

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΔΙΕΘΝΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ»
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ : ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

Θέμα Διπλωματικής Εργασίας: “Η Απόκτηση της Ιδιότητας Μέλους Διεθνών Οργανισμών. Προσέγγιση μέσα από την σύγχρονη Πρακτική στην Ευρώπη”

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: ΚΑΛΑΝΔΑΡΙΔΟΥ Άννα
(Α.Μ.: 1207Μ006)

Επιβλέπων Καθηγητής: ΠΕΡΡΑΚΗΣ Στέλιος

2009-2010



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΔΙΕΘΝΩΝ & ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ»
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ : ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ



Θέμα Διπλωματικής Εργασίας: **“Η Απόκτηση της Ιδιότητας Μέλους Διεθνών Οργανισμών. Προσέγγιση μέσα από την σύγχρονη Πρακτική στην Ευρώπη”**

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: **ΚΑΛΑΝΔΑΡΙΔΟΥ Άννα**

(Α.Μ.: 1207Μ006)

Επιβλέπων Καθηγητής: **ΠΕΡΡΑΚΗΣ Στέλιος**

2009-2010



*Μία ημιτελής προσπάθεια αφιερωμένη στον πατέρα μου.
Ειδικές ευχαριστίες οφείλω στον καθηγητή μου και επιβλέποντα της εργασίας κ. Στέλιο
Περράκη.*

“L’inconvénient aux Nations Unies, ce sont les états membres”, Lord Caradon

*“Unless one is formulating conditions for admission...it is unnecessary to work a
precise definition”, Mendelsohn M. H.*

ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Πρώτο Μέρος: Η Ιδιότητα Μέλους στους Διεθνείς Οργανισμούς και τα Κριτήρια Ένταξης

Κεφάλαιο I: Η Γενική Θεωρία Εισδοχής στους Διεθνείς Οργανισμούς

Κεφάλαιο II: Τα Κριτήρια Ένταξης στους Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς

Μέρος Δεύτερο: Η Ασυνεπής Εφαρμογή των Κριτηρίων μέσα από την Διαδικασία Ένταξης στους ευρωπαϊκούς Διεθνείς Οργανισμούς

Κεφάλαιο I: Η προ-ενταξιακή Πορεία των Υποψηφίων Χωρών

Κεφάλαιο II: Από τις Διαπραγματεύσεις έως την Πλήρη Ένταξη

Κυριότερες Συντομογραφίες

Απόφ.	Απόφαση
άρ.	άρθρο
Βλ.	Βλέπε
ΓΣ	Γενική Συνέλευση (των ΗΕ)
ΔΑΣΕ	Διάσκεψη για την Ασφάλεια και την Συνεργασία στην Ευρώπη
ΔΔ	Διεθνές Δικαστήριο των ΗΕ
ΔΔΔΔ	Διαρκές Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης
ΔΕΤ	Διεθνής Ένωση Τηλεπικοινωνιών
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΕ	Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
ΔΟΠΑ	Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΧ	Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης
ΕΟΟΣ	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας
επ.	επόμενες
ΕΣ	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΧΤΑ	Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
ΗΕ	Ηνωμένα Έθνη
κ.α.	και άλλα

ΚΑΕ	Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη
ΚΑΠ	Κοινή Αγροτική Πολιτική (της ΕΕ)
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΟΑΕ	Οργανισμός Αφρικανικής Ενότητας
ΟΑΚ	Οργανισμός Αμερικανικών Κρατών
ΟΑΣΕ	Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Συνεργασία στην Ευρώπη
ΟΔΔΑ	Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ό.π.	όπως παραπάνω
ΟΠΕΚ	Οργανισμός Πετρελαιο-εξαγωγών Κρατών
ΠΟΜ	Παγκόσμιος Οργανισμός Μετεωρολογίας
ΠΟΕ	Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
ΠΟΥ	Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας
σ.	σελίδα
ΣΑ	Συμβούλιο Ασφαλείας (των ΗΕ)
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ	Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΣτΕ	Συμβούλιο της Ευρώπης
υποσ.	Υποσημείωση

AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJIL	American Journal of International Law
BENELUX	Belgium- Netherlands- Luxembourg

CMLR	Common Market Law Review
ECOSOC	Economic and Social Council
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance
Ed.	Editor/edition
EFTA	European Free Trade Area
EJIL	European Journal of International Law
FAO	Food and Agriculture Organisation
Fordham Int'l L.J.,	Fordham International Law Journal
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade
HRLJ	Human Rights Law Journal
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ILC	International law Commission
ILO	International Labor Organisation
IMF	International Monetary Fund
ITU	International Telecommunications Union
JCMS	Journal of Common Market Studies
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
PLO	Palestine Liberation Organization
pp.	pages
SHDM	Supplementary Human Dimension Meetings
t.	tome

UNCTAD	United Nations Conference for Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
UNESCO	United Nations Education, Sciences, and Culture Organisation
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation
UNITAR	United Nations Institute for training and Research
UPU	Universal Postal Union
WHO	World Health Organisation
WMO	World Meteorological Organisation
WTO	World Tourism Organisation

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συμμετοχή των κρατών και δη με την ιδιότητα πλήρους μέλους στους Διεθνείς Οργανισμούς αποτελεί βασικό θεσμικό ζήτημα της διεθνούς οργάνωσης, καθώς όλοι έχουν κράτη μέλη¹. Η προβληματική των παγκόσμιων και κλειστών περιφερειακών οργανισμών και της εισδοχής κάθε αιτούντος ένταξη κράτους (ή όλων των κρατών μία δεδομένης περιφέρειας) ή ο περιορισμός των μελών με την επιβολή κριτηρίων ομοιογένειας, είναι πλέον αρκετά παλιά.

Δυναμική ώθηση σε μία σχετικά στατική εικόνα άσκησαν τα καταλυτικά γεγονότα των ετών 1989-1991: την περίοδο αυτή το πολιτικό πεδίο της Ευρώπης μεταμορφώθηκε με την διάλυση του Συμφώνου της Βαρσοβίας και της Σοβιετικής Ένωσης, την επανένωση της Γερμανίας και κατ' επέκταση ολόκληρης της Ευρώπης. Η υποβολή πολυάριθμων υποψηφιοτήτων ένταξης νέων κρατών επηρέασε ακόμη και την παγιωμένη πρακτική των ΗΕ σε περιπτώσεις όπως της υπό όρους ένταξης της ΠΓΔΜ, της διαδοχής της Ρωσίας στην θέση της ΕΣΣΔ, αλλά όχι της πρώην Γιουγκοσλαβίας από την Σερβία-Μαυροβούνιο. Ωστόσο, οι εξαιρέσεις αυτές δεν μετέβαλαν τον κανόνα της παγκόσμιας συμμετοχής στα ΗΕ, που ουσιαστικά ενισχύθηκε μετά τις διευρύνσεις στη δεκαετία του '90.

Αντίθετα, η ανάδυση πλήθους νέων ανεξάρτητων κρατών στην ευρωπαϊκή ήπειρο ή σε άμεση γειτνίαση με αυτήν αποτέλεσε μία άνευ προηγουμένου πρόκληση για τους ευρωπαϊκούς διεθνείς οργανισμούς. Το αποκεντρωμένο πολυμερές θεσμικό σύστημα της περιοχής (ΟΑΣΕ, NATO, ΕΕ, ΔΕΕ, ΣτΕ, ΟΝΕ) ανέλαβε το δύσκολο εγχείρημα συνεργασίας και αφομοίωσης ενός συνόλου νεόκοπων δημοκρατιών που υστερούσαν σημαντικά σε πολιτικό-οικονομικό επίπεδο, θεσμικά αλλά και νομικής κουλτούρας².

Κατά συνέπεια, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί αναγκάστηκαν να επαναπροσδιορίσουν την ταυτότητά τους. Ειδικότερα, η ίδρυση των οργανισμών αυτών εμπνεύστηκε από

1 Schermers H. G. & Blokker N. M., *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, 3rd ed., M. Nijhoff Publishers, 1995, σ. 45.

2 Spyropoulos G., *L' élargissement du Conseil de l'Europe vers les pays d'Europe Centrale et Orientale*, Athènes- Komotini, ed. Ant. N. Sakkoulas, 1999, σ. 15. Kyriakopoulou S., *The Decisive Impact of the Integration of the Western Balkans on the EU Legitimacy Crisis*, Master's Degree Thesis, Master Degree in Southeast European Studies, National and Kapodistrian University of Athens, Faculty of Law, Economics and Political Science, Department of Political Science and Public Administration, Athens, September 2008, σ. 35.

την έννοια της ασφάλειας, οικονομικής και στρατιωτικής, η οποία βασίστηκε στο όριο που διέτρεχε την κεντρική Ευρώπη: το “σιδηρούν παραπέτασμα” συνέβαλε καθοριστικά στην διαδικασία διαμόρφωσης της ταυτότητας των δυτικών οργανισμών της Ευρώπης. Εν συνεχεία, η πολιτική πρακτική των κρατών μελών τους δημιούργησε την έννοια του ανήκειν σε μία κοινότητα εντός μίας συγκεκριμένης τάξης με φιλελεύθερες δημοκρατικές αρχές, όπως προσδιορίζονταν σε αντιδιαστολή με την άλλη, ανατολική, κομμουνιστική πλευρά. Ο ως άνω αυτοπροσδιορισμός και τα κανονιστικά ιδεώδη των δυτικών διεθνών οργανισμών τέθηκαν υπό αμφισβήτηση ενόψει της μετα-ψυχροπολεμικής κατάστασης: τώρα πλέον η διεύρυνση δεν σήμαινε απλά την επέκταση της ιδιότητας μέλους σε νέα κράτη, αλλά την ενσωμάτωση αυτού που μέχρι πρόσφατα αποτελούσε το «διαφορετικό»¹.

Έτσι, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 παρατηρήθηκε μία γρήγορη, συνεχής και εν μέρει αλληλένδετη διεύρυνση² ιδίως στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΣτΕ), της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και του Βορειοατλαντικού Συμφώνου (ΝΑΤΟ) με κύριο, αρχικά, πυρήνα τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (ΚΑΕ)³. Η έντονη κινητικότητα σε ζητήματα διεύρυνσης αποτυπώθηκε στην

¹ Fierke K., Wiener A., Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement, Florence EUI, Working Paper RSC no. 1999/14, σ. 6.

² Η διεύρυνση του ΝΑΤΟ είχε γίνει αντιληπτή ως ένα από τα σημαντικά στοιχεία της ευρείας ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής για την ασφάλεια η οποία καταργεί τις διαχωριστικές γραμμές στην Ευρώπη. Αυτή η αρχιτεκτονική θα δομείτο από τους εξής οργανισμούς: την Ένωση, την ΔΕΕ και το ΝΑΤΟ. Έτσι, η διεύρυνση του τελευταίου θεωρήθηκε παράλληλη διαδικασία με την διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την οποία συμπληρώνει, συμβάλλοντας και οι δύο σημαντικά στην επέκταση της ασφάλειας και της σταθερότητας στις νέες δημοκρατίες της ανατολικής Ευρώπης. Ωστόσο, στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ, τονίστηκε ότι η διεύρυνση των δύο οργανισμών θα προχωρήσει αυτόνομα, σύμφωνα με την ίδια εσωτερική δυναμική και διαδικασία τους. Έτσι, κρίθηκε απίθανο να προχωρήσουν οι δύο διαδικασίες με τον ίδιο ρυθμό. Σε κάθε περίπτωση, ο αποκλεισμός του αυστηρού παραλληλισμού των δύο, η συνεκτίμηση των εξελίξεων στον άλλο οργανισμό κρίθηκε, από πλευράς της Συμμαχίας, αναγκαία. Άλλωστε, περαιτέρω συνδετικό στοιχείο αναδείχθηκε η ΔΕΕ, ως ο αμυντικός βραχίονας της Ένωσης και ευρωπαϊκός πυλώνας του ΝΑΤΟ. Βλ. Study on NATO Enlargement, §§ 4, 9, 12, 18-20.

³ Το 2004 προσχώρησαν στην ΕΕ η Τσεχική Δημοκρατία, η Εσθονία, η Κύπρος, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Σλοβενία και η Σλοβακία. Επίσης, το 2007 προσχώρησαν η Βουλγαρία και η Ρουμανία και ολοκληρώθηκε η πέμπτη διεύρυνση. Η Τσέχικη Δημοκρατία, η Ουγγαρία και η Πολωνία προσχώρησαν στο ΝΑΤΟ το 1999, ενώ το 2004 μέλη του οργανισμού έγιναν η Βουλγαρία, η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ρουμανία, η Σλοβακία και η Σλοβενία. Πλέον πρόσφατα μέλη του ΝΑΤΟ από τον Απρίλιο του 2009 είναι η Αλβανία και η Κροατία. Στο Συμβούλιο της Ευρώπης εντάχθηκαν διαδοχικά από το 1990: η Ουγγαρία τον Νοέμβριο του 1990, η Πολωνία τον Νοέμβριο του 1991, η Βουλγαρία τον Μάιο του 1992, η Σλοβενία, η Εσθονία και η Λιθουανία τον Μάιο του 1993, η Σλοβακία και η Τσέχικη Δημοκρατία τον Ιούνιο του 1993, η Ρουμανία τον Οκτώβριο του 1993, η Ανδόρα τον Νοέμβριο του 1994, η Λετονία τον Φεβρουάριο και η Αλβανία και η Μολδαβία τον Ιούλιο του 1995, η Ουκρανία και η ΠΓΔΜ τον Νοέμβριο του 1995, η Ρωσική Ομοσπονδία τον Φεβρουάριο και η Κροατία τον Νοέμβριο του 1996, η Γεωργία τον Απρίλιο του 1999, το Αζερμπαϊτζάν και η Αρμενία τον Ιανουάριο του 2001, η Βοσνία τον Απρίλιο του 2002 και η Σερβία τον ίδιο μήνα του 2003, το Μονακό τον Οκτώβριο του 2004 και το Μαυροβούνιο τον Μάιο του 2007.

σταδιακή εξέλιξη των κριτηρίων και των διαδικασιών ένταξης, πέραν των γενικών καταστατικών προβλέψεων.

Ειδικότερα, η πολιτική αιρεσιμότητα ανέπτυξε μία δυναμική σχέση με την διεύρυνση¹ καθώς standards προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου και εκδημοκρατισμού αναδείχθηκαν σε κεντρική προϋπόθεση προσχώρησης νέων μελών στους τρεις ως άνω ευρωπαϊκούς θεσμούς. Βέβαια, η πολιτική αιρεσιμότητα είναι ευρύτερη έννοια², αποτελεί στρατηγική επιβολής που χρησιμοποιείται εκ μέρους των διεθνών οργανισμών και στις εξωτερικές τους σχέσεις με τρίτες χώρες³. Ωστόσο, για τους τρεις οργανισμούς της ευρωπαϊκής περιφέρειας, η πολιτική αιρεσιμότητα στη δεκαετία του '90 αναδείχθηκε σε ισχυρή στρατηγική για την μετα-κομμουνιστική μετάβαση των κεντρο-ανατολικών χωρών της περιοχής. Μετά δε το 2000, απέκτησε μεγαλύτερη σημασία λόγω της αντιμετώπισης πιο δύσκολων και απαιτητικών, πολιτικών και μετα-συγκρουσιακών μετασχηματισμών στα Δυτικά Βαλκάνια, την Τουρκία και την ανατολική ευρωπαϊκή γειτνίαση⁴. Ιδίως η νοτιο-Ανατολική Ευρώπη, μία περιοχή δισεπίλυτων εθνοτικών συγκρούσεων και συνοριακών διαφορών, αδύναμων και συχνά παραβατικών κρατών με ελλείμματα στο οικονομικό πεδίο, ανέβασε τον πήχη για τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς ως μεταρρυθμιστικό παράγοντα⁵.

Στο πλαίσιο της Ένωσης όπου έγινε κυρίως λόγος, η πολιτική αιρεσιμότητα συνδέθηκε κυρίως με τον εκδημοκρατισμό πρώην αυταρχικών καθεστώτων. Ωστόσο, σε επίπεδο ορολογίας, η έννοια της πολιτικής αιρεσιμότητας είναι ακριβέστερη της δημοκρατικής καθώς τονίζει ευρύτερα τον πολιτικό μετασχηματισμό και τις

¹ Pridham G., *Change and Continuity in the EU's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities*, Democratization, vol. 14, no. 3, 2007, σ. 451.

² Ως πολιτική αιρεσιμότητα μπορεί να οριστεί η χορήγηση εκ μέρους των διεθνών οργανισμών προνομίων, με τη μορφή οικονομικής βοήθειας, εμπορικής συνεργασίας, διπλωματικών επαφών σε πολιτικό επίπεδο ή την δυνατότητα προσχώρησης, σε ένα κράτος, υπό τον όρο εκπλήρωσης κάποιων προϋποθέσεων σχετικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την προώθηση δημοκρατικών αρχών. Βλ. Σχετικά, ΜΑΓΓΑΝΙΑ Α., *Ο Θεσμός της Πολιτικής Αιρεσιμότητας κατά την πέμπτη Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η σημασία του στην Πορεία Ένταξης νέων κρατών μελών.- Η περίπτωση των Δυτικών Βαλκανίων*, Διπλωματική Εργασία, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα «Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Πολιτική», Αθήνα, Ιανουάριος 2008, σ. 3.

³ Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, International Political Science Review, vol. 23, no. 3, 2002, σ. 250.

⁴ Anastasakis O., *The EU's Political Conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach*, Southeast European and Black Sea Studies, vol. 8, no. 4, 2008, σ. 365.

⁵ Kyriakopoulou S., *The Decisive Impact of the Integration of the Western Balkans on the EU Legitimacy Crisis*, Master's Degree Thesis, Master Degree in Southeast European Studies, National and Kapodistrian University of Athens, Faculty of Law, Economics and Political Science, Department of Political Science and Public Administration, Athens, September 2008, σ. 41 επ.

μεταρρυθμίσεις που συγκλίνουν προς τους κανόνες και τις πρακτικές της ΕΕ και οδηγούν μακροπρόθεσμα στην κατοχύρωση των δημοκρατιών θεσμών¹. Τελικά, η πολιτική αιρεσιμότητα της ΕΕ μπορεί να θεωρηθεί μια στρατηγική που διαθέτει μία ουσιαστική και μία λειτουργική διάσταση. Η πρώτη είναι το πολιτικό κεκτημένο, ήτοι οι κοινές αξίες, τα πολιτικά στάνταρ, τους κανόνες, τις πρακτικές και τις υποχρεώσεις που μετουσιώθηκαν σε πολιτικά κριτήρια για τις προς ένταξη χώρες. Η δεύτερη αφορά στον τρόπο λειτουργίας του μηχανισμού αυτού μέσα από προθεσμίες, φάσεις και την έξωθεν πίεση συμμόρφωσης².

Η δυναμική ανακίνηση των ζητημάτων διεύρυνσης σχεδόν παράλληλα στους κόλπους του ΣτΕ, της ΕΕ και του ΝΑΤΟ, επ' αφορμή της ένταξης των ιδίων χωρών δικαιολογεί τον περιορισμό του αντικειμένου μελέτης σε αυτούς τους οργανισμούς της ευρωπαϊκής περιφέρειας. Παράλληλα, η μελλοντική προοπτική εντός της Ένωσης των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων και της Τουρκίας, κρατών ήδη μελών των δύο άλλων οργανισμών, αναδεικνύει το επίκαιρο του ζητήματος και προσφέρει ένα πεδίο δημιουργικών συγκρίσεων. Άλλωστε, περαιτέρω συνδετικό στοιχείο αποτελεί η κοινή χρήση του τριπτύχου Δημοκρατία- Ανθρώπινα Δικαιώματα- Κράτος Δικαίου ως κεντρικού άξονα αξιολόγησης των υποψηφίων νέων μελών.

Οι τρεις μελετώμενοι ευρωπαϊκοί οργανισμοί, από την ίδρυσή τους ανέλαβαν διακριτούς ρόλους και αρμοδιότητες, με κοινό, όμως, θεμελιώδη στόχο την μελλοντική ευρωπαϊκή πολιτική ενοποίηση. Ωστόσο, σε επίπεδο βιβλιογραφίας, ενώ τα κριτήρια ένταξης σε έκαστο οργανισμό έτυχαν εκτεταμένης επεξεργασίας, σπανιότερα ανευρίσκονται στη θεωρία συνδυαστικές μελέτες της εξέλιξης αυτών στους τρεις ευρωπαϊκούς οργανισμούς³. Έτσι, ενώ δεν αναλύθηκε ιδιαίτερα η σχέση ανάμεσα στις παράλληλες διαδικασίες της ανατολικής διεύρυνσης των οργανισμών, αναπτύχθηκαν χωριστές βιβλιογραφίες που την προσεγγίζουν από διαφορετικές σκοπιές⁴. Ειδικότερα, οι θεωρητικές προσεγγίσεις της προσχώρησης στην Ένωση

¹ Η έννοια αυτή προτιμάται καθώς η πολιτική αιρεσιμότητα ως εργαλείο της Ένωσης δεν είναι πάντα αυστηρά δημοκρατική: βασίζεται σε μία ασύμμετρη σχέση επιβολής και πίεσεων, η δε συμμόρφωση των κρατών δεν είναι απαραίτητα αποτέλεσμα δημοκρατικού διαλόγου στο εσωτερικό τους. Άλλωστε, σε ουσιαστικό επίπεδο, η αιρεσιμότητα συχνά ιεραρχεί στάνταρ κράτους δικαίου και έννομης τάξης πριν την τα πολιτικά κριτήρια, όπως εκλογές και την ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών. Επίσης, η ΕΕ αναπόφευκτα εξάγει, μέσω των προτύπων της αιρεσιμότητας, τα δικά της δημοκρατικά ελλείμματα, όπως την υπεροχή της εκτελεστικής εξουσίας έναντι τη κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Βλ. Anastasakis O., ό.π., σ. 366.

² Anastasakis O., ό.π., σ. 367.

³ Duxbury A., Bigger or Better? *The Role of Human Rights and Democracy in determining Membership of the European Institutions*, Nordic Journal of International law, vol. 73, 2004, σ. 424.

⁴ Fierke K., Wiener A., *Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement*, ό.π., σ. 1.

δίνουν περισσότερο έμφαση σε θεσμικά ζητήματα, επίσημες συμφωνίες και διαδικασίες, λιγότερο δε σε ζητήματα πολιτικής της διεύρυνσης, πτυχή που αναπτύχθηκε περισσότερο αναφορικά με το Συμβούλιο της Ευρώπης. Από την άλλη, ο σχετικός διάλογος για την επέκταση του NATO ήταν μάλλον πολιτικός, καθώς περιστρεφόταν γύρω από το δίλλημα εάν η μετατόπισή του προς τα ανατολικά θα επιφέρει την εκ νέου διαίρεση της Ευρώπης ή μεγαλύτερη ειρήνη και σταθερότητα στην περιοχή.

Σε βασικό θεωρητικό ζήτημα αναδείχθηκε το πώς κατέστη δυνατή και δη πλέον αναπόφευκτη η διαδικασία διεύρυνσης των ευρωπαϊκών οργανισμών, ερώτημα που σχετίζεται με τον προσδιορισμό και την εξέλιξη των σκοπών και συμφερόντων των οργανισμών¹. Στο πλαίσιο αυτό, αντιπαρατέθηκαν δύο προσεγγίσεις: η ορθολογική και η κονστρουκτιβιστική. Σύμφωνα με την πρώτη, με δεδομένα και σταθερά συμφέροντα, αναμένουμε και κρίνουμε την ορθολογικότητα των αποφάσεων. Το πρόβλημα αυτής της προσέγγισης είναι ότι δεν πληροφορεί για την εξελισσόμενη ταυτότητα και τα συμφέροντα των οργανισμών, καθώς παίρνει ως δεδομένο το πεδίο αναφοράς. Ο κονστρουκτιβισμός αμφισβήτησε τα εξωγενώς καθορισμένα συμφέροντα των οργανισμών, υποστηρίζοντας ότι διαμορφώνονται σε συγκεκριμένες ιστορικές συγκυρίες, σε σχέση με το πεδίο αναφοράς. Έτσι, τάχθηκε υπέρ μίας θεσμικής προσέγγισης που θεμελιώνει την διαδικασία της ανατολικής διεύρυνσης σε κανονιστικές αιτίες παρά υπό όρους αντικειμενικών συμφερόντων. Ειδικότερα, στην περίπτωση της Ένωσης θεωρήθηκε ότι το κοινοτικό κεκτημένο παρέχει την κανονιστική βάση της διεύρυνσής της προς τα ανατολικά. Η εισδοχή και άλλων δημοκρατικών ευρωπαϊκών κρατών αποτελεί καθεαυτό στοιχείο της ταυτότητας της Ένωσης και μία δέσμευση που ενσωματώθηκε στους νομικούς κανόνες της. Η Θετικιστική αυτή προσέγγιση, ωστόσο, αδυνατεί να εξηγήσει την διεύρυνση του NATO, όπου το αντίστοιχο θεσμικό στοιχείο του κεκτημένου είναι λιγότερο προφανές.

Παράλληλα, η εξάρτηση της ιδιότητας μέλους από standards προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου και εκδημοκρατισμού αποτιμήθηκε σε επίπεδο αρχών θετικά². Ωστόσο, η ετερόκλητη σχετική πρακτική των τριών ευρωπαϊκών οργανισμών, ιδίως κατ' εφαρμογή της λεγόμενης πολιτικής αιρεσιμότητας, αναδείχθηκε μέσα στην τελευταία 20ετία σε βασικό ζήτημα προβληματισμού.

¹ Fierke K., Wiener A., ό.π., σ. 2 επ.

² Duxbury A., ό.π., σ. 423.

Κριτική ασκήθηκε από θεωρητικούς και των δύο ανωτέρω προσεγγίσεων. Αρχικά, η γενική, ευρεία και αξιωματική διατύπωση των κριτηρίων ανέδειξε την ανάγκη ερμηνείας τους και την αδυναμία ποσοτικής μέτρησης και αξιολόγησης της εκπλήρωσής τους¹. Επιπλέον, η συνεχής εξέλιξη των στόχων, προσεγγίσεων και προτεραιοτήτων της αιρεσιμότητας² με κάθε γύρο διεύρυνσης οδήγησε σε έναν διαρκή επαναπροσδιορισμό των κριτηρίων ένταξης. Η αύξηση του αριθμού των ουσιαστικών προϋποθέσεων σε συνδυασμό με την επέκταση της ιδιαίτερα πολιτικοποιημένης διαδικασίας ένταξης δημιούργησε το πρόβλημα του «κινούμενου στόχου» για τα υποψήφια κράτη³. Παράλληλα, κριτική ασκήθηκε στις μεθόδους της αιρεσιμότητας ως μία εκ των άνω, βραχυπρόθεσμη και χωρίς στρατηγική διαδικασία άκριτης επιβολής δυτικών προτύπων⁴. Η εφαρμογή των κριτηρίων κατακρίθηκε ως πρακτική διακρίσεων τόσο μεταξύ των νέων υποψηφίων όσο και σε σχέση με τις χαλαρότερους όρους ένταξης των παλαιών κρατών-μελών. Τέλος, η επιβολή πιο σύνθετων καθηκόντων αμφισβητήθηκε υπό το πρίσμα της καταλληλότητας των κριτηρίων ενόψει της ιδιαιτερότητας των υποψηφίων κρατών (αναπτυσσόμενα κράτη σε φάση μετα-κομμουνιστικής μετάβασης προς την οικονομία της ελεύθερης αγοράς) και της αποτελεσματικότητά τους ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους του εκδημοκρατισμού και των μεταρρυθμίσεων⁵.

Ενόψει των ανωτέρω, το ερώτημα που τίθεται εδώ αφορά ένα ενδεχόμενο δικαίωμα ένταξης νέων κρατών στους τρεις ευρωπαϊκούς οργανισμούς. Κάτι τέτοιο, όπως και η άποψη του Διεθνούς Δικαστηρίου στην γνωμοδότησή περί των όρων εισδοχής στον ΟΗΕ (1948) περί αποκλειστικά νομικών προϋποθέσεων ένταξης, δεν βρίσκουν εφαρμογή στους υπό εξέταση περιφερειακούς οργανισμούς. Οι τελευταίοι, δυνάμει της αρχής της ουσιαστικότητας, ερμηνεύουν τα κριτήρια με βάση τις συνθήκες του πεδίου αναφοράς τους. Έτσι, οι πρόσθετες προϋποθέσεις ένταξης είναι αποτέλεσμα της δυναμικής ερμηνείας και εξέλιξης του σκοπού των οργανισμών.

¹ Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, International Political Science Review, vol. 23, no. 3, 2002, σ. 250.

² Pridham G., *Change and Continuity in the EU's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities*, ό.π., σ. 447, 452.

³ Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, ό.π., σ. 252.

⁴ Pridham G., *Change and Continuity in the EU's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities*, ό.π., σ. 447.

⁵ Πρόκειται για επιχειρήματα της ορθολογικής προσέγγισης που καυτηριάζουν τον καθορισμό των προτεραιοτήτων βάσει των συμφερόντων του οργανισμού και όχι ενόψει του εκδημοκρατισμού και των δικαιωμάτων στην περίπτωση των πολιτικών κριτηρίων. Βλ. Pridham G., *Change and Continuity in the EU's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities*, ό.π., σ. 447, Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, ό.π., σ. 253, Duxbury A., ό.π., σ. 451, 456.

Ωστόσο, κεντρική θέση στην ανάλυση καταλαμβάνουν τα νέα κριτήρια που αναπτύχθηκαν σε σχέση με την διακριτική ευχέρεια των αρμοδίων οργάνων των εξεταζόμενων οργανισμών: την ενισχύουν ως ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο ή την δεσμεύουν σε προβλέψιμες αποφάσεις; Νομιμοποιούν δηλαδή, την διαφοροποιημένη μεταχείριση σύγχρονων υποψηφίων κρατών αναφορικά με παρελθούσες διευρύνσεις και μεταξύ αυτών; Επιτρέπουν την πολιτική διαχείριση του χρονικού ορίζοντα ένταξης και την συνεκτίμηση των εθνικών συμφερόντων των ήδη κρατών μελών; Μήπως η θεσμοποιημένη αλλά και λεπτομερής, ad hoc επεξεργασία των κριτηρίων και η εμπλοκή των υποψηφίων σε προ-ενταξιακές δεσμεύσεις και μεταρρυθμίσεις θεμελιώνει μία «προσδοκία δικαιώματος» ένταξης;

Μεθοδολογικά θα δοθεί έμφαση στην διαχείριση των υποψηφιοτήτων τόσο των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης όσο και των Δυτικών Βαλκανίων. Το πρώτο μπλοκ χωρών ακολούθησε χρονικά μία σχετικά παράλληλη πορεία ένταξης στους τρεις οργανισμούς μετά το 1989 και αποτέλεσε την αφορμή για την διαμόρφωση των νέων πολιτικών διεύρυνσής τους. Η πορεία των Δυτικών Βαλκανίων, των φιλόδοξων επόμενων πλήρων μελών της τριμερούς «Μεγάλης Ευρώπης», θα αναδείξει τυχόν διορθωτικές αλλαγές στην ουσιαστική και διαδικαστική αξιολόγηση της καταλληλότητας τους από τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς. Εντούτοις, δεν θα ακολουθηθεί μία προσέγγιση ανάλυσης περιπτώσεων (case studies): μέσα από την κατά περίπτωση χρήση ενδεικτικών παραδειγμάτων αναζητείται η κατεύθυνση της στρατηγικής διεύρυνσης των οργανισμών.

Η διμερής ανάλυση, της εξέλιξης των ουσιαστικών προϋποθέσεων που περιχαρακώνουν την προοπτική ένταξης, θα μας επιτρέψει να διαπιστώσουμε εάν και σε ποιο βαθμό τίθεται αυτή σε εκκρεμότητα υπό τις νέες διαδικαστικές προϋποθέσεις που ενισχύουν την διακριτική ευχέρεια των αντίστοιχα αρμόδιων οργάνων. Ειδικότερα, σε ένα πρώτο μέρος, καταγράφονται αρχικά η γενική θεωρία περί εισδοχής στους οργανισμούς. Στο δεύτερο κεφάλαιο αποτυπώνεται η εικόνα των κριτηρίων ένταξης στους κόλπους των ευρωπαϊκών οργανισμών μέχρι την δεκαετία του 1990 καθώς και το νέο πλαίσιο αρχών αξιολόγησης των υποψηφίων κρατών. Στο δεύτερο μέρος, εξετάζεται η ασύμμετρη διαχείριση των υποψηφιοτήτων στο πλαίσιο των διαδικασιών ένταξης εκάστου οργανισμού. Σε ένα πρώτο κεφάλαιο εξετάζεται ο εμπλουτισμός της προ-ενταξιακής πορείας με νέες φάσεις και ενδιάμεσα καθεστώτα. Οι πρακτικές monitoring και οι διαπραγματεύσεις ως την πλήρη ένταξη εκτίθενται σε ένα τελευταίο κεφάλαιο.

Πρώτο Μέρος: Η Ιδιότητα Μέλους στους Διεθνείς Οργανισμούς και τα Κριτήρια Ένταξης

Η συμμετοχή στους διεθνείς οργανισμούς κυριαρχείται από δύο βασικές ιδέες: αφενός, στην σύνθεσή τους συμμετέχουν κατά κανόνα μόνο κυρίαρχα κράτη. Αφετέρου, δεν αποτελούν αφ'εαυτοί πρωτογενή υποκείμενα της διεθνούς κοινότητας εφοδιασμένα με ένα σύνολο αυτόνομων πολιτικών και νομικών αρμοδιοτήτων. Ιδρύονται από τα κράτη για την επιτέλεση ορισμένων σκοπών που καθορίζονται συμβατικά ως λιγότερο ή περισσότερο ευρείς, τεχνικοί και λειτουργικοί.

Από την πρώτη διάσταση απορρέει ο εκούσιος χαρακτήρας της συμμετοχής των κρατών στους οργανισμούς με την προσχώρηση στην ιδρυτική τους συνθήκη, καθώς και της αποχώρησης από αυτούς. Η ένταξη δεν θα μπορούσε να είναι υποχρεωτική, ωστόσο, το κράτος μέλος αποδέχεται με την ένταξη τις υποχρεώσεις από τον καταστατικό χάρτη του οργανισμού. Η δε παραβίαση των συμβατικών του υποχρεώσεων μπορεί να επιφέρει ως κύρωση την αναστολή ή αποβολή του από τον οργανισμό. Άλλωστε, κατά προέκταση της αναγνώρισης από το διεθνές δίκαιο και άλλων οντοτήτων ως φορείς δικαιωμάτων, οι διεθνείς οργανισμοί υποδέχονται συχνά στους κόλπους τους και άλλες συλλογικότητες πέραν των κρατών με ένα εν γένει διαφορετικό καθεστώς από εκείνο των μελών με πλήρη δικαιώματα.

Από την δοτή νομική προσωπικότητα των διεθνών οργανισμών πηγάζει η ανάγκη αξιολόγησης της ικανότητας νέων μελών να σεβαστούν και να συμβάλλουν στην αποτελεσματική επιτέλεση των συμβατικά καθορισμένων σκοπών τους. Έτσι, απαιτούνται προϋποθέσεις ουσίας που αντανακλούν την ιδιαιτερότητα των σκοπών του οργανισμού και συνήθως συνοδεύονται από μία διαδικασία ένταξης μελών πέραν των ιδρυτικών.

Οι κεντρικές αυτές αρχές υπό την επίδραση της ετερογένειας στην ανάπτυξη των διεθνών οργανισμών διαμόρφωσαν μία γενική θεωρία για τον τρόπο συμμετοχής σε αυτούς. Πρόκειται για το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται κατ'αρχήν και οι ευρωπαϊκοί διεθνείς οργανισμοί, αποσπώνται, όμως, λόγω του περιφερειακού τους χαρακτήρα. Η διαφοροποίηση δε στον τρόπο ένταξης νέων μελών σε αυτούς επιτάχθηκε μετά την πολιτική αναμόρφωση της ευρωπαϊκής ηπείρου στη δεκαετία του '90.

Κεφάλαιο Ι: Η Γενική Θεωρία Εισδοχής στους Διεθνείς Οργανισμούς

Η γενική προσέγγιση της συμμετοχής στους διεθνείς οργανισμούς περιλαμβάνει ευρύτερα ζητήματα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των μελών, τις επιμέρους κατηγορίες των τελευταίων, τους όρους απόκτησης της ιδιότητας τους μέλους, την αναστολή των δικαιωμάτων των μελών και την λήξη της ιδιότητας μέλους με αποχώρηση ή αποβολή. Από αυτά λειτουργικά εξυπηρετούν την παρούσα ανάλυση οι φορείς της ιδιότητας του μέλους, και δη με πλήρη συμμετοχή καθώς και οι προϋποθέσεις για την τελευταία. Η σημασία για τα ιδρυτικά μέλη ενός δικαιώματος επίβλεψης στην περαιτέρω απόδοση της ιδιότητας μέλους και έτσι στην εξέλιξη των οργανισμών σηματοδοτείται από τα προβλήματα ένταξης που αναδείχθηκαν σε κύριο παράγοντα εντάσεων και κρίσεων στην ιστορία αυτών.

§1: Η Ιδιότητα του Μέλους

Κάθε διεθνής οργανισμός καθορίζει τους συμμετέχοντες στην λειτουργία του, αφενός προσδιορίζοντας κατηγορίες μελών με διαφορετικά δικαιώματα και υποχρεώσεις από τα πλήρη μέλη. Αφετέρου, ως υποκείμενα της τελευταίας ιδιότητας αναγνωρίζονται κατά κανόνα τα κυρίαρχα ανεξάρτητα κράτη, αποκλειστικότητα, όμως, που γνωρίζει εξαιρέσεις και διαπλέκεται με έννοιες των δια-κρατικών σχέσεων.

A) Κατηγορίες Μελών

Οι διαφοροποιημένες πρακτικές ανάγκες συνεργασίας στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών δημιούργησαν διαφορετικές μορφές συμμετοχής σε αυτούς.

α) Τρόποι συμμετοχής

Η κύρια μορφή συμμετοχής είναι με την ιδιότητα πλήρους μέλους που συμμετέχει στο σύνολο των δραστηριοτήτων του οργανισμού και είναι φορέας του συνόλου των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που συνδέονται με αυτή την ιδιότητα ή απορρέουν από το Καταστατικό του. Πρόκειται για τα συνήθη μέλη ενός οργανισμού,

κύριο αντικείμενο εξέτασης στην παρούσα μελέτη. Όλες οι άλλες κατηγορίες μελών διαθέτουν λιγότερα δικαιώματα και υποχρεώσεις¹.

Συγκεκριμένα, διακρίνουμε τα συνεργαζόμενα μέλη (associate members, membres associés), τα συνδεδεμένα (affiliate members) και τους παρατηρητές (observers) που δύνανται να συμμετέχουν σε όλες τις δραστηριότητες του οργανισμού αλλά με περιορισμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις. Αντίθετα, τα ατελή ή μερικά μέλη έχουν όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις μόνο όμως σε ένα συγκεκριμένο όργανο του οργανισμού². Σε κάθε περίπτωση παρατηρούνται διαφορές ισχύος και επιρροής μεταξύ μελών της ίδιας ομάδας συμμετεχόντων. Έτσι, κάποια πλήρη μέλη συμβάλλουν περισσότερο στον προϋπολογισμό του οργανισμού ή διαθέτουν προνόμια όπως το δικαίωμα του βέτο ή η μόνιμη θέση σε κάποια όργανα³.

1. Συνεργαζόμενα μέλη

Ειδικότερα, το φαινόμενο της συνεργασίας εισήχθη αρχικά για να επιτρέψει την συμμετοχή σε οργανισμούς αποικιών ή μη αυτόνομων εδαφών χωρίς την απονομή σε αυτούς των δικαιωμάτων που φέρουν τα ανεξάρτητα κράτη⁴. Μετά την απόκτηση της ανεξαρτησίας τους, τα συνεργαζόμενα μέλη διατηρούσαν την ιδιότητα μέχρι να γίνουν δεκτά ως πλήρη μέλη. Παρόλο που η σταδιακή μείωση τέτοιων εδαφών περιόρισε την σημασία αυτού του καθεστώτος⁵, εξακολουθεί να χρησιμοποιείται ακόμη.

Περαιτέρω, η ιδιότητα του συνεργαζόμενου μέλους χρησιμοποιήθηκε για να ρυθμίσει την ιδιαίτερη σχέση του οργανισμού με ένα κράτος που δεν μπορούσε ή δεν ήθελε να συμμετέχει πλήρως στην προβλεπόμενη συνεργασία μεταξύ των κανονικών μελών αλλά διατηρώντας στενές σχέσεις με αυτόν⁶. Παράλληλα, ένα παρόμοιο

¹ Dupuy R.-J., *Manuel sur les Organisations Internationales*, Dordrecht, M. Nijhoff Publishers, 1988, σ. 70.

² Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 134.

³ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 47.

⁴ Π.χ. αρ. 8 του Καταστατικού του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας, αρ. 2 του Καταστατικού του FAO, αρ. 2 του Καταστατικού της UNESCO, αρ. 9 του Καταστατικού του IMO. Επίσης δύο οικονομικές περιφερειακές οργανώσεις των ΗΕ δέχονται ως συνεργαζόμενα μέλη τους μη ανεξάρτητα εδάφη των αντίστοιχων περιοχών. Πρόκειται για την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή για την Ασία και τον Ειρηνικό και την Οικονομική Επιτροπή για την Λατινική Αμερική και την Καραϊβική.

⁵ Για παράδειγμα οι Βρετανικές Παρθένες Νήσοι και η Αρούμπα έγιναν συνεργαζόμενα μέλη της UNESCO το 1983 και 1987 αντίστοιχα.

⁶ Πρόκειται για τις περιπτώσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, της Γερμανίας μέχρι την πλήρη ένταξη το 1951, αλλά και της Ελβετίας και του Λιχτενστάιν ομοίως. Αλλά και στις Τράπεζες

καθεστώς απονεμήθηκε πιο πρόσφατα σε εθνικοαπελευθερωτικά κινήματα και κυβερνήσεις εξορίας¹.

Σε όλες τις περιπτώσεις, το παραπάνω καθεστώς συνεπάγεται μικρότερες υποχρεώσεις ουσίας οι οποίες διαμορφώνονται “à la carte” για το κάθε μέλος ή δεν υφίστανται σε κάποιους τομείς². Αντίστοιχα, εφόσον το καθεστώς διαμορφώνεται βάσει συμφωνίας με τον οργανισμό, περιορίζει και τα θεσμικά δικαιώματα στα κύρια όργανα του τελευταίου, ιδίως το δικαίωμα συμμετοχής ή ψήφου³.

Επιπλέον, σε περιφερειακό επίπεδο, η έννοια της «συνεργασίας» χρησιμοποιήθηκε είτε κατά παρόμοιο με τα ΗΕ τρόπο, είτε για να δηλώσει μερική συμμετοχή ή την σύναψη συμφωνιών εξωτερικής συνεργασίας. Τέτοια περίπτωση αποτελεί η Συμφωνία Σύνδεσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με την Τουρκία αλλά και οι Συμφωνίες Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας με τις πρώην δημοκρατίες της ΕΣΣΔ. Ιδιαίτερα οι τελευταίες δεν αφορούν την συμμετοχή στον οργανισμό αλλά οργανώνουν και θεσμοποιούν σταθερές και συνεχείς, εμπορικές και οικονομικές σχέσεις και τη συνεργασία ανάμεσα στην Κοινότητα και τρίτα κράτη. Παρά την κοινή ορολογία όμως, είναι δύσκολο να χαρακτηριστούν τα εν λόγω κράτη συνεργαζόμενα μέλη της Κοινότητας⁴. Επίσης, η ενίσχυση του ρόλου της ΔΕΕ δυνάμει της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση οδήγησε το 1992 στην δυνατότητα συμμετοχής σε αυτήν κρατών ως συνεργαζομένων μελών⁵.

2. Εν μέρει ή Ατελή Μέλη

περιφερειακής ανάπτυξης, όπως η δι-αμερικανική ή η ασιατική, μέλη εκτός της εκάστοτε περιφέρειας διατηρούν ανάλογα καθεστώτα. Βλ. Dupuy R.-J., ό.π., σ. 72.

¹ Για παράδειγμα η Ναμίμπια έγινε δεκτή ως συνεργαζόμενο μέλος της UNESCO και του WHO το 1974 μέχρι την πλήρη συμμετοχή της σε αυτούς τους οργανισμούς το 1978.

² Dupuy R.-J., ό.π., σ. 72.

³ Έτσι, στο Παγκόσμιο Οργανισμό Τουρισμού τα συνεργαζόμενα μέλη έχουν ένα αντιπρόσωπο στο συμβούλιο αλλά χωρίς δικαίωμα ψήφου. Αντίστοιχα, στον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας, τα εν λόγω μέλη συμμετέχουν χωρίς να ψηφίζουν στις συνεδριάσεις της Συνέλευσης και των επιτροπών της αλλά δεν δύνανται να γίνουν μέλη του Συμβουλίου.

⁴ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 73.

⁵ Αρχικά δεν υπήρχε η δυνατότητα συμμετοχής στην ΔΕΕ ως συνεργαζόμενο μέλος. Μετά την ανάδειξή της ως αμυντικό σκέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ανάγκη ενίσχυσης του ευρωπαϊκού σκέλους του NATO, η Διακήρυξη των μελών της που υιοθετήθηκε μαζί με την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση προέβλεψε νέους τρόπους συμμετοχής σε αυτήν. Συγκεκριμένα, μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δεν ήταν μέλη της ΔΕΕ προσκαλούνταν ως πλήρη μέλη ή παρατηρητές στην τελευταία. Παράλληλα, ευρωπαϊκά κράτη μέλη του NATO δύνανται να γίνουν συνεργαζόμενα μέλη της ΔΕΕ. Εν συνεχεία, η Διακήρυξη του Πέτερσπεργκ τον Ιούνιο του 1992 από το Συμβούλιο της ΔΕΕ προσδιόρισε το καθεστώς, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των παρατηρητών και των συνεργαζομένων μελών της ΔΕΕ. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 113.

Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει κράτη που είναι πλήρη μέλη κάποιων οργάνων αλλά όχι του οργανισμού καθεαυτού. Το ειδικό καθεστώς τους επιτρέπει την συμμετοχή στις εργασίες συγκεκριμένων ή δευτερευόντων οργάνων. Συνήθως συναντάται στους οργανισμούς των ΗΕ όπου η απουσία ενός κράτους από κάποια όργανα θα ήταν αισθητή. Από την πρακτική των ΗΕ προκύπτει ρητή πρόβλεψη στην απόφαση δημιουργίας ενός οργάνου για την δυνατότητα συμμετοχής σε αυτό κρατών που δεν είναι μέλη του οργανισμού. Στην περίπτωση απουσίας σχετικής διάταξης, δεν αναγνωρίζεται αυτομάτως η δυνατότητα σε κράτη μη μέλη του οργανισμού να γίνουν μέλη μερικώς στο νέο δημιουργούμενο όργανο¹.

Παραδείγματα αποτελούν οι Οικονομικές Περιφερειακές Επιτροπές των ΗΕ² η ακόμη η συμμετοχή της Ελβετίας, του Λιχτενστάιν και του Σαν Μαρίνο ως μερών του Καταστατικού του Διεθνούς Δικαστηρίου ενώ δεν ήταν μέλη των ΗΕ. Άλλωστε, η Ελβετία συμμετέχει ως μέλος στις εργασίες του Εκτελεστικού Συμβουλίου της UNICEF, της Διάσκεψης των ΗΕ για το Εμπόριο και την Ανάπτυξη και τον Οργανισμό για την Βιομηχανική Ανάπτυξη.

Σε περιφερειακό επίπεδο, η μερική συμμετοχή προβλέπεται στον ΟΟΣΑ για κυβερνήσεις ή άλλους οργανισμούς³. Εν μέρει μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης θεωρούνται και τα «συνεργαζόμενα μέλη» με την Κοινοβουλευτική Συνέλευση που δεν συμμετέχουν στην Επιτροπή των Υπουργών. Πρόκειται για την μορφή συμμετοχής της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας μέχρι την πλήρη ένταξη το 1951⁴.

Γενικότερα, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των ατελώς συμμετεχόντων κρατών είναι περιορισμένα έναντι των πλήρων μελών, δύνανται, ωστόσο, να εκλεγούν στα διευθυντικά όργανα ή να ψηφίζουν για τον προϋπολογισμό, εφόσον συμμετέχουν σε επιχειρησιακές δραστηριότητες⁵. Πρόκειται, λοιπόν, για μία ευέλικτη μορφή συμμετοχής, η οποία, εντούτοις, εγείρει πολλαπλά διοικητικά ζητήματα.

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 116.

² Την περίοδο 1954-56 πολλά ευρωπαϊκά κράτη έγιναν μέλη της Οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη χωρίς να είναι μέλη των ΗΕ. Αντίστοιχα, το Νότιο Βιετνάμ, η Δημοκρατία της Κορέας, η Τόγκα, η Ανατολική Σαμόα έγιναν μέλη στην Οικονομική Επιτροπή για την Ασία και την Άπω Ανατολή ενώ το PLO το 1997 στην Οικονομική Επιτροπή για την Δυτική Ασία. Όμως και κράτη εκτός της αναφερόμενης περιφέρειας έγιναν δεκτά στις εργασίες σχετικών Οικονομικών Επιτροπών, όπως η Αγγλία, η Γαλλία και η Ισπανία σε εκείνη για την Αφρική. Βλ. Dupuy R.-J., ό.π., σ. 72.

³ Αρ. 12 c του Καταστατικού. Κατ' αυτό τον τρόπο συμμετείχε η Αυστραλία στην Επιτροπή Βοήθειας για την Ανάπτυξη του ΟΟΣΑ μέχρι το 1971 οπότε και έγινε πλήρες μέλος αλλά και η Νέα Ζηλανδία στην Επιτροπή για την Γεωργία μέχρι το 1973.

⁴ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 117.

⁵ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 72.

Παραδείγματος χάριν, η συμβολή των εν μέρει μελών των ΗΕ στον προϋπολογισμό αποτιμάται χωριστά ως προς τα έξοδα των οργάνων όπου είναι μέλη, χωρίς όμως τα κράτη αυτά να αντιπροσωπεύονται στην Γενική Συνέλευση που αποφασίζει για τον προϋπολογισμό. Σε κάθε περίπτωση, η αποδυναμωμένη θέση τους στον οργανισμό αντισταθμίζεται από την περιορισμένη επιρροή αυτού προς τα εν λόγω κράτη¹.

3. Παρατηρητές

Το καθεστώς των παρατηρητών επιφυλάσσεται από τους περισσότερους διεθνείς οργανισμούς για κράτη μη μέλη, άλλους διεθνείς οργανισμούς, εθνικο-απελευθερωτικά κινήματα αλλά και ιδιώτες². Η πρακτική του Γενικού Γραμματέα και της Γενικής Συνέλευσης ανέπτυξε το καθεστώς του παρατηρητή ως μία μορφή περιορισμένης συμμετοχής στις εργασίες των ΗΕ επί μονίμου βάσεως³. Αποτελεί δε κανόνα στο πλαίσιο του οργανισμού να αναφέρονται επίσημα ως «παρατηρητές» όλοι οι συμμετέχοντες, κράτη και οργανισμοί, χωρίς δικαίωμα ψήφου. Ωστόσο, η πρακτική ως προς τους παρατηρητές στους διεθνείς οργανισμούς παραμένει ανομοιόμορφη και συνεπώς ευέλικτη αλλά και χαοτική ώστε να επισημαίνεται η ανάγκη γενικής θεωρίας ή κατευθυντήριων γραμμών από τα κύρια όργανα⁴.

Σε διαδικαστικό επίπεδο, η αρμοδιότητα πρόσκλησης παρατηρητών δεν ανήκει στην γραμματεία του οργανισμού αλλά πρέπει να προβλέπεται ειδικά στις εξουσίες κάθε δευτερεύοντος οργάνου⁵. Η ακριβής νομική θέση, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των παρατηρητών ποικίλλουν ανά οργανισμό αλλά και ανά περίπτωση καθώς ρυθμίζονται από την συμφωνία βάση της οποίας γίνεται δεκτός έκαστος παρατηρητής. Στις περιπτώσεις που τέτοια συμφωνία δεν υφίσταται, οι παρατηρητές κρατών γίνονται δεκτοί σε ad hoc επίπεδο χωρίς περαιτέρω ρύθμιση της θέσης τους. Σε κάθε περίπτωση, δύο γενικά χαρακτηριστικά είναι κοινά για όλους

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 118.

² Schermers H. G., *International Organizations, Observer Status*, in Berhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, t. 5, 1983, σ. 151-152.

³ Simma B., *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 1995, σ. 168.

⁴ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 120.

⁵ Διαφορετικά, όταν ένα όργανο δεν έχει την σχετική αρμοδιότητα, σύμφωνα με πρόταση της Γραμματείας των ΗΕ, οι ενδιαφερόμενοι αντιπρόσωποι χαρακτηρίζονται ως «επίσημοι προσκεκλημένοι», καθεστώς που τοποθετείται ανάμεσα στους παρατηρητές και το κοινό στις ανοιχτές συνεδριάσεις. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 120.

τους παρατηρητές: διαθέτουν πρόσβαση στις συνεδριάσεις και δεν δύνανται να ψηφίσουν¹.

Σε ουσιαστικό επίπεδο, οι παρατηρητές συνήθως συμμετέχουν ενεργά αν και η επιρροή τους εξαρτάται από τον οργανισμό και το μέγεθος του οργάνου όπου παρίστανται. Γενικά, η δράση τους ευνοείται περισσότερο σε μικρούς και τεχνοκρατικούς οργανισμούς αλλά και σε ανεπίσημες συναντήσεις².

Ως προς τις επιμέρους κατηγορίες, οι μόνιμες αποστολές παρατηρητών από κράτη μη μέλη ήταν η ανταπόκριση στο αίτημα για οικουμενικότητα των ΗΕ και αποτέλεσμα της ειδικής σχέσης του οργανισμού με τέτοια κράτη δυνάμει των άρθρων 2§6 και 35§2 του Χάρτη. Επί τη βάση του τελευταίου άρθρου, τα κράτη προσκαλούνται να συμμετέχουν σε συζητήσεις της Γενικής Συνέλευσης για ζητήματα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για αυτά. Αργότερα, κράτη μη μέλη αποκτούσαν μόνιμες αποστολές παρατηρητών κοινοποιώντας στον Γενικό Γραμματέα την σχετική τους πρόθεση³. Η Γενική Συνέλευση, παρότι αποδέχτηκε αυτή την πρακτική, δεν έχει διατυπώσει αρχές ως προς την νομική βάση ή τα δικαιώματα για αυτές τις αποστολές παρατηρητών. Ωστόσο, τα καθεστώς του παρατηρητή για κράτη θεωρείται πλέον θεσμός του άγραφου καταστατικού δικαίου των ΗΕ⁴.

Παράλληλα, ένα αντίστοιχο καθεστώς αποδίδεται σε κράτη μέλη για την συμμετοχή τους σε μη ολομελειακά όργανα, ενώ σε κάποιους οργανισμούς, όχι όμως στα ΗΕ, τα κράτη μέλη έχουν εγγενές δικαίωμα αποστολής παρατηρητών σε όργανα όπου δεν είναι μέλη. Περιφερειακά, αποστολές παρατηρητών από κράτη μη μέλη θεωρούνται τόσο οι «ειδικοί προσκεκλημένοι» της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης του ΣτΕ δυνάμει της απόφασης 917/1989, όσο και οι «συνεργαζόμενοι αντιπρόσωποι» (*associate delegates*) της Βορειο-ατλαντικής Συνέλευσης. Και τα δύο

¹ Στα ΗΕ οι παρατηρητές συμμετέχουν μόνο στις εργασίες της Γενικής Συνέλευσης, των Κύριων Επιτροπών της αλλά και των διασκέψεων που συγκαλούνται υπό την αιγίδα της. Παράλληλα με την απουσία ψήφου, δεν μπορούν να προβαίνουν σε εισηγήσεις. Τα διαδικαστικά δικαιώματα δεν είναι ίδια για όλες τις κατηγορίες παρατηρητών. Για παράδειγμα, τα δικαιώματα των αφρικανικών κινημάτων, με εξαίρεση το SWAPO, είναι πιο περιορισμένα καθώς συμμετέχουν μόνο στις συζητήσεις θεμάτων ειδικού ενδιαφέροντος για αυτά. Βλ. Simma B., ό.π., σ. 170.

² Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 122.

³ Ο Γενικός Γραμματέας γινόταν αποδέκτης του αιτήματος των κρατών, υπό την ιδιότητά του να λαμβάνει τα διαπιστευτήρια των κρατών μελών. Αποστολές παρατηρητών κατ' αυτό τον τρόπο απέκτησαν η Ιταλία, η Κορέα και η Ελβετία. Σε περίπτωση αμφιβολιών ως προς την κρατική ιδιότητα του αιτούντος καθεστώς παρατηρητή, ο Γενικός γραμματέας συμβουλευόταν τον βαθμό διπλωματικής αναγνώρισης του κράτους ή την προηγούμενη ένταξη ως μέλος σε κάποια εξειδικευμένη οργάνωση των ΗΕ. Simma B., ό.π., σ. 169.

⁴ Simma B., ό.π., σ. 169.

καθεστώτα αποσκοπούσαν στην συμμετοχή κοινοβουλευτικών αντιπροσωπειών από χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης¹.

Η απονομή του καθεστώτος παρατηρητή σε εθνικο-απελευθερωτικά κινήματα θεωρείται ως συλλογική αναγνώριση του δικαιώματος αυτοδιάθεσης και δημιουργίας κράτους για έναν λαό². Ωστόσο, η πρόσκληση προς ένα τέτοιο κίνημα για την αποστολή παρατηρητών ενός συγκεκριμένου εδάφους δεν σημαίνει απαραίτητα ότι ο οργανισμός αναγνωρίζει το κίνημα ως τον επίσημο εκπρόσωπο ή την νόμιμη κυβέρνηση του εν λόγω εδάφους³.

Η νομική βάση ανάδειξης των κινήματων ως παρατηρητών στα ΗΕ βρίσκεται στις αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης μέσω των οποίων προσκαλούνται να συμμετέχουν στο έργο των ΗΕ. Αρχικά, εθνικο-απελευθερωτικά κινήματα που αναγνώριζε ο Οργανισμός Αφρικανικής Ενότητας (ΟΑΕ) αντιπροσωπεύονταν σε δευτερεύοντα όργανα των ΗΕ με παρατηρητές⁴. Το 1974, το καθεστώς παρατηρητή απονεμήθηκε στο Palestine Liberation Organisation (PLO)⁵ και κατόπιν αυτόματα σε όλα τα αφρικανικά εθνικο-απελευθερωτικά κινήματα που αναγνωρίζονται από τον ΟΑΕ⁶. Αντίστοιχη ιδιότητα έλαβε το 1976 και το South West Africa People's Organisation (SWAPO)⁷. Έκτοτε, αντιπρόσωποι αυτών των κινήματων έχουν λάβει μέρος σε διασκέψεις των ΗΕ αλλά και στις εργασίες των περισσότερων ειδικευμένων οργανώσεων, οι οποίες ακολουθούν την πολιτική της Γενικής Συνέλευσης αναφορικά με τους παρατηρητές.

Περαιτέρω, η συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς με την ιδιότητα του παρατηρητή αφορά τόσο δημόσιους όσο και ιδιωτικούς διεθνείς οργανισμούς. Ειδικότερα, μεταξύ δημόσιων διεθνών οργανισμών συνάπτονται συμφωνίες αμοιβαίας συμμετοχής. Οι σημαντικότερες συμφωνίες του είδους είναι μεταξύ των

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 123.

² Simma B., ό.π., σ. 170.

³ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 125.

⁴ Από το 1971 εθνικο-απελευθερωτικά κινήματα συμμετείχαν στην Οικονομική Επιτροπή για την Αφρική ενώ από το 1972 παρατηρητές τους συμμετείχαν στην Πέμπτη Επιτροπή της Γενικής Συνέλευσης για τα αποικιακά ζητήματα. Το 1974, το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο προέτρεψε τις εξειδικευμένες οργανώσεις να διευκολύνουν τους αντιπροσώπους τέτοιων κινήματων που αναγνωρίζονται από τον οργανισμό Αφρικανικής Ενότητας να συμμετέχουν ως παρατηρητές σε όλες τις διαδικασίες που σχετίζονται με την χώρα τους.

⁵ Με την απόφαση 3237 στις 22 Νοεμβρίου 1974.

⁶ Με την απόφαση 3280 στις 10 Δεκεμβρίου 1974, αντιπρόσωποι κινήματων που αναγνωρίζει ο ΟΑΕ προσεκλήθησαν να συμμετέχουν σε τακτική βάση στις συνήθεις εργασίες των κύριων Επιτροπών της Συνέλευσης και των δευτερευόντων οργάνων της, καθώς και σε διασκέψεις, σεμινάρια και συναντήσεις υπό την αιγίδα των ΗΕ που σχετίζονται με τις χώρες τους.

⁷ Απόφαση 31/152 της 20^{ης} Δεκεμβρίου 1976.

ΗΕ και των ειδικευμένων οργανώσεών του¹, αλλά και των τελευταίων μεταξύ τους² ή με άλλους διεθνείς οργανισμούς. Παράλληλα, σύμφωνα με το άρθρο 52§1 του Χάρτη, συνάπτονται επίσης και σταθερές σχέσεις ανάμεσα στα ΗΕ και περιφερειακούς οργανισμούς ή ομάδες κρατών ως παρατηρητών³. Συμφωνίες αμοιβαίας ανταλλαγής παρατηρητών, πληροφοριών και επίσημων κειμένων συνάπτουν και οι περιφερειακοί οργανισμοί, όπως το Συμβούλιο της Ευρώπης ή η Κοινότητα που στέλνει αντιπροσώπους στον ΟΑΚ και τον ΟΟΣΑ.

Επιπλέον, πολλοί δημόσιοι διεθνείς οργανισμοί δέχονται ως παρατηρητές ιδιωτικούς οργανισμούς και δη Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ). Το πιο εξειδικευμένο σύστημα συνεργασίας με ιδιωτικούς διεθνείς οργανισμούς έχει αναπτυχθεί στο ECOSOC των ΗΕ. Οι ΜΚΟ πρέπει να πληρούν ορισμένα κριτήρια ώστε να-αποκτήσουν ένα «συμβουλευτικό καθεστώς»⁴, το οποίο διαφέρει από το δικαίωμα συμμετοχής χωρίς ψήφο των άλλων περιπτώσεων παρατηρητών. Οι ειδικευμένες οργανώσεις, το ΣτΕ αλλά και ο ΟΑΚ διαθέτουν μία παρόμοια ιδιότητα για ΜΚΟ⁵.

Τελευταία τάξη παρατηρητών είναι οι ιδιώτες και οι ιδιωτικές εταιρίες, όπως στην περίπτωση της Διεθνούς Ένωσης Τηλεπικοινωνιών (ITU).

4. Συνδεδεμένα Μέλη

Τέλος, υφίστανται καταστάσεις που επειδή χαρακτηρίζονται από ακόμη χαλαρότερους δεσμούς με έναν οργανισμό διακρίνονται από τις ως άνω κατηγορίες. Κυρίως εντάσσεται εδώ η μοναδική περίπτωση συνδεδεμένων μελών που προβλέπεται στον Παγκόσμιο Οργανισμό Τουρισμού. Ο εν λόγω διακυβερνητικός

¹ Νομική βάση των συμφωνιών αποτελεί το άρθρο 70 του Χάρτη. Οι εν λόγω συμφωνίες προβλέπουν το αμφίπλευρο δικαίωμα πρότασης θεμάτων της ημερήσιας διάταξης και τη συμμετοχή χωρίς δικαίωμα ψήφου. Τα ΗΕ δικαιούνται να αποστείλουν παρατηρητές σε όλες τις συνεδριάσεις των κύριων οργάνων των ειδικευμένων οργανώσεων, ανεξάρτητα από το υπό συζήτηση θέμα. Οι τελευταίες μπορούν να συμμετέχουν στις διασκέψεις της Γενικής Συνέλευσης, των κύριων επιτροπών της, του Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου και των επιτροπών του μόνο εάν το ζήτημα της ημερήσιας διάταξης του αφορά με κάποιο τρόπο, στοιχείο που διαφοροποιείται αναλόγως την οργάνωση. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 126.

² Για παράδειγμα μεταξύ της UNESCO και του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας.

³ Καθεστώς παρατηρητή στα ΗΕ έχουν αποκτήσει μεταξύ άλλων, ο Οργανισμός Αμερικανικών Κρατών (απόφαση ΓΣ 253 της 16^{ης} Οκτωβρίου 1948), η Λίγκα Αραβικών Κρατών (απόφαση 477 της 1^{ης} Νοεμβρίου 1950), ο Οργανισμός Αφρικανικής Ενότητας (απόφαση 2011 της 11^{ης} Οκτωβρίου 1965), η ΕΟΚ (απόφαση 3208 της 11^{ης} Οκτωβρίου 1974), ο Οργανισμός της Ισλαμικής Διάσκεψης (απόφαση 3369 της 10^{ης} Οκτωβρίου 1975).

⁴ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 73.

⁵ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 132.

οργανισμός που προήλθε από την τροποποίηση ενός μη κυβερνητικού οργανισμού (Διεθνής Ένωση των Επίσημων Οργανώσεων Τουρισμού) προβλέπει την τάξη των συνδεδεμένων μελών για τα μέλη της αρχικής Ένωσης. Η ιδιότητα προβλέπεται για «διεθνείς οργανισμούς, διακυβερνητικούς και μη κυβερνητικούς, που ασχολούνται με εξειδικευμένα συμφέροντα στον τουρισμό, καθώς και εμπορικούς οργανισμούς και σωματεία των οποίων οι δραστηριότητες σχετίζονται με τους σκοπούς του οργανισμού ή εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του»¹.

Ιδιαίτερο στοιχείο των εν λόγω μελών είναι ότι έχουν την δυνατότητα συλλογικής αντιπροσώπευσης στα όργανα του Οργανισμού² αλλά και ατομικής συμμετοχής, ως παρατηρητές, μόνο στο Γενικό Συνέδριο. Έτσι ένας σημαντικός αριθμός συνδεδεμένων μελών λαμβάνει μέρος στο έργο του Παγκόσμιου Οργανισμού Τουρισμού, χωρίς υπερβολική επιβάρυνση του τελευταίου με παρατηρητές³.

β) Χρόνος Συμμετοχής: Ιδρυτικά και Προσχωρούντα μέλη

Η απόκτηση της ιδιότητας πλήρους μέλους διαφοροποιείται χρονικά ανάλογα με το αν πραγματοποιείται κατά την δημιουργία του οργανισμού, με υπογραφή και επικύρωση της ιδρυτικής συνθήκης, ή με μεταγενέστερη προσχώρηση σε αυτήν. Έτσι, ορισμένες ιδρυτικές συνθήκες περιέχουν την διάκριση σε «αρχικά» και μεταγενέστερα ή «πρόσθετα» ή «άλλα» μέλη⁴. Αρχικά μέλη γίνονται συνήθως οι υπογράφωντες την Ιδρυτική Πράξη, οι συμμετέχοντες στην διάσκεψη σύναψης αυτής ή και ορισμένα κράτη που προσκαλούνται ρητά.

Η ως άνω διάκριση μόνο πολιτικά μπορεί να θεωρηθεί σημαντική καθώς από νομική άποψη τα μέλη που εντάσσονται αργότερα στον οργανισμό έχουν συνήθως τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις με τα αρχικά μέλη. Υπάρχουν ελάχιστες εξαιρέσεις όπου η ένταξη των νέων μελών απαιτεί απόφαση αυξημένης πλειοψηφίας με ταυτόχρονη ομοφωνία των ιδρυτικών μελών. Τέτοια περίπτωση αποτελεί ο ΟΠΕΚ όπου η απόφαση ένταξης χρειάζεται πλειοψηφία τριών τετάρτων των υφισταμένων μελών και ταυτόχρονα θετική ψήφο του συνόλου των ιδρυτικών μελών. Η πρόβλεψη

¹ Αρ. 7§1 του Καταστατικού.

² Μέσω της συμμετοχής στην Επιτροπή των Συνδεδεμένων Μελών υποδεικνύουν τρεις παρατηρητές στο γενικό Συνέδριο και έναν στο Συμβούλιο του Οργανισμού (άρ. 9§3, 14§3 του Καταστατικού).

³ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 118.

⁴ Για παράδειγμα προβλέπεται στα άρθρα 3 και 4 του Χάρτη των ΗΕ, στο άρ. 2 του Καταστατικού του FAO, αρ. 2 του Καταστατικού του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), στο άρ. 2 του Καταστατικού της παγκόσμιας Τράπεζας.

για τα τελευταία αυτού του δικαιώματος βέτο τους παρέχει επιπλέον έλεγχο στην σύνθεση του οργανισμού¹.

Β)Υποκείμενα της Ιδιότητας Πλήρους Μέλους: ο κανόνας του κυρίαρχου ανεξάρτητου κράτους

Ένας διεθνής οργανισμός δημιουργείται με τη σύναψη διεθνούς συνθήκης μεταξύ κρατών. Τα κράτη που υπογράφουν αρχικά την Ιδρυτική Συνθήκη καθώς και εκείνα που προσχωρούν μεταγενέστερα είναι τα πλήρη μέλη του οργανισμού. Εφόσον το δημόσιο διεθνές δίκαιο αναγνωρίζει ως υποκείμενα δικαίου, αρχικά τουλάχιστον, μόνο τα κράτη, οι διεθνείς οργανισμοί δέχονται, κατ' αρχή, την συμμετοχή μόνο κρατών μελών². Πράγματι, πολλές ιδρυτικές συνθήκες ορίζουν ρητά την κρατική υπόσταση ως κριτήριο ένταξης³. Ποια είναι, όμως, η έννοια του «κράτους» ως βασική προϋπόθεση ένταξης στους διεθνείς οργανισμούς και πως επηρεάζει η διεθνής αναγνώριση ενός κράτους; Από την άλλη, ο κανόνας της κρατικής ιδιότητας δεν είναι απόλυτος⁴. Από τις εξαιρέσεις που παρατηρούνται στην πρακτική των οργανισμών, ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση εδαφών που στερούνται ανεξαρτησίας, είτε πρόκειται για εδαφικές υποδιαίρεσεις (ομόσπονδα κράτη, υπερπόντια εδάφη), είτε για εξαρτημένα εδάφη. Δεν θα εξεταστεί εδώ η συμμετοχή κρατών ως ομαδικά μέλη⁵, καθώς και η σπάνια περίπτωση συμμετοχής διεθνών οργανισμών ως πλήρων μελών σε άλλους οργανισμούς⁶. Τέλος, η προβληματική της ένταξης των αποκαλούμενων «μικρο-κρατών» και των ουδέτερων κρατών δεν αμφισβητεί την κρατική τους υπόσταση καθεαυτή, αλλά την ικανότητα εκπλήρωσης των καταστατικών υποχρεώσεων που βαρύνουν τα πλήρη μέλη.

α) Ένταξη και Αναγνώριση Κρατών από τη Διεθνή Κοινότητα

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 60. Η ειδική αυτή θέση που επιφυλάσσεται στα ιδρυτικά μέλη, χαρακτηρίζεται ως επέκταση ορισμένων οργανικών δικαιωμάτων που τους αναγνωρίζονται, ιδίως σε θέματα τροποποίησης της ιδρυτικής συνθήκης. Βλ. Dupuy R.-J., ό.π., σ. 69.

² Dupuy R.-J., ό.π., σ. 58.

³ Έτσι, άρθρο 4 του Χάρτη των ΗΕ, άρθρο 4 του Καταστατικού του ΣτΕ, άρθρο 4 του Χάρτη του ΟΑΚ, άρθρο 49 της ΣΕΕ. Ιδιαίτερη έμφαση δίνει ο Χάρτης του ΟΑΕ λόγω της αποικιακής ιστορίας της Αφρικανικής Ηπείρου. Το άρθρο IV, ορίζει ότι «Κάθε ανεξάρτητο, κυρίαρχο αφρικανικό κράτος θα δικαιούται να γίνει μέλος του οργανισμού».

⁴ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 59.

⁵ Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 54.

⁶ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 55, Μπρεδήμας Α., Διεθνείς Οργανισμοί, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, τ. Β' Νομικό Πλαίσιο-Δομή- Λειτουργία, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1990, σ. 100 επ.

Η έννοια του «κράτους» ως βασικού υποψηφίου προς ένταξη στους διεθνείς οργανισμούς εκλήφθηκε εξ'αρχής ότι αντιστοιχεί στην έννοια του κράτους ως βασικό υποκείμενο του διεθνούς δικαίου. Πρόκειται για το επίσημα ανεξάρτητο κράτος, δηλαδή ένα αποτελεσματικό και ανεξάρτητο σύστημα διακυβέρνησης μίας κοινότητας εντός ενός καθορισμένου εδάφους. Η άποψη αυτή στο πλαίσιο των ΗΕ¹ θεμελιώνεται στην συμφωνία του άρθρου 4 του Χάρτη με το διεθνές εθιμικό δίκαιο, που απορρέει από την βασική αρχή της κυριαρχικής ισότητας όλων των μελών στην οποία βασίζεται ο οργανισμός (άρθρο 2§1)². Συνεπώς, ο υποψήφιος προς ένταξη πρέπει να συγκεντρώνει τα τυπικά στοιχεία του κράτους, ήτοι το συγκεκριμένο έδαφος, τον μόνιμο πληθυσμό και την ανεξάρτητη διακυβέρνηση.

