξεις για τον τρόπο με τον οποίο το ίδιο εννοεί να παίξει το ρόλο του στα πλαίσια του νέου πυλώνα. Πέρα από την εξαγγελία ότι θα χρησιμοποιήσει στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό όλα τα μέσα που διαθέτει στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, το Κοινοβούλιο ανέπτυξε ειδικότερα την ιδέα της δημιουργίας μίας πραγματικής «διαδικασίας συστάσεων» προκειμένου να εμβαθύνει και να ενισχύσει το πολιτικό βάρος αυτού του εργαλείου στα θέματα της ΚΕΠΠΑ που προβλέπεται από το άρθρο Ι.7. Συνειδητοποιώντας ότι μία τέτοια «σύσταση» στα πλαίσια του άρθρου Ι.7 δεν έχει καμία νομική ισχύ, το Ευρωκοινοβούλιο προσδιόρισε δύο συγκεκριμένες λειτουργίες που καλείται να εκπληρώσει μια παρόμοια πράξη «σύστασης»: αφ' ενός, δηλαδή, να ζητάει από το Συμβούλιο να υιοθετεί μία συγκεκριμένη προσέγγιση στο θέμα της εξωτερικής πολιτικής και, αφ' ετέρου, να απονέμει μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμοποίηση στην ενέργεια ή στη δράση του Συμβουλίου.[31] Παρά τον καθαρά πολιτικό χαρακτήρα μιας τέτοιας πράξης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε την ευχή ότι το Συμβούλιο θα συναινεί –όπως και στην περίπτωση της διαδικασίας «συνεργασίας» στο κοινοτικό πλαίσιο– στο να αποδέχεται έστω και μερικώς τις προτάσεις που αυτό θα υποβάλλει.

Στην παραπάνω απόφαση, η οποία, σημειωτέον, ψηφίστηκε ένα χρόνο σχεδόν πριν από την έναρξη ισχύος της ΣΕΕ, το Ευρωκοινοβούλιο συνέχισε να διαμορφώνει καινούριες διεκδικήσεις προκειμένου να αυξήσει την επιρροή του στον τομέα της ΚΕΠΠΑ και να δίνει τη δική του ερμηνεία στις διατάξεις της Συνθήκης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, απαίτησε να έρχεται σε τακτική βάση σε διαβούλευση με το Συμβούλιο και μάλιστα σε προκαταρκτικό στάδιο, δηλαδή πριν από τη λήψη κάθε μέτρου εξωτερικής πολιτικής, και επιπλέον ζήτησε από το Συμβούλιο να καθιερώσει ειδικά κανάλια επικοινωνίας έτσι ώστε, ακριβώς αυτή η διαδικασία διαβούλευσης, να είναι αποτελεσματική, χρήσιμη και εποικοδομητική. Σύμφωνα με το Ε.Κ., ένα μέλος του Συμβουλίου θα πρέπει να συμμετέχει τακτικά στις συνεδριάσεις της κοινοβουλευτικής επιτροπής εξωτερικών υποθέσεων. Αναφορικά με την Προεδρία, το Κοινοβούλιο ζήτησε από την τελευταία να παρουσιάζει το πρόγραμμα της εξωτε-

31. Βλ. Επεξηγηματική Δήλωση στην Έκθεση της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων και Ασφάλειας για τη διαμόρφωση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (A3-0322/92), European Parliament, *Session Documents*, 23 Οκτωβρίου 1992, σ. 18.

ρικής της πολιτικής ενώπιόν του, κάθε έξι μήνες, και να διατηρήσει τον ρόλο της Επιτροπής στην εξωτερική αντιπροσώπευση της Ένωσης. Έναντι της Επιτροπής, το Κοινοβούλιο επέμεινε κυρίως να του παρέχονται όλες οι πληροφορίες που αυτή έχει στη διάθεσή της μέσω των αντιπροσωπειών της σε τρίτες χώρες, όπως επίσης και να ενημερώνεται για τον διορισμό των πρέσβεων της Ένωσης στο εξωτερικό. Παρά την ξεκάθαρα αντίθετη διατύπωση του άρθρου 228 Α της ΣΕΕ, το Ε.Κ. ζήτησε από το Συμβούλιο να του επιτρέψει να γνωμοδοτεί σε κάθε περίπτωση λήψης απόφασης επιβολής οικονομικών κυρώσεων έναντι τρίτων χωρών κατά τη διαδικασία του 228Α. Εάν, για λόγους επείγουσας ανάγκης, κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό, πρότεινε να γνωμοδοτεί αμέσως μετά την απόφαση του Συμβουλίου και το τελευταίο να τροποποιεί, ενδεχομένως, τη θέση του λαμβάνοντας υπόψη τη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου. Η παραπάνω πρόταση, όπως και η ιδέα του Ε.Κ. για την καθιέρωση ειδικών διαδικασιών στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ για την εγγύηση του εμπιστευτικού χαρακτήρα των πληροφοριών, αποδεικνύουν σαφώς δύο ιδιαιτερότητες της εξωτερικής πολιτικής που καθιστούν τον δημοκρατικό της έλεγχο πολύ πιο δύσκολο από αυτόν που ασκείται για τα υπόλοιπα πολιτικά ζητήματα. Η αποτελεσματικότητα και η επιτυχία μιας εξωτερικής πολιτικής εξαρτώνται συχνά από την ταχύτητα με την οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις και από τη διατήρηση του εμπιστευτικού χαρακτήρα κάποιων σημαντικών πληροφοριών. Αυτές οι αναγκαιότητες είναι, όπως εύκολα γίνεται αντιληπτό, συχνά δύσκολο να συνδυαστούν με την αποτελεσματική συμμετοχή ενός Κοινοβουλίου στην εξωτερική πολιτική.

Συνοψίζοντας, θα μπορούσε να διαπιστώσει κανείς ότι όλες οι προαναφερόμενες διεκδικήσεις και προτάσεις του Κοινοβουλίου ενσαρκώνουν τη βαθιά του πεποίθηση ότι ο πυλώνας της ΚΕΠΠΑ στη Συνθήκη του Maastricht δεν είναι παρά το ξεκίνημα προς μία πραγματική κοινή εξωτερική πολιτική της οποίας η δημοκρατική νομιμοποίηση θα θεμελιώνεται σε μια ισχυρή συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Ο ρόλος, ωστόσο, του Ευρωκοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ παρέμεινε εξαιρετικά περιορισμένος, γεγονός για το οποίο επανειλημμένα εξέφρασε τη μη ικανοποίησή του. Στις 18 Μαΐου 1995, το Κοινοβούλιο υιοθέτησε μια έκθεση για τις προόδους κατά την περίοδο εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ, όπου προβαίνει στη διαπίστωση ότι οι διατάξεις της ΣΕΕ για τη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο

στον τομέα της ΚΕΠΠΑ δεν εφαρμόστηκαν στην πράξη από το Συμβούλιο.[32] Στην απόφασή του αυτή, ζητείται «η άμεση σύναψη μιας διοργανικής συμφωνίας επί της εφαρμογής του άρθρου Ι.7 της ΣΕΕ όπως επίσης και επί της χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ». Αλλά το Κοινοβούλιο προχωρεί προτείνοντας μια φόρμουλα που πηγαίνει πολύ πιο μακριά από την ισχύουσα διάταξη υπογραμμίζοντας ότι «θα πρέπει να γνωμοδοτεί όταν το Συμβούλιο αποφασίζει μία κοινή θέση ή μία κοινή δράση. Το Συμβούλιο είναι υποχρεωμένο να παρέχει όλες τις πληροφορίες επί του θέματος ενώ θα πρέπει να επιτευχθεί και μία ρύθμιση στο ζήτημα της εμπιστευτικότητας».[33]

ii. Οι πιο πρόσφατες αντιδράσεις στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ: Χαρακτηριστικά παραδείγματα

Παρόμοια απογοήτευση για τις προόδους που επιτεύχθηκαν στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ αλλά και για την έλλειψη ουσιαστικής αναβάθμισής του στον τομέα αυτόν, εξέφρασε το Ε.Κ. και στις επόμενες εκθέσεις του.[34] Ωστόσο, δεν έπαψε στιγμή να διεκδικεί έναν αυξημένο ρόλο, ιδιαίτερα σε θέματα που σχετίζονται με την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής ταυτότητας ασφάλειας και άμυνας αλλά και απέναντι σε μείζονος σημασίας ζητήματα εξωτερικής πολιτικής (όπως η κρίση στο Κόσσοβο και την ΠΓΔΜ και οι ευρωτουρκικές σχέσεις).

Έτσι, από τις πιο πρόσφατες αποφάσεις του Κοινοβουλίου στο πεδίο εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ, θα μπορούσε να διακρίνει κανείς εκείνη που προηγήθηκε της Συνόδου Κορυφής της Φέιρα (Ιούνιος 2000) καθόσον περιλαμβάνει ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες και καινοτόμες προτάσεις στο θεσμικό επίπεδο και σε σχέση με την ίδια τη συμμετοχή της Συνέλευσης στη διαμόρφωση της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΕΠΑΑ). Στο εν λόγω ψήφισμα υπογραμμίζεται η κοινοβουλευτική διάσταση της ενιαίας

32. Απόφαση Α4-0102/95 της 17ης Μαΐου 1995 για τη λειτουργία της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση με την προοπτική της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996-Λειτουργία και ανάπτυξη της Ένωσης, PE 190.441 (εισηγητές οι ευρωβουλευτές J.-L. Bourlanges και D. Martin).

33. Βλ. παρ. 3 (iii) της προαναφερθείσης απόφασης Α4-102/95. Πρβλ. επίσης C. Stephanou, *Réformes et mutations de l'Union européenne*, ό.π., σ. 234 και Ph. Willaert - C. Marques-Ruiz, «Vers une politique étrangère et de sécurité commune: état de lieux», ό.π., σ. 49-50.

34. Βλ. π.χ. Έκθεση Fernandez-Albor για την εφαρμογή και την ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ (30 Μαΐου 1996) και Έκθεση Spencer για τις προόδους που επιτεύχθηκαν κατά την επεξεργασία της ΚΕΠΠΑ (28 Μαΐου 1997).

πολιτικής ασφάλειας και άμυνας και, κατά συνέπεια, ζητείται η πλήρης συμμετοχή του Ευρωκοινοβουλίου σε όλα τα στάδια της ανάπτυξης της πολιτικής αυτής. Συγκεκριμένα, προτείνεται η δημιουργία ενός διακοινοβουλευτικού ευρωπαϊκού οργάνου το οποίο θα αποτελείται από τους βουλευτές, αρμόδιους για τα θέματα ασφάλειας και άμυνας του Ε.Κ., των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς και εκπροσώπους των κοινοβουλίων των υποψηφίων χωρών και των χωρών που συμμετέχουν ως παρατηρητές στη ΔΕΕ. Τέλος, τονίζεται ότι, κατά την πάγια γνώμη του Κοινοβουλίου, η εξωτερική πολιτική σήμερα δεν μπορεί και δεν πρέπει να είναι προϊόν μόνο μιας απλής διακυβερνητικής συνεργασίας, αλλά, αντίθετα, το αποτέλεσμα της λειτουργίας ενός πολυδιάστατου σχήματος και συστήματος μέσα στο οποίο η κοινοβουλευτική πλευρά έχει σημαντικό ρόλο.[35]

Ακολουθώντας, εξάλλου, τη συνεπή γραμμή που το ίδιο είχε χαράξει από καιρό για τις σχέσεις Ε.Ε.-Τουρκίας, το Ευρωκοινοβούλιο στη Σύνοδο του Νοεμβρίου του 2000 υιοθέτησε με μεγάλη πλειοψηφία την άκρως σημαντική έκθεση Morillon για την ενταξιακή πορεία της Τουρκίας. Το κύριο μήνυμα της απόφασης είναι η πάγια θέση του Κοινοβουλίου ότι η υποψηφιότητα της Τουρκίας οφείλει να εξετασθεί με τα κριτήρια που ισχύουν για όλες τις υποψήφιες χώρες, δηλαδή τα κριτήρια της Κοπεγχάγης. Στην έκθεση γίνεται επίσης ρητή αναφορά στο Κυπριακό και τις ελληνοτουρκικές σχέσεις καθώς και σε θέματα «ταμπού» για το Συμβούλιο, όπως, για παράδειγμα, η γενοκτονία των Αρμενίων και τα δικαιώματα των Κούρδων, πράγμα που αποδεικνύει ότι το Ευρωκοινοβούλιο δεν προχωρά σε «εκπτώσεις» (όπως συνήθως πράττει το Συμβούλιο προς εξυπηρέτηση πολιτικών σκοπιμοτήτων και ισορροπιών εξωτερικής πολιτικής) όταν πρόκειται για την προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Το Κοινοβούλιο πάγια υποστηρίζει ότι η διαφύλαξη των τελευταίων θα πρέπει να αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο μιας πραγματικά ενιαίας ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και η εν λόγω πρόσφατη απόφαση περίτρανα το επιβεβαιώνει.[36]

Συνεχίζοντας, τέλος, την καθιερωμένη παρέμβασή του μέσω ψηφισμάτων, όπου προτείνεται η ανάληψη συγκεκριμένων δράσεων

35. Βλ. *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Νέα της Συνόδου*, Ιούνιος 2000, σ. 2.
36. Βλ. *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Νέα της Συνόδου*, Νοέμβριος 2000, σ. 1, 2.

