

Κεφάλαιο 1

Ιστορική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Η πολιτική ένωση ως φαινόμενο δεν είναι δυνατόν να προκύψει κατά τρόπο εύκολο και αυτόματο ως προϊόν συγκυρίας.

Αντίθετα, είναι δυνατόν να λεχθεί ότι, ως φυσική τάση, είναι πιθανότερη η αποδιοργάνωση μάλλον παρά η εναρμόνιση επιμέρους μερών σε οργανωμένο σύνολο. Σύμφωνα με τον Jean Monnet, «η ένωση μεταξύ ατόμων ή κοινοτήτων δεν είναι κάτι το φυσικό, είναι το αποτέλεσμα ενός διανοητικού συλλογισμού». Συλλογισμού που προφανώς βασίζεται στη διαπίστωση αναγκαιότητας και κοινότητας συμφερόντων. Η κοινότητα συμφερόντων αποτελεί την εγγύηση στερεότητας του οικοδομήματος, με παράλληλες απαραίτητες προϋποθέσεις την δημιουργία αισθήματος εμπιστοσύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των μερών και τελικώς την δημιουργία νέου αισθήματος κοινότητας, που ακολουθείται από τη δημιουργία νέων θεσμών. Ο ορισμός της ολοκλήρωσης όπως διατυπώθηκε από τον Ernst Haas¹⁷ παραμένει κλασσικός: Πρόκειται για εθελούσια δημιουργία μεγαλύτερων πολιτικών μονάδων, οι οποίες απέχουν από την χρήση βίας στις μεταξύ τους σχέσεις.

Τα βασικά ερωτήματα στα οποία επικεντρώνει το ενδιαφέρον της η πολιτική επιστήμη αφορούν τις αιτίες που κινούν την ενοποιητική διαδικασία, τις δυνάμεις που πρωταγωνιστούν σ' αυτήν και την τελική της κατάληξη.¹⁸ Σε ό,τι αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν υπάρχει σαφής εννοιολογικός προσδιορισμός της καταληκτικής κατάστασης. Αυτή διαμορφώνεται σταδιακά, κάτω από την πίεση δυνάμεων ενοποιητικών ή και δυνάμεων αποδιοργάνωσης, όπως και εξωγενών παραγόντων. Οι συντελεστές που επηρεάζουν τη διαμόρφωση της πολιτικής ένωσης συμβάλλουν στη δημιουργία διαφορετικών θεωρήσεων και προσεγγίσεων, η συνισταμένη των οποίων θα αποτελέσει την τελική κατάληξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ωστόσο, η έννοια της πολιτικής ένωσης, όπως ήδη αναφέρθηκε, δεν είναι σαφής και αποκτά διαφορετικό περιεχόμενο ανάλογα με τις αντιλήψεις, τις συγκυρίες, ενδεχομένως και τα συμφέροντα που έχουν για την ευρωπαϊκή οικοδόμηση οι διάφοροι συντελεστές της.

Παρότι δεν υπάρχει ομοφωνία ως προς το τελικό περιεχόμενο της Ε.Ε., η ενοποιητική διαδικασία έχει ήδη διανύσει μεγάλο δρόμο, βασιζόμενη σε λειτουργικές διασυνδέσεις και αλληλεξαρτήσεις των κρατών-μελών. Οπωσδήποτε όμως η διαδικασία αυτή βρήκε στην Ευρώπη πρόσφορο έδαφος το οποίο είχε καλλιεργηθεί από μακριά σειρά διανοητών.

Παρότι οι διάφοροι σχεδιασμοί δεν είχαν βρει πρακτική ανταπόκριση, συνέβαλαν στη δημιουργία ενός κλίματος θετικού απέναντι στην ιδέα μιας ενωμένης Ευρώπης.

Η αιτία που ώθησε τους Ευρωπαίους να περάσουν από τη θεωρία στην πράξη πρέπει να αναζητηθεί στον Β' Παγκόσμιο πόλεμο. Το ιδεώδες μιας ομοσπονδιακής Ευρώπης, δημιούργημα της ελεύθερης θέλησης των λαών, αντιπαρατίθεται στην επιδίωξη του Χίτλερ να υποτάξει διά της βίας τους λαούς της.