Στις περισσότερες περιπτώσεις, η αμφισβήτηση της κρατικής υπόστασης υποψηφίων προς ένταξη στα ΗΕ εστίαζε στο κριτήριο της ανεξάρτητης διακυβέρνησης. Η έννοια της ανεξαρτησίας προκύπτει από ένα τυπικό στοιχείο: ένα κράτος είναι ανεξάρτητο όταν η εξουσία του πηγάζει από δικό του Σύνταγμα με το οποίο οργανώνεται η κρατική έννομη τάξη. Κατ'επέκταση, η ανεξαρτησία σημαίνει αποκλειστικότητα, αυτονομία και πληρότητα αρμοδιοτήτων³. Ωστόσο, από τα πρακτικά της ΓΣ και του ΣΑ προκύπτει ότι η ανεξαρτησία δεν αξιολογήθηκε με βάση το ως άνω μίνιμουμ στοιχείο ούτε δε υπό τυπική ή νομική έννοια⁴. Το κριτήριο της κρατικής ιδιότητας και δη η προϋπόθεση της ανεξάρτητης διακυβέρνησης εφαρμόστηκε αυθαίρετα ενόψει υποκειμενικών πολιτικών σκοπών⁵. Έτσι, συχνά στην ένταξη αντιτάχθηκαν λόγοι ξένης κατοχής (Δημοκρατία της Κορέας), στρατιωτική

¹ Παρόμοια έννοια του κράτους κατά τους γενικούς ορισμούς του διεθνούς δικαίου γίνεται δεκτή στον ΟΑΚ. Βλ. Scherman L. R., *Admission of States to the OAS*, AJIL, vol. 58, 1964, σ. 969.

² Η έννοια του κράτους στο άρθρο 4 του Χάρτη των ΗΕ δεν ερμηνεύεται υπό το φως του άρθρου 3, όπου ως κράτη περιγράφονται τα αρχικά μέλη των ΗΕ. Στην περίπτωση που γινόταν δεκτή αυτή η ερμηνεία, το «κράτος» του άρθρου 4 θα απέκλινε σημαντικά από το κράτος ως υποκείμενο του διεθνούς δικαίου. Τούτο δε γιατί μεταξύ των ιδρυτικών μελών των ΗΕ υπήρχαν οντότητες, όπως η Λευκορωσία και η Ουκρανία, που δεν αποτελούσαν αυτοτελή υποκείμενα, αλλά ομόσπονδα κράτη της Σοβιετικής Ένωσης. Ωστόσο, η ερμηνεία των δύο άρθρων δεν πρέπει να συσχετίζεται: οι λόγοι συμμετοχής των δύο οντοτήτων στην διάσκεψη του Αγίου Φραγκίσκου και ως αρχικά μέλη στα ΗΕ συναρτώνται με τα γεγονότα της εποχής και δη την ικανοποίηση της ανάγκης της ΕΣΣΔ για περισσότερη επιρροή στις ψηφοφορίες των ΗΕ. Τέτοιες συγκυριακές επιλογές πολιτικής ισορροπίας δεν δύνανται να επηρεάσουν αποφασιστικά την ερμηνεία των προϋποθέσεων ένταξης του άρθρου 4. Συνεπώς, στο πλαίσιο των ΗΕ, σε αντίθεση με την Κοινωνία των Εθνών (άρθρο 1§2 του Συμφώνου), δεν επιτράπη στις αποικίες να υποβάλλουν υποψηφιότητα ένταξης. Βλ. Conforti B., *The Law and Practice of the United Nations*, Hague, Kluwer Law International, 1996, σ. 24 επ. Simma B., ό.π., σ. 162, Cot J.& P., Pellet A., *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 2^{nde} éd., Paris, Economica, 1991, σ. 168.

³ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 100.

⁴ Conforti B., ό.π., σ. 25.

⁵ Simma B., ό.π., σ. 162.

κατοχή συνεπεία του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου (Αυστρία), έλλειψη ανεξαρτησίας (Αγκόλα), πλήρης εν τοις πράγμασι εξάρτηση (Μογγολία), ενώ σε άλλες περιπτώσεις η κρατική ιδιότητα αποδείχθηκε με αναφορά σε συγκεκριμένο βαθμό διπλωματικής δραστηριότητας, δημοκρατικής νομιμοποίησης ή διεθνούς αναγνώρισης του υποψηφίου. Η ασαφής προσέγγιση της ανεξαρτησίας στην πρακτική των ΗΕ αναδεικνύει την ανάγκη αντικειμενικών κριτηρίων μέτρησης για το εάν ένας υποψήφιος συνιστά όντως κράτος. Ωστόσο, η απαγόρευση ανάμειξης στις εσωτερικές υποθέσεις βάση του άρθρου 2§7 του Χάρτη θεωρήθηκε εμπόδιο για την εφαρμογή μίας ιδεολογικά ουδέτερης σύλληψης της κρατικής υπόστασης¹.

Σε ό, τι αφορά το καθορισμένο έδαφος ως στοιχείο του κράτους, οι υποψηφιότητες στα ΗΕ προσέκρουσαν στην έλλειψη επαρκώς προσδιορισμένων συνόρων (Ισραήλ) αλλά και σε εδαφικές διεκδικήσεις κατά του υποψηφίου από γειτονικά κράτη (Μαυριτανία, Κουβέιτ). Σε κάθε περίπτωση οι όποιες ενστάσεις σχετικά με την κρατική υπόσταση των υποψηφίων παρέμεναν συνήθως δίχως πρακτικές συνέπειες στις κρίσιμες ψηφοφορίες².

Εντούτοις υπάρχει και η άποψη ότι παράγοντα σύγχυσης αποτελεί η αναφορά καθεαυτή στο κριτήριο της κρατικής υπόστασης στις καταστατικές διατάξεις των διεθνών οργανισμών, καθώς εισάγει μία δοκιμασία του γενικού διεθνούς δικαίου, όπως αναπτύχθηκε στις διακρατικές σχέσεις, που δεν είναι συναφής με τις ιδιάζουσες ανάγκες των οργανισμών. Αντίθετα, ο τρόπος ένταξης σε ειδικευμένες οργανώσεις την περίοδο 1950-1951 της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Ιαπωνίας και του Βιετνάμ, χωρών δηλαδή που δεν είχαν τότε την αρμοδιότητα των διεθνών τους σχέσεων³, υποδεικνύει ότι η πραγματική δοκιμασία της

¹ Έτσι, παρότι υποστηρίχθηκε γενικά η ιδεολογικά ουδέτερη έννοια της κρατικής υπόστασης του γενικού διεθνούς δικαίου, περιορίστηκε η σημασία του βασικού στοιχείου της τυπικής αυτής έννοιας, η αρχή της αποτελεσματικότητας. Συγκεκριμένα, σποραδικές ήταν οι απόπειρες του ΣΑ να ελέγξει την αποτελεσματικότητα μίας κρατικής οντότητας με πιο λεπτομερή τρόπο, ερευνώντας τα οικονομικά και πολιτικά μέσα που έχει για την διαφύλαξη της εδαφικής της ακεραιότητας και της πολιτικής της ανεξαρτησίας αλλά και τις αντίστοιχες δημόσιες δαπάνες. Βλ. Simma B., ό.π., σ. 163.

² Για παράδειγμα, το 1961, η Κίνα και οι ΗΠΑ ήγειραν ενστάσεις στο ΣΑ σχετικά με την ένταξη της Μογγολίας καθώς θεωρείτο ότι διαθέτει μία κυβέρνηση παρία της ΕΣΣΔ. Ταυτόχρονα η τελευταία αντιτάχθηκε στην ένταξη της Δημοκρατίας της Μαυριτανίας, της οποίας η κυβέρνηση είχε σχηματισθεί υπό γαλλική επιρροή σε ένα τμήμα εδάφους που διεκδικούσε το Μαρόκο. Παρά τις ενστάσεις τους, τελικά οι εκατέρωθεν πλευρές απείχαν από την άσκηση βέτο στην σχετική ψηφοφορία του ΣΑ και το αμοιβαίο μπλοκάρισμα των προσχωρήσεων των υποψηφίων. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 26.

³ Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επεδίωξε την ένταξή της στον FAO, την ΔΟΕ, την UNESCO και τον ΠΟΥ όταν ακόμη βρισκόταν επίσημα υπό κατοχή και συγκεκριμένα οι εξωτερικές της σχέσεις διεξάγονταν από τις Δυνάμεις Κατοχής. Έτσι, η αίτησή της για ένταξη συνοδεύτηκε από ένα ανακοινωθέν της Ύπατης Συμμαχικής Επιτροπής για την Γερμανία που διαβεβαίωνε ότι αυτή δεν θα ασκούσε καμία από τις εξουσίες που της ανέθετε το Καταστατικό Κατοχής κατά τρόπο που να

καταλληλότητας ενός μέλους αφορά την ικανότητα αποτελεσματικής συμμετοχής στο έργο του οργανισμού. Έτσι, η χρήση του όρου «κράτη» κρίνεται διφορούμενη, ενώ οι όροι «χώρες» ή «έθνη» πιο κατάλληλοι¹.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την ως άνω άποψη, η καταστατική απαίτηση της κρατικής ιδιότητας προσδίδει νομική σημασία στο πλαίσιο του οργανισμού στην αναγνώριση ενός υποψηφίου ως κράτους από ένα μεγάλο αριθμό υφισταμένων μελών, παρόλο που η αναγνώριση ή μη μπορεί να στηρίζεται σε λόγους άσχετους με τον οργανισμό. Έτσι, η επιφυλακτικότητα των υφισταμένων μελών σχετικά με την ένταξη οντοτήτων που δεν έχουν ακόμη αναγνωρίσει ως κράτη σχετίζεται, τουλάχιστον ως ένα βαθμό, με τον φόβο ότι ενδεχόμενη ένταξη αυτών θα συνιστούσε κατάφαση της κρατικής τους υπόστασης. Από τη στιγμή που η ένταξη δημιουργεί μαχητό τεκμήριο ότι ο οργανισμός αξιολόγησε σωστά τα στοιχεία της κρατικής υπόστασης του υποψηφίου, η ένταξη ισοδυναμεί με αναγνώριση του κράτους από την διεθνή κοινότητα ως υποκείμενο του διεθνούς συστήματος. Αντίθετα, η ένταξη σε έναν οργανισμό δεν συνεπάγεται την αναγνώριση ως κράτους από τα κράτη μέλη που αντιτάχθηκαν στην ένταξη². Συνεπώς, μία οντότητα μη αναγνωρισμένη ως κράτος από την πλειοψηφία των κρατών είναι στην πράξη υποχρεωμένη να αναμένει στον προθάλαμο των διεθνών οργανισμών: ελλείψει των απαιτούμενων αυξημένων πλειοψηφιών στην ΓΣ και το ΣΑ, είναι αδύνατο να ενταχθεί στα ΗΕ ένα κράτος που δεν αναγνωρίζεται ως τέτοιο από την πλειοψηφία των μελών του οργανισμού ή

αποτρέπει ή να εμποδίζει την Γερμανία να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις και ευθύνες που συνοδεύουν την συμμετοχή στον οργανισμό. Στην ΔΟΕ, η αρμόδια για την εξέταση της υποψηφιότητας Επιτροπή συμπέρανε από αυτό το ανακοινθέν ότι η υποψηφία κυβέρνηση διαθέτει το «απαραίτητο διεθνές καθεστώς» που την καθιστά ικανή να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του μέλους. Η κατάσταση της Ιαπωνίας ήταν παρόμοια και η αίτηση ένταξης της συνοδευόταν από μία αντίστοιχη δήλωση του Ανώτατου Διοικητή των Συμμαχικών Δυνάμεων. Η Επιτροπή Επιλογής της ΔΟΕ πρότεινε την ένταξη της Ιαπωνίας χρησιμοποιώντας ταυτόσημη φρασεολογία με την περίπτωση της Γερμανίας. Η αντίθεση της ΕΣΣΔ με την ένταξη των δύο χωρών στην UNESCO, εκφράστηκε στο πλαίσιο του ECOSOC που εγκρίνει την σχετική ένταξη: στην περίπτωση της Ιαπωνίας, η ένσταση θεμελιωνόταν στην απόφαση της Συμμαχικής Επιτροπής για την Άπω Ανατολή ότι η Ιαπωνία δεν ήταν υπεύθυνη για την διαχείριση των διεθνών της σχέσεων. Η ένσταση ως προς την Γερμανία δεν αφορούσε τόσο την ικανότητά της να δρα σε διεθνές επίπεδο, όσο τον φόβο ότι μπορούσε η εν λόγω κυβέρνηση να θεωρηθεί ότι εκπροσωπεί το σύνολο του γερμανικού λαού. Στην περίπτωση του Βιετνάμ, το πρόβλημα προσidiaζε με εκείνο της Ιαπωνίας, καθώς υφίστατο ακόμη μία ειδική σχέση με την Γαλλία, βάση της οποίας η τελευταία επηρέαζε μερικώς τις διεθνείς του σχέσεις. Η Επιτροπή της ΔΟΕ κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα με τις δύο παραπάνω χώρες, βασιζόμενη σε μία επίσημη δήλωση του γάλλου εκπροσώπου με την οποία αναγνωρίζονταν τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του Βιετνάμ ως μέλους της ΔΟΕ. Η περίπτωση δηλαδή του Βιετνάμ αντιμετωπίστηκε κατά τον τρόπο που προέκρινε το ΔΔΔΔ στην γνωμοδότηση για την Ελεύθερη Πόλη του Danzig το 1930.

¹ Για παράδειγμα το ΔΝΤ και η παγκόσμια Τράπεζα κάνει λόγο για ένταξη «χωρών» ενώ ο FAO για «έθνη». Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, η αναφορά σε ορισμένες ιδρυτικές συνθήκες σε «χώρες» αντί για «κράτη» δεν διαφοροποιεί την απαίτηση της κρατικής ιδιότητας. Βλ. Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 98.

² Dupuy R.-J., ό.π., σ. 59.

ακόμα και μόνο από ένα από τα μόνιμα μέλη του Συμβουλίου. Ωστόσο, από καθαρά νομική άποψη, η μη αναγνώριση ενός υποψηφίου από ορισμένα μέλη των ΗΕ δεν θα έπρεπε να βαραίνει στις αποφάσεις ένταξης, εφόσον το άρθρο 4 του Χάρτη δεν θέτει καμία σχετική προϋπόθεση¹.

Διαφορετικό είναι το ενδεχόμενο της μη αναγνώρισης ενός κράτους από τον οργανισμό για λόγους που αφορούν τον ίδιο. Το δόγμα αυτό στηρίζεται σε μία διπλή στόχευση: αφενός, είναι σκόπιμο να δύνανται οι οργανισμοί, όπως και τα κράτη, να αρνούνται να αναγνωρίσουν νομικά καταστάσεις που οφείλονται στην παραβίαση θεμελιωδών αρχών της διεθνούς κοινότητας, όπως η απαγόρευση της χρήσης βίας ή το δικαίωμα στην αυτοδιάθεση. Αφετέρου, οι οργανισμοί έχουν σαφώς το δικαίωμα να απαιτούν από τα υποψήφια μέλη τους να συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά που ανταποκρίνονται στους σκοπούς τους. Παράλληλα, διακριτό είναι το ερώτημα εάν ένας διεθνής οργανισμός μπορεί να απαιτεί από τα μέλη του να μην αναγνωρίσουν ορισμένες οντότητες ως κράτη, όπως έκαναν τα ΗΕ στην περίπτωση της Ροδεσίας ή της Τουρκικής Δημοκρατίας της Βόρειας Κύπρου. Το τελευταίο αυτό ζήτημα διαπλέκεται με την εκπροσώπηση στον οργανισμό,

β) Εδάφη που δεν είναι ανεξάρτητα Κράτη

Οι περισσότερες περιπτώσεις μη ανεξάρτητων κρατών που έγιναν μέλη οργανισμών αποτελούσαν εξαρτημένα εδάφη, δηλαδή οι εξωτερικές τους σχέσεις υπάγονται στην αρμοδιότητα του κράτους-μητρόπολης². Ιστορικά, η συμμετοχή εξαρτημένων οντοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς εκδηλώθηκε την περίοδο του μεσοπολέμου, οπότε και έγιναν δεκτά ως μέλη παράλληλα με τα κράτη, αποικίες αυτών ή μητροπολιτικά εδάφη ή ομάδες τέτοιων εδαφών. Έτσι, στην Κοινωνία των Εθνών επιτρεπόταν η συμμετοχή ως πλήρη μέλη των Dominions και Αποικιών, όπως έγινε για παράδειγμα το 1919 με τις Βρετανικές Κτήσεις (Καναδάς, Αυστραλία, Ινδία). Μετά το 1945, η Ινδία και οι Φιλιππίνες αποτέλεσαν ιδρυτικά μέλη του ΟΗΕ πριν αποκτήσουν επίσημα την ανεξαρτησία τους³. Δεν επρόκειτο, ωστόσο, για

¹ Conforti B., ό.π., σ. 26.

² Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 98.

³ Η Ινδία στις 14 Αυγούστου 1947 και οι Φιλιππίνες στις 4 Ιουλίου 1946.

επίσημη αναγνώριση από τον οργανισμό αυτών των εδαφών ως κράτη, αλλά για ειδικές περιπτώσεις απόκτησης της ιδιότητας μέλους στα ΗΕ για πολιτικούς λόγους¹.

Η περίπτωση της Ναμίμπια χαρακτηρίζεται *suī generis* καθώς δεν ήταν ανεξάρτητο κράτος όταν εντάχθηκε ως πλήρες μέλος σε διεθνείς οργανισμούς των οποίων τα καταστατικά προόριζαν την ιδιότητα του μέλους μόνο για κράτη. Έτσι, κατόπιν σύστασης της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ για πλήρη ένταξη της Ναμίμπια, η χώρα έγινε μέλος του FAO (1977), αλλά της ΔΟΕ (1978). Ωστόσο, στα ΗΕ εντάχθηκε μόλις το 1990 οπότε και απέκτησε την ανεξαρτησία της². Η ένταξη στα ΗΕ δεν πρέπει να θεωρηθεί ως αναγνώριση εκ μέρους του οργανισμού ότι η Ναμίμπια πληρούσε όλα τα κριτήρια του «κράτους» αλλά μία ειδική περίπτωση εμπλοκής των ΗΕ στην απόκτηση της ανεξαρτησίας της³.

Η ιδιαιτερότητα της Ναμίμπια αποδεικνύεται από την αντιμετώπιση άλλων μη ανεξάρτητων οντοτήτων που διεκδικούν την κρατική ιδιότητα ενάντια στη θέληση του κράτους του οποίου αποτελούν μέρος. Το πρόβλημα δεν πήρε τη μορφή της αίτησης συμμετοχής σε διεθνείς οργανισμούς ισότιμα με τα μέλη αυτών, αλλά διευθετήθηκε με την συμμετοχή στις εργασίες τους υπό το καθεστώς του παρατηρητή⁴. Πρόκειται για την περίπτωση του Οργανισμού Απελευθέρωσης της Παλαιστίνης (PLO) και άλλων εθνικο-απελευθερωτικών κινημάτων ιδίως στο πλαίσιο του ΟΗΕ και των ειδικευμένων οργανώσεών του⁵. Από τη στιγμή που το άρθρο 4 του Χάρτη υιοθετεί την κλασσική έννοια του κράτους ως διεθνές υποκείμενο, η πλήρης ένταξη κυβερνήσεων σε εξορία ή εθνικο-απελευθερωτικών κινημάτων, οργανισμών ή επιτροπών θα πρέπει να θεωρείται παράνομη⁶. Αντίθετα, το PLO κατάφερε να ενταχθεί ως πλήρες μέλος σε άλλους κλειστούς πολιτικούς οργανισμούς, όπως στον Αραβικό Σύνδεσμο, σε ειδικευμένες οργανώσεις του τελευταίου και στον Οργανισμό της Ισλαμικής Διάσκεψης⁷.

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 50, Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 99.

² Η ένταξη πραγματοποιήθηκε με την απόφαση 652/1990 (17/4/1990) του ΣΑ που περιείχε την σχετική σύσταση και την ακόλουθη απόφαση S-18/1 (23/4/1990) της Γενικής Συνέλευσης.

³ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 51.

⁴ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 60.

⁵ Μετά την ανακήρυξη το 1988 της ίδρυσης του κράτους της Παλαιστίνης από το Εθνικό της Συμβούλιο, αλλά και την αναγνώρισή του από τη ΓΣ (απόφαση 43/177 της 15^{ης} Δεκεμβρίου 1988), το PLO επεδίωξε ανεπιτυχώς την ένταξη σε οργανισμούς όπως ο ΠΟΥ, ο FAO, η ΔΟΕ, και η UNESCO.

⁶ Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 24, Cot J. & P., Pellet A., ό.π., σ. 170.

⁷ Η Παλαιστίνη, εκπροσωπούμενη από το PLO κατάφερε το 1976 να γίνει πλήρες μέλος του Αραβικού Συνδέσμου παρότι σύμφωνα με το άρθρο 1 του καταστατικού του, μόνο ανεξάρτητα αραβικά κράτη μπορούν να γίνουν μέλη. Τούτο κατέστη δυνατό με ένα Παράρτημα στην Ιδρυτική Συνθήκη που ορίζει μεταξύ άλλων ότι η ύπαρξη και η ανεξαρτησία της Παλαιστίνης δεν μπορεί να αμφισβητηθεί σε νομικό επίπεδο, ακόμη και αν τα εξωτερικά σημάδια αυτής της ανεξαρτησίας παρέμειναν

Περαιτέρω, εξαρτημένα εδάφη ή ομάδες αυτών απαντώνται ως πλήρη μέλη σε οργανισμούς οι οποίοι διαθέτουν ειδική καταστατική πρόβλεψη για την δυνατότητα ένταξης μη αυτόνομων εδαφών. Έτσι, μη κυρίαρχα πλήρη μέλη¹ διαθέτουν ή διέθεταν η Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση (UPU), η Διεθνής Ένωση Τηλεπικοινωνιών (ΔΕΤ), ο Παγκόσμιος Οργανισμός Μετεωρολογίας (ΠΟΜ)², η GATT αλλά και κάποιες περιφερειακές τράπεζες ανάπτυξης όπως η Ασιατική ή της Καραϊβικής. Παρότι τα συγκεκριμένα εδάφη δεν δύνανται να αποτελέσουν ανεξάρτητα συμβαλλόμενα μέρη στις Ιδρυτικές Συνθήκες αποκτούν αυτοτελή ιδιότητα πλήρους μέλους στον οργανισμό. Αρχικά, στην UPU και την ΔΕΤ η αυτοτελής τους ένταξη αποσκοπούσε στην εξασφάλιση μεγαλύτερης δύναμης ψήφων στα αποικιοκρατικά κράτη. Σήμερα, η συμμετοχή τους δικαιολογείται από την λειτουργική αυτονομία που διαθέτουν σε συγκεκριμένους δημόσιους τομείς, παρά το ότι δεν έχουν την ευθύνη γενικά για τις εξωτερικές τους σχέσεις³. Αυτό που έχει σημασία είναι η ανεξαρτησία κάποιου τομέα δημόσιας πολιτικής και όχι η ανεξαρτησία του εδάφους⁴: στην UPU είναι οι ανεξάρτητες ταχυδρομικές υπηρεσίες, στον ΠΟΜ η αυτοτελής μετεωρολογική υπηρεσία, ενώ στην GATT η πλήρης αυτονομία στον τομέα των διεθνών εμπορικών σχέσεων.

Τα προβλήματα που παρατηρήθηκαν ενόψει ζητημάτων διεθνούς πολιτικής που συζητούνταν στους οργανισμούς, οδήγησαν στην ανάπτυξη ειδικών κανόνων για τη συμμετοχή των ιδιαίτερων αυτών μελών⁵. Ειδικότερα, κάποιοι οργανισμοί προσδιόρισαν τον απαιτούμενο βαθμό λειτουργικής αυτονομίας του υποψήφιου εδάφους (UPU) ή και περιόρισαν το δικαίωμα ψήφου σε συγκεκριμένα θέματα

κεκαλυμμένα συνεπεία ανωτέρας βίας. Καταλήγει δε ότι δε θα ήταν αρμόζον αυτό να εμποδίσει τη συμμετοχή της Παλαιστίνης στο έργο του Συνδέσμου. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 51.

¹ Άλλοι οργανισμοί όπως ο ΠΟΥ ή η UNESCO δέχονται εξαρτημένα εδάφη μόνο ως συνεργαζόμενα μέλη (associate members).

² Μέλη του αποτελούν τα Βρετανικά εδάφη της Καραϊβικής, η Γαλλική Πολυνησία, το Χόνγκ-Κονγκ, οι Αντίλλες και η Νέα Καληδονία.

³ Η συμμετοχή τους δηλαδή είναι λειτουργική και όχι εδαφική. Σε κάθε δε περίπτωση, βάσει της κλασσικής θεωρίας περί της ανεξαρτησίας ως το βασικό χαρακτηριστικό των κρατών, στα εδάφη αυτά δεν αναγνωρίζεται η ιδιότητα του κράτους. Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 99 επ.

⁴ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 53.

⁵ Παραδείγματα τέτοιων ζητημάτων διεθνούς πολιτικής που συζητήθηκαν στο πλαίσιο αυτών των οργανισμών ήταν η ένταξη της Ανατολικής Γερμανίας, η αναγνώριση της κομμουνιστικής κινέζικης αντιπροσωπείας ως νόμιμου αντιπροσώπου της Κίνας καθώς και η αποβολή της Νοτίου Αφρικής και της Πορτογαλίας. Προφανώς εγείρονται ενστάσεις στο να επιτραπεί σε μη ανεξάρτητα εδάφη, μέλη των οργανισμών να ψηφίζουν για τέτοια θέματα. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 54, Dupuy R.-J., ό.π., σ. 60.

(ΠΟΜ, UPU)¹. Παρότι το σύστημα της απονομής δικαιωμάτων στα εξαρτημένα εδάφη μόνο για τους τομείς όπου διαθέτουν αυτονομία φαίνεται περισσότερο κατάλληλο, καταλήγει στην πραγματικότητα να αποκλίνει από την πλήρη συμμετοχή που τυπικά τους απονέμεται². Σε κάθε περίπτωση, ο αριθμός των μη ανεξάρτητων εδαφών ως μελών των οργανισμών μειώθηκε διαχρονικά είτε γιατί κάποια απέκτησαν την ανεξαρτησία τους, είτε γιατί οι οργανισμοί έπαψαν να τα δέχονται ως μέλη, προσωρινά ή οριστικά με καταστατική τροποποίηση³.

Τέλος, η ένταξη της Λευκορωσίας και της Ουκρανίας ως αυτοτελή πλήρη μέλη στον ΟΗΕ το 1945, παρότι ομόσπονδα τότε κράτη της ΕΣΣΔ, αποτελεί την μόνη περίπτωση όπου τμήμα ενός κράτους γίνεται κανονικό μέλος του οργανισμού⁴. Η ιδιόμορφη αυτή πολιτική επιλογή ανταποκρινόταν στην επιθυμία του σοβιετικού καθεστώτος για μεγαλύτερη αριθμητική επιρροή στις ψηφοφορίες του ΟΗΕ. Γενικότερα, όμως, στην περίπτωση των αυτόνομων αλλά μη ανεξάρτητων οντοτήτων, όπως τα μέλη των ομοσπονδιακών συστημάτων, ορισμένες αυτοδιοικούμενες μονάδες ή αυτόνομες προσαρτημένες σε ένα κράτος οντότητες, μόνο το κράτος όπου ανήκουν μπορεί να γίνει μέλος των διεθνών οργανισμών. Σε αυτές δεν επιτρέπεται η συμμετοχή, ούτε καν ατελής ως συνεργαζόμενα μέλη ή παρατηρητές. Η αυτονομία τους δε διασφαλίζεται μέσω της συμμετοχής τους στην εθνική αντιπροσωπεία τους ως άνω κράτους⁵.

γ) Το Ζήτημα των μικρο-κρατών

Το πρόβλημα της ένταξης των πολύ μικρών κρατών (“micro-states” ή “mini-states” ή “diminutive states”) στους διεθνείς οργανισμούς βρισκόταν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, σε πρακτικό και θεωρητικό επίπεδο, καθόλη τη διάρκεια της

¹ Συγκεκριμένα ο ΠΟΜ, με το άρθρο 11 (α), περιόρισε το δικαίωμα ψήφου των μη ανεξάρτητων μελών σε μετεωρολογικά ζητήματα αποκλείοντας καταστατικά ζητήματα, όπως τροποποιήσεις των Ιδρυτικών Συνθηκών, εκλογές οργάνων, ένταξη και αποβολή μελών και σχέσεις με άλλους διεθνείς οργανισμούς. Στην Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση τα μέλη αυτά συμμετείχαν μόνο σε ζητήματα ταχυδρομικών υπηρεσιών και όχι σε γενικά προβλήματα διεθνούς πολιτικής.

² Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 54.

³ Για παράδειγμα η Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση δεν δεχόταν τέτοια μέλη για κάποιο διάστημα. Η ΔΕΤ μέχρι το 1975 διέθετε έξι ομάδες μη αυτόνομων εδαφών ως χωριστά πλήρη μέλη (τη Νότια Ροδεσία και τα υπερπόντια εδάφη της Γαλλίας, Πορτογαλίας, Ισπανίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και των ΗΠΑ). Με τη σύμβαση, όμως, που απέκτησε ισχύ το 1975 αλλά και το Καταστατικό του 1992 η ιδιότητα του μέλους περιορίστηκε τελικά μόνο σε κυρίαρχες χώρες και η ιδιότητα μέλους για εξαρτημένα εδάφη καταργήθηκε τελείως.

⁴ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 98.

⁵ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 60.

δεκαετίας του '60 και '70. Γενικά αποδεκτός ορισμός των μικρο-κρατών δεν υπάρχει καθώς δεν αποτελούν μία ξεχωριστή κατηγορία υποκειμένων του διεθνούς δικαίου ή μία υποκατηγορία κρατών που χαίρουν διαφορετικών ή ειδικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων¹. Ωστόσο, το βασικό προσδιοριστικό τους χαρακτηριστικό εντοπίζεται από τους περισσότερους σχολιαστές σε ένα πραγματικό δεδομένο: το πολύ μικρό τους μέγεθος. Το τελευταίο προσεγγίζεται με όρους βασικά δημογραφικούς και γεωγραφικούς², ως τα πλέον προφανή κριτήρια, αλλά συχνά συνδυάζονται και οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι³. Ωστόσο, το χαμηλό οικονομικό επίπεδο δεν αρκεί για την κατάταξη ενός κράτους σε αυτή την κατηγορία παρά την μικρή έκταση, κάτι που συγκεκριμενοποιείται στο παράδειγμα των Ηνωμένων Αραβικών Εμιράτων. Σε κάθε περίπτωση, οποιοσδήποτε συνδυασμός παραμέτρων ενέχει τον κίνδυνο αυθαίρετης επιλογής, αλλά η επιλογή κάποιων κριτηρίων είναι αναγκαία για τους σκοπούς της μελέτης⁴.

Το φαινόμενο έκανε την εμφάνισή του από το 1960 ιδίως στο πλαίσιο του ΟΗΕ, συνεπεία της διαδικασίας της από-αποικιοποίησης⁵. Υπάρχουν πολλοί λόγοι που η πλήρης ένταξη στους διεθνείς οργανισμούς και δη στα ΗΕ ήταν σημαντική για αυτά τα κράτη: αφενός, αποτελούσε απόδειξη της επιτευχθείσας ανεξαρτησίας αλλά και διασφάλισή της ενάντια σε εξωτερική απειλή. Αφετέρου, επέτρεπε σε κράτη με περιορισμένη εκπροσώπηση σε άλλες χώρες να αναπτύσσουν τις εξωτερικές τους σχέσεις με συλλογικό τρόπο⁶.

Στα ΗΕ η συζήτηση για τα μικρο-κράτη εντάθηκε το 1969 ενώπιον του Συμβουλίου Ασφαλείας⁷ όπου οι γνώμες ήταν διυστάμενες¹. Τελικά το Συμβούλιο

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 48.

² Conforti B., ό.π., σ. 27, Harbert J. R., *The Behavior of the Ministates in the United Nations, 1971-1972*, International Organization, vol. 30, no. 1, 1976, σ. 111. Πάντως ιδιαίτερη έμφαση δίνεται βασικά στο πληθυσμιακό στοιχείο, καθώς συχνά το μικρο-κράτος ορίστηκε ως ένα ανεξάρτητο κράτος με λιγότερο από ένα εκατομμύριο πληθυσμό. Βλ. Harbert J. R., ό.π., σ. 111, Gunter M. M., *What Happened to the United Nations Ministate Problem?*, AJIL, vol. 71, no. 1, 1977, σ. 110.

³ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 104.

⁴ Harbert J. R., ό.π., σ. 111.

⁵ Βέβαια, πολύ μικρά κράτη, όπως το Λιχτενστάιν, το Σαν Μαρίνο, το Μονακό και η Ανδόρα είχαν αποκλειστεί και από την Κοινωνία των Εθνών. Η μη συμμετοχή τους όμως δεν οφειλόταν στο μικρό μέγεθος και πληθυσμό τους, αλλά στο ότι είχαν μεταβιβάσει ορισμένες ιδιότητες της εθνικής τους κυριαρχίας σε άλλα κράτη. Έτσι, δεν πληρούνταν το κριτήριο της ικανότητας εκπλήρωσης των διεθνών υποχρεώσεων που απέρρεαν από το Σύμφωνο της ΚτΕ. Από το γεγονός, ωστόσο, ότι το Σύμφωνο επέτρεπε την συμμετοχή εξαρτημένων εδαφών που υστερούσαν στο ίδιο σημείο, προκύπτει ότι τελικά το δημογραφικό και εδαφικό μέγεθος των παραπάνω κρατών έπαιξε ρόλο στον αποκλεισμό τους. Βλ. Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 104.

⁶ Harbert J. R., ό.π., σ. 110, Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 49.

⁷ Πρώτος έθεσε το ζήτημα ο Γενικός Γραμματέας του ΟΗΕ μετά την ένταξη των Μαλβίδων, στην ετήσια έκθεσή του προς τον Οργανισμό το 1965. Εν συνεχεία, στην συνάντηση του ΣΑ την 20^η

περιορίστηκε στην συγκρότηση μίας Επιτροπής Ειδικών για την μελέτη του προβλήματος. Στις συζητήσεις της Επιτροπής κυριάρχησαν δύο ουσιαστικές προτάσεις: η αμερικανική πρόταση για ένταξη των μικρο-κρατών ως συνεργαζόμενα μέλη με περιορισμένα δικαιώματα και η βρετανική για εθελούσια αποποίηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ταυτόχρονα με την ένταξη ως πλήρη μέλη². Τελικά καμία από τις δύο δεν συγκέντρωσε την απαιτούμενη στήριξη στην Επιτροπή καθώς η εφαρμογή τους απαιτούσε την τροποποίηση του Χάρτη που ήταν ανεπιθύμητη³. Επιπλέον, η εισαγωγή περιορισμών με την φόρμουλα του συνεργαζόμενου μέλους θεωρήθηκε αδύνατη εκ των υστέρων καθώς είχε ήδη μεσολαβήσει η ένταξη μικρο-κρατών⁴. Άλλωστε, κάθε παρεμπόδιση πλήρους συμμετοχής σε μικρο-κράτη που ήταν ταυτόχρονα και αναπτυσσόμενα κράτη θα ερμηνευόταν ιδεολογικά ως νέο-ιμπεριαλισμός. Από τη νομική σκοπιά, το βασικότερο επιχείρημα ενάντια στον περιορισμό με οποιοδήποτε τρόπο των δικαιωμάτων των μικρο-κρατών ως μελών προκύπτει από την αρχή της κυριαρχικής ισότητας των κρατών ως μελών του ΟΗΕ (άρθρο 2§1 του Χάρτη)⁵.

Από την άλλη πλευρά, οι αντιρρήσεις για την εισδοχή των πολύ μικρών κρατών στον ΟΗΕ δεν ήταν αβάσιμες. Το πρώτο επιχείρημα ήταν νομικό και

Σεπτεμβρίου 1965, ο αντιπρόσωπος των ΗΠΑ υπογράμμισε την ανάγκη μελέτης του προβλήματος. Άλλωστε, ο Γενικός Γραμματέας στην ετήσια έκθεσή τους προς τον Οργανισμό το 1967 παρατήρησε ότι «φαίνεται προτιμητέο να γίνει μία διάκριση ανάμεσα στο δικαίωμα της ανεξαρτησίας (των μικρο-κρατών) και το ζήτημα της συμμετοχής ως πλήρη μέλη στα Ηνωμένα Έθνη» και συνέστησε στον Οργανισμό «να διεξάγει μία λεπτομερή και περιεκτική μελέτη της κατάστασης». Οι ΗΠΑ ανακίνησαν το ζήτημα ενώπιον του ΣΑ το 1967 και το 1969.

¹ Υπήρξαν προτάσεις για τον περιορισμό της συμμετοχής των μικρο-κρατών με την δημιουργία ενός καθεστώτος συνεργαζόμενου μέλους (associate member). Συγκεκριμένα, στην συζήτηση που διεξήχθη επί του θέματος το 1969 στο Συμβούλιο Ασφαλείας, οι ΗΠΑ έκαναν 2 προτάσεις. Πρώτον, να γραφεί στην προσωρινή ημερήσια διάταξη της Γενικής Συνέλευσης το θέμα της δημιουργίας μίας κατηγορίας «συνεργαζόμενων μελών» με περιορισμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις και δεύτερον να συγκροτηθεί η Επιτροπή μελέτης του προβλήματος. Τελικά, η πρώτη πρόταση απερρίφθη ενώ η δεύτερη έγινε δεκτή. Σύμφωνα με άλλα κράτη (Γαλλία, Ισπανία, Σενεγάλη) η ειδική αυτή κατηγορία μελών απαιτούσε την εφαρμογή της μακροχρόνιας διαδικασίας τροποποίησης του Χάρτη. Κάποια δε κράτη, όπως η Αλγερία, τάσσονταν υπέρ της αυτόματης ένταξης στο όνομα της οικουμενικότητας των ΗΕ.

² Συγκεκριμένα, η φόρμουλα του συνεργαζόμενου μέλους αφορούσε τα κράτη με «περιορισμένο πληθυσμό ή πόρους» και απέκλειε το δικαίωμα ψήφου. Από την άλλη, και η πρόταση της οικειοθελούς αποποίησης αφορούσε τα δικαιώματα ψήφου με ταυτόχρονη αποδέσμευση από οικονομικές υποχρεώσεις προς τα ΗΕ αλλά περιλάμβανε και τα μικρο-κράτη που ήταν ήδη πλήρη μέλη του οργανισμού. Παράλληλα, υποβλήθηκαν και άλλες προτάσεις που στόχευαν στην αλλαγή της διαδικασίας ψηφοφορίας στην Γενική Συνέλευση: για παράδειγμα προτάθηκε η απαιτούμενη πλειοψηφία για την λήψη αποφάσεων από τη Συνέλευση να μην αντιστοιχεί μόνο στην απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων και ψηφισάντων μελών αλλά να απαιτείται ταυτόχρονα και η πλειοψηφία των κρατών που εκπροσωπούν ένα συγκεκριμένο ποσοστό του παγκόσμιου πληθυσμού ή και των κρατών των οποίων η συνεισφορά στον προϋπολογισμό των ΗΕ αγγίζει ένα συγκεκριμένο ποσοστό. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 27.

³ Simma B., ό.π., σ. 163.

⁴ Conforti B., ό.π., σ. 27.

⁵ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 49, Simma B., ό.π., σ. 163.

αμφισβητούσε την ικανότητα να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις που επιβάλλει ο Χάρτης, στοιχείο που αποτελεί και ένα από τα κριτήρια ένταξης σύμφωνα με το άρθρο 4§1¹. Ο εν λόγω προβληματισμός αφορά κυρίως την ικανότητα συμμετοχής στις επιχειρήσεις για την διατήρηση της ειρήνης και ασφάλειας και στις κυρώσεις αλλά και την συμμετοχή στα έξοδα του οργανισμού. Ως προς τις στρατιωτικές επιχειρήσεις, όμως, ο Χάρτης προβλέπει την αναλογική συμμετοχή κάθε κράτους (άρθρο 43§1) ώστε να μπορεί η συμβολή των μικρών κρατών να περιοριστεί στην παροχή διευκολύνσεων, επιλογή που παρατηρείται και στην πράξη. Σε ό, τι αφορά την δυνατότητα οικονομικής συμβολής πρόκειται για ένα στοιχείο που απόκειται στο κάθε κράτος να συνεκτιμά όταν υποβάλλει αίτηση ένταξης. Ο οργανισμός από την πλευρά του έχει την δυνατότητα αναστολής του δικαιώματος ψήφου στην Γενική Συνέλευση για μέλη που καθυστερούν την συνδρομή τους. Η δυνατότητα δε αυτή που παρέχει το άρθρο 19§1 του Χάρτη χρήζει ad hoc εφαρμογής και δεν μπορεί να θεμελιώσει τον αυτόματο εκ των προτέρων αποκλεισμό των μικρών κρατών από τον οργανισμό².

Το δεύτερο επιχείρημα είναι καθαρά πολιτικό και εστιάζει στην ανατροπή των όρων της επίτευξης πλειοψηφίας στην Γενική Συνέλευση ως αποτέλεσμα της αθρόας εισόδου μικρών κρατών σε συνδυασμό με τον κανόνα της ισότητας ψήφου όλων των μελών. Είναι, βέβαια, αλήθεια ότι μετά το 1960 παρατηρήθηκε δραματική αλλαγή της τόσο της ισορροπίας δυνάμεων όσο και των θεμάτων ενδιαφέροντος στους κόλπους της Συνέλευσης³. Ωστόσο, η τελευταία δεν αποτελεί ένα κοινοβουλευτικό σώμα αναλογικής αντιπροσώπευσης και σε κάθε περίπτωση δεν θα μπορούσε ο ΟΗΕ να αρνείται την ένταξη κρατών την ανεξαρτησία των οποίων υποστήριζε⁴.

Σε πρακτικό επίπεδο, οι συζητήσεις στην Επιτροπή δεν κατέληξαν σε απτά αποτελέσματα⁵ και δεν δόθηκε συνέχεια σε αυτές⁶. Επισήμως, η Επιτροπή υφίσταται

¹ Cot J.& P., Pellet A., ό.π., σ. 171.

² Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 105.

³ Ήταν προφανώς η ένταξη αυτών των κρατών που προκάλεσε την αναντιστοιχία ανάμεσα στην αριθμητική πλειοψηφία στον ΟΗΕ με τα κράτη που εφαρμόζουν τις αποφάσεις του αλλά και γενικότερα τις πραγματικά ισχυρές χώρες. Βλ. Harbert J. R., ό.π., σ. 110.

⁴ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 105.

⁵ Δημοσίευσε μόνο μία πρώτη προσωρινή έκθεση τον Ιούνιο του 1970 που περιείχε απλώς τις δύο ως άνω προτάσεις.

⁶ Λόγω των διαφωνιών στο πλαίσιο της Επιτροπής για τα μικρο-κράτη, η Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει την γνώμη του Νομικού Συμβουλίου των ΗΕ επί των δύο προτάσεων που υποβλήθηκαν και συζητήθηκαν στην Επιτροπή. Η γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου της 23^{ης} Ιουλίου 1971 (έγγραφο με τίτλο "Memorandum by the Legal Counsel on the Proposal of the United States of America and the Suggestion of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland regarding special membership for exceptionally small States in the United Nations") ουσιαστικά απέκλεισε κάθε

ακόμη αλλά υπήρξε ανενεργή από τον Απρίλιο του 1971. Παρά το ότι το ζήτημα ατόνησε στον ΟΗΕ, το πρόβλημα μάλλον οξύνθηκε με την διαχρονική εισδοχή πολυάριθμων μικρών σε διαστάσεις κρατών¹ ενόψει της επιδιωκόμενης οικουμενικότητας. Αντίστοιχα στο Συμβούλιο της Ευρώπης δεν διεξήχθη συζήτηση σε γενικούς όρους για την ένταξη των μικρο-κρατών αλλά το θέμα τέθηκε συγκεκριμένα ενόψει της ένταξης του Λιχτενστάιν και του Σαν Μαρίνο².

Ωστόσο, το πρόβλημα παραμένει εάν η ένταξη όλο και μικρότερων σε έκταση κρατών ενισχύει την αποτελεσματικότητα των οργανισμών ή περαιτέρω μεγαλώνει το χάσμα ανάμεσα στην δύναμη της ψήφου και στην δύναμη της εφαρμογής των αποφάσεων³. Έτσι, οι οργανισμοί πρέπει να βρουν λύσεις για να συμβιβάσουν την αρχή της τυπικής ισότητας και της συνακόλουθης αρχής «ένα κράτος-μία ψήφος» με

απόπειρα να περιοριστεί η συμμετοχή των μικρο-κρατών ως πλήρη μέλη. Συγκεκριμένα, το ερώτημα που υποβλήθηκε στο Νομικό Συμβούλιο αφορούσε την δυνατότητα εφαρμογής της αμερικανικής ή της βρατανικής πρότασης εντός του πλαισίου του Χάρτη, χωρίς τροποποίηση αυτού. Προσδιορίστηκε, ωστόσο, ότι ζητείτο μία απλή γνωμοδότηση, χωρίς δεσμευτικό χαρακτήρα. Αναφορικά με την αμερικανική πρόταση, το Συμβούλιο έκρινε ότι πουθενά στο Χάρτη, ούτε στο άρθρο 4 δεν γίνεται αναφορά σε «συνεργαζόμενα μέλη». Έτσι, κατέληξε ότι δεν είναι δυνατό, χωρίς τροποποίηση του Χάρτη να δημιουργηθεί άλλος τρόπος ώστε να γίνει κάποιος μέρος σε αυτή τη σύμβαση ή να συμμετέχει με άλλη ιδιότητα από αυτή του μέλους. Σε ό, τι αφορά την βρετανική πρόταση, το Συμβούλιο αναγνώρισε ότι δεν παρουσιάζει τις ίδιες δυσκολίες με την αμερικανική καθώς απέφευγε έμμεσα το πρόβλημα του ακριβούς προσδιορισμού του μικρο-κράτους και επιπλέον ήταν λιγότερο πιθανό να χρειαστεί καταστατική τροποποίηση. Ωστόσο, η απαλλαγή από την οικονομική συμβολή δεν ήταν συμβατή με την απαίτηση του άρθρου 4 για την ικανότητα εκπλήρωσης των οικονομικών υποχρεώσεων. Άλλωστε, η ισότητα βασικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέει από το άρθρο 2§1 δημιουργεί αμφιβολίες ως προς την δυνατότητα των μελών να αποποιούνται, κατά νομικά δεσμευτικό τρόπο τα θεμελιώδη δικαιώματά τους από τον Χάρτη. Συνεπώς, και η πρόταση της Βρετανίας κρίθηκε ασύμβατη με τις υφιστάμενες προβλέψεις του Χάρτη. Εντούτοις, το Συμβούλιο πρότεινε να επιτευχθεί η ίδια λογική των δύο προτάσεων με την εφαρμογή στην περίπτωση των μικρο-κρατών του «καθεστώτος συνεργασίας» που ήδη υφίστατο στον οργανισμό και εφαρμόζοταν σε ad hoc επίπεδο. Έτσι, πρότεινε την γενίκευσή του από τα κύρια πολιτικά όργανα του οργανισμού τα οποία θα προσδιόριζαν σε μία σειρά αρχών τους όρους και τα κριτήρια βάσει των οποίων τα κράτη μη μέλη θα μπορούσαν να συμμετέχουν στις εργασίες τους και εκείνες των δευτερευόντων οργάνων. Βέβαια, το ίδιο το Συμβούλιο παραδέχτηκε ότι η πρότασή του παρουσίαζε ομοιότητες με την αμερικανική πρόταση. Σε κάθε περίπτωση, συνέπεια της γνωμοδότησης ήταν να εξαλείψει και τον ελάχιστο ενθουσιασμό που είχε απομείνει στα Ηνωμένα Έθνη για την σοβαρή εξέταση του προβλήματος των μικρο-κρατών. Βλ. Gunter M. M., ό.π., σ. 112, 118-123.

¹ Από το 1960 ως το 1976, 26 ιδιαίτερα μικρά κράτη εντάχθηκαν στον οργανισμό. Μετά δε το 1976, η διεύρυνση με τέτοια κράτη υπήρξε συνεχής. Μεταξύ άλλων προσχώρησαν το 1976 οι Σεϋχέλλες και η Δυτική Σαμόα, το 1978 τα Νησιά του Σολομώντα και η Δομινίκα, το 1979 η Αγία Λούκια, το 1980 ο St. Vincent και οι Γρεναδίνες, το 1981 το Βανουάτου η Αντίκα και η Μπαρμπούντα, το 1983 η St. Kitts και η Νέβις (Nevis), το 1990 το Λιχτενστάιν, το 1991 τα νησιά Μάρσαλ και η Μικρονησία, το 1992 το Σαν Μαρίνο και το 1993 το Μονακό και η Ανδόρα.

² Το 1978 και 1988 αντίστοιχα. Ειδικότερα, το Λιχτενστάιν δήλωσε ότι θα λάβει ενεργά μέρος στα κύρια όργανα του Συμβουλίου και στις Επιτροπές τους. Δήλωσε επίσης ότι «Η Κυβέρνηση του Λιχτενστάιν, έχοντας γνώση του μεγέθους του πληθυσμού της χώρας, περιορίζει την σφαίρα δράσης της με την εξής πρόταση: Σε όλους τους διεθνείς οργανισμούς και τις διασκέψεις, το πριγκιπάτο του Λιχτενστάιν δρούσε ανέκαθεν με τρόπο αρμόζον στο μέγεθός του. Αυτός ο βασικός κανόνας της εξωτερικής πολιτικής του Λιχτενστάιν θα ακολουθηθεί και στο Συμβούλιο της Ευρώπης». Το 2004, μέλος έγινε και το Μονακό.

³ Gunter M. M., ό.π., σ. 110.

την πραγματική ανισότητα των μελών τους¹. Ειδικά στο πλαίσιο των ΗΕ, εάν δεν μεσολαβήσει τροποποίηση του Χάρτη, μόνο η επανεξέταση της πολιτικής ένταξης και δη η προσεκτική άσκηση της διακριτικής εξουσίας της Συνέλευσης και του Συμβουλίου υπό το άρθρο 4, μπορεί να ελέγξει την ένταξη των μικρο-κρατών². Σε ενδεχόμενη, ωστόσο, αναθεώρηση του Χάρτη προτείνονται τόσο η λύση της σταθμισμένης ψήφου³, όσο και η εξολοκλήρου αλλαγή της δομής της Συνέλευσης με την μετατροπή της σε διεθνές κοινοβούλιο με αναλογική εκπροσώπηση όλων των λαών⁴.

δ) Ουδέτερα κράτη

Ουδέτερα ορίζονται τα κράτη που, επί τη βάσει μίας διεθνούς συμφωνίας⁵, έχουν αναλάβει την υποχρέωση να μην διεξάγουν ή προκαλέσουν έναν πόλεμο, ενώ

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 50.

² Conforti B., ό.π., σ. 27.

³ Harbert J. R., ό.π., σ. 127.

⁴ Conforti B., ό.π., σ. 28.

⁵ Ως νομικός θεσμός, η ουδετερότητα αποτελεί προϊόν της κλασσικής περιόδου διεθνών σχέσεων (1648-1914) οπότε η ισορροπία ισχύος ήταν η βασική οργανωτική αρχή. Η μόνιμη ουδετερότητα της Αυστρίας, σε αντίθεση με το μοντέλο της, δηλαδή την μόνιμη ουδετερότητα της Ελβετίας, δεν είναι ριζωμένη σε παλιές παραδόσεις και μακρόχρονη πολιτική. Ωστόσο, η θέση ενός μόνιμου ουδέτερου κράτους στο διεθνές δίκαιο προκύπτει από την μελέτη της διαχρονικής εξέλιξης της ουδετερότητας της Ελβετίας. Άλλωστε, στο Μνημόνιο της Μόσχας της 15^{ης} Απριλίου 1955, η Αυστριακή κυβέρνηση ανέλαβε την υποχρέωση να προβεί σε μία δήλωση η οποία θα υποχρεώνει διεθνώς την Αυστρία να ασκεί σε μόνιμη βάση μία ουδετερότητα όπως αυτή που διατηρεί η Ελβετία. Ειδικότερα, ήδη μετά τον 16^ο αιώνα, η Ελβετία διακήρυξε την πρόθεσή της να αποφεύγει την εμπλοκή σε συγκρούσεις, κάτι που αποτελούσε την εκκίνηση της πολιτικής της ουδετερότητας, χωρίς, ωστόσο, να είναι δυνατό να δοθεί μία συγκεκριμένη ημερομηνία για την μετάβαση από την προσωρινή στην μόνιμη ουδετερότητα. Επιπλέον, δεν είχε ακόμη επίσημα αναγνωριστεί από τα άλλα κράτη. Η ελβετική ουδετερότητα κατέστη αυτοτελές στοιχείο του διεθνούς δικαίου το 1815 όταν αναγνωρίστηκε επίσημα στην συνθήκη της Βιέννης. Μία συμφωνία που υπεγράφη από τις δυνάμεις του Συνεδρίου της Βιέννης στο Παρίσι την 15^η Νοεμβρίου 1815 θεμελίωσε την διεθνή και νομικά δεσμευτική μόνιμη ουδετερότητα. Η κατάσταση αυτή επιβεβαιώθηκε από τα συμβαλλόμενα μέρη στο άρθρο 435 της Συνθήκης των Βερσαλλιών του 1919. Το 1966, η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου, σχολιάζοντας το άρθρο 34 του Σχεδίου Άρθρων για το Δίκαιο των Συνθηκών, τόνισε ότι από τη στιγμή που οι συμφωνίες για την ελβετική ουδετερότητα έγιναν αποδεκτές από τόσα κράτη, συνιστούν πλέον δεσμευτικό προηγούμενο για άλλα κράτη ως έθιμο. Η ουδετερότητα της Αυστρίας, παρόλο που δεν προβλέπεται από διεθνή συνθήκη, εντοπίζεται σε μία διεθνή συμφωνία που η σύναψή της προκύπτει από τα εξής στοιχεία: αρχικά, η Αυστριακή κυβέρνηση ανέλαβε την ως άνω υποχρέωση στο Μνημόνιο της Μόσχας. Εν συνέχεια, με τον συνταγματικό νόμο της 26^{ης} Οκτωβρίου 1955, η Αυστρία διακήρυξε την μόνιμη ουδετερότητά της. Άμεσα, την 14^η Νοεμβρίου 1955, όλα τα κράτη που διατηρούσαν διπλωματικές σχέσεις με την Αυστρία ενημερώθηκαν και προσεκλήθησαν να αναγνωρίσουν την ουδετερότητά τους. Μέχρι τον Μάιο του 1957 61 κράτη αντίκριστηκαν, ενώ οι τέσσερις συνυπογράφουσες δυνάμεις της συνθήκης του 1955 για την επανίδρυση της Αυστρίας εξέφρασαν την αναγνώρισή τους στις 6 Δεκεμβρίου 1955. Η κοινοποίηση του συνταγματικού νόμου εκ μέρους της Αυστρίας ήταν μία μονομερής δικαιοπραξία που δημιουργούσε υποχρεώσεις μόνο σε αυτήν. Ωστόσο, η αναγνώριση του καθεστώτος ουδετερότητας από τα άλλα κράτη τους δημιουργούσε την υποχρέωση να το σεβαστούν. Έτσι, οι εκατέρωθεν νομικές πράξεις σε συνδυασμό δημιούργησαν αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις υπό το διεθνές δίκαιο. Η μονομερής αυστριακή διακήρυξη και η αναγνώριση των άλλων κρατών μπορούν

σε περίπτωση που άλλα κράτη εμπλακούν σε πόλεμο οφείλει να αντιμετωπίσει ισότιμα και αμερόληπτα όλα τα εμπόλεμα μέρη¹. Αναφορικά με τα ζητήματα ένταξης, το πρόβλημα αφορούσε την συμβατότητα του καθεστώτος μόνιμης ουδετερότητας με την ιδιότητα μέλους διεθνών οργανισμών.

Στο πλαίσιο του ΟΗΕ, η αντίθεση υπάρχει ανάμεσα σε κάποιες υποχρεώσεις που επιβάλλει ο Χάρτης στα μέλη του οργανισμού με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το καθεστώς της ουδετερότητας². Ειδικότερα, ο Χάρτης των ΗΕ δημιούργησε ένα σύστημα συλλογικής ασφάλειας το οποίο απαγορεύει την χρήση βίας στις διεθνείς σχέσεις³, ενώ κάθε διατάραξη της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας αποτελεί παραβίαση του Χάρτη που θα αντιμετωπίζεται συλλογικά από όλα τα ειρηνόφιλα κράτη. Έτσι, σε θεωρητικό επίπεδο, δεν υπάρχει χώρος στο εν λόγω σύστημα για ουδετερότητα, εφόσον η αποτελεσματικότητά του εξαρτάται από την ενεργή συμμετοχή όλων των κρατών μελών⁴. Η ουσία, δηλαδή, του προβλήματος εστιάζει στην δέσμευση που καλείται να αναλάβει κάθε μέλος υπέρ της αρχής της συλλογικής ασφάλειας και στις υποχρεώσεις να παρέχει βοήθεια και να συμμετέχει στις επιχειρήσεις του ΟΗΕ για την διατήρηση της διεθνούς ειρήνης. Οι υποχρεώσεις αυτές πηγάζουν βασικά από το άρθρο 2§5 του Χάρτη που ορίζει ότι τα μέλη έχουν την γενική υποχρέωση συνδρομής προς τον οργανισμό σε κάθε ενέργειά του, άρα και σε

να θεωρηθούν στοιχεία μία διεθνούς σύμβασης που τυποποίησε την ουδετερότητα της Αυστρίας. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 29, Zemanek K., *Neutral Austria in the United Nations*, International Organization, vol. 15, no. 3, 1961, σ. 408-410, 415, Verdross A., *Austria's Permanent Neutrality and the United Nations Organization*, AJIL, vol. 50, no. 1, 1956, σ. 62 επ., Gunter M. M., *Switzerland and the United Nations*, International Organization, vol. 30, no. 1, 1976, σ. 130.

¹ Ειδικότερα, τα διεθνή δικαιώματα και υποχρεώσεις ενός μόνιμα ουδέτερου κράτους προκύπτουν από την νομική θεωρία και την μόνιμη πρακτική που ανέπτυξε η Ελβετία. Έτσι, ένα μόνιμα ουδέτερο κράτος είναι υποχρεωμένο να τηρεί τους διεθνείς κανόνες της ουδετερότητας κατά τη διάρκεια ενός πολέμου μεταξύ άλλων κρατών. Περαιτέρω, δικαιούται αλλά και υποχρεούται να υπερασπιστεί με κάθε μέσο το έδαφός του εναντίον ξένης επίθεσης. Έτσι, η μόνιμη ουδετερότητα είναι ένοπλη ουδετερότητα. Επιπλέον, δεν μπορεί να αναλάβει εν καιρώ ειρήνης υποχρεώσεις που θα το εμπλέκουν σε πόλεμο. Έτσι, δεν του επιτρέπεται να συνάπτει συνθήκες συμμαχίας, συνδρομής, προστασίας ή παροχής εγγυήσεων ή να επιτρέπει σε άλλα κράτη να δημιουργούν στρατιωτικές βάσεις στο έδαφός του. Μπορεί εντούτοις, να ζητά από άλλα κράτη να παρέχουν εγγυήσεις για την ακεραιότητα του εδάφους του. Από την άλλη, είναι απόλυτα ελεύθερο στην διαμόρφωση της εσωτερικής και της εξωτερικής του πολιτικής στο βαθμό που δεν έχει συνάψει άλλες συμφωνίες. Ειδικότερα δε δεν υποχρεούται σε ιδεολογική ουδετερότητα και η ελευθερία του λόγου και του τύπου δεν περιορίζεται. Βλ. Verdross A., ό.π., σ. 63.

² Zemanek K., ό.π., σ. 412, Conforti B., ό.π., σ. 28.

³ Το άρθρο 2§4 του Χάρτη ορίζει σχετικώς: «Όλα τα Μέλη στις διεθνείς τους σχέσεις θα απέχουν από την απειλή ή τη χρήση βίας που εκδηλώνεται εναντίον της εδαφικής ακεραιότητας ή της πολιτικής ανεξαρτησίας οποιουδήποτε κράτους είτε με οποιαδήποτε άλλη ενέργεια ασυμβίβαστη προς τους σκοπούς των Ηνωμένων Εθνών».

⁴ Zemanek K., ό.π., σ. 410.

στρατιωτικές ενέργειες κατά ενός κράτους¹. Η γενική αυτή δήλωση υπέρ της συλλογικής ασφάλειας αποκτά συγκεκριμένη εφαρμογή μέσω του Κεφαλαίου 7 που αφορά τις ενέργειες του οργανισμού σε περίπτωση απειλής ή διατάραξης της ειρήνης καθώς και επιθετικών πράξεων². Συνεπώς, το καθεστώς ουδετερότητας αντιτίθεται τόσο στα μέτρα του άρθρου 41 που δεν συνεπάγονται την χρήση βίας, όσο και στα στρατιωτικά μέτρα του άρθρου 42 του Χάρτη.

Το ζήτημα τέθηκε *in concreto*, επ'αφορμή της ένταξης της Αυστρίας στα ΗΕ το 1955³. Αντίστοιχοι θεωρητικοί προβληματισμοί συνόδευσαν και την πρόθεση της ουδέτερης Ελβετίας να αιτηθεί αντίστοιχη ένταξη, πριν την αρνητική απάντηση επ'αυτού του ζητήματος από το λαϊκό δημοψήφισμα του 1986⁴. Γενικότερα, το θέμα της σχέσης του καθεστώτος ουδετερότητας με την ένταξη στα ΗΕ διαθέτει δύο πτυχές: αφενός, εάν ένα ουδέτερο κράτος μπορεί να ενταχθεί στον οργανισμό. Αφετέρου, κατά πόσο σε περίπτωση ένταξης ένα ουδέτερο κράτος έχει το δικαίωμα να επικαλεστεί το καθεστώς του ώστε να εξαιρεθεί από την εκπλήρωση των καταστατικών του υποχρεώσεων σχετικά με την διατήρηση της ειρήνης.

Αναφορικά με την πρώτη διάσταση, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι προϋποθέσεις ένταξης που πρέπει να πληροί ένα κράτος σύμφωνα με το άρθρο 4§1. Ειδικότερα, ως προς την προϋπόθεση της γενικής «αποδοχής των υποχρεώσεων που περιέχει ο Χάρτης», η ξεκάθαρη διατύπωση του άρθρου 4 δεν επιτρέπει η ανάληψη των καταστατικών υποχρεώσεων να συνοδεύεται από περιορισμούς ή επιφυλάξεις. Έτσι, η αποδοχή των υποχρεώσεων του μέλους και από ένα ουδέτερο κράτος οφείλει να είναι απαλλαγμένη από όρους ή αιρέσεις, διαφορετικά δε η απόφαση του

¹ Το άρθρο 2§5 ορίζει ότι «Όλα τα Μέλη θα παρέχουν στα Ηνωμένα Έθνη κάθε βοήθεια σε κάθε ενέργεια που αναλαμβάνουν σύμφωνα με τους όρους αυτού του Χάρτη και δε θα βοηθούν κανένα κράτος εναντίον του οποίου τα Ηνωμένα Έθνη θα έχουν προχωρήσει σε προληπτικές ή εξαναγκαστικές ενέργειες».

² Gunter M. M., ό.π., σ. 136.

³ Η αυστριακή αίτηση ένταξης είχε κατατεθεί από τις 2 Ιουλίου 1947. Εκκρεμούσε, ωστόσο, λόγω της αρνητικής ψήφου της ΕΣΣΔ στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Την 14^η Δεκεμβρίου 1955, μία μόλις εβδομάδα μετά την αναγνώριση της μόνιμης ουδετερότητας της Αυστρίας εκ μέρους τεσσάρων εκ των πέντε μόνιμων μελών του ΣΑ (πλην της Κίνας), το τελευταίο υιοθέτησε ομόφωνη σύσταση υπέρ της ένταξής της στον ΟΗΕ. Η ένταξη πραγματοποιήθηκε την ίδια μέρα, μετά και την ομόφωνη, αριθ. 995(X) απόφαση της Γενικής Συνέλευσης.

⁴ Η Ελβετία επέλεξε το 1945 να μην επιδιώξει την ένταξη στα ΗΕ, τόσο για λόγους σχετικά με το καθεστώς ουδετερότητας, όσο και λόγω της μη ικανοποιητικής της εμπειρίας ως μέλος της Κοινωνίας των Εθνών. Ωστόσο διάφοροι λόγοι, όπως η επανεκτίμηση του θεσμού της ουδετερότητας, ο βηματισμός των ΗΕ προς την οικουμενικότητα, το καλό προηγούμενο της Αυστρίας, η ατονία μέχρι την δεκαετία του '80 του συστήματος συλλογικής ασφάλειας και η επιθυμία πλήρους συμμετοχής στις διεθνείς σχέσεις, την οδήγησαν στην αναθεώρηση της θέσης της. Έτσι, το 1981 το ομοσπονδιακό συμβούλιο τάχθηκε υπέρ της ένταξης, αλλά το 1986 η λαϊκή βούληση απέρριψε αυτό το ενδεχόμενο μέσω δημοψηφίσματος. Βλ. Gunter M. M., ό.π., σ. 131, 148 επ.

Συμβουλίου και της Γενικής Συνέλευσης θα ήταν παράνομη. Ως προς τις υπόλοιπες προϋποθέσεις ένταξης τα δύο ανωτέρω όργανα διαθέτουν διακριτική ευχέρεια κατάφασης ενόψει της ένταξης ενός ουδέτερου κράτους¹. Στο ίδιο συμπέρασμα υπέρ της δυνατότητας ένταξης ουδέτερων κρατών καταλήγει και ο συλλογισμός περί συμφωνίας της ουδετερότητας με τον Χάρτη, ως ένα άλλο μέσο επίτευξης του βασικού σκοπού διατήρησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας². Αντίθετα, η ιστορικο-βουλευτική ερμηνεία του άρθρου 2§5 οδηγεί σε αποκλίνουσες απόψεις ως προς την πρόθεση των συντακτών του Χάρτη σχετικά με την ένταξη ουδέτερων κρατών³.

Μία αρνητική απάντηση στο δεύτερο υπο-ερώτημα θα ισοδυναμούσε με την δυνατότητα εξαναγκασμού των κρατών μελών από τον οργανισμό σε συμπεριφορές αντίθετες με τις απορρέουσες από την ουδετερότητα υποχρεώσεις τους⁴. Το πρόβλημα αυτό δεν αφορά την συμφωνία μεταξύ συνθηκών, δηλαδή του Χάρτη και της διεθνούς συμφωνίας ουδετερότητας, ούτε την στάθμιση των αντίστοιχων συμβατικών υποχρεώσεων. Σε αυτή την περίπτωση, η λύση θα προέκυπτε υπέρ του Χάρτη, βάσει του άρθρου 103 που ορίζει ότι οι εξ' αυτού υποχρεώσεις υπερισχύουν

¹ Conforti B., ό.π., σ. 30.

² Επί τη βάσει μίας λειτουργικής προσέγγισης, βασικός, μεταξύ των στόχων και αρχών των ΗΕ στα άρθρα 1 και 2, θεωρείται η διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Περαιτέρω, κύριος αλλά όχι μοναδικός μηχανισμός για την επίτευξή της είναι το σύστημα συλλογικής ασφάλειας που δημιουργήθηκε. Συνεπώς, άλλα μέσα προς τον ίδιο σκοπό θεωρούνται σε συμφωνία με τον Χάρτη, από τη στιγμή που δεν εξαιρούνται ρητά από αυτόν ή δεν έρχονται σε αντίθεση με άρθρα του. Έτσι, ο θεσμός της ουδετερότητας εξυπηρετεί τον ως άνω στόχο και σαφώς δεν απορρίπτεται ρητά από τον Χάρτη. Βλ. Zemanek K., ό.π., σ. 412.

³ Από την μία πλευρά υποστηρίζεται ότι στην Διάσκεψη του Αγίου Φραγκίσκο τονίστηκε η ασυμφωνία της υποχρέωσης συλλογικής ασφάλειας με το καθεστώς της μόνιμης ουδετερότητας. Ειδική προς τούτο αναφορά γίνεται στην έκθεση της Πρώτης Επιτροπής επ' αφορμή της εξέτασης του άρθρου 2§5 του Χάρτη. Ενώπιον της ανωτέρω Επιτροπής υπεβλήθη μία πρόταση της γαλλικής αντιπροσωπείας να προστεθεί στην υποχρέωση συνδρομής στον οργανισμό που επιβάλλει το άρθρο αυτό η εξής φράση: «Χωρίς να είναι δυνατό για ένα κράτος να αποφύγει αυτή την υποχρέωση επικαλούμενο το καθεστώς ουδετερότητας». Παρόλο δε που η τροποποίηση αυτή του άρθρου 2§5 δεν υιοθετήθηκε επίσημα, συμφωνήθηκε η εξής ερμηνεία στην Επιτροπή: «ότι από την συζήτηση που προηγήθηκε, προέκυψε ότι το καθεστώς της μόνιμης ουδετερότητας δεν συμβαδίζει με τις αρχές που διακηρύσσονται στο άρθρο 2§5, καθώς κανένα κράτος δεν μπορεί να επωφεληθεί από το καθεστώς της μόνιμης ουδετερότητας ώστε να απελευθερωθεί από τις υποχρεώσεις του Χάρτη. Έτσι, η υποεπιτροπή, επί τη βάσει αυτής της αντίληψης, σιωπηρά δέχθηκε ότι η ψηφοφορία επί του άρθρου καλύπτει την γαλλική τροποποίηση». Βλ. Gunter M. M., ό.π., σ. 136, Verdross A., ό.π., σ. 67. Στην αντίθετη πλευρά, η απόφαση να μην συμπεριληφθεί η γαλλική τροποποίηση και η αναφορά στην ουδετερότητα στο άρθρο 2§5, ερμηνεύεται ως ξεκάθαρη τοποθέτηση της Διάσκεψης του Αγίου Φραγκίσκο υπέρ της δεδομένης ικανότητας των ουδέτερων κρατών να ενταχθούν στα ΗΕ. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 31. Τέλος, υπάρχει και η άποψη που αναγνωρίζει την ερμηνευτική βάση που προσφέρει η ως άνω στάση της Πρώτης Επιτροπής υπέρ της άρνησης ένταξης ουδέτερων κρατών. Ωστόσο, υποστηρίζει ότι η έκθεση της Επιτροπής αυτής δεν διαθέτει καθεαυτή νομική ισχύ. Βλ. Zemanek K., ό.π., σ. 412.

⁴ Zemanek K., ό.π., σ. 412.

έναντι υποχρεώσεων από οποιαδήποτε άλλη συμφωνία¹. Εν προκειμένω, η συμβατότητα εξετάζεται ανάμεσα στον Χάρτη αφενός και μία πραγματική κατάσταση αφετέρου².

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Αυστρία η οποία από την ένταξή της διεκδικούσε το δικαίωμα να εφαρμόζει τις αποφάσεις του ΣΑ που λαμβάνονται στο πλαίσιο του κεφαλαίου 7 υπό το πρίσμα των υποχρεώσεών της που απορρέουν από το καθεστώς ουδετερότητας³. Το δικαίωμα απόφασης συμμετοχής στις επιχειρήσεις συλλογικής ασφάλειας των ΗΕ σε μία κατά περίπτωση βάση απορρίπτεται σε θεωρητικό επίπεδο καθώς θα ισοδυναμούσε με μία έμμεση επιφύλαξη στην ιδιότητα του μέλους υπέρ του διεθνούς καθεστώτος του ουδέτερου κράτους⁴. Ένα ουδέτερο κράτος έχει τις ίδιες υποχρεώσεις με όλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη, το δε γεγονός της αναγνώρισης ή γνώσης της ουδετερότητας από την πλειοψηφία των τελευταίων πριν την ένταξη του ουδέτερου κράτους αντισταθμίζεται από την ανεπιφύλακτη αποδοχή των καταστατικών υποχρεώσεων από κάθε υποψήφιο μέλος⁵.

Αυτό που, αντίθετα, αναγνωρίζεται ευρέως, ως το στοιχείο που συμβιβάζει τα δύο καθεστώτα, είναι η διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου Ασφαλείας να ζητά, υπό τα άρθρα 43 και 48, την εκτέλεση των δεσμευτικών του αποφάσεων⁶ για ενέργειες διατήρησης της ειρήνης από ορισμένα μέλη, απαλλάσσοντας τα ουδέτερα κράτη από

¹ Άλλωστε, ειδικά στην περίπτωση της Αυστρίας, αμφισβητείται κατά πόσο το άρθρο 103 βρίσκει εφαρμογή αφού η μονομερής διακήρυξη της ουδετερότητάς της και οι κατοπινές αναγνώρισεις της από τα άλλα κράτη δύσκολα συνιστούν «διεθνή συμφωνία» υπό την έννοια του άρθρου. Βλ. Zemanek K., ό.π., σ. 412.