για μείζονα ζητήματα της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, το Κοινοβούλιο εξέφρασε επανειλημμένα την ανησυχία του για την πρόσφατη κρίση στο Κόσσοβο και τη FYROM. Κοινό στοιχείο των εν λόγω ψηφισμάτων αποτελεί η καταδίκη της βίας των αλβανών εξτρεμιστών και η απαίτηση παρέμβασης της KFOR. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι, τον Μάρτιο του 2001, ανησυχώντας βαθύτατα για την κρίση στα σύνορα του Κοσσυφοπεδίου με την ΠΓΔΜ, το Ευρωκοινοβούλιο εξέδωσε με συντριπτική πλειοψηφία κοινό ψήφισμα έξι πολιτικών ομάδων με το οποίο καταδικάζονται απερίφραστα οι ένοπλες προκλητικές ενέργειες των αλβανών εξτρεμιστών στα σύνορα μεταξύ της ΠΓΔΜ και της Γιουγκοσλαβίας ενώ τονίζεται ρητά ότι η εδαφική ακεραιότητα και η εθνική κυριαρχία της τελευταίας θα πρέπει να γίνουν σεβαστές. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου, το ίδιο χρονικό διάστημα, που επιβεβαιώνουν την προσήλωση στη διατήρηση της ακεραιότητας της ΠΓΔΜ, την καταδίκη των εξτρεμιστών καθώς και την ανάπτυξη σερβικών δυνάμεων στη συνοριακή ζώνη Κοσσόβου/Γιουγκοσλαβίας - ΠΓΔΜ αποδεικνύουν την εν μέρει σύμπτωση των απόψεων με την εκφρασθείσα γνώμη του Κοινοβουλίου, έστω κι αν η προταθείσα από το τελευταίο ενεργότερη ανάμιξη της KFOR δεν έγινε τελικά αποδεκτή.[37]

β. Οι εσωτερικές προσαρμογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μετά τη Συνθήκη του Maastricht

Η σύναψη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση οδήγησε επιπλέον το Κοινοβούλιο σε σημαντικές εσωτερικές μεταρρυθμίσεις, κυρίως σε σχέση με τη δομή των κοινοβουλευτικών επιτροπών αλλά και τον εσωτερικό του Κανονισμό λειτουργίας.[38] Παρά τα περιορισμένα δικαιώματα που ο τίτλος V της ΣΕΕ παρέχει στο Ε.Κ., η εισαγωγή της ΚΕΠΠΑ προκάλεσε με τη σειρά της αξιοσημείωτες συνέπειες στους δύο παραπάνω τομείς. Πιο συγκεκριμένα:

37. Βλ. *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Νέα της Συνόδου*, Μάρτιος 2001, σ. 1.

38. Βλ. M. Westlake, *The Commission and the Parliament – Partners and Rivals in the European Policy-making Process*, Butterworths, Λονδίνο 1994, σ. 104. Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τις κοινοβουλευτικές επιτροπές, βλ. τη σχολαστική ανάλυση των R. Corbett - F. Jacobs - M. Shackleton, *The European Parliament*, ό.π., σ. 105-149, ενώ για τον νέο εσωτερικό Κανονισμό του Κοινοβουλίου, βλ. Sir William Nicoll, «The European Parliament's Post-Maastricht Rules of Procedure», *Journal of Common Market Studies*, 3/1994, σ. 403-410.

i. Η επιτροπή εξωτερικών υποθέσεων, ασφάλειας και αμυντικής πολιτικής

Είναι αλήθεια ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιμετώπισε αρκετές δυσκολίες μέχρι να καθιερώσει τους απαραίτητους μηχανισμούς ώστε να αξιοποιήσει στον μέγιστο δυνατό βαθμό τις διάφορες εξουσίες διαβούλευσης και πληροφόρησης που διέθετε πλέον στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.[39]

Ήδη από τον Ιανουάριο του 1992, το Κοινοβούλιο είχε δείξει τις διαθέσεις του έναντι των δύο εξελισσόμενων διακυβερνητικών διασκέψεων αναπροσαρμόζοντας τη δομή των επιτροπών του. Στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, η πρώην «Επιτροπή πολιτικών υποθέσεων» άλλαξε ονομασία και καλούνταν πλέον «Επιτροπή εξωτερικών υποθέσεων και ασφάλειας» (η πιο πολυάριθμη από όλες τις επιτροπές, αποτελούμενη από 61 τακτικά και ισάριθμα αναπληρωματικά μέλη). Η εν λόγω επιτροπή αποτελεί, στην πραγματικότητα, συνέχεια της πιο «αρχαίας» (από το 1953!) επιτροπής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δηλαδή της «πολιτικής επιτροπής», η οποία έτσι διαιρείται σε δύο τμήματα, τον Ιανουάριο του 1992: την επιτροπή εξωτερικών υποθέσεων και την επιτροπή εσωτερικών υποθέσεων, αντίστοιχα. Επιπλέον, μια πολιτική προσωπικότητα με ιδιαίτερο «ειδικό βάρος» διορίστηκε ως Πρόεδρος αυτής της κοινοβουλευτικής επιτροπής (ο E. Baron-Crespo, πρώην Πρόεδρος του ευρωκοινοβουλίου και πρώην υπουργός της ισπανικής κυβέρνησης).[40] Η παραπάνω επιτροπή δεν ήταν αρμόδια μόνο για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και για τη διαμόρφωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, αλλά επίσης και για τις συμφωνίες προσχώρησης και συνεργασίας των υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών με την Ένωση (που απαιτούν, όπως είναι γνωστό, τη σύμφωνη γνώμη του Κοινοβουλίου), τόσο στο στάδιο της αίτησης ένταξης όσο και σ'

39. Βλ. τις σχετικές παρατηρήσεις του M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, ό.π., σ. 161.

40. Ορισμένοι συγγραφείς, ωστόσο, υπογραμμίζουν ότι, σύμφωνα με φήμες, η διαίρεση της επιτροπής επιχειρήθηκε προκειμένου να βρεθεί θέση για τον πρώην Πρόεδρο του Ε.Κ., κ. Enrique Baron-Crespo! Βλ., για παράδειγμα, D. Buchan, *Europe: the Strange Superpower*, European Communities/Dartmouth, Aldershot 1993, σ. 56 και Η. Κουσκουβέλης, *Διπλωματία και στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενόψει της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996*, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα 1995, σ. 64 και σημείωση 123.

αυτό των διαπραγματεύσεων. Ήταν, ακόμη, αρμόδια για τις πολιτικές πτυχές των σχέσεων με άλλους διεθνείς οργανισμούς και τρίτες χώρες, όπως επίσης και για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στις τρίτες χώρες.[41]

Η τροποποίηση των εσωτερικών κανόνων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τον Σεπτέμβριο του 1993, επιφορτίζει ρητώς την εν λόγω επιτροπή με το καθήκον να διασφαλίζει τη σωστή διαδικασία διαβούλευσης του Κοινοβουλίου και να φροντίζει με κάθε μέσο ώστε οι γνωμοδοτήσεις του να λαμβάνονται με τον αρμόζοντα τρόπο υπόψη από το Συμβούλιο. Η ίδια επιτροπή καθίσταται επιπλέον κυρίως αρμόδια και για τη διαμόρφωση και διατύπωση των συστάσεων προς το Συμβούλιο. Θα διασφαλίζει επίσης, στο εξής, σε συνεργασία με τους προέδρους των διακοινοβουλευτικών αντιπροσωπειών, τον συντονισμό των εργασιών αυτών των αντιπροσωπειών, τόσο στο στάδιο της προπαρασκευής όσο και στο τελικό στάδιο της συζήτησης των αποτελεσμάτων των συνεδριάσεών τους. Αντίθετα, για τις οικονομικές και εμπορικές πτυχές των σχέσεων με τρίτες χώρες, οι διακοινοβουλευτικές αντιπροσωπείες θα συνεργάζονται με την επιτροπή εξωτερικών οικονομικών σχέσεων του Ευρωκοινοβουλίου.[42]

Μετά τις ευρωπαϊκές εκλογές του Ιουνίου του 1994, η επιτροπή «αναβαπτίστηκε» υπό τον εύγλωττο τίτλο «Επιτροπή εξωτερικών υποθέσεων, ασφάλειας και αμυντικής πολιτικής».[43] Στο επίπεδο των αρμοδιοτήτων αυτή η αλλαγή της ονομασίας μεταφράζεται στο γεγονός ότι η εν λόγω επιτροπή είναι από δω και στο εξής επι-

41. Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1992, *Επίσημη Εφημερίδα των Κοινοτήτων* C 39, σ. 32. Βλ. επίσης J.-P. Maury, «Vers une identité européenne de défense», ό.π., σ. 173 και Η. Κουσκουβέλης, *Διπλωματία και στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενόψει της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996*, ό.π., σ. 64, σημείωση 124.

42. Βλ. M. Westlake, *A Modern Guide to the European Parliament*, ό.π., σ. 161. Για τις ακριβείς αρμοδιότητες της εν λόγω επιτροπής σύμφωνα με τον νέο εσωτερικό Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, βλ. Parlement européen, *Règlement intérieur*, ΟΡΟΣΕ, Λουξεμβούργο, Οκτώβριος 1993, σ. 99, Annexe VI, υπό τον τίτλο «I. Commission des affaires étrangères et de la sécurité».

43. Το σχέδιο να ιδρυθεί μία πλήρης αρμοδιοτήτων επιτροπή *ad hoc*, μοναδική υπεύθυνη για την ασφάλεια και την άμυνα, όπως το είχε προτείνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην απόφασή του για την ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στις 24.3.1994 (Έκθεση Pottering, *Επίσημη Εφημερίδα των Κοινοτήτων* C 114 της 25.4.1994), δεν κατέστη τελικά δυνατό να πραγματοποιηθεί. Βλ. για το θέμα αυτό R. Corbett - F. Jacobs - M. Shackleton, *The European Parliament*, ό.π., σ. 106.

πλέον επιφορτισμένη και με τις σχέσεις με τη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση.[44] Η ίδια αυτή επιτροπή υποστηρίζεται από δύο υπο-επιτροπές, από τις οποίες η πρώτη καθίσταται υπεύθυνη για την «ασφάλεια και τον αφοπλισμό» (26 τακτικά μέλη) και η δεύτερη αρμόδια για τα «δικαιώματα του ανθρώπου» (25 μέλη), με την έννοια ότι είναι ειδικότερα υπεύθυνη να παρακολουθεί την κατάσταση των ανθρώπινων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών στις τρίτες χώρες.