1.1 Η περίοδος του πολέμου

Πριν και κατά τη διάρκεια του πολέμου, οι φωνές που ακούγονται υπέρ της ομοσπονδιακής Ευρώπης είναι πολλές.

Το 1923 εκδίδεται το «Pan-Europe» του Richard-Goudenhove-Kalergi και δημιουργείται η «Πανευρωπαϊκή Ένωση», που αποτελεί το πρώτο σύγχρονο κίνημα υπέρ της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το πρώτο συνέδριο του κινήματος έγινε στη Βιέννη και σ' αυτό συμμετείχαν 2.000 σύνεδροι από 24 κράτη. Το συνέδριο ενέκρινε το «Πανευρωπαϊκό Μανιφέστο» και εξέδωσε τις βασικές αρχές της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας: εγγύηση ισότητας, ασφάλειας, συνομοσπονδιακής κυριαρχίας κ.ά.

Το 1929 ο Aristide Briand, γάλλος υπουργός Εξωτερικών και επίτιμος πρόεδρος της Ένωσης και στη συνέχεια πρόεδρος του κεντρικού της συμβουλίου και πρωθυπουργός της Γαλλίας, εκφώνησε, εκπροσωπώντας τη Γαλλία, έναν ιστορικό λόγο στη Συνέλευση της Κοινωνίας των Εθνών, όπου κάλεσε τους λαούς της Ευρώπης να εγκαινιάσουν ένα «είδος ομοσπονδιακού δεσμού». Προκειμένου να ερμηνεύσει την πρόσκληση αυτή, η Γαλλική Κυβέρνηση δημοσίευσε το Μνημόνιο για την οργάνωση ενός καθεστώτος Ευρωπαϊκής Ομοσπονδιακής Ένωσης, τον Μάιο του 1930.

Οι αντιδράσεις της Ελλάδας του Βενιζέλου στο σχέδιο του Briand ήταν θετικές¹⁹ αν και δεν έπαιζε κανέναν ουσιαστικό ρόλο προς την κατεύθυνση της πραγματοποίησής του. Ουσιαστικότερος ήταν ο ρόλος της αντιπολίτευσης του Αλέξανδρου Παπαναστασίου. Σε λόγο που εκφώνησε στο 27ο Παγκόσμιο Συνέδριο Ειρήνης, που έλαβε χώρα στην Αθήνα το 1929, δήλωσε ότι: «Η δημιουργία μιας Παγκόσμιας Συνομοσπονδίας των λαών δεν είναι επί του παρόντος εφικτή... Θα ήτο όμως δυνατόν και επιβάλλεται να επιδιωχθεί η πραγμάτωση της ομοσπονδιακής ιδέας εις στενότερον κύκλον, και μάλιστα εις την Ευρώπην... Ένας φωτισμένος κυβερνήτης (ο Ar. Briand, πρωθυπουργός τότε της Γαλλίας) είχε θάρρος να πάρει πρωτοβουλία προσκλήσεως προς συνεννόησιν διά τον σκοπόν αυτόν...

Απόκειται τώρα εις την σταθερόν ενέργειαν όλων των ανθρώπων... διά να γίνει πραγμακτικότης η ιδέα των Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης που θα σώσει τους λαούς αυτής».

Την ίδια όμως περίοδο στη Γερμανία αναλαμβάνει την εξουσία ο Χίτλερ. Παρά τον πόλεμο που ακολούθησε και την Κατοχή, οι αντιστασιακοί συντηρούν την ιδέα της Ενωμένης Ευρώπης με τη συμμετοχή και της Γερμανίας: το 1939 ο Leon Blum λέει ότι οι λύσεις στις οποίες προσβλέπουν οι σοσιαλιστές είναι εκείνες που θα επέτρεπαν την ενσωμάτωση της Γερμανίας σε μια Ευρωπαϊκή Οργάνωση η οποία θα παρείχε ανθεκτικές εγγυήσεις κατά της επιστροφής των επεισοδίων βίας...