² Ερωτάται δηλαδή εάν η ένταξη στον ΟΗΕ αναγνωρίζει σε ένα κράτος, που έχει προηγουμένως διακηρύξει την υιοθέτηση μίας πολιτικής ουδετερότητας, το δικαίωμα να την εξασκεί σε βάρος της εκπλήρωσης των καταστατικών του υποχρεώσεων ως μέλος. Από αυτή την άποψη, είναι αδιάφορο εάν πρόκειται για συνταγματική ή συμβατική ουδετερότητα, εάν δηλαδή στην τελευταία περίπτωση πηγάζει από διεθνή συμφωνία. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 31.

³ Χαρακτηριστική της στάσης αυτής υπήρξε η απάντηση της Αυστρίας στην απόφαση 232 της 12^{ης} Δεκεμβρίου 1966 του ΣΑ για την λήψη υποχρεωτικών οικονομικών κυρώσεων κατά της Ροδεσίας υπό τα άρθρα 39 και 41 του Χάρτη. Η αυστριακή κυβέρνηση επιφυλάχθηκε επί της αρχής δηλώνοντας ότι δεν επιθυμούσε να προδικάσει το ερώτημα εάν η Αυστρία, ως μόνιμο ουδέτερο κράτος, μέλος των ΗΕ δεσμεύεται αυτόματα από τις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας για την λήψη υποχρεωτικών κυρώσεων. Κατά την κρίση της επρόκειτο για ένα ερώτημα που μπορεί να αποφασισθεί μόνο για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση επί τη βάσει της ειδικής κατάστασης και με την δέουσα προσοχή στις υποχρεώσεις που απορρέουν αφενός από την ένταξη της στα ΗΕ, αφετέρου από την μόνιμη ουδετερότητά της, για την οποία είχαν ενημερωθεί σε προγενέστερο χρόνο όλα τα κράτη μέλη των ΗΕ. Παρόμοια στάση τηρήθηκε και στην μεταγενέστερη απόφαση της 29^{ης} Μαΐου 1968 με την οποία το ΣΑ επέβαλλε πλήρη οικονομικό αποκλεισμό της νότιας Ροδεσίας. Η Αυστρία δηλαδή, επικαλείτο το τεκμήριο ότι το ΣΑ συνέστησε την ένταξή της εν πλήρη γνώση του ειδικού καθεστώτος της και συνεπώς έμμεσα αναγνώρισε ότι σε περίπτωση σύγκρουσης των εκατέρωθεν υποχρεώσεών της θα λάμβανε την απόφασή της αποδίδοντας την δέουσα προσοχή στις διεθνείς νομικές της υποχρεώσεις ως ουδέτερο κράτος.

⁴ Simma B., ό.π., σ. 168.

⁵ Conforti B., ό.π., σ. 32.

⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 25 του Χάρτη.

ενέργειες που θα τα υποχρέωναν σε παραβίαση υποχρεώσεων του ουδέτερου καθεστώτος¹. Σε αντίθεση, δηλαδή, με το άρθρο 16 του Συμφώνου της ΚτΕ το οποίο υποχρέωνε όλα τα κράτη μέλη στην λήψη οικονομικών κυρώσεων και την παροχή διευκολύνσεων *ipso facto*², οι κανόνες του Χάρτη είναι πιο ευέλικτοι: το άρθρο 39 εξουσιοδοτεί το ΣΑ ως αρμόδιο όργανο για τον προσδιορισμό της απειλής ή της επίθεσης και για τον καθορισμό των αναγκαίων μέτρων³. Η δε πρόσκληση στην λήψη μέτρων και η εξαίρεση ενός κράτους από αυτά επαφίεται, κατά το άρθρο 48§1, στην κρίση του Συμβουλίου, το οποίο δύνανται, έτσι, να αντιμετωπίζει κάθε κράτος μέλος βάσει της ατομικής του κατάστασης⁴. Συνεπώς, μία επίσημη εκ μέρους του ΣΑ γενική απαλλαγή από την υποχρέωση συμμετοχής στα ανωτέρω μέτρα ενός ουδέτερου

¹ Zemanek K., ό.π., σ. 414.

² Την περίοδο του μεσοπολέμου ο θεσμός της ουδετερότητας υποτιμήθηκε καθώς οι προσδοκίες για την διατήρηση της διεθνούς ειρήνης στράφηκαν στην Κοινωνία των Εθνών. Το άρθρο 16 του Συμφώνου υποχρέωνε όλα τα μέλη να διακόψουν άμεσα και ευθέως όλες τις διπλωματικές και οικονομικές σχέσεις με κάθε κράτος που θα διεξήγαγε επιθετικό πόλεμο ο οποίος απαγορευόταν από το Σύμφωνο. Επιπλέον, τα μέλη υποχρεώνονταν να επιτρέψουν την διέλευση στρατευμάτων που θα εκτελούσαν στρατιωτικές κυρώσεις. Υπό αυτές τις προβλέψεις, δεν ήταν πλέον δυνατό για ένα ουδέτερο κράτος να παραμείνει αμερόληπτο και απαλειφόταν έτσι η βάση της ουδετερότητάς του. Σε αυτό το πρόβλημα προσέκρουσε και η ελβετική υποψηφιότητα ένταξης στην ΚτΕ το 1919. Τελικά, με την Διακήρυξη του Λονδίνου της 13^{ης} Φεβρουαρίου 1920 επήλθε ένας συμβιβασμός: το Συμβούλιο της ΚτΕ αναγνώρισε ότι η Ελβετία συνιστά μοναδική περίπτωση και την απάλλαξε γενικά από την υποχρέωση συμμετοχής σε στρατιωτικές κυρώσεις και παραχώρησης του εδάφους της για την διέλευση ξένων στρατευμάτων ή την προετοιμασία στρατιωτικών επιχειρήσεων. Έτσι, με την χρήση της φόρμουλας της αποκαλούμενης «διαφοροποιημένης ουδετερότητας», η ΚτΕ προσέφερε στην Ελβετία μία μορφή συμμετοχής ως μέλος που την εξαιρούσε από τη συμμετοχή στις στρατιωτικές αλλά όχι και στις οικονομικές κυρώσεις. Ως μέλος, όμως, του οργανισμού η Ελβετία κλήθηκε να διατηρήσει στην πράξη την δύσκολη ισορροπία ανάμεσα στις εκατέρωθεν υποχρεώσεις. Έτσι, προσπαθώντας να υπερασπιστεί την ουδετερότητά της ενθάρρυνε απόπειρες περιορισμού στην εφαρμογή κυρώσεων, εφάρμοσε όμως γενικό εμπάργκο εναντίον της Βολιβίας και της Παραγουάης, κάτι που έκανε μόνο μερικώς εναντίον της Ιταλίας κατόπιν της εισβολής της τελευταίας στην Αιθιοπία το 1935. Ήταν, δηλαδή, μία προφανής απόκλιση από μία αυστηρά ουδέτερη στάση. Σταδιακά, η αποτυχία των κυρώσεων κατά της Ιταλίας σε συνδυασμό με την αποχώρηση της τελευταίας και της Γερμανίας από την ΚτΕ, οδήγησαν την Ελβετία να αναθεωρήσει την πολιτική της διαφοροποιημένης ουδετερότητας: τον Μάιο του 1939 η ΚτΕ έκανε αναντίρρητα δεκτή την ελβετική δήλωση της 29^{ης} Απριλίου 1938 που ζητούσε την εξαίρεση από την υποχρέωση συμμετοχής σε όλες τις κυρώσεις. Έτσι, η Ελβετία επέστρεψε τελικά στην παραδοσιακή της πολιτική της καθολικής ουδετερότητας χωρίς να αποχωρήσει από την ΚτΕ. Βλ. Gunter M. M., ό.π., σ. 132, Verdross A., ό.π., σ. 65.

³ Zemanek K., ό.π., σ. 412, Verdross A., ό.π., σ. 65.

⁴ Το Συμβούλιο δηλαδή, αποφασίζοντας τη λήψη μέτρων, στρατιωτικού (άρθρο 42) ή μη (άρθρο 41) χαρακτήρα, προσδιορίζει ελεύθερα, με βάση το άρθρο 48§1, εάν οι απαιτούμενες για την απόφασή του ενέργειες θα εκτελεστούν από όλα ή ορισμένα από τα κράτη μέλη των ΗΕ. Αυτή η διακριτική ευχέρεια επεκτείνεται και στην ενδεχόμενη σύναψη των ειδικών συμφωνιών του ΣΑ εξατομικευμένα με τα κράτη μέλη, δυνάμει του άρθρου 43, για την παροχή δυνάμεων, συνδρομής και διευκολύνσεων. Η συμμετοχή σε εξαναγκαστικά μέτρα εξαρτάται από αυτές τις στρατιωτικές συμφωνίες, η δε μη σύναψη αυτών μέχρι σήμερα δεν επιτρέπει την υποχρεωτική παροχή στρατιωτική βοήθειας από ένα κράτος. Έτσι, η παραπάνω διακριτική ευχέρεια αναγνωρίζει εν μέρει ως βάσιμο τον ισχυρισμό της Αυστρίας ότι τα κράτη του ΟΗΕ, και δη τα μόνιμα μέλη του ΣΑ που αναγνώρισαν την ουδετερότητά της προγενέστερα της ένταξης, οφείλουν να προσπαθούν στο πλαίσιο του Συμβουλίου ώστε ένα ουδέτερο κράτος να εξαιρείται σε ορισμένες περιπτώσεις από κάποια μέτρα του κεφαλαίου 7. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 32, Zemanek K., ό.π., σ. 413.

κράτους δεν είναι ούτε απαραίτητη¹, πολύ δε περισσότερο νομικά επιτρεπτή, καθώς θα ισοδυναμούσε με τροποποίηση του Χάρτη με τη δημιουργία μίας διαφοροποιημένης κατηγορίας μελών².

§2: Απόκτηση της Ιδιότητας Μέλους

Κάθε διεθνής οργανισμός φυσιολογικά καθορίζει με ρητούς κανόνες τους συμμετέχοντες στην λειτουργία του και τον τρόπο συμμετοχής τους. Έτσι, η ιδιότητα του μέλους ενός οργανισμού αποκτάται βάσει των καταστατικών κριτηρίων ένταξης νέων μελών. Η εν λόγω ιδιότητα όμως διαταράσσεται όταν αλλάζουν οι φορείς της ενώ πληρούσαν τα σχετικά κριτήρια, ενώ ζήτημα τίθεται εάν ένα κράτος παλιότερα φορέας της ιδιότητας μέλους πρέπει να κριθεί εκ νέου με τα ίδια κριτήρια όταν επανέλθει σε έναν οργανισμό.

A) Κριτήρια Προσχώρησης Νέων Μελών

Τα κριτήρια απόκτησης της ιδιότητας μέλους διεθνών οργανισμών είναι ενδεικτικά της δυνητικής έκτασης αλλά και των προσδοκιών του εκάστοτε οργανισμού. Έτσι, θα πρέπει να καθορίζονται σε συνάρτηση με τους σκοπούς αλλά και την αποτελεσματική λειτουργία του οργανισμού. Παράλληλα, όμως, με τις αρχές διεύρυνσης κάθε οργανισμού όπως αντανακλώνται στα νομικά κριτήρια που περιέχουν οι ιδρυτικές συνθήκες³, πολιτικοί παράγοντες, όπως η ιδεολογία και οι πολιτικές αναγνώρισης κρατών εκ μέρους των υφισταμένων μελών, επηρεάζουν τις σχετικές αποφάσεις⁴.

α) Σκοποί, Εύρος και Κριτήρια Συμμετοχής σε Διεθνείς Οργανισμούς

Ο καθορισμός της ποσοτικής και ποιοτικής συμμετοχής μελών σε έναν οργανισμό, μέσα από προϋποθέσεις και μηχανισμούς ένταξης, είναι ευθέως ανάλογος της ευρύτητας των σκοπών του.

¹ Verdross A., ό.π., σ. 66.

² Conforti B., ό.π., σ. 33.

³ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 63.

⁴ Duxbury A., ό.π., σ. 427.

1. Παγκόσμιοι και Κλειστοί Διεθνείς Οργανισμοί

Βασικό σημείο προβληματισμού ως προς την πολιτική ενός διεθνούς οργανισμού είναι εάν βάση του και κατ' επέκταση της ιδιότητας μέλους αποτελεί η ανάγκη για οικουμενικότητα ή η κοινότητα προοπτικής και συμφέροντος¹. Σε αυτό το σημείο εδράζεται το παραδοσιακό ερώτημα εάν ένας οργανισμός πρέπει να έχει ανοικτή την πόρτα του σε όλα τα κράτη ή έστω τα κράτη μίας ορισμένης περιφέρειας². Με βάση τον προσανατολισμό εκάστου οργανισμού³, το διεθνές δίκαιο διακρίνει τους παγκόσμιους οργανισμούς που επιθυμούν όλα τα κράτη ως μέλη τους, από τους κλειστούς που προσανατολίζονται σε μέλη μόνο από μία προσδιορισμένη ομάδα. Οι παγκόσμιοι οργανισμοί διαθέτουν αναγκαστικά ετερογενή μέλη με σημαντικές κοινωνικο-οικονομικές, πολιτικές και πολιτιστικές διαφορές. Αντίθετα, οι κλειστοί χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη ομοιογένεια και στενότερους οικονομικούς και πολιτιστικούς δεσμούς μεταξύ των μελών⁴.

Το δίλημμα ποσότητα ή ποιότητα ως προς τα μέλη πηγάζει από την διαφορετική στόχευση των οργανισμών. Έτσι, οι παγκόσμιοι οργανισμοί ιδρύονται ως τέτοιοι, με οικουμενική φύση και λειτουργία και αποβλέπουν σε οικουμενικότητα συμμετοχής και επιρροής. Αντίθετα, οι περιφερειακοί οργανισμοί δεν υποχρεούνται να δεχτούν ένα κράτος ως μέλος τους. Μπορούν να προσδιορίζουν πόσο περιεκτικοί ή επιλεκτικοί πρέπει να είναι σταθμίζοντας κατά πόσο η συμμετοχή συγκεκριμένου κράτους είναι απαραίτητη για την εκπλήρωση των λειτουργιών τους ή μπορεί να διαταράξει το αίσθημα κοινού σκοπού και να περιορίσει την αποτελεσματικότητα της κοινής δράσης. Έτσι, είναι φυσικό μία τέτοια προσέγγιση να καθορίζει την ιδιότητα μέλους στο Συμβούλιο της Ευρώπης, τον ΟΑΚ και τον ΟΑΕ⁵ ενώ παραδοσιακά κλειστοί, περιφερειακοί οργανισμοί χαρακτηρίζονται επίσης η ΕΕ και το ΝΑΤΟ⁶.

Ωστόσο η θεμελιώδης διάκριση ανοικτών και κλειστών οργανισμών δεν κρίνεται απόλυτα επαρκής. Κανένας οργανισμός δεν είναι ακραιφνώς ανοικτός ή κλειστός ούτε οι καταστατικές προϋποθέσεις ένταξης ανταποκρίνονται πάντοτε σε

¹ Jenks C. W., *Due Process of Law in International Organizations*, International Organization, vol. 19, no. 2, 1965, σ. 166.

² Πρόκειται για ζήτημα που τέθηκε ήδη από την εποχή της Κοινωνίας των Εθνών. Βλ. Duxbury A., ό.π., σ. 425.

³ Βλ. και Colloque de Strasbourg, *Les Organisations Internationales Contemporaines: Crise, Mutation, Développement*, Société Française pour le Droit International, ed. A. Pedone-Paris, 1988, σ. 110.

⁴ Duxbury A., ό.π., σ. 425.

⁵ Jenks C. W., ό.π., σ. 166.

⁶ Duxbury A., ό.π., σ. 426.

αυτό το δίπολο. Από την άλλη πλευρά, ούτε η αντιπαράθεση των τεχνοκρατικών οργανισμών ως ανοικτών ενώ των πολιτικών ως κλειστών επιβεβαιώθηκε στην πράξη. Αντ' αυτού προτείνεται μία τριμερής κατηγοριοποίηση ανοικτών και περισσότερο κλειστών οργανισμών ανάλογα με την εξειδίκευση των κριτηρίων προσχώρησης και τους κανόνες ψηφοφορίας για τις σχετικές αποφάσεις¹.

Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα των δυσκολιών κατηγοριοποίησης των οργανισμών λόγω της εξέλιξης του προσανατολισμού τους και των καταστατικών διατάξεων ένταξης αποτελεί ο ΟΗΕ. Ενώ αρχικά στη διατύπωση του άρθρου 4§1 του Χάρτη υπερίσχυσε η άποψη της δυνητικής οικουμενικότητας με την υπό όρους ένταξη νέων μελών, σταδιακά μετά το 1955 η αναφορά στα κριτήρια του εν λόγω άρθρου κατέστη τυπική και η ένταξη σχεδόν αυτόματη². Βέβαια, δεν πρέπει να

¹ Ειδικότερα, οι πλέον ανοικτοί οργανισμοί διαθέτουν αρκετά ευρείες προϋποθέσεις ένταξης, χωρίς πραγματική απόφαση των υφισταμένων μελών, αλλά απλή τυπική διαπίστωση σεβασμού των ισχυόντων κανόνων από το νέο μέλος. Πρόκειται για τους λιγότερο δομημένους οργανισμούς που βασίζονται σε πολυμερή συνθήκη, ανοιχτή στην προσχώρηση κάθε κράτους. Περαιτέρω, οι πιο κλειστοί οργανισμοί προβλέπουν πιο συγκεκριμένες προϋποθέσεις, σε κάθε δε περίπτωση την εξέταση των υποψηφιοτήτων από τα υφιστάμενα μέλη που αποφασίζουν βάση της απαιτούμενης πλειοψηφίας. Τέλος, στους πλέον κλειστούς οργανισμούς η ένταξη απαιτεί ομόφωνη απόφαση ή κατ' ελάχιστο ενισχυμένη πλειοψηφία των παρόντων, ενώ η πλήρωση των κριτηρίων εξετάζεται με μάλλον υποκειμενικό τρόπο. Βλ. Dupuy R.-J., ό.π., σ. 63.

² Αρχικά, στην Διάσκεψη του Αγίου Φραγκίσκου αντιπαράβηκαν δύο τάσεις ως προς το ζήτημα της οικουμενικότητας: αφενός η αρχή της απόλυτης οικουμενικότητας με αυτόματη ένταξη κάθε κυρίαρχου κράτους, αφετέρου η υπό όρους ένταξη νέων μελών. Επί της ουσίας το ερώτημα που τίθετο ήταν εάν τα ΗΕ θα θεωρούνταν αυτοδικαίως ο κεντρικός θεσμός της διεθνούς κοινότητας ή μία πολιτική «λέσχη» αρκετά κλειστή χωρίς να αποκλείεται ωστόσο η μεταγενέστερη ένταξη κρατών πρόθυμων να τηρήσουν τους κανόνες που ορίζει το Καταστατικό. Συνεπώς, επρόκειτο για έναν θεσμό εξ' αρχής παγκόσμιο ή έναν οργανισμό με μία κλίση προς την οικουμενικότητα; Ενώ στο άρθρο 2§6 του Χάρτη αντανakλάται η ιδέα της απόλυτης οικουμενικότητας και της αυτόματης συμμετοχής όλων των κρατών, το άρθρο 4 υιοθετεί την υπό όρους οικουμενικότητα και εξαρτά την ένταξη από κάποιες προϋποθέσεις. Ωστόσο, το ως άνω άρθρο έγινε σύντομα το πεδίο αντιπαράθεσης Ανατολής-Δύσης ως προς την φύση των ΗΕ και τις αρμοδιότητές τους για την διατήρηση της παγκόσμιας ειρήνης. Έτσι, η λειτουργία του συστήματος ένταξης νέων μελών στα Ηνωμένα Έθνη δεν υπήρξε εξ' αρχής ομαλή, διακρίνεται δε σε δύο φάσεις: από το 1945 έως το 1955, ο ψυχρός πόλεμος προκάλεσε την παράλυση του συστήματος και την διαμάχη για την ομαδική ένταξη όλων των υποψηφίων κρατών. Στη δεύτερη φάση, η λύση του "package deal" το 1955, η ανάδειξη του Τρίτου Κόσμου και η διαδικασία της από-αποικιοποίησης οδήγησαν τα ΗΕ σε ένα σχεδόν οικουμενικό καθεστώς με την αυτόματη ένταξη όλων των κρατών. Ειδικότερα, στο διάστημα 1945-1955, 31 κράτη υπέβαλλαν αιτήσεις ένταξης στα ΗΕ αλλά μόνο τα 9 κατάφεραν να γίνουν μέλη (Αφγανιστάν, Ιρλανδία, Σουηδία, Ταϊλάνδη, Πακιστάν, Υεμένη, Βιρμανία, Ισραήλ, Ινδονησία). Τα προβλήματα ήταν πολιτικά και προέρχονταν από το αμοιβαίο μπλοκάρισμα των υποψηφιοτήτων στο Συμβούλιο Ασφαλείας (ΣΑ) από τις μεγάλες δυνάμεις της εποχής. Το αδιέξοδο ξεκίνησε όταν για να αποφευχθεί η παραλυσία προτάθηκε η πολιτική λύση με την τεχνική της ομαδικής ένταξης. Έτσι, την πρόταση των ΗΠΑ την 28^η Αυγούστου 1946 στο ΣΑ για ομαδική ένταξη απέρριψε η ΕΣΣΔ, ενώ αντίστοιχη πρόταση της Πολωνίας στις 25 Σεπτεμβρίου 1947 για ένταξη με μία πράξη της Ιταλίας, Φιλανδίας, Βουλγαρίας, Ουγγαρίας και Ρουμανίας δεν έγινε δεκτή από τις ΗΠΑ. Εν συνεχεία, η διασύνδεση ατομικών υποψηφιοτήτων, όσο και η συχνή χρήση του βέτο έγιναν κοινή πρακτική και η άποψη της οικουμενικότητας ενισχυόταν. Η Γενική Συνέλευση επιχείρησε αλλεπάλληλες φορές να αποτρέψει την χρήση του βέτο και να αποκλιμακώσει την κρίση στην διαδικασία ένταξης. Ήδη, την 13^η Δεκεμβρίου 1946, με την απόφαση 40 (Ι), καλούσε τα μόνιμα μέλη του Σα να χρησιμοποιούν το βέτο μόνο για ζητήματα του Κεφαλαίου 7 του Χάρτη. Εντούτοις, τόσο η γνωμοδότηση του Διεθνούς Δικαστηρίου για το άρθρο 4 (*Conditions of Admission of a State to*

θεωρηθεί ότι το άρθρο 4§1 έχει περιέλθει σε αχρησία. Διατηρεί την πρακτική του σημασία ως νομική βάση για την αντιμετώπιση ιδιόμορφων υποψηφιοτήτων¹.

Σε κάθε περίπτωση, παρά το ότι οι καταστατικοί κανόνες ένταξης νέων μελών είναι συχνά ασαφείς και διακρίνονται από υποκειμενικότητα, παρέχουν τις ασφαλέστερες ενδείξεις για τον προσανατολισμό ενός οργανισμού σχετικά με το εύρος των μελών του.

2. Καταστατικές Προϋποθέσεις Ένταξης

Αρχικά, διακριτή περίπτωση συνιστούν οι οργανισμοί που δεν διαθέτουν καταστατικές προβλέψεις για την ένταξη νέων μελών. Συνεπώς η προσχώρηση μελών

Membership in the United Nations [1948]), όσο και η σύσταση της Γενικής Συνέλευσης (ΓΣ) [Απόφ. 197/A(III), 8/12/1948] για εφαρμογή της γνωμοδότησης από τα κράτη μέλη, δεν τηρήθηκαν. Η άποψη του δικαστηρίου περί του εξαντλητικού χαρακτήρα των ουσιαστικών προϋποθέσεων ένταξης στο άρθρο 4§1, φαίνεται πως όξυνε τις αντιτιθέμενες απόψεις και δυσχέρανε τον συμβιβασμό. Εν, συνεχεία, με την απόφαση 267 (III) της 14^{ης} Απριλίου 1949, η ΓΣ συνέστησε στα μόνιμα μέλη του ΣΑ να επιζητούν την επίτευξη συμφωνίας μεταξύ τους για όλες τις πιθανές αποφάσεις του ΣΑ που μπορούν να αποφύγουν την χρήση του βέτο, όταν αυτές έχουν ήδη συγκεντρώσει 7 θετικές ψήφους στο Συμβούλιο. Άλλωστε, η Απόφ. 296(IV), 22/11/1949, οδήγησε στην 2^η γνωμοδότηση του Δικαστηρίου το 1950 που δεν επέτρεψε να επικρατήσουν απόψεις περί της δυνατότητας της ΓΣ να παρακάμψει την απαιτούμενη από το άρθρο 4§2 σύσταση του ΣΑ. Ενώ, όμως, η τάση υπέρ της οικουμενικότητας χωρίς όρους ενισχυόταν, η ΓΣ επέμενε [βλ. απόφ. 506 (VI), 1/2/1952] στην ανάγκη εκκλήρωσης των καταστατικών κριτηρίων ένταξης, βασιζόμενη στην 1^η γνωμοδότηση του ΔΔ. Ήδη όμως, από το 1952 [Απόφ. 620 A (VII), 21/12/1952] παρατηρείται μία διαφοροποίηση στη στάση της ΓΣ: χρησιμοποιεί πιο ευέλικτη γλώσσα και περιορίζει την εμμονή στην αποκλειστικότητα των κριτηρίων του άρθρου 4 και στην άποψη του ΔΔ. Μνεία γίνεται πλέον και στο «πνεύμα» του Χάρτη, ενώ δημιουργήθηκε μία Ειδική Επιτροπή για να ερευνήσει το πρόβλημα της ένταξης. Περαιτέρω αλλαγή στην άποψη της ΓΣ σημειώνεται με την απόφαση 718 (VII), 23/10/1953, που ίδρυσε μία Επιτροπή Καλών Υπηρεσιών με παραπλήσια αποστολή. Έτσι, με την Απόφ. 817 (IX), 23/11/1954 η ΓΣ τοποθετείται υπέρ μίας λύσης «εντός του πνεύματος του Χάρτη» και ανέπεμψε στο ΣΑ την εξέταση όλων των εκκρεμών υποψηφιοτήτων. Τελικά με την απόφ. 918 (X) της 8^{ης} Δεκεμβρίου 1955, η πλειοψηφία των μελών της ΓΣ θεώρησε τους όρους του άρθρου 4§1 ως απλά έναν οδηγό καθώς και ότι έπρεπε να εγκαταλειφθεί η πάγια πρακτική εξέτασης της καταλληλότητας κάθε υποψηφίου μέλους μεμονωμένα. Έτσι, ζήτησε από το ΣΑ να εξετάσει, υπό το φως της επικρατούσας άποψης υπέρ της ευρύτερης δυνατής συμμετοχής στα ΗΕ, τις εκκρεμείς υποψηφιότητες και των δεκαοκτώ χωρών για τις οποίες δεν προκύπτει ζήτημα επανένωσης. Το αδιέξοδο επιλύθηκε με το αποκαλούμενο “package deal” της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1955, δηλαδή με ταυτόχρονη εισδοχή 16 κρατών (από τις συνολικά 18 υποψηφιότητες), δέκα εκ των οποίων ευρωπαϊκά. Προηγήθηκε η θετική σύσταση του ΣΑ το οποίο ψήφισε συνολικά αλλά και χωριστά για κάθε υποψηφιότητα, και ακολούθησε η απόφαση 995 (X) της ΓΣ η οποία επίσης ψήφισε χωριστά επί των υποψηφιοτήτων. Το “package deal” αποτέλεσε πολιτική λύση καθώς η ΓΣ ψήφισε χωριστά για την πλήρωση των κριτηρίων ένταξης εκ μέρους εκάστου υποψηφίου, ενώ η σύσταση του ΣΑ προς την ΓΣ για την αποδοχή των υποψηφιοτήτων αποφασίστηκε συνολικά. Έκτοτε, πέρα από εξαιρετικές περιπτώσεις, όπως το Μπαγκλαντές ή το Βιετνάμ, η ένταξη των κρατών που απέκτησαν την ανεξαρτησία τους στην πορεία της από-αποικιοποίησης γινόταν κατά κανόνα χωρίς καν ειδική αναφορά στα κριτήρια του άρ. 4§1. Η ένταξη νέων μελών μετατράπηκε σε καθαρή διαδικαστική τυπικότητα και η πλειονότητα των αποφάσεων ένταξης υιοθετήθηκαν ομόφωνα ή συναινετικά τόσο από το ΣΑ όσο και από την ΓΣ. Βλ. Simma B., ό.π., σ. 159-161, Cot J.& P., Pellet A., ό.π., σ. 167, 174 επ., Gross L., *Progress Towards Universality of Membership in the United Nations*, AJIL, vol. 50, no. 4, 1956, σ. 791 επ., Stuart Kloor M., *The Role of the General Assembly of the United Nations in the Admission of Members*, AJIL, vol. 43, no. 2, 1949, σ. 251 επ.

¹ Cot J.& P., Pellet A., ό.π., σ. 178.

πέραν των ιδρυτικών απαιτεί τροποποίηση του καταστατικού τους χάρτη καθώς συνεπάγεται την δομική αλλαγή του οργανισμού. Άλλωστε καταστατικές τροποποιήσεις μπορεί να είναι αναγκαίες ακόμη και σε οργανισμούς που οι Ιδρυτικές τους Συνθήκες περιέχουν διατάξεις για την είσοδο νέων μελών¹.

Συνήθως οι κανόνες ψηφοφορίας που ισχύουν βάσει Καταστατικού για την τροποποίηση αυτού, όπως για παράδειγμα η ομοφωνία ή η θετική ψήφος συγκεκριμένων μελών, ισχύουν και για την ένταξη νέων μελών². Παρατηρείται δηλαδή μία σχέση σε επίπεδο διαδικασίας ανάμεσα στην τροποποίηση της Ιδρυτικής Συνθήκης και στην ένταξη νέων μελών. Έτσι, η προσχώρηση αυτών μέσω καταστατικής τροποποίησης αναδεικνύεται ως πλέον κατάλληλη για εκείνους τους οργανισμούς που στερούνται καταστατικών διατάξεων για την ένταξη νέων μελών³ ή περιορίζουν την ιδιότητα μέλους στα ιδρυτικά κράτη.

Περαιτέρω, βάσει των καταστατικών κανόνων διεύρυνσης, διακρίνουμε πέντε κατηγορίες διεθνών οργανισμών⁴. Στην πρώτη απαντώνται ελάχιστες περιπτώσεις Ιδρυτικών Συνθηκών που προβλέπουν συμμετοχή σε έναν οργανισμό απλά με μονομερή κοινοποίηση της σχετικής πρόθεσης του ενδιαφερόμενου κράτους στο αρμόδιο όργανο. Δεν απαιτείται δηλαδή διαδικασία έγκρισης από τον οργανισμό. Από τον εύκολο αυτό τρόπο απόκτησης της ιδιότητας μέλους τεκμαίρεται ότι η προσχώρηση κάθε ενδιαφερόμενου κράτους θα συμβάλλει στην εκπλήρωση των σκοπών του οργανισμού.

Διαφορετική είναι η περίπτωση οργανισμών, όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας (ΠΟΥ), η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ) ή ο FAO, των οποίων τα Καταστατικά δεν θέτουν καμία συγκεκριμένη προϋπόθεση αλλά ούτε δέχονται ελεύθερα νέα κράτη. Η είσοδός τους εξαρτάται από σχετική απόφαση του οργανισμού. Έτσι, δεν είναι δεδομένο ότι κάθε προσχώρηση θα βοηθήσει τον

¹ Έτσι, η ένταξη ενός νέου μέλους συνεπάγεται την επίσημη αναθεώρηση της Ιδρυτικής Συνθήκης λόγω ανάγκης τροποποίησης λεπτομερειών στη λειτουργία του οργανισμού, όπως ο αριθμός των ψήφων, ο υπολογισμός των πλειοψηφιών ή η σύνθεση των οργάνων. Τέτοια περίπτωση αποτελεί το ΣτΕ ως προς το άρθρο 26 που καθορίζει τον αριθμό των εδρών εκάστου μέλους στην Κοινοβουλευτική του Συνέλευση αλλά και οι Συνθήκες Προσχώρησης νέων μελών στην ΕΕ. Ομοίως μπορεί να απαιτείται τροποποίηση για να προσδιοριστούν προθεσμίες για την εφαρμογή από το νέο μέλος του κεκτημένου του οργανισμού ή για προσαρμογές αυτού. Ακόμη, τροποποιήσεις των Ιδρυτικών Συνθηκών παρατηρούνται και σε περιπτώσεις που η έλευση του νέου μέλους επηρέασε γενικότερα τους στόχους και την λειτουργία του οργανισμού. Βλ. Dupuy R.-J., *ό.π.*, σ. 68.

² Για παράδειγμα στα ΗΕ, τα πέντε μόνιμα μέλη του ΣΑ πρέπει να εγκρίνουν κάθε τροποποίηση του Χάρτη, βάσει του άρθρου 27§3, αλλά και την ένταξη των νέων μελών σύμφωνα με το άρθρο 4§2.

³ Παραδείγματος χάριν στην ομάδα Benelux. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., *ό.π.*, σ. 63.

⁴ Βλ. παρόμοιες κατηγοριοποιήσεις σε Schermers, *ό.π.*, σ. 64 επ., Dupuy R.-J., *ό.π.*, σ. 64 επ., Μπρεδήμας Α., *ό.π.*, σ. 116 επ., Schermers H. G., *International Organizations, Membership, in* Berhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, t. 5, 1983, σ. 147 επ.

οργανισμό στην επιδίωξη των στόχων του. Αξιολογείται κατά περίπτωση και αναλόγως γίνεται δεκτή η αίτηση ένταξης¹.

Μία άλλη καταστατική προϋπόθεση που συναντάται συχνά είναι ότι η ιδιότητα μέλους επιφυλάσσεται μόνο σε κράτη που ανήκουν σε συγκεκριμένη ομάδα. Στην ευρύτερη αυτή κατηγορία υπάγονται δύο επιμέρους περιπτώσεις: από την μία πλευρά, οι περιφερειακοί οργανισμοί που δέχονται μέλη βάσει της γεωγραφικής θέσης του υποψήφιου κράτους². Συνήθως δε, η απαιτούμενη γεωγραφική προέλευση συναρτάται με τον εθνικό, γλωσσικό και θρησκευτικό προσανατολισμό των κρατών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν ο Οργανισμός Αμερικανικών Κρατών (ΟΑΚ)³ και ο Οργανισμός Αφρικανικής Ενότητας (ΟΑΕ)⁴. Στους ευρωπαϊκούς όμως περιφερειακούς οργανισμούς (ΣτΕ, ΕΕ, ΝΑΤΟ) που απευθύνονται μόνο σε ευρωπαϊκά κράτη, η ιδιότητα αυτή δεν αρκεί για την προσχώρηση των υποψηφίων. Σε κάθε περίπτωση, είναι προφανές ότι ο καθορισμός μίας περιοχής δεν είναι πάντα εύκολος ή ακριβής⁵. Για παράδειγμα στον Οργανισμό του Βορειο-ατλαντικού Συμφώνου συμμετείχαν ως ιδρυτικά μεσογειακά κράτη αλλά και μεταγενέστερα χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που δεν βρίσκουν διέξοδο στον ωκεανό⁶.

Από την άλλη, κριτήριο ένταξης σε ορισμένους οργανισμούς είναι η προηγούμενη συμμετοχή σε έναν άλλο συγκεκριμένο οργανισμό. Η προϋπόθεση αυτή εκφράζει την ιδέα ότι δυνάμει συγκεκριμένων δεσμών μεταξύ διάφορων οργανισμών η συμμετοχή σε έναν από αυτούς προσφέρει την δυνατότητα αυτόματης εισδοχής σε έναν άλλο ή αποτελεί κριτήριο ένταξης σε αυτόν⁷. Το σύστημα αυτό ισχύει ιδίως

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 64.

² Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 117.

³ Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Χάρτη της Μπογκοτά του 1948 (άρθρο 4 του σημερινού Χάρτη), «Όλα τα Αμερικανικά κράτη που επικυρώνουν τον παρόντα Χάρτη είναι μέλη του Οργανισμού». Οι τρεις απλές προϋποθέσεις δεν δημιουργούν ιδιαίτερο ερμηνευτικό πρόβλημα. Η διάταξη όπως διατυπώθηκε αποσκοπούσε αφενός να αποφύγει αυστηρές απαιτήσεις, αλλά ταυτόχρονα να μην θεμελιώνεται η αυτοδίκαιη και υποχρεωτική ένταξη. Η προσχώρηση διαμορφώθηκε ως εθελούσια πράξη του εκάστοτε κράτους με την κύρωση του Χάρτη, δια της οποίας το κράτος αποδέχεται εκούσια τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του μέλους. Βλ. Scherman L. R., ό.π., σ. 969.

⁴ Άρθρο XXVIII.

⁵ Schermers H. G., International Organizations, Membership, ό.π., σ. 147. Επίσης το γεωγραφικό κριτήριο εγκαταλείφθηκε πλήρως σε περιπτώσεις όπως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας όταν μετατράπηκε στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Βλ. Dupuy R.-J., ό.π., σ. 65, Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 117.

⁶ Ειδικότερα πρόκειται για την η Ιταλία που υπήρξε ιδρυτικό μέλος του ΝΑΤΟ το 1949 αλλά και το Λουξεμβούργο, ενώ το 1952 προσχώρησαν η Ελλάδα και η Τουρκία. Κατόπιν, το 1999 η Τσεχία και η Ουγγαρία, ενώ από τις χώρες που προσχώρησαν το 2004 η Βουλγαρία, η Ρουμανία, η Σλοβακία και η Σλοβενία.

⁷ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 64.

στην οικογένεια των ΗΕ όπου η ένταξη στις περισσότερες ειδικευμένες οργανώσεις¹ είναι ελεύθερη για τα μέλη του ΟΗΕ. Ομοίως, τα μέλη του Αραβικού Συνδέσμου μπορούν ελεύθερα να γίνουν μέλη της Αραβικής Κοινής Αγοράς². Ωστόσο, οι οργανισμοί αυτοί εφαρμόζουν αυτοτελή διαδικασία έγκρισης όταν αξιολογούν υποψηφιότητες από κράτη μη μέλη του «μητρικού» οργανισμού. Παρόμοιο σύστημα διαδοχικών προσχωρήσεων ισχύει για την ένταξη στην ομάδα Παγκόσμιας Τράπεζας³. Γενικότερα δε, οργανισμοί που αποτελούν τμήμα ενός ευρύτερου συστήματος περιφερειακής ολοκλήρωσης απαιτούν από τα μέλη τους την αποδοχή του εν λόγω συστήματος⁴.

Τέταρτη κατηγορία συνιστούν Ιδρυτικές Συνθήκες που θέτουν «γενικές»⁵ ή «αντικειμενικές»⁶ προϋποθέσεις που ισχύουν για όλα τα υποψήφια νέα μέλη. Πρόκειται για κριτήρια που συνδέονται με τους σκοπούς του διεθνούς οργανισμού⁷ και αναφέρονται συνήθως είτε σε δεσμεύσεις τις οποίες καλείται το υποψήφιο μέλος να αναλάβει είτε σε χαρακτηριστικά που πρέπει να κριθεί ότι διαθέτει. Ο Χάρτης του ΟΗΕ ορίζει ένα συνδυασμό αυτών καθώς ζητά από το υποψήφιο κράτη να είναι ειρηνόφιλα, να αποδέχονται τις υποχρεώσεις που ορίζει ο Χάρτης και να είναι πρόθυμα και ικανά να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις αυτές⁸. Παρομοίως, το ΣτΕ είναι ανοιχτό σε όλα τα ευρωπαϊκά κράτη που είναι ικανά και πρόθυμα αφενός να

¹ Στην ΔΟΕ (άρθρο 1§3 του Καταστατικού), στην UNESCO (άρθρο II), στον ΠΟΥ (άρθρο 4), στην Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση (άρθρο 11§1), στην Διεθνή Ένωση Τηλεπικοινωνιών (ΔΕΤ, άρθρο 2b), στην UNIDO (άρθρο 3), κ.α.

² Άρθρα 17-19 της Συμφωνίας για την Οικονομική Ενότητα μεταξύ των κρατών του Αραβικού Συνδέσμου.

³ Ειδικότερα, μόνο μέλη του ΔΝΤ μπορούν να γίνουν μέλη της Διεθνούς Τράπεζας για την Ανοικοδόμηση και την Ανάπτυξη (IBRD), ενώ η συμμετοχή στην τελευταία είναι προαπαιτούμενο για την ιδιότητα μέλους στην Διεθνή Ένωση για την Ανάπτυξη (International Development Association, IDA), στην International Finance Cooperation (IFC) και στην Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Η IBRD και η IDA ενώ είναι νομικά και οικονομικά διακριτές, σε λειτουργικό επίπεδο αποτελούν μία ενοποιημένη ομάδα, την αποκαλούμενη «Παγκόσμια Τράπεζα». Περαιτέρω, οι δύο αυτοί οργανισμοί μαζί με την IFC, την MIGA και το International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) συναπαρτίζουν την World Bank Group. Βλ. Schiavone G., *International Organizations: A Dictionary*, 5th ed., U.K., Macmillan Reference Ltd, 1999, σ. 145.

⁴ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 117. Έτσι, στο παναμερικανικό σύστημα, η ένταξη στον ΟΑΚ επιτάσσει την προσχώρηση σε ειδικευμένους οργανισμούς του συστήματος. Ομοίως, η ένταξη στο ΣτΕ είναι απαραίτητη για την συμμετοχή στο σύστημα της ΕΣΔΑ. Σε αυτή, ωστόσο, την περίπτωση η Σύμβαση δεν διαθέτει διακριτή προσωπικότητα ως προς το Συμβούλιο αλλά αποτελεί έναν μηχανισμό που απολαύει κάποιας λειτουργικής αυτονομίας ενώ νομικά είναι ενσωματωμένη στον οργανισμό. Έτσι και η ένταξη στον ΟΟΣΑ είναι προαπαιτούμενο για την συμμετοχή στις εργασίες των θυγατρικών του οργανώσεων. Βέβαια και σε αυτό το παράδειγμα η σχέση εξάρτησης των δευτερευουσών οργανώσεων είναι τέτοια, ώστε ακόμη και εάν δεν συμμετέχουν σε αυτές όλα τα μέλη του κύριου οργανισμού, η ένταξη σε αυτόν να θεωρείται απαραίτητη για κάτι τέτοιο. Βλ. Dupuy R.-J., ό.π., σ. 64.

⁵ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 67.

⁶ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 117.

⁷ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 67.

⁸ Άρθρο 4§1.

αποδεχτούν τις αρχές του κράτους δικαίου και της δυνατότητας κάθε προσώπου μέσα στα σύνορά τους να απολαμβάνει τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, αφετέρου να συνεργαστούν ειλικρινά και αποτελεσματικά για την πραγματοποίηση του σκοπού του Συμβουλίου¹. Επίσης στο NATO μπορεί να προσχωρήσει κάθε ευρωπαϊκό κράτος το οποίο είναι σε θέση να προάγει τις αρχές της Ιδρυτικής του Συνθήκης και να συμβάλλει στην ασφάλεια της περιοχής του Βορείου Ατλαντικού².

Ωστόσο, ακόμη και στην ομάδα αυτή, οι ρητές διατάξεις αντανακλούν κατά ατελή τρόπο τα κριτήρια που μπορούν να θεωρηθούν απαραίτητα για την αποτελεσματική λειτουργία ενός οργανισμού. Έτσι, ενώ συχνά ορίζεται ότι οι υποψήφιοι πρέπει να αποδεχτούν τις υποχρεώσεις του μέλους, κάτι που εκφράζει απλά την αρχή *pacta sunt servanda*, πολύ σπανιότερα ανευρίσκεται η ρητή απαίτηση να είναι αυτοί ικανοί να τις εκπληρώσουν³. Ακόμη, κάποιοι οργανισμοί ζητούν ρητά την ανάληψη δέσμευσης υπέρ των σκοπών τους⁴, την οποία άλλοι θεωρούν ότι περιλαμβάνεται στις καταστατικές υποχρεώσεις του μέλους. Άλλωστε, η συμμετοχή και η προώθηση του έργου του οργανισμού σπάνια αναφέρεται ως όρος ένταξης⁵.

Τέλος υπάρχουν διεθνείς οργανισμοί που δεν επιβάλλουν γενικές προϋποθέσεις αλλά προβλέπουν ότι μπορούν να οριστούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις για κάθε συγκεκριμένη υποψηφιότητα. Η ουσία αυτών των όρων σχετίζεται επίσης με τους σκοπούς του οργανισμού, αλλά δεν μπορούν να διατυπωθούν με γενικούς όρους στο Καταστατικό. Έτσι, οι υποψήφιοι υποχρεούνται

¹ Άρθρο 4 σε συνδυασμό με τα άρθρα 3 και 1α του Καταστατικού.

² Άρθρο 10 του Καταστατικού. Άλλοι οργανισμοί προβλέπουν πιο ειδικές προϋποθέσεις όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Μετεωρολογίας (ΠΟΜ) που θέτει την τεχνική προϋπόθεση να διαθέτουν τα υποψήφια κράτη ιδιαίτερη μετεωρολογική υπηρεσία (άρθρο 3).

³ Αυτή η πρακτική ικανότητα απαντάται στις Ιδρυτικές Συνθήκες του ΟΗΕ και του ΣτΕ. Ειδικότερα, το ΣτΕ θέτει την διπλή προϋπόθεση της υπαγωγής σε ένα ιδανικό (δηλαδή κατά το άρθρο 3, τις αρχές του κράτους δικαίου και τις απόλαυσης από κάθε άτομο εντός της δικαιοδοσίας των μελών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών, που δυνάμει του άρθρου 1 αποτελούν κοινή κληρονομιά των μελών) και της ικανότητας υπεράσπισης και πραγματοποίησης αυτού του ιδανικού (μέσω της απαιτούμενης από το άρθρο 3 συνεργασίας για την πραγμάτωση του στόχου του Συμβουλίου που προσδιορίζεται στο άρθρο 1). Η αποδοχή του ιδεώδους του οργανισμού μπορεί να θεωρηθεί ότι καλύπτεται από την υποχρέωση του μέλους να αποδεχτεί την ιδρυτική συνθήκη. Ωστόσο αυτοί οι δύο όροι δεν ταυτίζονται καθώς η υποχρέωση προσχώρησης στην ιδρυτική συνθήκη μπορεί να οδηγήσει και στην υποχρέωση αποδοχής του κεκτημένου του οργανισμού. Από την άλλη πλευρά, η αξιολόγηση του κριτηρίου της ικανότητας θα μπορούσε να φτάσει μέχρι και σε βάθος έρευνα των μέσων και δομών του υποψηφίου. Για παράδειγμα στα ΗΕ ο έλεγχος της ικανότητας εκπλήρωσης των υποχρεώσεων του Χάρτη θα μπορούσε να οδηγήσει σε εξέταση της ικανότητας συμμετοχής του υποψηφίου κράτους σε μέτρα διατήρησης της ειρήνης που θα αποφάσιζε ο οργανισμός. Βλ. Dupuy, Manuel, ό.π., σ. 66.

⁴ Παράδειγμα αποτελούν το ΣτΕ αλλά και το Council of Mutual Economic Assistance.

⁵ Το Καταστατικό του ΣτΕ κάνει λόγο σύμφωνα με τα παραπάνω για «ειλικρινή και αποτελεσματική συνεργασία».

να διεξάγουν πραγματικές διαπραγματεύσεις με τα υφιστάμενα μέλη που οδηγούν σε *ad hoc* αποφάσεις και κριτήρια που μπορεί να διαφοροποιούνται μεταξύ των υποψηφίων¹. Η κατά περίπτωση διαμόρφωση των προϋποθέσεων ένταξης απαντάται σε οργανισμούς προωθημένης συνεργασίας, είτε μεταξύ των κρατών, είτε με τον οργανισμό², οπότε και η ανάμειξη του τελευταίου στις εσωτερικές πολιτικές των μελών του είναι έντονη³. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η ΕΕ⁴, ο ΟΑΚ⁵, το ΔΝΤ⁶, ο ΠΟΕ⁷, η Παγκόσμια Τράπεζα, η ΕΦΤΑ⁸.

β) Κανόνες Διαδικασίας και Αποφάσεις Ένταξης

Είναι γεγονός ότι τα Καταστατικά των οργανισμών παράλληλα με τα κριτήρια επιλογής, καθορίζουν συνήθως και την διαδικασία ένταξης, με κεντρικό ζήτημα εκείνο των αρμοδίων οργάνων και των κανόνων ψηφοφορίας για την λήψη σχετικών αποφάσεων. Ωστόσο, στην πρακτική διεύρυνσής τους περιπλέκονται συχνά ζητήματα διακρατικών σχέσεων, όπως η αναγνώριση των υποψηφίων κρατών ή η κυριαρχική ισότητα, ενώ οι σχετικές αποφάσεις επηρεάζονται έντονα από τα πολιτικά συμφέροντα των υφισταμένων μελών. Τίθεται, λοιπόν, το ερώτημα σε ποιο βαθμό είναι ελεύθερη η ψήφος των κρατών ως μελών του αποφασίζοντος την ένταξη

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 69.

² Dupuy R.-J., ό.π., σ. 66.

³ Εντούτοις, η επιβολή εξατομικευμένων όρων ένταξης προβλέπεται και από οργανισμούς που δεν έχουν την δυνατότητα ιδιαίτερης ανάμειξης σε εσωτερικές υποθέσεις των μελών τους, όπως η ΔΕΕ (άρθρο XI). Αλλά και η κοινωνία των Εθνών επέβαλλε αναλόγως την περίπτωση στα υποψήφια μέλη όρους που δεν προβλέπονταν στο Σύμφωνο. Βλ. Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 118.

⁴ Σύμφωνα με το καταργηθέν άρθρο 237 της ΣΕΚ, αλλά και το άρθρο Ξ της Συνθήκης του Μάαστριχτ όπως τροποποιήθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (πλέον άρθρο 49), προβλέπουν ότι «Οι όροι της προσχωρήσεως και οι λόγω αυτής αναγκαίες προσαρμογές των συνθηκών που θεμελιώνουν την Ένωση, αποτελούν αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και του αιτούντος κράτους».

⁵ Ο ΟΑΚ με απόφαση που έλαβε (στην Punta del Este, τον Ιανουάριο το 1962) χωρίς να υπάρξει σχετική καταστατική ρήτρα, απέκλεισε από μέλη του κράτη που έχουν προσχωρήσει στον μαρξισμό-λενινισμό και ευθυγραμμίζονται με το κομμουνιστικό μπλοκ. Ειδικότερα, ο οργανισμός απέβαλλε την Κούβα διακηρύσσοντας ότι «η παρούσα κυβέρνηση της Κούβας, συνεπεία των επαναλαμβανόμενων πράξεών της, έθεσε εκούσια εαυτόν εκτός του δια-αμερικανικού συστήματος» καθώς «δεν είναι σύμφωνη με τις αρχές και τους σκοπούς του δια-αμερικανικού συστήματος». Εξαιτίας αυτής της ασυμφωνίας η κυβέρνηση της Κούβας αποκλείστηκε από την συμμετοχή της σε αυτό το σύστημα. Τυπικά η απόφαση δεν ορίζει την αποβολή της Κούβας ως μέλος του Οργανισμού, αλλά αποκλείει την συμμετοχή και τη συνεργασία με την υφιστάμενη κυβέρνηση. Εάν η κυβέρνηση άλλαζε πολιτική θα μπορούσε να συνεργαστεί εκ νέου με τον οργανισμό καθώς η Κούβα αναφέρεται ακόμη ως μέλος. Σε πρακτικό επίπεδο το αποτέλεσμα ισοδυναμεί με αποβολή, ενώ πρόκειται για έμμεσο *ad hoc* καθορισμό κριτηρίων της δια-αμερικανικής περιφερειακής συνεργασίας που δεν ορίζονται στον Χάρτη του ΟΑΚ. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 103, Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 118.

⁶ Άρθρο 2, τμήμα 2 του Καταστατικού.

⁷ Άρθρο XII.

⁸ Άρθρο 41.

οργάνου. Δύνανται, δηλαδή, να θεμελιώσουν την στάση τους σε παράγοντες πέραν της ικανοποίησης των ενδεχόμενων καταστατικών προϋποθέσεων;

1. Αρμόδια Όργανα και Κανόνες Ψηφοφορίας

Συνήθως, η επιλογή του οργάνου και της απαιτούμενης πλειοψηφίας συναρτάται με τους ίδιους θεσμικούς κανόνες κάθε οργανισμού¹. Γενικά, η έγκριση της αίτησης ένταξης ή αντίστοιχα η πρόσκληση προσχώρησης ανήκει στην αρμοδιότητα του πλήρους ή κεντρικού οργάνου του εκάστοτε οργανισμού. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις απαιτείται και η σύμφωνη γνώμη ενός άλλου οργάνου². Ειδικότερα στην περίπτωση πλήρους απουσίας καταστατικών διατάξεων σχετικών με την ένταξη νέων μελών, αρμόδιο όργανο και κανόνες ψηφοφορίας προκύπτουν κατ'αντιστοιχία με ό, τι προβλέπεται για την τροποποίηση της Ιδρυτικής Συνθήκης³. Περαιτέρω, το εάν ένα υποψήφιο κράτος ανήκει σε συγκεκριμένη ομάδα, γεωγραφική ή σε κάποιον άλλο οργανισμό, αποτελεί πραγματικό ζήτημα που ελέγχεται από την γραμματεία του οργανισμού που προβλέπει αυτό το κριτήριο. Όταν όμως, κάποιος οργανισμός προβλέπει και πρόσθετες προϋποθέσεις πέραν αυτού, γεννάται το ζήτημα του αρμόδιου προς αξιολόγηση της εκπλήρωσης αυτών οργάνου⁴. Όταν η Ιδρυτική

¹ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 69.

² Για παράδειγμα η σύσταση του Συμβουλίου Ασφαλείας στα ΗΕ, βάσει του άρθρου 4§2 του Χάρτη ή η θετική γνώμη της Επιτροπής και της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης στην ΕΕ και το ΣτΕ αντίστοιχα. Βλ. Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 117.

³ Βλ. παραπάνω σ. 13.

⁴ Ένα σχετικό πρόβλημα προέκυψε στον ΟΑΚ την δεκαετία του '60 όταν η Τζαμάικα και το Τρινιντάντ-Τομπάγκο επιθυμούσαν να ενταχθούν ως μέλη. Ειδικότερα, ο αρχικός Χάρτης της Μπογκοτά του 1948 έθετε σύμφωνα με τα παραπάνω τρεις απλές προϋποθέσεις ένταξης: το υποψήφιο μέλος να είναι κράτος, να είναι αμερικανικό και να επικυρώσει τον Χάρτη. Ωστόσο, πρόβλημα δημιουργούσε η σχέση του Χάρτη με τις δύο άλλες βασικές συνθήκες του δια-αμερικανικού συστήματος, την Συνθήκη Αμοιβαίας Συνδρομής (Συνθήκη του Ρίο) και την Αμερικανική Συνθήκη για την Ειρηνική Επίλυση Διαφορών (Σύμφωνο της Μπογκοτά). Και οι δύο ενσωματώνονται στο Χάρτη με έμμεση αναφορά στα άρθρα 23 και 25 (πλέον άρθρο 28 του σημερινού Χάρτη). Ειδικά το άρθρο 25 ενσωματώνει και παραπέμπει με σχεδόν ταυτόσημη διατύπωση στις διατάξεις συλλογικής ασφάλειας της Συνθήκης του Ρίο (άρθρα 8 έως 20 αυτής) και δεσμεύει τα μέλη του ΟΑΚ στην εφαρμογή μέτρων και διαδικασιών που προβλέπει αυτή. Έτσι, κάθε κράτος που γίνεται μέλος του ΟΑΚ και επικυρώνει τον Χάρτη του υποχρεούται στην εφαρμογή διατάξεων μίας άλλης συνθήκης, η κύρωση της οποίας δεν είναι ρητή υποχρέωση των μελών βάσει του Χάρτη. Φαίνεται λοιπόν, σαν το άρθρο 25 του Χάρτη να θεσπίζει μία έμμεση προϋπόθεση ένταξης και δη την υποχρέωση επικύρωσης των Συνθηκών του οργανισμού, δηλαδή υπαγωγής στο κεκτημένο του. Παράλληλα, καμία διάταξη του Χάρτη δεν όριζε το αρμόδιο όργανο για την εκτίμηση των ρητών προϋποθέσεων και γενικότερα ζητημάτων που αφορούν την ένταξη. Ορθότερη ερμηνευτική επιλογή σε συμφωνία με την αρχική διατύπωση τόσο του Χάρτη όσο και της Συνθήκης του Ρίο, ήταν ότι δυνάμει του άρθρου 25, το κράτος που κυρώνει τον Χάρτη αναλαμβάνει μόνο την υποχρέωση εφαρμογής των μέτρων της Συνθήκης, χωρίς να έχει όμως τη δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τα μέτρα αυτά. Πρόκειται για μία λύση που αναγνωρίζει την επικύρωση της Συνθήκης ως πρακτική αναγκαιότητα αλλά όχι ως καταστατική προϋπόθεση ένταξης στον ΟΑΚ. Ωστόσο, με την τροποποίηση του Χάρτη το 1967

Συνθήκη προβλέπει προϋποθέσεις γενικής φύσης, όπως στην περίπτωση του ΟΗΕ ή του ΣτΕ, η ένταξη διενεργείται με απόφαση του οργανισμού ή των μελών του συνολικά.

Οι απαιτούμενες κάθε φορά πλειοψηφίες για τις αποφάσεις ένταξης διαφέρουν. Σε σπάνιες περιπτώσεις, όπου υπάρχει πρόθεση χορήγησης της ιδιότητας μέλους εύκολα, η απόφαση λαμβάνεται με απλή πλειοψηφία¹. Συνηθέστερος κανόνας είναι η ενισχυμένη πλειοψηφία 2/3 είτε των υφισταμένων μελών είτε των ψήφων στο πλήρες όργανο². Ωστόσο, η απαιτούμενη πλειοψηφία μπορεί να είναι περισσότερο ενισχυμένη³ ή και να χρειάζεται ομοφωνία. Το τελευταίο συμβαίνει σε πολιτικούς οργανισμούς, ιδίως προωθημένης συνεργασίας όπου τα μέλη αναπτύσσουν ισχυρούς δεσμούς (ΕΕ, ΝΑΤΟ, ΟΟΣΑ)⁴.

Τα διαδικαστικά ζητήματα ένταξης στον ΟΗΕ αποτέλεσαν αντικείμενο γνωμοδότησης από το Διεθνές Δικαστήριο το 1950⁵. Το δικαστήριο κλήθηκε να γνωμοδοτήσει για το εάν η Γενική Συνέλευση δύναται να δεχτεί ένα κράτος ως μέλος των ΗΕ παρά την έλλειψη σχετικής σύστασης του Συμβουλίου Ασφαλείας, κατά πως επιτάσσει το άρθρο 4§2 του Χάρτη⁶. Το ερώτημα, λοιπόν, αφορούσε τον χαρακτήρα της σύστασης του ανωτέρω οργάνου, καθώς και την σχέση της με την απόφαση της ΓΣ, επρόκειτο δηλαδή για ένα ζήτημα κατανομής αρμοδιοτήτων⁷. Το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, σύμφωνα με την «φυσική και συνήθη» έννοια του άρθρου 4, «η σύσταση του ΣΑ είναι η προϋπόθεση που προηγείται της απόφασης της Συνέλευσης δια της οποίας πραγματοποιείται η ένταξη». Επιπρόσθετα, θεώρησε ότι η

προστέθηκε το άρθρο 7 που αναθέτει στην Γενική Συνέλευση, κατόπιν σύστασης του Μονίμου Συμβουλίου να αποφασίζει με πλειοψηφία 2/3 «εάν είναι κατάλληλο να εξουσιοδοτηθεί ο Γενικός Γραμματέας να επιτρέπει στο υποψήφιο κράτος να υπογράψει τον Χάρτη». Έτσι, εισήχθη η διαδικασία ένταξης βάσει της οποίας ρυθμίζεται το ζήτημα εκπλήρωσης όλων των προϋποθέσεων. Βλ. Scherman L. R., ό.π., 970 επ., Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 66.

¹ Για παράδειγμα στον ΠΟΥ (άρθρο 6) απαιτείται πλειοψηφία στο Γενικό Συνέδριο ενώ στον ΟΑΕ (άρθρο 28) πλειοψηφική απόφαση των μελών.

² Έτσι αποφασίζει η ΓΣ στον ΟΗΕ, αλλά και στο ΣτΕ και στον ΟΑΚ.

³ Για παράδειγμα ο ΙΚΑΟ ορίζει πλειοψηφία 4/5 για την ένταξη κρατών μη μελών των ΗΕ.

⁴ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 117, Dupuy R.-J., ό.π., σ. 67, 69.

⁵ *Αρμοδιότητα της Γενικής Συνέλευσης για Εισδοχή νέων Μελών στον ΟΗΕ*, 3 Μαρτίου 1950.

⁶ Το άρθρο 4§2 του Χάρτη των ΗΕ ορίζει ότι «Η αποδοχή ως μέλους οιοδήποτε κράτους εις τα Ηνωμένα Έθνη θα γίνεται δι' αποφάσεως της Γενικής Συνελεύσεως τη προτάσει του Συμβουλίου Ασφαλείας». Το Συμβούλιο αποφασίζει με πλειοψηφία που πρέπει να περιλαμβάνει την θετική ψήφο ή την αποχή των πέντε μονίμων μελών του, σύμφωνα με το άρθρο 27§3 του Χάρτη. Βλ. Κωνσταντόπουλου Δ.Σ., *Διεθνές Δημόσιον Δίκαιον*, τ. ΙΙΙ, Εφαρμογή Γενικού και Ειδικού Διεθνούς Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1986, σ. 42.

⁷ Με άλλα λόγια το δικαστήριο έπρεπε να κρίνει ποιο από τα δύο όργανα έχει τον κύριο ρόλο στην διαδικασία ένταξης: Η απόφαση της Γενικής Συνέλευσης εξαρτάται από την σύσταση του Συμβουλίου ή μπορεί να αποφασίζει διαφορετικά από αυτήν; Με την αρνητική απάντηση του ως προς την δυνατότητα ένταξης χωρίς σύσταση του Συμβουλίου, το ΔΔ αναγνώρισε ότι ο κύριος ρόλος εναπόκειται στο Συμβούλιο. Βλ. Cot J. & P., Pellet A., ό.π., σ. 173.

παράγραφος 2 του άρθρου 4 απαιτεί αποκλειστικά και μόνο «μία θετική σύσταση του Συμβουλίου Ασφαλείας»¹. Συνεπώς, δεν επιτρέπεται στην ΓΣ να ανατρέψει το βέτο² ή την έννοια μίας ψηφοφορίας στο ΣΑ, παρακάμπτοντας την προβλεπόμενη από το άρθρο 4§2 διαδικασία ένταξης. Έτσι, σύμφωνα με την κρίση του δικαστηρίου, οι διαδικαστικές προβλέψεις της Ιδρυτικής Συνθήκης σχετικά με την ένταξη δεν μπορούν να υποκατασταθούν από εναλλακτικές διαδικασίες.

2. Αντικειμενική ή Πολιτική Απόφαση Ένταξης;

Κεντρικό σημείο προβληματισμού αποτελεί το εάν «ο διεθνής οργανισμός μπορεί να θέτει νέες προϋποθέσεις, αν δηλαδή αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη η δυνατότητα άσκησης κάποιας διακριτικής ευχέρειας»³. Με άλλα λόγια, η απόφαση ένταξης σε έναν οργανισμό είναι αντικειμενική ή πολιτική; Η απάντηση διαφοροποιείται αναλόγως της κατηγορίας στην οποία εντάσσεται ο εκάστοτε οργανισμός, σύμφωνα με τις παραπάνω διακρίσεις.

Ειδικότερα, σε οργανισμούς που δεν διαθέτουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις αλλά εξαρτούν την αποδοχή νέων μελών από απόφαση του αρμοδίου οργάνου, η τελευταία είναι υποκειμενική⁴. Φαίνεται δηλαδή τα υφιστάμενα κράτη μέλη να διαθέτουν απόλυτη διακριτική ευχέρεια⁵. Ωστόσο, η εν λόγω ελευθερία ψήφου θεωρείται από ορισμένους σχολιαστές ότι αφορά τα κράτη ως μέλη του αποφασίζοντος οργάνου και όχι ως κυρίαρχα κράτη⁶. Ειδικότερα, η ψήφος τους πρέπει να σταθμίζεται με τον «κανόνα της αναγκαιότητας ή της λειτουργικότητας» και να αξιολογείται κατά πόσο η συμμετοχή νέων μελών είναι αναγκαία ή ασύμβατη με την πραγμάτωση των στόχων του οργανισμού. Συνεπώς, ένας οργανισμός πρέπει να δέχεται στους κόλπους του όλα τα κράτη που θα συμβάλλουν στην καλή του λειτουργία⁷. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και οι θιασώτες της λειτουργικής αντίληψης

¹ Βλ. Gross L., *Progress Towards Universality of Membership in the United Nations*, AJIL, vol. 50, no. 4, 1956, σ. 793.

² Παράνομο κατά μία άποψη, βλ. Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 119.

³ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 118.

⁴ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 67.

⁵ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 119.

⁶ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 64.

⁷ Έτσι, προκύπτει ότι οι τεχνοκρατικοί οργανισμοί, σε αντίθεση με τους πολιτικούς, δεν πρέπει να συνεκτιμούν πολιτικούς παράγοντες, όπως το σύστημα διακυβέρνησης του υποψήφιου νέου μέλους. Βέβαια, αυτό γίνεται τρόπον τινά δεκτό και από σχολιαστές που δεν υιοθετούν την λειτουργική αντίληψη αλλά υποστηρίζουν την πλήρη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Έτσι, παρατηρείται ότι στις ειδικευμένες οργανώσεις, όπως στον ΔΟΕ, ενώ δεν αποφεύγεται πλήρως η πολιτικοποίηση

αναγνωρίζουν ότι πρόκειται για μία θεωρητική σύλληψη που δεν εφαρμόζεται συχνά από τα κράτη¹.

Παράλληλα, τα μίνιμουμ κριτήρια ένταξης, εν απουσία ή πέρα από συγκεκριμένες καταστατικές διατάξεις, προκύπτουν ως μία επιπλέον διάσταση του προβλήματος στην εξεταζόμενη κατηγορία οργανισμών. Με το ερώτημα αυτό ασχολήθηκε το ΔΔΔΔ στην γνωμοδότησή του για το εάν η ελεύθερη πόλη του Danzig μπορούσε να γίνει μέλος της ΔΟΕ². Το τότε ισχύον Καταστατικό του οργανισμού δεν όριζε εάν μη μέλη της Κοινωνίας των Εθνών μπορούσαν να γίνουν μέλη της ΔΟΕ. Η συγκεκριμένη υποψηφιότητα ήταν περαιτέρω προβληματική καθώς η διαχείριση των διεθνών σχέσεων της πόλης του Danzig είχε ανατεθεί από την Συνθήκη των Βερσαλλιών στην Πολωνία³. Το Δικαστήριο κατέληξε ότι η πόλη δεν μπορεί να γίνει μέλος της ΔΟΕ καθώς δεν υπήρχε καταστατική διάταξη που να εξαρτά την συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις του μέλους ή την συμμετοχή στην συνήθη δραστηριότητα του οργανισμού από την προηγούμενη συναίνεση κάποιου άλλου μέλους. Ωστόσο, στην χωριστή του άποψη, ο πρόεδρος Anzilotti έκρινε ότι το δικαστήριο έθεσε ψηλά τον πήχη ως προς τις προϋποθέσεις ένταξης: ένας υποψήφιος οφείλει να είναι ικανός να συμμορφώνεται με τις υποχρεώσεις τους μέλους και τίποτα παραπάνω. Ζητήματα, όμως, όπως η κύρωση συνθηκών και η υποβολή προσφυγών δεν αποτελούν καταστατικές υποχρεώσεις, σε αντίθεση με ό, τι έκρινε το δικαστήριο.

Στις περιπτώσεις που προβλέπονται γενικές καταστατικές προϋποθέσεις, θα έχαναν αυτές τη σημασία τους, εάν τα κράτη μέλη διέθεταν πλήρη ελευθερία ψήφου υπέρ ή κατά μίας προσχώρησης. Έτσι, πιο αρμόζον είναι να διαθέτουν τα κράτη περιθώριο εκτίμησης μόνο αναφορικά με την ικανοποίηση των κριτηρίων από μία υποψηφιότητα. Σε περίπτωση θετικής απάντησης, οφείλουν να συναινέσουν στην ένταξη, ακόμη και αν για άλλους λόγους θα προτιμούσαν να απορριφθεί⁴.

των αποφάσεων ένταξης, προηγείται εντούτοις, μία αντικειμενική εξέταση της συμφωνίας των θεσμών και της νομοθεσίας του υποψηφίου με τις αρχές και το έργο του οργανισμού. Τούτο δε κατ'ελάχιστο για υποψήφια κράτη που δεν είναι μέλη των ΗΕ. Βλ. Dupuy R.-J., ό.π., σ. 67.

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 65, Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 119.

² Free City of Danzig and International Labour Organization, PCIJ. Ser. B, no. 18 (1930).

³ Στο άρθρο 104. Πρακτική συνέπεια αυτής της πρόβλεψης, σύμφωνα με το ΔΔΔΔ, ήταν ότι η μεν Πολωνία δεν μπορούσε να επιβάλλει την πολιτική της στην πόλη του Danzig παρά τη βούληση της, η δε τελευταία δεν είχε τη δυνατότητα να ζητήσει από την Πολωνία να προβεί σε ενέργειες ως προς την εξωτερική της πολιτική που να αντιτίθενται στην πολωνική πολιτική. Εξ' αυτού, το Δικαστήριο συμπέρανε ότι η εν λόγω ιδιάζουσα οντότητα δεν θα ήταν σε θέση να διενεργεί πράξεις όπως η κύρωση διεθνών συμβάσεων εργασίας ή η υποβολή προσφυγών κατά άλλων μελών του οργανισμού, παρά μόνο κατόπιν συμφωνίας με την Πολωνία ότι δεν θα αντιταχθεί σε καμία ενέργειά της ως μέλος της ΔΟΕ.

⁴ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 68.

Αυτή ήταν η απάντηση του ΔΔ¹ σε αίτημα γνωμοδότησης που υπέβαλλε η ΓΣ² σχετικά με το εάν ένα κράτος μέλος των ΗΕ δικαιούται νομικά να εξαρτήσει την συναίνεσή του σε μία απόφαση ένταξης από προϋποθέσεις που δεν αναφέρονται ρητά στο άρθρο 4§1 του Χάρτη. Ειδικότερα, η πλειοψηφία τάχθηκε υπέρ μίας γραμματικής ερμηνείας³ και θεώρησε τις καταστατικές προϋποθέσεις ένταξης «όχι απλώς απαραίτητες, αλλά και ως τις προϋποθέσεις που επαρκούν». Τυχόν περαιτέρω πολιτικές παράμετροι θα μπορούσαν, σύμφωνα με το Δικαστήριο, να ληφθούν υπόψη εφόσον, όμως, συνδέονται με τα καταστατικά κριτήρια. Διαφορετικά, τα κράτη μέλη θα διέθεταν «πρακτικά απεριόριστη διακριτική ευχέρεια επιβολής νέων προϋποθέσεων»⁴. Συνεπώς, η απαρίθμηση των καταστατικών προϋποθέσεων κρίθηκε εξαντλητική και τα κράτη μέλη δεν είναι νομικώς εξουσιοδοτημένα να εξαρτούν την απόφασή τους από προϋποθέσεις που δεν προβλέπει ο Χάρτης⁵.

Ενδιαφέρον, μάλιστα, παρουσιάζει η χωριστή άποψη του δικαστή Alvarez, ο οποίος, υιοθετώντας μία περισσότερο νομική προσέγγιση, θεμελίωσε την ως άνω άποψη στην διεθνή αποστολή των ΗΕ και στο δικαίωμα ένταξης ενός κράτους,

¹ *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations* [1948], ICJ (first Admission Case).

² Όπως αναφέρθηκε παραπάνω (σ. 12, υποσ. 3), η συχνή χρήση του βέτο στο ΣΑ από τις μεγάλες δυνάμεις και η εξάρτηση της συναίνεσής του στην ένταξη κρατών του άλλου στρατοπέδου (φιλοδυτικών και φιλο-ρωσικών αντίστοιχα) από την ταυτόχρονη ένταξη κρατών προσκειμένων σε αυτές, οδήγησε το σύστημα ένταξης στα ΗΕ σε κρίση. Η ΓΣ καταδίκασε την χρήση του βέτο, απέρριπτε την ομαδική ένταξη κρατών [αποφάσεις 197/A(III), 8/12/1948, 296(IV), 22/11/1949] και ζήτησε την γνώμη του Διεθνούς Δικαστηρίου.