Εάν υπολογίσει κανείς τον αριθμό των μελών κάποιας κοινοβουλευτικής επιτροπής ως ένδειξη του κύρους της μεταξύ των ευρωβουλευτών, τότε η επιτροπή εξωτερικών υποθέσεων, ασφάλειας και αμυντικής πολιτικής παρουσιάζεται ως η πλέον δημοφιλής για τους κοινοβουλευτικούς.[45] Παρά τις περιορισμένες αρμοδιότητές της, μετρά το μεγαλύτερο αριθμό βουλευτών από όλες τις είκοσι κοινοβουλευτικές επιτροπές που θεσπίστηκαν μετά τις ευρωεκλογές του 1994. Αποτελούνταν από 53 μέλη τον Ιούλιο του 1994 ενώ ο αριθμός αυτός ανήλθε στα 61 μετά την ένταξη των τριών νέων κρατών-μελών την 1η Ιανουαρίου 1995. Αλλά δεν είναι μόνον ο αριθμός των μελών όσο το πολιτικό τους παρελθόν που αποδεικνύει το εσωτερικό πολιτικό κύρος της επιτροπής. Πρόεδρος της επιτροπής είναι ένας πρώην Επίτροπος (ο κ. Juan Matutes) και μπορεί να μετρήσει κανείς τουλάχιστον δέκα ακόμη ευρωβουλευτές που διετέλεσαν υπουργοί κατά το παρελθόν στις εθνικές τους κυβερνήσεις (από τους οποίους οι πέντε εξελέγησαν το 1994).[46] Ωστόσο, κοιτάζοντας το πολιτικό υπόβαθρο των κοινοβουλευτικών, αξίζει να σημειώσει κανείς ότι η συντριπτική πλειοψηφία των μελών της επιτροπής διαθέτει μια προηγούμενη μεγάλη πολιτική εμπειρία σε εθνικό επίπεδο. Δεν μας προξενεί έτσι καμία εντύπωση το γεγονός ότι η Επιτροπή εξωτερικών υποθέσεων, ασφάλειας και αμυντικής πολιτικής προσπαθεί, από τη σύστασή της και μετά, να παίξει, παρά τις περιορισμένες τυπικά αρμοδιότητές της, έναν σημαντικό

44. Βλ. τη σχετική απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 21ης Ιουλίου 1994 (*Επίσημη Εφημερίδα των Κοινοτήτων* C 261 της 19.9.1994).

45. Βλ. για παράδειγμα τις σχετικές παρατηρήσεις του Desmond Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Macmillan, Λονδίνο 1994, σ. 284. Για τον αριθμό των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που απαρτίζουν τις διάφορες επιτροπές, βλ. R. Corbett - F. Jacobs - M. Shackleton, *The European Parliament*, ό.π., σ. 109.

46. Βλ. Robert Morgan, *The Times-Guide to the European Parliament*, Λονδίνο 1994.

ρόλο στα πλαίσια της κοινής εξωτερικής και πολιτικής ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτή η δυναμική της φιλοδοξία διευκολύνθηκε βέβαια σαφέστατα από τη στιγμή που το ίδιο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισε να κατευθύνει την επιρροή επί της ΚΕΠΠΑ –πράγμα που άλλωστε συνέβαινε και υπό το καθεστώς της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας– κυρίως μέσα από τον δίαυλο της ειδικευμένης σε τέτοια ζητήματα επιτροπής του.[47]

ii. Ο νέος εσωτερικός Κανονισμός του Κοινοβουλίου

Ο καινούριος εσωτερικός Κανονισμός λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που υιοθετήθηκε τον Οκτώβριο του 1993 (δηλαδή έναν μόλις μήνα πριν από την έναρξη ισχύος της ΣΕΕ), του οποίου οι ακριβείς διατυπώσεις παρουσιάζουν σε ορισμένα σημεία διαφοροποίηση από τις προβλέψεις της ΣΕΕ, επιβεβαιώνει με τον καλύτερο τρόπο την κεντρική θέση και των πρωταρχικό ρόλο της αρμόδιας για την ΚΕΠΠΑ Επιτροπής εξωτερικών υποθέσεων, ασφάλειας και άμυνας (άρθρα 91 και 92 του Κανονισμού).[48] Είναι ακριβώς εκείνη η οποία φροντίζει ώστε «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να γνωμοδοτεί επί της ΚΕΠΠΑ και οι απόψεις του να λαμβάνονται δεόντως υπόψη» (άρθρο 91, παράγραφος 1). Είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον να σημειώσει κανείς ότι ο εσωτερικός Κανονισμός δεν επεκτείνει αυτή τη διαδικασία διαβούλευσης μόνο στις κοινές δράσεις αλλά επίσης – παρά τις διατάξεις της ΣΕΕ που δεν μνημονεύουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – και στις ενέργειες που προβλέπονται στο άρθρο 228Α της ΣΕΕ (επιβολή οικονομικών κυρώσεων σε τρίτα κράτη). Μέσα από την εν λόγω διάταξη του εσωτερικού Κανονισμού του, μπορεί να γίνει διακριτή η προσπάθεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να περιορίσει τις διακυβερνητικής φύσης

47. Πρβλ. τις παρατηρήσεις των R. Corbett - F. Jacobs - M. Shackleton, *The European Parliament*, ό.π., σ. 108 όπου υπογραμμίζεται ότι «...Η Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων, Ασφάλειας και Άμυνας (πρώην Επιτροπή Πολιτικών Υποθέσεων) καλύπτει περιοχές όπου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει λίγες τυπικές αρμοδιότητες, αλλά ωστόσο περιέλαβε ήδη ένα υψηλό ποσοστό των περισσότερο διάσημων μελών του Κοινοβουλίου. Οι τελευταίοι φαίνεται ότι καλοδέχτηκαν την ευκαιρία να συζητούν και να σχολιάζουν τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας καθώς και καθημερινά τοπικά προβλήματα...».

48. Βλ. βλ. Parlement Européen, *Règlement intérieur*, ό.π., 112 σελ. Βλ. επίσης τις παρατηρήσεις του Sir William Nicoll, «The European Parliament's Post-Maastricht Rules of Procedure», ό.π., σ. 403-410.

«παρασπονδίες» της ΣΕΕ. Ο εσωτερικός Κανονισμός προβλέπει ακόμη ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται σε τακτική βάση «σε εύλογο χρόνο και με εξαντλητικό τρόπο» από το Συμβούλιο και την Επιτροπή για την εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ.

Βασισμένος στη διάταξη της ΣΕΕ, σύμφωνα με την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να διατυπώσει συστάσεις προς το Συμβούλιο (άρθρο Ι.7), ο εσωτερικός Κανονισμός καθιερώνει μία πραγματική διαδικασία προκειμένου να διακρίνει αυτού του τύπου τις αποφάσεις (που παρ' όλα αυτά παραμένουν πολιτικού χαρακτήρα) από τα υπόλοιπα κείμενα που υιοθετεί το Ε.Κ. (άρθρο 92 του Κανονισμού). Οι εν λόγω συστάσεις διατυπώνονται λοιπόν από την Επιτροπή εξωτερικών υποθέσεων, ασφάλειας και πολιτικής άμυνας, είτε μετά από εξουσιοδότηση της συνέλευσης των Προέδρων, είτε κατόπιν πρότασης που παρουσιάζεται από είκοσι τρεις ευρωβουλευτές ή από μία πολιτική ομάδα του Ευρωκοινοβουλίου, ενώ, σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης, η εξουσιοδότηση αυτή μπορεί να δοθεί επίσης από τον ίδιο τον Πρόεδρο του σώματος. Οι συστάσεις εγγράφονται στην ημερήσια διάταξη της ολομέλειας που ακολουθεί αμέσως μετά την υιοθέτησή τους από την επιτροπή, αλλά δεν εισάγονται αυτόματα για ψηφοφορία ενώπιον της ολομέλειας. Οι συστάσεις της κοινοβουλευτικής επιτροπής εισάγονται για ψηφοφορία στην ολομέλεια μόνον εάν το ένα δέκατο των βουλευτών που απαρτίζουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκφράσει γραπτώς την αντίθεσή του πριν από την έναρξη της περιόδου συνεδρίασης του οργάνου. Σε περίπτωση που δεν εκδηλωθεί παρόμοια αντίθεση, τότε οι συστάσεις θεωρείται αυτόματα ότι έχουν υιοθετηθεί από την ολομέλεια. Η παραπάνω διαδικασία παρουσιάζει ασφαλώς το πλεονέκτημα ότι αυξάνει κατακόρυφα την επιρροή της αρμόδιας για την ΚΕΠΠΑ επιτροπής, και άρα των ευρωβουλευτών που έχουν ήδη εξειδικευτεί στα θέματα της εξωτερικής πολιτικής. Ωστόσο, είναι δυνατό να εκφράσει κανείς εύλογες αμφιβολίες για το πολιτικό βάρος που μπορεί να έχει ενώπιον του Συμβουλίου μια τέτοια απόφαση η οποία δεν υιοθετήθηκε παρά από μία ομάδα 61 ευρωβουλευτών –εάν και εφ' όσον ήταν όλοι τους παρόντες– από το σύνολο ενός Κοινοβουλίου που μετράει 626 μέλη.

Βέβαια, τα παραπάνω αναφερόμενα παραδείγματα αποδεικνύουν ότι, και στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατέβαλε προσπάθειες να ακολουθήσει τη διακηρυγμένη στρατηγική της αύξησης της επιρροής και του πολιτικού του βάρους έναντι

των υπολοίπων θεσμικών οργάνων μέσα από την ανάλογη κάθε φορά διαμόρφωση του εσωτερικού του Κανονισμού.[49]

4. ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΝ ΔΥΝΑΜΕΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

α. Θεωρητικές προσεγγίσεις

Οι εμπειρικές παρατηρήσεις που προηγήθηκαν σε σχέση με τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ δεν καταδεικνύουν μία ομοιογενή τάση που να επιτρέπει την εύκολη ερμηνεία τους. Αυτή η μάλλον διφορούμενη εντύπωση που δίνεται από την εμπειρική πραγματικότητα αντανακλάται εξίσου και στους πρώτους απολογισμούς για την ΚΕΠΠΑ οι οποίοι καταρτίστηκαν από τα ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα (ή μάλλον από ανώτατους διοικητικούς τους υπαλλήλους) και παρουσιάζουν αρκετά αντιφατικά συμπεράσματα. Έτσι, ένα έγγραφο εργασίας της θεσμικής επιτροπής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου οδηγεί στη διαπίστωση ενός «απογοητευτικού απολογισμού» της ΚΕΠΠΑ. Μία κύρια αιτία αυτής της σχετικής αποτυχίας εντοπίζεται, σύμφωνα με το ίδιο έγγραφο, στην «αδυναμία του ρόλου που απονεμήθηκε στην Επιτροπή» καθώς και στον «περιθωριακό ρόλο που επιφυλάχθηκε για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Από την άλλη πλευρά, εκτιμάται ότι, κατά το 1994, το Συμβούλιο «παραχώρησε έδαφος τόσο προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στον οικονομικό τομέα (προϋπολογισμός) όσο και στην Επιτροπή κατά τη σύλληψη των στρατηγικών και της εφαρμογής (εκτέλεσης) των δράσεων της ΚΕΠΠΑ».[50]

Βέβαια, ανάλογες διαφοροποιημένες εκτιμήσεις για την απόδο-

49. Πρβλ. τις παρατηρήσεις του T. Hagleitner, *Les rôles du Parlement européen et de la Commission dans le domaine de la* PESC, ό.π., σ. 16. Βλ., τέλος, το κείμενο των άρθρων 91 και 92 του εσωτερικού Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Parlement européen, *Règlement intérieur*, ό.π., σ. 49.

50. Βλ. B.-C. Ryba, «La politique étrangère et de sécurité commune (PESC): Mode d'emploi et bilan d'une année d'application (fin 1993/1994)», ό.π., σ. 35. Βλ. επίσης την *Έκθεση του Συμβουλίου για τη λειτουργία της ΣΕΕ*, 6 Απριλίου 1995, στο Parlement européen-Groupe de travail «task-force CIG»: *Fiche thématique sur le Parlement européen*, ό.π., σ. 19-20, όπου το Συμβούλιο διαπιστώνει, σε σχέση με την ΚΕΠΠΑ, ότι η αποκτηθείσα εμπειρία στο θέμα αυτό αφήνει να διαφανεί μια ανισορροπία ανάμεσα στις εξουσίες πολιτικού ελέγχου και στις εξουσίες προϋπολογισμού του Ε.Κ., το οποίο προσπαθεί μέσω των τελευταίων να αυξήσει τη συμμετοχή του στην ΚΕΠΠΑ, πράγμα που δίνει έδαφος για πολυάριθμες αντιδικίες.