Το 1941 ο κομμουνιστής Altiero Spinelli και ο Ernesto Rossi, εξόριστοι και οι δύο στη νήσο Βεντοτένε, κυκλοφορούν παράνομα το Μανιφέστο του Βεντοτένε και ιδρύουν την «Ευρωπαϊκή Φεντεραλιστική Κίνηση» (Ε.Φ.Κ.). Στην πρώτη της σύνοδο στο Μιλάνο προτείνεται ως μοναδική λύση «η δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας στην οποία να έχουν μεταβιβαστεί κυριαρχικές εξουσίες που αφορούν τα κοινά συμφέροντα όλων των Ευρωπαίων...».

Παράλληλα στη Γαλλία το περιοδικό «Cahiers Politiques» του Απριλίου αφιερώνεται στη «Γαλλία και την Ευρωπαϊκή Ιδέα».

Ακόμη και στη ναζιστική Γερμανία ο Carl Friedrich Goerdeler, αρχηγός μιας συνωμοσίας κατά του Χίτλερ, θεωρεί ότι πρέπει να υπάρξει «ενοποίηση της Ευρώπης στη βάση ανεξαρτήτων Ευρωπαϊκών Κρατών».

Τα αντιστασιακά κινήματα εννέα ευρωπαϊκών χωρών με τη συμμετοχή και εκπροσώπου γερμανών αντιναζιστών, στην πρώτη τους συνάντηση το 1944 στη Γενεύη, καταλήγουν σε ένα σχέδιο διακήρυξης της ευρωπαϊκής αντίστασης με το οποίο ιδρύεται ένα γραφείο επιφορτισμένο μεταξύ άλλων με την οργάνωση της Φεντεραλιστικής Ένωσης των ευρωπαϊκών λαών.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, οι πρώιμες αυτές φωνές, παρότι δεν είχαν πρακτικό αποτέλεσμα, προετοίμαζαν τον τρόπο σκέψης των Ευρωπαίων, ενώ καταλυτική ήταν η επίδραση του πολέμου.

1.2 Η περίοδος μετά τον πόλεμο

Αμέσως μετά τον πόλεμο εμφανίζονται οι πρώτες κινήσεις με ευρωπαϊκή προοπτική, όπως και οι ευρωπαϊκές κινήσεις κομματικού προσανατολισμού. Βασικές κινήσεις με σκοπό την προώθηση της ευρωπαϊκής ιδέας είναι η *Ευρωπαϊκή Ένωση Φεντεραλιστών*, που ιδρύθηκε το 1946 στο Παρίσι, και η Πανευρωπαϊκή Κίνηση, που ανασυγκροτήθηκε μετά τον πόλεμο, οι οποίες έχουν ως στόχο την επεξεργασία ενός Ευρωπαϊκού Ομοσπονδιακού Συντάγματος.

Σύμφωνα με την άποψη της Πανευρωπαϊκής Ένωσης, το Σύνταγμα αυτό πρέπει να υποβληθεί στην επικύρωση των λαών. Οι κινήσεις κομματικού προσανατολισμού είναι οι ίδιες που σήμερα απαρτίζουν την πλειοψηφία του Κοινοβουλίου, δηλαδή οι χριστιανοδημοκράτες που οργανώθηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο στις Νέες Διεθνείς Ομάδες, οι σοσιαλιστές που ίδρυσαν το «Σοσιαλιστικό κίνημα για τις Ηνωμένες Πολιτείες της Ευρώπης» και η Φιλελεύθερη Κίνηση για την Ευρώπη.

Είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον το γεγονός ότι μια αντίστοιχη κίνηση εμφανίστηκε την ίδια περίοδο και στην Ελλάδα: Πρόκειται για τον «Ελληνικό Σύνδεσμο Ευρωπαϊκής Συνεργασίας», που ιδρύθηκε στα μέσα Ιουλίου του 1948 με πρόεδρο τον πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικράτειας Παναγιώτη Πουλίτσα. Σκοπός του είναι «η καλλιέργεια και η διάδοση της ιδέας της συνεργασίας και της ενώσεως των Κρατών και των Λαών της Ευρώπης».²⁰

1.3 Το Συνέδριο του Montreux

Στις προσπάθειες ομοσπονδιακής ένωσης της Ευρώπης συγκαταλέγονται το Συνέδριο του Montreux του 1947 και της Χάγης το 1948. Το Συνέδριο του Montreux διοργανώθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση Φεντεραλιστών και κατά τη διάρκεια του παρουσιάστηκαν σημαντικές εισηγήσεις, με κυρίαρχη την τοποθέτηση του Denis de Rougemont²¹, όπου μεταξύ άλλων διαπιστώνεται η αναγκαιότητα μιας Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας. Ένα χρόνο πριν (το 1946) είχε προηγηθεί η γνωστή ομιλία του Winston Churchill στη Ζυρίχη, όπου διαπίστωνε την αναγκαιότητα δημιουργίας των «Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης». Η ομιλία αυτή ακολουθήθηκε από πρόταση -του Churchill πάλι- για σύγκλιση ενός συνεδρίου για την Ευρώπη. Οι πρωτοβουλίες αυτές οδήγησαν στη σύγκλιση του Συνεδρίου της Χάγης, το 1948.

1.4 Το Συνέδριο της Χάγης

Το Συνέδριο, το οποίο συγκέντρωσε πάνω από 1.000 αντιπροσώπους, χαρακτηρίστηκε από την αντίθεση των υποστηρικτών της ομοσπονδιακής προοπτικής με τους ενωτικούς, που επεδίωκαν μόνο μια χαλαρή ένωση στα πλαίσια της διεθνούς συνεργασίας η οποία θα σεβόταν πλήρως την εθνική κυριαρχία.

Η πρόταση για δημιουργία ομοσπονδιακού δεσμού προϋποθέτει τη μεταβίβαση μέρους της εθνικής κυριαρχίας, ιδέα που βρήκε πολλούς αντιπάλους με κύριους μεταξύ αυτών τους Βρετανούς.²²



Εικόνα 1. Jean Monnet

Πηγή: Wikimedia Commons

Παρότι ανέδειξε τις αντιθέσεις, το Συνέδριο είχε σημαντική συμβολή στην ενωτική πορεία της Ευρώπης, τόσο έμμεσα -προετοιμάζοντας δηλαδή την έλευση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων- όσο και άμεσα.

Η άμεση συμβολή του συνίσταται στη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κίνησης. Η **Ευρωπαϊκή Κίνηση** είχε ως προέδρους επιφανείς προσωπικότητες της ευρωπαϊκής σκηνής και ήταν αυτή που στήριξε την πρωτοβουλία των R. Shuman και J. Monnet, η οποία κατέληξε στη δημιουργία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Επιπλέον η Ευρωπαϊκή Κίνηση αποτέλεσε την απαρχή του Ευρωπαϊκού Κέντρου Πολιτισμού, του Κολεγίου της Ευρώπης, του Συμβουλίου της Ευρώπης

και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρώπινων Δικαιωμάτων.

Μετά το Συνέδριο της Χάγης, το Βέλγιο, υπό την πρωθυπουργία του P. H. Spaak,

υιοθέτησε το ψήφισμα του Συνεδρίου και παράλληλα κοινοποίησε στις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις ένα μνημόνιο με το οποίο ζητήθηκε η σύσταση συμβουλευτικής Συνελεύσεως ωστόσο αποφασιστεί η σύσταση μιας υπερεθνικής οντότητας στην οποία θα αποφασιζόταν να εκχωρηθούν μερικές από τις εξουσίες τους. Το μνημόνιο έγινε αποδεκτό από τη Γαλλία, το Λουξεμβούργο και την Ολλανδία. Η Αγγλία αντιπρότεινε τη συγκρότηση της Ευρώπης σε συμβουλευτική Συνέλευση χωρίς ουσιαστικές εξουσίες.