³ Το δικαστήριο βασίστηκε στην διατύπωση του άρθρου 4 του Χάρτη, το οποίο στην §1 αναφέρει ότι «η ένταξη στα ΗΕ είναι ανοιχτή σε όλα τα ειρηνόφιλα κράτη...», ενώ η παράγραφος 2 ορίζει ότι «η αποδοχή κάθε τέτοιου κράτους...θα πραγματοποιείται...». Τα παραπάνω αποκλείουν, σύμφωνα με το δικαστήριο, την πιθανότητα να είναι η ΓΣ, το ΣΑ και άρα τα κράτη μέλη νομικώς εξουσιοδοτημένα να αρνούνται την ένταξη σε χώρες για τις οποίες εκτιμούν ότι ικανοποιούν τις απαιτήσεις της §1. Παράλληλα, η γνωμοδότηση έκανε μνεία και στο πνεύμα του άρθρου 4, αλλά με ασαφή τρόπο. Ενδεχομένως το δικαστήριο επεδίωκε να αναδείξει την «νομική» ρύθμιση της ένταξης που περιέχει το ίδιο το άρθρο 4§1, καθώς συνδέει την απόκτηση του καθεστώτος του μέλους με την ικανότητα τήρησης των αρχών και υποχρεώσεων του Χάρτη. Μία ρύθμιση δηλαδή ασύμβατη με μία απεριόριστη διακριτική εξουσία των οργάνων να κάνουν δεκτή ή όχι την ένταξη. Βλ. Conforti B., *The Law and Practice of the United Nations*, Hague, Kluwer Law International, 1996, σ. 34.

⁴ Σύμφωνα με τον συλλογισμό του Δικαστηρίου «ένα μέλος των Ηνωμένων Εθνών που καλείται, δυνάμει του άρθρου 4 του Χάρτη, να αποφανθεί με την ψήφο του, είτε στο Συμβούλιο Ασφαλείας είτε στην Γενική Συνέλευση, για την ένταξη ενός κράτους στα Ηνωμένα Έθνη, δεν είναι νομικώς εξουσιοδοτημένο να εξαρτά την συναίνεσή του στην ένταξη από προϋποθέσεις που δεν προβλέπονται ρητά στην παράγραφο 1 του ως άνω άρθρου...Συγκεκριμένα, ένα μέλος του οργανισμού δεν μπορεί, ενώ αναγνωρίζει ότι εκπληρώνονται οι προϋποθέσεις που ορίζει αυτή η διάταξη από το ενδιαφερόμενο κράτος, να υπαγάγει την θετική του ψήφο στην πρόσθετη προϋπόθεση της ταυτόχρονης με το κράτος αυτό ένταξης και άλλων κρατών στα ΗΕ». Βλ. *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations* [1948], ICJ, §65.

⁵ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 118.

εφόσον πληρούνται οι καταστατικές προϋποθέσεις¹. Ωστόσο, τέτοιο δικαίωμα δεν προκύπτει από την διατύπωση του άρθρου 4§2, γιατί σε κάθε περίπτωση η ένταξη εξαρτάται από την σύσταση του ΣΑ και την απόφαση της ΓΣ. Έτσι, ένα κράτος που πληροί τις προϋποθέσεις αλλά δεν γίνει δεκτό, δεν έχει την δυνατότητα προσφυγής σε δικαιοδοτικό όργανο για επανόρθωση και εξαναγκασμό της εισόδου του στον οργανισμό².

Σε αντίθεση με την πλειοψηφία του ΔΔ που υποστήριξε ότι οι ουσιαστικές προϋποθέσεις των καταστατικών κειμένων αποτελούν νομικές διατάξεις³, η μειοψηφούσα άποψη υπογράμμισε την πολιτική φύση των αποφάσεων ένταξης, καθώς προέρχονται από πολιτικά όργανα. Έτσι, κατέληξε ότι το ΣΑ και η ΓΣ έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια στην θεμελίωση των αποφάσεών τους και δύνανται νομίμως να συνεκτιμούν πολιτικούς παράγοντες⁴, όπως και τα κράτη μέλη αρκεί να ενεργούν καλή τη πίστη, καθοδηγούμενα από τια αρχές και τους σκοπούς του οργανισμού⁵.

Τόσο οι σχολιαστές που συντάσσονται με την πλειοψηφούσα άποψη⁶, όσο και άλλοι που υιοθετούν ερμηνείες πλησιέστερα στην μειοψηφία⁷, δέχονται ότι η απάντηση του Δικαστηρίου υστερεί σε πρακτικό επίπεδο. Τούτο αποδείχθηκε και στην πράξη: τα μόνιμα μέλη του ΣΑ δεν ακολούθησαν την γνωμοδότηση⁸ και η εξέταση των κριτηρίων στη συνέχεια δεν υπήρξε αυστηρά αντικειμενική⁹. Άλλωστε, το ίδιο το ΔΔ σε μία δεύτερη γνωμοδότηση¹⁰ έθεσε νομικά όρια στις απόπειρες να παρακαμφθεί η διαδικασία ένταξης του 4§2 ως επίλυση του αδιεξόδου στην ένταξη κρατών¹¹. Ταυτόχρονα, αναγνώρισε ουσιαστικά την ανυπαρξία μέσων θεραπείας

¹ Βέβαια, ο ίδιος αναγνώρισε ότι σε εξαιρετικές περιπτώσεις που «η ένταξη ενός κράτους τείνει να διαταράξει την διεθνή κατάσταση» το ερώτημα καθίσταται πλέον πολιτικό και όχι νομικό. Βλ. *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations* [1948], ICJ, §71.

² Βλ. Gross L., ό.π., σ. 825.

³ Duxbury A., ό.π., σ. 428.

⁴ Ειδικά δε η διακριτική ευχέρεια του ΣΑ θεμελιώθηκε και στο άρθρο 24 του Χάρτη. Αντίθετα, σύμφωνα με την πλειοψηφούσα άποψη, η διακριτική ευχέρεια, δυνάμει του άρθρου 4, είναι ευρύτατη ως προς την κατάφαση των προϋποθέσεων που ορίζει η §1 αυτού. Παύει όμως, αφής στιγμής το αποφασίζουν όργανο και τα κράτη που το απαρτίζουν συμπεράνουν ότι ένας υποψήφιος τις πληροί. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 35.

⁵ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 67.

⁶ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 69, Duxbury A., ό.π., σ. 429.

⁷ Conforti B., ό.π., σ. 35, Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 118, Dupuy R.-J., ό.π., σ. 67, Cot J. & P., Pellet A., ό.π., σ. 172.

⁸ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 69.

⁹ Dupuy R.-J., ό.π., σ. 67.

¹⁰ *Αρμοδιότητα της Γενικής Συνέλευσης για Εισδοχή νέων Μελών στον ΟΗΕ, 3 Μαρτίου 1950.*

¹¹ Βλ. Gross L., ό.π., σ. 793.

κατά της αδράνειας των οργάνων¹ και κατά αποφάσεων ένταξης που δεν έχουν ληφθεί σύμφωνα με την ερμηνεία της 1^{ης} γνωμοδότησης². Έτσι, η λύση επήλθε σε πολιτικό επίπεδο³ με το γνωστό “package deal”⁴ για ομαδική ένταξη 16 κρατών το 1955. Είναι προφανές ότι η επιλογή αυτή έρχεται σε αντίθεση με το γράμμα του Χάρτη και την ερμηνεία του από το Διεθνές Δικαστήριο⁵ αλλά αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα για την πραγμάτωση της οικουμενικότητας των ΗΕ¹.

¹ Conforti B., ό.π., σ. 37.

² Έτσι, ο νομικός κανόνας της 1^{ης} γνωμοδότησης, περί εξαντλητικής απαρίθμησης των κριτηρίων ένταξης και περιορισμού της κρίσης των κρατών ως προς αυτά, δεν μπορεί να επιβληθεί στην ΓΣ, ούτε να ανατρέπει μία απόφαση πλειοψηφίας σε αυτήν, η οποία θα ήταν αντίθετη. Ομοίως, ούτε η ΓΣ μπορεί να ανατρέπει ή να παρακάμψει τελείως, σύμφωνα με το δικαστήριο, το βέτο και συνεπώς την ανυπαρξία θετικής σύστασης από το ΣΑ. Βλ. Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 119.

³ Πολλά κράτη μέλη των ΗΕ είχαν από το 1946 να υποστηρίζουν την πολιτική φύση του προβλήματος που απαιτούσε μία πολιτική λύση. Ωστόσο, ακόμη και το ΔΔ στην πλειοψηφία του είχε αναγνωρίσει στην γνωμοδότησή του την πολιτική φύση των οργάνων του ΟΗΕ, θέτοντας όμως περιορισμούς στην αρμοδιότητα τους με βάση την εξής σκέψη: «ο πολιτικός χαρακτήρας ενός οργάνου δεν το απαλλάσσει από την τήρηση των συμβατικών διατάξεων που θεσπίζει ο Χάρτης, στις περιπτώσεις που θέτουν όρια στις εξουσίες του ή κριτήρια για τις αποφάσεις του. Για να εξακριβωθεί εάν ένα όργανο έχει ελευθερία επιλογών στις αποφάσεις του, πρέπει να γίνει αναφορά στους όρους της Ιδρυτικής του Συνθήκης. Στην εξεταζόμενη περίπτωση, τα όρια αυτής της ελευθερίας καθορίζονται από το άρθρο 4 και παρέχουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης. Συνεπώς, δεν υφίσταται σύγκρουση ανάμεσα στις λειτουργίες των πολιτικών οργάνων, από την μία πλευρά, και τον εξαντλητικό χαρακτήρα των προβλεπόμενων (στο άρθρο 4) προϋποθέσεων, από την άλλη». Η άποψη αυτή δικαιολογεί και την τοποθέτηση ότι η πολιτική λύση «δεν ήταν παρά μία απόπειρα να δικαιολογηθεί η μη εφαρμογή του ισχύοντος δικαίου», η εφαρμογή του οποίου φαινόταν σε σύγκρουση με το κυρίαρχο συμφέρον για προώθηση της οικουμενικότητας των μελών με κάποιο τίμημα. Βλ. Kelsen H., στο Gross L., ό.π., σ. 803.

⁴ Το αρχικό σχέδιο σύστασης στο ΣΑ δεν ανέφερε ονομαστικά τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες, κάτι που βέβαια δεν απέτρεψε την συζήτηση και την ψηφοφορία ανά υποψηφιότητα. Άλλωστε, η τελική σύσταση της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1955, κατονόμαζε τις χώρες. Ωστόσο, η αρχική παράλειψη προκάλεσε την κριτική περί του “package deal” ή, κάτι που για πολλά κράτη ήταν το ίδιο, την ταυτόχρονη ένταξη μίας ομάδας υποψηφίων κρατών, χωρίς εξατομικευμένη εξέταση της εκλεξιμότητας εκάστου αυτών. Ωστόσο, αυτά τα δύο αντικείμενα κριτικής δεν συνδέονται απαραίτητα, καθώς μπορεί να υπάρξει συμφωνία συνολικά διαπραγματεύσιμη που να συνοδεύεται από εξατομικευμένη εξέταση καθώς και σύγχρονη ένταξη μίας ομάδας κρατών χωρίς να αποτελεί συνολική διαπραγμάτευση. Το αποφασιστικό στοιχείο μίας συνολικής διαπραγμάτευσης, αν και όχι απαραίτητα μίας εκ των προτέρων συμφωνίας, ήταν εν προκειμένω, η ψηφοφορία που διεξήχθη στο ΣΑ συνολικά επί της σύστασης, η οποία ακολούθησε τις ψηφοφορίες ατομικά για κάθε υποψηφιότητα. Η συνολική ψηφοφορία αλλά και η συζήτηση για την διατύπωση της σύστασης αποδεικνύει ότι η ένταξη των υποψηφίων κρατών ήταν αλληλεξαρτώμενη. Η ένταξη των 16 κρατών το 1955 ήταν αναμφισβήτητα μία συνολική διαπραγμάτευση, ακόμη και αν δεν ήταν μία «συμφωνία», υπό την έννοια του προσχεδιασμένου διακανονισμού. Βλ. Gross L., ό.π., σ. 803, 822.

⁵ Σε ό, τι αφορά την ερμηνεία του άρθρου 4, τηρήθηκε στην πράξη το 1955 η άποψη του ΔΔ σχετικά με το ότι κάθε υποψηφιότητα πρέπει να εξετάζεται και να υποβάλλεται σε χωριστή ψηφοφορία ώστε να καθορίζεται εάν ένα υποψήφιο κράτος πληροί τις αναγκαίες προϋποθέσεις. Τόσο το ΣΑ όσο και η ΓΣ ψήφισαν χωριστά για την ικανότητα προς ένταξη κάθε υποψηφίου. Ως προς τις αποφάσεις ένταξης, το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η εξάρτηση της θετικής ψήφου από τον όρο της ταυτόχρονης ένταξης άλλων κρατών, παρεμποδίζει τα κράτη μέλη να κρίνουν την κάθε περίπτωση με πλήρη ελευθερία, εντός του πεδίου των προβλεπόμενων κριτηρίων. Συνεπώς ένας τέτοιος όρος δεν συμβαδίζει με το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 4 του Χάρτη και ένα κράτος δεν δύναται, σύμφωνα με το δικαστήριο, να το κάνει, ενώ κρίνει ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 4§1. Αναμφισβήτητα, ωστόσο, τα μέλη του ΣΑ έκαναν αυτό ακριβώς, υπήγαγαν δηλαδή την ένταξη καθενός από τα 16 κράτη, για τα οποία έκριναν ότι πληρούν τις προϋποθέσεις, στην περαιτέρω αίρεση της ομαδικής ένταξης. Ομοίως, η ίδια λογική του όλα ή τίποτα προκύπτει ότι ήταν αποδεκτή από πολλά κράτη μέλη στη ΓΣ. Μόνο μία ερμηνεία του άρθρου 4 του Χάρτη διαφορετική από του Διεθνούς Δικαστηρίου

Από τον συνδυασμό, λοιπόν, των δύο γνωμοδοτήσεων διαφαίνεται η θέση του Διεθνούς Δικαστηρίου ότι οι καταστατικές προβλέψεις των Διεθνών Οργανισμών περί κριτηρίων και διαδικασιών ένταξης πρέπει να ερμηνεύονται ως συνήθεις νομικές διατάξεις διεθνών συνθηκών, η όποια δε παρέκκλιση πρέπει να ερμηνεύεται στενά². Η αδυναμία, όμως, εφαρμογής του νομικού κανόνα που προέκρινε το ΔΔ οφείλεται στην έλλειψη θετικών υποχρεώσεων και την αδυναμία εξαναγκασμού σε ενέργεια των οργάνων των ΗΕ³.

Σε κάθε περίπτωση, η αναλογική ισχύς της γνωμοδότησης του ΔΔ για τα κριτήρια των ΗΕ σε άλλους διεθνείς οργανισμούς εξαρτάται, από την διατύπωση των σχετικών τους καταστατικών διατάξεων. Έτσι, σε έναν οργανισμό, του οποίου το Καταστατικό προβλέπει ότι η ένταξη είναι «ανοιχτή» σε όλους τους υποψήφιους που πληρούν τα κριτήρια που προσδιορίζει ή ακόμα ότι αυτοί οι υποψήφιοι «δικαιούνται» την ιδιότητα μέλους⁴, τα όργανά του δεν δύνανται να προσθέτουν νέες προϋποθέσεις, αν και διατηρούν κάποιο περιθώριο ερμηνείας των καταστατικών κριτηρίων. Οργανισμοί, όμως, που διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια βάσει των όρων της Ιδρυτικής Συνθήκης, δεν είναι τόσο περιορισμένοι. Πρόκειται για την περίπτωση, όπου η Ιδρυτική Συνθήκη αναφέρεται στην δυνατότητα επιβολής συγκεκριμένων

μπορεί να νομιμοποιήσει την διαδικασία που ακολουθήθηκε για την ένταξη των 16 το 1955 και να άρει την σύγκρουσή της με το άρθρο αυτό. Ειδικότερα, προτείνεται ότι το άρθρο 4 περιλαμβάνει αφενός μία χωριστή ψηφοφορία για την εκλεξιμότητα των υποψηφίων προς ένταξη βάσει των κριτηρίων της §1 αφετέρου, τις αποφάσεις βάσει των οποίων ολοκληρώνεται η ένταξη, για τις οποίες η §2 δεν καθορίζει κριτήρια. Έτσι, προκύπτει το αντίθετο από την γνωμοδότηση συμπέρασμα ότι μπορεί ένα κράτος να κριθεί ικανό προς ένταξη, και εντούτοις αυτή να μην πραγματοποιηθεί, ελλείψει των σχετικών αποφάσεων. Η άποψη αυτή δεν βασίζεται στον πολιτικό χαρακτήρα των αποφάσεων ένταξης που υποστηρίχθηκε από την μειοψηφία του δικαστηρίου. Αναγνωρίζει, αντίθετα, ενδεχόμενους περιορισμούς στην αρμοδιότητα των οργάνων που απορρέουν από τον Χάρτη, αλλά υποστηρίζει ότι το άρθρο 4§2, σε αντίθεση με την §1, δεν θέτει περιορισμούς ή κριτήρια στα όργανα των ΗΕ για τις αποφάσεις ένταξης. Βέβαια, το ίδιο το ΔΔ απέρριψε μία τέτοια ερμηνεία καθώς έκρινε ότι η §2 αφορά αποκλειστικά την διαδικασία ένταξης, ενώ η §1 θέτει το ουσιαστικό δίκαιο, τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που διέπουν τόσο την ικανότητα ένταξης όσο και την σχετική απόφαση. Η ως άνω άποψη, όμως θεωρεί την γνωμοδότηση του δικαστηρίου αξιόπιστη για την ερμηνεία μόνο της §1, όχι και της παραγράφου 2 του άρθρου 4 του Χάρτη. Βλ. Gross L., ό.π., σ. 824-826.

¹ Simma B., ό.π., σ. 161, Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 67, Gross L., ό.π., σ. 791.

² Duxbury A., ό.π., σ. 429.

³ Συγκεκριμένα, η Γενική Συνέλευση και το Συμβούλιο Ασφαλείας υπόκεινται βέβαια στις διατάξεις του Χάρτη, αλλά μόνο υπό την έννοια των ορίων νομιμότητας που θέτει αυτός στις ενέργειές τους και όχι σε ενδεχόμενες παραλείψεις ενεργειών. Πρόκειται για μία άποψη που διαχωρίζει την θέση των αρμοδίων οργάνων και τη θέση των μεμονωμένων κρατών μελών που τα συγκροτούν. Τα αποφασίζοντα όργανα χαίρουν ευρείας διακριτικής ευχέρειας ώστε να αποκλείουν την ένταξη ακόμη και κρατών που πληρούν τις καταστατικές προϋποθέσεις του άρθρου 4 του Χάρτη. Αντίθετα, ενδεχόμενοι περιορισμοί στον τρόπο ψηφοφορίας των επιμέρους κρατών μελών απορρέουν όχι από το άρθρο 4 αλλά από τα άρθρα 18 και 27 του Χάρτη σχετικά με τις διαδικασίες ψηφοφορίας στην Γενική Συνέλευση και το Συμβούλιο Ασφαλείας αντίστοιχα. Σε κάθε δε περίπτωση, η καλή πίστη στο άρθρο 2§2 θέτει τα άκρα όρια στην σχετική συμπεριφορά των κρατών. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 35 επ.

⁴ Όπως στον ΟΑΕ.

κάθε φορά προϋποθέσεων, χωρίς να τις προσδιορίζει. Στην κατηγορία αυτή, όπως προαναφέρθηκε εντάσσονται οργανισμοί προωθημένης συνεργασίας, είτε περιφερειακοί όπως η ΕΕ, είτε παγκόσμιοι που λειτουργούν με βάση ορισμένες αρχές οικονομικής πολιτικής. Με το σύστημα αυτό, η διακριτική ευχέρεια μοιάζει να είναι απόλυτη, οι προϋποθέσεις μπορεί να διαφοροποιούνται απεριόριστα ανάλογα με τις ιδιομορφίες του οργανισμού και του εκάστοτε υποψηφίου¹ και η απόφαση ένταξης είναι πραγματικά υποκειμενική εκ μέρους των υφισταμένων μελών².

Β) Σχηματισμός νέων Κρατών και ζητήματα ένταξης

Ο σχηματισμός νέων κρατών και η διαδοχή μεταξύ αυτών δημιουργεί ιδιαίτερα προβλήματα καθώς πρέπει να προσδιοριστεί η ενδεχόμενη εξαφάνιση διεθνών υποκειμένων και η μεταβίβαση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από διεθνείς συνθήκες και δη τις ιδρυτικές συνθήκες των οργανισμών των οποίων είναι μέλη.

α) Ένωση ή Συγχώνευση;

Γενικά, ο ευρύτερος όρος των πολιτικών ενώσεων μεταξύ κρατών περιλαμβάνει πολλά φαινόμενα³ όπως ομοσπονδίες⁴, συνομοσπονδίες, πραγματικές ή προσωπικές ενώσεις καθώς και περιπτώσεις διεύρυνσης με απορρόφηση ή προσχώρηση άλλων κρατών⁵. Ωστόσο, από τη στιγμή που μέλη των οργανισμών γίνονται βασικά μόνο κράτη, πρόβλημα προκύπτει μόνο εφόσον μία ένωση επιφέρει μεταβολή στην νομική προσωπικότητα, η οποία συμπαρασύρει την δικαιοπρακτική ικανότητα και συνεπώς την ανάληψη συμβατικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων⁶. Από την άποψη αυτή μας ενδιαφέρουν οι περιπτώσεις της ένωσης ή διαδοχής καθώς και η συγχώνευση ή ενσωμάτωση κρατών. Η απόλυτη, εντούτοις, διάκριση των δύο τύπων ενώσεων δεν είναι πάντα προφανής στην πράξη⁷.

¹ Μπρεδήμας Α., ό.π., σ. 119.

² Dupuy R.-J., ό.π., σ. 67.

³ Συχνή πρακτική σχολιαστών είναι να κατατάσσουν όλες τις άνωθεν αναφερόμενες κατηγορίες ενώσεων στην έννοια της «διαδοχής» κρατών. Βλ. Cotran E., *Some Legal Aspects of the Formation of the United Arab Republic and the United Arab States*, ICLQ, vol. 8, no. 2, 1959, σ. 349.

⁴ Παράδειγμα αποτελούν οι ΗΠΑ.

⁵ Για παράδειγμα ο σχηματισμός του βασιλείου της Γιουγκοσλαβίας το 1919.

⁶ Cotran E., ό.π., σ. 351 επ.

⁷ Conforti B., ό.π., σ. 47.

Στην περίπτωση της «διαδοχής» ή ενοποίησης δύο ή περισσότερα κράτη ενώνονται για να σχηματίσουν ένα καινούριο, δηλαδή όλα τα ενοποιούμενα κράτη παύουν να υπάρχουν. Έτσι, το χαρακτηριστικό γνώρισμα είναι η εν τοις πράγμασι και σε νομικό επίπεδο εξαφάνιση της νομικής προσωπικότητας όλων των κρατών και η γέννηση της διεθνούς προσωπικότητας του νέου κράτους που προέρχεται από την ένωσή τους. Από την άλλη πλευρά, οι σχολιαστές μιλούν για συγχώνευση κρατών όταν δημιουργείται ένα νέο διεθνές υποκείμενο, χωρίς, όμως, απαραίτητα την εξάλειψη των δύο ή περισσότερων προ-υφιστάμενων νομικών προσώπων. Αναμειγνύουν, δηλαδή, τα κράτη τις συνεχιζόμενες προσωπικότητές τους σε μία, ενώ η οντότητα που προκύπτει δεν συνιστά συνήθως ένα εξολοκλήρου νέο νομικό πρόσωπο¹. Αναφορά γίνεται και στην έννοια της ενσωμάτωσης ή οποία αφορά την περίπτωση ενός κράτους το οποίο εξαφανίζεται και γίνεται μέρος ενός άλλου κράτους. Η ειδοποιός διαφορά είναι ότι η κυβερνητική οργάνωση και το νομικό πρόσωπο ενός από τα συστατικά κράτη συνεχίζεται από το κράτος που προκύπτει από την ενσωμάτωσή².

Ωστόσο, ενώ σε θεωρητικό επίπεδο διακρίνεται μία διαφοροποίηση της ενσωμάτωσης από την συγχώνευση³, τελικά και οι δύο αντιπαρατίθενται βασικά στην ένωση⁴ και περιλαμβάνουν τα ίδια παραδείγματα από τη διεθνή πρακτική. Έτσι, εδώ κατατάσσονται η συγχώνευση της Αιγύπτου με τη Συρία στην Ενωμένη Αραβική Δημοκρατία το 1958 καθώς και της Τανγκανίκα με την Ζανζιβάρη στην Τανζανία το 1964. Ομοίως, η συγχώνευση της Βόρειας με τη Νότια Υεμένη το 1990, αλλά και η επανένωση της Γερμανίας, όπου δεν επρόκειτο για την ίδρυση ενός νέου κράτους

¹ Cotran E., ό.π., σ. 349.

² Conforti B., ό.π., σ. 47.

³ Στην συγχώνευση δημιουργείται ένα νέο κράτος ως αυτοτελές νομικό πρόσωπο χωρίς να εξαφανιστούν οι νομικές προσωπικότητες των κρατών που το συναπαρτίζουν οι οποίες συνδυάζονται και συνεχίζουν. Στην ενσωμάτωση, το κράτος που ενσωματώνεται εξαφανίζεται ως νομική προσωπικότητα, ενώ αυτό του οποίου γίνεται μέρος την διατηρεί και συνεχίζει.

⁴ Υπάρχει η άποψη της συγχώνευσης της Αιγύπτου με τη Συρία το 1958 στην Ενωμένη Αραβική Δημοκρατία (United Arab Republic, UAR), σύμφωνα με την οποία δεν πρόκειται για απορρόφηση ή διεύρυνση στην οποία το ένα από τα δύο κράτη έχει υπερέχουσα θέση και δεν χάνει την ταυτότητά του. Υποστηρίζει δε ότι και τα δύο κράτη έχασαν την ταυτότητά τους κάτι το οποίο άλλοι συγγραφείς ονομάζουν «ενσωματωμένη ένωση». Έτσι, καταλήγει ότι ο σχηματισμός της Ενωμένης Αραβικής Δημοκρατίας αποτελεί νέο και καινοφανή τύπο συγχώνευσης, σαν μία ενότητα και όχι ένωση. Διαφορετικά θα έπρεπε να θεωρηθεί μία *suí generis* περίπτωση διαδοχής. Βλ. Cotran E., ό.π., σ. 349. Από την άλλη πλευρά, η ίδια περίπτωση, χαρακτηρίζεται, σύμφωνα με άλλη άποψη, ως ενσωμάτωση της Συρίας στην Αίγυπτο σε αντιδιαστολή όχι με την συγχώνευση αλλά την ενοποίηση. Τούτο δε συνάγεται από την συνέχεια που παρατηρήθηκε ανάμεσα στα ανώτατα όργανα της Ενωμένης Αραβικής Δημοκρατίας και της Αιγύπτου, ιδίως δε την συγκέντρωση, πριν και μετά την ενσωμάτωση, ευρέων αρμοδιοτήτων στο πρόσωπο του προέδρου Νάσερ. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 47. Συνεπώς, το βασικό χαρακτηριστικό και των δύο εννοιών είναι η αντιδιαστολή με την ένωση όπου χάνονται οι νομικές προσωπικότητες όλων των συστατικών κρατών και προκύπτει ένα νέο κράτος.

αλλά για την διεύρυνση ενός υπάρχοντος με ενσωμάτωση ενός άλλου¹. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις το νέο κράτος αντικατέστησε τα συστατικά του κράτη ως μέλη στους διεθνείς οργανισμούς όπου συμμετείχαν². Δεν ακολουθήθηκε, δηλαδή, εκ νέου η διαδικασία ένταξης, ούτε καν σε περιπτώσεις οργανισμών όπου το ένα εκ των συγχωνευόμενων κρατών δεν ήταν προηγουμένως μέλος³. Η επιλογή της αυτόματης διαδοχής⁴ των κρατών στην ιδιότητα μέλους από το νέο κράτος στην περίπτωση της

¹ Η Ανατολική Γερμανία απορροφήθηκε ή προσχώρησε ουσιαστικά στην δυτική Γερμανική Ομοσπονδιακή Δημοκρατία και έπαψε να υπάρχει. Συγκεκριμένα, επιλέχθηκε η λύση του άρθρου 23 του Συνταγματικού Νόμου της Δυτικής Γερμανίας, που προέβλεπε την προσχώρηση σε αυτήν άλλων τμημάτων της Γερμανίας με την διατήρηση της νομικής ταυτότητας της δυτικής Γερμανίας. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 73, Tomuschat C., *A United Germany within the EC*, CMLR, vol. 27, 1990, σ. 416 επ.

² Σύμφωνα με τη θεωρία της ενσωμάτωσης αυτό που συμβαίνει είναι ότι το κράτος που ενσωματώνει κάποιο άλλο διατηρεί την ιδιότητα μέλους στους οργανισμούς ενώ το άλλο παύει να υπάρχει ως νομικό πρόσωπο και την χάνει. Έτσι, στην περίπτωση της ενωμένης Γερμανίας, συνέχισε αυτή να συμμετέχει σε όλα τα όργανα των ΗΕ, όπου ανήκε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ενώ δεν πήρε την θέση της Ανατολικής Γερμανίας. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 47.

³ Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Ανατολικής Γερμανίας: η ισχύς των Συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επεκτάθηκε στο έδαφος της, χωρίς να χρειαστεί να υποβάλλει αίτηση ένταξης ως νέο μέλος σύμφωνα με το τότε άρθρο 237 της ΣΕΚ. Το άρθρο αυτό προϋποθέτει ότι ένα κράτος αιτείται ένταξη ως νέο μέλος. Αντίθετα, μετά την ενσωμάτωσή της η Ανατολική Γερμανία έπαψε να υφίσταται και μόνο κράτος, ήδη μέλος του οργανισμού απέμεινε η δυτική Γερμανία, η οποία ως διεθνές νομικό πρόσωπο υπέστη εδαφικές μεταβολές. Σύμφωνα δε με το τότε άρθρο 227 της ΣΕΚ, η τελευταία ισχύει για αυτό το κράτος μέλος. Επομένως, το άρθρο 227 θεωρείται ότι αντανάκλα την παραδοσιακή αρχή της μεταβολής της εδαφικής ισχύος των συνθηκών, σύμφωνα με την οποία μία συνθήκη πάντα καλύπτει το σύνολο του εδάφους ενός συμβαλλομένου μέρους, εκτός αντίθετης συμφωνίας. Άλλωστε, τα υπόλοιπα κράτη μέλη αναγνώρισαν την ενοποίηση της Γερμανίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου την 28^η Απριλίου 1990. Στα συμπεράσματα της Προεδρίας καθορίστηκε ότι «η ένταξη (του εδάφους της ανατολικής Γερμανίας στην Κοινότητα) θα ενεργοποιηθεί από την στιγμή που η ενοποίηση θα θεμελιωθεί νομικά, υποκείμενη στις αναγκαίες μεταβατικές ρυθμίσεις». Επιπλέον, προσδιορίστηκε ότι η ένταξη αυτή «θα πραγματοποιηθεί χωρίς αναθεώρηση των Συνθηκών». Από τις ανωτέρω δηλώσεις προκύπτει η αναγνώριση της ipso jure επέκτασης της ΣΕΚ στο έδαφος της ανατολικής Γερμανίας κατόπιν της ενσωμάτωσής της. Η περίπτωση λοιπόν της γερμανικής ενοποίησης απαιτεί μία sui generis εφαρμογή της αρχής της μεταβολής της εδαφικής ισχύος των συνθηκών και βάσει του άρθρου 227 της ΣΕΚ δεν απαιτείται τροποποίηση των συνθηκών, ιδίως εφόσον υπήρξε συναίνεση των κρατών μελών επ' αυτού. Γενικότερα δε για την περίπτωση των νομικών συνεπειών της ένωσης κρατών με απορρόφηση, προκρίνεται η ad hoc προσέγγιση που βασίζεται στην ειδική φύση της εκάστοτε συνθήκης. Το εάν μία συνθήκη που συνάφθηκε από την δυτική Γερμανία είναι κατάλληλη να ισχύσει στο έδαφος της Ανατολικής, εξαρτάται κυρίως από το περιεχόμενο αυτής. Έτσι, σε αντίθεση με την ΣΕΚ, δεν προκρίνεται η αυτόματη εφαρμογή της Συνθήκης του ΝΑΤΟ στο έδαφος της ανατολικής Γερμανίας: η επέκταση της εδαφικής ισχύος της υποχρέωσης αμοιβαίας συνδρομής απαιτεί εκ νέου εκτίμηση και έγκριση από τα κράτη μέλη. Βλ. Tomuschat C., *A United Germany within the EC*, CMLR, vol. 27, 1990, σ. 418 επ., Timmermans C., *German Unification and Community Law*, CMLR, vol. 27, 1990, σ. 440.

⁴ Ο τρόπος με τον οποίο διαδέχθηκε η Ενωμένη Αραβική Δημοκρατία την Αίγυπτο και την Συρία στην ιδιότητα μέλους των οργάνων και ειδικευμένων οργανώσεων των ΗΕ δεν είχε μέχρι τότε προηγούμενο. Αρχικά απεστάλη στον Γενικό Γραμματέα των ΗΕ ένα σημείωμα της 24^{ης} Φεβρουαρίου 1958 το οποίο ενημέρωνε για την ένωση των δύο κρατών σε ένα κράτος και τον σχηματισμό της Αραβικής Δημοκρατίας. Εν συνεχεία, με δεύτερο σημείωμα της 1^{ης} Μαρτίου 1958 προς τον Γ.Γ. ζητήθηκε η κοινοποίηση σε όλα τα κράτη μέλη, στα κύρια και δευτερεύοντα όργανα των ΗΕ του ανωτέρω σημειώματος και διακηρύχθηκε ότι η UAR συνιστά ένα μοναδικό μέλος των ΗΕ που δεσμεύεται από τις διατάξεις του Χάρτη. Επίσης προσδιορίστηκε ότι όλες οι διεθνείς συνθήκες και συμφωνίες της Αιγύπτου και της Συρίας με άλλες χώρες θα παραμείνουν εν ισχύ εντός των

συγχώνευσης κρίνεται ορθή¹. Αποδεικνύει δε ότι όντως οι ως άνω περιπτώσεις δεν αποτελούσαν ενώσεις αλλά συγχωνεύσεις, όπότε τα συγχωνευμένα κράτη δεν αντιμετώπιστηκαν ως νέα μέλη που θα έπρεπε να υποβάλλουν επίσημη αίτηση ένταξης².

Αντίθετα, στην περίπτωση της ένωσης όπου ένα κράτος αποβάλλει την αυτοτελή νομική προσωπικότητα, οι συνθήκες στις οποίες είναι μέρος και οι εξ'αυτών υποχρεώσεις λήγουν. Συνεπώς, εάν υφίσταται ένωση περισσοτέρων κρατών μελών, η εξάρτηση της ιδιότητας μέλους του ενωμένου κράτους από την εφαρμογή της συνήθους διαδικασίας ένταξης είναι η πλέον ενδεδειγμένη λύση³.

Τέλος, στην περίπτωση των συγχωνεύσεων ανέκυψε το ζήτημα της εδαφικής ισχύς των συνθηκών όπου ήταν μέρη τα προ-υφιστάμενα κράτη για το νέο κράτος. Συγκεκριμένα, συζητήθηκε στο πλαίσιο της ΔΟΕ ως προς τις διεθνείς συμβάσεις εργασίας. Για την Τανζανία και την Ενωμένη Αραβική Δημοκρατία έγινε αποδεκτή η άποψη τους ότι δεσμεύονται από τις συμβάσεις στις οποίες ήταν μέρη και τα δύο συστατικά τους κράτη. Για εκείνες που είχαν συναφθεί από ένα εξ'αυτών, παρέμεναν ισχύουσες μόνο στο έδαφος του κράτους που τις είχε κυρώσει⁴. Αντίθετα, οι συμβάσεις της ΔΟΕ όπου συμμετείχε μόνο η Ανατολική Γερμανία, έπαψαν να ισχύουν στην ενοποιημένη Γερμανία, καθώς το συμβαλλόμενο μέρος είχε εξαλειφθεί.

β) Διαχωρισμός και Διάλυση

γεωγραφικών ορίων που είχαν οριστεί κατά τη σύνασή τους. Με σημείωμά του την 7^η Μαρτίου 1958, ο Γενικός Γραμματέας ενημέρωσε την κυβέρνηση της UAR για την κοινοποίηση των σημειωμάτων όπως είχε ζητηθεί και την αποδοχή των διαπιστευτηρίων του ορισθέντος μόνιμου αντιπροσώπου της στα ΗΕ. Ωστόσο, η αποδοχή αυτή δεν προέκρινε την στάση άλλων οργάνων και οργανώσεων των ΗΕ η οποία υπήρξε αυτοτελής αλλά συγκλίνουσα. Έτσι, η Διάσκεψη των ΗΕ για το Δίκαιο της Θάλασσας, η Επιτροπή Διεθνούς Δικαίου (ILC), η ΔΟΕ, ο ΠΟΜ, ο ΠΟΥ, η ITU, η UNESCO, το ΔΝΤ, ο ICAO αποδέχθηκαν χωρίς αντιρρήσεις ή ιδιαίτερες παρατηρήσεις τις κοινοποιήσεις της Ενωμένης Αραβικής Δημοκρατίας και εξ'αυτού την διαδοχή της στην ιδιότητα του μέλους στους κόλπους τους. Πιο πρόσφατα, στην περίπτωση της Γερμανίας, η Ανατολική Γερμανία ενημέρωσε με γράμμα της την 3^η Οκτωβρίου 1990 τα ΗΕ για την προσχώρησή της στο φάσμα του Συνταγματικού δικαίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Δήλωσε δε ότι εξ'αυτής της προσχώρησης παύουν να υφίστανται οι προϋποθέσεις κατά το διεθνές δίκαιο για την συνέχιση της ιδιότητας μέλους της στα ΗΕ και σε άλλους διεθνείς οργανισμούς.

¹ Conforti B., ό.π., σ. 47.

² Ειδικά για την Ενωμένη Αραβική Δημοκρατία, εάν επρόκειτο για ένωση που θα προκαλούσε την εξάλειψη των νομικών προσώπων της Συρίας και Αιγύπτου, θα έπρεπε να αιτηθεί ένταξη στα ΗΕ με τη συνήθη διαδικασία του άρθρου 4 του Χάρτη, αφού θα είχε δημιουργηθεί ένα νέο κράτος. Η στάση της Γραμματείας και των άλλων οργανώσεων υποστηρίζει την άποψη ότι οι νομικές προσωπικότητες των δύο κρατών δεν εξαφανίστηκαν αλλά συνεχίζονταν σε συνδυασμένη μορφή. Βλ. Cotran E., ό.π., σ. 364.

³Τούτο δε γιατί πρόκειται εξορισμού για ένα νέο κράτος και θα ήταν πρακτικά δύσκολο να προσδιοριστεί σε ποιο από τα προ-υφιστάμενα κράτη θα εφαρμοστεί η διαδοχή στο καθεστώς του μέλους των οργανισμών. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 47.

⁴ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 74, Cotran E., ό.π., σ. 364.

Το προηγούμενο που δημιουργήθηκε από την διαίρεση της Ινδίας το 1947 και το δόγμα της συνέχειας της νομικής προσωπικότητας επηρέασε σε μεγάλο βαθμό την αντίδραση των ΗΕ στις διαιρέσεις της ΕΣΣΔ, της Γιουγκοσλαβίας και της Τσεχοσλοβακίας.

1. Το Προηγούμενο της Ινδίας και η Θεωρία της Συνέχειας του κράτους

Η εξάλειψη ενός κράτους ως υποκειμένου του διεθνούς δικαίου προκαλεί την απώλεια της ιδιότητας του μέλους διεθνών οργανισμών, ενώ από την άλλη πλευρά υπάρχει και η δυνατότητα της αυτόματης διαδοχής ενός παλιού από ένα νέο κράτος στην ιδιότητα αυτή. Έκπληξη προκαλεί το γεγονός ότι ο Χάρτης των ΗΕ δεν περιέχει καμία διάταξη για την διαδοχή μελών. Συνεπώς, τα ζητήματα αυτά πρέπει να αντιμετωπισθούν υπό το φως των αρχών του εθιμικού διεθνούς δικαίου, στο οποίο, ελλείψει αντίθετης ένδειξης, παραπέμπει ο Χάρτης¹. Ειδικότερα δε, στην περίπτωση των διεθνών οργανισμών δεν χρήζουν εφαρμογής οι παραδοσιακοί κανόνες για την διαδοχή κρατών ως μερών στις διεθνείς συνθήκες². Η διαδοχή μελών των οργανισμών διέπεται από αρχές και προηγούμενα που αναπτύχθηκαν διαχρονικά στην πρακτική των οργανισμών³.

Στο πλαίσιο των ΗΕ υπάρχουν διάφοροι πιθανοί τρόποι ανταπόκρισης στην αποσύνθεση ενός κράτους μέλους. Αρχικά, η αναγωγή στους κανόνες της διαδοχής στις συνθήκες, θα επέτρεπε σε όλα τα νέα κράτη να διαδεχτούν το προ-υφιστάμενο στην ιδιότητά-τους ως μέλος και συνεπώς να γίνουν αυτόματα μέλη του ΟΗΕ. Μία δεύτερη λύση συνιστά η απαίτηση αίτησης ένταξης ως νέα μέλη από όλα τα νεοδημιουργηθέντα κράτη. Τέλος, θα μπορούσε ο οργανισμός να επιτρέψει σε ένα από αυτά τα κράτη να συνεχίσει την ιδιότητα του αρχικού κράτους και να απαιτήσει

¹ Conforti B., ό.π., σ. 44.

² Πρόκειται ειδικά για την Σύμβαση της Βιέννης για την Διαδοχή Κρατών σχετικά με τις Συνθήκες της 23^{ης} Αυγούστου 1978. Το άρθρο 17 ορίζει ότι ένα διάδοχο κράτος μπορεί να θεμελιώσει το καθεστώς του ως μέρος σε οποιαδήποτε πολυμερή συνθήκη στην οποία ήταν μέρος το προ-υφιστάμενό του κράτος, απλά γνωστοποιώντας στον θεματοφύλακα της συνθήκης την διαδοχή, εκτός εάν η εφαρμογή της συνθήκης στο νέο ανεξάρτητο κράτος θα ήταν ασύμβατη με το αντικείμενο και το σκοπό της συνθήκης ή θα μετέβαλλε ριζικά τις προϋποθέσεις λειτουργίας της. Για την θέση σε ισχύ της Σύμβασης της Βιέννης απαιτούνταν 15 επικυρώσεις, σύμφωνα με το άρθρο 49§1 αυτής. Τούτο συνέβη την 6^η Νοεμβρίου 1996, ενώ σήμερα 19 κράτη την έχουν υπογράψει ενώ 22 είναι συμβαλλόμενα μέρη της. Βλ. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=XXIII-2&chapter=23&lang=en

³ Scharf M. P., *Musical Chairs: the Dissolution of States and membership in the United Nations*, Cornell Int'l L. J., vol. 28, 1995, σ. 33.

από τα υπόλοιπα να ενταχθούν εκ νέου. Τα ΗΕ απέρριψαν την πρώτη επιλογή και χρησιμοποίησαν την δεύτερη και την τρίτη λύση ανάλογα με τις εκάστοτε συνθήκες¹.

Ειδικότερα, η πρώτη περίπτωση διαίρεσης που αντιμετώπισε ο οργανισμός, δηλαδή του Πακιστάν από την Ινδία το 1947², δημιούργησε προηγούμενο και διαμόρφωσε την γενική αρχή στην πρακτική του³: όταν ένα κράτος χωρίζεται σε δύο ή περισσότερα μέρη, το βασικό τμήμα αναγνωρίζεται ευρύτερα ως ο διάδοχος του προηγούμενου κράτους⁴. Έτσι, η Ινδία κράτησε το καθεστώς του μέλους που κατείχε από το 1945, ενώ το Πακιστάν έγινε μέλος μέσω της διαδικασίας του άρθρου 4 του Χάρτη.

Με αφορμή την περίπτωση αυτή διατυπώθηκαν από την 6^η Επιτροπή της Γενικής Συνέλευσης αρχές που θα αποτελούσαν γενικό οδηγό για μελλοντικές περιπτώσεις διαδοχής μελών⁵. Σύμφωνα με τον πρώτο κανόνα, ένα κράτος μέλος του ΟΗΕ δεν παύει να είναι μέλος απλά λόγω αλλαγών στο Σύνταγμα ή στα σύνορά του. Η αναγνωρισμένη εξαφάνισή του ως νομικό πρόσωπο πρέπει να αποδειχθεί για να θεωρηθεί ότι τα δικαιώματα και υποχρεώσεις του έπαψαν να υφίστανται. Ο δεύτερος κανόνας ορίζει ότι ένα νεοδημιουργηθέν κράτος, ακόμη και αν το έδαφος ή ο πληθυσμός του περιλαμβάνει ένα τμήμα ενός κράτους μέλους των ΗΕ, δεν μπορεί υπό το σύστημα του Χάρτη να διεκδικεί το καθεστώς του μέλους των ΗΕ, εκτός και αν προσχωρήσει επίσημα βάσει των διατάξεων του Χάρτη. Ο τελευταίος κανόνας προσδιορίζει ότι κάθε υπόθεση κρίνεται βάσει των πραγματικών της περιστατικών, οριοθετώντας έτσι την αξία της προηγούμενης πρακτικής και διατηρώντας την πολιτική ευελιξία των ΗΕ. Έτσι, η πρώτη αρχή εισάγει ένα τεκμήριο κατά της αυτόματης εξαφάνισης της ιδιότητας μέλους των ΗΕ ενός κράτους, παρά την διαίρεση ή διάλυσή του. Βάσει της δεύτερης, μόνο ένα κράτος μπορεί να διεκδικήσει την συνέχιση της ιδιότητας μέλους των ΗΕ ενός κράτους που υπέστη αυτές τις

¹ Scharf M. P., ό.π., σ. 33.

² Με την Πράξη Ανεξαρτησίας της Ινδίας της 15^{ης} Αυγούστου 1947, η Μεγάλη Βρετανία χορήγησε την ανεξαρτησία στην βρετανική Ινδία, η οποία ήταν ιδρυτικό μέλος των ΗΕ και διαίρεσε το έδαφός της σε δύο ανεξάρτητα κράτη την Ινδία και το Πακιστάν.

³ Scharf M. P., ό.π., σ. 35, 42.

⁴ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 75.

⁵ Συγκεκριμένα, όταν η 1^η Επιτροπή της ΓΣ ψήφισε υπέρ της σύστασης προς την Γενική Συνέλευση για την άμεση ένταξη του Πακιστάν, παρέπεμψε ταυτόχρονα το νομικό ζήτημα της διαδοχής στην 6^η (Νομική) Επιτροπή της ΓΣ. Το ερώτημα που υπεβλήθη διατυπώθηκε ως εξής: Ποιοι είναι οι νομικοί κανόνες, στους οποίους στο μέλλον ένα ή περισσότερα κράτη που εισέρχονται στη διεθνή ζωή μέσω της διαίρεσης ενός κράτους μέλους των ΗΕ θα πρέπει να υπάγονται;

αλλαγές. Τα υπόλοιπα που προέκυψαν από την διαίρεση ή τον διαμελισμό πρέπει να υποβάλλουν επίσημη αίτηση νέας ένταξης¹.

Η αξία της περίπτωσης Ινδίας/Πακιστάν ως προηγούμενο είναι αρχικά σχετική: σαφώς συνυπήρχαν πολιτικά κίνητρα στη λύση που επιλέχθηκε² ενώ τα ΗΕ απέκλιναν από αυτό και τις ως άνω αρχές στην διαχείριση της διάλυσης της Ενωμένης Αραβικής Δημοκρατίας το 1961. Η αποσχισθείσα Συρία ξαναπήρε αναντίρρηση την παλιά της ιδιότητα ως μέλος των ΗΕ, χωρίς να υποβληθεί εκ νέου στην διαδικασία ένταξης, ενώ η Αίγυπτος διατήρησε την ιδιότητα μέλους και το όνομα του συγχωνευμένου κράτους. Παρότι υποστηρίζεται η άποψη ότι, κατ'εφαρμογή του προηγούμενου του Πακιστάν, η Συρία θα έπρεπε να επανενταχθεί βάσει της τυπικής διαδικασίας³, η θέση των αποσχισθέντων κρατών φαίνεται να διαφοροποιείται αναλόγως εάν πρόκειται για εξολοκλήρου νέα κράτη ή για παλιά κράτη που αναβίωσαν⁴. Τα τελευταία, όπως η Συρία, μπορούν να ανακτήσουν την παλιά τους ιδιότητα μέλους στους διεθνείς οργανισμούς χωρίς περαιτέρω προϋποθέσεις, αρκεί η συγχώνευσή τους να διήρκεσε για μία σύντομη περίοδο⁵.

¹ Scharf M. P., ό.π., σ. 36.

² Από νομική άποψη, τρία στοιχεία υπονομεύουν την αξία της περίπτωσης Ινδίας/Πακιστάν ως προηγούμενο στην πρακτική του οργανισμού: αρχικά τα ΗΕ θεώρησαν ότι επρόκειτο για απόσχιση του Πακιστάν από την Ινδία, ενώ στην πραγματικότητα επρόκειτο για δύο ταυτόχρονα ανεξαρτητοποιούμενα κράτη από το Ηνωμένο Βασίλειο. Εφόσον, το τελευταίο στόχευε στην δημιουργία δύο συν-διάδοχων κρατών της βρετανικής Ινδίας, θα έπρεπε να έχουν την ίδια μεταχείριση από τα ΗΕ, δηλαδή είτε να δοθεί και στα δύο αυτόματα η ιδιότητα μέλους είτε να υποβάλλουν και τα δύο αίτηση ένταξης. Περαιτέρω, η συμφωνία μεταξύ των δύο νέων χωρών για την μεταβίβαση στην Ινδία της ιδιότητας μέλους του προηγούμενου κράτους σε όλους τους οργανισμούς, δεν είχε κανένα αυτόματο αποτέλεσμα για τα ΗΕ και έπρεπε να απορριφθεί. Τέλος, δεν υπήρξε εξαρχής ομοιόμορφη αντιμετώπιση της περίπτωσης αυτής σε όλο το σύστημα των ΗΕ. Έτσι, η ΙΤΥ αναγνώρισε και την Ινδία και το Πακιστάν ως μέλη, καθώς ήταν διάδοχα κράτη της βρετανικής Ινδίας, χωρίς να υποβάλλει κάποιο στη διαδικασία ένταξης. Ωστόσο, πρακτικοί λόγοι συνέτειναν στην επιλογή του ΟΗΕ. Ειδικότερα, εάν το Πακιστάν θεωρείτο συν-διάδοχος της βρετανικής Ινδίας, θα προέκυπτε αυτόματη αύξηση του αριθμού των αρχικών μελών. Τα μέλη όμως, του ΣΑ υπερασπίζονταν το δικαίωμά τους να εγκρίνουν την ένταξη νέων μελών, καθώς την πρώτη περίοδο η συμμετοχή στον οργανισμό δεν θεωρούνταν ακόμη «οικουμενική». Αν αντίθετα, ο ΟΗΕ αποφάσιζε ότι η Ινδία πρέπει να υποβάλλει ισότιμη αίτηση ένταξης, θα εξαφανιζόταν ένα ιδρυτικό μέλος χωρίς εγγυήσεις για την άμεση επανένταξή του. Βλ. Scharf M. P., ό.π., σ. 36, 40.

³ Conforti B., ό.π., σ. 44, Scharf M. P., ό.π., σ. 38.

⁴ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 78.

⁵ Γι' αυτό τον λόγο δεν έγινε δεκτό το αίτημα των βαλτικών κρατών να αναβιώσει η ιδιότητα μέλους αυτών στην ΔΟΕ, αλλά εντάχθηκαν ως νέα μέλη το 1991 (Λιθουανία, Λετονία) και το 1992 (Εσθονία). Όσο αυξάνεται το χρονικό διάστημα εξάρτησης των πρώην ανεξάρτητων κρατών, τόσο φθίνει το βασικό επιχείρημα υπέρ της επανάκτησης της ιδιότητας μέλους, ήτοι η αυτόματη ανάληψη όλων των προηγούμενων συμβατικών τους υποχρεώσεων. Οι δε ενστάσεις που υφίστανται σε νομικό επίπεδο για την επανεμφάνιση ενός κράτους μετά την επίσημη εξαφάνιση της νομικής του προσωπικότητας λόγω συγχώνευσης, μοιάζουν υπερβολικά τυπικές έναντι της συνέχισης της εθνικής ταυτότητας. Εθνικά χαρακτηριστικά, όπως το έδαφος, ο λαός, ο πολιτισμός ενός κράτους, χάνονται σταδιακά μόνο με την πάροδο μίας σημαντικής χρονικής περιόδου, οπότε και θα είναι αδύνατο για το πρώην ανεξάρτητο κράτος να επανακτήσει την ιδιότητα μέλους χωρίς επίσημη επανένταξη. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 79.

Αντίθετα, νέα κράτη που δημιουργήθηκαν με απόσχιση από υφιστάμενα κράτη και δεν υπήρξαν ποτέ ανεξάρτητα διεθνή υποκείμενα, δεν μπορούν να διαδεχθούν τα μητρικά κράτη. Πρέπει να ενταχθούν κανονικά στους διεθνείς οργανισμούς¹.

Η ανωτέρω πρακτική των ΗΕ στα παραδείγματα του Πακιστάν και της Συρίας δημιούργησε την νομική «θεωρία της συνέχειας», σύμφωνα με την οποία η συμβατική σχέση του μέλους με τον οργανισμό εξαρτάται από την συνέχιση της νομικής προσωπικότητας του κράτους. Έτσι, η ιδιότητα μέλους μπορεί να μεταβιβαστεί σε κράτη που υπέστησαν ριζικές εδαφικές ή κυβερνητικές αλλαγές, αρκεί να θεωρηθεί ότι έχουν κληρονομήσει την ουσιαστική «νομική ταυτότητα» του αρχικού μέλους. Εισάγεται, δηλαδή, μια διάκριση ανάμεσα στις έννοιες της «συνέχειας» και της «διαδοχής κρατών». Ενώ στην πρώτη περίπτωση θεωρείται ότι το ίδιο κράτος συνεχίζει να υφίσταται, στην δεύτερη ένα ή περισσότερα διάδοχα κράτη αντικαθιστούν το προηγούμενο κράτος. Αντίστοιχα υφίστανται δύο τρόποι προσέγγισης της διαίρεσης ενός κράτους μέλους: ο διαχωρισμός και η διάλυση ή διαμελισμός. Με τον διαχωρισμό το κράτος δεν εξαφανίζεται αλλά συνεχίζεται από ένα τμήμα του ενώ στα υπόλοιπα τμήματα που αποσχίστηκαν σχηματίζονται νέα κράτη. Το χαρακτηριστικό της πλήρους διάλυσης είναι ότι το κράτος εξαλείφεται και δύο ή περισσότερα κράτη σχηματίζονται στο έδαφός του, κανένα από τα οποία δεν αποτελεί συνέχεια του αρχικού. Έτσι, κρίσιμο στοιχείο για την τύχη της ιδιότητας του μέλους του διαιρούμενου κράτους στους οργανισμούς είναι το κατά πόσο οι αλλαγές στο κράτος συνιστούν εξαφάνιση της νομικής του προσωπικότητας². Βέβαια, η επιλογή μεταξύ των δύο υποθέσεων κρίνεται από τις περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης. Εντούτοις, η υπόθεση του πλήρους διαμελισμού αποκλείεται εφόσον το κυβερνητικό σχήμα ενός από τα κράτη που προκύπτουν διατηρεί κατά προσέγγιση το μέγεθος ή κάποια γνωρίσματα του αντίστοιχου σχήματος του προ-υφιστάμενου κράτους.

2. ΕΣΣΔ, Γιουγκοσλαβία, Τσεχοσλοβακία

¹ Έτσι τα ΗΕ θεώρησαν ότι το Πακιστάν δημιουργήθηκε με απόσχιση από την Ινδία, σύμφωνα με τα ως άνω. Σε συμφωνία δε με αυτό προηγούμενο, η Σιγκαπούρη και το Μπαγκλαντές εντάχθηκαν ως νέα κράτη σε όλους τους διεθνείς οργανισμούς κατόπιν της απόσχισης από την Μαλαισία το 1965 και από το Πακιστάν το 1971 αντίστοιχα.

² Scharf M. P., ό.π., σ. 41.

Οι τρεις πλέον πρόσφατες περιπτώσεις διαίρεσης κρατών αντιμετωπίστηκαν διαφορετικά στο πλαίσιο των ΗΕ αναφορικά με την ιδιότητα μέλους του οργανισμού: η ΕΣΣΔ ως μία υπόθεση διαχωρισμού και συνέχειας από την Ρωσία, ενώ η Γιουγκοσλαβία και η Τσεχοσλοβακία θεωρήθηκαν διάλυση κρατών¹.

Αναφορικά με την Σοβιετική Ένωση, υποστηρίζεται η άποψη ότι αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα διάλυσης που τα ΗΕ παρανόμως αντιμετώπισαν ως διαχωρισμό². Στις περισσότερες περιπτώσεις η Ρωσική Ομοσπονδία ενημέρωσε απλά τους οργανισμούς για την πρόθεσή της να συνεχίσει την ιδιότητα μέλους της ΕΣΣΔ σε αυτούς και η συνέχεια αυτή έγινε σιωπηρά δεκτή³. Με την συμφωνία της Άλμα Άτα στο τέλος του 1991, οι περισσότερες από τις πρώην σοβιετικές δημοκρατίες υποστήριξαν την ανάληψη από την Ρωσία της ιδιότητας μέλους της ΕΣΣΔ στα ΗΕ, συμπεριλαμβανομένης της μόνιμης θέσης στο ΣΑ αλλά και της συμμετοχής σε άλλους διεθνείς οργανισμούς⁴.

Σύμφωνα με την άποψη περί διάλυσης, όλα τα κράτη που προέκυψαν θα έπρεπε να γίνουν εκ νέου μέλη μέσω της διαδικασίας ένταξης, εκτός από την Λευκορωσία και την Ουκρανία που για ειδικούς λόγους ήταν ήδη αρχικά μέλη των ΗΕ. Η διαφορετική επιλογή των ΗΕ, σαφώς ερμηνεύεται βάσει των πολιτικών κινήτρων των μελών του ΣΑ να αποτρέψουν μία ενδεχόμενη τροποποίηση των διατάξεων του Χάρτη σχετικά με τη σύνθεση του Συμβουλίου⁵. Σε νομικό, ωστόσο, επίπεδο, η λύση του διαχωρισμού και της συνέχειας μπορεί να δικαιολογηθεί με δύο τρόπους: αφενός, ως θεραπεία μίας παράνομης επιλογής του οργανισμού μέσω της

¹ Scharf M. P., ό.π., σ. 68.

² Conforti B., ό.π., σ. 45.

³ Με γράμμα της 26ης Δεκεμβρίου 1991 προς τον ΓΓ των ΗΕ, ο Ρώσος Πρόεδρος πρότεινε την συνέχιση της συμμετοχής της ΕΣΣΔ στα ΗΕ από τη Ρωσική Ομοσπονδία με μία απλή αλλαγή ονομάτων, κάτι που έγινε από το 1992. Εντός του αυτού έτους έγιναν δεκτές ως μέλη και οι υπόλοιπες πρώην δημοκρατίες χωρίς αντιρρήσεις. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 75.

⁴ Από τον Αύγουστο μέχρι τον Οκτώβριο του 1991, όλα σχεδόν (πλην του Καζακστάν και της Ρωσίας) τα ομόσπονδα κρατίδια της ΕΣΣΔ ανακήρυξαν την ανεξαρτησία τους. Μία βδομάδα μετά το ουκρανικό δημοψήφισμα της 1^{ης} Δεκεμβρίου 1991 υπέρ της ανεξαρτησίας, οι ηγέτες της Ρωσίας, της Ουκρανίας και της Λευκορωσίας ανακοίνωσαν την διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης και την πρόθεση δημιουργίας μίας «Κοινοπολιτείας Ανεξαρτήτων Κρατών» στη θέση της. Λίγο αργότερα, 11 από τις 12 εναπομείνουσες πρώην δημοκρατίες υπέγραψαν την συμφωνία της Κοινοπολιτείας. Στη συνάντηση της Άλμα Άτα συμμετείχαν τα κράτη της Κοινοπολιτείας.

⁵ Την περίοδο εκείνη προβάλλονταν φωνές για τροποποίηση του Χάρτη ώστε να προβλέπει μεγαλύτερη εκπροσώπηση στο Συμβούλιο Ασφαλείας ή για την κατάργηση ή τροποποίηση του βέτο. Ήδη από το 1966 υπήρξαν προτάσεις να γίνουν και άλλα κράτη μόνιμα μέλη του ΣΑ, με ή χωρίς το δικαίωμα βέτο. Κάτι τέτοιο επιζητούσαν, ως οικονομικές δυνάμεις, η Γερμανία και η Ιαπωνία, ενώ άλλα κράτη που προτάθηκαν ήταν η Ινδία, η Βραζιλία και η Νιγηρία. Υπήρχε δε και η πρόταση για συγχώνευση της γαλλικής και βρετανικής μόνιμης θέσης σε μία νέα που θα δινόταν ενιαία στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ενώ η κενή θα αποδιδόταν στην Ιαπωνία. Έτσι, τα μόνιμα μέλη είχαν συμφέρον να διασφαλίσουν ότι η αλλαγή στην ιδιότητα μέλους και τη συμμετοχή στο Σα της ΕΣΣΔ δε θα προκαλούσε τροποποιήσεις σε άλλα χαρακτηριστικά του Συμβουλίου. Βλ. Scharf M. P., ό.π., σ. 48.

συναίνεσης των άλλων κρατών μελών¹. Αφετέρου ως μία επιλογή που βασίστηκε στις νομικές αρχές και το προηγούμενο που είχε δημιουργήσει ο οργανισμός. Υπέρ της εφαρμογής του προηγούμενου της Ινδίας συνηγορούν τόσο κάποιες εν τοις πράγμασι ομοιότητες, όσο και η προβολή της σοβιετικής κατάστασης από την ίδια τη Ρωσία υπό όρους συνέχειας και όχι διαδοχής ενός κράτους που εξαφανίστηκε².

Αντίθετα, η διάλυση της Σοσιαλιστικής Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας το 1991³ αντιμετωπίστηκε ως τέτοια από τα ΗΕ και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας (Σερβία και Μαυροβούνιο) δεν αναγνωρίστηκε ως συνεχιστής της πρώτης. Ο οργανισμός αρχικά φάνηκε να τείνει προς την άποψη της συνέχειας, καθώς μέχρι τον Σεπτέμβριο του 1992 την θέση της πρώην Γιουγκοσλαβίας στα ΗΕ καταλάμβανε ο αντιπρόσωπος της νέας Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας⁴. Ωστόσο, με την απόφαση 777/1992, το ΣΑ πρότεινε και με την απόφαση 47/1 η ΓΣ αποφάσισε ότι η νέα Γιουγκοσλαβία «δεν μπορεί να συνεχίσει αυτόματα την ιδιότητα μέλους της πρώην Σοσιαλιστικής Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας». Οι υπόλοιπες πρώην γιουγκοσλαβικές δημοκρατίες υπέβαλαν αίτηση ένταξης και προσχώρησαν σύντομα στον οργανισμό μέσω της διαδικασίας του άρθρου 4. Αντίθετα, η ΠΓΔΜ εντάχθηκε το 1993, υπό τον

¹ Conforti B., ό.π., σ. 45.

² Ειδικότερα, η ηγεσία της Ρωσίας άλλαξε σε πολύ μικρό διάστημα τον χαρακτηρισμό της κατάστασης της ΕΣΣΔ ώστε να ανταποκρίνεται στο προηγούμενο της Ινδίας και το νομικό δόγμα που είχε δημιουργήσει. Έτσι, στην αρχή του Δεκεμβρίου 1991, στην ανακοίνωση περί διάλυσης της ΕΣΣΔ, αναφερόταν ότι «έχει πάψει να υφίσταται ως υποκείμενο του διεθνούς δικαίου, ενώ στην Συμφωνία της Κοινοπολιτείας οριζόταν ότι με το σχηματισμό της η ΕΣΣΔ έπαψε να υφίσταται. Ωστόσο, το γράμμα στις 26/12/1991 προς τον ΓΤ δεν χρησιμοποιούσε πλέον τους όρους «εξαφάνιση» της ΕΣΣΔ ή «διάδοχο κράτος» για την Ρωσία. Αντίθετα, διαβεβαίωνε ότι η ιδιότητα μέλους στα ΗΕ της πρώτης «συνεχίζεται» από τη δεύτερη. Από την άλλη, υπήρχαν και κάποιες ομοιότητες σε επίπεδο πραγματικών δεδομένων με το παράδειγμα της Ινδίας, ιδίως ως προς τη διατήρηση ποσοστών του εδάφους, του πληθυσμού και κυβερνητικών θεσμών αλλά και την συμφωνία μεταβίβασης μεταξύ των κρατών που προέκυψαν. Έτσι, η Ρωσία διατήρησε τα ¾ της εδαφικής έκτασης της ΕΣΣΔ, περισσότερο από το μισό πληθυσμό της, τους πόρους, τις στρατιωτικές δυνάμεις, την έδρα της κυβέρνησης και τους επίσημους σοβιετικούς θεσμούς. Παράλληλα, εξασφάλισε την επίσημη συμφωνία των άλλων πρώην δημοκρατιών για την ανάληψη της θέσης της ΕΣΣΔ στα ΗΕ. Βλ. Scharf M. P., ό.π., σ. 49 επ.

³ Η αποσύνθεση του κράτους άρχισε τον Ιούνιο του 1991, μετά το θάνατο του Τίτο και την έναρξη της κατάρρευσης της ΕΣΣΔ. Εντός του 1991 ανακήρυξαν την ανεξαρτησία τους 4 από τις 6 γιουγκοσλαβικές δημοκρατίες (Κροατία, Σλοβενία, Βοσνία Ερζεγοβίνη και η FYROM), ενώ με την διακήρυξη της 27^{ης} Απριλίου 1992 η Σερβία και το Μαυροβούνιο δήλωσαν την πρόθεσή τους να παραμείνουν στο κοινό κράτος της Γιουγκοσλαβίας.

⁴ Ενώ αρχικά υπήρχαν επιφυλάξεις και δηλώσεις άλλων κρατών μελών κατά του αιτήματος συνέχειας της πρώην Γιουγκοσλαβίας από την νέα στους διεθνείς οργανισμούς, δεν ελήφθησαν άμεσα μέτρα παρεμπόδισης της συμμετοχής της στις συνεδριάσεις των ΗΕ. Με την απόφαση 757/1992 του ΣΑ τονίστηκε ότι η διεκδίκηση της συνέχισης της έδρας της πρώην Γιουγκοσλαβίας στα ΗΕ από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας δεν ήταν γενικά αποδεκτή.

όρο χρήσης του ονόματος αυτού για όλους τους σκοπούς εντός των ΗΕ, καθώς εκκρεμεί η επίλυση της σχετικής διαφοράς με την Ελλάδα¹.

Σαφώς, οι αποφάσεις για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας οφείλονταν κυρίως σε πολιτικούς λόγους² και περιείχαν αμφίσημη και ασυνεπή γλώσσα. Ειδικότερα, από την μία πλευρά, οριζόταν ότι το κράτος της πρώην Γιουγκοσλαβίας έπαψε να υφίσταται και ότι η νέα Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία όφειλε να υποβάλει αίτηση ένταξης στα ΗΕ. Από την άλλη, όμως, δεν αναγνωρίστηκε ότι η ιδιότητα μέλους της πρώην Γιουγκοσλαβίας είχε τερματιστεί. Η μόνη συνέπεια που προέβλεπε ήταν η απαγόρευση συμμετοχής της Σερβίας στις εργασίες της ΓΣ³.

¹ Από το 1991 οπότε και η ΠΓΔΜ κήρυξε την ανεξαρτησία της, το κράτος αυτό-προσδιορίστηκε και συνταγματικά ως «Μακεδονία». Κομβικός σταθμός στάθηκε το δημοψήφισμα της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 1991 με θετικό υπέρ της ανεξαρτησίας αποτέλεσμα. Με απόφαση της 16^{ης} Δεκεμβρίου 1991 το Συμβούλιο Υπουργών της ΕΚ έθεσε τους όρους για την αναγνώριση του νέου κράτους και δη: την μη έγερση εδαφικών διεκδικήσεων έναντι γειτόνων, τη μη διεξαγωγή εχθρικής προπαγάνδας κατά της Ελλάδας και τη μη χρήση ονομασίας που θα συνεπάγεται εδαφικές διεκδικήσεις. Οι ενστάσεις της Ελλάδας ως προς την χρήση του ονόματος «Μακεδονία» εκκινούσαν από ιστορική βάση και θεωρήθηκε ότι η ένταξη υπό αυτό το όνομα θα αποτελούσε έμμεση αναγνώριση μελλοντικών εδαφικών διεκδικήσεων στο ελληνικό έδαφος. Άλλωστε, αντιρρήσεις υπήρχαν και ως προς την σημαία του κράτους που απεικόνιζε τον ήλιο της Βεργίνας, δηλαδή το έμβλημα της Μακεδονικής δυναστείας του Αλεξάνδρου. Ωστόσο, τα ελληνικά επιχειρήματα αφορούσαν επί της ουσίας θέματα ασφάλειας, αλυτρωτικά και μειονοτικά ζητήματα. Ένα πρώτο βήμα για την εξομάλυνση των σχέσεων αποτέλεσε το σχέδιο Βάνς-Οουεν της 14^{ης} Μαΐου 1993 που πρότεινε μία Συμφωνία Μέτρων Οικοδόμησης Εμπιστοσύνης. Η Ελλάδα προχώρησε στην επιβολή οικονομικών κυρώσεων (εμπάργκο) κατά της ΠΓΔΜ από τον Φεβρουάριο του 1994. Τελικά, με την Ενδιάμεση Συμφωνία που υπεγράφη την 13^η Σεπτεμβρίου 1995 συμφωνήθηκε ότι η Ελλάδα δεν θα παρεμποδίζει την αίτηση ή τη συμμετοχή της ΠΓΔΜ σε διεθνείς, πολυμερείς και περιφερειακούς οργανισμούς και θεσμούς των οποίων είναι μέλος, υπό τον όρο χρήσης του ονόματος Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας. Από την πλευρά της η ΠΓΔΜ ανέλαβε δεσμεύσεις αποφυγής της αλυτρωτικής προπαγάνδας και έμπρακτης απόδειξης των σχέσεων καλής γειτονίας. Έτσι, με την απόφαση 817/1993 το ΣΑ συνέστησε την ένταξη και με την απόφαση 47/225 της 8^{ης} Απριλίου 1993 η ΓΣ ενέκρινε την ένταξη υπό αυτούς τους όρους και χωρίς το δικαίωμα ανάρτησης της σημαίας της ΠΓΔΜ. Εν συνεχεία, έγινε δεκτή η ένταξη της ΠΓΔΜ στο Συμβούλιο της Ευρώπης (27.9.1995), στον ΟΑΣΕ (12.10.1995) και στο πρόγραμμα Partnership for Peace του NATO (15.11.1995). Βέβαια, η Ενδιάμεση Συμφωνία δεν περιείχε τελική λύση στο ζήτημα του ονόματος, αλλά μόνο την υποχρέωση συνέχισης των διαπραγματεύσεων επ' αυτού, οι οποίες ανελήφθησαν έντονα την περίοδο 2004-2008 αλλά χωρίς αποτέλεσμα. Βλ. Simma B., ό.π., σ. 174.

² Η ανάληψη και συνέχιση από τη Σερβία επιθετικών πράξεων κατά της Κροατίας, της Σλοβενίας και της Βοσνίας παρείχε ένα ισχυρό πολιτικό λόγο ώστε να μπλοκαριστεί η προσπάθεια της Σερβίας να αναλάβει στη θέση της Γιουγκοσλαβίας στα ΗΕ. Η χώρα αυτή θεωρήθηκε από τη διεθνή κοινότητα ο κύριος υπεύθυνος για τον πόλεμο στη πρώην Γιουγκοσλαβία. Άλλωστε, το ΣΑ επιθυμούσε να διατηρήσει τον έλεγχο για ζητήματα ένταξης, αντί να επιτρέψει στην ΓΣ να δρα μονομερώς στο θέμα, αλλά και να διατηρήσει την επαφή με την Γιουγκοσλαβία σε επίπεδο ΗΕ για την επίτευξη ειρηνικού διακανονισμού. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 76, Conforti B., ό.π., σ. 46, Scharf M. P., ό.π., σ. 63.