ση των θεσμικών οργάνων στο θέμα της ΚΕΠΠΑ, δεν αποτελούν απλώς αντανάκλαση μιας πραγματικότητας πολύπλοκης και συχνά αντιφατικής. Αποτελούν επίσης μέρος της ρητορικής μίας έντονης θεσμικής σύγκρουσης και μπορεί να υποθέσει κανείς ότι εκδηλώνουν, με τον πιο ξεκάθαρο τρόπο, την υποβόσκουσα επιθυμία του κάθε θεσμικού οργάνου να νομιμοποιήσει έναν σαφώς πιο ενισχυμένο ρόλο κατά τη θεωρητική σύλληψη, την πρακτική εφαρμογή αλλά και τον έλεγχο της ΚΕΠΠΑ. Ασφαλώς δεν ανήκει στα πλαίσια της παρούσας μελέτης να πάρει θέση σε αυτή τη μάχη της «νομιμοποιητικής λειτουργίας», ούτε να υποστηρίξει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή, το Συμβούλιο ή τα κράτη-μέλη σε αυτόν τον «πόλεμο επιρροής» στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, του οποίου άλλωστε τα «πεδία μάχης» περιγράφηκαν σε προηγούμενα σημεία. Αντίθετα, θα καταβληθεί προσπάθεια να ανακαλύψουμε το κατάλληλο θεωρητικό πλαίσιο που θα μας επιτρέψει να ερμηνεύσουμε τις εμπειρικές περιγραφές αυτής της μελέτης με ενιαίο και συνεκτικό τρόπο. Κατά την άποψή μας, δεν υπάρχει μία και μόνο θεωρητική κατασκευή –μέχρι στιγμής τουλάχιστον– που να μπορεί επαρκώς να εξηγήσει όλες τις εξελίξεις στην ΚΕΠΠΑ, κατά τα πρώτα αυτά έτη της ύπαρξής της. Για τον λόγο αυτό, θα παρουσιαστούν κατ' αρχήν τρεις διαφορετικές θεωρίες που χρησιμοποιούνται για να εξηγήσουν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, οι κεντρικές τους υποθέσεις για την ΚΕΠΠΑ καθώς και για τον ρόλο των υπερεθνικών θεσμών στα πλαίσιά της, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Θα εξετάσουμε στη συνέχεια ποιες εμπειρικές παρατηρήσεις μπορούν να εξηγηθούν από τις επιλεγμένες αυτές θεωρίες.[51]

i. Η ρεαλιστική θεωρία

Η ρεαλιστική θεωρία βλέπει το εθνικό κράτος ως τον κύριο πρωταγωνιστή στις διεθνείς σχέσεις. Σύμφωνα με τους ρεαλιστές, μία δεσπόζουσα θέση έναντι των άλλων κρατών είναι το μόνο μέσο που είναι δυνατό να εγγυηθεί την ασφάλεια και την ανεξαρτησία ενός κράτους και την ευημερία των πολιτών του. Αυτές οι υποθέ-

51. Για τις κεντρικές υποθέσεις των θεωριών αυτών αναφέρομαι στους Wolfang Wessels, «Von der EPZ zur GASP – Theorienpluralismus mit begrenzter Aussagekraft», στο Regelsberger, *Die Gemeinsame aussen-und-Sicherheitspolitik der EU*, Europa Union Verlag, Βόννη 1993, σ. 9-30, και Brent Nelsen - Alexander Stubb (επιμ.), *The European union – Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1994.

σεις δεν αποκλείουν ωστόσο την καθιέρωση της ΚΕΠΠΑ, αλλά σύμφωνα με την εν λόγω άποψη, η τελευταία δεν αποτελεί παρά «μία προσωρινή συμμαχία κυρίαρχων κρατών».[52] Τα κράτη επιθυμούν να συνεχίσουν αυτό το εγχείρημα στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής –τον σκληρό πυρήνα της κυριαρχίας του εθνικού κράτους– στο μέτρο που το θεωρούν συμβατό με το εθνικό τους συμφέρον. Για να μπορέσει κανείς να διασφαλίζει σε κάθε στιγμή την επιθυμητή συνοχή μεταξύ του εθνικού συμφέροντος και των αποτελεσμάτων της ΚΕΠΠΑ, θα πρέπει τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. να παραμείνουν οι κυρίαρχοι του παιχνιδιού, δηλαδή η ΚΕΠΠΑ να εξελίσσεται μέσα σε ένα πλαίσιο καθαρά διακυβερνητικής φύσης. Μία τυχόν αποφασιστική συμμετοχή των υπερεθνικών θεσμικών οργάνων, όπως είναι για παράδειγμα το Ε.Κ., θα είχε ασφαλώς αρνητικές επιπτώσεις για τη σταθερότητα της ΚΕΠΠΑ.[53]

Η παραπάνω θεωρία μπορεί να εξηγήσει για ποιους λόγους τα κράτη-μέλη, παρά τις ισχυρές πιέσεις εκ μέρους της Επιτροπής και του Ε.Κ., προτίμησαν να διατηρήσουν την ΚΕΠΠΑ στα πλαίσια μιας διακυβερνητικής δομής. Αυτό συνεπάγεται, όπως άλλωστε προαναφέρθηκε, έναν περιορισμένο ρόλο για τα υπερεθνικά θεσμικά όργανα. Η ΣΕΕ δεν παρέχει καμία απολύτως δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παρά τις διεκδικήσεις του πριν από τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1991, να εμποδίσει ή έστω να καθυστερήσει την υιοθέτηση μιας κοινής θέσης ή μιας κοινής δράσης από το Συμβούλιο. Οι οπαδοί της ρεαλιστικής θεωρίας βλέπουν να επιβεβαιώνονται, εξάλλου, από την τάση, η οποία υποστηρίχθηκε σθεναρά από το Συμβούλιο, να «διακυβερνητικοποιηθούν» οι εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας διαμέσου των κοινών θέσεων που προσδιορίζουν μία σφαιρική στρατηγική έναντι μιας τρίτης χώρας. Η διαδικασία υιοθέτησης οικονομικών κυρώσεων έναντι μιας τρίτης χώρας (άρθρα Ι.2 και Ι.3 της ΣΕΕ σε συνδυασμό με τα άρθρα

52. Βλ. Wolfang Wessels, «Von der EPZ zur GASP – Theorienpluralismus mit begrenzter Aussagekraft», ό.π., σ. 19. Για μία λεπτομερή ανάλυση των ρεαλιστικών θεωριών, βλ. επίσης C. Stephanou, *Réformes et mutations de l'Union européenne*, ό.π., σ. 58-69 υπό τον τίτλο: «Approches réalistes – interprétatives».

53. Βλ. επίσης για μία παρουσίαση των πιθανών μοντέλων ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ και των συνεπειών τους Chaires J. Monnet en Science Politique-Groupe de travail CIG 1996: «Towards 1996: Governance in Europe-The Common Foreign and Security Aspect», σ. 1-5, και Α. Παπακωνσταντίνου, *Το καθεστώς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Προβλήματα και προτάσεις*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σ. 23-40.

228 Α και 73 Ζ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα), η οποία αποκλείει εντελώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποτελεί ασφαλώς βήμα προς τη διακυβερνητική κατεύθυνση. Εάν αυτή η «υπερχείλιση» (spill-over) του διακυβερνητικού πυλώνα επιβληθεί, αυτό θα έχει ως συνέπεια, σύμφωνα με τη ρεαλιστική θεωρία, μία «ομαλοποίηση» των εξωτερικών σχέσεων της Κοινότητας. Οι ρεαλιστικές υποθέσεις ενισχύονται επίσης από το γεγονός ότι, όλες οι κοινές δράσεις που έχουν υιοθετηθεί μέχρι στιγμής από το Συμβούλιο, είναι περιορισμένης εμβέλειας και σημασίας ενώ, επιπλέον, δεν έχουν καθόλου αγγίξει τα κύρια εθνικά συμφέροντα των κρατών-μελών.[54]

Όσον αφορά τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, οι οπαδοί της ρεαλιστικής θεωρίας δεν εκπλήσσονται διόλου από το γεγονός ότι το Συμβούλιο ερμηνεύει τα δικαιώματα του Κοινοβουλίου να γνωμοδοτεί και να ενημερώνεται με έναν σαφέστατα περιοριστικό-συσταλτικό τρόπο. Ακόμη και στην περίπτωση που το Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη τις γνωμοδοτήσεις του Ε.Κ. –όπως, για παράδειγμα, συνέβη με τη σύστασή του για την αποστολή παρατηρητών στις εκλογές της Ρωσίας– αυτό δεν αγγίζει καθόλου τα ζωτικά εθνικά συμφέροντα των κρατών-μελών. Βασισμένος σε μια τέτοια παρατήρηση, ένας ρεαλιστής θα μπορούσε άνετα να χρησιμοποιήσει το επιχείρημα ότι τα δικαιώματα του Ευρωκοινοβουλίου σύμφωνα με το άρθρο Ι.7 είναι καθαρώς τυπικά. Για τους λόγους αυτούς, ο οπαδός της ρεαλιστικής θεωρίας δεν αναμένει με σοβαρές πιθανότητες τη σύναψη διοργανικής συμφωνίας διαμέσου της οποίας το Κοινοβούλιο θα μπορέσει να εμβαθύνει τα δικαιώματά του στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Το επιχείρημα, εξάλλου, σύμφωνα με το οποίο η ΣΕΕ δεν επέφερε κανένα ποιοτικό άλμα στη συμμετοχή των υπερεθνικών θεσμών στη ΚΕΠΠΑ, ενισχύεται από το γεγονός ότι ουδεμία κοινή δράση υιοθετήθηκε μετά από πρόταση της Επιτροπής. Κατ' αυτόν τον τρό-

54. Βλ. τις παρατηρήσεις του C. Stephanou, *Réformes et mutations de l'Union européenne*, ό.π., σ. 58, κεφ. 2.2.2 υπό τον τίτλο: «Approches réalistes – interprétatives» και σ. 80 υποκεφάλαιο 2.3.4.: «Conclusions». Βλ. επίσης T. Hagleitner, *Les rôles du Parlement européen et de la Commission dans le domaine de la PESC*, ό.π., σ. 49. Εξάλλου, για μια παρόμοια προσέγγιση που χαρακτηρίζεται «πραγματιστική και πειραματική», βλ. J. Janning, «Modèles d'intégration européenne», στο W. Wessels, *L'Europe de A à Z: Guide de l'intégration européenne*, OPOCE, Λουξεμβούργο 1997, σ. 146.

πο, ακόμη και το πιο σημαντικό δικαίωμα που κατακτήθηκε από την Επιτροπή μετά τη ΣΕΕ στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, παρέμεινε εντελώς τυπικό.

Σε σχέση με τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996, η ρεαλιστική ανάλυση συμβαδίζει με τη μετριοπαθή στάση της Επιτροπής. Οι πιο «ομοσπονδιακές» ιδέες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αντίθετα, θεωρούνται ουτοπικές. Βασισμένος κανείς στις ρεαλιστικές υποθέσεις, δεν θα περίμενε καμία καινούρια αρμοδιότητα, τόσο για το Κοινοβούλιο όσο και για την Επιτροπή μετά τη σύναψη της Συνθήκης του Άμστερνταμ τον Οκτώβριο του 1997. Αντίθετα, διατάξεις της ΣΕΕ –όπως η χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ– που αποτέλεσαν αντικείμενο θεσμικών συγκρούσεων μεταξύ του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής από τη μία πλευρά και του Συμβουλίου από την άλλη, αναμένονταν να διορθωθούν προς όφελος των κρατών-μελών. Ωστόσο, παρά τις απαισιόδοξες για το μελλοντικό ρόλο του Ε.Κ. προβλέψεις των ρεαλιστών, η τελική σύναψη της διοργανικής συμφωνίας για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ (που υπεγράφη παράλληλα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ) ήρθε να ενισχύσει το ρόλο του Κοινοβουλίου, μέσω της κανονικής διαδικασίας του προϋπολογισμού, χωρίς βέβαια να τροποποιήσει τις άλλες κρίσιμες για το Ε.Κ. διατάξεις της ΚΕΠΠΑ και να αναβαθμίσει έτσι γενικότερα τη θέση του.[55]

ii. Η νεολειτουργική θεωρία

Ο κλασσικός ορισμός αυτής της θεωρίας ανάγεται στον Ernst Haas: «Η διαδικασία όπου οι πολιτικοί δρώντες σε μερικά ξεχωριστά εθνικά πλαίσια πείθονται να αλλάξουν την πίστη, τις προσδοκίες και τις πολιτικές δραστηριότητές τους, προς ένα νέο κέντρο, του οποίου οι θεσμοί προχωρούν ή απαιτούν δικαιοδοσία υπεράνω των προϋπαρχόντων εθνικών κρατών».[56] Μία εγγενής δυναμική («Sach-

55. Βλ. για την οριακή ενίσχυση του ρόλου του Ε.Κ. στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ από τη ΣΑΜ, η οποία συντελείται κυρίως μέσω της διαδικασίας του προϋπολογισμού, Π. Κ. Ιωακειμίδης, «Μήπως το Άμστερνταμ διασώζει την ομοσπονδιακή Ε.Ε.;», στο Σ. Ντάλης (επιμ.), *Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ. Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και Ανάλυση της Νέας Συνθήκης της Ε.Ε.*, ό.π., σ. 398 και *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 4 Σεπτεμβρίου 1997, σ. 42.