1.5 Το Συμβούλιο της Ευρώπης

Οι διαπραγματεύσεις κατέληξαν στην ψήφιση, τον Μάιο του 1949, του καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης.²³ Έδρα του ορίστηκε το Στρασβούργο για να συμβολίζει τη γαλλογερμανική φιλία. Τα όργανά του είναι η Συνέλευση των Αντιπροσώπων των Εθνικών Κοινοβουλίων και η Επιτροπή των Υπουργών Εξωτερικών.

Αρχικά τα μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης ήταν 10. Σήμερα είναι 46. Η Ελλάδα είναι μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης από τον Μάιο του 1949 (με εξαίρεση την περίοδο 1969/74). Κάθε ευρωπαϊκό κράτος μπορεί να γίνει μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης υπό τον όρο ότι αναγνωρίζει τις αρχές του. Η Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης συνεδριάζει δημοσίως τρεις φορές το χρόνο και εκδίδει συστάσεις προς την Επιτροπή των Υπουργών.

Η Επιτροπή συνέρχεται δύο φορές το χρόνο και παίρνει αποφάσεις με πλειοψηφία ή επί σοβαρών θεμάτων ομοφώνως. Οι αποφάσεις υποβάλλονται στις κυβερνήσεις προκειμένου να ευθυγραμμίσουν την πολιτική τους προς αυτές.

Έμβλημα του Συμβουλίου αποτελεί, από το 1955, η μπλε σημαία με τα δώδεκα αστέρια σε κύκλο -έμβλημα που υιοθέτησε και η Ευρωπαϊκή Ένωση το 1986. Κοινός είναι και ο ύμνος που επελέγη το 1972 από την Επιτροπή Υπουργών, και είναι η «Ωδή στη χαρά» από την Ενάτη Συμφωνία του Μπετόβεν. Το Συμβούλιο της Ευρώπης δεν έχει μεγάλη δύναμη και αυτό οφείλεται στη δομή του, που είναι επηρεασμένη από τις βρετανικές αντιλήψεις περί ενότητας.

Ενδιαφέρον έχει η ερμηνεία που δίνεται για το χαμηλό επίπεδο αρμοδιοτήτων με το οποίο προικίστηκε τελικώς το Συμβούλιο της Ευρώπης από τον Ε. Αβέρωφ, υφυπουργό Εξωτερικών της Ελλάδας τότε. Σε επιστολή του της 10.10.1952 προς τον πρέσβη της Ελλάδας στο ΣΤΕ Ν. Χατζή βασιλείου αναφέρει μεταξύ άλλων: «Δυστυχώς το Συμβούλιο της Ευρώπης ως θεσμός και προ παντός ως μηχανισμός εργασίας υπέστη κατά την γένεσίν του έναν πραγματικόν ευνουχισμόν. Απετέλεσε την έκφρασιν μιας συνθηκολογήσεως μεταξύ της αναληφθείσης υπό της Γαλλίας πρωτοβουλίας οργανικής διαρθώσεως της Ευρώπης ίνα δι' αυτής λυθή άπαξ διά παντός το πρόβλημα του γαλλογερμανικού ανταγωνισμού και της αγγλικής προς το ανωτέρω σχέσιν αντιθέσεως. Προϊόν ουχί μιας συμφωνίας αλλά μιας διαφωνίας, το Ευρωπαϊκόν Συμβούλιον δεν ήτο ως εικός προορισμένον να ανταποκριθεί εις το αίτημα μιας γονίμου και δημιουργικής εργασίας. Η διαφωνία άλλωστε αυτή αναφαίνεται εις πάσα περίπτωσιν καθ' ήν η Επιτροπή Υπουργών, αποτελούσα το κύριον