³ Την ασαφή κατάσταση δεν κατάφερε να ξεκαθαρίσει ούτε το μνημόνιο που παρουσίασε το Νομικό Συμβούλιο των ΗΕ, πριν την υιοθέτηση της απόφασης 47/1 από τη ΓΣ. Σε αυτό, προτάθηκε η στενή ερμηνεία των αποφάσεων, «όπως θα έπρεπε, σε περίπτωση αμφιβολίας να ερμηνεύονται όλες οι αποφάσεις που περιορίζουν δικαιώματα των μελών». Συνέστησε, λοιπόν, ότι δεν επηρεάζονται άλλα δικαιώματα του μέλους, παρά μόνο η συμμετοχή στη ΓΣ. Ομοίως, η νομική γνωμοδότηση για την έννοια των αποφάσεων που περιλάμβανε η επιστολή της 29ης Σεπτεμβρίου 1992 από τον υπο-Γενικό Γραμματέα Νομικών Υποθέσεων επιχείρησε να καθορίσει τις πρακτικές συνέπειες της απόφασης της ΓΣ: η μόνη που αναγνωρίστηκε ήταν η μη συμμετοχή στις εργασίες της ΓΣ. Μάλιστα, προσδιορίστηκε

Εντούτοις, από νομικής άποψης η απόφαση αρχής ήταν ορθή¹ και παρείχε κάποια καθοδήγηση για τα όργανα και τις οργανώσεις της οικογένειας των ΗΕ². Έτσι, οι περισσότερες ειδικευμένες οργανώσεις υιοθέτησαν αποφάσεις με τις οποίες δεν απέβαλλαν την Γιουγκοσλαβία από μέλος, αλλά παρεμπόδισαν την συμμετοχή της στο πλήρες όργανό τους³.

Τέλος, η περίπτωση της Τσεχοσλοβακίας θεωρείται από τις πλέον ξεκάθαρες περιπτώσεις διάλυσης⁴: το ίδιο το κράτος ενημέρωσε ότι θα πάψει να υφίσταται, όπως και η ιδιότητα μέλους στα ΗΕ, από την 31^η Δεκεμβρίου 1992⁵. Τα δύο διάδοχα κράτη, Τσεχία και Σλοβακία, εντάχθηκαν ως νέα μέλη των ΗΕ την 19^η Ιανουαρίου 1993. Τα ΗΕ και οι ειδικευμένες οργανώσεις τους⁶, απέκλεισαν το ενδεχόμενο συνέχειας της Τσεχοσλοβακίας.

ότι η απόφαση ούτε τερματίζει, ούτε αναστέλλει την ιδιότητα μέλους της Γιουγκοσλαβίας στον οργανισμό. Εν συνεχεία, με την απόφαση 48/88 του 1993, η ΓΣ συνέστησε στα κράτη μέλη και την Γραμματεία να τερματίσουν το *de facto* καθεστώς εργασίας της Σερβίας και του Μαυροβουνίου. Με την απόφαση 821/1993, το ΣΑ συνέστησε στην ΓΣ να λάβει την απόφαση ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας δεν θα συμμετέχει στις εργασίες του ECOSOC και των άλλων κύριων οργάνων των ΗΕ. Έτσι, οι αποφάσεις δεν οδήγησαν στον πλήρη αποκλεισμό της Γιουγκοσλαβίας από τα ΗΕ, αλλά ούτε και μία έμμεση αναστολή. Την έθεσαν μάλλον σε μία ενδιάμεση, προσωρινή κατάσταση για όσο εκκρεμούσε η ένταξή της στον οργανισμό ως νέο μέλος. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., *ό.π.*, σ. 76.

1 Η υπόθεση της συνέχειας δεν μπορούσε να γίνει αποδεκτή λόγω ριζικών αλλαγών στο σύστημα διακυβέρνησης του νέου κράτους, καθώς και γιατί αυτό δεν θεωρούνταν το κύριο τμήμα της πρώην Γιουγκοσλαβίας, υπό όρους εδάφους, πληθυσμού και οικονομικών πόρων. Επιπλέον, δεν υπήρχε, όπως στην περίπτωση της Ινδίας και της Ρωσίας, συμφωνία μεταξύ των πρώην δημοκρατιών για ανάληψη της ιδιότητας μέλους του ομοσπονδιακού κράτους στα ΗΕ από την νέα Γιουγκοσλαβία. Υποστηρίζεται, άλλωστε, ότι η λύση ήταν σε συμφωνία με τις αρχές της 6^{ης} Επιτροπής του 1947 αλλά και το προηγούμενο που είχε δημιουργηθεί από τις υποθέσεις της Ινδίας και της Ρωσίας. Βλ. Conforti B., *ό.π.*, σ. 46, Scharf M. P., *ό.π.*, σ. 54, 63.

²Τελικά η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας ακολούθησε τη διαδικασία του άρθρου 4 του Χάρτη και απέκτησε την ιδιότητα μέλους του ΟΗΕ το 2000.

3 Παρόλο που στα θέματα ένταξης τα κύρια όργανα και οι ειδικευμένες οργανώσεις των ΗΕ είναι αυτόνομα, η απόφαση 396/1950 της ΓΣ προβλέπει ότι η θέση της ΓΣ πάνω σε τέτοια θέματα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από άλλα όργανα του συστήματος. Κατ'εφαρμογή αυτής, η καθοδήγηση της ΓΣ και του ΣΑ έγινε αποδεκτή και εντός του 1993 πολλοί οργανισμοί, όπως ο ICAO, IMO, UNIDO, WHO, υιοθέτησαν αποφάσεις παρόμοιες με την 47/1. Η μόνη εξαίρεση παρατηρήθηκε στο ΔΝΤ το οποίο απέκλινε από την θεωρία της συνέχειας και το προηγούμενο που είχε δημιουργηθεί από το 1947. Έτσι, αποφάσισε ότι η πρώην Γιουγκοσλαβία είχε πάψει να υπάρχει και να αποτελεί μέλος των οργανισμών. Κατά συνέπεια, αναγνώρισε και τα πέντε νέα ανεξάρτητα κράτη, μεταξύ αυτών και την νέα Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία, ως διάδοχα κράτη στην ιδιότητα μέλους της πρώην Γιουγκοσλαβίας. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., *ό.π.*, σ. 77, Scharf M. P., *ό.π.*, σ. 62, 64.

⁴Conforti B., *ό.π.*, σ. 46.

⁵ Παρόλ' αυτά, και η Τσεχία με τη Σλοβακία υπέγραψαν μία συμφωνία μεταβίβασης, η οποία, όμως, δεν προέβλεπε την μεταβίβαση της ιδιότητας μέλους του διαλυόμενου κράτους σε ένα από τα δύο νέα κράτη, αλλά την κατανομή μεταξύ των δύο της σχετικής ιδιότητας σε διάφορους οργανισμούς. Ωστόσο, η απόπειρα συμβατικής διαίρεσης των θέσεων προσέκρουσε στην αρχή ότι μόνο ένα κράτος μπορεί να είναι η συνέχεια ενός πρώην μέλους.

⁶ Και πάλι με την εξαίρεση του ΔΝΤ, το οποίο, συνεπές με την απόφασή του στην περίπτωση της Γιουγκοσλαβίας, επέτρεψε στην Τσεχία και την Σλοβακία να διαδεχθούν την Τσεχοσλοβακία στην ιδιότητα μέλους χωρίς να υποβληθούν στην διαδικασία ένταξης.

Από τα πρόσφατα αυτά παραδείγματα διαίρεσης κρατών συντίθεται το πλαίσιο των κανόνων διαδοχής στους διεθνείς οργανισμούς: η συνέχεια απαιτεί την θεμελίωση επαρκούς νομικής ταυτότητας με το προηγούμενο μέλος. Η τελευταία εξαρτάται από την ανίχνευση στο νέο κράτος παραγόντων όπως η πλειοψηφία του εδάφους, του πληθυσμού, των πόρων και των στρατιωτικών δυνάμεων του πρώην μέλους, η διατήρηση της έδρας και του ελέγχου βασικών κυβερνητικών θεσμών αλλά και η συμφωνία μεταβίβασης της θέσης στα ΗΕ με τα άλλα συστατικά κράτη. Σε κάθε περίπτωση, ενώ τα ΗΕ θα μπορούσαν να είχαν διαχειριστεί το ζήτημα της διαδοχής σε καθαρά ad hoc βάση, παρατηρείται ότι έδρασαν σε συμφωνία με τις προηγούμενες νομικές αρχές και την πρακτική τους¹.

Γ) Επανένταξη κατόπιν αποχώρησης ή αποβολής

Το βασικό ερώτημα του τρόπου επανένταξης μελών που αποχώρησαν ή αποβλήθηκαν από τους διεθνείς οργανισμούς συναρτάται με την ύπαρξη καταστατικών διατάξεων που διέπουν την αποχώρηση και την αποβολή.

α) Καταστατικές Προβλέψεις αποχώρησης και αποβολής

Πολύ συχνά τα κράτη μέλη συνηθίζουν να απομακρύνονται από το θεσμικό σύστημα των διεθνών οργανισμών, σε περιπτώσεις όπου οι απόψεις τους δεν προωθούνται στο εσωτερικό των οργανισμών². Η τακτική αυτής της αναδίπλωσης και η στροφή προς τις μεθόδους της κλασσικής διπλωματίας ασκεί πίεση στον οργανισμό, ιδίως όταν πρόκειται για την απουσία ενός ισχυρού κράτους που απειλεί την αποτελεσματικότητα του οργανισμού. Η έξοδος από την οργανισμό είναι μόνο το τελευταίο στάδιο μίας σειράς τεχνικών αποδέσμευσης αλλά και πίεσης προς αυτόν: έτσι, μπορεί να προηγηθεί η προσωρινή αποχή, υπό μορφή άρνησης συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων³ ή με την πολιτική της «άδειας καρέκλας»¹. Μορφή οικονομικής

¹Scharf M. P., ό.π., σ. 67 επ.

² Βλ. Colloque de Strasbourg, *Les Organisations Internationales Contemporaines: Crise, Mutation, Développement*, ό.π., σ. 135 επ.

³ Για παράδειγμα, η σοβιετική άρνηση να συμμετέχει στο ΣΑ από τον Ιανουάριο έως τον Αύγουστο του 1950, λόγω των αποφάσεων στο ζήτημα της Κορέας ή η προσωρινή αναστολή της παρουσίας στην UNESCO της Πολωνίας της Τσεχοσλοβακίας και της Ουγγαρίας το 1949 ως απάντηση στην ένταξη της δυτικής Γερμανίας.

πίεσης, αρκετά πιο δραστική η οποία συχνά προετοιμάζει την αποχώρηση ενός μέλους είναι η αναστολή της οικονομικής συνεισφοράς στον οργανισμό².

Η αποχώρηση ή η σχετική απειλή έγινε στη δεκαετία του '80 μία κοινή πρακτική επίλυσης των διαφορών ενός μέλους με τον οργανισμό, χωρίς να εκκινούν όλες από την ίδια αιτία: κάποιες αποχωρήσεις αφορούσαν συγκυριακούς λόγους και συγκεκριμένες αποφάσεις³, άλλες πραγματοποιήθηκαν για να προλάβουν μία πιθανή αποβολή του μέλους από τον οργανισμό λόγω παραβίασης των αρχών του τελευταίου⁴ ενώ άλλες εκδήλωναν την αντίθεση στην ανάμειξη του οργανισμού στις εσωτερικές υποθέσεις του κράτους⁵.

Από δικαιοτική άποψη, ενδιαφέρει να εντοπίσουμε περιπτώσεις οργανισμών που προβλέπουν καταστατικά την δυνατότητα μονομερούς αποχώρησης των μελών και την ενδεχόμενη ύπαρξη σχετικού δικαιώματος στην αντίθετη περίπτωση. Οι περισσότερες ιδρυτικές συνθήκες περιέχουν ρητές διατάξεις για λήξη της ιδιότητας μέλους με αποχώρηση αυτού⁶. Συνήθως απαιτείται προηγούμενη ειδοποίηση⁷ και η αποχώρηση ενεργοποιείται μετά από ορισμένη περίοδο, συχνά ενός έτους⁸. Στο

¹ Η πολιτική αυτή εφαρμόστηκε από την Γαλλία για το διάστημα από 30 Ιουνίου 1965 έως 30 Ιανουαρίου 1966 σχετικά με τη συμμετοχή της στο Συμβούλιο Υπουργών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

² Αυτή η μορφή πίεσης μπορεί να εκδηλωθεί είτε ως άρνηση κάλυψης συγκεκριμένων αμφισβητούμενων δαπανών του οργανισμού, είτε ως άρνηση κάθε οικονομικής συμμετοχής. Ενδεικτικό παράδειγμα της πρώτης περίπτωσης είναι η άρνηση της Γαλλίας, της ΕΣΣΔ και άλλων μελών να συνεισφέρουν στην χρηματοδότηση των επιχειρήσεων των ΗΕ στο Κονγκό τη δεκαετία του '60. Παράδειγμα της δεύτερης περίπτωσης είναι το Βιετνάμ το οποίο κατά την αποχώρηση από την ΔΟΕ την 3^η Ιουνίου 1983 όφειλε την εισφορά του 1983 και κάποιες προηγούμενες. Ωστόσο, ήταν οι ΗΠΑ που ανέπτυξαν πλήρως το δόγμα της οικονομικής πίεσης σε πραγματική στρατηγική έναντι των οργανισμών.

³ Παράδειγμα αποτελεί η προσωρινή αποχώρηση της Ινδονησίας από τα ΗΕ το 1965.

⁴ Κλασσικό είναι το παράδειγμα της αποχώρησης της Ελλάδας από το Συμβούλιο της Ευρώπης το 1969.

⁵ Τέτοια περίπτωση συνιστά η αποχώρηση της Πολωνίας από την ΔΟΕ το 1984 λόγω της απειλούμενης δημιουργίας μία επιτροπής έρευνας για τις υποτιθέμενες παραβιάσεις των Συμβάσεων σχετικά με την συνδικαλιστική ελευθερία και το δικαίωμα συνεταιρισμού.

⁶ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 83.

⁷ Απαιτείται γραπτή προειδοποίηση της πρόθεσης αποχώρησης και κοινοποίησή της στον Γενικό Γραμματέα του οργανισμού ή στο κράτος θεματοφύλακα του καταστατικού.

⁸ Η προθεσμία είναι μονοετής στην περίπτωση του FAO (άρθρο 19), του ICAO (άρθρο 95), της ITU (άρθρο 57), της UPU (άρθρο 12), στον παγκόσμιο Οργανισμό Τουρισμού (άρθρο 35), στον ΟΟΣΑ (άρθρο 17), στον ΟΑΕ (άρθρο 32), στο NATO (άρθρο 13). Σε άλλες περιπτώσεις η απαιτούμενη περίοδος πριν την θέση σε ισχύ της αποχώρησης είναι μεγαλύτερη: 2 χρόνια στην ΔΟΕ (άρθρο 1§5), και τον ΟΑΚ (άρθρο 148). Στο Συμβούλιο της Ευρώπης η περίοδος ποικίλλει από 9 έως 15 μήνες (άρθρο 7), ενώ στην UNESCO από 1 έως 2 χρόνια (άρθρο II.6). Σε οργανισμούς που αφορούν εμπορεύματα είναι συνήθως συντομότερη. Έτσι, στον ΠΟΕ η αποχώρηση καθίσταται ενεργή 6 μήνες από την ημέρα λήξης της σχετικής έγγραφης ειδοποίησης από τον Γενικό Διευθυντή του οργανισμού (άρθρο XV.1). Ετήσια προθεσμία προειδοποίησης προβλέπεται και από την Σύμβαση της Βιέννης του 1969 για το δικαίο των Συνθηκών αλλά και από την Σύμβαση της Βιέννης του 1986 για το δικαίο των Συνθηκών μεταξύ κρατών και διεθνών οργανισμών ή μεταξύ διεθνών οργανισμών: το άρθρο 56§2 και των δύο συμβάσεων προβλέπει ετήσια προθεσμία για αποχώρηση από συνθήκες που δεν περιέχουν

διάστημα αυτής της προθεσμίας, μπορεί να ανακληθεί η αποχώρηση, ενώ επιτρέπει στον οργανισμό να προσαρμοστεί στην απώλεια ενός μέλους και στα άλλα μέλη να αναθεωρήσουν τις σχέσεις τους με αυτό.

Αντιθέτως, υπάρχουν ιδρυτικές συνθήκες που δεν προβλέπουν σχετικά με την αποχώρηση μελών. Σε κάποιους οργανισμούς, όπως η ΕΕ¹, δεν υπάρχει καμία ρητή διάταξη, τουλάχιστον μέχρι σήμερα, αφού το άρθρο 50 της ΣΕΕ μετά την ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας αναγνώρισε πλέον ρητά το δικαίωμα αποχώρησης. Σε άλλους, όπως ο ΟΗΕ ή ο ΠΟΥ², κατά την ίδρυση υιοθετήθηκε ερμηνευτική δήλωση που αναγνωρίζει την σχετική δυνατότητα των μελών³. Ωστόσο, η πρακτική βρίθκει παραδειγμάτων αποχώρησης από οργανισμούς που δεν διαθέτουν σχετική καταστατική ρήτρα⁴. Με την στάση τους αυτή, τα κράτη μέλη που αποχώρησαν διεκδίκησαν το σχετικό δικαίωμα προβάλλοντας επιχειρήματα κρατικής κυριαρχίας, ισότητας ως προς την δυνατότητα συμμετοχής ή μη στους οργανισμούς αλλά και

διατάξεις για την αποχώρηση. Ωστόσο, στην περίπτωση του ΔΝΤ και της παγκόσμιας Τράπεζας η καταγγελία έχει άμεση ισχύ. Στον Αραβικό Σύνδεσμο ισχύει συνήθως η ετήσια προθεσμία, εκτός εάν πρόκειται για καταστατική τροποποίηση, οπότε επιτρέπεται η άμεση αποχώρηση (άρθρα 18-19). Τέλος, σε κάποιους οργανισμούς (FAO 4 χρόνια, ICAO 3 χρόνια, NATO 20 χρόνια), η Ιδρυτική Συνθήκη απαγορεύει την αποχώρηση για κάποια αρχική περίοδο μετά την ίδρυση του οργανισμού, μέχρι που να αρχίσει να λειτουργεί αποτελεσματικά.

¹ Το 1975 διεξήχθη δημοψήφισμα στην Βρετανία για την παραμονή στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Ομοίως, το 1982, μετά από δημοψήφισμα η Γροιλανδία, τμήμα της Δανίας, αποφάσισε να αποχωρήσει από την ΕΚ. Το δικαίωμα αποχώρησης της Γροιλανδίας δεν αμφισβητήθηκε ιδιαίτερα, καθώς τροποποιήθηκαν οι ιδρυτικές Συνθήκες ώστε να πάψουν να ισχύουν σε αυτήν.

² Από τις 16 ειδικευμένες οργανώσεις των ΗΕ, μόνο το καταστατικό του ΠΟΥ δεν περιέχει ρήτρα αποχώρησης. Η UNESCO δεν διέθετε μέχρι το 1954, οπότε με τροποποίηση προστέθηκε η έκτη παράγραφος στο άρθρο 2.

³ Στην διάσκεψη του Αγίου Φραγκίσκου για τον ΟΗΕ, επικράτησε η άποψη ότι μία ρητή πρόβλεψη του δικαιώματος αποχώρησης θα αποδυνάμωνε τον οργανισμό καθώς θα ενθάρρυνε τις αποχωρήσεις. Επρόκειτο για κατάλοιπο από την εμπειρία της ΚτΕ, όπου στο Σύμφωνο υπήρχε σχετική ρήτρα και αναπτύχθηκε έντονα ως πρακτική από τα μέλη, με 16 συνολικά αποχωρήσεις. Έτσι, υιοθετήθηκε μία ερμηνευτική δήλωση που επέτρεπε αλλά αποδοκίμαζε ταυτόχρονα την αποχώρηση. Αναγνώριζε δηλαδή, ότι ο οργανισμός δεν αποσκοπεί να εξαναγκάσει ένα μέλος να συνεχίσει την συνεργασία με αυτόν, αν λόγω εξαιρετικών συγκυριών ένοιθε υποχρεωμένο να αποχωρήσει. Ούτε εάν τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του άλλαζαν με τροποποίηση του Χάρτη στην οποία δεν είχε συμφωνήσει και την οποία δεν είναι σε θέση να δεχτεί ή εάν μία τροποποίηση αποδεκτή από την απαιτούμενη πλειοψηφία, δεν συγκέντρωσε τον απαραίτητο αριθμό επικυρώσεων, ώστε να τεθεί σε ισχύ. Έτσι, σε ό, τι αφορά το δικαίωμα αποχώρησης η μη θέση σε ισχύ μία τροποποίησης που κρίνεται από τον οργανισμό αναγκαία έχει την ίδια νομική συνέπεια με μία καταστατική τροποποίηση. Ομοίως, η διάσκεψη ίδρυσης του ΠΟΥ υιοθέτησε μία ερμηνευτική δήλωση που επιτρέπει την αποχώρηση όταν τροποποιείται η Ιδρυτική Συνθήκη.

⁴ Το 1949 και 1950 9 ανατολικο-ευρωπαϊκά κράτη ανακοίνωσαν την αποχώρησή τους από τον ΠΟΥ (το 1949 η ΕΣΣΔ, η Ουκρανία, η Λευκορωσία και η Βουλγαρία, ενώ το 1950 η Ρουμανία, η Αλβανία, η Τσεχοσλοβακία, η Ουγγαρία και η Πολωνία). Στις 6 Μαΐου 1950 ακολούθησε και η Κίνα. Ομοίως, στο τέλος του 1952 και τις αρχές του 1953, η Τσεχοσλοβακία, η Πολωνία και η Ουγγαρία αποχώρησαν από την UNESCO. Όπως ειπώθηκε παραπάνω, ο ΠΟΥ δεν διέθετε ρήτρα αποχώρησης ενώ η UNESCO δεν διέθετε αρχικά μέχρι και την περίοδο που διενεργήθηκαν οι αποχωρήσεις.

αδυναμία εν τοις πράγμασι εξαναγκασμού συμμετοχής¹. Παράλληλα, γίνεται επίκληση της ρήτρας *rebus sic stantibus*, υπό την έννοια ότι ο οργανισμός μπορεί να μην εκπληρώνει τους σκοπούς του ή να επιλέγει, ενάντια στη θέληση ενός μέλους, διαφορετικές λειτουργίες και καθήκοντα από ό, τι προβλέπει η Ιδρυτική Συνθήκη. Νομική βάση παρέχει το άρθρο 62 των Συμβάσεων της Βιέννης του 1969 και 1986 για το δίκαιο των Συνθηκών, το οποίο αναγνωρίζει το δικαίωμα μονομερούς αποχώρησης σε περίπτωση θεμελιώδους αλλαγής των συνθηκών. Ωστόσο, χάριν της ασφάλειας δικαίου, αρμόζει μία στενή ερμηνεία της τελευταίας διάταξης, ιδίως ως προς τις ιδρυτικές συνθήκες οργανισμών που αποτελούν δυναμικά κείμενα. Συνεπώς, εν απουσία ρήτρας αποχώρησης, ορθότερη είναι η άρνηση σχετικού δικαιώματος στα μέλη, που δύνανται στο πλαίσιο των οργάνων να επηρεάζουν την λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του οργανισμού².

Τέλος, υπάρχει και το προηγούμενο μερικής αποχώρησης από ένα οργανισμό, ενώ δεν προβλέπεται ρητά στην Ιδρυτική Συνθήκη: τέτοια ήταν η αποχώρηση της Γαλλίας από το στρατιωτικό σκέλος του ΝΑΤΟ το 1966³, αλλά και της Ελλάδας το 1974⁴ και της Ισπανίας το 1986. Το επιχείρημα ότι το πλείστον, ως προς το δικαίωμα αποχώρησης, περιέχει και το ελάχιστον δεν κρίνεται ορθό καθώς επιτρέπει στα μέλη να

¹ Τα κράτη επιδιώκουν να συνδυάσουν τα επιχειρήματα αυτά με μία ευρεία ερμηνεία των εξαιρέσεων που εισάγει το κοινό άρθρο 56 των Συμβάσεων της Βιέννης του 1969 και 1986. Ειδικότερα, το εν λόγω άρθρο ορίζει ως κανόνα ότι «η συνθήκη που δεν περιέχει καμία διάταξη σχετικά με την λήξη της και δεν προβλέπει για την καταγγελία ή την αποχώρηση, δεν υπόκειται σε καταγγελία ή αποχώρηση». Ωστόσο, το ίδιο άρθρο εισάγει δύο εξαιρέσεις στον κανόνα, οπότε είναι δυνατή η αποχώρηση: εάν αποδειχθεί η πρόθεση των συμβαλλομένων μερών να αποδεχθούν αυτή τη δυνατότητα ή εάν το δικαίωμα καταγγελίας ή αποχώρησης προκύπτει από την φύση της συνθήκης. Η πρώτη περίπτωση υφίσταται όταν υπάρχει σχετική ερμηνευτική δήλωση όπως αναφέρθηκε για τον ΟΗΕ ή τον ΠΟΥ. Ωστόσο, για να θεμελιώσουν την δεύτερη εξαίρεση, τα κράτη μέλη επικαλούνται τα ως άνω επιχειρήματα και δη την απόλυτη έννοια της κρατικής κυριαρχίας, ώστε μόνο το κράτος να θεωρείται αρμόδιο να αποφασίσει πόσο καιρό επιθυμεί να συμμετέχει σε ένα οργανισμό. Η άποψη αυτή στερεί κάθε σημασία από το διεθνές δίκαιο και αντιτίθεται στην αρχή *pacta sunt servanda*. Περαιτέρω, θεωρείται άδικο να μην είναι ελεύθερα τα μέλη να αποχωρούν όταν τα μη μέλη δεν υποχρεούνται να εισέλθουν σε ένα οργανισμό. Το μέλος, όμως, προσχωρώντας στο καταστατικό, οικειοθελώς αποποιήθηκε μέρος της ελευθερίας δράσης του και δεν δύναται μονομερώς να την αναλάβει. Άλλωστε, η αδυναμία εξαναγκασμού προτείνει ότι η απαγόρευση αποχώρησης δεν μπορεί πρακτικά να επιβληθεί. Επιπλέον, υπάρχει και η άποψη περί γενικής αρχής του δικαίου που βασίζεται στην αποχώρηση από ιδιωτικούς οργανισμούς σε επίπεδο εθνικού δικαίου αλλά και το δικαίωμα απόσχισης κρατών από ομοσπονδίες. Εντούτοις, οι αναλογίες αυτές παρέχουν ανεπαρκή βάση για την υποστήριξη μίας γενικής αρχής αποχώρησης από διεθνείς οργανισμούς. Βλ. Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 92.

²Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 94.

³ Το 1966, η Γαλλία αποσύρθηκε από την ολοκληρωμένη στρατιωτική δομή του ΝΑΤΟ, επιδιώκοντας ευρύτερη ανεξαρτησία στον τομέα αυτό, ιδίως ως προς τον έλεγχο του πυρηνικού της οπλοστασίου. Στην πράξη, το κράτος έπαψε να εκπροσωπείται σε ορισμένες Επιτροπές, όπως η Επιτροπή Σχεδιασμού Αμυνας και απέσυρε τις ένοπλες δυνάμεις της από την διοίκηση του ΝΑΤΟ. Επίσης απαγορεύτηκε η στάθμευση ξένων δυνάμεων στο έδαφος της Γαλλίας και το πολιτικό αρχηγείο του οργανισμού μεταφέρθηκε από το Παρίσι στο Βέλγιο.

⁴ Η αποχώρηση της Ελλάδας ανακλήθηκε το 1980.

διαμορφώνουν ένα à la carte καθεστώς υποχρεώσεων με εν μέρει συμμετοχή. Στην πράξη, όμως, τα άλλα μέλη του οργανισμού αποδέχτηκαν τις επιλογές αυτές σιωπηρά, ώστε να αποτρέψουν την ολική αποχώρηση. Η επιστροφή της Γαλλίας στη στρατιωτική δομή πραγματοποιήθηκε άτυπα με την ανάληψη συμμετοχής σε επιμέρους δραστηριότητες και έπειτα ακολούθησε η επίσημη απόφαση το 2009¹.

Παρόμοιοι προβληματισμοί ανακύπτουν σχετικά με την αποβολή μελών από οργανισμούς που δεν διαθέτουν καταστατικά αυτή την δυνατότητα². Συχνά, οι διεθνείς οργανισμοί που διαθέτουν πολλά μέσα πίεσης, επιδιώκουν να εξαναγκάσουν ένα μέλος να αποχωρήσει «οικειοθελώς». Η “αυτόβουλη” έξοδος προσομοιάζει αρκετά με αποβολή του μέλους, χαρακτηριστικό δε παράδειγμα αποτελεί η αποχώρηση της Ελλάδας από το Συμβούλιο της Ευρώπης το 1969³. Ως επιπλέον μέσο

¹ Μετά την πτώση του τείχους, η Γαλλία συνεισέφερε σε τακτική βάση στρατεύματα στις στρατιωτικές επιχειρήσεις του ΝΑΤΟ και στον αντίστοιχο προϋπολογισμό. Έτσι, η Γαλλία από την αρχή του '90 σταδιακά επανήλθε εν τοις πράγμασι στην στρατιωτική δομή, καθώς ήδη από το 1994 συμμετείχε εκ νέου στις συναντήσεις των Υπουργών Αμυνας. Τέλος, η επάνοδος στην πλήρη συμμετοχή ανακοινώθηκε επίσημα στη Σύνοδο Κορυφής του ΝΑΤΟ στο Στρασβούργο τον Απρίλιο του 2009. Η Ισπανία επέστρεψε κατά παρόμοιο τρόπο: με απόφασή της που επιβεβαιώθηκε από δημοψήφισμα του 1986, η Ισπανία δεν συμμετείχε στη στρατιωτική δομή, αλλά μόνο στους πολιτικούς θεσμούς. Διατήρησε βέβαια καθεστώς παρατηρητή στην Ομάδα Πυρηνικού Σχεδιασμού, αλλά οι δυνάμεις της παρέμειναν υπό εθνική διοίκηση. Με την ανάδειξη του Javier Solana ως Γενικού Γραμματέα του οργανισμού (1995-1999), το ισπανικό Κοινοβούλιο ενέκρινε την επιστροφή στην στρατιωτική διοικητική δομή (1996).

² Ελάχιστες ιδρυτικές Συνθήκες προβλέπουν ρητά την δυνατότητα αποβολής μελών. Παραδείγματα αποτελούν ο Χάρτης των ΗΕ στο άρθρο 6, το ΔΝΤ (άρθρο 26), το Συμβούλιο της Ευρώπης στο άρθρο 8, ο Αραβικός Σύνδεσμος στο άρθρο 18, η ΚτΕ στο άρθρο 16§4 και ο ΕΟΟΣ (άρθρο 26). Οι απαιτούμενες πλειοψηφίες είναι συνήθως ίδιες με εκείνες που ορίζονται για την λήψη σημαντικών αποφάσεων, ενώ όπου απαιτείται ομοφωνία το υπό κρίση κράτος δεν έχει δικαίωμα ψήφου. Στους οργανισμούς προωθημένης συνεργασίας μεταξύ μίας περιορισμένης ομάδας κρατών (π.χ. ΟΑΕ, ΣτΕ, Αραβικός Σύνδεσμος), οι ομάδες αυτές προσδιορίζονται αρχικά από τα γεωγραφικά τους όρια αλλά συνήθως βασίζονται και στην κοινή πολιτική ταυτότητα. Εάν μεσολαβήσει μία θεμελιώδης αλλαγή στο πολιτικό σύστημα ενός μέλους, θεωρείται ότι παύει να ανήκει στην ομάδα και μπορεί να αποβληθεί. Έτσι, για παράδειγμα η Επιτροπή Υπουργών του ΣτΕ μπορεί, δυνάμει του άρθρου 8, να αποβάλει ένα μέλος με αυξημένη πλειοψηφία εφόσον παραβιάζει σοβαρά το άρθρο 3 του Καταστατικού. Οι διατάξεις αυτές δεν επιτρέπουν ρητά την αποβολή επειδή ένα κράτος δεν ανήκει πλέον στην ομάδα των ευρωπαϊκών δημοκρατιών. Στην πράξη, ωστόσο, η μετάβαση σε διαφορετικό σύστημα διακυβέρνησης θα αποτελεί παραβίαση του άρθρου 3, όπως συνέβη με την Ελλάδα το 1969. Ομοίως, στον Αραβικό Σύνδεσμο, η ιδιότητα μέλους της Αιγύπτου ανεστάλη το 1979 ως κύρωση για την υπογραφή συμφωνίας ειρήνης με το Ισραήλ. Η νομιμότητα της απόφασης αμφισβητήθηκε, μεταξύ άλλων, επειδή το Καταστατικό προβλέπει μόνο την αποβολή, όχι την αναστολή της συμμετοχής. Τελικά, επιτράπη στην Αίγυπτο να επιστρέψει το 1989.

³ Το άρθρο 8 του Καταστατικού του ΣτΕ αναγνωρίζει την σχετική στην πράξη διάκριση της αποχώρησης από την αποβολή, καθώς επιτρέπει στην Επιτροπή Υπουργών πριν προχωρήσει στην αποβολή, να αναστείλει την εκπροσώπηση ενός μέλους και να του ζητήσει να αποχωρήσει σύμφωνα με το άρθρο 7. Πρόκειται ακριβώς για το προηγούμενο της Ελλάδας, η οποία δεν αποβλήθηκε επίσημα από τον οργανισμό, αλλά αποχώρησε πριν η Επιτροπή αναστείλει την ιδιότητά της ως μέλος. Ειδικότερα, τρεις μέρες μετά το πραξικόπημα της 21^{ης} Απριλίου, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης πληροφορήθηκε τη μη συμμετοχή των Ελλήνων βουλευτών στο σώμα. Το 1969, ζήτησε από την Επιτροπή Υπουργών να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Καταστατικού, για την επιβολή κυρώσεων στην Ελλάδα, καθώς ήταν φανερό πλέον πως η χώρα δεν σεβόταν τις αρχές του άρθρου 3. Το ζήτημα ετέθη ενώπιον της Επιτροπής Υπουργών από τις

πίεσης χρησιμοποιήθηκε η απειλή τροποποίησης της Ιδρυτικής Συνθήκης ώστε να εισαχθεί ρήτρα αποβολής. Παρότι η διαδικασία επικυρώσεων της καταστατικής τροποποίησης είναι χρονοβόρα, συνήθως η υιοθέτηση και μόνο της πρότασης για την τροποποίηση αποδεικνύεται ικανή να οδηγήσει στην αποχώρηση του μέλους: τούτο αποδεικνύει η αποχώρηση της Ισπανίας από τον ICAO το 1947, της Ν. Αφρικής από την ΔΟΕ το 1964 αλλά και η παύση της συνεργασίας της με τον ΠΟΥ το 1966.

Το πρόβλημα προκύπτει όταν το κράτος μέλος δεν υποκύπτει στις πιέσεις για αποχώρηση: δύναται ο οργανισμός να το αποβάλλει πριν να τεθεί σε ισχύ η καταστατική τροποποίηση περί αποβολής; Για παράδειγμα η Ν. Αφρική αποβλήθηκε το 1979 από την UPU, η οποία δεν διέθετε σχετική καταστατική ρήτρα. Παρομοίως, ο “αποκλεισμός” της μαρξιστικής κυβέρνησης της Κούβας το 1962 από τον ΟΑΚ χωρίς τέτοια ρήτρα, ισοδυναμεί πρακτικά με αποβολή. Από νομική-σκοπιά, δεν υφίσταται γενικό δικαίωμα των διεθνών οργανισμών να αποβάλλουν μέλη όταν οι ιδρυτικές τους συνθήκες δεν περιέχουν ρήτρα αποβολής. Μόνο έτσι δικαιολογείται η σχετική αρμοδιότητα άλλων οργανισμών που διαθέτουν ρήτρες αποβολής ή ερμηνευτικές δηλώσεις αλλά και η επιλογή κάποιων να τροποποιήσουν εκ των υστέρων τα Καταστατικά τους ώστε να εισαχθεί η σχετική ρήτρα. Κατ’εξάιρεση, ωστόσο, γίνεται δεκτό ότι η αποβολή επιτρέπεται, ακόμη και αν δεν προβλέπεται από το καταστατικό, όταν η αρνητική στάση του μέλους παρακωλύει την εκπλήρωση των λειτουργιών του οργανισμού. Η δυνατότητα αυτή βασίζεται στην θεωρία της κατά τεκμήριο αρμοδιότητας (implied powers) του οργανισμού¹. Περαιτέρω νομική βάση αποτελεί το άρθρο 60§2 των δύο Συμβάσεων της Βιέννης για το δίκαιο των Συνθηκών σχετικά με την ουσιώδη παραβίαση πολυμερούς συνθήκης αλλά και το άρθρο 62 αυτών για την θεμελιώδη αλλαγή των συνθηκών². Σε κάθε περίπτωση, η

Σκανδιναβικές χώρες και την Ολλανδία. Κατά τη σύνοδο της Επιτροπής Υπουργών το Δεκέμβριο του 1969 στο Παρίσι, ο τότε Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών, διαπιστώνοντας ότι μια ενδεχόμενη ψηφοφορία θα έθετε την χώρα εκτός του Οργανισμού, δήλωσε ότι η Ελλάδα αποχωρεί από το Συμβούλιο της Ευρώπης, καταγγέλλοντας τόσο το Καταστατικό του Οργανισμού, όσο και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και το Πρόσθετο Πρωτόκολλό της. Η αποχώρηση ενεργοποιήθηκε ουσιαστικά την 31^η Ιανουαρίου 1970.

¹ Νάσκου-Περράκη Π., Το Δίκαιο των Διεθνών Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση, 3^η εκδ., Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002, σ. 67.

² Το άρθρο 60§2 ορίζει ότι εάν ένα μέρος παραβιάσει ουσιωδώς μία πολυμερή συνθήκη, τα άλλα συμβαλλόμενα μέρη δικαιούνται με ομόφωνη απόφαση να αναστείλουν ή να τερματίσουν την συνθήκη έναντι του κράτους που την παραβίασε. Σύμφωνα δε με το άρθρο 60§3, ουσιώδης είναι η παραβίαση διάταξης ουσιώδους για την πραγματοποίηση του αντικειμένου ή του σκοπού της συνθήκης. Παραβίαση δε ουσιαστικής διάταξης μπορεί να θεωρηθεί η απόλυτη άρνηση συμμετοχής σε έναν οργανισμό που απαιτεί την συμμετοχή όλων των μερών και την ομοφωνία για την λήψη αποφάσεων. Από την άλλη, η πλήρης παράλυση του οργανισμού από αυτή τη στάση ενός μέλους εμπίπτει στην έννοια της θεμελιώδους αλλαγής των συνθηκών του άρθρου 62 των Συμβάσεων της Βιέννης.

αποδοχή των ανωτέρω επιχειρημάτων για εξαιρέσεις σε πρακτικό επίπεδο πρέπει να είναι περιορισμένη.

β) Διαδικασία Επανένταξης

Από νομική άποψη, ο δρόμος επανόδου μελών που αποχώρησαν ή αποβλήθηκαν από τους οργανισμούς οφείλει να είναι ο ίδιος όπως για κάθε νέο μέλος: οι κανόνες της διαδικασίας ένταξης αφορούν τα μη μέλη γενικώς, δεν υφίστανται ειδικοί καταστατικοί κανόνες για την επανένταξη πρώην μελών¹.

Η πρακτική στις περιπτώσεις αποχώρησης αντανακλά εν μέρει την τήρηση αυτού του κανόνα. Έτσι, η επιστροφή της Πολωνία, της Ρουμανίας και της Τσεχοσλοβακίας στον FAO² έγινε μέσω της συνήθους διαδικασίας ένταξης. Αντίθετα, η επιστροφή της Κίνας στον ίδιο οργανισμό το 1971 έγινε δεκτή με μία απλή δήλωση εκ μέρους της. Ομοίως, η επανάκτηση της ιδιότητας μέλους από την Ινδονησία, που προέβη στην μόνη πραγματική αποχώρηση από τον ΟΗΕ το 1965, έγινε με μία απλοποιημένη διαδικασία³. Εν προκειμένω, η συναίνεση των υπολοίπων μελών κατέστησε περιττή την προσφυγή στην τυπική διαδικασία, αλλά και θεράπευσε την ενδεχόμενη παρανομία της συγκεκριμένης παράλειψης⁴. Στην περίπτωση της ανάκλησης της ειδοποίησης αποχώρησης της Πολωνίας από την ΔΟΕ

¹ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 61. Υποστηρίζεται μάλιστα ότι η τυπική διαδικασία ένταξης βρίσκει εφαρμογή και στην περίπτωση αίτησης επανένταξης ενός κράτους που λόγω συγχώνευσης ή ενσωμάτωσης, έχασε την ιδιότητα του διεθνούς υποκειμένου, άρα και την ιδιότητα μέλους. Όταν το κράτος αυτό επανακτήσει την διεθνή του προσωπικότητα και ζητά να επανενταχθεί στον οργανισμό, υφίσταται μία νέα κατάσταση, που απαιτεί την εφαρμογή των τυπικών διαδικασιών. Βλ. Conforti B., ό.π., σ. 37.

² Το 1957, 1961 και 1969 αντίστοιχα.

³ Η Ινδονησία ενημέρωσε επισήμως για την αποχώρησή της τον Γενικό Γραμματέα στις 20 Ιανουαρίου 1965, ενώ η αποχώρηση είχε ήδη λάβει χώρα από 1^η Ιανουαρίου. Ο ΓΓ γνωστοποίησε την λήψη της επιστολής και συνεργάστηκε για τον τερματισμό της συμμετοχής της Ινδονησίας. Έτσι, η καταγγελία της τελευταίας έγινε ουσιαστικά εξαρχής δεκτή. Ωστόσο, όταν η Ινδονησία μεταβίβασε στις 19 Σεπτεμβρίου 1966 ένα μήνυμα στον Γενικό Γραμματέα ότι αποφάσισε «να ανακτήσει την πλήρη συνεργασία με τα ΗΕ», ο οργανισμός αποδέχτηκε αυτή την αλλαγή στάσης και την ανάκληση της μονομερούς καταγγελίας της χώρας. Δεν εφαρμόστηκε δε η διαδικασία του άρθρου 4: το ΣΑ δεν παρενέβη, ούτε η ΓΣ έλαβε την απαιτούμενη τυπική απόφαση. Απλώς, σε μία συνεδρίαση της Συνέλευσης, κατόπιν ομόφωνης αποδοχής, ο Πρόεδρος κάλεσε το κράτος να επανέλθει στην θέση του. Η αποχή δε της χώρας αποδόθηκε όχι σε αποχώρηση αλλά σε «διακοπή της συνεργασίας» και θεωρήθηκε ότι «ο δεσμός της ιδιότητας μέλους συνεχιζόταν σε όλη την περίοδο της μη συνεργασίας». Τέλος, η Ινδονησία αποδέχθηκε να καταβάλει το 10% της οφειλόμενης συνεισφοράς της στον τακτικό προϋπολογισμό για την περίοδο της μη συμμετοχής της.

⁴ Conforti B., ό.π., σ. 38.

το 1987, η μονομερής παράταση της προθεσμίας ενεργοποίησης της αποχώρησης από την Πολωνία ήταν παράνομη αλλά έγινε αποδεκτή από τον οργανισμό¹.

Η κατάσταση εξελίχθηκε διαφορετικά στις περιπτώσεις αποχωρήσεων από οργανισμούς που δεν διέθεταν σχετικές καταστατικές ρήτρες. Τόσο ο ΠΟΥ όσο και η UNESCO αρνήθηκαν να αναγνωρίσουν την αποχώρηση των ανατολικο-ευρωπαϊκών κρατών αλλά και της Κίνας στις αρχές της δεκαετίας του '50². Θεώρησαν ότι η συμμετοχή των κρατών συνεχίζεται, αλλά ελλείπει μέσων εξαναγκασμού σε συνεργασία τα μέλη παρέμεναν «ανεργά». Η UNESCO αποφάσισε να προσθέσει ρήτρα αποχώρησης στο καταστατικό της, πριν, όμως, την υιοθέτησή της τα κράτη ανακάλεσαν την αποχώρησή τους και ο οργανισμός έλαβε τμήμα των καθυστερούμενων οικονομικών τους εισφορών³. Ο ΠΟΥ δεν προχώρησε σε τροποποίηση της Ιδρυτικής του Συνθήκης αλλά μέσω πρακτικού συμβιβασμού επέτρεψε στα κράτη να ανακτήσουν την ιδιότητα μέλους, καταβάλλοντας ένα ποσοστό από τις εισφορές τους για τα έτη μη συμμετοχής στον οργανισμό⁴. Παράλληλα, στο πλαίσιο του ΠΟΥ ανέκυψε το ζήτημα της ισχύς για τα ανεργά κράτη των δεσμευτικών υγειονομικών κανονισμών που υιοθετήθηκαν κατά την απουσία τους από τον οργανισμό. Τελικά, υπερίσχυσε η άποψη ότι τα κράτη δεσμεύονται αφού δεν έπαψαν ποτέ να είναι μέλη. Σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις έγιναν εκατέρωθεν υποχωρήσεις: οι οργανισμοί δεν διεκδίκησαν το σύνολο των οικονομικών εισφορών για την περίοδο απουσίας των κρατών, ενώ τα τελευταία ανακάλεσαν την αποχώρηση και δεν επανεντάχθηκαν κανονικά, ως θα όφειλε να γίνει αν είχαν πραγματικά αποχωρήσει⁵.

¹ Η Πολωνία κοινοποίησε την πρόθεση αποχώρησης από την ΔΟΕ στις 17 Νοεμβρίου 1984. Στην ΔΟΕ η δήλωση αποχώρησης αποκτά ισχύ δύο χρόνια μετά, διάστημα στο οποίο η αποχώρηση μπορεί να ανακληθεί. Ωστόσο, λίγο πριν την λήξη της διετούς προθεσμίας στις 13 Νοεμβρίου 1986, η Πολωνία ενημέρωσε τον οργανισμό ότι αποφάσισε να παρατείνει την ειδοποίηση αποχώρησης κατά ένα έτος. Τέλος, στις 17 Νοέμβρη 1987 η ειδοποίηση αποσύρθηκε.

² Βλ. παραπάνω σ. 58.

³ Η παράγραφος 6 στο άρθρο 2 υιοθετήθηκε στην 6^η συνεδρίαση της γενικής Διάσκεψης της UNESCO την 8^η Δεκεμβρίου 1954, ενώ η Ουγγαρία ανακάλεσε την 1^η Ιουνίου, η Πολωνία την 18^η Ιουνίου και η Τσεχοσλοβακία την 9^η Σεπτεμβρίου 1954.

⁴ Έτσι, ο ΠΟΥ αποδέχτηκε το αίτημα που προέβαλλε η κινεζική κυβέρνηση τον Μάιο του 1952 να αναλάβει εκ νέου την ενεργό συνεργασία με τον οργανισμό. Δεν ακύρωσε, ωστόσο, επίσημα τις οφειλόμενες οικονομικές εισφορές της Κίνας για τα έτη απουσίας της. Ομοίως, η ΕΣΣΔ εξεδήλωσε το καλοκαίρι του 1955 στο ECOSOC την πρόθεση να αναλάβει τον ρόλο της στον ΠΟΥ. Έτσι, στην Παγκόσμια Συνέλευση Υγείας τον Μάιο του 1956, υιοθετήθηκε μία απόφαση σχετικά με τις προϋποθέσεις ανάληψης της συμμετοχής στον οργανισμό από τα ανεργά μέλη. Σύμφωνα με αυτήν, οφείλουν να καταβάλλουν 5% των εισφορών που αντιστοιχούν στα έτη μη συμμετοχής στον οργανισμό. Βάσει αυτής, επανήλθαν στον ΠΟΥ τα περισσότερα κράτη της Ανατολικής Ευρώπης

⁵ Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 88 επ.

Φαινόμενα αποχώρησης παρατηρήθηκαν στους κόλπους της UNESCO και μετά την προσθήκη της σχετικής καταστατικής ρήτρας: οι ΗΠΑ αποχώρησαν το 1984¹ και ακολούθησαν το 1985 η Μεγάλη Βρετανία² και η Σιγκαπούρη³. Παράλληλα, με αποχώρηση απείλησαν και άλλα κράτη⁴. Οι αποχωρήσεις αυτές σηματοδότησαν μία περίοδο κρίσης στον οργανισμό, ο οποίος δεχόταν έντονη κριτική⁵ και πιέσεις για μεταρρυθμίσεις⁶, ενώ υπέστη σοβαρές μειώσεις στον

¹ Σε συμφωνία με τις προβλέψεις του άρθρου 2§6 του Καταστατικού που προβλέπει ενός έτους προθεσμία πριν την ισχύ της αποχώρησης, οι ΗΠΑ κοινοποίησαν την 28^η Δεκεμβρίου 1983 επιστολή προς τον Γενικό Διευθυντή της UNESCO δηλώνοντας την πρόθεση αποχώρησης από τον οργανισμό στο τέλος του 1984. Με επιστολή του την 18^η Ιανουαρίου 1984 ο Γενικός Διευθυντής εξέφρασε την λύπη του για τη σχετική απόφαση. Με δήλωσή τους την 19^η Δεκεμβρίου 1984 οι ΗΠΑ επιβεβαίωσαν την σχετική τους απόφαση και κατόπιν η αποχώρηση ενεργοποιήθηκε. Η αποχώρηση των ΗΠΑ αποτελεί τμήμα της γενικότερης στάσης διαμαρτυρίας του κράτους την περίοδο εκείνη κατά της δράσης των ειδικευμένων οργανώσεων. Κατόπιν αναθεώρησης της συμμετοχής τους σε 96 διεθνείς οργανισμούς, οι ΗΠΑ κατέληξαν ότι 6 οργανισμοί εμφάνιζαν προβλήματα πολιτικοποίησης στην δράση τους (IAEA, FAO, ILO, UNEP, ITU, UNESCO). Κατόπιν σχετικών διαβημάτων σε αυτούς, το κράτος θεώρησε ότι παρατηρήθηκε εμφανής βελτίωση, κάτι που δεν έγινε δεκτό για την UNESCO αλλά και την ΔΟΕ. Οι ΗΠΑ ειδοποίησαν επίσημα το 1975 ότι αποχωρούν από την ΔΟΕ, απόφαση που ισχυροποιήθηκε το 1977. Τελικά, η χώρα επέστρεψε στον οργανισμό μόνο το 1980, αφού έκρινε ικανοποιητικές τις αλλαγές στη διοίκηση και τα προγράμματά του. Βλ. Hoffer P.A., *Upheaval in the United Nations System: United States' Withdrawal from UNESCO*, Brooklyn Journal of International Law, vol. 12, 1986, σ. 162, 175.

² Η Μεγάλη Βρετανία κοινοποίησε στις 22 Νοεμβρίου 1984 την πρόθεση αποχώρησης από τον οργανισμό στο τέλος του 1985. Η απόφαση αυτή επιβεβαιώθηκε με επίσημη ανακοίνωση την 5^η Δεκεμβρίου 1985.

³ Η Σιγκαπούρη κοινοποίησε στις 27 Δεκεμβρίου 1984 την επιστολή αποχώρησης στο τέλος του 1985.

⁴ Η Δυτική Γερμανία δήλωσε ότι εάν δεν γίνουν μεταρρυθμίσεις στον οργανισμό, θα προχωρούσε σε ετήσια ειδοποίηση για αποχώρηση στο τέλος του 1985. Ομοίως, με το ίδιο αιτιολογικό, η Ολλανδία, το Βέλγιο και η Δανία με επίσημες επιστολές τους προειδοποίησαν για αναθεώρηση της συμμετοχής τους. Αλλά και η Ιαπωνία και ο Καναδάς προειδοποίησαν για ενδεχόμενη αποχώρηση στην συνάντηση του Εκτελεστικού Συμβουλίου τον Φεβρουάριο του 1985.

⁵ Τα βασικά προβλήματα που προσδιόριζαν οι ΗΠΑ στην επιστολή ειδοποίησης αποχώρησης σχετικά με τη λειτουργία της UNESCO αφορούσαν την αυξημένη πολιτικοποίηση του οργανισμού, τον προϋπολογισμό, προβλήματα διαχείρισης και την στατική προσέγγιση του οργανισμού ως προς τα παγκόσμια προβλήματα. Περαιτέρω, η Μ. Βρετανία ισχυρίστηκε ότι δεν ήταν ικανοποιημένη από την ανταποδοτικότητα της συμβολής της στον προϋπολογισμό της UNESCO. Αλλά και όλα τα υπόλοιπα κράτη, με εξαίρεση τη Σιγκαπούρη που επικαλέστηκε το περιορισμένο των εθνικών της πόρων, ζητούσαν μεταρρυθμίσεις στον οργανισμό. Κανένα, όμως, πολύ δε περισσότερο οι ΗΠΑ δεν εξήγησαν τους λόγους αποχώρησης ούτε προέβησαν σε συστάσεις για τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις. Ο βασικός λόγος αποχώρησης του σημαντικότερου χρηματοδότη του οργανισμού, εντοπίζεται στην δυσανεμία των ΗΠΑ ως προς την εξασθένηση του ηγετικού τους ρόλου και την ασυμμετρία πολιτικής επιρροής και οικονομικής συμβολής. Παρότι οι ισχυρισμοί των ΗΠΑ κατά του οργανισμού ενείχαν κάποια βασιμότητα, η απόφαση αποχώρησης ήταν καθαρά πολιτική. Άλλωστε, το επιχείρημα περί πολιτικοποίησης του διαλόγου παραπέμπει ευθέως στην ανατροπή των πλειοψηφικών συσχετισμών στο οργανισμό κατά των δυτικών κρατών. Από την άλλη, οι ΗΠΑ και η Μ. Βρετανία δεν εγκατέλειψαν την UNESCO με καθαρά οικονομικά κίνητρα: η αμερικανική κριτική κατά της UNESCO αντανάκλα τα γενικότερα προβλήματα του κράτους με τους διεθνείς οργανισμούς. Επιπλέον, φαίνεται πως τα διαχειριστικά προβλήματα που επεσήμαναν οι ΗΠΑ στον οργανισμό εστίαζαν εν πολλοίς στον τότε Γενικό Διευθυντή και την διεύθυνση των αρμοδιοτήτων του, αλλά και σε ουσιαστικό επίπεδο, στην ενασχόληση του οργανισμού με το πρόγραμμα «Νέα παγκόσμια Τάξη Πληροφοριών». Βλ. Hoffer P.A., ό.π., σ. 164, 166, 182, 205, Colloque de Strasbourg, *Les Organisations Internationales Contemporaines: Crise, Mutation, Développement*, ό.π., σ. 128, 260.

⁶ Η διαδικασία αναμόρφωσης της UNESCO ξεκίνησε από το 1983: ο Γενικός Διευθυντής δημιούργησε 5 ομάδες εργασίας, ενώ το Εκτελεστικό Συμβούλιο συνέστησε (σύννοδος του Απριλίου 1984) μία

προϋπολογισμό του συνεπεία αυτών¹. Τελικά η Μ. Βρετανία επέστρεψε το 1997 στον οργανισμό, ενώ οι ΗΠΑ μόλις το 2003, με μονομερή ανακοίνωση στην ΓΣ των ΗΕ².

Τέλος, για την επανάκτηση της ιδιότητας μέλους κατόπιν αποβολής από τον ΟΗΕ, υποστηρίζεται ότι για να γίνει εκ νέου δεκτό ένα κράτος οφείλει προηγουμένως να συμμορφωθεί με όλες τις αποφάσεις που υιοθέτησαν τα όργανα του οργανισμού σχετικά με τις εκ μέρους του παραβιάσεις του Χάρτη³. Κατ'αντιστοιχία και μολονότι δεν επρόκειτο για επίσημη αποβολή μέλους, η Ελλάδα επέστρεψε στο Συμβούλιο της Ευρώπης μόνο όταν, τον Νοέμβριο του 1974, επανήλθε η δημοκρατική διακυβέρνηση στη χώρα. Έτσι, εξέλιπε ο λόγος παραβίασης των αρχών του Συμβουλίου (άρθρο 3) που δικαιολογεί την αποβολή ενός μέλους (άρθρο 8).

προσωρινή Επιτροπή με εντολή να παρουσιάσει συστάσεις και συγκεκριμένα μέτρα για την βελτίωση της λειτουργίας του οργανισμού. Η Επιτροπή παρουσίασε 3 εκθέσεις και προέβη σε ορισμένες επισημάνσεις. Ωστόσο, η εντολή της έληξε στην Γενική Διάσκεψη της Σόφιας στο τέλος του 1985. Εν συνεχεία, ενεργοποιήθηκε από το Εκτελεστικό Συμβούλιο ένα περιθωριοποιημένο όργανο, η Ειδική Επιτροπή με καθήκον να παρακολουθήσει και να αξιολογήσει την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που ενέκρινε το Συμβούλιο. Η Επιτροπή υπέβαλε κάποιες εκθέσεις το 1986. Παράλληλα, άρχισαν να τίθενται σε ισχύ κάποιες μεταρρυθμίσεις, όπως η απόπειρα περιορισμού των Προγραμμάτων και των προϋπολογισμών, η αρχή της μηδενικής αύξησης των προϋπολογισμών, ο περιορισμός των εκδόσεων του οργανισμού και ο περιορισμός του ανθρώπινου δυναμικού (κατάργηση 600 θέσεων στο διάστημα 1984-1986). Ωστόσο, οι ως άνω μεταρρυθμίσεις κρίθηκαν ανεπαρκείς, ιδίως από τα δυτικά κράτη. Βλ. Colloque de Strasbourg, *Les Organisations Internationales Contemporaines: Crise, Mutation, Développement*, ό.π., σ. 268 επ.

¹ Μόνο η UNESCO μεταξύ των μεγάλων οργανισμών αντιμετώπισε τις οικονομικές συνέπειες της αποχώρησης δύο εκ των σημαντικότερων μελών – χρηματοδοτών της, που αντιπροσώπευαν περίπου το 1/3 του προϋπολογισμού της (οι ΗΠΑ συνεισέφεραν το 25% αυτού). Έτσι, ο προϋπολογισμός περιορίστηκε αντίστοιχα, ενώ ο οργανισμός προχώρησε σε πειροκές προσωπικού και προγραμμάτων. Βλ. Colloque de Strasbourg, *Les Organisations Internationales Contemporaines: Crise, Mutation, Développement*, ό.π., σ. 261, Hoffer P.A., ό.π., σ. 202.

² Οι ΗΠΑ, παρά την αποχώρηση είχαν διατηρήσει το καθεστώς παρατηρητή στην UNESCO. Ήδη, η εκλογή νέου Γενικού Διευθυντή το 1987 έφερε νέα πνοή στον οργανισμό και δρομολόγησε σημαντικές αλλαγές σε επίπεδο διαχείρισης και πολιτικών. Η αλλαγή στάσης των ΗΠΑ ήταν εμφανής από τη δεκαετία του '90, με την εμπλοκή της χώρας στις δραστηριότητες του οργανισμού, μέσω οικονομικών εισφορών και της συμμετοχής σε δευτερογενή όργανα αυτού. Την 12^η Σεπτεμβρίου 2002, απευθυνόμενος στην Γενική Συνέλευση των ΗΕ, ο Πρόεδρος των ΗΠΑ ανακοίνωσε την απόφαση επανόδου στον οργανισμό. Το επίσημο αιτιολογικό της απόφασης αυτής ανέφερε την σημαντική πρόοδο υπό την ηγεσία του νέου Γενικού Διευθυντή μετά το 1999, τις δραστικές μεταρρυθμίσεις σε διαχειριστικό επίπεδο και την αφοσίωση του οργανισμού στην ελευθερία του τύπου. Σε οικονομικό επίπεδο, οι ΗΠΑ κατέβαλαν ένα εφάπαξ ποσό 5 εκατομμυρίων δολαρίων κατά την είσοδό τους και κατόπιν περίπου 60 εκατομμύρια ετησίως. Τέλος, στις 30 Σεπτεμβρίου 2003, η 1^η κυρία των ΗΠΑ παρέστη στην εορταστική τελετή στο Παρίσι για την επάνοδο της χώρας στον οργανισμό, η οποία ενεργοποιήθηκε επίσημα την 1^η Οκτωβρίου 2003. Βλ. *United States' Return to UNESCO*, AJIL, vol. 97, no. 4, 2003, σ. 977-979.

³ Magliveras K., *Exclusion from Participation in International Organizations, the Law and Practice behind Member States' Expulsion and Suspension of Membership*, Kluwer Law International, The Hague/ London/ Boston, 1999, σ. 50.

Κεφάλαιο II: Τα Κριτήρια Ένταξης στους Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς

Οι Ιδρυτικές Συνθήκες των ευρωπαϊκών οργανισμών ενώ ασπάζονται τον απώτερο σκοπό της “οικουμενικής” συμμετοχής των ευρωπαϊκών κρατών στους κόλπους τους, ταυτόχρονα θέτουν όρια σε αυτήν¹. Διαπιστώνεται, όμως, ότι μέχρι το 1989, οι γενικόλογες καταστατικές διατάξεις περί ένταξης επιτελούσαν μία διακηρυκτική λειτουργία καθώς η καταλληλότητα των υποψηφίων θεωρούνταν δεδομένη χωρίς να ελέγχεται εις βάθος².

Στη δεκαετία του '90, ο διάλογος περί του «ευρωπαϊκού» κράτους προσδιόρισε το τελευταίο υπό όρους κοινών αξιών, κληρονομιάς και κουλτούρας. Εάν όμως, η ταυτότητα βασίζεται σε κοινές αξίες, προκύπτει το νέο πρόβλημα ορισμού αυτών. Έτσι, ενώ οι αξίες προέβαλλαν ως η απάντηση του ποια είναι η Ευρώπη, η εγγενής τους ασάφεια επέτρεψε ακριβώς στην Ευρώπη να παραμένει ανοιχτή σε νέα μέλη³.

§1: Ένταξη Νέων Μελών στους Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς μέχρι το 1990

Το ευρύ διακριτικό περιθώριο που καταλείπουν οι λακωνικές διατάξεις περί προσχώρησης στους ευρωπαϊκούς οργανισμούς περιορίστηκε στην πράξη σε μία αυτοματοποιημένη εφαρμογή τους έναντι των υποψηφίων μελών από την δυτική Ευρώπη.

A) Λιτές Καταστατικές Προβλέψεις Προσχώρησης...

Σημείο εκκίνησης για την εξέταση των κριτηρίων ένταξης και στους ευρωπαϊκούς Διεθνείς Οργανισμούς αποτελεί ασφαλώς η Ιδρυτική τους Συνθήκη. Συμπληρωματικά, υπάρχει ελάχιστη νομολογιακή ερμηνεία των κριτηρίων και των

¹ Duxbury A., ό.π., σ. 432.

² Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, in Daillier P. & Kovacs P., Perspectives d'Intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale aux Institutions de l'Europe Occidentale, Actes du Colloque de Miskolc (Hongrie), 4-5 Octobre 1996, Cedrin-Paris X Nanterre, Cahiers Internationaux 13, Montchrestien, σ. 138, 148, 155, Duxbury A., ό.π., σ. 441.

³ Leino P., *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, Austrian Review of International and European Law, vol. 7, 2002, σ. 59.

αποφάσεων διεύρυνσης, καθώς οι τελευταίες σπανίως υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο¹.

α) Οι Καταστατικές Διατάξεις περί των κριτηρίων

Το γεγονός ότι το ΣτΕ, το NATO και η ΕΕ δημιουργήθηκαν για να επιτελέσουν διαφορετικές λειτουργίες συνδυάστηκε με τον διάχυτο στις Ιδρυτικές τους Συνθήκες θεμελιώδη στόχο της ενοποιημένης Ευρώπης². Έτσι, το NATO σχεδιάστηκε ως οργανισμός συλλογικής άμυνας για την στρατιωτική ασφάλεια της βορειο-ατλαντικής περιοχής³, βασική αποστολή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ήταν η προαγωγή της οικονομικής ολοκλήρωσης⁴ και το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε ως forum πολιτικού διαλόγου ζητημάτων κοινού ενδιαφέροντος και κοινής δράσης σε τομείς όπως, μεταξύ άλλων τα δικαιώματα του ανθρώπου και οι θεμελιώδεις ελευθερίες⁵. Παράλληλα, η πραγμάτωση των ιδανικών του Συμβουλίου απαιτεί, σύμφωνα με το Προοίμιο του Καταστατικού του, την δημιουργία «...ενός οργανισμού που θα ενισχύσει την συνεργασία μεταξύ των Ευρωπαϊκών κρατών». Ομοίως, ένας από τους σκοπούς της Ένωσης είναι να συνεχίσει «...την πορεία προς μία ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης...»⁶ ενώ η Συνθήκη του NATO αναγνωρίζει το δικαίωμα «κάθε» ευρωπαϊκού κράτους να επιδιώξει την προσχώρηση⁷.

Ωστόσο, η γεωγραφική τοποθεσία ενός κράτους επί της ευρωπαϊκής ηπείρου δεν αρκούσε, καθώς τα καταστατικά κείμενα των οργανισμών περιείχαν εξαρχής διατάξεις σχετικά με τις βασικές προϋποθέσεις ένταξης. Είναι χαρακτηριστικό ότι το Καταστατικό του ΣτΕ κάνει λόγο, ήδη στο προοίμιο, για την ανάγκη «στενότερης ενότητας μεταξύ όλων των ομοφρόνων χωρών της Ευρώπης» ενώ και τα κράτη μέλη

¹ Duxbury A., ό.π., σ. 427.

² Duxbury A., ό.π., σ. 431.

³ Βλ. άρθρα 3-5 της Ιδρυτικής Συνθήκης της Ουάσιγκτον του 1949.

⁴ Προοίμιο της Συνθήκης Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας του 1957.

⁵ Βλ. Άρθρο 1(b) του Καταστατικού σύμφωνα με το οποίο, ο σκοπός της περίπτωσης (α) του αυτού άρθρου θα επιδιωχθεί «από τα όργανα του Συμβουλίου δια διαλόγου επί θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος και δια συμφωνιών και κοινές δράσεις σε οικονομικά, κοινωνικά, πολιτιστικά, επιστημονικά, νομικά και διοικητικά ζητήματα καθώς και για την διατήρηση και περαιτέρω πραγμάτωση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών». Παράρτημα....

⁶ Προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρόμοια διατύπωση περιλαμβάνει το προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, όπως ισχύει μετά την 1^η Φεβρουαρίου 2003, τροποποιημένη με την Συνθήκη της Νίκαιας : «Αποφασισμένοι να θέσουν τις βάσεις μίας διαρκώς στενότερης ένωσης των ευρωπαϊκών λαών...».

⁷ Άρθρο 10 της Συνθήκης της Ουάσιγκτον του 1949.

της Ένωσης καλούν στο προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα «τους άλλους λαούς της Ευρώπης που συμμερίζονται τα ιδεώδη τους να συμμετάσχουν στην προσπάθειά τους».

Μεταξύ των τριών οργανισμών, οι πιο “ξεκάθαρα” διατυπωμένες προϋποθέσεις ένταξης περιλαμβάνονται στην Ιδρυτική Συνθήκη του Συμβουλίου¹. Σύμφωνα με το άρθρο 4 αυτής, ένα κράτος μπορεί να προσκληθεί να γίνει μέλος εφόσον είναι «ευρωπαϊκό» και ταυτόχρονα κριθεί «ικανό και πρόθυμο να εκπληρώσει τις προβλέψεις του άρθρου 3». Το άρθρο 3 ορίζει ότι «Κάθε μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης οφείλει να αποδέχεται τις αρχές του κράτους δικαίου και της απόλαυσης από όλα τα άτομα που βρίσκονται υπό την δικαιοδοσία του των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, καθώς και να συνεργάζεται ειλικρινά και αποτελεσματικά για την πραγματοποίηση του σκοπού του Συμβουλίου, όπως αυτός προσδιορίζεται στο Κεφάλαιο Ι». Βάσει του τελευταίου, και δη του άρθρου 1, σκοπός του Συμβουλίου είναι «να επιτύχει σημαντικότερη ενότητα μεταξύ των μελών του ούτως ώστε να διαφυλαχθούν και να πραγματοποιηθούν τα ιδανικά και οι αρχές που αποτελούν την κοινή τους κληρονομιά και να διευκολυνθεί η οικονομική και κοινωνική τους πρόοδος». Η σύνδεση των κριτηρίων αυτών με την υπεράσπιση των δημοκρατικών ιδεωδών προκύπτει έμμεσα² από το Προοίμιο που δηλώνει την πίστη των κρατών μελών «στις κοινές πνευματικές και ηθικές αξίες, που αποτελούν την κοινή κληρονομιά των λαών τους και την πραγματική πηγή της ατομικής και πολιτικής ελευθερίας και του κράτους δικαίου, αρχές στις οποίες βασίζεται κάθε γνήσια δημοκρατία».

Έτσι, σύμφωνα με το Καταστατικό, η αποδοχή των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών είναι απαραίτητα προαπαιτούμενα για την εισδοχή στο Συμβούλιο³.

Η διαδικασία και οι αρχές της ένταξης στην Ένωση τίθενται πλέον στο άρθρο 49 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση το οποίο ενσωματώνει διαδοχικές τροποποιήσεις του αρχικού άρθρου 237 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Οι αλλαγές αφορούσαν τόσο την διαδικασία, καθώς πλέον προβλέπεται η συμμετοχή και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁴, αλλά και την εξελισσόμενη φύση της ίδιας της

¹ Duxbury A., ό.π., σ. 432.

² Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, ό.π., σ. 155.

³ Duxbury A., ό.π., σ. 432.

⁴ Το άρθρο 8 της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης τροποποίησε το άρθρο 237§1 της ΣΕΚ ώστε το Συμβούλιο να αποφασίζει ομόφωνα, αφού ζητήσει τη γνώμη της Επιτροπής αλλά πλέον και «τη

Κοινότητας¹: η μετάβαση από την οικονομική στην πολιτική ένωση και η αυξανόμενη σημασία της κοινωνικής διάστασης της ολοκλήρωσης δια της αγοράς αποδεικνύεται στην εξέλιξη των κριτηρίων ένταξης².

Μέχρι την Συνθήκη του Άμστερνταμ³ το μόνο που απαιτούνταν καταστατικά για την ένταξη στην Κοινότητα ήταν να πρόκειται για «ευρωπαϊκό κράτος». Ειδικότερα, με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, πέραν του ότι τα κράτη προσχωρούν πλέον στην Ένωση συνολικά, δεν άλλαξε κάτι επί της ουσίας αφού το άρθρο Ξ αυτής αναπαρήγαγε το καταργούμενο άρθρο 237 της ΣΕΚ⁴. Βέβαια, το άρθρο ΣΤ της ίδιας Συνθήκης περιείχε δύο σημαντικές νέες προβλέψεις: αφενός ότι τα κυβερνητικά συστήματα των κρατών μελών της Ένωσης «βασίζονται στις δημοκρατικές αρχές» (§1), αφετέρου ότι η ίδια η ένωση «σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή-Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών,..., και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου» (§2). Ωστόσο, δεν προβλεπόταν ρητά ότι επρόκειτο για κριτήρια ένταξης μελλοντικών κρατών μελών⁵.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αναδιατύπωσε το άρθρο 49 (πρώην άρθρο Ξ) της ΣΕΕ ως εξής: «Κάθε ευρωπαϊκό κράτος, το οποίο σέβεται τις αρχές που καθορίζονται στο άρθρο 6 παράγραφος 1, μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ένωσης». Το δε νέο άρθρο 6§1 (πρώην άρθρο ΣΤ§1) ορίζει ότι «Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη». Έτσι, ενώ ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνεχίζει να προσδιορίζεται ως κριτήριο ένταξης βάσει των όρων της ΕΣΔΑ και των κοινών συνταγματικών παραδόσεων (άρθρο 6§2 ΣΕΕ), οι Ιδρυτικές Συνθήκες δεν

σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται».

¹ Hillion C., *Enlargement of the European Union: A Legal Analysis*, in Arnulf A.& Wincott D., *Accountability and Legitimacy in the European Union*, NY, Oxford University Press, 2002, σ. 403.

² Duxbury A., ό.π., σ. 433.

³ Υπεγράφη στις 2 Οκτωβρίου του 1997.

⁴ «Κάθε ευρωπαϊκό κράτος μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ένωσης. Απευθύνει την αίτησή του στο Συμβούλιο το οποίο αποφασίζει ομόφωνα, αφού ζητήσει τη γνώμη της Επιτροπής και μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το οποίο λαμβάνει απόφαση με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών από τα οποία απαρτίζεται.

Οι όροι της προσχωρήσεως και οι λόγω αυτής αναγκαίες προσαρμογές των συνθηκών που θεμελιώνουν την Ένωση, αποτελούν αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και του αιτούντος κράτους. Η συμφωνία αυτή υπόκειται σε επικύρωση εκ μέρους όλων των συμβαλλομένων κρατών κατά τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες».

⁵ Duxbury A., ό.π., σ. 433.

προσδιορίζουν περαιτέρω τα χαρακτηριστικά της δημοκρατίας¹. Σε κάθε περίπτωση, το δεύτερο εδάφιο του ως άνω άρθρου 49 αναθέτει τον προσδιορισμό των “όρων της προσχώρησης” σε ιδιαίτερη συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών και του εκάστοτε αιτούντος ένταξης. Πρόκειται για μία ένδειξη της δυνατότητας ευέλικτης ad hoc εφαρμογής των κριτηρίων ένταξης.