56. E. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Economic and Social Forces 1950-1957*, Stanford U.P., [1958], Stanford Cal. 1968, όπως αναπαράγεται στο W. Wessels, «Von der EPZ zur GASP – Theorienpluralismus mit begrenzter Aussagekraft», ό.π., σ. 23,

logik») οδηγεί, σύμφωνα με αυτή τη σχολή, σε μια υπερχείλιση της διαδικασίας ολοκλήρωσης («spill-over») από τον ένα τομέα στον άλλο. Εάν αποδεχτεί κανείς τον παραπάνω τρόπο σκέψης, τότε είναι απλώς θέμα χρόνου, για παράδειγμα, η ολοκλήρωση της εξωτερικής πολιτικής στον ίδιο βαθμό με την κοινή εμπορική πολιτική. Η εν λόγω θεωρητική κατασκευή βασίζεται στο ότι λαμβάνει υπόψη της τη μακροπρόθεσμη εξέλιξη των πραγμάτων. Αρκεί, για παράδειγμα, να συγκρίνει κανείς τον ρόλο που επιφύλασσε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η Συνθήκη της Ρώμης του 1957 με αυτόν που του αναγνωρίζει η Συνθήκη του Maastricht το 1993. Ωστόσο, ακόμη και στη βραχυπρόθεσμη προοπτική, ένας νεολειτουργιστής θα μπορέσει να ανακαλύψει ενδείξεις που αποκαλύπτουν τη συνέχεια της δυναμικής της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και κατά τη διάρκεια αυτών των πρώτων ετών εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ.[57]

Οι εσωτερικές αναπροσαρμογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μετά τη Συνθήκη του Maastricht (σύσταση επιτροπής ad hoc για τις εξωτερικές υποθέσεις, την ασφάλεια και την άμυνα καθώς και τροποποίηση του εσωτερικού Κανονισμού) μπορούν, με τον τρόπο αυτόν, να ερμηνευθούν ως ενδείξεις ότι η βαθμιαία και σταδιακή «κοινοτικοποίηση» της ΚΕΠΠΑ πρόκειται να συνεχισθεί και στο μέλλον. Ήδη από μόνο του το γεγονός ότι το Συμβούλιο δεσμεύτηκε για έναν μόνιμο διάλογο με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο –ακόμη μία φορά μπορεί να επικαλεστεί κανείς, ως παράδειγμα,

---

και E. Haas, «Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration», *International Organization*, τόμ. 30, τχ. 2, Άνοιξη 1976, σ. 171. Για μια σύνθεση των νεολειτουργικών υποθέσεων, βλ. A.J.R. Groom, «Neofunctionalism: A Case of Mistaken Identity», στο Brent Nelsen - Alexander Stubb (επιμ.), *The European union – Readings on the Theory and Practice of European Integration*, ό.π., σ. 111-123. Βλ. επίσης για αυτή τη θεωρία D. Mitrany, *A Working Peace System*, RIIA, Λονδίνο 1943 και πιο πρόσφατη έκδοση Quadrangle Books, Σικάγο 1966, καθώς και του ιδίου, «The Prospect of Integration: Federal or Functional», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. IV, τχ. 2, 1965-66, σ. 119· D. Mutimer, «1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered», τόμ. 13, τχ. 1, 1989, σ. 75 και, τέλος, Α. Παπακωνσταντίνου, *Το «καθεστώς» της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Προβλήματα και προτάσεις*, ό.π., σ. 25-26.

57. Βλ., για παράδειγμα, τις παρατηρήσεις των T. Hagleitner, *Les rôles du Parlement européen et de la Commission dans le domaine de la PESC*, ό.π., σ. 50 και J. Janning, «Modèles d'intégration européenne», ό.π., σ. 145-146. Για το αποτέλεσμα αυτό της «υπερχείλισης» (spill-over) βλ. επίσης D. Simon, *Le système juridique communautaire*, ό.π., σ. 30-31.

τη συζήτηση γύρω από τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ – αποδεικνύει, σύμφωνα με τη νεολειτουργική άποψη, ότι τα κράτη-μέλη δεν μπορούν πλέον να περιθωριοποιούν τα υπερεθνικά θεσμικά όργανα. Για να υποστηρίξει περαιτέρω αυτά τα επιχειρήματα, ένας νεολειτουργιστής αποδίδει μικρότερη σημασία στα τυπικά δικαιώματα των θεσμικών οργάνων, αλλά αντίθετα υπογραμμίζει ιδιαίτερα τα άτυπα δίκτυα επικοινωνίας που αναπτύσσονται μεταξύ των πρωταγωνιστών. Αυτές οι πολλαπλές επαφές –όπως, για παράδειγμα, η επικοινωνία ανάμεσα στη επιτροπή εξωτερικών υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, από τη μία πλευρά, και της Προεδρίας ή των αρμόδιων Επιτρόπων από την άλλη– μπορούν να λειτουργήσουν ως μέσο πληροφόρησης αλλά και ως δίαυλος επιρροής των αποφάσεων του Συμβουλίου, ακόμη και χωρίς να προηγηθεί τυπικά η διαδικασία διαβούλευσης. Βέβαια, μία τέτοια επιρροή είναι δύσκολο να εκτιμηθεί στα πλαίσια της εμπειρικής πραγματικότητας. Σε σχέση με τη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1996 και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η νεολειτουργική θεωρία δεν ανέμενε ένα «ποιοτικό άλμα» προς την κατεύθυνση της τελικής κοινοτικοποίησης της ΚΕΠΠΑ, αλλά απλώς μία περαιτέρω ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εις βάρος των κρατών-μελών, στη θεσμική ισορροπία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Τα αποτελέσματα της Συνθήκης του Άμστερνταμ μοιάζουν να δικαιώνουν τις απόψεις της παραπάνω θεωρίας, αφού πραγματικά οι πρόοδοι τόσο στον τομέα της ΚΕΠΠΑ όσο και στον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν μπορούν παρά να χαρακτηριστούν ως μετρίου βεληνεκούς.[58]

58. Οι νέες διατάξεις της ΚΕΠΠΑ δεν περιέχουν παρά οριακές μεταβολές και βελτιώσεις στο σύστημα ενώ η μόνη ενίσχυση του ρόλου του Ε.Κ. προήλθε –με έμμεσο πάλι τρόπο– από τη σύναψη της διοργανικής συμφωνίας για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ. Βλ., για παράδειγμα, τις αναλύσεις των M. Petite, «Le traité d' Amsterdam: ambition et réalisme», *RMUE*, τχ. 3, 1997, σ. 17-53, M. Silvestro - J. Fernandez-Fernandez, «Le Traité d'Amsterdam: une évaluation critique», *RMC(UE)*, τχ. 413, Δεκέμβριος 1997, σ. 662-664 και Π. Κ. Ιωακειμίδης, «Μήπως το Άμστερνταμ διασώζει την ομοσπονδιακή Ευρωπαϊκή Ένωση;», στο Σ. Ντάλης (επιμ.) *Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ, Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και Ανάλυση της Νέας Συνθήκης της Ε.Ε.*, ό.π., σ. 398 και *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 4 Σεπτεμβρίου 1997, σ. 42. Για τις μετριοπαθείς προόδους σχετικά με τον ρόλο του Κοινοβουλίου στην ΚΕΠΠΑ, βλ. S. Kyrimis, *Le rôle charnière de l'Union de l'Europe occidentale entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l' Atlantique nord, Aspects juridiques de la sécurité et de la défense européenne*, διδακτορική διατριβή, Université Paris XI, Παρίσι, Δεκέμβριος 1997, σ. 437.

iii. Η θεωρία της συγχώνευσης

Η κεντρική υπόθεση αυτής της θεωρίας διαβεβαιώνει ότι τα ευρωπαϊκά κράτη προσπαθούν να ξανακερδίσουν ένα περιθώριο ελιγμών συγχωνεύοντας τα θεσμικά εργαλεία των εθνικών τους κρατών με αυτά της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/Ένωσης. Κατ' αυτόν τον τρόπο ελπίζουν να ανακαλύψουν λύσεις για τα προβλήματα τα οποία ένα κράτος από μόνο του, εξαιτίας της ραγδαία αυξανόμενης αλληλεξάρτησης που συνεπάγεται την πραγματική διάβρωση της εθνικής κυριαρχίας, δεν είναι πια σε θέση να επιλύσει.[59] Στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, η περίπτωση της επιβολής οικονομικών κυρώσεων μπορεί να χρησιμεύσει ως το καλύτερο παράδειγμα. Κάθε κράτος-μέλος γνωρίζει ότι οι οικονομικές κυρώσεις που θα αποφασίζονταν μονομερώς θα ήταν εντελώς αναποτελεσματικές. Αντίθετα, εάν όλα τα κράτη-μέλη δώσουν την έγκρισή τους στα πλαίσια μιας κοινής θέσης ή κοινής δράσης, τότε είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν τα μέσα που διαθέτει η Κοινότητα (άρθρα 228 Α και 73 Ζ) προκειμένου να μειωθούν συλλογικά οι οικονομικές σχέσεις με μια τρίτη χώρα.

Η συγχώνευση των περιορισμένων οικονομικών μέσων αποδεικνύεται περίτρανα από τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ. Τα κράτη-μέλη είτε επιλέγουν να χρησιμοποιήσουν τους εθνικούς προϋπολογισμούς σε συνδυασμό με τον προϋπολογισμό της Ένωσης για να χρηματοδοτήσουν τις επιχειρησιακές δαπάνες των κοινών δράσεων είτε βασίζονται αποκλειστικά στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Και στις δύο περιπτώσεις μία απόφαση του διακυβερνητικού πυλώνα, η οποία, όπως είναι γνωστό, κυριαρχείται από την πολιτική βούληση των κρατών-μελών, χρειάστηκε την προσφυγή σε κοινοτικές χρηματοδοτικές πηγές. Αυτά τα παραδείγματα επιβεβαιώνουν την κεντρική υπόθεση της θεωρίας της συγχώνευσης. Η συγκεκριμένη θεώρηση πρεσβεύει ότι τα κράτη-μέλη θα εξακολουθήσουν, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, να καταβάλλουν προσπάθειες προκειμένου να παραμείνουν οι κυρίαρχοι του παιχνιδιού (υιοθετώντας τις σημαντικές αποφάσεις της εξωτερικής πολιτικής σύμφωνα με μία διακυβερνητική διαδικασία), χρησιμοποιώντας ταυτόχρονα τα υπερεθνικά θεσμικά όργανα και τα κοινοτικά μέσα για να επιτύχουν την αποτελεσματικό-

59. Βλ. W. Wessels, «Von der EPZ zur GASP – Theorienpluralismus mit begrenzter Aussagekraft», ό.π., σ. 27-28.

τητα αυτών ακριβώς των αποφάσεων. Η προαναφερόμενη υπόθεση ανταποκρίνεται καλύτερα στη θεώρηση του Συμβουλίου, το οποίο διακηρύσσει ότι μία κοινή θέση σύμφωνα με το άρθρο Ι.2 της ΣΕΕ μπορεί να καλύπτει όλους τους τομείς των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης με μια τρίτη χώρα. Μετά την υιοθέτηση μιας τέτοιας κοινής θέσης θα έπρεπε, κατά τη γνώμη του Συμβουλίου, να χρησιμοποιούνται πλέον όλα τα διαθέσιμα εργαλεία και μέσα, δηλαδή εθνικά, διακυβερνητικά και κοινοτικά προκειμένου να τεθεί αποτελεσματικά σε εφαρμογή η εν λόγω απόφαση.