όργανον διαβουλεύσεως και λήψεως αποφάσεων του όλου Οργανισμού, καλείται να ασχοληθεί με ουσιαστικότερα θέματα. Διαγράφονται στερεοτύπως τότε δύο τάσεις. Η πρώτη, χαρακτηρίζουσα τας γαλλικές πρωτοβουλίας και έχουσα την υποστήριξιν της Ιταλίας, της Γερμανίας και του Βενελούξ, αποβλέπει εις την επέκτασιν της αρμοδιότητας του Συμβουλίου και την γονιμωτέραν αυτού επί ουσιαστικότερων θεμάτων δράσιν, προς ενωτικήν πάντοτε κατεύθυνσιν. Η δεύτερα, εκπορευομένη από την Αγγλία και υποστηριζομένη από τα Σκανδιναβικά κράτη, αποσκοπεί εις την ματαίωσιν των ως άνω προσπαθειών και την καθήλωσιν του Συμβουλίου εις τα υπό του Καταστατικού καθοριζόμενα και- στενώς ερμηνευόμενα όρια, συγχωρούντα μόνον περιωρισμένην διοικητικής κυρίως μορφής δράσιν».

Όσον αφορά την ελληνική θέση, η επιστολή καταλήγει ότι «το συμφέρον ημών εναρμονίζεται προς μίαν ολοέν στενωτέραν διευρωπαϊκήν συνεργασίαν...» .

Όπως προκύπτει και από την παράθεση του αποσπάσματος της επιστολής αυτής, η Επιτροπή των Υπουργών είναι θεσμός διακυβερνητικός που δεν απέκτησε ιδιαίτερη ισχύ σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Παρ' όλα αυτά συμβάλλει στη συνεργασία των λαών της Ευρώπης. Έτσι, κάποιες από τις αποφάσεις του ΣΤΕ, εφόσον καλύπτουν ειδικές συμφωνίες, υποβάλλονται στις κυβερνήσεις για επικύρωση, και τότε έχουν υποχρεωτική ισχύ.

Μεταξύ αυτών αναφέρεται η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία και οδήγησε στη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έδρα του είναι το Στρασβούργο.

1.6 Το διεθνές περιβάλλον

Εν τω μεταξύ την ίδια περίοδο (1945-50) στο γενικότερο περιβάλλον που επικρατεί στη διεθνή σκηνή εκδηλώνονται σημαντικές πρωτοβουλίες, που, άμεσα ή έμμεσα, ευνοούν την ενίσχυση της ευρωπαϊκής συνεργασίας. Μεταξύ αυτών αναφέρονται η συνθήκη στρατιωτικής συνεργασίας Αγγλίας-Γαλλίας που υπογράφηκε στη **Δουνκέρκη** το 1947 και η **Συνθήκη των Βρυξελλών** του 1948 με την οποία προσχώρησαν και οι χώρες της Βενελυξ στην αγγλο-γαλλική συμμαχία. Με τη συνθήκη των Βρυξελλών ιδρύθηκε η **Δυτική Ένωση** με κύριο στόχο την άμυνα απέναντι στη Γερμανία. Η Δυτική Ένωση υπήρξε ο προπομπός της Δυτικο-Ευρωπαϊκής Ένωσης, που τη διαδέχθηκε το 1954 με τη συμμετοχή της Γερμανίας.

Η Ευρώπη ωστόσο παρέμενε κατεστραμμένη από τον πόλεμο -γεγονός που ώθησε τις ΗΠΑ να εξαγγείλουν, μέσω του υπουργού Εξωτερικών στρατηγού Μάρσαλ, την πρόθεσή τους να βοηθήσουν στην ευρωπαϊκή ανοικοδόμηση (1947). Όμως ο φόβος επέκτασης του κομμουνισμού στην Ευρώπη ώθησε το στρατηγό Μάρσαλ να θέσει ως όρο για τη χορήγηση της σχετικής βοήθειας την αμυντική θωράκιση της Ευρώπης. Παράλληλα, η αμερικανική κυβέρνηση προχώρησε σε διαπραγματεύσεις με τον Καναδά και τους πέντε της συνθήκης των Βρυξελλών.

Οι διαπραγματεύσεις κατέληξαν τον Απρίλιο του 1949 στην υπογραφή της **Συνθήκης ιδρύσεως του Βορειοατλαντικού Συμφώνου Αμυντικής Συνεργασίας**