Στην ενοποιημένη απόδοση της ΣΕΕ, όπως προέκυψε μετά τις τροποποιήσεις από την Συνθήκη της Λισσαβόνας², το άρθρο 49 ορίζει ότι «κάθε ευρωπαϊκό κράτος, το οποίο σέβεται τις αξίες που αναφέρονται στο άρθρο 2 και δεσμεύεται να τις προάγει, μπορεί να ζητήσει να γίνει μέλος της Ένωσης». Το άρθρο 2 προβλέπει ότι «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών». Τροποποίηση υπέστη και το άρθρο 6, το οποίο στην πρώτη παράγραφο ορίζει ότι η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, όπως προσαρμόστηκε στο Στρασβούργο στις 12 Δεκεμβρίου του 2007 και έχει πλέον το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Με την δεύτερη παράγραφο διακηρύσσεται ότι η Ένωση προσχωρεί στην ΕΣΔΑ, ενώ η προηγούμενη §2 αναριθμείται ως τρίτη.

Η Ιδρυτική Συνθήκη του NATO περιέχει την συντομότερη αναφορά στις ουσιαστικές προϋποθέσεις ένταξης στο άρθρο 10 το οποίο ορίζει σχετικά ότι «Τα Συμβαλλόμενα Μέρη δύνανται, δια ομοφωνίας, να προσκαλέσουν οποιοδήποτε άλλο Ευρωπαϊκό Κράτος, το οποίο είναι σε θέση να προάγει τις αρχές αυτής της Συνθήκης και να συμβάλλει στην ασφάλεια της περιοχής του Βορείου Ατλαντικού, να προσχωρήσει σε αυτήν». Έτσι, η ιδιότητα του μέλους περιχαρακώθηκε αρχικά από γεωγραφικούς όρους και συμφέροντα ασφάλειας³.

β) Νομολογιακή Επεξεργασία των Κριτηρίων

¹ Duxbury A., ό.π., σ. 434.

² Η Συνθήκη της Λισσαβόνας υπεγράφη στις 13 Δεκεμβρίου του 2007.

³ Duxbury A., ό.π., σ. 434.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, στο πλαίσιο των ΗΕ, το Διεθνές Δικαστήριο εξέδωσε τις δύο γνωμοδοτήσεις στις αποκαλούμενες *Admission Cases*¹ σχετικά με την ελευθερία αξιολόγησης των καταστατικών κριτηρίων ένταξης. Ωστόσο, οι τρεις ευρωπαϊκοί οργανισμοί δεν μπορούν να αξιολογηθούν υπό το πρίσμα αυτής της νομολογίας, καθώς είναι περιφερειακοί, κλειστοί οργανισμοί που δεν στοχεύουν στην οικουμενικότητα. Ειδικά δε η Ένωση παρέχει το κατεξοχήν παράδειγμα Ιδρυτικής Συνθήκης που αναγνωρίζει την διακριτική ευχέρεια των μελών στην *ad hoc* διαμόρφωση των προϋποθέσεων ένταξης. Έτσι, το ΔΕΚ, ήδη από το 1978 με την απόφαση *Mattheus*² φαίνεται να συντάσσεται μάλλον με την μειωψηφούσα άποψη της 1^{ης} ως άνω γνωμοδότησης που αναγνωρίζει την δυνατότητα επιβολής πρόσθετων, εξω-καταστατικών προϋποθέσεων³. Ακόμη όμως και στην περίπτωση του ΣτΕ, που θεωρητικά υπάγεται στην ίδια κατηγορία με τα ΗΕ διαθέτοντας γενικές καταστατικές προϋποθέσεις ένταξης και χρήζει εφαρμογής η γνωμοδότηση του ΔΔ, αναγνωρίζεται ο πολιτικός χαρακτήρας της διαδικασίας αξιολόγησης των κριτηρίων και η διακριτική ευχέρεια του οργανισμού⁴.

Ειδικότερα στην υπόθεση *Mattheus*, βάσει της διαδικασίας του άρθρου 234⁵, το Δικαστήριο κλήθηκε να απαντήσει σε τρία προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 237 της ΣΕΚ, δηλαδή το σημερινό άρθρο 49 της ΣΕΕ⁶.

¹ *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations* [1948], ICJ (first Admission Case), *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations* [1950], ICJ (Second Admission Case).

² *Lothar Mattheus vs. Doego Fruchtimport and Tiefkuhlkost eG* [1978], ECR 02203, υπόθεση 93/78. Βλ. Παράρτημα VI.

³ Duxbury A., ό.π., σ. 451.

⁴ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 4 του Καταστατικού, ένα υποψήφιο κράτος το οποίο «θα κριθεί ικανό και πρόθυμο να τηρήσει τις προβλέψεις του άρθρου 3, μπορεί να προσκληθεί να γίνει μέλος του Συμβουλίου της Ευρώπης από την Επιτροπή Υπουργών». Φαίνεται λοιπόν, ότι τα αρμόδια όργανα, ήτοι η Επιτροπή Υπουργών, προβαίνουν σε μία κρίση ώστε να επιβεβαιωθεί η εκπλήρωση των προϋποθέσεων. Η επαλήθευση αυτή μοιάζει με μία διαδικασία περισσότερο πολιτικού παρά νομικού χαρακτήρα. Από τη μία πλευρά, βάσει του κειμένου των άρθρων 4 και 5 του Καταστατικού, βρίσκει εφαρμογή στο ΣτΕ η άποψη του ΔΔ στην γνωμοδότηση του 1948 ότι δεν απαγορεύεται η συνεκτίμηση πραγματικών περιστατικών που μπορούν να υπαχθούν στα καταστατικά κριτήρια και πολιτικών στοιχείων που συναρτώνται με αυτά. Επιπλέον, χρήζει εφαρμογής η άποψη της πλειοψηφίας περί επάρκειας των ρητών καταστατικών προϋποθέσεων, με την έννοια ότι δεν μπορεί να απαιτούνται πρόσθετες. Παρά τα ως άνω, όμως, αναγνωρίζεται διακριτική εξουσία στην Επιτροπή Υπουργών, ακόμη και όταν κρίνει ότι πληρούνται οι καταστατικές προϋποθέσεις. Όπως, άλλωστε ορίζει το ίδιο το άρθρο 4, το κράτος που πληροί τις προϋποθέσεις, «μπορεί να προσκληθεί» από την Επιτροπή. Η ίδια ορολογία, λοιπόν, υποδεικνύει ότι τα κριτήρια ένταξης στο ΣτΕ είναι πιο αόριστα από εκείνα του ΟΗΕ, γεγονός που παρέχει στα όργανα του πρώτου μεγαλύτερη ελευθερία αξιολόγησης. Βλ. Kiss A. C., *L'admission des états comme membres du Conseil de l'Europe*, AFDI, 1963, σ. 701, 707.

⁵ Πρώην άρθρο 177.

⁶ Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο Amtsgericht Essen της Γερμανίας παρέπεμψε στο ΔΕΚ τρία ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 237 ΣΕΚ τα οποία στοχεύουν να διευκρινίσουν εάν «η προσχώρηση της Ισπανίας, της Πορτογαλίας και της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες δεν είναι δυνατή στο εγγύς μέλλον για λόγους που βασίζονται στο κοινοτικό δίκαιο». (βλ. απόφαση *Lothar*

Σύμφωνα με το σκεπτικό του ΔΕΚ, οι διατάξεις του άρθρου 237 «καθορίζουν μία συγκεκριμένη διαδικασία που περικλείεται σε καλά προσδιορισμένα όρια για την ένταξη νέων μελών, κατά τη διάρκεια δε της οποίας τα κριτήρια προσχώρησης (θα) καταρτίζονται από τις αρχές που υποδεικνύει το ίδιο το άρθρο. Συνεπώς, τα νομικά κριτήρια της εν λόγω προσχώρησης εναπόκειται να προσδιοριστούν στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, χωρίς να είναι δυνατός ο εκ των προτέρων δικαστικός καθορισμός του περιεχομένου (τους)». Βάσει αυτού το Δικαστήριο κατέληξε ότι δεν μπορεί, δυνάμει της διαδικασίας του άρθρου 177 (πλέον 234), να αποφανθεί για την μορφή ή την ουσία των κριτηρίων τα οποία ενδέχεται να υιοθετηθούν, και συνακόλουθα ότι είναι αναρμόδιο για τα προδικαστικά ερωτήματα που παραπέμφθηκαν από το εθνικό δικαστήριο.

Σύμφωνα λοιπόν με την ανωτέρω απόφαση, η διαδικασία ένταξης, στην Κοινότητα τότε, είναι ξεκάθαρη αλλά τα ουσιαστικά κριτήρια δεν μπορούν να καθοριστούν εκ των προτέρων, καθώς αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης και καταγράφονται *in concreto* στις Συνθήκες Προσχώρησης¹. Έτσι, το ΔΕΚ, επιχείρησε να νομιμοποιήσει μία διαφοροποίηση στην σχετική πρακτική διεύρυνσης της ΕΕ έναντι των ΗΕ: αναγνώρισε την διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών να καθορίζουν ως διαπραγματευόμενοι περαιτέρω προϋποθέσεις ένταξης. Σημαντικό είναι, ωστόσο, ότι αναφέρθηκε σε αυτές ως νομικές προϋποθέσεις και δεν έκανε λόγο για πολιτικούς παράγοντες².

Μετά την απόφαση *Mattheus*, τα κριτήρια ένταξης στην ΕΕ δεν έτυχαν ιδιαίτερης νομολογιακής επεξεργασίας. Το ΔΕΚ ήταν αρκετά σαφές στην εν λόγω

Mattheus§1). Η υπόθεση προέκυψε από τα εξής πραγματικά περιστατικά: βάσει του ιδιωτικού συμφωνητικού μεταξύ των δύο αντιδίκων, η παροχή υπηρεσιών (διεξαγωγή έρευνας αγοράς αγροτικών προϊόντων της Ισπανίας και Πορτογαλίας) του ενός συμβαλλομένου (*Mattheus*) εξαρτήθηκε από το εάν θα πραγματοποιούνταν η προσχώρηση των τριών παραπάνω χωρών. Ειδικότερα, υπήρξε ρήτρα στο συμφωνητικό των αντιδίκων περί δυνατότητας καταγγελίας της συμφωνίας από το ένα συμβαλλόμενο μέρος (*Doego*) εάν η προσχώρηση δεν πραγματοποιηθεί για πραγματικούς ή νομικούς λόγους. Μάλιστα προβλέφθηκε ότι «κρίσιμο παράγοντα για το εάν η εν λόγω προσχώρηση είναι εφαρμόσιμη νομικά θα αποτελέσει μία απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Σε περίπτωση δε αιτιολογημένης λήξης της συμφωνίας, ο παρέχων την υπηρεσία θα χάσει την αξίωσή του στην καταβολή των εξόδων». Έτσι, όταν ο *Doego* κατήγγειλε την συμφωνία δυνάμει της ανωτέρω αίρεσης, ο *Mattheus* άσκησε αγωγή για καταβολή των εξόδων στο ανωτέρω γερμανικό δικαστήριο. Το τελευταίο αποτάθηκε στο ΔΕΚ με τα εξής τρία προδικαστικά ερωτήματα: 1. εάν από την ερμηνεία του άρθρου 237 της ΣΕΚ, είτε μεμονωμένα είτε σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις της ΣΕΚ, προκύπτει ότι πέρα από τα τυπικά κριτήρια που διατυπώνονται σε αυτό, περιέχει επιπρόσθετα ουσιαστικά νομικά όρια στην προσχώρηση τρίτων χωρών στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 2. ποια είναι αυτά τα όρια και 3. εάν έτσι, η προσχώρηση της Ισπανίας, της Πορτογαλίας και της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες δεν είναι δυνατή στο προβλεπόμενο μέλλον για λόγους που βασίζονται στο κοινοτικό δίκαιο. (βλ. απόφαση *Lothar Mattheus*§2-3.

¹ Hillion C., ό.π., σ. 405.

² Duxbury A., ό.π., σ. 429.

υπόθεση κηρύσσοντας εαυτόν αναρμόδιο για ζητήματα ερμηνείας τόσο των σχετικών διατάξεων όσο και των συγκεκριμένων κριτηρίων ένταξης. Σε θεωρητικό επίπεδο αναγνωρίζεται η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων ένταξης στην Ένωση, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της Γαλλίας που εμποδίζει την ένταξη κυρίως του Ηνωμένου Βασιλείου για ίδιους πολιτικούς λόγους¹. Στην πράξη, όμως, βάσει των Ιδρυτικών Συνθηκών, η προοπτική αυτή είναι περιορισμένη². Ειδικότερα, δυνάμει του άρθρου 46 της ΣΕΕ, η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου εφαρμόζεται σε επιλεγμένες διατάξεις της ΣΕΕ, συμπεριλαμβανομένων του άρθρου 6§2 και των άρθρων 46 έως 53³. Έτσι, οι αρχές που απαριθμούνται στο άρθρο 6§1 καθεαυτές τίθενται εκτός της αρμοδιότητας του ΔΕΚ, αλλά καλύπτεται η διαδικασία προσχώρησης του άρθρου 49. Συνεπώς, το δικαστήριο δύναται να επιληφθεί των αποφάσεων του Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου που καθορίζουν εάν ένα υποψήφιο κράτος σέβεται αυτές τις αρχές. Ωστόσο, τα κράτη μη μέλη της Ένωσης στερούνται, υπό το άρθρο 230 της ΣΕΚ, της ικανότητας δικαστικής παράστασης και δη ενεργητικής νομιμοποίησης ενώπιον του δικαστηρίου⁴.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ο καθορισμός της έννοιας του «κράτους μέλους» που έκανε το Δικαστήριο σε μία διάταξή του της 21ης Μαρτίου 1997 αποφαινόμενο για την πρόδηλη αναρμοδιότητά του να εκδικάσει προσφυγή ακυρώσεως από περιφερειακή αρχή ομόσπονδου κράτους⁵. Σύμφωνα με το διατακτικό, ο όρος κράτος μέλος «...αναφέρεται μόνο στις κυβερνητικές αρχές των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και δεν μπορεί να καλύψει και τις κυβερνήσεις περιφερειών ή αυτονόμων κοινοτήτων, όποια και αν είναι η έκταση των αρμοδιοτήτων που τους αναγνωρίζονται».

Β)... σε Εφαρμογή μέχρι τη δεκαετία του '90

¹ Mosler H. από παραπομπή στο Schermers H. G. & Blokker N. M., ό.π., σ. 69.

² Nowak M., Human Rights "Conditionality" in Relation to Entry to, and Full Participation in the EU, in Alston Ph., ό.π., σ. 697.

³ Το άρθρο 46 της ΣΕΕ ορίζει «Οι διατάξεις της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας σχετικά με την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας, εφαρμόζονται μόνο στις ακόλουθες διατάξεις της παρούσας Συνθήκης:

...

στ) στα άρθρα 46 έως 53». Βλ. Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 29.12.2006, C 321 E/1.

⁴ Βλ. Duxbury A., ό.π., σ. 428.

⁵ Πρόκειται για την Προσφυγή της βελγικής Περιφέρειας της Βαλλονίας κατά της Επιτροπής της Κοινότητας, στην υπόθεση C-95/97.

Η πρακτική των τριών ευρωπαϊκών οργανισμών τα πρώτα 40 περίπου χρόνια λειτουργίας τους παραπέμπει σε μία θεώρηση της Ευρώπης ως μίας ομοιογενούς κοινότητας κρατών που σέβονται τις δημοκρατικές αρχές και τα ατομικά δικαιώματα. Παρά την αναγνώριση της σημασίας των στοιχείων αυτών ως προϋποθέσεων ένταξης, οι οργανισμοί δεν ζητούσαν πλήρη εκπλήρωση αυτών από τα υποψήφια μέλη, ούτε ανέλυναν τις αντίστοιχες επιδόσεις τους υπό μορφή «διαπιστευτηρίων» ένταξης. Η καταλληλότητα των υποψηφίων τεκμαιρόταν, δεν αποδεικνυόταν¹.

α) Συμβούλιο της Ευρώπης

Τα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης, λόγω της εκτεταμένης αναφοράς των κριτηρίων στο Καταστατικό, έδιναν μεγαλύτερη έμφαση σε ζητήματα δημοκρατίας και δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ωστόσο, η ένταξη των 13 χωρών κατά τα πρώτα 40 χρόνια δεν έθεσε ιδιαίτερα προβλήματα, καθώς δεν αμφισβητήθηκε η συμμόρφωση με τα κριτήρια ένταξης². Τα ιδρυτικά μέλη αλλά και εκείνα που εντάχθηκαν πριν την υιοθέτηση της απόφασης 917 (1989) επωφελήθηκαν ενός «τεκμηρίου» συμμόρφωσης με τα κριτήρια. Έτσι, στις περισσότερες περιπτώσεις, η διαδικασία ένταξης περιορίστηκε σε τυπικότητες, χωρίς να προκύψει η ανάγκη προσδιορισμού πιο λεπτομερών προϋποθέσεων που θα έβρισκαν εφαρμογή σε όλα τα υποψήφια μέλη³.

Ενδεικτική είναι η περίπτωση της Ελβετίας, της οποίας η νομοθεσία παρουσίαζε, κατά τον χρόνο ένταξης, κάποιες ιδιαιτερότητες αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα: για παράδειγμα το δικαίωμα ψήφου των γυναικών δεν αναγνωριζόταν, με εξαίρεση κάποια καντόνια, ενώ η νομοθεσία ορισμένων εξ' αυτών προέβλεπε την κράτηση διοικητικά των ψυχολογικά διαταραγμένων ατόμων. Οι προβλέψεις αυτές της εθνικής νομοθεσίας θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι αντιβαίνουν την αναγνώριση της απόλαυσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου από όλους τους υπηκόους του υποψηφίου κράτους. Εντούτοις, δεν δημιούργησαν πρόβλημα στην ένταξη της χώρας το 1963 και φαίνεται να έγινε δεκτή η άποψη της Ελβετίας ότι οι διατάξεις του Καταστατικού του Συμβουλίου και συγκεκριμένα

¹ Duxbury A., ό.π., σ. 440.

² Duxbury A., ό.π., σ. 440.

³ Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 155.

εκείνες του άρθρου 3 απαιτούν από τα κράτη μέλη μία στάση, την ικανότητα και την επιθυμία σεβασμού των δικαιωμάτων και δεν επηρεάζουν το εθνικό δίκαιο των κρατών¹.

Χαρακτηριστική ήταν και η απόφαση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης σχετικά με την πρόσκληση προσχώρησης προς την Αυστρία². Εφόσον ο αυστριακός λαός θεωρείται «μία πραγματική δημοκρατία που αναγνωρίζει την αρχή του κράτους δικαίου και το δικαίωμα των ανθρώπων στην απόλαυση των θεμελιωδών ελευθεριών», η πρόσκληση προσχώρησης του κράτους αυτού αποκαλείται «πράξη δικαιοσύνης».

Τα κράτη που δεν διέθεταν τόσο αδιαμφισβήτητα καλό προηγούμενο έναντι των καταστατικών κριτηρίων, όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία, εντάχθηκαν κατά την περίοδο μετάβασής τους στο δημοκρατικό καθεστώς. Ωστόσο, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση δεν προέβη σε αναλυτικό έλεγχο των επιδόσεων τους στους τομείς των δικαιωμάτων και του εκδημοκρατισμού.

Ειδικότερα, η θετική γνώμη πρόσκλησης της Ισπανίας³ προς ένταξη διατυπώθηκε κατόπιν της διεξαγωγής ελεύθερων εκλογών πριν όμως της υιοθέτησης ενός «δημοκρατικού Συντάγματος», ήτοι ενός που θα «εγγυάται τα ιδανικά που διαφυλάσσει το Καταστατικό του Συμβουλίου της Ευρώπης και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου»⁴. Η δε σύσταση πρόσκλησης θεμελιώθηκε στην «επείγουσα ευθύνη» της δημοκρατικής Ευρώπης να «συμβάλει στην σταθεροποίηση της δημοκρατίας στην Ισπανία»⁵. Αλλά και σε προηγούμενες αποφάσεις της σχετικά με την υποψηφιότητα της Ισπανίας, η Συνέλευση εστίασε στην απουσία δημοκρατικών και αντιπροσωπευτικών θεσμών: μεταξύ άλλων φωτογραφήθηκαν η λογοκρισία, η καταστολή των πολιτικών αντιπάλων του καθεστώτος, η αδυναμία σύστασης και λειτουργίας δημοκρατικών κομμάτων και η μη διεξαγωγή δημοκρατικών εκλογών⁶.

Η υποστήριξη της ισπανικής υποψηφιότητας φαίνεται να εξαρτήθηκε από την δέσμευση των ισπανικών αρχών για την επίτευξη μίας δημοκρατικής μορφής

¹ Απόψεις που διατυπώθηκαν στην έκθεση του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου της 26^{ης} Οκτωβρίου 1962, η οποία ετοιμάστηκε μετά από διαβουλεύσεις με τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου της Ευρώπης και παρουσιάστηκε στο Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο της Ελβετίας. Βλ. Kiss A. C., *L'admission des états comme membres du Conseil de l'Europe*, ό.π., σ. 698.

² Resolution 9 της 11^{ης} Δεκεμβρίου 1951.

³ Εντάχθηκε στις 24 Νοεμβρίου 1977.

⁴ Βλ. Res. 820/1977 της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, §§3, 4.

⁵ Βλ. Res. 820/1977, §5.

⁶ Βλ. Res. 575/1974, §§3, 4.

εκπροσώπησης που θα αντανακλά την λαϊκή βούληση¹. Περαιτέρω, ως απαραίτητες προϋποθέσεις για την ένταξη της Ισπανίας προσδιορίστηκαν ρητά ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η αποκατάσταση της ελευθερίας για όλες τις πολιτικές τάσεις και η ανάδειξη των δημοκρατικών θεσμών² με ελεύθερη και μυστική ψήφο³. Μάλιστα, ως «πλήρης δημοκρατία» ορίστηκε εκείνη που εγγυάται τα βασικά δικαιώματα του ανθρώπου⁴, ενώ έγιναν και ειδικότερες αναφορές σε κάποια ουσιώδη δικαιώματα όπως το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, η ελευθερία έκφρασης⁵, η αποκατάσταση της ελευθερίας πολιτικών και εμπορικών ενώσεων αλλά και η ελευθερία του τύπου⁶.

Στην περίπτωση της Πορτογαλίας⁷, η πλήρης συμμόρφωση με τα καταστατικά κριτήρια ένταξης προέκυψε από την θεμελίωση των δημοκρατικών θεσμών και την επίτευξη του στόχου του εκδημοκρατισμού μετά από μία μεταβατική περίοδο⁸. Σε αυτά τα στοιχεία, αλλά και στην πρόθεση των πορτογαλικών αρχών να προσχωρήσουν στην ΕΣΔΑ⁹ βασίστηκε η θετική γνωμοδότηση της Συνέλευσης. Όσο η χώρα βρισκόταν στη διαδικασία εγκαθίδρυσης δημοκρατικών συνθηκών¹⁰, η Συνέλευση του ΣτΕ έκρινε ότι δεν ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις πλήρους ένταξης¹¹. Σε αυτή την κατεύθυνση ζητήθηκε από την Πορτογαλία η απόδοση της ανώτερης αρμοδιότητας στο ελεύθερα εκλεγμένο κοινοβούλιο, η εγγύηση της

¹ Res. 575/1974, §§5, 9.

² Αναφερόμενη στους προς ίδρυση θεσμούς, η Συνέλευση έκανε ειδική μνεία στο Κοινοβούλιο, το οποίο θα πρέπει να είναι ικανό να ολοκληρώσει την διαδικασία της συνταγματικής μεταρρύθμισης και να διαθέτει πραγματική εξουσία ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας. Βλ. Res. 640/1976, §9.

³ Res. 614/1976, §5. Για την γενικότερη ανάγκη δέσμευσης υπέρ των αρχών της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου γίνεται λόγος στην Res. 599/1975, §11.

⁴ Res. 656/1977, §4. Η σύνδεση του εκδημοκρατισμού με την εγγύηση όλων των αναγκών σε μία πλουραλιστική δημοκρατία δικαιωμάτων και ελευθεριών, επισημαίνεται και στην Res. 640/1976, §2. Στην ίδια απόφαση (§5), ως προ-δημοκρατική χαρακτηρίζεται η φάση της Ισπανίας εφόσον παρατηρείται ευρέως βαθμού αναγνώριση και ανοχή συγκεκριμένων δικαιωμάτων και ορισμένων βασικών ελευθεριών πολιτικής και εμπορικής συνένωσης.

⁵ Res. 614/1976, §4.

⁶ Res. 640/1976, §§6, 10.

⁷ Εντάχθηκε στις 22 Σεπτεμβρίου 1976.

⁸ Βλ. Opinion no. 78/1976, §§5, 8. Συγκεκριμένα η Συνέλευση συμπέρανε ότι λόγω του εκδημοκρατισμού η Πορτογαλία συμμορφώνεται με τις προβλέψεις του άρθρου 3 του Καταστατικού. Παράλληλα, κρίθηκε ότι η Πορτογαλία, στην επιστολή αίτησης ένταξης της 12^{ης} Αυγούστου 1976, αποδέχτηκε τον σκοπό του ΣτΕ, όπως διατυπώνεται στο Κεφάλαιο I του Καταστατικού (§7).

⁹ Opinion no. 78/1976, §9.

¹⁰ Οι δημοκρατικές προϋποθέσεις, όπως εμπεριέχονται στο Καταστατικό του ΣτΕ και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Βλ. Res. 601/1975, §8.

¹¹ Βλ. Σύσταση 740/1974, §§3, 6. Ήδη σε μία πρώτη απόφαση (563/1974), θετικά αποτιμήθηκαν η απομάκρυνση της δικτατορίας, οι πρωτοβουλίες για την αποκατάσταση της δημοκρατίας και τον τερματισμό του αποικιακού πολέμου, η κατάργηση της λογοκρισίας και η διάλυση της πολιτικής αστυνομίας, η ανακοίνωση του σχηματισμού πολιτικής κυβέρνησης και διεξαγωγής ελεύθερων εκλογών.

ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης, της ελευθερίας του λόγου, της σκέψης, της συναθροίσεως και του συνεταιρισμού¹. Παράλληλα, προϋπόθεση αποτέλεσε και η υιοθέτηση νέου, δημοκρατικού Συντάγματος που θα περιλαμβάνει βασικές αρχές, όπως η ελεύθερη ανάδειξη του κυρίαρχου κοινοβουλίου, το κράτος δικαίου και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων². Έτσι, θετικά αποτιμήθηκαν, εν συνεχεία: ο σχηματισμός κυβέρνησης με βάση τη λαϊκή βούληση³, η αναγνώριση της υπεροχής των εκλεγμένων πολιτικών αρχών από τις ένοπλες δυνάμεις, η ψήφιση Συντάγματος που εγγυάται μεταξύ άλλων τα δικαιώματα που περιέχει η ΕΣΔΑ, η απελευθέρωση πολιτικών κρατουμένων και η ανάδειξη δημοκρατικών πολιτικών κομμάτων στις βουλευτικές εκλογές του 1976⁴.

Από τα ως άνω παραδείγματα προκύπτει ότι η δημοκρατία ερμηνεύτηκε από την Συνέλευση ως ευρύτερη των ελεύθερων εκλογών. Ωστόσο τα δικαιώματα του ανθρώπου περιχαράκωνονταν από την ΕΣΔΑ, παρά την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη το 1961⁵.

Τέλος, η ένταξη της Φινλανδίας το 1989 έγινε με ακόμη πιο συνοπτικούς όρους: η Συνέλευση δεν προχώρησε σε αναλυτική έκθεση της κατάστασης των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη χώρα, αλλά υπογράμμισε την «εξαιρετική διεθνή και ευρωπαϊκή κατεύθυνση» της⁶. Έτσι, υπερθεματίζοντας την εισδοχή, αναγνώρισε απλώς ότι η «Φινλανδία είναι μία παλαιόθεν εγκαθιδρυμένη κοινοβουλευτική δημοκρατία που σέβεται την αρχή του κράτους δικαίου καθώς και τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες που περιέχονται στην ΕΣΔΑ»⁷.

β) Ευρωπαϊκή Κοινότητα

Παρά την αρχική απουσία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών αρχών από την Συνθήκη της Ρώμης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλούμενη να γνωμοδοτήσει για τις υποψήφιες χώρες των πρώτων διευρύνσεων υπέθεσε ότι χώρες αυτές είναι δημοκρατικές⁸. Αυτό θεωρήθηκε δεδομένο για τις

¹ Res. 593/1975, §3.

² Res. 593/1975, §7.

³ Res. 601/1975, §2.

⁴ Res. 627/1976, §§3-6 αντίστοιχα.

⁵ Duxbury A., ό.π., σ. 440.

⁶ Βλ. Opinion no. 144/1989, §2.

⁷ Opinion no. 144/1989, §3.

⁸ Duxbury A., ό.π., σ. 439.

χώρες της πρώτης διεύρυνσης το 1973 (Δανία, Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο). Συγκεκριμένα η Επιτροπή, στην κοινή γνώμη για τις αιτήσεις ένταξής τους¹, υπογράμμισε ότι θα αποτελούσαν προστιθέμενη αξία για τις Κοινότητες οι μακροχρόνιες και βαθειά ριζωμένες πολιτικές παραδόσεις της σταθερότητας και δημοκρατίας των χωρών αυτών.

Αντίθετα, στις περιπτώσεις της Ελλάδας², της Πορτογαλίας και της Ισπανίας³, είναι ευρέως αποδεκτό ότι η ένταξη έγινε αντιληπτή ως μέθοδος ενίσχυσης της δημοκρατίας που αποκαθίσταντο στις χώρες αυτές⁴. Έτσι, επ'αφορμή της προς Νότο διεύρυνσης, η ΕΚ ανέπτυξε μία προκαταρκτική, ήπιας μορφής τυπική αιρεσιμότητα που περιοριζόταν σε διακήρυξη αρχών. Με τις καθεστωτικές μεταβάσεις εν εξελίξει, στη νότια Ευρώπη, η ΕΚ έθετε τυπικές προϋποθέσεις, όπως την ύπαρξη Συντάγματος και πλουραλιστικού- κομματικού συστήματος και την διενέργεια ελεύθερων εκλογών⁵.

Ειδικότερα, γνωμοδοτώντας για την αίτηση της Ελλάδας⁶, η Επιτροπή επεσήμανε την επιστροφή της χώρας στην δημοκρατική διακυβέρνηση ως παράγοντα ενδεικτικό της ανάγκης ένταξης στον οργανισμό. Παράλληλα, τόνισε ότι οι αρχές της πλουραλιστικής διακυβέρνησης και ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου είναι προ-απαιτούμενα για την απόκτηση της ιδιότητας μέλους των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ομοίως, σχετικά με την Ισπανία και την Πορτογαλία, σχολίασε θετικά την διαδικασία αποκατάστασης της δημοκρατίας και τις εγγυήσεις των ατομικών ελευθεριών στα κράτη αυτά⁷.

¹ Commission, Opinion on the Applications for membership received from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway for Submission to the Council under articles 237 of the EEC Treaty, 205 of the Euratom Treaty, and 98 of the ECSC Treaty, COM (67) 750, 29 September 1967, "Title I: General problems Raised by Extension of the Community", §33.

² Η Ελλάδα αποτελεί την δεύτερη διεύρυνση: είχε υπογράψει συμφωνία σύνδεσης με την Κοινότητα από το 1962 και εντάχθηκε το 1981. Συγκεκριμένα, με την απόφαση της 9^{ης} Φεβρουαρίου 1976 του Συμβουλίου ξεκίνησαν οι διαπραγματεύσεις ένταξης. Η Συνθήκη προσχώρησης υπεγράφη την 28^η Μαΐου 1979 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1981.

³ Μετά την ανάδειξη δημοκρατικών κυβερνήσεων, η Πορτογαλία και η Ισπανία υπέβαλαν αιτήσεις ένταξης τον Μάρτιο και τον Ιούλιο αντίστοιχα του 1977. Τελικά εντάχθηκαν στην Κοινότητα το 1986, συνιστώντας την Τρίτη διεύρυνση.

⁴ Βλ. Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, International Political Science Review, vol. 23, no. 3, 2002, σ. 255, Dagoglou P., *The Southern Enlargement of the European Community*, CMLR, vol. 21, 1984, . σ. 161.

⁵ Pridham G., *Change and Continuity in the EU's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities*, Democratization, vol. 14, no. 3, 2007, σ. 450.

⁶ Commission, Opinion on Greek Application for membership, COM (76) 30, 20 January 1976, EC Bull Supp 2/76, "General Considerations", §4.

⁷ Commission, Opinion on Spain's Application for membership, COM (78) 630, 30 November 1978, EC Bull Supp 9/78, "Part One-General Remarks", §2 και Commission, Opinion on Portuguese

Ωστόσο, αφού η ένταξη στόχευε στην ενδυνάμωση των δημοκρατικών θεσμών, η διαδικασία εκδημοκρατισμού δεν απαιτείτο να έχει ολοκληρωθεί κατά τον χρόνο ένταξης¹. Άλλωστε, οι προϋποθέσεις ένταξης παρουσιάζονταν υπό μορφή πακέτου, χωρίς διαφοροποίηση των επιμέρους κριτηρίων, ούτε επί της ουσίας διαδικασία ελέγχου των υποψηφίων².

Στην πραγματικότητα, οι ενστάσεις έναντι της νότιας διεύρυνσης αφορούσαν κυρίως την σύμπλευση των χωρών αυτών με την δομή, τις πολιτικές και τις προτεραιότητες της Κοινότητας στο οικονομικό επίπεδο. Δυσκολίες σε σχέση με τα θεμελιώδη οικονομικά χαρακτηριστικά της Κοινότητας, ήτοι τον ελεύθερο ανταγωνισμό και την Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ), προκλήθηκαν και από τις τρεις πρώτες διευρύνσεις. Ωστόσο, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία παρουσίαζαν περαιτέρω αποκλίσεις, δεδομένου ότι διέθεταν χαμηλά στάνταρ σε επίπεδο υποδομής της οικονομίας, βιομηχανικής και αγροτικής παραγωγής και δεν παρήγαγαν προστατευόμενα από την ΚΑΠ προϊόντα³. Έτσι, οι αντιρρήσεις στην ένταξη αυτών των χωρών αφορούσαν το άνοιγμα των αγορών των υφισταμένων κρατών μελών σε νέους ανταγωνιστές και την ανάγκη εξειδίκευσης και αύξησης της ανταγωνιστικότητας λόγω της υπερπροσφοράς προϊόντων, των μαζικών μετακινήσεων εργατικού δυναμικού και τις συνέπειες για υποβαθμισμένες περιοχές της Κοινότητας. Τα ως άνω αποτυπώθηκαν αφενός ως φόβοι για την οικονομική και κοινωνική ομοιογένεια της Κοινότητας αφετέρου ως λόγοι επιβράδυνσης της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Συνεπώς, η Κοινότητα θα έπαινε να αποτελεί μία ομάδα πλήρως βιομηχανοποιημένων κρατών, ενώ έντονα τέθηκε και το δίλλημα εμβάθυνση ή διεύρυνση⁴.

Απαντώντας στους παραπάνω προβληματισμούς, οι γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής αναλωνόταν περισσότερο σε ζητήματα σχετικά με την οικονομική ένταξη

Application for membership, COM (78) 220, 23 may 1978, EC Bull Supp 5/78, "Part One-General Remarks", §§1-2.

¹ Duxbury A., ό.π., σ. 439.

² Pridham G., Change and Continuity in the EU's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities, ό.π., σ. 450.

³ Dagoglou P., ό.π., σ. 151.

⁴ Dagoglou P., ό.π., σ. 152, 158. Σημαντικό είναι ότι πλέον η επίσημη θέση της Ένωσης απορρίπτει το ανωτέρω δίλλημα και υποστηρίζει την ανάγκη παράλληλης προώθησης των δύο διαδικασιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα που αποδεικνύει την εν λόγω δυνατότητα είναι η δημιουργία της Κοινής Αγοράς μετά την προς νότο διεύρυνση και η ανάπτυξη των περιφερειακών πολιτικών και πολιτικών συνοχής την δεκαετία του '80. Βλ. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/screen_mythfacts_a5_en.pdf

των υποψηφίων στις Κοινότητες¹. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η Επιτροπή, παρότι θετικά διακείμενη στην αίτηση ένταξης, υπέδειξε τις αδυναμίες της οικονομίας της και πρότεινε την έναρξη διαπραγματεύσεων για τον προσδιορισμό προ-ενταξιακής μεταβατικής περιόδου. Η τελευταία θα επέτρεπε στην χώρα την αντιμετώπιση των δομικών της προβλημάτων, με την υποστήριξη των κοινοτικών ταμείων. Ακόμη και αυτές οι επιφυλάξεις για τα οικονομικά δεδομένα παραμερίστηκαν και το Συμβούλιο αποφάσισε την έναρξη διαπραγματεύσεων απευθείας για τους συγκεκριμένους όρους προσχώρησης. Τελικά, στην Συνθήκη Προσχώρησης προβλέφθηκε μεταβατική περίοδος 5 ετών μέχρι το 1985, με κάποιες συντομότερες ή πιο μακρόχρονες εξαιρέσεις. Άλλωστε, πρόσθετες διευκολύνσεις, όπως προσωρινές παρεκκλίσεις από την εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου και αλλά και η στήριξη των Μεσογειακών περιοχών και προϊόντων, παρασχέθηκαν μεταγενέστερα της ένταξης στην Ελλάδα².

Ενόψει της τρίτης διεύρυνσης, η Επιτροπή προέβαλλε την ανάγκη διαύγειας των όρων ένταξης, ιδίως αναφορικά με την φύση και το περιεχόμενο της μεταβατικής περιόδου. Επιπλέον, υπεραμύνθηκε της πλήρους υιοθέτησης του κοινοτικού κεκτημένου και της ταυτόχρονης ένταξης της Πορτογαλίας και της Ισπανίας. Παράλληλα, εξετάστηκαν και προτάσεις μεταρρύθμισης του κοινοτικού μηχανισμού λήψης αποφάσεων, ώστε να καταστεί πιο ευέλικτος³. Άλλωστε, η ιδέα της προ-ενταξιακής μεταβατικής περιόδου επανήλθε στην περίπτωση των ιβηρικών κρατών αναφορικά με την ανάγκη εφαρμογής κοινοτικών κανόνων σε τομείς αγροτικής και βιομηχανικής παραγωγής. Σε κάθε περίπτωση, παρά την επιμήκυνση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, η απόφαση ένταξης των δύο χωρών για λόγους ευρύτερης πολιτικής σημασίας είχε ληφθεί σε επίπεδο αρχής⁴. Έτσι, κατ' αναλογία με το παράδειγμα της Ελλάδας, η οικονομική ανάπτυξη της Ισπανία και της Πορτογαλίας ενισχύθηκε με κοινοτικά κονδύλια για μακρές μεταβατικές περιόδους μετά την

¹ Duxbury A., ό.π., σ. 440.

² Με έκθεσή της η Επιτροπή την 24η Ιουνίου 1981, αλλά και απαντώντας σε ελληνικό μνημόνιο του Ιουνίου του 1982 και τον Απρίλιο του 1983, απέρριψε μόνιμες εξαιρέσεις από κοινοτικούς κανόνες, αλλά επέτρεψε προσωρινές αποκλίσεις για παράδειγμα στα ζητήματα του ΦΠΑ και των κρατικών ενισχύσεων. Παράλληλα, προώθησε την εφαρμογή των Ολοκληρωμένων Μεσογειακών προγραμμάτων και την ένταξη προϊόντων όπως το ελαιόλαδο και τα οπωροκηπευτικά στην ΚΑΠ. Βλ. Dagtoglou P., ό.π., σ. 155.

³ Μνημόνιο της Επιτροπής σχετικά με τα προβλήματα που σχετίζονται με την διεύρυνση και αντίστοιχες προτάσεις, COM (83) 134, Bull Supp 8/82.

⁴ Dagtoglou P., ό.π., σ. 162.

ένταξη τους. Πρόκειται για ευρείες παραχωρήσεις οι οποίες δεν επαναλήφθηκαν στις μελλοντικές διευρύνσεις¹.

Σημαντικό είναι να αναφερθεί ότι στην περίπτωση της Ένωσης, οι πρώτες προσχωρήσεις νέων μελών στην μετά το 1990 εποχή έγιναν με παρόμοιους όρους και διαδικασίες όπως οι προηγούμενες. Έτσι, και στην 4^η διεύρυνση του 1995² η καταλληλότητα των υποψηφίων χωρών από πλευράς δημοκρατίας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων θεωρήθηκε δεδομένη³. Οι γνώμες της Επιτροπής αναφέρονταν στις αναγκαίες πολιτικές και οικονομικές προϋποθέσεις, αλλά μόνο οι τελευταίες έτυχαν λεπτομερούς επεξεργασίας⁴. Σημαντική προσθήκη αποτελεί η αναπαραγωγή σε κάθε γνώμη της Επιτροπής ενός τμήματος της έκθεσής της “Europe and the Challenge of Enlargement”, για τις τρεις βασικές προϋποθέσεις: ευρωπαϊκή ταυτότητα, δημοκρατικό καθεστώς και ανθρώπινα δικαιώματα⁵. Ωστόσο η εξέλιξη-παρέμεινε καθαρά φορμαλιστική, καθώς η Επιτροπή δεν διεύρυνε τον έλεγχο της ούτε ανέλυσε τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά προς εκπλήρωση των ανωτέρω κριτηρίων. Ενδεικτική ως προς αυτό είναι η γνωμοδότηση για τη Σουηδία όπου αναφέρεται ότι το ιστορικό της χώρας στον τομέα της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων συμβάλλει στην ευρωπαϊκή της ταυτότητα⁶.

Έτσι, στις αρχές του '90 παρατηρείται μία διάσταση στην πρακτική ένταξης της Ένωσης σε σχέση με το ΣτΕ: ενώσει της προγενέστερης προσέλευσης σε αυτό των πρώην κουμουνιστικών χωρών της ανατολικής Ευρώπης, το Συμβούλιο διαφοροποίησε πρώτο την πρακτική του και άνοιξε την ιδιότητα του μέλους σε μεγαλύτερη ετερογένεια. Αντίθετα, η ΕΕ τασσόταν ακόμη υπέρ μιας ομοιογενούς κοινότητας ευρωπαϊκών κρατών με τεκμαρτές επιδόσεις στο πεδίο των δικαιωμάτων και των δημοκρατικών θεσμών⁷.

γ) NATO

¹ Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, ό.π., σ. 255.

² Αυστρία, Σουηδία, Φινλανδία.

³ Duxbury A., ό.π., σ. 441.

⁴ Έτσι για παράδειγμα στην γνώμη της Επιτροπής για την Αυστρία [SEC (91)1590, 1 August 1991, EC Bull Supp 4/1992] αλλά και για την αίτηση της Φινλανδίας [SEC (92) 2048, 4 November 1992, EC Bull Supp 6/1992].

⁵ Commission, *Europe and the Challenge of Enlargement*, 24 June 1992 (prepared for the European Council, Lisbon 26-27 June 1992), EC Bull Supp 3/92, §8.

⁶ Commission Opinion on Sweden's application for membership, SEC (92) 1582, 31 July 1992, EC Bull Supp 5/92, “Part One-General”, §20.

⁷ Duxbury A., ό.π., σ. 443.

Στην διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου τέσσερα κράτη προσχώρησαν στον οργανισμό¹. Για τα τρία πρώτα² η συμμόρφωση με δημοκρατικά στάνταρ και δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν αναφέρεται ως προσόν ένταξης ούτε στις επίσημες δηλώσεις του Βορειοατλαντικού Συμβουλίου ούτε στα Πρωτόκολλα Προσχώρησης.

Ειδικότερα, τα Πρωτόκολλα Προσχώρησης της Ελλάδας, της Τουρκίας και της δυτικής Γερμανίας στο NATO³ είναι ιδιαίτερα σύντομα και αποτελούνται από λίγες διατάξεις διαδικαστικού περιεχομένου σχετικά με την έναρξη ισχύος τους και τον τρόπο προσχώρησης των κρατών. Από την συνεδρίαση του Συμβουλίου οπότε αποφασίστηκε η πρόσκληση προσχώρησης προς την Ελλάδα και την Τουρκία προκύπτει ότι η εν λόγω επιλογή βασίστηκε καθαρά σε εκτιμήσεις ενίσχυσης της ασφαλείας στην περιοχή της νότιας Ευρώπης⁴.

Η ένταξη της δυτικής Γερμανίας στις ευρωπαϊκές αμυντικές δομές αποτελούσε άμεση προτεραιότητα⁵. Έτσι, η Γερμανία προσχώρησε στο NATO άμεσα μετά την ένταξή της στην ΔΕΕ και την λήξη του υπό κατοχή καθεστώτος της⁶. Βασικές προϋποθέσεις για την εισδοχή στο NATO αποτέλεσαν η αποδοχή των αρχών και των υποχρεώσεων του άρθρου 2 του Χάρτη των ΗΕ, η ανάληψη δέσμευσης μη προσφυγής στη βία για την επανένωση της Γερμανίας ή την τροποποίηση των συνόρων της και ειρηνικής επίλυσης των διακριτικών της διαφορών⁷.

Έτσι, τα πρωτόκολλα των τριών πρώτων προσχωρήσεων καταγράφουν απλώς την ικανοποίηση των μερών για την «ενίσχυση της ασφάλειας στην περιοχή του

¹ Τα 12 ιδρυτικά μέλη του NATO ήταν: Βέλγιο, Καναδάς, Γαλλία, Δανία, Ισλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Νορβηγία, Πορτογαλία, Μεγάλη Βρετανία και ΗΠΑ.

² Η Ελλάδα και η Τουρκία υπέγραψαν το 1951 το Πρωτόκολλο Προσχώρησης, το οποίο τέθηκε σε ισχύ την 17η Φεβρουαρίου 1952. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσχώρησε την 6^η Μαΐου 1955.

³ Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of Greece and Turkey, 22 October 1951, βλ. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17245.htm και Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of the Federal Republic of Germany, 23 October 1954, βλ. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17411.htm

⁴ Final Communiqué, 15-20 September 1951, βλ. http://www.nato.int/cps/en/SID-8680FFDE-68FB6E30/natolive/official_texts_17249.htm

⁵ Βλ. Final Communiqué, 18-19 December 1950, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17185.htm

⁶ Συγκεκριμένα, η δυτική Γερμανία προσχώρησε επίσημα στην Δυτική Ένωση (που μετατράπηκε κατόπιν στην ΔΕΕ) την 23^η Οκτωβρίου 1954 και το καθεστώς της ως κατεχόμενη χώρα έληξε με την θέση σε ισχύ των Συμβάσεων της Βόννης-Παρισιού την 5^η Μαΐου 1955. Την επομένη, η χώρα προσχώρησε επίσημα στο NATO.

⁷ Πρόκειται για υποχρεώσεις που ανέλαβε η δυτική Γερμανία με την Διακήρυξή της στο Λονδίνο την 3η Οκτωβρίου 1954 και άμεσα έλαβε πρόσκληση προσχώρησης στην συνεδρίαση του Συμβουλίου του NATO στις 22 Οκτωβρίου 1954. Βλ. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17413.htm, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17412.htm

βορείου ατλαντικού» και αποδεικνύουν τις πολιτικές (Ελλάδα-Τουρκία) και στρατιωτικές (Γερμανία) εκτιμήσεις στις οποίες βασίστηκαν¹.

Αντίστοιχα, το Πρωτόκολλο Προσχώρησης της Ισπανίας² ήταν εξίσου λιτό και τυποποιημένο. Εξαιρετικά, ωστόσο, επ' αφορμή της ισπανικής ένταξης το 1982, το Συμβούλιο συνέδεσε την «ειρηνική μετάβαση προς την κοινοβουλευτική δημοκρατία» με την «ζωτικότητα της Συμμαχίας ως δύναμη ειρήνης και ελευθερίας»³. Έτσι, για πρώτη φορά η ιδιότητα μέλους του NATO συσχετίστηκε με το σύστημα διακυβέρνησης ενός κράτους⁴.

§2: Διεύρυνση των Κριτηρίων Εισδοχής στην “Μεγάλη Ευρώπη”

Η προοπτική ένταξης των χωρών της ανατολικής Ευρώπης, οδήγησε στην επεξεργασία των καταστατικών προϋποθέσεων ένταξης στους ευρωπαϊκούς Διεθνείς Οργανισμούς. Η εξέλιξη αυτή, ενδεικτική ήδη της διαφορετικής μεταχείρισης των επικείμενων υποψηφιοτήτων των ως άνω χωρών, έγινε μέσω πολιτικών αποφάσεων που λειτουργούν παράλληλα με το καταστατικό δίκαιο των οργανισμών. Κοινός παρανομαστής των νέων ενταξιακών κριτηρίων είναι ο «ευρωπαϊκός» χαρακτήρας του κράτους, όπως νοηματοδοτείται από το πολιτικό τρίπτυχο της δημοκρατίας, του δικαίου και των δικαιωμάτων. Και αυτό γιατί η απόφαση σχετικά με το που πρέπει να σταματήσει η Ευρώπη θέτει ευθέως ερωτήματα σχετικά με το ποιοι είναι οι ευρωπαίοι και τι είδους αρχές την χαρακτηρίζουν⁵.

Περαιτέρω, οι τρεις οργανισμοί διαθέτουν κάποια ίδια επιμέρους κριτήρια τα οποία αντιστοιχούν εν πολλοίς στο διαφορετικό πεδίο αρμοδιότητας που διέθεταν αρχικά οι τρεις οργανισμοί: η Ένωση ξεκίνησε ως οικονομική κοινότητα υπερεθνικής συνεργασίας με έντονα τεχνοκρατικά χαρακτηριστικά, το ΣτΕ ως ένας οργανισμός ευρύτερης πολιτικής συνεργασίας και το NATO ως ένας οργανισμός συλλογικής άμυνας. Έτσι, χωριστή προϋπόθεση στο πλαίσιο του Συμβουλίου είναι η “ειλικρινής

¹ Woodliffe J., *The Evolution of a new NATO for a New Europe*, ICLQ, vol. 47, no. 1, 1998, σ. 182.

² Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of Spain, 10 December 1981, Βλ. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23106.htm

³ Βλ. Συνεδρίαση του Συμβουλίου του Βορειοατλαντικού Συμφώνου, Διακήρυξη των Αρχηγών Κρατών και κυβερνήσεων, Βόννη, 10 Ιουνίου 1982, §2.

⁴ Duxbury A., ό.π., σ. 439.

⁵ Sjursen H., Introduction- Enlargement in Perspective, in Sjursen H. (ed.), *Enlargement in Perspective*, Oslo ARENA Report, no. 2/05, σ. 2.

και ενεργητική συνεργασία για την επίτευξη στενότερης ένωσης¹, ενώ στο NATO κυριαρχούν στρατιωτικά στάνταρ². Για την ένταξη στην Ένωση ιδιαίτερη σημασία απέκτησαν το οικονομικό κριτήριο³ και η υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου. Με

¹ Από το συνδυασμό των άρθρων 1, 3 και 4 του Καταστατικού του Συμβουλίου προκύπτει ότι το υποψήφιο κράτος πρέπει να κριθεί ικανό και πρόθυμο να συνεργαστεί ειλικρινά και ενεργητικά στην επιδίωξη του σκοπού του οργανισμού, ήτοι για την πραγματοποίηση μίας στενότερης ενότητας μεταξύ των μελών του. Η αξιολόγηση του κριτηρίου αυτού κινείται περισσότερο σε επίπεδο προθέσεων του κράτους, παρά στην εξέταση αντικειμενικών γεγονότων. Βλ. Kiss A. C., *L'admission des états comme membres du Conseil de l'Europe*, AFDI, 1963, σ. 699. Αυτό αποδεικνύεται και στην πράξη καθώς η Κοινοβουλευτική Συνέλευση στην θετική της γνώμη για την ένταξη της Πορτογαλίας θεώρησε ότι η υποψήφια χώρα αποδέχτηκε τον παραπάνω σκοπό του Συμβουλίου βασιζόμενη σε μία σχετική δήλωση προθέσεων που περιλαμβάνεται στην επιστολή της πορτογαλικής αίτησης ένταξης. Η επίμαχη δήλωση όριζε ότι «...η παρουσία της Πορτογαλίας ως πλήρες μέλος των ευρωπαϊκών θεσμών θα τονίσει την σημασία που αποδίδει η κυβέρνησή της στην ύπαρξη μίας ισχυρής, ενωμένης και δημοκρατικής Ευρώπης, συμβάλλοντας έτσι, στην συνεργασία μεταξύ των κρατών και των λαών τους». Βλ. Opinion no. 78/1976, §7.

² Η σημασία του στρατιωτικού κριτηρίου αναδεικνύεται από την εκτεταμένη αναφορά στην Study on NATO Enlargement του 1995, μία έκθεση, που, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, καθόρισε τις αρχές και την διαδικασία διεύρυνσης. Δύο από τα έξι κεφάλαια είναι αφιερωμένα σε στρατιωτικές υποχρεώσεις και απαιτήσεις ασφάλειας. Έτσι, απαιτείται η πλήρης συμμετοχή στα σώματα, τα όργανα και τις επιτροπές του NATO, κυρίως δε η απόδειξη της ικανότητας στρατιωτικής συνδρομής στην συλλογική ασφάλεια αλλά και στις νέες αποστολές της συμμαχίας. Ουσιώδες περαιτέρω στρατιωτικό κριτήριο είναι η προσαρμογή εντός ευλόγου χρόνου στην στρατηγική του NATO και την υποδομή του για τις ένοπλες δυνάμεις, η οποία βασίζεται στον πολυεθνικό χαρακτήρα, την τυποποίηση και την διαλειτουργικότητα. Η έκταση αυτής της απαίτησης αποτυπώνεται στις περισσότερες από 1200 συμφωνίες και τεχνικά κείμενα που καλείται να υιοθετήσει ένα νέο μέλος. Ωστόσο, έκπληξη προκαλεί ο μη υποχρεωτικός χαρακτήρας της συμμετοχής στην ολοκληρωμένη στρατιωτική δομή της Συμμαχίας. Από την άλλη πλευρά, το ζήτημα της στάθμευσης εν καιρώ ειρήνης ξένων δυνάμεων στο έδαφος ενός νέου μέλους αντιμετωπίζεται με αμφίσημο τρόπο στην έκθεση. Η πρόσβαση των ενόπλων δυνάμεων καθορίζεται ως απαραίτητη για την διενέργεια ασκήσεων και την διαχείριση κρίσεων. Από την άλλη, ως γενική αρχή ορίζεται ότι «Για τα νέα μέλη, η στάθμευση σε καιρό ειρήνης δυνάμεων άλλων συμμάχων στο έδαφός τους, δεν θα πρέπει ούτε να αποτελεί προϋπόθεση ένταξης ούτε δε να αποκλείεται ως επιλογή». Βλ. Study on NATO Enlargement, Chapter 4: How to ensure that enlargement strengthens the effectiveness of the Alliance, preserves its ability to perform its core functions of common defense as well as to undertake peacekeeping and other new missions, and upholds the principles and objectives of the Washington Treaty, ιδίως §§ 43-45, 48 και Chapter 5: What are the Implications of membership for new members, including their rights and obligations, and what do they need to do to prepare for membership?, §§73-78, Woodliffe J., ό.π., σ. 181.

³ Αναφορικά με το οικονομικό κριτήριο καθεαυτό, το οποίο αντανάκλα έναν κοινοτικό μιμητισμό, σημειώνεται ότι θεμελίωσε το πρώιμο της ένταξης χωρών που μόλις εξήλθαν από καθεστώα κεντρικά σχεδιασμένης οικονομίας. Έπρεπε έτσι να πραγματοποιήσουν πολυάριθμες και δύσκολες μεταρρυθμίσεις για την εισαγωγή μηχανισμών της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς. Βλ. Constantinesco V., *Traité sur l' Union Européenne, Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995, σ. 892. Τα βασικά οικονομικά προβλήματα που έθεσε η διεύρυνση προς την ανατολική Ευρώπη αφορούσαν το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης και την κυρίαρχη θέση της γεωργίας στην οικονομία των υποψηφίων χωρών. Βλ. Ιωακειμίδης Π. Κ., *Η Νέα Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα, Κύπρος, Βαλκάνια, Αν. Ευρώπη: Προβλήματα, Συνέπειες, Στρατηγική*, Αθήνα, εκδ. Ι. Σιδέρης, 1996, σ. 36 επ. Ως προς την οικονομική παράμετρο της ένταξης των χωρών αυτών, διαπιστώνεται μία ασυμμετρία εν σχέση με την πολιτική ένταξη, καθώς η γρήγορη διαδικασία ολοκλήρωσης μέσω της αγοράς, προηγήθηκε της επίσημης ένταξης. Η οικονομική ολοκλήρωση προωθήθηκε κυρίως μέσω της απελευθέρωσης του εμπορίου, των άμεσων ξένων επενδύσεων και του outward processing trade (μεταφορά παραγωγικών σταδίων στο εξωτερικό). Βλ. σχετικά Nello S. S., *Preparing for Enlargement in the EU: The Tensions between Economic and Political Integration*, International Political Science Review, vol. 23, no. 3, 2002, σ. 291-317. Ιδιαίτερες κατευθύνσεις για την οικονομική ανάπτυξη των χωρών των δυτικών Βαλκανίων περιλαμβάνει η Ατζέντα της Θεσσαλονίκης του 2003. Συγκεκριμένα αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι η ανάπτυξη μίας σύγχρονης οικονομίας της αγοράς είναι μία αργή διαδικασία, η δε μετάβαση σε αυτήν απαιτεί μεταρρυθμίσεις σε συνδυασμό με τους στόχους μίας

εξαίρεση το τελευταίο, που θα αναλυθεί στην παρακάτω αναφορά για το κράτος δικαίου, η παρούσα μελέτη, χάριν οικονομίας, δεν θα επεκταθεί ιδιαίτερα στα υπόλοιπα κατά οργανισμό κριτήρια.

A) Εξω-καταστατικές Προϋποθέσεις Ένταξης ως Πλαίσια Αρχών

Η νομιμοποίηση των κριτηρίων ένταξης που προέκυψαν από αποφάσεις των πολιτικών οργάνων αναζητείται στην εθιμική τους κατοχύρωση ή και στην οιονεί κανονιστική εμπλαισίωση που παρέχουν στην ενταξιακή προοπτική.

α) Τα καταστατικά κριτήρια εμπλουτίζονται με νέα Πολιτικά Κείμενα

Ξεκινώντας από το Στρασβούργο, το Συμβούλιο της Ευρώπης δεν προχώρησε σε τροποποίηση της Ιδρυτικής του Συνθήκης αλλά υιοθέτησε την Διακήρυξη της Βιέννης¹, στην Διάσκεψη της 9^{ης} Οκτωβρίου 1993. Σε μία παράλληλη πορεία, η Ένωση υιοθέτησε το ίδιο έτος τα γνωστά σήμερα ως κριτήρια της Κοπεγχάγης. Η πιο εκτεταμένη επεξεργασία των κριτηρίων ένταξης, από πλευράς πολιτικών διακηρύξεων, πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του NATO², το οποίο εξετάζεται χωριστά.

1. Διακήρυξη της Βιέννης και Κριτήρια της Κοπεγχάγης

βιώσιμης ανάπτυξης που λαμβάνει υπόψη την περιβαλλοντική προστασία. Έτσι, η Ένωση προτρέπει τα κράτη της περιοχής να διευρύνουν τα οφέλη της μακροοικονομικής σταθερότητας μέσω συνετών φορολογικών και νομισματικών πολιτικών. Ακόμη, να επιταχύνουν τις δομικές αλλαγές, ιδίως στους τομείς της φορολογίας και της διοίκησης, προωθώντας τις αρχές της διαφάνειας και της λογοδοσίας και στηρίζοντας την υγιή διαχείριση στον δημόσιο τομέα. Περαιτέρω, ο χρηματο-οικονομικός τομέας θα πρέπει να εποπτεύεται στενά και να προχωρήσει η διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων. Βασικές σταθερές είναι η αρχή της καλής διακυβέρνησης και η δημιουργία του κατάλληλου επιχειρηματικού περιβάλλοντος για την ιδιωτική δραστηριότητα και τις ξένες επενδύσεις. Άλλωστε, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε σε υποδομές στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών στην νοτιο-ανατολική Ευρώπη. Επιπλέον, βαρύνουσα σημασία για την οικονομική ολοκλήρωση διαθέτουν τα μέτρα απελευθέρωσης του εμπορίου της Ένωσης με τα δυτικά Βαλκάνια, τα προγράμματα χρηματοδοτικής βοήθειας, η επέκταση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας στην περιοχή αλλά και οι μικρο-μεσαίες επιχειρήσεις και η καινοτομία. Βλ. The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, 4. Promoting Economic Development, στον ιστότοπο http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_agenda_en.htm

¹ Βλ. Παράρτημα VII.

² Duxbury A., ό.π., σ. 436.

Στην Διακήρυξη της Βιέννης, οι αρχηγοί Κρατών και Κυβερνήσεων επιβεβαίωσαν ότι το Συμβούλιο είναι ο κυρίαρχος ευρωπαϊκός πολιτικός θεσμός ικανός για την υποδοχή, σε κατάσταση ισότητας και σε μόνιμες δομές, των δημοκρατιών της Ευρώπης που απελευθερώθηκαν από την κομμουνιστική καταπίεση. Ειδικότερα δε, ως προς τα κριτήρια ένταξης διατυπώθηκαν τα εξής:

«(Αυτή) η προσχώρηση προϋποθέτει ότι η υποψήφια χώρα έχει προσαρμόσει τους θεσμούς και το νομικό της σύστημα στις βασικές αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Οι αντιπρόσωποι του λαού πρέπει να έχουν επιλεγεί με ελεύθερες και δίκαιες εκλογές βάσει καθολικής ψήφου. Η εγγύηση της ελευθερίας της έκφρασης και ιδίως του τύπου, η προστασία των εθνικών μειονοτήτων και η τήρηση των αρχών του διεθνούς δικαίου πρέπει να παραμείνουν, κατά την άποψή μας, αποφασιστικά κριτήρια για την εκτίμηση κάθε υποψηφιότητας ένταξης. Η εγγύηση υπογραφής της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και αναγνώρισης συνολικά του ελεγκτικού μηχανισμού της Σύμβασης εντός σύντομης προθεσμίας είναι επίσης θεμελιώδης. Είμαστε αποφασισμένοι να εξασφαλίσουμε την πλήρη συμμόρφωση με τις δεσμεύσεις που γίνονται δεκτές από όλα τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης»¹.

Όπως προκύπτει από το άνωθεν απόσπασμα, γίνεται ρητή αναφορά στο τρίπτυχο δημοκρατία-κράτος δικαίου-σεβασμός δικαιωμάτων του ανθρώπου, στην υπογραφή της ΕΣΔΑ και την αποδοχή της δικαιοδοσίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου ενώ η δημοκρατία περιγράφεται ευρύτερη των ελεύθερων εκλογών, καθώς περιλαμβάνει τα μειονοτικά δικαιώματα και το κράτος δικαίου. Από την άλλη πλευρά, λιγότερη έμφαση δόθηκε στα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα καθώς η μνεία στον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη² δεν συνοδεύεται από την υποχρέωση κύρωσής του εκ μέρους των μελλοντικών υποψηφίων μελών¹.

¹ "Such accession presupposes that the applicant country has brought its institutions and legal system into line with the basic principles of democracy, the rule of law and respect for human rights. The people's representatives must have been chosen by means of free and fair elections based on universal suffrage. Guaranteed freedom of expression and notably of the media, protection of national minorities and observance of the principles of international law must remain, in our view, decisive criteria for assessing any applications for membership. An undertaking to sign the European Convention on Human Rights and accept the Convention's supervisory machinery in its entirety within a short period is also fundamental. We are resolved to ensure full compliance with the commitments accepted by all member states within the Council of Europe." Βλ. Διακήρυξη Βιέννης, σ. 1.

² «Ενόνει της ενίσχυσης της συνοχής των κοινωνιών μας, τονίζουμε τη σημασία των δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο του Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης και του

Στην περίπτωση της Ένωσης, πρώτη η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην έκθεσή της του 1992 “Europe and the Challenge of Enlargement”, προσδιόρισε τρεις προϋποθέσεις: ευρωπαϊκή ταυτότητα, δημοκρατικό καθεστώς και ανθρώπινα δικαιώματα². Τις προϋποθέσεις αυτές επεξεργάστηκε περαιτέρω το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης απ’ όπου και προέκυψαν τα ομώνυμα τέσσερα κατ’ ουσία κριτήρια αναφοράς της ΕΕ. Ειδικότερα το ΕΣ της Κοπεγχάγης αναγνωρίζοντας ρητά την επιλεξιμότητα για πλήρη ένταξη των συνδεδεμένων χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, εξάρτησε την πραγμάτωση της από την ικανότητα ανάληψης των υποχρεώσεων του πλήρους μέλους ικανοποιώντας τις απαιτούμενες πολιτικές και οικονομικές προϋποθέσεις³. Η ιδιότητα δε του πλήρους μέλους «απαιτεί από την υποψήφια χώρα να επιτύχει:

- i. Σταθερότητα θεσμών που εγγυώνται τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το σεβασμό και την προστασία των μειονοτήτων,
- ii. Την ύπαρξη λειτουργούσας οικονομίας της αγοράς και την ικανότητα αντιμετώπισης των ανταγωνιστικών πιέσεων και των δυνάμεων της αγοράς εντός της Ένωσης,
- iii. Την ικανότητα ανάληψης των υποχρεώσεων του μέλους, συμπεριλαμβανομένων των σκοπών της πολιτικής, οικονομικής και νομισματικής ένωσης»⁴.
- iv. Η «ικανότητα απορρόφησης νέων μελών από την Ένωση, διατηρώντας παράλληλα την ώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» αναφέρεται επίσης στα συμπεράσματα της Κοπεγχάγης ως σημαντική παράμετρος και αναδείχθηκε σε τέταρτο κριτήριο ένταξης.

Έκτοτε, τα «κριτήρια της Κοπεγχάγης» αποτελούν την σταθερή βάση αναφοράς¹: πολιτικό και οικονομικό κριτήριο, υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου

Ευρωπαϊκού Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας ώστε να παρέχεται στις χώρες μέλη ένα επαρκές σύστημα κοινωνικής προστασίας». Βλ. Διακήρυξη Βιέννης, σ. 2.

¹ Duxbury A., ό.π., σ. 435.

² Πρόκειται για την έκθεση της Επιτροπής που παρουσιάστηκε στο ΕΣ της Λισσαβόνα του 1992, κατόπιν εντολής από το ΕΣ του Μάαστριχτ του Δεκεμβρίου 1991 να διερευνήσει τις συνέπειες της ένταξης άλλων Ευρωπαϊκών κρατών στην Ένωση. Βλ. Commission, Europe and the Challenge of Enlargement, 24 June 1992 (prepared for the European Council, Lisbon 26-27 June 1992), EC Bull Supp 3/92, §8.

³ Ιωακείμης Π. Κ., Η Νέα Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα, Κύπρος, Βαλκάνια, Αν. Ευρώπη: Προβλήματα, Συνέπειες, Στρατηγική, ό.π., σ. 27 επ.

⁴ Βλ. Παράρτημα V, European Council in Copenhagen -21-22 June 1993-Conclusions of the Presidency, Ref. Doc. 93/3, Date 22/06/93, §7. Relations with the Countries of Central and Eastern Europe, A. The Associated Countries.

και η σχέση της διεύρυνσης με την εμβάθυνση. Οι εν λόγω προϋποθέσεις δεν ήταν κατ' ουσία τελείως νέες, τα κριτήρια, ωστόσο, εμφανίζονταν περισσότερο θεσμικοποιημένα από προηγούμενες διευρύνσεις².

Σε κάθε περίπτωση, η ΕΕ και δη με κείμενα συμπερασμάτων των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων ανέπτυξε περαιτέρω και προσέθεσε στο βασικό αυτό πυρήνα των κριτηρίων. Έτσι, το πολιτικό κριτήριο αναπτύχθηκε στο ΕΣ του Ελσίνκι το 1999 το οποίο ενθάρρυνε «...τις υποψήφιες χώρες να καταβάλουν κάθε προσπάθεια για την επίλυση εξαιρετικών συνοριακών διαφορών και άλλων σχετικών θεμάτων. Εάν αποτύχουν, οφείλουν να εισάγουν την διαφορά ενώπιον του Διεθνούς Δικαστηρίου εντός ευλόγου χρόνου»³. Επιπλέον, στο ΕΣ της Μαδρίτης το 1995 δόθηκε έμφαση στην αποτελεσματική εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων και διαδικασιών, ήτοι του-κοινοτικού κεκτημένου, μέσω κατάλληλα προσαρμοσμένων διοικητικών και δικαστικών δομών. Επόμενα Ευρωπαϊκά Συμβούλια επιβεβαίωσαν την πρόσθετη αυτή θεσμική απαίτηση⁴ ενώ και το Έγγραφο Στρατηγικής της Επιτροπής του 2001 που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken τον Δεκέμβριο του 2001, αναδεικνύει την σημασία της διοικητικής και δικαστικής προσαρμογής ως προ-ενταξιακής υποχρέωσης⁵. Περαιτέρω, η συνεργασία σε περιφερειακό επίπεδο προστέθηκε ως όρος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Essen το 1994.

Για την ένταξη των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, λεπτομερείς προϋποθέσεις περιλήφθηκαν αρχικά στα Συμπεράσματα του Συμβουλίου το 1997 και εν συνεχεία, ενσωματώθηκαν στην Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης του 1999 (“SAP Conditionality”) και εμπλουτίστηκαν στην Σύνοδο Κορυφής του Ζάγκρεμπ το Νοέμβριο του 2000. Πρόσθετες εξειδικεύσεις επέφεραν η Σύνοδο Κορυφής της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003 και η «Ατζέντα της Θεσσαλονίκης».

¹ http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_el.htm

² Hillion C., ό.π., σ. 408.

³ Παράλληλα, τα συμπεράσματα του Ελσίνκι προέβλεπαν την επανεκτίμηση της κατάστασης από το ΕΣ το αργότερο μέχρι το τέλος του 2004 σχετικά με τις εξαιρετικές διαφορές, ιδιαίτερα σε ό, τι αφορά τις συνέπειες στην διαδικασία προσχώρησης.

⁴ Ιδίως στα ΕΣ της Feira, της Νίκαιας και του Göteborg.

⁵ Το Έγγραφο Στρατηγικής υπογραμμίζει ότι η πρόοδος στις διαπραγματεύσεις βασίζεται στην πρόοδο υιοθέτησης, εφαρμογής και επιβολής του κεκτημένου ενώ υιοθέτησε ένα Σχέδιο Δράσης για την ανάπτυξη της διοικητικής και δικαστικής τεχνογνωσίας βάσει του οποίου η Επιτροπή θα υποστηρίζει την δόμηση θεσμών και θα ελέγχει στενά την εκπλήρωση των συμφωνημένων στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων εγχειρημάτων. Σε όμοια πλαίσια κινήθηκαν και τα συμπεράσματα του ΕΣ του Laeken §9. Βλ. Hillion C., ό.π., σ. 410.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρον είναι ότι το νέο άρθρο 49 μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας περιέχει ειδική πρόβλεψη ότι «Λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια επιλεξιμότητας που συμφωνεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο», νομιμοποιώντας την παραπάνω πρακτική.

2. “Νέα” κριτήρια ένταξης στο “νέο” NATO

Η αναμόρφωση του πολιτικού και στρατηγικού χάρτη της Ευρώπης μετά το 1989 δρομολόγησε την μεταμόρφωση των δομών, των προτεραιοτήτων και των στρατηγικών της Συμμαχίας, αλλαγές που έγιναν εντός του πλαισίου της Συνθήκης της Ουάσιγκτον¹. Έτσι, το ζήτημα της διεύρυνσης του NATO ήταν συναρτημένο με τον επανακαθορισμό της ταυτότητας και του *raison d'être* καθεαυτού της συμμαχίας².

Με την Διακήρυξη του Λονδίνου (1990), η Συμμαχία προσαρμόζεται στα νέα μετα-κομμουνιστικά δεδομένα, ο πολιτικός της ρόλος αναβαθμίζεται ενώ γίνεται ρητή αναφορά στην «...κοινή πίστη στην δημοκρατία, τα δικαιώματα του ατόμου και την ειρηνική επίλυση των διαφορών»³. Προσδιορίζεται δε ότι η επίτευξη των στόχων της Συμμαχίας για συλλογική ασφάλεια, σταθερότητα και την διαφύλαξη των ελευθεριών, που θεμελιώνονται στις αρχές της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου, δεν θα βασίζεται πλέον αποκλειστικά στην στρατιωτική διάσταση αλλά και στα πολιτικά μέσα που προβλέπει το άρθρο 2 της Συνθήκης της Ουάσιγκτον⁴. Έτσι, το NATO ανέθεσε εαυτόν τον ρόλο του «παράγοντα της αλλαγής» για την δόμηση μίας διαρκούς ειρηνικής τάξης στην Ευρώπη⁵. Σε αυτή την κατεύθυνση, τον Δεκέμβριο του 1991, δημιούργησε το North Atlantic Co-operation Council (NACC), ένα λεπτομερές πλαίσιο συνεργασίας και διαλόγου με τις χώρες της ΚΑΕ⁶.

¹ Woodliffe J., ό.π., σ. 174.

² Borawski J., *Partnership for Peace and Beyond*, International Affairs, vol. 71, no. 2, 1995, σ. 233.

³ Βλ. Παράρτημα I, Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, (The “London Declaration”) 5-6 July 1990, §2.