Η πολυπλοκότητα αυτής της νομικής διάρθρωσης που υπήρχε ανάμεσα στους δύο πυλώνες αυξήθηκε ακόμη περισσότερο από την εμβρυϊκή φύση της ΣΕΕ η οποία θέλει τις αποφάσεις που άπτονται του ενός πυλώνα να απαιτούν χρηματοδότηση στα πλαίσια του έτερου πυλώνα. Στο ζήτημα της χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ, το άρθρο Ι.11, παρ. 2 της ΣΕΕ παραπέμπει στην κοινοτική διαδικασία του προϋπολογισμού, όπως αυτή περιγράφεται στα άρθρα 199 και επόμενα της ΣΕΚ. Η Συνθήκη του Maastricht εισάγει, λοιπόν, κυρίως τη δυνατότητα να καταφύγουν τα κράτη-μέλη στον κοινοτικό προϋπολογισμό για τη χρηματοδότηση των επιχειρησιακών δαπανών που επιτρέπουν την επιτυχή εκπλήρωση μιας κοινής δράσης. Συμπληρωματικά προς αυτή την περίπλοκη νομική διάρθρωση μεταξύ πρώτου και δεύτερου πυλώνα, ορισμένες γενικές διατάξεις του πρώτου (κοινοτικού) πυλώνα, οι οποίες απαριθμούνται στο άρθρο Ι.11, εδ. α΄ της ΣΕΕ, εφαρμόζονται και στον τομέα της ΚΕΠΠΑ.[60]

Ορισμένα από τα άρθρα της ΣΕΕ που εξετάσαμε στα πλαίσια της παρούσας μελέτης επιβεβαιώνουν ότι υπάρχει στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ άφθονο νομικό υλικό το οποίο μπορεί να εξελιχθεί προς την κατεύθυνση της κοινοτικοποίησης –ολικής ή μερικής– των θεμάτων της ΚΕΠΠΑ. Κι αυτό γιατί οι διαπραγματεύσεις που διεξήχθησαν στο πλαίσιο της ΣΕΕ δεν επέτρεψαν τελικά τη γενίκευση της εξωτερικής πολιτικής κατά τέτοιον τρόπο ώστε να ενσωματωθούν σε αυτήν, πέραν και δίπλα από την εξωτερική πολιτική με τη στενή του όρου έννοια, και η κοινή εμπορική πολιτική, και οι συμφωνίες συνεργασίας και η πολιτική της ανάπτυξης των τρίτων χωρών. Τουλάχιστον οι ίδιες αυτές διαπραγματεύσεις άνοιξαν τον

60. Βλ. το κείμενο του άρθρου Ι.11, εδ. α΄ ΣΕΕ: «Οι διατάξεις που περιέχονται στα άρθρα 137, 138, 139 έως 142, 147, 150 έως 153, 157 έως 163 και 217 της ΣΕΕ εφαρμόζονται στις σχετικές διατάξεις του παρόντος τίτλου».

δρόμο προς μία σχετική γενίκευση ή έστω «ομογενοποίηση» των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης μέσα από τις λεγόμενες «κοινοτικές πασαρέλες».

Η θεωρία της συγχώνευσης παρουσιάζεται έτσι καλά προσαρμοσμένη ώστε να εξηγήσει την προσέγγιση και τις αυξανόμενες αλληλεπιδράσεις μεταξύ του κοινοτικού συστήματος και του διακυβερνητικού πυλώνα, αλλά και για να κάνει πιο κατανοητές τις θεσμικές συγκρούσεις που προέρχονται από αυτή ακριβώς την πολλαπλότητα και πολυπλοκότητα των διαδικασιών και των πρωταγωνιστών τους. Η εν λόγω πολυπλοκότητα θα αυξάνονταν ακόμη περισσότερο σε περίπτωση που καθιερώνονταν, όπως άλλωστε το είχαν προτείνει τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και η Επιτροπή, μία καινούρια μονάδα ανάλυσης και σχεδιασμού ως κινητήρια δύναμη της ΚΕΠΠΑ.[61] Το γεγονός ότι, σύμφωνα με την προαναφερόμενη πρόταση, η Επιτροπή, το Συμβούλιο και η ΔΕΕ θα συμμετείχαν σε αυτό το όργανο αποδεικνύει ξεκάθαρα την τάση προς μία προσέγγιση των δύο οργανισμών (Ε.Ε. και ΔΕΕ). Σε σχέση, τέλος, με τη Δ.Δ. του 1996, η θεωρία της συγχώνευσης ανέμενε τη συνέχιση της ενσωμάτωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις διαδικασίες της ΚΕΠΠΑ, διατηρώντας όμως ταυτόχρονα τα κράτη-μέλη ως κύριους πρωταγωνιστές. Τα όρια ανάμεσα στους διακυβερνητικούς τομείς και στους κοινοτικούς θα είναι, σύμφωνα με το σενάριο αυτό, όλο και πιο δυσδιάκριτα. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μία εύκολη λύση για το θεσμικό δίλημμα, ως συνέπεια της παραπάνω σχετικότητας των ορίων μεταξύ των πυλώνων, παρουσιάζεται σχεδόν ουτοπική.

Μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι η ΣΑΜ κατευθύνεται προς τις ανωτέρω αναφερόμενες θέσεις της θεωρίας της συγχώνευσης. Πράγματι τα αποτελέσματα της Δ.Δ. υπήρξαν εξαιρετικά φτωχά ως προς το ρόλο του Κοινοβουλίου στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ. Η γενικότερη θέση του ελαφρώς μόνο ισχυροποιήθηκε (κυρίως χάρη στη διοργανική συμφωνία για τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ), ενώ

61. Πράγματι, με τη Δήλωση αρ. 6 της ΣΑΜ ιδρύεται η εν λόγω μονάδα σχεδιασμού πολιτικής και έγκαιρης προειδοποίησης που θα υπάγεται όμως στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, βλ. Σ. Περράκης - Ν. Κοτζιάς, *Στόχοι και τακτικές στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 1996-1997, Η αναθεώρηση των συνθηκών της ευρωπαϊκής κοινότητας/ένωσης*, ό.π., σ. 251 και για το κείμενο της δήλωσης, σ. 451-452, και Ευρωπαϊκή Ένωση, *Συνθήκη του Άμστερνταμ*, ό.π., σ. 132.

ο «πρώτος ρόλος» παρέμεινε τελικά στα χέρια των κρατών-μελών.[62]

β. Σενάρια προοπτικής για τον μελλοντικό ρόλο του Κοινοβουλίου

Θα επιδιώξουμε, κατά το τελευταίο στάδιο της παρούσας μελέτης, να παρουσιάσουμε κάποιους προβληματισμούς για τις εν δυνάμει εξελίξεις στον τομέα της ΚΕΠΠΑ και να περιγράψουμε δύο εναλλακτικά σενάρια που θα περιέχουν τους πιθανούς ρόλους για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα πλαίσιά της. Και τα δύο σενάρια ξεκινούν από την υπόθεση σύμφωνα με την οποία η ΚΕΠΠΑ, στη σημερινή της σύλληψη, είναι θεμελιωμένη επί μιας ασταθούς θεσμικής ισορροπίας. Πρόκειται, πρώτα απ' όλα, για μία ασταθή ισορροπία γιατί οι κύριοι πρωταγωνιστές της ΚΕΠΠΑ δεν έχουν απαραίτητα συμφέρον να καθιερώσουν τον δεύτερο πυλώνα της ΣΕΕ ως ένα επαρκές, αποτελεσματικό και ισχυρό στοιχείο μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Τα κράτη-μέλη παρουσιάζονται κάτι παραπάνω από διστακτικά στην παραχώρηση ενός μέρους της εθνικής τους κυριαρχίας στο θέμα της εξωτερικής πολιτικής στους ευρωπαϊκούς θεσμούς.[63] Το σημερινό καθεστώς τους επιτρέπει να καθοδηγούν τα ίδια τη δική τους εξωτερική πολιτική και μπορούν, επικουρικώς, να προσφεύγουν και στα διαθέσιμα εργαλεία της ΚΕΠΠΑ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, από την πλευρά του, φοβάται για άλλους λόγους την περαιτέρω ενίσχυση της ΚΕΠΠΑ προς την κατεύθυνση της τωρινής της σύλληψης και μορφής. Το Κοινοβούλιο φροντίζει να διατηρήσει το κοινοτικό σύστημα έτσι όπως είναι σήμερα, με τα προνόμιά του σαφώς και ξεκάθαρα προσδιορισμένα, και επιδιώκει, για τον λόγο αυτό, να εμποδίσει ενδεχόμενη «υπερχείλιση» (spill-over) μιας διακυβερνητικής και ισχυρής ΚΕΠΠΑ προς την κατεύθυνση του κοινοτικού πυλώνα.[64]

62. Βλ., προς απόδειξη των παραπάνω ισχυρισμών, το καινούριο άρθρο Ι.11 της Συνθήκης του Άμστερνταμ (ταυτόσημο ακριβώς με το παλιό άρθρο Ι.7 της Συνθήκης του Maastricht!) στο Ευρωπαϊκή Ένωση, *Συνθήκη του Άμστερνταμ*, ό.π., σ. 14, καθώς και *Ενοποιημένες Συνθήκες*, σ. 20. Βλ. επίσης τις παρατηρήσεις του S. Kyrimis, *Le rôle charnière de l'Union de l'Europe occidentale entre l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord, Aspects juridiques de la sécurité et de la défense européenne*, ό.π., σ. 437.

63. Πρβλ. τις σχετικές παρατηρήσεις του G. Tebbe, «What Future for the European Union? The 1996 Intergovernmental Conference Process», ό.π., σ. 153.

64. Παραδείγματα για την επιφυλακτικότητα των υπερεθνικών θεσμικών ορ-

Είναι προφανές ότι μια εν δυνάμει επιτυχία της ΚΕΠΠΑ δεν μπορεί να βασίζεται σε μια τέτοια συμπεριφορά εκ μέρους των πρωταγωνιστών της. Για τους λόγους αυτούς τα δύο σενάρια μοιράζονται την υπόθεση ότι η θεσμική ισορροπία θα αλλάξει με την ευκαιρία των μελλοντικών Διακυβερνητικών Διασκέψεων.

Ωστόσο, η πλειοψηφία των πολιτικών αναλυτών είχε από καιρό υποστηρίξει ότι η ενσωμάτωση της ΚΕΠΠΑ στον κοινοτικό πυλώνα είναι έργο μακράς πνοής, το οποίο πιθανότατα δεν επρόκειτο να επιτευχθεί με τη λήξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996. Ένας από τους «γόρδιους δεσμούς» που πρέπει να επιλυθεί έχει να κάνει με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο μέσα από τη διαδικασία της διαβούλευσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί των κοινών θέσεων και κοινών δράσεων. Η παραπάνω άποψη αποτέλεσε άλλωστε και την πλειοψηφούσα τάση μεταξύ των κρατών-μελών κατά τη διαπραγμάτευση της Συνθήκης του Άμστερνταμ.[65]

Ένας ενισχυμένος, λοιπόν, ρόλος για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στον τομέα της ΚΕΠΠΑ παραμένει πάντοτε ως κεντρικό θέμα συζήτησης στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή.[66] Εξάλλου, η προβλεπόμενη επέκταση της λήψης αποφάσεων διά ψηφοφορίας με ενισχυμένη πλειοψηφία στα πλαίσια του Συμβουλίου σε καθορισμένους τομείς της ΚΕΠΠΑ θέτει ένα κρίσιμο ερώτημα: σε ποιο βαθμό είναι δυνατόν να ενημερώνεται πλήρως και να γνωμοδοτεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ;[67] Αυτό σημαίνει

γάνων έναντι της ΚΕΠΠΑ μπορούν να βρεθούν στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την «ελαχιστοποίηση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων στους τομείς της εμπορικής πολιτικής και της πολιτικής συνεργασίας για την ανάπτυξη», *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, C 20 της 24ης Ιανουαρίου 1994.

65. Βλ. Massimo Silvestro - Javier Fernandez-Fernandez, «Les orientations du Parlement européen sur la Conférence intergouvernementale et l'état actuel des négociations», *RMUE*, τχ. 403, Δεκέμβριος 1996, σ. 713.