⁴ Το άρθρο 2 ορίζει «Τα (συμβαλλόμενα) μέρη θα συμβάλλουν στην περαιτέρω ανάπτυξη ειρηνικών και φιλικών διεθνών σχέσεων, ενισχύοντας τους φιλελεύθερους θεσμούς τους, προωθώντας την καλύτερη κατανόηση των αρχών επί των οποίων θεμελιώνονται αυτοί οι θεσμοί και προάγοντας συνθήκες σταθερότητας και ευημερίας. Θα επιδιώκουν να εξαλείψουν τις συγκρούσεις των διεθνών οικονομικών πολιτικών τους και θα ενθαρρύνουν την οικονομική συνεργασία μεταξύ του καθένα ή όλων των μερών».

⁵ Woodliffe J., ό.π., σ. 175.

⁶ NATO Handbook, 2006, σ. 185, βλ. στο <http://www.nato-bookshop.org/index.php?inc=enter&taal=ENG>. Το NACC αντικαταστάθηκε τον Μάιο του 1997 από

Στη Σύνοδο Κορυφής των Βρυξελλών τον Ιανουάριο του 1994, έγινε για πρώτη φορά λόγος για το θεμελιώδες ζήτημα της ένταξης των νέων δημοκρατιών της κεντρικής Ευρώπης και πρώην μελών του Συμφώνου της Βαρσοβίας. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων δήλωσαν ότι «προσδοκούμε και θα καλωσορίσουμε μία επέκταση του NATO που θα φτάσει στα δημοκρατικά κράτη στα ανατολικά μας, ως τμήμα μία εξελικτικής διαδικασίας που συνυπολογίζει τις πολιτικές και τις εξελίξεις στην ασφάλεια στο σύνολο της Ευρώπης»¹. Επιβεβαίωσαν επίσης, ότι η Συμμαχία είναι ανοιχτή για άλλα ευρωπαϊκά κράτη σε θέση να προωθήσουν τις αρχές της ιδρυτικής συνθήκης και να συμβάλουν στην ασφάλεια τη βόρειο-ατλαντικής περιοχής². Ταυτόχρονα, η Συμμαχία υιοθέτησε το πρόγραμμα Partnership for Peace (PfP) ως πλαίσιο διμερούς συνεργασίας σε ατομική βάση με κάθε χώρα. Το PfP στόχευε να πάει ένα βήμα παραπέρα το momentum- συνεργασίας που είχε δημιουργήσει το NACC³.

Με την έκθεση “Study on NATO Enlargement” του 1995 το NATO έκανε το βήμα από το «ενδεχόμενο» στο «πώς και γιατί»⁴ των μελλοντικών διευρύνσεων⁵ χωρίς όμως να απαντά ακόμα στο «ποιος και πότε»⁶. Πρόκειται για ένα λεπτομερές κείμενο⁷, που αξιολογεί τις συνέπειες της διεύρυνσης στις βασικές λειτουργίες του οργανισμού και διατυπώνει ένα σύνολο αρχών για την καθοδήγηση της διαδικασίας διεύρυνσης.

το Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) που αποτελεί το ολοκληρωμένο πολιτικό πλαίσιο συνεργασίας του NATO με τις συνεργαζόμενες χώρες.

¹ Partnership for Peace: Invitation Document issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 11 January 1994, βλ. http://www.nato.int/cps/en/SID-0A22F7CD-3DC1D9A0/natolive/official_texts_24468.htm

² NATO Handbook, 2006, σ. 185.

³ Woodliffe J., ό.π., σ. 176, Borawski J., ό.π., σ. 233.

⁴ Το ζήτημα τέθηκε υπό αυτούς τους όρους αρχικά από τον Υπουργό Άμυνας της Γερμανίας R  he V., όταν στην Επιτροπή Ασφάλειας και Άμυνας της βορειο-ατλαντικής Συνέλευσης, την 21^η Μαΐου 1993, μίλησε ρητά για τα πλεονεκτήματα εισδοχής των χωρών του Visegrad στο NATO. Έτσι, δήλωσε ότι «η ένταξη νέων εταίρων δεν τίθεται τόσο ως ένα ερώτημα “εάν”, αλλά ως “πώς” και “πότε”. Είναι, δηλαδή, ένα ζήτημα χρόνου και προϋποθέσεων». Η φόρμουλα αυτή επαναλήφθηκε από τον τότε Πρόεδρο των ΗΠΑ Κλίντον κατά την επίσκεψή του στην Πράγα την 12^η Ιανουαρίου 1994, οπότε και επέμεινε ότι το PfP πρόγραμμα δεν αποτελεί ένα μόνιμο δωμάτιο αναμονής για τα νέα μέλη του NATO. Αντίθετα υποστήριξε ότι το εν λόγω πρόγραμμα άλλαξε όλο τον διάλογο στο NATO, ώστε τώρα το ερώτημα δεν ήταν εάν το NATO θα δεχτεί νέα μέλη, αλλά πότε και πώς. Βλ. Borawski J., ό.π., σ. 237, 240.

⁵ NATO Handbook, 2006, σ. 185 επ.

⁶ Woodliffe J., ό.π., σ. 181.

⁷ Η έκθεση περιλαμβάνει έξι κεφάλαια σχετικά με: τους σκοπούς και τις αρχές της διεύρυνσης, την δόμηση της ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής ασφάλειας, την σύνδεση του North Atlantic Cooperation Council και του προγράμματος Partnership for Peace με την διαδικασία της διεύρυνσης, τις επιπτώσεις της διεύρυνσης στην αποτελεσματική εκπλήρωση των λειτουργιών της Συμμαχίας, κατευθυντήριες γραμμές ως προς τα κριτήρια και την προετοιμασία ένταξης και την μεθοδολογία και την εξέλιξη της διαδικασίας διεύρυνσης. Βλ. Παράρτημα II, Study on NATO Enlargement, 3/9/1995.

Ήδη στο 1^ο κεφάλαιο της έκθεσης σχετικά με τους σκοπούς και τις αρχές της διεύρυνσης, ενώ διακηρύσσεται ότι «δεν υπάρχει συγκεκριμένος και αυστηρός κατάλογος κριτηρίων για την πρόσκληση ένταξης νέων κρατών μελών στην Συμμαχία»¹, προκύπτει πληθώρα πολιτικών και στρατιωτικών προϋποθέσεων που πρέπει αυτά να πληρούν πριν την ένταξη. Έτσι, η διεύρυνση πρέπει να ενισχύει τις «δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένου του πολιτικού και δημοκρατικού ελέγχου επί των στρατιωτικών δομών» και να προάγει τις καλές σχέσεις γειτονίας² αλλά και τις αρχές της «δημοκρατίας, της ατομικής ελευθερίας και του κράτους δικαίου». Συνεπώς, «τα νέα μέλη πρέπει να συμμορφώνονται με αυτές τις αρχές»³. Άλλωστε, η διεύρυνση οφείλει να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και να διατηρήσει την πολιτική και στρατιωτική ικανότητα της Συμμαχίας προς εκτέλεση των παραδοσιακών και νέων αρμοδιοτήτων της⁴.

Ειδικότερα, όλο το 5^ο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο σε πολιτικές και στρατιωτικές “προσδοκίες” έναντι των νέων κρατών μελών καθώς και αντίστοιχες ενέργειες που απαιτούνται ώστε να προετοιμαστούν αυτά για την ένταξη. Σε γενικότερο επίπεδο, τα νέα μέλη πρέπει να προετοιμαστούν για μία πλήρη συμμετοχή επί τη βάσει ισότητας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, χωρίς τροποποιήσεις υπέρ αυτών της Ιδρυτικής Συνθήκης της Ουάσιγκτον⁵. Έτσι, θα αναλάβουν τις ίδιες δεσμεύσεις με τα ήδη μέλη της Συμμαχίας, ενώ η βούληση και η ικανότητα εκπλήρωσης αυτών στην πράξη θα αποτελέσει κρίσιμο παράγοντα της απόφασης πρόσκλησης ενός κράτους⁶. Περαιτέρω, η “ανυπαρξία” αυστηρής λίστας κριτηρίων δεν εμποδίζει την αναφορά 14 συγκεκριμένων πολιτικών δεσμεύσεων εκ μέρους των υποψηφίων κρατών, οι οποίες σε άλλο σημείο ονομάζονται ξεκάθαρα “υποχρεώσεις”⁷. Άλλωστε, κατά την πολιτική τους προετοιμασία, τα υποψήφια μέλη πρέπει να αποδείξουν την δέσμευσή τους για την προαγωγή της «σταθερότητας και ευημερίας μέσω της οικονομικής ελευθερίας»⁸.

Εξίσου εκτενείς είναι και οι στρατιωτικές δεσμεύσεις και η προ-ενταξιακή προετοιμασία⁹ ενώ ρητώς προσδιορίζεται ότι «η ικανότητα και ο τρόπος με τον οποίο

¹ Βλ. Study on NATO Enlargement, §7.

² Βλ. Study on NATO Enlargement, §3.

³ Βλ. Study on NATO Enlargement, § 4 και §70.

⁴ Βλ. Study on NATO Enlargement, § 4.

⁵ Βλ. Study on NATO Enlargement, § 68.

⁶ Βλ. Study on NATO Enlargement, § 69.

⁷ Βλ. Study on NATO Enlargement, §§ 70 και 72.

⁸ Βλ. Study on NATO Enlargement, § 72.

⁹ Βλ. Study on NATO Enlargement, §§72-78.

ένα πιθανό νέο μέλος σκοπεύει να συμβάλλει στην συλλογική ασφάλεια θα αποτελέσουν σημαντικά κριτήρια για την απόφαση των συμμάχων...»¹. Έτσι, «σε τελευταία ανάλυση, οι σύμμαχοι θα αποφασίσουν με συναινετικό τρόπο να προσκαλέσουν κάθε νέο μέλος να ενταχθεί, σύμφωνα με την κρίση τους για το εάν κάτι τέτοιο θα συμβάλλει στην ασφάλεια και την σταθερότητα στην βόρειο-Ατλαντική περιοχή κατά το χρονικό διάστημα λήψης της σχετικής απόφασης»².

Εν συνεχεία, το 1999 το Βορειο-ατλαντικό Συμβούλιο υιοθέτησε την Διακήρυξη της Ουάσιγκτον³ σύμφωνα με την οποία «η Συμμαχία παραμένει ανοιχτή σε όλες τις Ευρωπαϊκές δημοκρατίες, οι οποίες, άσχετα από την γεωγραφική τους θέση, είναι πρόθυμες και ικανές να ανταποκριθούν στις ευθύνες του πλήρους μέλους και των οποίων η ένταξη θα ενίσχυε την συνολική ασφάλεια και σταθερότητα στην Ευρώπη»⁴. Στην ομώνυμη Σύνοδο Κορυφής υιοθετήθηκε το Membership Action Plan (MAP)⁵ το οποίο επεξεργάστηκε τις δραστηριότητες προετοιμασίας των μελλοντικών μελών και αναδείχθηκε πλέον στον βασικό προ-ενταξιακό μηχανισμό του οργανισμού. Το εν λόγω σχέδιο επιδιώκει να βοηθήσει την προετοιμασία των χωρών που προσδοκούν ένταξη, παρέχοντας συμβουλευτικές υπηρεσίες και πρακτική υποστήριξη⁶.

Έτσι, μετά την διάλυση του Συμφώνου της Βαρσοβίας, το NATO φαίνεται να υπερέβη το δίλλημα διάλυση ή διεύρυνση, αναπροσαρμόζοντας και διευρύνοντας την αποστολή του: ανέλαβε την δόμηση της αρχιτεκτονικής ασφαλείας στην Ευρώπη με αμυντικές λειτουργίες αλλά και αποστολές διατήρησης της ειρήνης⁷. Ουσιαστικά,

¹ Βλ. Study on NATO Enlargement, § 48.

² Βλ. Study on NATO Enlargement, §7.

³ Στην Διακήρυξη αυτή επιβεβαιώθηκε από τους αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων η «αμοιβαία δέσμευση για την υπεράσπιση των λαών των εδαφών και της ελευθερίας τους, που βασίζονται στην δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου...». Βλ. Παράρτημα IV, The Washington Declaration, 23-24 April 1999, §1.

⁴ Βλ. The Washington Declaration, 23-24 April 1999, § 8.

⁵ Βλ. Παράρτημα III.

⁶ NATO Handbook, 2006, σ. 189.

⁷ «(ωστόσο), η Συμμαχία μας πρέπει να αποτελέσει ακόμη περισσότερο έναν παράγοντα αλλαγής. Δύναται να συμβάλλει στην δημιουργία των δομών μίας περισσότερο ενωμένης ηπείρου, υποστηρίζοντας την ασφάλεια και την σταθερότητα με την ισχύ της κοινής μας πίστης στη δημοκρατία, τα δικαιώματα του ανθρώπου και την ειρηνική επίλυση των διαφορών. Επαναβεβαιώνουμε ότι η ασφάλεια και η σταθερότητα δεν βασίζονται αποκλειστικά στην στρατιωτική διάσταση και σκοπεύουμε να ενισχύσουμε το πολιτικό στοιχείο της Συμμαχίας μας όπως προβλέπεται σχετικώς στο άρθρο 2 της (ιδρυτικής) μας Συνθήκης». Βλ. Παράρτημα..., Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, (The "London Declaration") 5-6 July 1990, §2. Στην Διακήρυξη της Ουάσιγκτον η πορεία του NATO στον 21^ο αιώνα διαγράφεται ως εξής: «μία Συμμαχία αφοσιωμένη στην συλλογική άμυνα, ικανή να ανταποκρίνεται σε παρόντες και μελλοντικούς κινδύνους έναντι της

λοιπόν, η διεύρυνση προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης αποτέλεσε την αιτία και το αποτέλεσμα στην αλλαγή κατεύθυνσης του οργανισμού¹.

Συνολικά, η σύγκλιση των κριτηρίων που υιοθετήθηκαν σε διακηρυκτικό επίπεδο μέσω των ανωτέρω κειμένων μεταξύ των τριών οργανισμών είναι εντυπωσιακή ιδίως αναφορικά με το πολιτικό κριτήριο και δη εκ μέρους του NATO που παραμένει μία στρατιωτική στον πυρήνα της συμμαχία².

β) Η Φύση και Λειτουργία των Νέων Κειμένων

Η ανάπτυξη των κριτηρίων εκάστου οργανισμού πραγματοποιήθηκε ως επί το πλείστον εκτός των όρων των Ιδρυτικών Συνθηκών με τα παραπάνω πολιτικά κείμενα. Η πρακτική αυτή μπορεί να θεωρηθεί θεμιτός προσδιορισμός των ολιγόλογων και ασαφών καταστατικών προβλέψεων³, στο πλαίσιο της εκτίμησης «πραγματικών περιστατικών που θα επέτρεπαν την επαλήθευση των απαιτούμενων κριτηρίων», σύμφωνα με την 1^η γνωμοδότηση περί Εισδοχής. Τα νέα κριτήρια, όμως, θα μπορούσαν εξίσου να θεωρηθούν και ως «επιβολή νέων προϋποθέσεων»⁴, την οποία το ανωτέρω Δικαστήριο απέρριψε.

Σύμφωνα με μία άποψη, τα καταστατικά κείμενα προβλέπουν σύντομες οδηγίες ως προς τις απαιτήσεις έναντι νέων κρατών μελών οι οποίες προσανξήθηκαν με μία σειρά οιονεί νομικών κειμένων⁵. Έτσι, προέκυψαν “οιονεί νομικά” κριτήρια και πρακτικές τα οποία θεσμοποίησαν μεν την διεύρυνση εν σχέση με παρελθούσες, δεν κατέστησαν όμως την διαδικασία πιο προβλέψιμη⁶.

Ειδικά, στο πλαίσιο της ΕΕ, τα κριτήρια σχεδιάστηκαν επί τη βάσει των καταστατικών προβλέψεων, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, εκτός των συνήθων καταστατικών διαδικασιών και προσαρμόζονται συχνά παράλληλα με την εξέλιξη της διεύρυνσης⁷. Ειδικότερα τα κριτήρια της Κοπεγχάγης περιβλήθηκαν με αυξημένη «πολιτική αυθεντία» ενώ ο επιτακτικός τρόπος διατύπωσης τα ανήγαγε σε

ασφάλειάς μας, ενισχυμένη από νέα μέλη αλλά και ανοιχτή σε αυτά...». Βλ. The Washington Declaration, 23-24 April 1999, § 5.

¹ Duxbury A., ό.π., σ. 434.

² Duxbury A., ό.π., σ. 436.

³ Ritter K. L., *The Russian Death Penalty Dilemma: Square Pegs and Round Holes*, Case Western Reserve Journal of International Law, vol. 32, 2000, σ. 133.

⁴ Duxbury A., ό.π., σ. 437.

⁵ Duxbury A., ό.π., σ. 431.

⁶ Hillion C., ό.π., σ. 402.

⁷ Hillion C., ό.π., σ. 402.

«απαιτήσεις νομικού τύπου»¹. Έτσι, προβλέποντας ότι «...η προσχώρηση θα πραγματοποιηθεί μόλις μία συνδεδεμένη χώρα είναι ικανή να αναλάβει τις υποχρεώσεις του πλήρους μέλους ικανοποιώντας τα οικονομικά και πολιτικά κριτήρια που απαιτούνται» το ΕΣ της Κοπεγχάγης συμπλήρωσε τα γενικά κριτήρια του άρθρου 49 της ΣΕΕ προσδίδοντας έτσι έναν οιονεί “συνταγματικό” χαρακτήρα στα κριτήρια της Κοπεγχάγης².

Είναι αλήθεια ότι η μόνη περίπτωση που τα “επεξεργασμένα” κριτήρια εισήχθησαν εν μέρει στο καταστατικό δίκαιο του οργανισμού είναι εκείνη της Ένωσης. Σύμφωνα με μία άποψη, από τα τρία κριτήρια της Κοπεγχάγης, μόνο το πολιτικό συμπεριλήφθηκε ρητά στην ΣΕΕ (άρθρο 49 και 6§1) μετά την τροποποίηση με την Συνθήκη του Άμστερνταμ³. Ωστόσο, οι αρχές του άρθρου 6§1 δεν ταυτίζονται πλήρως με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης. Τα τελευταία απέδωσαν ιδιαίτερη έμφαση στην επιμέρους διάσταση της μειονοτικής προστασίας, η οποία δεν συμπεριλήφθηκε ρητά μεταξύ των θεμελιωδών αρχών της Ένωσης στο άρθρο 6§1⁴. Αντίθετα, με εξαίρεση την προστασία των μειονοτήτων, όλα τα κριτήρια της Κοπεγχάγης αναδείχθηκαν σε δομικές αρχές της διαδικασίας διεύρυνσης και μετατράπηκαν σε πρωτογενές δίκαιο με την Συνθήκη του Άμστερνταμ. Έτσι, η Συνθήκη προσέδωσε στα κριτήρια μία ξεκάθαρη νομική ποιότητα και τα προσδιόρισε ως θεμελιώδεις αρχές της ΕΕ, κοινές σε όλα τα κράτη μέλη (εσωτερική διάσταση του άρθρου 6§1) οι οποίες πρέπει να γίνονται σεβαστές από τα αιτούντα ένταξη κράτη (εξωτερική διάσταση του άρθρου 49ΣΕΕ). Το επιχείρημα αυτό ενισχύεται από την διαφορετική μεταχείριση της μειονοτικής ρήτρας καθώς η ενσωμάτωσή της θα της προσέδιδε δεσμευτική ισχύ και μία εσωτερική διάσταση η οποία δεν ήταν επιθυμητή⁵.

Σε κάθε περίπτωση, πέραν της διαφωνίας ως προς την έκταση των κριτηρίων που εισήχθησαν στο καταστατικό κείμενο, οι απόψεις φαίνεται να συγκλίνουν ως προς το ότι τα κριτήρια της Κοπεγχάγης δεν διαθέτουν νομικά δεσμευτική ισχύ, αλλά είναι πολιτικής φύσεως καθώς υιοθετήθηκαν και ερμηνεύθηκαν μονομερώς από το

¹ Hillion C., ό.π., σ. 408.

² Το γεγονός ότι τα κριτήρια αυτά χρησιμοποιήθηκαν ως βάση αξιολόγησης των υποψηφιοτήτων τόσο της Τουρκίας, όσο και των χωρών της πρώην Γιουγκοσλαβίας (ΕΣ της Feira) επιβεβαιώνει τον συνταγματικό τους χαρακτήρα. Βλ. Hillion C., ό.π., σ. 409.

³ Duxbury A., ό.π., σ. 436, Hillion C., ό.π., σ. 404.

⁴ Nowak M., Human Rights “Conditionality” in Relation to Entry to, and Full Participation in the EU, in Alston Ph., The EU and Human Rights, Academy of European Law, European University Institute, Oxford University Press, 1999, σ. 692.

⁵ Βλ. Toggenburg G., *A Rough Orientation through a Delicate relationship: The EU's Endeavors for (its) Minorities*, European Integration online Papers (EIoP), vol. 4, 2000, no. 16, §17.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο¹. Το επιχείρημα έναντι της άποψης περί νομικής δεσμευτικότητας και ενδεχομένως παράνομης ένταξης σε περίπτωση μη πλήρωσης αυτών πηγάζει από το μη αγωγήμο των κριτηρίων². Έμμεσα ωστόσο, μπορούν να θεωρηθούν νομικά δεσμευτικά καθόσον αντανακλούν ήδη ισχύον δίκαιο. Πρόκειται δηλαδή για εσωτερικές υποχρεώσεις (κοινοτικό κεκτημένο) στις οποίες δόθηκε μία πιο ορατή εξωτερική διάσταση καθώς απευθύνονται στα υποψήφια κράτη, χωρίς να περιορίζεται υπερβολικά η ελευθερία των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών να ρυθμίζουν την πρόσβαση στην Ένωση³. Εντούτοις, η μετατροπή των κριτηρίων ένταξης σε περισσότερο απτούς νομικούς στόχους σε συνδυασμό με την αυξανόμενη θεσμοποίηση της διαδικασίας μέσω του ρόλου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ενίσχυσε τις προσδοκίες συμμόρφωσης των υποψηφίων. Έτσι, ενώ η τήρησή τους δεν παρέχει στα υποψήφια κράτη δικαίωμα ένταξης, ο υποτυπώδης καταστατικός χαρακτήρας των κριτηρίων δεσμεύει όλο και περισσότερο την Ένωση, τουλάχιστον σε επίπεδο αρχών⁴. Με άλλα λόγια, τα κριτήρια δημιούργησαν ένα κανονιστικό πλαίσιο για την εξέταση των υποψηφιοτήτων⁵.

Η σχετική συζήτηση αποκτά ενδιαφέρον στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπου το καταστατικό δίκαιο που σχετίζεται με την διεύρυνση του οργανισμού εξελίχθηκε με “εθιμικές πρακτικές”, δηλαδή χωρίς τυπική τροποποίηση της Ιδρυτικής Συνθήκης⁶. Η εθιμική προσαρμογή του Καταστατικού στην διεύρυνση του ΣτΕ προς την Ανατολή ήταν ευρεία και αφορά τόσο τον επαναπροσδιορισμό των ουσιαστικών κριτηρίων που ενδιαφέρει εν προκειμένω, όσο και την κατανομή των αρμοδιοτήτων σε ζητήματα ένταξης αλλά και την δημιουργία των μηχανισμών ελέγχου που θα μας απασχολήσουν παρακάτω. Τέθηκε έτσι το ζήτημα κατά πόσο οι εν λόγω εξω-καταστατικές καινοτομίες κρίνονται ως *praeter* ή *contra legem*⁷.

¹ Βλ. Toggenburg G., ό.π., §18, Hillion C., ό.π., σ. 412.

² Έτσι, η υποψηφιότητα ενός κράτους που δεν πληροί τα κριτήρια της Κοπεγχάγης θα παραβίαζε το ισχύον δίκαιο της Ένωσης, αλλά η ένταξη αυτού του κράτους μπορεί να μην το παραβίαζε από αυστηρά νομική σκοπιά. Βλ. Toggenburg G., ό.π., §18, υποσ. 98.

³ Βλ. Toggenburg G., ό.π., §18.

⁴ Hillion C., ό.π., σ. 412.

⁵ Lequesne Ch., Adhérer à l' Union Européenne: Réflexion sur les Critères, in *Les Dynamiques du droit européen en début de Siècle, Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Paris, A. Pedone, σ. 748.

⁶ Duxbury A., ό.π., σ. 435.

⁷ Schneider C., Le Contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l' histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale, in Schneider C., *Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen*, Cahiers de l'espace Europe, no. 10, Mai 1997, σ. 144.

Αναφορικά με τα κριτήρια ένταξης στο ΣτΕ, το πρόβλημα τίθεται εντονότερα όχι τόσο για την ενίσχυση παραδοσιακών προϋποθέσεων αξιολόγησης όπως η δημοκρατία, αλλά για νέες ουσιαστικά προϋποθέσεις που δεν αναφέρονται ρητά στο Καταστατικό. Πρόκειται, ειδικότερα, για την κύρωση της ΕΣΔΑ η οποία κατέστη σταδιακά “οιονεί καταστατικό” κριτήριο όπως θα δούμε ειδικότερα παρακάτω, κυρίως δε για τον σεβασμό των δικαιωμάτων των μειονοτήτων.

Δεν πρέπει δε να θεωρηθεί τυχαίο το ότι και στο ΣτΕ η μειονοτική προστασία ως κριτήριο ένταξης κυριαρχεί στην προβληματική της εθιμικής υπέρβασης των όρων του Καταστατικού και συνακόλουθα της δεσμευτικότητας που προκύπτει από αυτό το κριτήριο. Εν προκειμένω μάλιστα, η πρακτική του Συμβουλίου διέπεται από ανομοιομορφίες που την τοποθετούν στα όρια του *praeter legem*, ως γενικά αποδεκτή ανάπτυξη εθιμικών πρακτικών στην λειτουργία των Διεθνών Οργανισμών¹.

Β) Κριτήρια Περιχαράκωσης της νέας Ευρώπης

Εφόσον οι τρεις οργανισμοί λειτουργούν στην περιφέρεια της Ευρώπης, είναι λογικό ότι βασική, κοινή προϋπόθεση για την ένταξη σε αυτούς αποτελεί η «ευρωπαϊκότητα». Ωστόσο, η άρση των πολιτικών συνόρων δυτικής και Ανατολικής Ευρώπης προκάλεσε μία έντονη συζήτηση σχετικά με την σύγχρονη εννοιολόγηση του “ευρωπαϊκού” κράτους η οποία συνδέεται ουσιαστικά με τα πολιτικά κριτήρια ένταξης.

α) Η έννοια του “Ευρωπαϊκού” Κράτους

Η πολυδιάστατη έννοια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αναδεικνύεται μέσα από τον δύσκολο και υποκειμενικό καθορισμό της ίδιας της “Ευρώπης”. Μετά το 1990 και ιδίως την διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης τέθηκε έντονα η ανάγκη επανακαθορισμού των γεωγραφικών της ορίων και συνακόλουθα των ορίων δράσης των ευρωπαϊκών οργανισμών². Στο σημείο αυτό η συμβολή της Ένωσης υπήρξε

¹ Schneider C., *Le Contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale*, in Schneider C., *Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen*, ό.π., σ. 145.

² Spyropoulos G., *L' élargissement du Conseil de l'Europe vers les pays d'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 25.

μικρή, καθώς υιοθέτησε μία περισσότερο περιοριστική αντίληψη¹, ενώ ο ΟΑΣΕ ήδη από την γένεσή του ξεπερνούσε τα στενά ευρωπαϊκά πλαίσια².

Ειδικότερα, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η “ευρωπαϊκή ιδιότητα” συμπεριλήφθηκε ήδη στην αρχική μορφή του άρθρου 237 της ΣΕΚ και παρότι αρκετά αμφίσημη μπορεί να θεωρηθεί θεμελιώδης ενταξιακή αρχή της ΕΕ³. Ωστόσο, η Επιτροπή επεξεργάστηκε την προϋπόθεση του «ευρωπαϊκού κράτους» μόλις το 1992 στην έκθεσή “Europe and the Challenge of Enlargement”. Αρχικά, το κείμενο προδιαθέτει για την επακόλουθη διεύρυνση της Ένωσης καθώς υπογραμμίζει ότι η Κοινότητα δεν υπήρξε ποτέ μία κλειστή λέσχη. Επιπλέον, αναφέρει ότι δεν θα μπορούσε να αρνηθεί την ιστορική πρόκληση να αναλάβει τις ευθύνες της έναντι της ευρωπαϊκής ηπείρου και να συμβάλλει στην ανάπτυξη μίας ενιαίας πολιτικής και οικονομικής τάξης σε αυτήν⁴. Ωστόσο, υιοθετώντας έναν «ανοιχτό» ορισμό του “ευρωπαϊκού” κράτους, η Επιτροπή απέφυγε να περιχαρακώσει γεωγραφικά την προοπτική της διαδικασίας διεύρυνσης⁵. Συγκεκριμένα μνημονεύει τον συνδυασμό «γεωγραφικών, ιστορικών και πολιτιστικών στοιχείων που όλα μαζί συμβάλλουν στην Ευρωπαϊκή ταυτότητα. Τα κοινά βιώματα της εγγύτητας, των ιδεών, των αξιών και των ιστορικών αλληλεπιδράσεων δεν μπορούν να συνοψιστούν σε μία απλή φράση, αλλά υπόκεινται σε αναθεώρηση από κάθε διάδοχη γενιά...δεν είναι λοιπόν, ούτε δυνατό ούτε σκόπιμο να καθορισθούν τώρα τα σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της οποίας ο χάρτης θα σχηματισθεί σε πολλά χρόνια από σήμερα»⁶.

¹ Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, in Daillier P.& Kovacs P., *Perspectives d'Intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale aux Institutions de l'Europe Occidentale*, Actes du Colloque de Miskolc (Hongrie), 4-5 Octobre 1996, Cedrin-Paris X Nanterre, Cahiers Internationaux 13, Montchrestien, σ. 135.

² Schneider C., ό.π., σ. 11. Ένα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ΟΑΣΕ, που τον καθιστούν έναν *soft* Διεθνή Οργανισμό στη φάση της μετάβασης από μία διπλωματική διάσκεψη σε έναν πραγματικό διεθνή οργανισμό, είναι η γεωγραφική ευρύτητα δράσης του. Από τα 35 αρχικά συμμετέχοντα κράτη του 1973, ο ΟΑΣΕ βρέθηκε 20 χρόνια αργότερα με 53, σήμερα δε με 56 κράτη. Έτσι, από ευρο-ατλαντικός, ο ΟΑΣΕ μετατράπηκε σε ευρασιατικό-ατλαντικό θεσμό, ο οποίος, εκτός από την Νοτιο-ανατολική Ευρώπη, αντιμετωπίζει προβλήματα με επιτόπιες επιχειρήσεις στην κεντρική Ασία και τον Καύκασο. Βλ. σχετικά Decaux E., L'institutionnalisation de la CSCE, in Decaux E.- Sicilianos A., *La CSCE: Dimension Humaine et Règlement des Différends*, Actes du Colloque des 29 et 30 Janvier 1993, Montchrestien, 1993, σ. 142, Bloed A., *The Conference on Security and Co-operation in Europe, Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, σ. 39, Decaux E., *L'OSCE Trente Ans après l' Acte Final de Helsinki, Sécurité Cooperative et Dimension Humaine*, éditions Pedone, Paris, 2008, σ. 5, 49.

³ Hillion C., ό.π., σ. 403.

⁴ Βλ. Commission, “Europe and the Challenge of Enlargement”, 24 June 1992 (prepared for the European Council, Lisbon 26-27 June 1992), EC Bull Supp 3/92, §11.

⁵ Hillion C., ό.π., σ. 404.

⁶ Commission, “Europe and the Challenge of Enlargement”, §11.

Κατά παρόμοιο τρόπο, το «ευρωπαϊκό κράτος» του άρθρου 4 του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν προσδιορίζεται περαιτέρω στο ιδρυτικό κείμενο. Η θεωρητική δε συζήτηση ως προς τα σύνορα της ευρωπαϊκής ηπείρου δεν παρουσίαζε κανένα ενδιαφέρον κατά τα πρώτα 40 χρόνια λειτουργίας του οργανισμού¹. Η πλειοψηφία των σχολιαστών συγκλίνουν στην ελαστική ερμηνεία του κριτηρίου αυτού από τα όργανα του Συμβουλίου με αφορμή τα παραδείγματα της ένταξης της Τουρκίας (1949), της Κύπρου (1961), της Μάλτας (1965), ακόμη και το καθεστώς του παρατηρητή στο Ισραήλ². Στην περίπτωση της Τουρκίας, με το μεγαλύτερο τμήμα της επικράτειάς της να ανήκει σε ασιατικό έδαφος και τον μουσουλμανικό πληθυσμό της, δεν προβλήθηκαν γεωγραφικές αντιρρήσεις, ενώ ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός της Κύπρου έπαιξε σημαντικό ρόλο στην ένταξή της. Έτσι, η ελαστική ερμηνεία του κριτηρίου αυτού βασιζόταν περισσότερο στην ιστορική παρά την γεωγραφική διάσταση του όρου, η οποία αφορούσε μόνο ακραίες περιπτώσεις όπως για παράδειγμα τις ΗΠΑ ή τον Καναδά³.

Ωστόσο, από το 1989, με την λήξη του Ψυχρού Πολέμου και της γεωπολιτικής διαίρεσης της Ευρώπης, η πολιτιστική γεωγραφία αναβαθμίστηκε⁴ και η αναζήτηση ενός ξεκάθਾਰου ορισμού της ευρωπαϊκής ιδιότητας κατέστη ιδιαίτερα επίκαιρο ζήτημα: το Συμβούλιο της Ευρώπης έπρεπε να περιγράψει ποια κράτη θα δύναντο να εισέλθουν στους κόλπους του. Από το 1992 η Κοινοβουλευτική Συνέλευση άνοιξε τον διάλογο για την γεωγραφική έκταση του Συμβουλίου, παγώνοντας, αρχικά τον Φεβρουάριο, τις αιτήσεις απονομής του καθεστώτος ειδικού προσκεκλημένου των πρώην σοβιετικών δημοκρατιών⁵. Εν συνεχεία, παρήγαγε πληθώρα κειμένων⁶ προσπαθώντας να υιοθετήσει μία κοινή θέση στο ζήτημα, την οποία ασπάστηκε εν πολλοίς και η Επιτροπή Υπουργών¹.

¹ Klebes M. H., L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: Réalisation du rêve des Pères fondateurs?, in Schneider C., *Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen*, ό.π., σ. 11, Spyropoulos G., ό.π., σ. 25.

² Flauss J.-F., *Les conditions d'admission des pays d'Europe Centrale et Orientale au sein du Conseil de l'Europe*, EJIL, vol. 5, no. 1, 1994, σ. 405, Spyropoulos G., ό.π., σ. 25, Klebes M. H., L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: Réalisation du rêve des Pères fondateurs?, in Schneider C., *Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen*, ό.π., σ. 11.

³ Kiss A. C., ό.π., σ. 697.

⁴ Spyropoulos G., ό.π., σ. 27.

⁵ Την εποχή εκείνη επρόκειτο για τις αιτήσεις της Ουκρανίας, της Λευκορωσίας, της Μολδαβίας, της Αρμενίας και του Αζερμπαϊτζάν. Βλ. Spyropoulos G., ό.π., σ. 28.

⁶ Πρόκειται μεταξύ άλλων για την *Report on the Council of Europe and the New Sovereign Republics of Eastern Europe*, (Rapporteur Mr. Tcharschys)-Doc. n°. 6484, 13 September 1991, τα Συμπεράσματα του Προεδρείου της Συνέλευσης *"The geographical enlargement of the Council of Europe: policy positions and Consequences"*, 22 April 1992, την έκθεση *"Information Report on the Enlargement of the Council of Europe"*, (Rapporteur Mr. Reddemann)-Doc. 6629, 16 June 1992, την *Report on the*

Ειδικότερα, ήδη από τον Ιούνιο του 1992, η Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υπογράμμισε ότι τα γεωγραφικά όρια της Ευρώπης δεν μπορούν να καθοριστούν, καθώς και τα τρία κριτήρια που χρησιμοποιούνταν στο παρελθόν δεν επαρκούν πλέον: πρόκειται για το ιστορικό, το καθαρά γεωγραφικό και την κοινότητα θρησκευτικών και φιλοσοφικών αξιών². Συναίνεση διαφαίνεται ως προς το ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης δεν ακολουθεί τον γεωγραφικό προσδιορισμό του ΟΑΣΕ³. Άλλωστε, το πρόβλημα πηγάζει ιδίως από την περίπτωση των παλιών δημοκρατιών της Σοβιετικής Ένωσης⁴.

Συνολικά αναδείχθηκαν δύο βασικά κριτήρια που συνδυάζονται: το γεωγραφικό και το πολιτιστικό στοιχείο⁵.

Αρχικά, η ένταξη στο Συμβούλιο της Ευρώπης είναι «ανοιχτή μόνο στα κράτη των οποίων η εδαφική επικράτεια βρίσκεται ολικά ή μερικά στην Ευρώπη και των οποίων ο πολιτισμός συνδέεται στενά με την ευρωπαϊκή κουλτούρα»⁶. Έτσι, σε επίπεδο αρχών, το επίθετο «ευρωπαϊκό» εκλαμβάνεται με την γεωγραφική του πτυχή, επομένως το έδαφος ενός υποψηφίου κράτους πρέπει να βρίσκεται επί της ευρωπαϊκής ηπείρου⁷. Ωστόσο, «Γεωγραφικά, δεν μπορούμε να προσδιορίσουμε την Ευρώπη τόσο αδιαμφισβήτητα όσο τις υπόλοιπες Ηπείρους, καθώς η γηραιά ήπειρος εμφανίζεται ως μία περίπλοκα σχηματισμένη χερσόνησος, προσαρτημένη στην άκρη

Enlargement of the Council of Europe, (Rapporteur Mr. Reddemann)- Doc. 6975, 13 December 1993, την *Report on the Enlargement of the Council of Europe*, (Rapporteur Mr. Reddemann)- Doc. 7103, 10 June 1994, Parliamentary Assembly, Recommendation no. 1247(1994) on the enlargement of the Council of Europe, 4 October 1994.

¹ Klebes M. H., *L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: Réalisation du rêve des Pères fondateurs?*, in Schneider C., ό.π., σ. 11.

² Συγκεκριμένα, «-το ιστορικό κριτήριο δεν είναι πλέον σήμερα αποδεκτό, κυρίως επειδή μπορεί να γίνει αντιληπτό ως άρχουσα νέο-αποικιοκρατία,

-το κριτήριο των κοινών θρησκευτικών και φιλοσοφικών αξιών, δεν είναι πλέον σήμερα δεκτό, ειδικά επειδή θα παραγνώριζε την ανάπτυξη των πολύ-πολιτισμικών κοινωνιών στην Ευρώπη,

-ούτε το καθαρά γεωγραφικό κριτήριο μπορεί να εφαρμοστεί, και μόνο από το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης (Τουρκία) και άλλα ενδεχόμενα μελλοντικά κράτη μέλη (Ρωσία) εκτείνονται πρόδηλα πέραν των γεωγραφικών ορίων της Ευρώπης». Βλ. *Conclusions of the Committee on Legal Affairs and Human Rights*, 15 June 1992, Παράρτημα ΙΙΙ του Doc. 6629, §1.

³ «Τα σύνορα της Ευρώπης μπορεί να επεκταθούν στο μέλλον: μπορεί είτε να επεκταθούν ή αλλού να στενέψουν. Αυτό δεν θα είναι απαραίτητα αποτέλεσμα βίαιων διαφορών αλλά μάλλον πολιτιστικής εξέλιξης. Σε κάθε περίπτωση είναι ένας παράγοντας που το Συμβούλιο της Ευρώπης πρέπει να είναι σε θέση να λάβει υπόψη. Η Ευρώπη της ΔΑΣΕ είναι διαφορετική από την Ευρώπη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Αυτό είναι ένα απόλυτα αποδεκτό δεδομένο». Βλ. *Conclusions of the Committee on Legal Affairs and Human Rights*, 15 June 1992, Παράρτημα ΙΙΙ του Doc. 6629, §1, στο οποίο παραπέμπουν τα Doc. 6975 και 7103.

⁴ Flauss J.-F., ό.π., σ. 405.

⁵ Spyropoulos G., ό.π., σ. 28, Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, in Dailier P. & Kovacs P., ό.π., σ. 135.

⁶ Βλ. Doc. 6975§2 και Doc. 7103§2.

⁷ Klebes M. H., *L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: Réalisation du rêve des Pères fondateurs?*, in Schneider C., ό.π., σ. 11.

της Ασίας»¹. Άλλωστε, τα ευρωπαϊκά σύνορα δεν έχουν προσδιοριστεί επαρκώς ούτε από το διεθνές δίκαιο. Συνεπώς, το Συμβούλιο «θα πρέπει, κατά βάση, να στηριχθεί στα γενικά αποδεκτά γεωγραφικά όρια της Ευρώπης»². Όμως, η θέση αυτή δεν καταλήγει σε κάποιον ορισμό, αφού ούτε η ίδια η Συνέλευση δεν παρέμεινε σταθερή σε κάποια γενικώς αποδεκτά γεωγραφικά όρια³. Σε πρώτο επίπεδο το 1992⁴, ως ανατολικό σύνορο της Ευρώπης προτάθηκε η γραμμή των Ουραλίων, συμπεριλαμβανομένου του Καυκάσου, χωρίζοντας την ευρωπαϊκή από την ασιατική Ρωσία⁵. Εντούτοις, σε μία δεύτερη έκθεση του Δεκεμβρίου του 1993, η περιοχή του Καυκάσου εντάχθηκε στην Ασία⁶. Εν συνεχεία, η τελευταία έκθεση του 1994 αναφέρεται μόνο στα γενικά αποδεκτά γεωγραφικά όρια της Ευρώπης, απαλείφοντας την εξειδίκευση της προηγούμενης ότι «ο Καύκασος αποτελεί τμήμα της Ασίας»⁷.

Ειδικότερα, η έκθεση για την Διεύρυνση του Συμβουλίου του 1994 δεν καθορίζει ουσιαστικά τα γεωγραφικά όρια της Ευρώπης⁸. Έμμεσα, ωστόσο, κατηγοριοποιεί τα νέα δημοκρατικά κράτη της ανατολικής Ευρώπης σε τέσσερις ομάδες⁹:

- i. Οι τρεις Βαλτικές δημοκρατίες: Εσθονία, Λιθουανία, Λετονία

¹ Βλ. Doc. 6629 §3, στο οποίο παραπέμπουν και τα Doc. 6975 και 7103, II. Explanatory Memorandum, §1, όπου αναφέρεται ομοίως ότι «ο Εισηγητής εκτιμά ότι οι πληροφορίες της Έκθεσης για την Διεύρυνση του Συμβουλίου της Ευρώπης (Προσαρτημένο Doc. 6629),..., εξακολουθεί να παρέχει μία αξιόπιστη βάση συζήτησης περί των ορίων του Οργανισμού».

² Doc. 6975§3 και Doc. 7103§3.

³ Spyropoulos G., ό.π., σ. 28.

⁴ Βλ. την έκθεση "*Information Report on the Enlargement of the Council of Europe*", της 16^{ης} Ιουνίου 1992, όπου αναφέρεται: «Στην δημόσια συζήτηση γύρω από την ιδέα, ιδιαίτερα προσφιλή στον τότε Πρόεδρο της Γαλλικής Δημοκρατίας Charles de Gaulle, της "Ευρώπης από τον Ατλαντικό ως τα Ουράλια", προέκυψε μία διαχωριστική γραμμή μεταξύ της Ευρώπης και της Ασίας που ξεκινά από το μέσο του Βοσπόρου, διασχίζει την Μαύρη Θάλασσα μέχρι την εκβολή και κατά μήκος του ποταμού στα Ουράλια, ακολουθώντας τελικά την κορυφογραμμή των Ουραλίων μέχρι το βόρειο σύνορο της ευρ-ασιατικής ηπείρου. Αυτή η γραμμή δεν θα ήταν αρκετά ακριβής εάν επρόκειτο να χρησιμοποιηθεί για τον καθορισμό εθνικών συνόρων. Ωστόσο, είναι αρκετά επαρκής ως διαχωριστική γραμμή μεταξύ δύο ηπείρων, χωρίς δεσμευτικά αποτελέσματα κατά το δημόσιο ή διεθνές δίκαιο. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης δεν αμφισβήτησαν ως τώρα την γραμμή των Ουραλίων, το Συμβούλιο οφείλει να την αποδεχτεί ως το ακραίο ανατολικό όριο της Ευρώπης». Doc. 6629§5.

⁵ Spyropoulos G., ό.π., σ. 29, Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, in Daillier P. & Kovacs P., ό.π., σ. 135.

⁶ Βλ. Doc. 6975§3, όπου παράλληλα ο εισηγητής αποδέχεται τα γεωγραφικά όρια της Ευρώπης που υιοθετούν οι ευρωπαίοι γεωγράφοι και αναφέρονται στις περισσότερες ευρωπαϊκές εγκυκλοπαίδειες, όπως η Encyclopaedia Britannica του 1984, από την οποία παραθέτει σχετικό απόσπασμα. Βλ. Doc. 6975, II. Explanatory Memorandum, §2.

⁷ Βλ. *Report on the Enlargement of the Council of Europe*, (Rapporteur Mr. Reddemann)- Doc. 7103§3.

⁸ Τούτο δε σε συμφωνία με τα αρχικά συμπεράσματα της Επιτροπής Νομικών Υποθέσεων και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 15^{ης} Ιουνίου 1992, βλ. ως Παράρτημα III στο Doc. 6629. Βλ. Spyropoulos G., ό.π., σ. 30.

⁹ Ουσιαστικά αναπαράγει την κατηγοριοποίηση που περιέχεται στην πρώτη *Report on the Council of Europe and the New Sovereign Republics of Eastern Europe*, (Rapporteur Mr. Tcharschys)-Doc. n°. 6484, 13 September 1991, §18.

- ii. Οι άλλες ευρωπαϊκές δημοκρατίες: Λευκορωσία, Μολδαβία, Ρωσία, Ουκρανία
- iii. Οι καυκάσιες δημοκρατίες: Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Γεωργία
- iv. Οι πέντε ασιατικές δημοκρατίες: Καζακστάν, Κιργιστάν, Τατζικιστάν, Τουρκμενιστάν και Ουζμπεκιστάν.

Σύμφωνα με την ανωτέρω έκθεση, ο ευρωπαϊκός χαρακτήρας των κατηγοριών i) και ii) είναι εμφανής, ενώ είναι αμφίβολος για την τρίτη κατηγορία και δύσκολα αποδεκτός για την τέταρτη¹.

Έτσι, οι πρώην δημοκρατίες της ΕΣΣΔ που βρίσκονται στην Ασία θεωρήθηκαν ομόφωνα ακατάλληλες να ενταχθούν ως πλήρη μέλη στο Συμβούλιο, παρά την αντίθετη επιλογή στο επίπεδο του ΟΑΣΕ². Αντίθετα, η ρωσική Ομοσπονδία κατατάχθηκε αναντίρρητα στο “ευρωπαϊκό στρατόπεδο”. Άλλωστε, ρητά προσδιορίστηκε³ ότι τα ήδη κράτη μέλη και τα κράτη που υπάγονταν στο καθεστώς του ειδικού προσκεκλημένου την 1^η Ιουνίου 1994, θεωρούνται ευρωπαϊκά: μεταξύ αυτών διακρίνουμε όλα τα κράτη των ως άνω κατηγοριών i) και ii). Συνεπώς, τα δι-ηπειρωτικά κράτη των οποίων μόνο ένα μέρος του εδάφους τους είναι ευρωπαϊκό θεωρήθηκαν δυνάμει υποψήφια προς ένταξη και σε πολιτικούς όρους η «Ευρώπη από τον Ατλαντικό ως τα Ουράλια» ξεπεράστηκε⁴.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, μόνη αμφίσημη περίπτωση⁵ παρέμειναν τα τρία καυκάσια κράτη, οπότε και αναδείχθηκε η σημασία του πολιτιστικού στοιχείου⁶. «Ενόψει των πολιτιστικών τους δεσμών με την Ευρώπη, η πλειοψηφία θα αποδεχόταν την πιθανότητα να γίνουν μέλη η Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν και η Γεωργία, όταν και εφόσον η εσωτερική τους κατάσταση συμμορφωθεί με τα στάνταρ του Συμβουλίου

¹ Βλ. *Report on the Enlargement of the Council of Europe*, (Rapporteur Mr. Reddemann)- Doc. 7103, II. Explanatory Memorandum, §2.

² Flauss J.-F., ό.π., σ. 405, Spyropoulos G., ό.π., σ. 30.

³ Doc. 7103§§4, 5.

⁴ Klebes M. H., *L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: Réalisation du rêve des Pères fondateurs?*, in Schneider C., ό.π., σ. 11.

⁵ Σύμφωνα με την χρονικά προηγούμενη έκθεση «Κράτη που συνορεύουν άμεσα με κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης θα έχουν την δυνατότητα να αιτηθούν ενώπιον της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης το κατάλληλο σε κάθε περίπτωση καθεστώς. Αυτό ισχύει ιδίως για τις Καυκάσιες Δημοκρατίες...». Βλ. *Report on the Enlargement of the Council of Europe*, (Rapporteur Mr. Reddemann), Doc. 6975, 13December 1993, §8. Σε περίπτωση που επικρατούσε τελικά η άποψη αυτή, η διεύρυνση του Συμβουλίου θα αφορούσε μόνο τα κράτη που διέθεταν τότε το καθεστώς του ειδικού προσκεκλημένου καθώς και άλλες που το απέκτησαν αργότερα λόγω συγκυριών (Βοσνία, Σερβία, Μαυροβούνιο), την Ανδόρα και το Μονακό. Οι καυκάσιες συνεπώς δημοκρατίες κρίθηκαν σε αρχικό στάδιο γεωγραφικά ακατάλληλες. Βλ. Flauss J.-F., ό.π., σ. 406.

⁶ Spyropoulos G., ό.π., σ. 31, Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, in Dailler P. & Kovacs P., ό.π., σ. 136.

της Ευρώπης και εάν παρέχουν ξεκάθαρες ενδείξεις της βούλησής τους να θεωρηθούν τμήμα της ευρωπαϊκής οικογένειας¹. Εν προκειμένω διαφαίνεται ίσως μία εφαρμογή της θεωρίας της “ευρωπαϊκότητας”, του συνειδητού ευρωπαϊκού προσανατολισμού εκ μέρους της υποψήφιας χώρας, όπως συνέβη παλαιότερα με την Τουρκία². Έτσι, πρόταγμα της πολιτιστικής ταυτότητας δεν αποτελεί η ιστορική, φιλοσοφική και θρησκευτική εγγύτητα αλλά η προσκόλληση στα ιδανικά και τις αρχές που αποτελούν την «κοινή κληρονομιά» των μελών του Συμβουλίου. Συνακόλουθα τα όριά του περιχαράκωνει η ιδιαίτερη αντίληψη της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου³.

Σε κάθε περίπτωση, ο διάλογος που διεξήχθη στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση περί των γεωγραφικών ορίων της Ευρώπης ήταν θεωρητικός⁴, η δε απάντηση που δόθηκε αναγκαστικά υποκειμενική⁵. Στην πράξη, και οι τρεις καυκάσιες δημοκρατίες εντάχθηκαν τελικά στο Συμβούλιο⁶ υλοποιώντας την πρόταση του εισηγητή της έκθεσης του 1994 στο να μην υπάρξει διαφοροποιημένη μεταχείριση αυτών ως προς την αξιολόγηση του γεωγραφικού κριτηρίου⁷.

Έτσι, η γεωγραφία, που εκ πρώτης όψεως μοιάζει με αντικειμενικό κριτήριο, δεν χρησίμευσε για τον προσδιορισμό της «ευρωπαϊκής» ιδιότητας. Το σύνηθες σύνορο των Ουραλίων ανάμεσα στην Ευρώπη και την Ασία αποτελεί κατά βάση μία ανθρώπινη κατασκευή και η ανεπάρκειά του αποδεικνύεται σε περιθωριακές γεωγραφικά περιπτώσεις κρατών, όπως η Τουρκία και η Ρωσία. Περαιτέρω, η χρήση του κριτηρίου της κουλτούρας, υποδεικνύει ότι η πολιτισμική ετερότητα αποτελεί βασικό κομμάτι του διαλόγου περί διεύρυνσης. Οι ενστάσεις που διατυπώνονται έναντι της ένταξης της Τουρκίας στην Ένωση εκφράζουν την ιδέα ότι η κουλτούρα και δη η θρησκεία εξακολουθούν να συνιστούν καθοριστικό στοιχείο της πολιτικής ταυτότητας. Από την άλλη, η θρησκεία και μάλιστα ο χριστιανισμός δεν αποτελεί στοιχείο ομοιογένειας του συνόλου της Ευρώπης *stricto sensu*, αλλά μάλλον της μεσογειακής λεκάνης. Συνεπώς, η ένταξη στους ευρωπαϊκούς οργανισμούς δεν

¹ Doc. 7103, II. Explanatory Memorandum, §3.

² Klebes M. H., L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: Réalisation du rêve des Pères fondateurs ?, *in* Schneider C., ό.π., σ. 12.

³ Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, *in* Daillier P. & Kovacs P., ό.π., σ. 136.

⁴ Spyropoulos G., ό.π., σ. 31.

⁵ Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, *in* Daillier P. & Kovacs P., ό.π., σ. 135.

⁶ Η Γεωργία τον Απρίλιο του 1999, το Αζερμπαϊτζάν και η Αρμενία τον Ιανουάριο του 2001.

⁷ Doc. 7103, II. Explanatory Memorandum, §3.

μπορεί να διέπεται από αυστηρά γεωγραφικά και πολιτισμικά κριτήρια: παραπέμπει κυρίως στην αποδοχή των πολιτικών αρχών, δηλαδή στην εφαρμογή κανόνων πλουραλιστικής δημοκρατίας και οικονομίας της ελεύθερης αγοράς. Το δε ζήτημα των τελικών συνόρων της Ευρώπης δεν μπορεί παρά να επιλυθεί με μία πολιτική απόφαση, σε ένα βαθμό αυθαίρετη, κάτι το οποίο στο πλαίσιο της Ένωσης δεν έχει γίνει¹.

Στο πλαίσιο αυτό, ενδεικτική είναι η επίσημη θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ότι δεν είναι υποχρεωμένη να αποδεχτεί όλες τις αιτήσεις ένταξης. Ειδικότερα, τονίζεται ότι η Ευρώπη είναι μία γεωγραφική, πολιτιστική και ιστορική οντότητα όπου η γεωγραφία παίζει ρόλο. Στην περίπτωση, όμως, των ανατολικών της συνόρων γίνεται δεκτό ότι τα πράγματα είναι πιο ασαφή σε σχέση με την Μεσόγειο και τον Ατλαντικό, καθώς οι γεωγράφοι και οι ιστορικοί δεν κατέληξαν ποτέ ως προς τα «ύστατα όρια της Ευρώπης». Έτσι, το ζήτημα των κοινών αξιών ανακτά την σημασία του για την Ένωση, η οποία αποκλείει επί του παρόντος την προοπτική ένταξης χωρών όπως η Ουκρανία, η Μολδαβία ή η Γεωργία².

β) Τα Κοινά Πολιτικά Κριτήρια ως Πυρήνας Αξιολόγησης των νέων Υποψηφίων

Το μετα-κομμουνιστικό περιβάλλον της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης οδήγησε τα πολιτικά κριτήρια στο επίκεντρο της βαθμολόγησης της ικανότητας ένταξης των χωρών αυτών στους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Οι απόπειρες καθορισμού των ευρωπαϊκών αξιών³ είχαν συνηθέστερα ως κοινό παρανομαστή την δημοκρατία, το δίκαιο και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Οι αρχές του άρθρου 6§1 της Ένωσης θυμίζουν τις καταστατικές αρχές του άρθρου 3 στο Συμβούλιο της Ευρώπης. Τα στοιχεία αυτά διαμόρφωσαν μία πολιτική τριών πυλώνων, καθώς κράτος δικαίου και

¹ Βλ. Lequesne Ch., Adhérer à l' Union Européenne: Réflexion sur les Critères, in Les Dynamiques du droit européen en début de Siècle, Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron, Paris, A. Pedone, σ. 746 επ.

² Βλ. European Commission, Directorate General for Enlargement, "Good to know about EU Enlargement", March 2009, σ. 10, 12, in http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/screen_mythfacts_a5_en.pdf

³ Οι πρώιμες αναφορές της Ένωσης εντοπίζονται σε δύο κείμενα: το 1962, στην έκθεση Birkelbach του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ορίστηκε ότι μόνο τα κράτη που εγγυώνται πραγματικά δημοκρατικές πρακτικές και τον σεβασμό για τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες θα γίνουν δεκτά στην Κοινότητα. (Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach Rapporteur, Assemblée Parlementaire Européenne, Documents de Séance 1961-1962, Document 122). Επίσης, το 1973, η Διακήρυξη της Κοπεγχάγης για την Ευρωπαϊκή Ταυτότητα αναφέρεται στις αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, στον σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την κοινωνική δικαιοσύνη.

δικαιώματα του ανθρώπου θεωρούνται ουσιαστικά προϋποθέσεις μίας γνήσια πλουραλιστικής δημοκρατίας¹. Άλλωστε, η διασύνδεση των τριών σε ένα αδιαίρετο όλον αναδεικνύεται μέσα από πολλά συνταγματικά και κυρίως διεθνή κείμενα².

1. Δημοκρατία

Το κύμα των πολιτικών αλλαγών στην δεκαετία του '80 και του '90 θεμελίωσε την ανάδειξη του δικαιώματος στην δημοκρατική διακυβέρνηση ως κανόνα του διεθνούς δικαίου. Ταυτόχρονα, η θετική στάση των ηγετών και των πολιτών των πρώην κομμουνιστικών χωρών έναντι της δημοκρατίας ενίσχυσε την κανονιστική της ισχύ και η ένταξη στους ευρωπαϊκούς οργανισμούς ήταν ένα μέσο ενίσχυσης της θεσμικής βάσης της³. Ο όρος δημοκρατία, όμως, δεν φανερώνει πολλά σχετικά με τις απαιτήσεις από τα υποψήφια κράτη, καθώς ως νομική αρχή δεν έχει καθορισμένο περιεχόμενο.

Έτσι, η δημοκρατία μοιάζει με έννοια-ομπρέλα που οι οργανισμοί επιχείρησαν να προσδιορίσουν. Μίνιμουμ κοινός παρανομαστής αναδείχθηκαν οι ελεύθερες και δίκαιες εκλογές. Ωστόσο, η Ένωση κυρίως δε το Συμβούλιο της Ευρώπης προσέθεσαν περαιτέρω εγγυήσεις, ενώ οδηγήθηκαν σε διαφορετικές προσεγγίσεις ως προς την αξιολόγηση αυτών.

¹ Spyropoulos G., ό.π., σ. 40, Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, in Dailler P. & Kovacs P., ό.π., σ. 163.

² Βασικά από αυτή την άποψη διεθνή κείμενα είναι η Διακήρυξη της Βιέννης της 25ης Ιουνίου 1993, η οποία σε πολλά σημεία κάνει λόγο για έναν σχεδόν οργανικό δεσμό μεταξύ των τριών διαστάσεων, στις οποίες προσθέτει και την ανάπτυξη. Το ίδιο εντοπίζεται και στον Χάρτη του Παρισιού για μία νέα Ευρώπη που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο της ΔΑΣΕ τον Νοέμβριο του 1990. Γενικότερα, η ανθρώπινη διάσταση του ΟΑΣΕ συνέδεσε το επίπεδο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με το πολιτικο-κοινωνικό σύστημα διακυβέρνησης. Έτσι, μόνη αποτελεσματική εγγύηση αυτών αποτελεί η πλουραλιστική δημοκρατία που βασίζεται στο κράτος δικαίου. Κατ'επέκταση, η ανθρώπινη διάσταση έχει χαρακτηριστεί κοινή πανευρωπαϊκή δημόσια τάξη (ordre public) και ο ΟΑΣΕ μία κοινότητα αξιών. Περαιτέρω, η ανθρώπινη διάσταση υπεισέρχεται στην εσωτερική κατάσταση των συμμετεχόντων κρατών, τα οποία αναγνώρισαν ότι ζητήματα σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα, τις θεμελιώσεις ελευθερίες, την δημοκρατία και το κράτος δικαίου δεν θεωρούνται εσωτερική υπόθεση ενός κράτους, αλλά θέματα άμεσου και νόμιμου διεθνούς ενδιαφέροντος. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το Προοίμιο του Κειμένου της συνόδου στη Μόσχα της Διάσκεψης για την Ανθρώπινη Διάσταση τον Οκτώβριο του 1991, τα συμμετέχοντα κράτη κατηγορηματικά και ανέκκλητα δήλωσαν ότι οι δεσμεύσεις στο πεδίο της ανθρώπινης διάστασης είναι ζητήματα «ευθούς και νόμιμου ενδιαφέροντος για όλα τα συμμετέχοντα κράτη και δεν ανήκουν αποκλειστικά στις εσωτερικές υποθέσεις του υπό κρίση κράτους». Από τα παραπάνω, θεωρείται πλέον, ότι οι δεσμεύσεις στο πλαίσιο της ανθρώπινης διάστασης του ΟΑΣΕ οδήγησαν σταδιακά στην διεθνοποίηση της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

³ Leino P., *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, Austrian Review of International and European Law, vol. 7, 2002, σ. 79 επ.

Ειδικότερα, ήδη με την Διακήρυξη του Λονδίνου, το NATO προσέβλεπε σε έναν ενεργότερο ρόλο της ΔΑΣΕ στο ευρωπαϊκό μέλλον, και δη στην θέσπιση από αυτήν νέων στάνταρ για την θεμελίωση και την διατήρηση ελεύθερων κοινωνιών. Μεταξύ αυτών, αναφέρονται αρχές όπως το δικαίωμα σε ελεύθερες και δίκαιες εκλογές και δεσμεύσεις για τον σεβασμό του κράτους δικαίου¹. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε για τον ορισμό της δημοκρατίας έναν συνδυασμό στοιχείων όπως οι ελεύθερες εκλογές, ο πολιτικός πλουραλισμός, η ελευθερία της έκφρασης και η θρησκευτική ελευθερία, η ανάγκη δημοκρατικών θεσμών, ανεξάρτητης δικαιοσύνης και συνταγματικών αρχών². Το Συμβούλιο της Ευρώπης επιχείρησε με την Διακήρυξη της Βιέννης έναν πιο σφαιρικό ορισμό της «πλουραλιστικής και κοινοβουλευτικής δημοκρατίας» ο οποίος εμπεριέχει: δημοκρατικούς θεσμούς και εκδημοκρατισμένη έννομη τάξη. Ειδικότερα, οι αντιπρόσωποι του λαού πρέπει να έχουν επιλεγεί με ελεύθερες και δίκαιες εκλογές βάσει καθολικής ψηφοφορίας. Αποφασιστικά επιπλέον κριτήρια καθορίζονται η εγγύηση της ελευθερίας της έκφρασης και ιδίως του τύπου, η προστασία των εθνικών μειονοτήτων και η τήρηση των αρχών του διεθνούς δικαίου³. Ταυτόχρονα επιβεβαιώθηκε ο εγγενής δεσμός με τα δικαιώματα του ανθρώπου και το κράτος δικαίου.

Ακόμα και αυτή η ορολογία του Συμβουλίου δεν στερείται ασάφειας, καθώς ο κοινοβουλευτικός χαρακτήρας της δημοκρατίας δεν προκρίνει την φύση του πολιτικού συστήματος που θα προκύψει, ούτε δε τον ρόλο του Κοινοβουλίου μέσα σε αυτό⁴. Γενικότερα δε η αναζήτηση ενός ορισμού της δημοκρατίας ταυτόχρονα συγκεκριμένου και γενικού για να αποτελέσει το συνεκτικό πλαίσιο δράσης των οργανισμών χαρακτηρίζεται μάταιη και επικίνδυνη. Οι μορφές δημοκρατικής οργάνωσης στην «παλιά Ευρώπη» ποικίλλουν σε βαθμό που θα ήταν δύσκολο να περιχαρακωθεί μία πραγματικότητα με τόσες πολιτικές, οικονομικές και πολιτιστικές ιδιαιτερότητες. Τα υπερβολικά αυστηρά σχήματα μίας τέλει δημοκρατίας θα οδηγούσαν αναπόφευκτα στην απόρριψη υποψηφίων των οποίων το καθεστώς

¹ Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, (The "London Declaration") 5-6 July 1990, § 21.

² Βλ. Agenda 2000, 'For a Stronger and Wider Union', COM (97) 2000 final, Bull. EU Supp. 5/97, Vol. 1, Part Two "The Challenge of the Enlargement", Section I. Assessment on the Basis of the accession criteria.

³ Βλ. Διακήρυξη Βιέννης, σ. 1.

⁴ Άλλωστε, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση του ΣτΕ ταύτισε σε κάποιες περιπτώσεις την έννοια της πλουραλιστικής δημοκρατίας (pluraliste) σε ένα πολυκομματικό σύστημα (pluripartite). Έτσι, στην περίπτωση της Αλβανίας, βλ. Γνώμη αριθ. 189 (1995), της 29^{ης} Ιουνίου 1995, §2.

απέχει¹. Τούτο δε έγινε στο βαθμό που η οικονομική και κοινωνική παράδοση των ανατολικών χωρών παραμερίστηκαν υπέρ της δημοκρατίας και της ελεύθερης αγοράς, βάλλοντας μάλιστα το στοιχείο της διαφορετικότητας που ενέχει η δημοκρατία ως έννοια². Από την άλλη πλευρά, ένας υπερβολικά χαλαρός ορισμός θα στερούσε την συνέπεια και αξιοπιστία από την σχετική πολιτική των οργανισμών έναντι των υποψηφίων.

Η απόπειρα εξισορρόπησης των ανωτέρω αντιφάσεων κατέληξε σε πραγματιστικές μεθόδους με διαφορετική στόχευση για κάθε οργανισμό. Στην περίπτωση της Ένωσης, η αξιολόγηση των δημοκρατικών διαπιστευτηρίων μίας χώρας γινόταν με την περιγραφή των εκλογών και της λειτουργίας του Κοινοβουλίου, της εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας. Παρά δε τα εκάστοτε προβλήματα στην λειτουργία της δικαιοσύνης και την άσκηση βασικών ελευθεριών, η Επιτροπή συνήθως κατέληγε στο συμπέρασμα επίτευξης της σταθερότητας των θεσμών που εγγυώνται την δημοκρατία και το κράτος δικαίου³. Το πρότυπο της Επιτροπής επικρίθηκε ότι αντιμετωπίζει την δημοκρατία ως ένα απλουστευτικό σύνολο και εστιάζει στα θεσμικά σχήματα αντί της ουσίας: ο εκδημοκρατισμός από σκοπός μετατρέπεται σε μέσο, σε μία απο-πολιτικοποιημένη τεχνική, μία τεχνοκρατική πρόκληση. Έτσι, στο πλαίσιο της ΕΕ, η διεθνοποίηση των δημοκρατικών αρχών

¹ Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, in Dailier P.& Kovacs P., ό.π., σ. 160.

² Leino P., *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, ό.π., σ. 82.

³ Για παράδειγμα, περιορισμοί της ελευθερίας του τύπου εντοπίστηκαν από την Επιτροπή στην Βουλγαρία, την Τσεχία και την Ρουμανία. Στην Πολωνία αναφέρθηκαν περιορισμοί στην ελευθερία της έκφρασης ενώ παρόμοιοι περιορισμοί σε συνδυασμό με έντονο κυβερνητικό έλεγχο των ΜΜΕ προέκυψαν στην Σλοβακία και σταθερά στην Τουρκία που αντιμετωπίζει ιδιαίτερα προβλήματα στον τομέα αυτό. Χαρακτηριστικό είναι το παρακάτω απόσπασμα από το Συνολικό Έγγραφο αξιολόγησης της Επιτροπής το 1999 όπου σημειώνεται «Over the past year the most notable developments with regard to the fulfilment of the political criteria have taken place in Slovakia. The last Regular Report was issued just after the elections in September 1998 which brought a change of government. The country has pursued an ambitious programme of political reforms. Free and fair municipal elections were held in December 1998. Constitutional measures were adopted to facilitate the election of the Slovak President by universal suffrage in May 1999. The possibility for opposition participation in parliamentary committees and oversight bodies was opened... Amendments to the constitution are being prepared to ensure the independence of the judiciary. With the depth and success of this reform process, Slovakia is now considered to meet the Copenhagen political criteria... The other candidate countries have continued to deepen and improve the functioning of their pluralistic, democratic systems of government. Free and fair national and local elections, at Parliamentary or Presidential level, were held in Hungary, Latvia and Estonia. Romania managed to cope with internal turbulence in the form of strikes and the external crisis in the Western Balkans without departing from democratic practice and respect for the rule of law». Βλ. Composite Paper, Reports on Progress towards Accession by each of the Candidate Countries, 1999, σ. 14 επ., στον ιστότοπο http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/composite_en.pdf

συνδυάστηκε με την γραφειοκρατική τους νοηματοδότηση έναντι των υποψηφίων κρατών¹.

Η ανωτέρω άποψη δεν αποκλείει την σχετική συνέπεια και την προτεραιότητα που απέδωσε στους δημοκρατικούς κανόνες η Ένωση ως κριτήριο ένταξης, όπως προκύπτει από την αντιμετώπιση της Λετονίας, της Σλοβακίας και της Ρουμανίας. Παράλληλα, δεν αρκέστηκε σε διαδικαστικές ή εκλογικές δημοκρατίες, καθώς η έμφαση σε ζητήματα όπως η διάκριση των εξουσιών, τα μειονοτικά δικαιώματα και η διαφθορά σημαίνει ότι απαιτείται ένας βαθύτερος βαθμός ανάπτυξης της δημοκρατικής διακυβέρνησης. Συνεπώς, τα δημοκρατικά στάνταρ της ΕΕ έχουν καθεαυτά μία αξία και δεν πρόκειται για κενά ρητορικά σχήματα ή εργαλεία προς επίτευξη αλλότριων σκοπών. Άλλωστε, οι δημοκρατικοί κανόνες διακρίνονται από τις δημοκρατικές θεσμικές δομές που δημιουργούνται γρηγορότερα, γιατί απαιτούν την αφομοίωση κάποιων αξιών και δη την ανάπτυξη εσωτερικών κυρωτικών μηχανισμών².

Από πλευράς του το Συμβούλιο της Ευρώπης εστιάζει σε κατάφωρες παραβιάσεις της πλουραλιστικής δημοκρατίας σε συνδυασμό με την δυναμική της διαδικασίας της δημοκρατικής μετάβασης, η οποία πρέπει να είναι αμετάκλητη. Ουσιαστικά αυτό που αξιολογείται είναι η θέληση συμμόρφωσης με τις ενταξιακές αρχές και τα νέα κράτη μέλη επωφελήθηκαν από ένα τεκμήριο αναπόφευκτης δημοκρατικής εξέλιξης του πολιτικού τους καθεστώτος. Αργότερα, σε έναν δεύτερο ενταξιακό κύκλο που άνοιξε με την Μολδαβία και την Ουκρανία το 1995, το τεκμήριο αυτό τέθηκε εν αμφιβόλω λόγω της απουσίας ισχυρής δημοκρατικής παράδοσης. Δεν αμφισβητήθηκε η θέληση όσο η ικανότητα πλέον ανταπόκρισης στα δημοκρατικά στάνταρ και ο οργανισμός ανέλαβε έναν ενεργότερο ρόλο στον εκδημοκρατισμό³.

Έτσι, δίπλα στην ελάχιστη απαίτηση των ελεύθερων εκλογών, αναδύθηκαν και άλλες προϋποθέσεις και δη η δρομολόγηση θεσμικών και νομοθετικών μεταρρυθμίσεων και η ανάπτυξη της τοπικής δημοκρατίας.

¹ Leino P., *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, ό.π., σ. 81 επ.

² Βλ. Kubicek P., *The Application and Acceptance of Democratic Norms in the Eastward Enlargement*, in Sijursen H., *Enlargement in Perspective*, ό.π., σ. 176-178, 183, 186, 196 επ.

³ Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, in Daillier P. & Kovacs P., ό.π., σ. 161.

Ειδικότερα, οι βουλευτικές εκλογές καθίστανται προαπαιτούμενο για την έναρξη τη εξέτασης μίας υποψηφιότητας από την Συνέλευση¹, η δε ένταξη είναι αδύνατη πριν την διεξαγωγή τους υπό συνθήκες σύμφωνες με τις αρχές του Συμβουλίου στο θέμα αυτό. Για την αξιολόγηση του δημοκρατικού χαρακτήρα των εκλογών, τα όργανα του Συμβουλίου βασίστηκαν στο άρθρο 3 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ το οποίο εισάγει κριτήρια για την προετοιμασία και διενέργεια των εκλογών αλλά και την καταμέτρηση των αποτελεσμάτων². Άλλωστε, σε μεταγενέστερες προσχωρήσεις προστέθηκε ως επίσημη δέσμευση των υποψηφίων κρατών η υποχρέωση κύρωσης εντός έτους μαζί με την ΕΣΔΑ του ανωτέρω Πρωτοκόλλου που περιέχει την ουσιαστική διάταξη που αντιτάσσεται σε αυτά³. Σε πρακτικό επίπεδο, οι γνώμες της Συνέλευσης μετά το 1989 βασίζονται στα συμπεράσματα των ad hoc Επιτροπών της για την επιτήρηση των εκλογών.