66. Βλ. Κ. Κολιόπουλος, «The European Union's Common Foreign and Security Policy and the 1996 Intergonernmental Conference», *Eipascope*, Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης, Maastricht, No 2/1995, σ. 11. Ο συγγραφέας είναι της γνώμης ότι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι συνδεδεμένος με το ζήτημα της αξιοπιστίας της ΚΕΠΠΑ, υπογραμμίζοντας ότι, προκειμένου να αυξηθεί η εν λόγω αξιοπιστία και να μειωθεί το δημοκρατικό έλλειμμα, μπορεί κανείς να προβλέψει μία ενίσχυση του ρόλου του Ε.Κ. στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

67. Πρβλ. Challenge 96-IGC Intelligent Service, «1996: State of the debate», A Belmont European Policy Centre Publication, τχ. 1, 1η Φεβρουαρίου 1995, σ. 6.

ότι θα συμμετέχει ενεργά στη διαδικασία διαβούλευσης, θα εξετάζει και θα ελέγχει τις δαπάνες και, σύμφωνα με κάποιες παραλλαγές, θα συμβάλλει στην επεξεργασία και διαμόρφωση μίας πολιτικής κοινής άμυνας. Οι παραπάνω απαιτήσεις φθάνουν, όπως είναι προφανές, στο τέρμα μίας «μαξιμαλιστικής» προσέγγισης που αντιπαρατίθεται ασφαλώς στη «μινιμαλιστική» λογική που υποστηρίζει τη ρεαλιστική ανάπτυξη των δομών της ΚΕΠΠΑ. Ορισμένοι θα μπορούσαν, στο σημείο αυτό, να χρησιμοποιήσουν ασφαλώς το επιχείρημα ότι οι απαιτήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνεπάγονται μία σχολαστική επίβλεψη της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας περισσότερο ευρεία και από αυτή που ασκούν τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών-μελών (επιχείρημα που μπορεί να το εξετάσει κανείς τόσο από τη θετική όσο και από την αρνητική του πλευρά!).[68]

i. Σενάριο 1ο: «Η επιστροφή στην καθαρά διακυβερνητική συνεργασία»

Σύμφωνα με το σενάριο αυτό, οι μελλοντικές διακυβερνητικές διασκέψεις –όπως άλλωστε κι εκείνη του 1996 που οδήγησε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ– δεν πρόκειται να επηρεάσουν τη διακυβερνητική φύση της ΚΕΠΠΑ, η απαίτηση της ομοφωνίας γενικά θα διατηρηθεί όπως και ο διαχωρισμός της ΚΕΠΠΑ από το κοινοτικό σύστημα. Εξάλλου, τα κράτη-μέλη θα επιτύχουν να επιλύσουν τις σημερινές θεσμικές συγκρούσεις μέσα από ένα καθαρά διακυβερνητικό πνεύμα. Με μία μελλοντική αναθεώρηση της Συνθήκης θα θέσουν επιπλέον στο περιθώριο την επιρροή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το πιο σημαντικό εργαλείο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην προσπάθειά του να επηρεάσει το περιεχόμενο της ΚΕΠΠΑ θα έχει εξαφανιστεί. Ο ρόλος του Ε.Κ. θα περιοριστεί σε αυτόν ενός forum συζητήσεων, το οποίο δεν θα λαμβάνει αποφάσεις ούτε θα ασκεί έλεγχο, προληπτικό ή εκ των υστέρων, επί της θέσης σε εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ.

Grosso modo, το παραπάνω σενάριο συνιστά σαφέστατα ένα βήμα προς τα πίσω για την ΚΕΠΠΑ, ενώ είναι ξεκάθαρο ότι μία τέ-

68. Βλ. τις παρατηρήσεις των R. Ginsberg - M. Smith, «IGC Revision Conference: Common Foreign and Security Policy», Position Paper, University of Edinburgh-Europa Institute, 31 Μαΐου 1995, σ. 5.

τοια ΚΕΠΠΑ θα ομοιάζει μέχρι και στις λεπτομέρειές της με την προηγούμενη Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία.[69] Όπως και η προκάτοχός της (δηλαδή η ΕΠΣ), αυτού του είδους η ΚΕΠΠΑ θα μπορεί να φαίνεται χρήσιμη κάθε φορά που όλα τα κράτη-μέλη θα επιλέγουν να τη χρησιμοποιήσουν αλλά ποτέ δεν θα μπορέσει να αναπτύξει ένα πιο μακρινό όραμα, πέρα δηλαδή από τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή των δεκαπέντε κρατών-μελών. Υπ' αυτήν την έννοια, μία πραγματική κοινή ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική θα φαίνεται πιο απομακρυσμένη προοπτική από ποτέ.

Οι ανωτέρω περιγραφόμενες υποθέσεις δεν επαληθεύτηκαν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, η οποία, αντίθετα, ενίσχυσε σημαντικά τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της χρηματοδότησης της ΚΕΠΠΑ, μέσω μιας διοργανικής συμφωνίας που υπεγράφη μεταξύ του Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Ε.Κ.[70] Εξάλλου, οι μέχρις στιγμής εξελίξεις για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ οδηγούν στο συμπέρασμα ότι, από τη στιγμή που τίθενται ζητήματα όπως η επέκταση της λήψης αποφάσεων διά πλειοψηφίας και στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, οι απαισιόδοξες για το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου υποθέσεις του εν λόγω σεναρίου δεν πρόκειται ευτυχώς να επιβεβαιωθούν.

ii. Σενάριο 2ο: «Προς μία πραγματικά κοινή εξωτερική πολιτική»

Το σενάριο αυτό είναι σαφώς πιο φιλόδοξο γιατί βασίζεται στην πολιτική βούληση των κρατών-μελών, όπως εκφράστηκε με την ευκαιρία της Διακυβερνητικής Διάσκεψης αλλά και μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, να εγκαθιδρύσουν μία πραγματικά κοινή εξωτερική πολιτική. Προβλέπει την εγκατάλειψη της λήψης αποφάσεων

69. Βλ. G. Bonvicini, «De la Coopération Politique européenne à la PESC», ό.π., σ. 256 και T. Hagleitner, *Les rôles du Parlement européen et de la Commission dans le domaine de la PESC*, ό.π., σ. 52.

70. Βλ. για το κείμενο αυτής της διοργανικής συμφωνίας, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Διακυβερνητική Διάσκεψη-Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ-Σχέδιο Συνθήκης*, Βρυξέλλες 1997, σ. 109-110 υπό τον τίτλο «Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με τις διατάξεις που αφορούν τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ» και Σ. Περράκης - Ν. Κοτζιάς, *Στόχοι και τακτικές στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 1996-1997. Η αναθεώρηση των συνθηκών της ευρωπαϊκής κοινότητας/ένωσης*, ό.π., σ. 449-451.

με ομοφωνία και, ταυτόχρονα, την ενίσχυση του ειδικού βάρους της ψήφου των μεγάλων κρατών-μελών. Η συγχώνευση των τριών πυλώνων –διατηρώντας πάντοτε έναν ιδιαίτερο χαρακτήρα για την εξωτερική πολιτική– αλλά και της ΔΕΕ με την Ε.Ε. μπορεί επίσης, μακροπρόθεσμα, να διαφανεί ως προοπτική. Για να αποφύγουν τη διολίσθηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής προς την κατεύθυνση του ελάχιστου κοινού παρονομαστή, τα κράτη-μέλη αποφασίζουν να δημιουργήσουν μία μονάδα που θα δίνει τη δυνατότητα ανάλυσης, εκτίμησης και σχεδιασμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό το καθήκον του προσδιορισμού, κατά κάποια έννοια, των «συμφερόντων της Ένωσης», θα ανατεθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η ίδια θα επιφορτιστεί παράλληλα με την ανάπτυξη των στρατηγικών και των προγραμμάτων δράσης προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι εν δυνάμει απειλές για τα συμφέροντα της Ένωσης. Οι εν λόγω στρατηγικές θα τίθενται σε εφαρμογή και θα υλοποιούνται από τα κράτη-μέλη και από τα κοινοτικά θεσμικά όργανα σε στενή συνεργασία μεταξύ τους. Ο ρόλος της Επιτροπής στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής θα συνίσταται έτσι όχι μόνο στη θέση του «θεματοφύλακα των συνθηκών» αλλά και σε αυτή του «θεματοφύλακα των συμφερόντων» της Ένωσης στη διεθνή σκηνή.[71]

Μια τέτοια πλειονότητα αρμοδιοτήτων, όπως αυτή που περιγράφηκε παραπάνω, απαιτεί ασφαλώς και τον ανάλογο δημοκρατικό έλεγχο. Είναι η στιγμή που το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εισέρχεται στο προσκήνιο. Μια παρόμοια σύλληψη της ΚΕΠΠΑ δεν είναι δυνατό να θεμελιώνεται παρά σε μία ενισχυμένη πολιτική ευθύνη της Επιτροπής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Χωρίς να θέλει κανείς να υπεισέλθει σε τεχνικές λεπτομέρειες, θα

71. Βλ. στο σημείο αυτό και την ανάλογη πρόταση που γίνεται από την πρώην Επίτροπο E. Bonnino, «La réforme de la politique étrangère et de sécurité commune: aspects institutionnels», ό.π., σ. 263-264, λύση που υιοθετήθηκε τελικά από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ· βλ. M. Silvestro - J. Fernandez-Fernandez, «Le Traité d'Amsterdam: une évaluation critique», ό.π., σ. 663 και M. Petite, «Le traité d'Amsterdam: ambition et réalisme», ό.π., σ. 40: μία δήλωση προσαρτημένη στη νέα Συνθήκη προβλέπει τους όρους λειτουργίας αυτής της μονάδας στο μέλλον και την τοποθετεί δίπλα στο Συμβούλιο και υπό τη εξουσία του Γενικού Γραμματέα του. Βλ., για το κείμενο της εν λόγω δήλωσης, Ευρωπαϊκή Ένωση, *Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο 1997, σ. 132 υπό τον τίτλο «Δήλωση (υπ. αριθμ. 6) σχετική με τη δημιουργία μιας Μονάδας Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης».

πρέπει σαφέστατα η Επιτροπή να απολαμβάνει, από την πρώτη στιγμή του διορισμού της, της υποστήριξης της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να διατυπώσει πρόταση μομφής εναντίον και ενός μεμονωμένου μέλους της Επιτροπής, έτσι ώστε να διαθέτει ένα αποτελεσματικό μέσο πολιτικού ελέγχου απέναντι στο μέλος ή στα μέλη της Επιτροπής που είναι αρμόδια για την εξωτερική πολιτική. Οι ανωτέρω λειτουργίες δημοκρατικού ελέγχου θα πρέπει επίσης να συμπληρωθούν με τα κατάλληλα δικαιώματα προς όφελος του Ε.Κ. σε σχέση με τη θέση σε εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ.

Μπορεί λοιπόν να φανταστεί κανείς, σύμφωνα με το δεύτερο και πιο αισιόδοξο αυτό σενάριο, ότι οι μεγάλες κατευθυντήριες γραμμές της εξωτερικής πολιτικής που πάντοτε θα προσδιορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, θα απαιτούν την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.[72] Το Κοινοβούλιο θα έχει επίσης τον τελευταίο λόγο για τη σύναψη των διεθνών συμφωνιών μείζονος σημασίας, όπως εξάλλου και για την ενδεχόμενη απόφαση της Ένωσης να προσφύγει στη χρήση της στρατιωτικής της ισχύος. Διαθέτοντας τέτοιες αρμοδιότητες, το Κοινοβούλιο δεν θα είναι ασφαλώς απλά ένα κεντρικό forum συζητήσεων επί της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, αλλά θα λειτουργήσει ταυτόχρονα και ως κύρια πηγή δημοκρατικής νομιμοποίησης αυτής της ίδιας πολιτικής.

Η ισχύουσα σήμερα Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέπει τη συμμετοχή του Ε.Κ. στην ΚΕΠΠΑ μέσα από μία τριπλή δίοδο: πρώτα απ' όλα, ένα δικαίωμα κοινοβουλευτικής γνωμοδότησης είναι εγγεγραμμένο στο άρθρο Ι.7 (Ι.11 ΣΑΜ, 21 με τη νέα αρίθμηση). Έπειτα, το Ε.Κ. μπορεί να επηρεάσει την ΚΕΠΠΑ μέσα από το παιχνίδι της εξουσίας επί του προϋπολογισμού που διαθέτει. Τέλος, η Επιτροπή είναι υπεύθυνη ενώπιον του Κοινοβουλίου για την πολιτική της, με την ευρεία έννοια του όρου, άρα και για τις πρωτοβουλίες της στην εξωτερική πολιτική. Σε περίπτωση λοιπόν που η Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας, τον Δεκέμβριο του 2000,

72. Έτσι, ορισμένοι αναλυτές προτείνουν να συζητά το Συμβούλιο επί των γενικών γραμμών της ΚΕΠΠΑ, αφού πρώτα του κοινοποιηθούν οι απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Αφού λοιπόν το Κοινοβούλιο δώσει τη γνώμη του, τότε οι γενικές αυτές γραμμές θα μπορούσαν να επανεξεταστούν από το Συμβούλιο και να διαβιβαστούν για έγκριση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (βλ. Bertelsmann Stiftung, *Interim Report of a Working Group on CFSP and the Future of European Union*, Ιούλιος 1995, σ. 13).

καλλιεργούσε στο έδαφος της ΚΕΠΠΑ τη δυνατότητα μιας διαδικασίας λήψης αποφάσεων που να απομακρύνεται ακόμη περισσότερο από τον κανόνα της ομοφωνίας, οι νέες διαδικασίες θα έπρεπε ασφαλώς να συνοδεύονται από έναν επαρκή κοινοβουλευτικό έλεγχο σε ευρωπαϊκό επίπεδο.[73] Η χρηματοδότηση των κοινών δράσεων θα γίνεται επιπλέον, κατά προτίμηση, από το κανάλι του προϋπολογισμού της Κοινότητας, πράγμα που συνδέει αυτόματα στη διαδικασία αυτή τόσο την Επιτροπή όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Τέλος, οι περισσότεροι αναλυτές συμφωνούν ότι, από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Maastricht έως και σήμερα, οι κοινές δράσεις και οι κοινές θέσεις που υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ ήταν περιορισμένης πολιτικής εμβέλειας. Η Ένωση απέτυχε να παρέμβει ουσιαστικά σε μείζονος σημασίας και κρίσιμα διεθνή γεγονότα, όπως η κρίση στην πρώην Γιουγκοσλαβία (Σερβία-Κόσσοβο). Επιπλέον, απέτυχε να παρέμβει στην κρίση της Τσετσενίας γιατί το Συμβούλιο εξέφρασε την αντίθεσή του στην κοινή γραμμή δράσης του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Αυτή ακριβώς η αδράνεια ή η έλλειψη παρέμβασης προκάλεσε σαφέστατα αρνητική εντύπωση στα μάτια της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης. Η λύση που προτείνεται είναι να κοινοτικοποιηθεί η ΚΕΠΠΑ και να επιτραπεί η λήψη ορισμένων τουλάχιστον αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία γιατί, μέχρι στιγμής, η εν λόγω πολιτική χαρακτηρίζεται ως μεγάλη αποτυχία για την Ε.Ε.[74]

73. Η εγκατάλειψη της αρχής της ομοφωνίας και στα θέματα της ΚΕΠΠΑ ήταν ένα από τα θέματα της παρούσας Διακυβερνητικής Διάσκεψης, ενώ και η ελληνική πλευρά έθετε τον όρο της ενίσχυσης του Ε.Κ. που προαναφέρθηκε, βλ. *Το Βήμα*, Κυριακή 2 Ιουλίου 2000, σ. 16. Για τον ίδιο προβληματισμό που ετέθη και κατά τη διάρκεια της προηγούμενης Διακυβερνητικής, βλ. Seconde Chambre des Etats-généraux, «Une politique commune à l'Europe en matière de relations étrangères, de sécurité et de défense», στο Parlement européen, *Recueil de résumés*, Groupe de travail du Secrétariat général «task-force CIG», τχ. 3/95, Λουξεμβούργο, 16 Οκτωβρίου 1995, σ. 95-96.

74. Βλ., για παράδειγμα, τις απόψεις του Jean Burner, «Should a Common Security Policy Come First?», *Actes de la Conférence à la Sorbonne: Au-delà de Maastricht-les enjeux de la CIG de 1996*, The Philip Morris Institute for Public Policy Research, Σορβόννη, Παρίσι, 31 Ιανουαρίου 1995, σ. 13.

5. ΕΠΙΛΟΓΟΣ: ΠΡΟΣ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΣΤΗΝ ΚΕΠΠΑ;

Τα δύο σενάρια που παρουσιάστηκαν πιο πάνω δεν επελέγησαν γιατί είναι τα πιο ρεαλιστικά ενόψει της Διακυβερνητικής Διάσκεψης που βρίσκεται σε εξέλιξη. Τα παρουσιάσαμε απλώς για να καταδείξουμε τα δύο άκρα μιας μεγάλης γκάμας εν δυνάμει ρόλων για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Ποιον ρόλο τελικά θα παίξει το κοινοβουλευτικό όργανο της Ε.Ε. στην εξωτερική πολιτική σ' αυτή την αυγή του 21ου αιώνα θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από το ίδιο. Εξάλλου, τα κράτη-μέλη έχουν ήδη προβεί στην αξιολόγηση της μέχρι στιγμής απόδοσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Στη βάση ακριβώς του προηγηθέντος απολογισμού, θα αποφασίσουν για τη δυνατότητα να αυξήσουν τα δικαιώματα και τις αρμοδιότητες αυτού του υπερεθνικού θεσμικού οργάνου. Ενόψει αυτής της αξιολόγησης το Κοινοβούλιο, το οποίο, παρά τη συμμετοχή δύο ευρωβουλευτών στη Δ.Δ. ως παρατηρητών, δεν διαθέτει άμεσες δυνατότητες για να επηρεάσει τις διαπραγματεύσεις, εξακολουθεί να καταβάλλει φιλότιμες προσπάθειες ώστε να παρουσιαστεί ως αξιόπιστος εταίρος του Συμβουλίου στα ζητήματα της ΚΕΠΠΑ.[75]

Ο ρεαλισμός, επιπλέον, κατά τη διαχείριση της ΚΕΠΠΑ (επισημαίνεται πάλι το γνωστό θέμα της χρηματοδότησής της) έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τις «κοινοτικού τύπου» και ομοσπονδιακής έμπνευσης διεκδικήσεις του Ευρωκοινοβουλίου ενόψει των διαδοχικών Διακυβερνητικών Διασκέψεων. Βέβαια, το Ε.Κ. έχει το ελαφρυντικό ότι οι απόψεις του θα πρέπει οπωσδήποτε να ακούγονται κατά την προπαρασκευαστική φάση των διασκέψεων αυτών, αφού μετά αποκλείεται εν πολλοίς από κάθε διαδικασία. Την ίδια στιγμή, οφείλει να διερωτηθεί κανείς μήπως οι κοινοβουλευτικοί, καλλιεργώντας υπερβολικές προσδοκίες που δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν από τις Δ.Δ., βλάπτουν τη γενική αξιοπιστία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα μάτια των πολιτών. Εάν ένα γενι-

75. Παρόμοιες απόψεις εξέφρασε και η ευρωβουλευτής κ. Spaak σε συνέντευξή της στον γράφοντα στις Βρυξέλλες, την 26.2.1998, επέμενε μάλιστα ιδιαίτερα στην πλήρη αξιοποίηση εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όλων των δυνατοτήτων που του παρέχει το άρθρο I.7 της ΣΕΕ, βλ. Δ. Μαμμωνάς, *Η άσκηση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την εξωτερική πολιτική μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ* (στα γαλλικά), Université Paris II–Panthéon-Assas, 19 Φεβρουαρίου 1999, σ. 527.

κευμένο αίσθημα απογοήτευσης εξαπλωθεί για τον λόγο ότι η διακυβερνητική Διάσκεψη δεν επέτυχε ουσιώδεις προόδους στην ανάπτυξη μιας πραγματικά κοινής ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, τότε αυτό μπορεί να μας οδηγήσει σε απώλεια πρώτα της αξιοπιστίας κι έπειτα της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ε.Ε. Και στις εξελίξεις αυτές το πρώτο θύμα θα είναι, δυστυχώς, το ίδιο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.[76]

Ξεκινώντας από μια τέτοια προσέγγιση, μπορεί κανείς να σχεδιάσει έναν πιο ευρύ απολογισμό της ΣΕΕ. Είναι δυνατόν έτσι, από μία πλευρά, να τεθεί το ερώτημα εάν η μετάλλαξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας στην ΚΕΠΠΑ οδήγησε σε μία «υπερεθνικοποίηση» ή «κοινοτικοποίηση» αυτού του τομέα. Από την άλλη πλευρά, αξίζει να διερωτηθούμε εάν η ίδια αυτή Συνθήκη δεν ενίσχυσε τη διακυβερνητική επιρροή στα πλαίσια των κοινοτικών εξωτερικών σχέσεων. Συγκρίνοντας τον ρόλο που καλείται να παίξει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στους δύο αυτούς τομείς (εξωτερικές οικονομικές σχέσεις-ΚΕΠΠΑ), μπορεί να καταλήξει κανείς σε μια πληρέστερη αξιολόγηση της θέσης του θεσμικού αυτού οργάνου στα πλαίσια της «εξωτερικής πολιτικής» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την ευρεία έννοια του όρου.

Τέλος, αξιολογώντας συνοπτικά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, θα μπορούσαμε να διαπιστώσουμε ότι κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της Δ.Δ., η γενική επιθυμία ήταν να διατηρηθεί η θεσμική ισορροπία μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, όπως ακριβώς αυτή είχε κατοχυρωθεί στο Maastricht. Οι αντιπροσωπείες των κρατών-μελών αποδείχθηκαν επιπλέον έτοιμες να προβλέψουν πρακτικά μέτρα που θα διασφαλίζουν την καλύτερη ενημέρωση και διαβούλευση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Όλα αυτά δεν απαίτησαν καμία σημαντική τροποποίηση της Συνθήκης, αλλά καθίσταται ασφαλώς στο μέλλον αναγκαίο να γίνεται πιο ουσιαστική χρήση του άρθρου Ι.11 της Συνθήκης προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι. Ορισμένα κράτη-μέλη, εξάλλου, έκριναν ήδη απαραίτητο να διευκρινίσουν ότι παρόμοια

76. Για το γενικό αίσθημα της απογοήτευσης που επικρατεί από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ, βλ. E. Bonnino, «La réforme de la politique étrangère et de sécurité commune: aspects institutionnels», ό.π., σ. 261· G. Bonvicini, «De la Coopération Politique européenne à la PESC», ό.π., σ. 164 και E. Regelsberger - W. Wessels, «The CFSP Institutions and Procedures: A Third Way for the Second Pillar», *European Foreign Affairs Review*, τχ. 1/1996, σ. 29-54.

διαδικασία διαβούλευσης δεν θα πρέπει να αφορά συγκεκριμένες ειδικές δράσεις της εξωτερικής πολιτικής που είναι αναγκαίο να αφήνονται αποκλειστικά στη διακριτική τους ευχέρεια.[77] Συμπερασματικά λοιπόν, θα μπορούσε να διαπιστώσει κανείς ότι, και μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν γνωρίζει μια ουσιαστική αναβάθμιση στους τομείς πολιτικής που περιλαμβάνει η ΚΕΠΠΑ, λόγω της μη κοινοτικοποίησής τους, αλλά και του χαρακτήρα και περιεχομένου της ίδιας της ΚΕΠΠΑ. Παραμένει, ωστόσο, στη διακριτική ευχέρεια του Κοινοβουλίου η ουσιαστική χρήση των μέσων και η αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων που του παρέχει η Συνθήκη, ώστε να διεκδικήσει μελλοντικά με ιδιαίτερες αξιώσεις –ενόψει μάλιστα της ταχύτερης προώθησης της πολιτικής ένωσης και άρα της ολοένα και αυξανόμενης «κοινοτικοποίησης» της ΚΕΠΠΑ– έναν πιο ενισχυμένο ρόλο στον τομέα της εξωτερικής κοινοτικής πολιτικής.

77. Για το κείμενο του καινούριου άρθρου Ι.11 (πρώην άρθρο Ι.7 της ΣΕΕ), βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ*, ό.π., σ. 14. Βλ. επίσης τις παρατηρήσεις των Σ. Περράκη - Ν. Κοτζιά, *Στόχοι και τακτικές στη Διακυβερνητική Διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Ένωσης του 1996-1997, Η αναθεώρηση των συνθηκών της ευρωπαϊκής κοινότητας/ένωσης*, ό.π., σ. 248 και Π. Κούση, *Η θεσμική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ*, ό.π., σ. 88.