Στις περισσότερες των περιπτώσεων, όπως στην Ουγγαρία⁴, την Πολωνία⁵, την Σλοβενία⁶ και την Βουλγαρία⁷, η Συνέλευση περιοριζόταν στην διαπίστωση ότι «έλαβαν χώρα δημοκρατικές, κοινοβουλευτικές εκλογές με καθολική, ελεύθερη και μυστική ψήφο». Αργότερα, οι παρατηρήσεις και οι επιφυλάξεις έγιναν πιο εξεζητημένες: στην Εσθονία⁸ και την Λετονία¹ η καθολικότητα της ψήφου συνδέθηκε

¹ Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση απένειμε το καθεστώς του ειδικού προσκληκλήμενου στην Αλβανία μόνο μετά την διενέργεια βουλευτικών εκλογών οπότε και κρίθηκε ότι η εν λόγω χώρα «λειτουργεί ως μία πολυκομματική, κοινοβουλευτική δημοκρατία». Βλ. Γνώμη αριθ. 189 (1995), §2.

² Το άρθρο 3 του 1^{ου} Πρωτοκόλλου ορίζει ότι «τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να διενεργούν, σε εύλογα διαστήματα, ελεύθερες, μυστικές εκλογές, υπό συνθήκες που διασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της λαϊκής βούλησεως ως προς την εκλογή του νομοθετικού σώματος». Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο διεύρυνε το πεδίο του άρθρου αυτού ώστε να καλύπτει ταυτόχρονα ένα «θεσμικό» δικαίωμα στην οργάνωση των ελεύθερων εκλογών και των πολιτικών δικαιωμάτων. Βλ. Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, in Daillier P. & Kovacs P., ό.π., σ. 157.

³ Flauss J.-F., ό.π., σ. 406.

⁴ Γνώμη αριθ. 153 (1990), της 2ας Οκτωβρίου 1990.

⁵ Ειδικότερα, οι πρώτες εκλογές στην Πολωνία ήταν «...πλήρως ελεύθερες μόνο για την Γερουσία», οπότε η Συνέλευση συνέστησε να απευθυνθεί η πρόσκληση προσχώρησης από την Επιτροπή Υπουργών «...αμέσως μόλις ενημερωθεί ότι το προεδρείο της Συνέλευσης είναι ικανοποιημένο από την διενέργεια των ελεύθερων βουλευτικών εκλογών». Βλ. Γνώμη αριθ. 154 (1990), § 8. Έτσι, η ένταξη πραγματοποιήθηκε την 26^η Νοεμβρίου 1991, ένα χρόνο μετά την γνώμη και αφού οι επιτηρητές της Συνέλευσης κατέληξαν ότι οι εκλογές της 27^{ης} Οκτωβρίου 1991 ήταν «ελεύθερες, με πνεύμα ισότητας και ικανές να οδηγήσουν στο σχηματισμό πολυκομματικού Κοινοβουλίου».

⁶ Γνώμη αριθ. 169 (1993), της 12^{ης} Μαΐου 1993, §2.

⁷ Στην περίπτωση της Βουλγαρίας, κατόπιν παρέμβασης της Επιτροπής Υπουργών αποσύρθηκε η αρχική απαγόρευση νομιμοποίησης και άρα συμμετοχής στις επερχόμενες βουλευτικές εκλογές του κόμματος της τουρκικής μειονότητας. Βλ. Έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Υποθέσεων, Doc. 6597.

⁸ Στην Εσθονία η εκλογική νομοθεσία απένειμε το δικαίωμα ψήφου μόνο στους εσθονούς υπηκόους, ήτοι το 38% του πληθυσμού. Σύμφωνα με την Έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Υποθέσεων σημειώνεται ότι «ο αποκλεισμός του μεγαλύτερου μέρους της μη εσθονικής μειονότητας από την συμμετοχή στο δημοψήφισμα για το Σύνταγμα και τις πρώτες βουλευτικές και προεδρικές εκλογές,

με τους όρους απόκτησης της αντίστοιχης ιθαγένειας, η Κροατία δεσμεύτηκε να συμμορφωθεί με τις συστάσεις των παρατηρητών² του οργανισμού πριν τις επόμενες εκλογές ενώ μετά την Μολδαβία³ το Συμβούλιο άρχισε να επιτηρεί και άλλα είδη εκλογών όπως τις βουλευτικές, χωρίς όμως, να αποφαινεται για τον δημοκρατικό χαρακτήρα τους.

Το κρίσιμο στοιχείο υπό εκτίμηση σε όλες τις περιπτώσεις ήταν περισσότερο η ειλικρίνεια στην διοργάνωση των εκλογών, καθώς η επιτήρηση αυτών στόχευε να αναδείξει παράνομες, σκόπιμες και γενικευμένες πρακτικές. Έτσι, οι όποιες ατέλειες διαπιστώνονταν δεν εμπόδιζαν απαραίτητα την ένταξη, εφόσον είχαν διαπραχθεί με καλή πίστη και τα κράτη αναλάμβαναν την δέσμευση να τις επανορθώσουν⁴. Αυτό αποδείχθηκε από τις παραλείψεις ή τα κενά που προέκυψαν στις εκλογικές διαδικασίες στην Ρωσία, την Ουκρανία, την Λετονία, την Εσθονία και την Λιθουανία⁵.

Περαιτέρω, η δημοκρατική απαίτηση δεν περιορίζεται μόνο στην εθνική δημόσια σφαίρα, αφορά εξίσου και τις τοπικές υποθέσεις. Αρχής γενομένης με την Λιθουανία⁶, γίνεται αναφορά στην αποδοχή των αρχών του ΕΧΤΑ, στον οποίο οφείλουν να προσχωρήσουν όλες οι χώρες μετά την Μολδαβία. Η διοργάνωση τοπικών εκλογών και οι εξουσίες των τοπικών αρχόντων προέκυψαν στην γνωμοδότηση για την Ουγγαρία⁷ και την Πολωνία⁸. Έναντι της Ρουμανίας, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην εγγύηση της ελεύθερης λειτουργίας των ΟΤΑ⁹.

Στο πεδίο των μεταρρυθμίσεων, η υιοθέτηση νέου Συντάγματος μετεξελίχθηκε στην απαίτηση «ενός Συντάγματος και πολιτικών θεσμών που

ενώ συνιστά καθεαυτό ένα σφάλμα από δημοκρατικής; Απόψεως, δεν είναι επαρκής λόγος άρνησης στην Εσθονία του δικαιώματος προσχώρησης στο Συμβούλιο της Ευρώπης». Doc. 6810, § 40.

¹ Στην Λετονία στην εκλογή του Κοινοβουλίου συμμετείχαν μόνο τα πρόσωπα που αναγνωρίζονται ως πολίτες της Δημοκρατίας. Μετά τις εκλογές τις 5^{ης} Ιουνίου 1993 και τις συστάσεις των παρατηρητών του ΣτΕ και του ΟΑΣΕ, υιοθετήθηκε ένας νέος νόμος για την απόκτηση ιθαγένειας στις 29 Ιουλίου 1994. Σε αυτόν αναφέρεται, μεταξύ άλλων, η γνώμη αριθ. 185 (1995), §5 5-6.

² Ιδίως ως προς τον καθορισμό του αριθμού των βουλευτικών εδρών, την εκπροσώπηση των μειονοτήτων, τους εκλογικούς καταλόγους, την μυστικότητα της ψήφου, την ανεξαρτησία του ραδιοτηλεοπτικού οργανισμού και την απογραφή του πληθυσμού. Βλ. Γνώμη αριθ. 195 (1996), §9.

³ Οι κοινοβουλευτικές εκλογές στην Μολδαβία εκτυλίχθησαν «υπό τις καλύτερες δυνατές προϋποθέσεις, παρά την επιβεβαίωση του μπούκοτάζ των εκλογών από την Τρανζιστερία. Βλ. Γνώμη αριθ. 188 (1995) § 4.

⁴ Spyropoulos G., ό.π., σ. 35.

⁵ Η μυστικότητα της ψήφου δεν ήταν πάντα εξασφαλισμένη, ενώ ομαδικές ψηφοφορίες διαπιστώθηκαν στην Ρωσία, την Ουκρανία, την Μολδαβία και πειρστασιακά την Εσθονία.

⁶ Βλ. Γνώμη αριθ. 168 (1993), §6.

⁷ Γνώμη αριθ. 150 (1990), § 2.

⁸ Η θέσπιση του νέου νόμου για την τοπική αυτονομία έπαιξε σημαντικό ρόλο στην θετική γνωμοδότηση.

⁹ Γνώμη αριθ. 176 (1993), §6.

παρουσιάζουν τα ουσιαστικά χαρακτηριστικά ενός σύγχρονου δημοκρατικού κράτους» ενώ τα κεντρικά πολιτειακά όργανα που προβλέπει πρέπει να λειτουργούν¹. Άλλωστε, η αλλαγή του πολιτικού συστήματος πρέπει να αντανακλάται στη φύση του συνταγματικού κειμένου ως τον θεμελιώδη νόμο με αυστηρά χαρακτηριστικά ως προς την δυνατότητα αναθεώρησης των διατάξεων περί του πολιτεύματος².

Συνθετικά, λοιπόν, το μοντέλο του Συμβουλίου της Ευρώπης ενσωματώνει χαρακτηριστικά οριζόντιας και κάθετης δημοκρατικής διακυβέρνησης. Το οριζόντιο επίπεδο αφορά τις σχέσεις μεταξύ των οργάνων διακυβέρνησης και περιλαμβάνει την διάκριση των εξουσιών, ένα αποτελεσματικό σύστημα “checks and balances” μεταξύ αυτών, την ανεξαρτησία της δικαστικής λειτουργίας και την λογοδοσία της εκτελεστικής έναντι της εκλεγμένης νομοθετικής εξουσίας. Τα κάθετα στοιχεία διαμορφώνουν τις σχέσεις της εξουσίας με τον λαό, καθιστούν την πρώτη υπόλογη στον δεύτερο και περιορίζουν την πιθανότητα καταπάτησης των ελευθεριών του ατόμου. Εδώ συγκαταλέγονται η διεξαγωγή περιοδικών και ελεύθερων εκλογών με καθολική συμμετοχή, η ελευθερία έκφρασης και δη των ΜΜΕ, η ανεξαρτησία των εργατικών σωματείων, ο πλουραλισμός των κομμάτων, οι ανεξάρτητες τοπικές και περιφερειακές αρχές και ο σεβασμός εν γένει του κράτους δικαίου³.

Συνεπώς, παρά την έμμεση μόνο αναφορά της γνήσιας δημοκρατίας στο προοίμιο του Καταστατικού του οργανισμού⁴, η πρακτική του την ενέταξε στο «κράτος δικαίου» του άρθρου 3, καθιστώντας το μία έννοια πολύ ευρύτερη τη τυπικής νομιμότητας.

2. Κράτος Δικαίου

¹ Βλ. Rapport sur la Conformité de l'ordre juridique de la Fédération de Russie avec les normes du Conseil de l'Europe, AS/BUR/Russie (1994) 7, 7 Octobre 1994, σ. 93.

² Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, in Daillier P. & Kovacs P., ό.π., σ. 161.

³ Για την συστηματοποίηση αυτή και παραδείγματα από την πρακτική της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης βλ. Meron T. & Sloan J., *Democracy, Rule of Law and Admission to the Council of Europe*, Israel Yearbook on Human Rights, vol. 26, 1996, σ. 144 επ.

⁴ Βέβαια και στο Κεφάλαιο V, που αφορά την Κοινοβουλευτική Συνέλευση και δη στο άρθρο 25 του Καταστατικού βρίσκουμε μία έμμεση αναφορά καθώς ορίζεται ότι «Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση απαρτίζεται από αντιπροσώπους του κάθε μέλους, που θα είναι μέλη του Κοινοβουλίου του, εκλεγμένα από αυτό ή διορισμένα με βάση μία διαδικασία που καθορίζει το ίδιο». Έτσι, το υποψήφιο κράτος μέλος οφείλει να διαθέτει ένα Κοινοβούλιο δημοκρατικά εκλεγμένο. Η Συνέλευση μάλιστα είχε προτείνει την τροποποίηση του άρθρου ώστε να προσδιορίζεται πιο σαφώς η προϋπόθεση της πλουραλιστικής δημοκρατίας. Καθ' υπόδειξη όμως της Επιτροπής Υπουργών, το ζήτημα διευθετήθηκε με τροποποίηση του εσωτερικού Κανονισμού της Συνέλευσης και δη του άρθρου 6 αυτού που αφορά την πιστοποίηση των διαπιστευτηρίων. Βλ. Spyropoulos G., ό.π., σ. 33.

Για την ύπαρξη ενός δημοκρατικού χώρου που εγγυάται τις ατομικές ελευθερίες, τα κράτη καθιέρωσαν μηχανισμούς ελέγχου της εξουσίας και κατάλληλους θεσμούς. Έτσι, γεννήθηκαν στις δυτικές χώρες οι έννοιες *rule of law*, *due process of law*, *état de droit*, *prééminence de droit*, *Rechtsstaat*. Η έννοια του κράτους δικαίου καθιερώθηκε αρχικά στις εσωτερικές έννομες τάξεις και επιδιώκει την υπαγωγή της εξουσίας σε κανόνες με στόχο τον περιορισμό της. Προβλέπει δε δικαιοδικά μέσα για την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών του ατόμου έναντι της κρατικής εξουσίας και των οργάνων της. Έτσι, η εσωτερική διάσταση αφορά στα όρια που επιβάλλονται στις σχέσεις των κρατών με τα πρόσωπα που υπάγονται στην δικαιοδοσία τους.

Σταδιακά, ωστόσο, το κράτος δικαίου αποκόπτεται από το καθαρά εθνικό πλαίσιο και εμφανίζεται ως έννοια στη σφαίρα του διεθνούς δικαίου αποκτώντας μία αυτόνομη σημασία. Τμήμα της θεωρίας υποστηρίζει ότι στη διεθνή τάξη καθιερώνεται ένα «διεθνές κράτος δικαίου» περιορίζοντας την αυθαιρεσία στις σχέσεις μεταξύ των κρατών¹. Η αναφορά σε κείμενα όπως στο Καταστατικό του Συμβουλίου της Ευρώπης², σε αποφάσεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ³ και στη Διακήρυξη της Βιέννης⁴ αυτού ενισχύει περισσότερο την εσωτερική πτυχή του κράτους δικαίου: έτσι οι κανόνες για την προστασία του ατόμου διεθνοποιούνται και αποκτούν υποχρεωτικό για τα κράτη χαρακτήρα.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, το κράτος δικαίου ανάγεται σε μία έννομη τάξη η οποία καθιστά το δίκαιο κατευθυντήρια αρχή όλων των δραστηριοτήτων της δημόσιας εξουσίας και επιβάλλει την ιεραρχία των κανόνων δικαίου που ελέγχεται δικαστικά. Επιπλέον, η αποτελεσματική του λειτουργία προϋποθέτει νομοθετικούς κανόνες, κατά το δυνατόν σαφείς και την ξεκάθαρη

¹ Βλ. Morin J.-Y., Watts A. όπως αναφέρονται στο Spyropoulos G., ό.π., σ. 41 επ. Άλλωστε, υπό την διάσταση αυτή αναφέρεται το κράτος δικαίου και στο προοίμιο της Απόφασης 2625 (XXV) του 1970 της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ για τις φιλικές σχέσεις και την συνεργασία μεταξύ των κρατών.

² Η αρχή της «υπεροχής του δικαίου» (*prééminence de droit*) που περιλαμβάνεται ως όρος σε μία διεθνή συνθήκη, ήτοι το Καταστατικό του οργανισμού, περιλαμβάνει τον σεβασμό του δικαίου γενικά, τόσο στην εσωτερική έννομη τάξη όσο και του διεθνούς δικαίου. Βλ. Kiss A. C., ό.π., σ. 697.

³ Π.χ. οι αποφάσεις 48/132 της 20^{ης} Δεκεμβρίου 1993, 49/194 της 23^{ης} Δεκεμβρίου 1994. Σύμφωνα με την πρώτη, αναφορικά με την ενίσχυση του κράτους δικαίου, είναι ουσιώδες «τα δικαιώματα του ανθρώπου να προστατεύονται από ένα δικαιοδικό καθεστώς» και τα κράτη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα αστικού, ποινικού και διοικητικού χαρακτήρα «για να θεραπεύουν τις παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου».

⁴ Η Διακήρυξη της Διάσκεψης της Βιέννης καλεί τα κράτη να ενισχύσουν «τους εθνικούς θεσμούς και τις υποδομές που υποστηρίζουν το κράτος δικαίου, ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις που θα επιτρέπουν σε κάθε άτομο να απολαύει τα οικουμενικά δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες».

κατανομή των λειτουργιών μεταξύ των διάφορων κρατικών αρχών¹. Έτσι, δικαιούνται δύο βασικές πτυχές: η καθιέρωση ιεραρχίας των κανόνων και η διάκριση των εξουσιών.

Η πρώτη απαίτηση δεν αναφέρεται στην επιβολή στα υποψήφια κράτη μίας εκ των προτέρων καθορισμένης από τον οργανισμό και τυποποιημένης ιεραρχίας, αλλά στην εφαρμογή των αρχών της συνταγματικότητας και της νομιμότητας. Ουσιαστικά το κριτήριο αφορά στην δημιουργία μηχανισμών ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και της νομιμότητας της κανονιστικής δράσης της διοίκησης². Στο πλαίσιο αυτό, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση προέβαλε την λειτουργία ενός συστήματος συνταγματικής δικαιοσύνης ως στοιχείο ουσιώδες, όσο και σύμφωνα με το πνεύμα του άρθρου 3 του Καταστατικού³. Από την άλλη πλευρά, σε επίπεδο ουσιαστικού δικαίου, απαιτήθηκε η υιοθέτηση ή αναθεώρηση των συνταγματικών κειμένων, με έμφαση στις ρυθμίσεις για την μορφή του πολιτεύματος, την οργάνωση και λειτουργία των πολιτειακών θεσμών αλλά κυρίως τις εγγυήσεις των δικαιωμάτων και ελευθεριών. Ωστόσο, τόσο η προϋπόθεση υιοθέτησης νέων Συνταγμάτων⁴, όσο και τα

¹ Πρόκειται για τον έννοια του κράτους δικαίου όπως προσδιορίστηκε στην έκθεση της αποστολής εμπειρογνομόνων για την αίτηση ένταξης της Ρωσίας. Βλ. Rapport sur la Conformité de l'ordre juridique de la Fédération de Russie avec les normes du Conseil de l'Europe, AS/BUR/Russie (1994) 7, 7 Octobre 1994, σ. 89-90.

² Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, in Daillier P. & Kovacs P., ό.π., σ. 163 επ.

³ Έτσι, εξετάζοντας την αίτηση της Ουγγαρίας, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στις αρμοδιότητες του Συνταγματικού Δικαστηρίου και στον τρόπο προσφυγής σε αυτό. Η αξιολόγηση του οργανικού νόμου του δικαστηρίου από την Επιτροπή Πολιτικών υποθέσεων σημείωσε την προσπάθεια εγκαθίδρυσης του κράτους δικαίου, προστασίας της συνταγματικής τάξης και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, προαγωγής της διάκρισης και εξισορρόπησης των εξουσιών και εν γένει ίδρυσης του ανωτάτου οργάνου συνταγματικής προστασίας. Στην περίπτωση της Βουλγαρίας, καθοριστικό ρόλο στην θετική γνωμοδότηση διαδραμάτισε η ύπαρξη του Συνταγματικού Δικαστηρίου που θα αποφαινόταν για την συμβατότητα του Συντάγματος με την ΕΣΔΑ. Το συνταγματικό δικαστήριο της Σλοβενίας που ιδρύθηκε στις 23 Σεπτεμβρίου 1991 για να εξετάζει παραβιάσεις των συνταγματικών δικαιωμάτων, αδυνατούσε να λειτουργήσει λόγω καθυστέρησης διορισμού των μελών του από τον Πρόεδρο σε συμφωνία με το κοινοβούλιο. Η μεταβατική δε λύση ενός Συμβουλίου δικαιωμάτων του ανθρώπου για τον γενικό έλεγχο κάθε υπέρβασης εξουσίας κρίθηκε πολύ αποτελεσματική από την Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης. Για την Μολδαβία απαιτήθηκε η καθιέρωση του δικαιώματος ατομικής προσφυγής στο αντίστοιχο δικαστήριο, ενώ επαρκής κρίθηκε και η διαβεβαίωση των κρατικών αρχών ότι η συνταγματική δικαιοσύνη θα απέκλειε κάθε ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων, υπερβολικά περιοριστική των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Βλ. Doc. 6288, 6598 και 7228 αντίστοιχα.

⁴ Για παράδειγμα δεν αποτέλεσε εμπόδιο ένταξης για την Ουγγαρία και την Πολωνία το ότι επέλεξαν αφενός την σταδιακή αναθεώρηση του συνταγματικού κειμένου, αφετέρου την οδό της θέσπισης νέου Συντάγματος. Αντίθετα, στην Αλβανία τέθηκε ως όρος η θέσπιση και εφαρμογή Συντάγματος το συντομότερο δυνατό. Αργότερα, ωστόσο, η απόρριψη δια δημοψηφίσματος, του σχεδίου Συντάγματος το 1994 θεωρήθηκε ότι δεν αφήνει την χώρα ούτε σε συνταγματικό κενό, ούτε υπό το κομμουνιστικό σύνταγμα του 1976. Θεωρήθηκε ότι οι οκτώ συνταγματικοί νόμοι από το 1991 είχαν εγκαθιδρύσει το δημοκρατικό πλαίσιο, την κοινοβουλευτική δημοκρατία, την διάκριση των εξουσιών και μία λίστα δικαιωμάτων του ανθρώπου. Έτσι, η χώρα προσχώρησε το 1995, ενώ το νέο Σύνταγμα εγκρίθηκε μόλις τον Νοέμβριο του 1998. Βλ. Γνώμη αριθ. 189 (1995), § 7. Ιδιαίτερος σύνθετη ήταν η ουκρανική περίπτωση, όπου η συνταγματική κατάσταση κυριάρχησε του διαλόγου σχετικά με την ένταξή της. Η

κριτήρια του περιεχόμενο αυτών¹ δεν εφαρμόστηκαν με συστηματικό τρόπο έναντι όλων των υποψηφίων της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Γενικότερη δε η ένταξη επιβλήθηκε ως μέσο ενίσχυσης της δηλωθείσας βούλησης εγκαθίδρυσης του κράτους δικαίου στα υποψήφια κράτη, δεδομένων των πρωτοβουλιών και της σοβαρότητας των δεσμεύσεων αυτών, εν μέσω μεταβατικών καθεστώτων δικαίου².

Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών σε σπάνιες περιπτώσεις καθιερώθηκε ρητά στις συνταγματικές διατάξεις των κρατών της ανατολικής Ευρώπης σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Προέδρου, της κυβέρνησης και των δικαστηρίων³. Το συμβολικό αυτό κενό εκδηλώθηκε συχνά με συγκρούσεις σε θεσμικό επίπεδο, δεδομένης της συγκεντρωτικής παράδοσης της διοίκησης στις χώρες αυτές αλλά και τον έλεγχο της εκτελεστικής εξουσίας επί της δικαστικής⁴. Ειδικότερα δε κεφαλαιώδης αρχή του κράτους δικαίου στο πεδίο αυτό που χρίζει ιδιαίτερης προσοχής από το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι η ανεξαρτησία

μεταβατική λύση που κρίθηκε επαρκής για την ένταξη της χώρας ήταν η αναστολή των διατάξεων του Συντάγματος του 1978 μέσω μιας «συνταγματικής συμφωνίας» της 8^{ης} Ιουνίου 1995 μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Προέδρου της Ουκρανίας. Η συμφωνία αυτή ενσωμάτωσε έναν κοινό νόμο σχετικά με την δημόσια εξουσία και την τοπική αυτοδιοίκηση που θεωρήθηκε από την Επιτροπή Πολιτικών Υποθέσεων της Συνέλευσης ως ένα «μικρό Σύνταγμα». Βλ. Doc. 7370 Report of the Political Affairs Committee και Opinion no. 190 (1995) on the Application by Ukraine for membership of the Council of Europe, §§6-7.

¹ Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Ρουμανίας της οποίας το νέο Σύνταγμα του 1991 διακήρυξε ότι πρόκειται για ένα δημοκρατικό και κοινωνικό κράτος δικαίου, ενώ εγγυάται και δικαιώματα υπέρ των πολιτών της. Ωστόσο, προβληματικές κρίθηκαν από το ΣτΕ οι διατάξεις περί της σύλληψης υπόπτων και της μέγιστης διάρκειας κράτησης. Το τελικό, όμως, συμπέρασμα της έκθεσης των εμπειρογνομόνων ήταν ότι η ένταξη της Ρουμανίας δεν αντιτίθεται στην ΕΣΔΑ. Βλ. Commission ad hoc sur les relations avec les pays de l'Est, Rapport sur les droits de l'homme en Roumanie, 25 Janvier 1993, doc. AS/BUR (44) 94, σ. 4-12. Ομοίως, ενώ μεγάλο μέρος των συνταγματικών διατάξεων της Τσεχίας δεν εφαρμόζονται, η νομοθεσία στο πεδίο των δικαιωμάτων του ανθρώπου αξιολογήθηκε συνολικά σύμφωνη με τους κανόνες του Συμβουλίου. Βλ. Rapport sur la Législation de la République tchèque, 23 Mars 1993, doc. AS/BUR/Czech (44) 1, σ. 4, 10.

² Spyropoulos G., ό.π., σ. 46.

³ Συγκεκριμένα, μόνο σε πέντε Συντάγματα εκείνα της Βουλγαρίας, της Κροατίας, της Εσθονίας, της Σλοβενίας και της ΠΓΔΜ.

⁴ Παραδείγματα χωρών όπου η αρχή της διάκρισης των εξουσιών έπαιξε μεγάλο ρόλο κατά την εξέταση της αίτησης ένταξής τους από την Συνέλευση αποτελούν η Ουγγαρία, η Αλβανία, η Λιθουανία, η Εσθονία, η Ρωσία και η Βουλγαρία. Έτσι, στις γνώμες για τι δύο πρώτες αναφέρεται ρητά η θεσμική αυτή εγγύηση (βλ. Γνώμη αριθ. 153/1990, §2 και 189/1995). Η ένταξη της Λιθουανίας εξαρτήθηκε, μεταξύ άλλων, από την πρόβλεψη στο νέο Σύνταγμα της χώρας της άμεσης και καθολικής εκλογής του Προέδρου της ο οποίος δεν έπρεπε να είναι ταυτόχρονα μέλος του Κοινοβουλίου. Στην περίπτωση της Εσθονίας βαρύτητα αποδόθηκε στην υιοθέτηση ενός σύγχρονου ευρωπαϊκού Συντάγματος που διασφάλιζε, μεταξύ άλλων, μία καλή ισορροπία μεταξύ της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας. Ιδιαίτερως προβληματική ήταν η ρωσική περίπτωση, λόγω των αυξημένων αρμοδιοτήτων που διέθετε ο Πρόεδρός της και οι οποίες ενισχύθηκαν με το νέο Σύνταγμα του 1993. Έτσι, αυτός επιλέγει τον Πρωθυπουργό και μπορεί να διαλύσει την Douma βάσει ευρείας διακριτικής ευχέρειας. Αντίθετα, η νομοθετική εξουσία της ομοσπονδιακής Συνέλευσης παρέμενε περιορισμένη, ενώ η θέση του Προέδρου ενισχυόταν περαιτέρω από το Συμβούλιο ασφάλειας που ιδρύθηκε με προεδρικό διάταγμα του Ιουνίου του 1992. Τελικά, η ένταξη της Ρωσίας επετράπη, υπό την δέσμευση, μεταξύ άλλων, αναθεώρησης του διατάγματος αυτού μέσα σε σύντομη προθεσμία από την ένταξη. Βλ. Γνώμη 193/1996, § 10.

της δικαστικής εξουσίας. Κριτήριο ελέγχου στο πεδίο αυτό κατέστη πρωταρχικά η υιοθέτηση νέου ποινικού και αστικού κώδικα, καθώς και κωδίκων πολιτικής και ποινικής δικονομίας¹. Παράλληλα, προβλήματα έθεταν οι διευρυμένες εξουσίες που διέθετε ο γενικός εισαγγελέας (Procureur Général, Prokuratura) στα πρώην κομμουνιστικά καθεστώτα². Τέλος, η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης εξαρτάται προφανώς από εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών³.

Η αιρεσιμότητα της Ένωσης έναντι των υποψηφίων κρατών ανέδειξε ως θεμελιώδη στοιχεία του κράτους δικαίου θεσμικές εγγυήσεις και μεταρρυθμίσεις παρόμοιες με αυτές που απαιτεί το Συμβούλιο της Ευρώπης. Έτσι, για τις υποψήφιες χώρες της ανατολικής Ευρώπης, «ο εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και η ενίσχυση του δικαστικού συστήματος είναι ζωτικής σημασίας για να εξασφαλιστεί ο σεβασμός του κράτους δικαίου» ενώ «η συνεχιζόμενη και εκτεταμένη διαφθορά αποτελεί αιτία ανησυχίας»⁴. Μετά την πέμπτη διεύρυνση, το κράτος δικαίου κατέστη «προτεραιότητα ζωτικής σημασίας, την οποία οι χώρες πρέπει να αντιμετωπίσουν σε αρχικό στάδιο της ενταξιακής διαδικασίας»⁵. Έτσι, για τα δυτικά Βαλκάνια και την Τουρκία «Η επιβολή του κράτους δικαίου, ιδίως με τη μεταρρύθμιση του δικαστικού τομέα, και η καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος είναι οι

¹ Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, in Daillier P.& Kovacs P., ό.π., σ. 165.

² Ο ρόλος του γενικού εισαγγελέα αποτέλεσε σημείο προβληματισμού στην ένταξη της Ρουμανίας, όπου τα καθήκοντα αυτού ασκούσε στρατιωτικός, υπαγόμενος στην αντίστοιχη ιεραρχία. Στην περίπτωση της Μολδαβίας, κρίθηκε ότι «οι ευρωπαϊκοί κανόνες επιβάλλουν ιδίως την κατάργηση του δικαιώματος του γενικού εισαγγελέα να εκδίδει τα εντάλματα σύλληψης, να παρεμβαίνει στη λειτουργία των δικαστηρίων, να ελέγχει την νομιμότητα των αποφάσεων αυτών και να εποπτεύει το σωφρονιστικό σύστημα». Βλ. Commission des questions juridiques, Avis sur la demande d'adhésion de la Moldova, Doc. 7325, σ. 4.

³ Αυτές περιλαμβάνουν ιδίως εγγυήσεις ισοβιότητας, το καθεστώς των υπηρεσιακών μεταβολών και την μη ανάμειξη της εκτελεστικής εξουσίας κυρίως στις διαδικασίες διορισμού. Έτσι, έναντι της Ρουμανίας προβλήθηκαν ενστάσεις και διατυπώθηκαν «ελπίδες» μεταβολής της νομοθεσίας για την οργάνωση της δικαστικής εξουσίας, και δη τον έλεγχο του Υπουργού Δικαιοσύνης επί των εργασιών και των προσόντων των δικαστικών όλων των βαθμίδων. Βλ. Γνώμη αριθ. 176 (1993) § 7. Από την Μολδαβία ζητήθηκε η τροποποίηση του Συντάγματος εντός ενός έτους από την ένταξη ώστε να διασφαλίζεται η ανεξαρτησία της δικαστικής λειτουργίας. Βλ. Γνώμη αριθ. 188(1995), § 8. Από την Αλβανία απαιτήθηκαν συγκεκριμένες δεσμεύσεις για την θέσπιση τέτοιων εγγυήσεων, όπως η προστασία των δικαστών από μη δικαιολογημένες ή αυθαίρετες παύσεις, η υπαγωγή στον άμεσο έλεγχό τους των προϋπολογισμών για τη λειτουργία των δικαστηρίων σε συνδυασμό με την έγκριση από το Κοινοβούλιο. Βλ. Γνώμη 189 (1995), § 17.

⁴ Βλ. Έγγραφο Στρατηγικής για την διεύρυνση, Έκθεση επί της προόδου που πραγματοποίησε η κάθε μία από τις υποψήφιες χώρες σχετικά με την πορεία προς την προσχώρηση, Strategy Paper 2000, σ. 20, 22, στον ιστότοπο http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/strat_el.pdf

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, Brussels, 14.10.2009, COM (2009) 533, σ. 5.

πρώτες προτεραιότητες»¹, με κύριες τις προκλήσεις που απορρέουν από τις δύο τελευταίες παθογένειες².

Ειδικότερα, βασικό στοιχείο της απαιτούμενης σφαιρικής μεταρρυθμιστικής πολιτικής αποτελεί η «κατάρτιση των δημοσίων υπαλλήλων και των δικαστών και η ενίσχυση της ανεξαρτησίας, του επαγγελματισμού και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών»³. Τούτο επιδιώκεται, μεταξύ άλλων, με την υιοθέτηση νέων νόμων περί δημοσίων υπηρεσιών⁴ για την ανάπτυξη επαγγελματικού και σταθερού σώματος δημοσίων υπαλλήλων, ικανό να θέτει σε εφαρμογή το κεκτημένο. Η ενίσχυση της δικαστικής εξουσίας επιβάλλει την επιμόρφωση των δικαστών⁵ και την διασφάλιση του καθεστώτος διορισμού και εξέλιξης αυτών⁶, την αποσυμφόρηση των δικαστηρίων από εκκρεμείς υποθέσεις¹, την

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, Στρατηγική για τη Διεύρυνση και κυριότερες Προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, Βρυξέλλες, 6.11.2007, COM (2007) 663 τελικό, σ. 7.

² «Τα δυτικά Βαλκάνια και η Τουρκία εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν κεφαλαιώδεις προκλήσεις αναφορικά με το κράτος δικαίου, συγκεκριμένα την καταπολέμηση της διαφθοράς και το οργανωμένο έγκλημα. Αυτά τα ζητήματα είναι κομβικής σημασίας για μία λειτουργική δημοκρατία και οικονομία και καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό την ενταξιακή διαδικασία της ΕΕ». Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, ό.π., σ. 5. Επιπλέον, «Η διαφθορά είναι εκτεταμένη και βαθιά ριζωμένη στην κοινωνία. Σε όλες τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων τα μέτρα που εφαρμόζονται δεν είναι ανάλογα με το μέγεθος του προβλήματος. Απαιτείται ισχυρή πολιτική βούληση για να εξαλειφθεί η διαφθορά και να διωχθούν ποινικά οι παραβάτες ακόμη και στα υψηλότερα κλιμάκια. Το οργανωμένο έγκλημα αποτελεί πάντα σοβαρό πρόβλημα. Τα εγκληματικά δίκτυα παρεισφρόνουν σε διάφορους κοινωνικο-οικονομικούς τομείς, καθώς και στην πολιτική, επωφελούμενα συχνά από την έλλειψη διαφάνειας στους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, του προγραμματισμού των επενδύσεων και των ιδιωτικοποιήσεων. Η περιοχή αποτελεί τον τόπο προέλευσης και διέλευσης δικτύων εμπορίας ανθρώπων, καθώς και λαθρεμπορίου ναρκωτικών. Σ' αυτόν τον τομέα απαιτούνται σημαντικές και συνεχείς προσπάθειες». Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, Στρατηγική για τη Διεύρυνση και κυριότερες Προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, ό.π., σ. 8.

³ Έγγραφο Στρατηγικής για την διεύρυνση, Έκθεση επί της προόδου που πραγματοποίησε η κάθε μία από τις υποψήφιες χώρες σχετικά με την πορεία προς την προσχώρηση, Strategy Paper 2000, ό.π., σ. 20.

⁴ Για την Βουλγαρία, την Λετονία, την Λιθουανία, την Ρουμανία, την Σλοβακία, την Σλοβενία βλ. Έγγραφο Στρατηγικής για την διεύρυνση, Έκθεση επί της προόδου που πραγματοποίησε η κάθε μία από τις υποψήφιες χώρες σχετικά με την πορεία προς την προσχώρηση, Strategy Paper 2000, ό.π., Παράρτημα Ι, Συμπεράσματα των περιοδικών Εκθέσεων, σ. 43, 57, 60, 70, 74, 77. Θετικές κρίθηκαν το 2003 οι πρωτοβουλίες της Ρουμανίας στο πεδίο αυτό, αλλά «...η μεταρρυθμιστική διαδικασία βρίσκεται ακόμη σε πρώιμο στάδιο. Η λειτουργία της ρουμανικής δημόσιας διοίκησης χαρακτηρίζεται ακόμη από δυσκινησία, περιορισμένη διαφάνεια και περιορισμένη ικανότητα εκτέλεσης πολιτικών». Βλ. *Συνεχίζοντας την Διεύρυνση*, Έγγραφο Στρατηγικής και Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε στην πορεία προσχώρησης της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Τουρκίας, Βρυξέλλες 5.11.2003, COM (2003) 676 τελικό, σ. 32.

⁵ Για χώρες όπως η Εσθονία και η Πολωνία, βλ. Έγγραφο Στρατηγικής για την διεύρυνση, Έκθεση επί της προόδου που πραγματοποίησε η κάθε μία από τις υποψήφιες χώρες σχετικά με την πορεία προς την προσχώρηση, Strategy Paper 2000, ό.π., σ. 51, 66.

⁶ Μέσω συνταγματικής τροποποίησης στην περίπτωση της Σλοβακίας. Βλ. Έγγραφο Στρατηγικής για την διεύρυνση, Έκθεση επί της προόδου που πραγματοποίησε η κάθε μία από τις υποψήφιες χώρες σχετικά με την πορεία προς την προσχώρηση, Strategy Paper 2000, ό.π., σ. 73. Για την Τουρκία και την Βουλγαρία, η εν γένει ανεξαρτησία και λειτουργία του δικαστικού κλάδου αναδείχθηκε ως ένας

μεταρρύθμιση των συστημάτων ποινικού και αστικού δικαίου με την υιοθέτηση νέων ουσιαστικών και δικονομικών κωδίκων². Άλλωστε, τα μέτρα για την καταπολέμηση του οικονομικού εγκλήματος και της διαφθοράς, αναγκαία για την διαφάνεια του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, υστερούν σταθερά βάσει των αξιολογήσεων της Επιτροπής³. Στην περίπτωση των δυτικών Βαλκανίων, τομείς ευαίσθητοι για την ανάπτυξη της διαφθοράς είναι οι κρατικές προμήθειες και οι ιδιωτικοποιήσεις, ο δικαστικός τομέας, η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, οι φορολογικοί έλεγχοι και ο τομέας των πνευματικών δικαιωμάτων. Εργαλεία που προτάσσονται για την καταπολέμησή της είναι η ανεξάρτητη και αμερόληπτη δικαιοσύνη και εισαγγελία που εξειδικεύονται σε σχετικά εγκλήματα, η ουδέτερη και επαγγελματική αστυνομία και διοίκηση και η αποτελεσματική νομοθέτηση στους ανωτέρω τομείς⁴.

προβληματικός τομέας που χρήζει ενίσχυσης. Ειδικά η Βουλγαρία χρειάστηκε να τροποποιήσει τις συνταγματικές διατάξεις για το καθεστώς των δικαστικών και να εισάγει νομοθετικά μέτρα για την μείωση της διάρκειας των δικών και την ενίσχυση του δικαστικού ελέγχου επί των αποφάσεων της εκτελεστικής εξουσίας. Περαιτέρω απαιτήθηκαν προσπάθειες για την αναδιοργάνωση της υπηρεσίας ερευνών ως τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας και την επάρκεια του δικαστικού προϋπολογισμού για την ομαλή λειτουργία του δικαστικού συστήματος. Βλ. *Συνεχίζοντας την Διεύρυνση*, Έγγραφο Στρατηγικής και Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε στην πορεία προσχώρησης της Βουλγαρίας, της Ρουμανίας και της Τουρκίας, ό.π., σ. 10, 18, 27, 36. Στην Τουρκία σημαντικές προϋποθέσεις ήταν τα νομοσχέδια για την λειτουργία της δικαστικής εξουσίας και δη τα Δικαστήρια Εθνικής Ασφάλειας. Βλ. Έγγραφο Στρατηγικής για την διεύρυνση, Έκθεση επί της προόδου που πραγματοποίησε η κάθε μία από τις υποψήφιες χώρες σχετικά με την πορεία προς την προσχώρηση, *Strategy Paper 2000*, ό.π., σ. 79. Έτσι, σύμφωνα με τα συμπεράσματα της Επιτροπής στο ανωτέρω Έγγραφο Στρατηγικής του 2003, «Χρειάζεται να καταβληθούν ακόμη μεγαλύτερες προσπάθειες για την ενίσχυση της ανεξαρτησίας και της λειτουργίας του δικαστικού κλάδου. Ήδη, το δικαστικό σύστημα ενισχύθηκε με την ίδρυση ενός νέου συστήματος οικογενειακών δικαστηρίων. Η αρμοδιότητα των στρατιωτικών δικαστηρίων στην εκδίκαση πολιτικών υποθέσεων καταργήθηκε. Επήλθαν θετικές αλλαγές στο σύστημα των δικαστηρίων κρατικής ασφάλειας, ιδιαίτερα όσον αφορά στην κατάργηση της μυστικής κράτησης. Ωστόσο, η λειτουργία των δικαστηρίων αυτών χρειάζεται ακόμη να ευθυγραμμιστεί με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, ιδιαίτερα όσον αφορά στα δικαιώματα υπεράσπισης και στην αρχή της δίκαιης δίκης».

¹ Π.χ. στην Ουγγαρία και την Σλοβενία, βλ. Έγγραφο Στρατηγικής για την διεύρυνση, Έκθεση επί της προόδου που πραγματοποίησε η κάθε μία από τις υποψήφιες χώρες σχετικά με την πορεία προς την προσχώρηση, *Strategy Paper 2000*, ό.π., σ. 54, 77.

² Στην Λιθουανία η θέσπιση νέων κωδίκων δικονομίας θα συμβάλλει στην επίτευξη της εκδίκασης των δικαστικών υποθέσεων. Βλ. Έγγραφο Στρατηγικής για την διεύρυνση, Έκθεση επί της προόδου που πραγματοποίησε η κάθε μία από τις υποψήφιες χώρες σχετικά με την πορεία προς την προσχώρηση, *Strategy Paper 2000*, ό.π., σ. 61.

³ Βλ. για την Τσεχία, την Ουγγαρία, την Ρουμανία, την Σλοβακία, την Τουρκία, στο Έγγραφο Στρατηγικής για την διεύρυνση, *Strategy Paper 2000*, ό.π., σ. 48, 55, 70, 73, 79. Η ανάγκη βελτιώσεων σε ό,τι αφορά στη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, τη λειτουργία του δικαστικού συστήματος και την καταπολέμηση της διαφθοράς επισημαίνεται από την Επιτροπή για την Βουλγαρία και την Ρουμανία μετά την ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έγγραφο Στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ό,τι αφορά στην πρόοδο της διαδικασίας διεύρυνσης, Βρυξέλλες 6.10.2004, COM (2004) 657 τελικό, σ. 3.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010*, ό.π., σ. 5.

Ήδη από τα ανωτέρω, προκύπτει η διασταύρωση του κριτηρίου του κράτους δικαίου, υπό την έννοια της διοικητικής και δικαστικής μεταρρύθμισης, με το κοινοτικό κεκτημένο, ως αυτοτελές κριτήριο. Έτσι, «Η διοικητική υποδομή αποτελεί τη βασική πτυχή για την εκπλήρωση του κριτηρίου της Κοπεγχάγης σχετικά με την ικανότητα των χωρών να αναλάβουν τις υποχρεώσεις του μέλους, όπως αναφέρθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης το 1995»¹. Ειδικότερα, ένα κράτος που προετοιμάζεται για ένταξη, οφείλει να ευθυγραμμίσει τους θεσμούς, την διαχειριστική ικανότητα, το διοικητικό και δικαστικό του σύστημα με τα ευρωπαϊκά επίπεδα, ώστε να εφαρμόσει αποτελεσματικά το κεκτημένο κατά την προσχώρηση ή να είναι ικανό να το κάνει πριν από αυτήν. Η προσαρμογή λαμβάνει χώρα σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, ώστε η πρώτη διάσταση απαιτεί μία λειτουργική και σταθερή δημόσια διοίκηση που στηρίζεται σε αποτελεσματικές δημόσιες υπηρεσίες και ένα ανεξάρτητο δικαστικό σύστημα. Εντός του συνόλου της διοικητικής μηχανής, κάθε τομέας του κεκτημένου χρειάζεται συγκεκριμένες δομές για την εφαρμογή του². Έτσι, οι δικαιοκρατικές ενταξιακές προϋποθέσεις στην Ένωση αποκτούν από και συγκεκριμένο για κάθε υποψήφιο κράτος περιεχόμενο ως υπόβαθρο για την αποδοχή και εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου.

Ο όρος κεκτημένο³ χρησιμοποιείται σε τουλάχιστον τέσσερα διαφορετικά πλαίσια αναφοράς, με αντίστοιχα διαφοροποιημένη έννοια και βάρος. Έτσι, μπορεί να

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, Στρατηγική για τη Διεύρυνση και κυριότερες Προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, ό.π., σ. 8.

² Για αυτό και η συστηματική αξιολόγηση της διοικητικής ικανότητας των υποψηφίων χωρών με τις Τακτικές Εκθέσεις της Επιτροπής συμπληρώνεται από παρόμοια αξιολόγηση για κάθε κεφάλαιο του κεκτημένου στο πλαίσιο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων μέσω της Screening Process. Μεθοδολογικά, η αξιολόγηση αφορά τις κύριες διοικητικές δομές που απαιτούνται για την εφαρμογή των διάφορων κεφαλαίων του κεκτημένου, τις κύριες λειτουργίες που κάθε δομή πρέπει να επιτελεί και τα βασικά χαρακτηριστικά που πρέπει να διαθέτουν αυτές οι δομές ώστε να εκπληρώνουν τις λειτουργίες τους. Για να καθοδηγήσει την διαδικασία αξιολόγησης της προσέγγισης της νομοθεσίας και της διοίκησης των κρατών με τα ευρωπαϊκά στάνταρ, η Επιτροπή εξέδωσε έναν αναλυτικό οδηγό των κύριων διοικητικών δομών που απαιτούνται για την εφαρμογή του κεκτημένου, ανά κεφάλαιο. Βλ. Guide to the Main Administrative Structures Required for Implementing the Acquis, updated May 2005, σ. 7, στον ιστότοπο http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/acquisition_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/adminstructures_version_may05_35_ch_public_en.pdf

³ Η έκφραση *acquis communautaire* περιλαμβάνεται στο λεξιλόγιο της κοινοτικής ολοκλήρωσης από παλιά. Συνήθως ο όρος δεν μεταφράζεται, όπως στην αγγλική, ιρλανδική, ιταλική και ολλανδική έκδοση του κειμένου της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση που διατήρησαν την γαλλική απόδοση. Ωστόσο, μεταφράζεται στα δανέζικα, τα φινλανδικά, τα ελληνικά, τα πορτογαλλικά, τα ισπανικά, τα σουηδικά και τα γερμανικά. Γλωσσολογικά, η γαλλική λέξη *acquis* παραπέμπει στο αποκτηθέν, ήτοι στο επίτευγμα. Η δανική έκδοση σημαίνει «κοινοτικό δίκαιο σε ισχύ», η ελληνική και η γερμανική αντίστοιχη έκφραση αναφέρονται στην ιδιοκτησία, η ισπανική και πορτογαλική παραπέμπουν στην έννοια της σφύρευσης. Ο όρος της Φινλανδίας σημαίνει «ένα σύμπλεγμα κανόνων» ενώ ο σουηδικός όρος «κανονιστικό επίτευγμα». Βλ. Gialdino C., *Some Reflections on the Acquis Communautaire*, CMLR, vol. 32, 1995, σ. 1089 επ.

αφορά εναλλακτικά, την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού οικοδομήματος (“το θεσμικό κεκτημένο”), την σύνδεση με τρίτες χώρες (το “Lomé” κεκτημένο), την Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (το κεκτημένο της “European Economic Area”) και φυσικά την διεύρυνση της κοινότητας (το κεκτημένο “της ένταξης”). Το κοινοτικό κεκτημένο υπό την τελευταία έννοια είναι ο παλιότερος και πλέον γνωστός όρος.

Το κεκτημένο αυτό αποτελείται από ένα συνεχώς διευρυνόμενο σώμα νόμων, συμφωνιών, αποφάσεων, διακηρύξεων και δικαστικών αποφάσεων τις οποίες τα κράτη μέλη πρέπει να δεχθούν στην ολότητά τους και εξαρχής όταν γίνονται μέλη της Ένωσης. Η υιοθέτηση του κεκτημένου της Ένωσης διατυπώθηκε ως το τρίτο κριτήριο της Κοπεγχάγης και από πολύ νωρίς αποφασίστηκε ότι δεν επιτρέπονται κατά βούληση εξαιρέσεις (opt-outs) από αυτό¹. Η αρχή της πλήρους υιοθέτησης του κεκτημένου δέχτηκε κριτική καθώς δημιούργησε υποχρεώσεις για τα υποψήφια κράτη, που τα υφιστάμενα μέλη δεν έχουν αναλάβει, όπως η συμμετοχή στο κεκτημένο του Schengen ή στην ONE. Παράλληλα, η υποχρεωτική και εξελικτική φύση του κοινοτικού κεκτημένου εγείρει ζητήματα ως προς το ακριβές περιεχόμενο και τα όριά του, καθώς δεν έχει ποτέ καθοριστεί με γενικό τρόπο².

Σήμερα το κεκτημένο της ένταξης δεν αποτελείται μόνο από το πρωτογενές³ ή δευτερογενές δίκαιο που έχει προκύψει στην *stricto sensu* κοινοτική σφαίρα, αλλά περιλαμβάνει ό, τι έχει επιτευχθεί στο πλαίσιο και των τριών πυλώνων της Ένωσης. Έτσι, τα νέα κράτη μέλη πρέπει να αποδεχτούν οποιεσδήποτε πράξεις και μέτρα

¹ Βλ. Commission, “Europe and the Challenge of Enlargement”; ό.π., § 12. Η αρχή της αποδοχής του κεκτημένου, δηλαδή το κριτήριο της σφαιρικής ολοκλήρωσης καθιερώθηκε κατά τον χρόνο των πρώτων διαπραγματεύσεων για την διεύρυνση της Κοινότητας. Σημαίνει δε ότι τα υποψήφια κράτη πρέπει να δεχτούν το σύνολο χωρίς επιφυλάξεις. Βλ. Commission Press Release of 13 April 1961 (EC Bull. 1961, 6-12), Council Press Release of 27 September 1961 (DOC. 1149/61, AG 356), Final Communiqué of the Conference of Heads of State and of Government at the Hague on 1-2 December 1969, § 13. Άλλωστε, και το Κοινοβούλιο επιβεβαίωσε την αρχή της σφαιρικής ολοκλήρωσης στην Απόφαση για την διεύρυνση της 15^{ης} Ιουλίου 1993, §5, όπου «επιμένει να μην υπάρξουν περαιτέρω εξαιρέσεις παρόμοιες με εκείνες που έλαβαν το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία». Η Επιτροπή θεμελίωσε την απαίτηση πλήρους υιοθέτησης του κεκτημένου στην ισορροπία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Συγκεκριμένα, «τα νέα μέλη πρέπει να αποδεχτούν τις βασικές υποχρεώσεις κατά την προσχώρηση, διαφορετικά το δικαίωμά τους να συμμετέχουν πλήρως στην διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση. Η Ένωση δεν πρέπει να επιτρέψει κανένα είδος ιδιότητας μέλους δεύτερης κατηγορίας ή εξαιρέσεις». Βλ. Agenda 2000, ό.π., part II “the Challenge of Enlargement”, section III “A Strategy for Enlargement”.

² Leino P., *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, ό.π., σ. 75.

³ Το σύνολο αυτό των κανόνων και αρχών που διέπουν την θεσμική δομή και τις ενδο-θεσμικές σχέσεις, μαζί με τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας, της απαγόρευσης των διακρίσεων και τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, αποκαλούνται και «θεμελιώδες κεκτημένο». Βλ. Delcourt C., στο Leino P., *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, ό.π., σ. 76.

έχουν ληφθεί στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της Κοινότητας, της ΚΕΠΠΑ και της συνεργασίας στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων¹. Το σύνολο αυτό αποτελεί την τυπική, κανονιστική πτυχή του κεκτημένου² το οποίο διαθέτει, όμως, και μία άλλη πολιτική διάσταση. Αυτή εμπεριέχει όλες τις «άτυπες», μη νομικά δεσμευτικές πράξεις, όπως αποφάσεις, διακηρύξεις, συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές και αρχές που υιοθετούνται από την Ένωση, τους κοινοτικούς θεσμούς ή και από κοινού με κράτη μέλη. Έτσι, οι υποχρεώσεις των υποψηφίων αποκτούν μία διττή κατεύθυνση προς το παρελθόν και το μέλλον, προσαρμοζόμενες στην εξελισσόμενη κατάσταση στην Ένωση. Τέλος, υπάρχει και το «δικαστικό κεκτημένο» που πηγάζει από τη νομολογία του ΔΕΚ³.

Η αιρεσιμότητα της Ένωσης αναφορικά με το κεκτημένο διαφοροποιείται από την πολιτική αιρεσιμότητα, όπως ορίστηκε-παραπάνω, καθώς είναι μία πιο τεχνική διαδικασία: αφορά την εναρμόνιση των υποψηφίων κρατών με την κοινοτική νομοθεσία, συγκεκριμένες συνθήκες, κανονισμούς και οδηγίες της ΕΕ. Η διαδικασία αυτή λαμβάνει χώρα κυρίως κατά την διαπραγμάτευση των 35 κεφαλαίων του κεκτημένου και υπάγεται σε τακτικό έλεγχο και αξιολόγηση της τεχνικής ετοιμότητας των κρατών να γίνουν μέλη της Ένωσης⁴. Στην διάρκεια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, το κεκτημένο χωρίστηκε σε 31 κεφάλαια. Αργότερα, στις διαπραγματεύσεις με την Κροατία και την Τουρκία, η Ένωση οργάνωσε εκ νέου τις διάφορες θεματικές περιοχές σε 35 πλέον διαπραγματευτικά κεφάλαια⁵.

Βέβαια, η νομοθετική προσέγγιση διαχέεται και στην μεταφορά διοικητικών πρακτικών και δομών μέσω των οποίων εφαρμόζονται οι κανόνες, αναπτύσσοντας

¹ Πρόκειται δηλαδή για κοινές δράσεις και θέσεις, διακηρύξεις, συμπεράσματα, αποφάσεις, δηλώσεις και όλες πράξεις που υιοθετούνται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και της δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Ακόμη, διεθνείς συμφωνίες που συνάπτουν οι Κοινότητες, οι Κοινότητες από κοινού με τα κράτη μέλη, η Ένωση και εκείνες που συνάπτουν τα κράτη μέλη μεταξύ τους αναφορικά με τις δραστηριότητες της Ένωσης.
Βλ. http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm.

² Gialdino C., *Some Reflections on the Acquis Communautaire*, ό.π., σ. 1092 επ.

³ Gialdino C., *Some Reflections on the Acquis Communautaire*, ό.π., σ. 1097 επ.

⁴ Anastasakis O., ό.π., σ. 367.

⁵ Τα κεφάλαια είναι πλέον 35, καθώς κάποιες επιπλέον προϋποθέσεις εγγράφηκαν στο κεκτημένο μετά το 2004 και απέκτησαν αυξημένη διαδικαστική ισχύ. Παράδειγμα προϋποθέσεων που εντάχθηκαν στο κεκτημένο είναι οι δικαστικές μεταρρυθμίσεις (που συνδέονται με το κεφάλαιο 24) και τα ανθρώπινα δικαιώματα (ανήκουν στο κεφάλαιο 23 επί τη βάσει του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ).

έτσι μία κουλτούρα κράτους δικαίου με την αναγκαία θεσμική υποδομή του, που συναπαρτίζουν την ολοκλήρωση μέσω του δικαίου¹.

3. Δικαιώματα του Ανθρώπου

Το δόγμα των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ένωση αναπτύχθηκε νομολογιακά και οδήγησε σταδιακά σε μία “ανοιχτή” αιρεσιμότητα, ήτοι προσαρμόσιμη στην πολιτική στόχευση του οργανισμού. Στην περίπτωση του Συμβουλίου της Ευρώπης αφετηρία των αντίστοιχων κριτηρίων υπήρξε το κεντρικό διεθνές συμβατικό κείμενο του οργανισμού, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του ανθρώπου. Σημείο αναφοράς του NATO ήταν οι αρχές και κανόνες του ΟΑΣΕ². Εντούτοις, οι πολιτικές των τριών οργανισμών-ως-προς το κριτήριο των δικαιωμάτων παρουσιάζουν σημεία σύγκλισης.

Η έλλειψη γενικής αρμοδιότητας της Ένωσης για τα δικαιώματα του ανθρώπου αλλά και σχετικών δεσμευτικών, συμβατικών υποχρεώσεων στο πλαίσιο της αποτελεί μία ευρύτερη παραδοχή³. Η προστασία και προαγωγή των δικαιωμάτων δεν συμπεριλαμβάνεται μεταξύ των σκοπών που καταγράφονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ. Ωστόσο, το ΔΕΚ ανέπτυξε τα τελευταία 40 χρόνια μία νομολογία σύμφωνα με την οποία τα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την ΕΣΔΑ και προκύπτουν από τις «κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών», αποτελούν γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου⁴. Η αρχή αυτή, αναγνωρίστηκε από τα κράτη μέλη και ενσωματώθηκε, σύμφωνα με τα παραπάνω, στο άρθρο 6§2 της ΣΕΕ. Ωστόσο, το δικαστήριο δεν θεώρησε τα θεμελιώδη δικαιώματα απόλυτα, αλλά «στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης, φαίνεται νομιμοποιημένη η υπαγωγή αυτών των δικαιωμάτων, εάν κριθεί αναγκαίο, σε ορισμένους περιορισμούς που

¹ Peers S., *An ever Closer Waiting Room? The case for Eastern European Accession to the European Economic Area*, CMLR, vol. 32, 1995, σ. 188.

² Για παράδειγμα, στην Study on NATO Enlargement, αναφέρεται ότι τα μελλοντικά μέλη, για να προετοιμαστούν πολιτικά για την ένταξη, πρέπει να αποδείξουν την δέσμευση και σεβασμό για τους κανόνες και τις αρχές του ΟΑΣΕ...». (§72). Άλλωστε, στο MAP, η επίλυση των εθνοτικών και άλλων εξωτερικών συνοριακών διαφορών από τα προσδοκούντα ένταξη μέλη συστήνεται να γίνει με «...ειρηνικά μέσα σε συμφωνία με τις αρχές του ΟΑΣΕ...». MAP, I. Political and Economic Issues, 2. c.

³ Leino P., *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, ό.π., σ. 63.

⁴ Υπόθεση 29/69 Stauder v. Ulm [1969] ECR 419, υπόθεση 11/70 Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr-und Vorratsstelle Getreide [1970] ECR 1125, §§ 3-4, υπόθεση 4/73, Nold v. Commission [1974] ECR 491, § 13, υπόθεση 5/88, Wachauf v. Federal Republic of Germany [1989], ECR 2609, υπόθεση 260/89 ERT v. DEP [1991] ECR I-2925.

δικαιολογούνται από τους συνολικούς στόχους που επιδιώκει η Κοινότητα, υπό τον όρο ότι ο πυρήνας των δικαιωμάτων παραμένει ανεπηρέαστος»¹.

Έτσι, σύμφωνα με τη νομολογία, τα μέτρα των κοινοτικών θεσμών των τριών ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και μέτρα των κρατών μελών, κατ'εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων ή που εντάσσονται εν γένει στο πεδίο του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να είναι σε συμφωνία με τα μίνιμουμ στάνταρ προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η τήρηση αυτών, όπως προσδιορίστηκαν στο άρθρο 6§2, από τα κοινοτικά όργανα υπήχθη, όπως σημειώθηκε παραπάνω, ρητά στην αρμοδιότητα του ΔΕΚ δυνάμει του άρθρου 46 (δ). Παράλληλα με την εσωτερική διάσταση, τα δικαιώματα του ανθρώπου έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην εξωτερική πολιτική της Κοινότητας, παρά την απουσία σχετικής νομικής βάσης. Αργότερα, με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, η ανάπτυξη του σεβασμού για τα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες ορίστηκε ρητά στο άρθρο 11§1 της ΣΕΕ ως ένας από τους πέντε στόχους του δεύτερου πυλώνα. Άλλωστε, η εφαρμογή τους στις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας εκτείνεται πέραν της ΚΕΠΠΑ, με τις ειδικές ρήτρες ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις συμφωνίες με τρίτες χώρες. Τέλος, η ανάδειξη των δικαιωμάτων σε σκοπό της Ένωσης αντανakλά και στο δίπολο των άρθρων 49 της ΣΕΕ και 7 αυτής σε συνδυασμό με το 309 της ΣΕΚ, ως ενταξιακή προϋπόθεση και προϋπόθεση αναστολής των δικαιωμάτων των κρατών μελών αντίστοιχα².

Η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου κατέστη «κοινή νομική και πολιτική αναγκαιότητα» στην κοινοτική έννομη τάξη, μία αξία και ένα εργαλείο ενσωμάτωσης, ως ένα στοιχείο που καθορίζει την ουσία της ευρωπαϊκής ταυτότητας. Ενόψει της πέμπτης διεύρυνσης, τα δικαιώματα έγιναν «αδιαπραγμάτευτα»³ και νομιμοποιήθηκαν ως το κριτήριο συμμόρφωσης των υποψηφίων με υφιστάμενα στάνταρ και επίλυσης σχετικών υστερήσεων προ-ενταξιακά. Ποια είναι, όμως, η έννοια των «δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών» στο άρθρο

¹ Υπόθεση *Nold v. Commission* § 14. Έτσι, η νομολογία καθόρισε το βαθμό στον οποίο ισχύουν τα δικαιώματα στο πλαίσιο των οικονομικών συμφερόντων και σε σχέση με τον σκοπό εγκαθίδρυσης της κοινής αγοράς. Αργότερα, το δικαστήριο προσδιόρισε ότι αναφερόταν συγκεκριμένα στην «κοινωνική λειτουργία» των δικαιωμάτων. Έτσι, «περιορισμοί δύνανται να επιβληθούν στην άσκηση αυτών των δικαιωμάτων, και δη στο πλαίσιο της οργάνωσης μίας κοινής αγοράς, υπό την προϋπόθεση ότι αυτοί οι περιορισμοί ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα σε σκοπούς γενικότερου συμφέροντος που επιδιώκει η Κοινότητα και δεν συνιστούν, αναφορικά με τον επιδιωκόμενο σκοπό, δυσανάλογη και απαράδεκτη ανάμειξη, που βάλλει την ουσία καθεαυτή των δικαιωμάτων». Βλ. Υπόθεση *Wachauf v. Federal Republic of Germany* § 18.

² Βλ. Nowak M., Human Rights "Conditionality" in Relation to Entry to, and Full Participation in the EU, in Alston Ph., ό.π., σ. 687-690.

³ European Parliament, Resolution on the Enlargement of the European Union, B5-0538/2001.

6§1 της ΣΕΕ; Τα στάνταρ που χρησιμοποιούνται για την μέτρηση της προόδου των υποψηφίων κρατών είναι εσωτερικά, όπως εφαρμόζονται από τα υφιστάμενα κράτη μέλη, ή εξωγενή δυνάμει της διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων¹;

Η απάντηση δεν είναι μονοσήμαντη: αφενός, η πολιτική των δικαιωμάτων του ανθρώπου έναντι των υποψηφίων κρατών απαιτεί δικαιοϊκά, παρά οικονομικο-πολιτικά κριτήρια. Η άποψη αυτή², παρότι αναγνωρίζει την δυσκολία ερμηνείας του όρου των «δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών», εντούτοις υποστηρίζει μία συστηματική νοηματοδότηση που καταλήγει σε ένα περιεχόμενο ευρύτερο των «θεμελιωδών δικαιωμάτων» του άρθρου 6§2: περιλαμβάνει το σύνολο των δικαιωμάτων που αναγνωρίζουν επί του παρόντος τα κράτη μέλη της Ένωσης στο πλαίσιο των ΗΕ, του ΟΑΣΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ο σεβασμός δε αυτών σημαίνει ότι πρέπει να αναγνωρίζονται από τα νομικά, αλλά όχι απαραίτητα και συνταγματικά, συστήματα των υπό κρίση κρατών και ότι πρέπει να ασκούνται ευρέως στην πράξη, πέραν ατομικών περιπτώσεων παραβιάσεων. Βέβαια, κατά την αξιολόγηση της νομικής και πραγματικής κατάστασης των δικαιωμάτων στα υποψήφια κράτη προτεραιότητα αποδίδεται στη συμμόρφωση με την ΕΣΔΑ. Η τελευταία αναφέρεται ρητά στο άρθρο 6§2 και όλα τα κράτη της Ένωσης την έχουν κυρώσει.

Πέρα από αυτό το μίνιμουμ των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων, η υπαγωγή των Προσθέτων Πρωτοκόλλων της ΕΣΔΑ και περαιτέρω των δικαιωμάτων 2^{ης} και 3^{ης} γενιάς στο πεδίο του άρθρου 6§1 είναι αμφίβολη. Ως προς τα Πρωτόκολλα, μόνο για την θανατική ποινή που καλύπτει το 6^ο Πρωτόκολλο διαφαίνεται μία σταθερή πρακτική των 15 αρχικών μελών της Ένωσης³. Ομοίως, τα τελευταία έχουν αποδεχτεί τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη, αλλά ο σεβασμός για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα δεν προκύπτει ομοιόμορφα από τις συνταγματικές τους παραδόσεις. Τούτο δεν εμπόδισε, εντούτοις, την Επιτροπή να αξιολογήσει την κατάσταση αυτών των δικαιωμάτων σε υποψήφια

¹ Leino P., *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, ό.π., σ. 64, 67.

² Nowak M., Human Rights “Conditionality” in Relation to Entry to, and Full Participation in the EU, in Alston Ph., ό.π., σ. 692-698.

³ Στην Διακήρυξη σχετικά με την Τελική Πράξη για την κατάργηση της θανατικής ποινής που υιοθετήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ, τονίζεται, αναφορικά με το άρθρο 6§2 της ΣΕΕ ότι κανένα κράτος μέλος της Ένωσης δεν την εφάρμοσε μετά την υπογραφή του 6^{ου} Προσθέτου Πρωτοκόλλου το 1983.

κράτη από την κεντρική και ανατολική Ευρώπη. Ακόμη πιο δύσκολο αναδεικνύεται το ερώτημα των συλλογικών δικαιωμάτων.

Συνολικά, λοιπόν, προκρίνεται ο προσδιορισμός της έννοιας των δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Ένωση, είτε με την υιοθέτηση μίας ίδιας χάρτας δικαιωμάτων ή με την προσχώρησή της σε βασικές ευρωπαϊκές και διεθνείς συνθήκες. Πρόοδο αποτελεί η συμβατική ισχύς που απέκτησε ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αλλά και η διακήρυξη της προσχώρησης στην ΕΣΔΑ, μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας, χωρίς, ωστόσο, να μεταβάλλουν τις αρμοδιότητες της Ένωσης¹. Επιπρόσθετα, η αρχή του αδιαιρέτου και της αλληλεξάρτησης όλων των δικαιωμάτων, που έχει αναγνωριστεί και από τα κράτη μέλη της ΕΕ, επιβάλλει μία ισόρροπη μεταχείριση των κοινωνικο-πολιτικών δικαιωμάτων με τα ατομικά δικαιώματα πρώτης γενιάς.

Από μία άλλη σκοπιά, αντί να αποτελεί πρόβλημα, η ευελιξία των στάνταρ ως προς τα ανθρώπινα δικαιώματα αναδεικνύει την λειτουργικότητά τους ενόψει πολλαπλών πολιτικών σκοπών και δη της επιδιωκόμενης ενσωμάτωσης των νέων κρατών. Εάν τα κριτήρια ήταν πιο καθορισμένα και τα στάνταρ πιο ξεκάθαρα, θα κατέληγαν στον αποκλεισμό πολλών υποψηφίων. Συνεπώς, για να λειτουργούν αποτελεσματικά πρέπει να είναι ασαφή και προσαρμόσιμα, καταλείποντας ευρεία πολιτική ευχέρεια στον προσδιορισμό της ευρωπαϊκής ταυτότητας ως μία έννοια υπό συνεχή εξέλιξη. Άλλωστε, τα δικαιώματα, για να αποκτήσουν πιο συγκεκριμένο περιεχόμενο, χρειάζονται ένα πολιτικό πλαίσιο αναφοράς. Έτσι, η απουσία σχετικής παράδοσης στις χώρες της ανατολικής Ευρώπης δεν ευνόησε την εφαρμογή των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων που προωθεί η Ένωση σε βάρος των οικονομικο-κοινωνικών δικαιωμάτων που προστατευόταν παραδοσιακά σε αυτές².

Σε κάθε περίπτωση, το κατά προσέγγιση περιεχόμενο της προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών στην Ένωση βασίζεται εν πολλοίς στο αντίστοιχο συμβατικό υπόβαθρο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Τα δύο βασικά κείμενα του εν λόγω πυρήνα προστασίας είναι η ΕΣΔΑ και ο ΕΚΧ, που περιλαμβάνουν λίστες δικαιωμάτων που εγγυώνται τα συμβαλλόμενα κράτη σε κάθε άτομο υπό την δικαιοδοσία τους και συνοδεύονται από διαδικασίες ελέγχου σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Συμπληρωματικά λειτουργεί η ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Πρόληψη των

¹ Βλ. νέο άρθρο 6§§ 1, 2 της ΣΕΕ.

² Leino P., *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, ό.π., σ. 67070.

Βασανιστηρίων και της απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας που τέθηκε σε ισχύ το 1989.

Έτσι, στο Συμβούλιο η εκπλήρωση της προϋπόθεσης αναφορικά με τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες συνδέθηκε από πολύ νωρίς με την προσχώρηση στην ΕΣΔΑ. Ήδη στην δεκαετία του '70, η υποχρεωτική προσχώρηση στην σύμβαση της Ρώμης είχε καταστεί εθνικός κανόνας του οργανισμού, ενώ μετά το 1990 έγινε αντικειμενική, οιονεί καταστατική προϋπόθεση της πρόσκλησης σε προσχώρηση¹. Ειδικότερα, οι σχετικές αποφάσεις για την ένταξη της Ισπανίας, του Λιχτενστάιν, του Αγίου Μαρίνου και της Φιλανδίας περιείχαν ρητή αναφορά στην δέσμευση του υποψηφίου να προσχωρήσει στην ΕΣΔΑ, ενώ στην αμέσως προηγούμενη απόφαση για την ένταξη της Πορτογαλίας² δεν εμφανίζεται η αντίστοιχη ρήτρα.

Η αντίστοιχη υποχρέωση των χωρών της ανατολικής Ευρώπης μετατράπηκε σε κατ'ουσίαν νομικό κριτήριο³, καθώς όλα πλέον τα παλιά κράτη μέλη του Συμβουλίου είχαν αποδεχτεί την ΕΣΔΑ και τις δύο προαιρετικές ρήτρες των άρθρων 25 και 46 αυτής. Η εκπλήρωση της υποχρέωσης των νέων μελών λαμβάνει χώρα σε δύο στάδια: αρχικά, το υποψήφιο κράτος υποχρεούται σε υπογραφή της ΕΣΔΑ κατά την κατάθεση του κειμένου κύρωσης του Καταστατικού του οργανισμού. Παράλληλα, αναλαμβάνει επίσημη δέσμευση κύρωσης της σύμβασης εντός συντόμου προθεσμίας, η οποία στην πράξη δεν ξεπέρασε τα δύο έτη. Σταδιακά, η δέσμευση επεκτάθηκε και στις δύο ανωτέρω ρήτρες⁴, ενώ πρέπει να συνιστά μία κατά το

¹Flauss J.-F., ό.π., σ. 407, Spyropoulos G., ό.π., σ. 51, Meron T.& Sloan J., *Democracy, Rule of Law and Admission to the Council of Europe*, ό.π., σ. 147 επ.

²Resolution (76) 37 της Επιτροπής Υπουργών.

³Ως κριτήριο ένταξης, η υποχρέωση προσχώρησης στην ΕΣΔΑ επισημοποιήθηκε με την Διακήρυξη της Βιέννης της 8ης Οκτωβρίου 1993. Επιπλέον, η Συνέλευση επιδιώκοντας να κωδικοποιήσει την διαδικασία εξέτασης των εκκρεμών αιτήσεων ένταξης, ανέθεσε στην Επιτροπή για τον Κανονισμό διαδικασίας να διατυπώσει κατευθυντήριες γραμμές επί του θέματος. Έτσι, μεταξύ των προϋποθέσεων που εξετάζουν οι τρεις αρμόδιες Επιτροπές αναφέρεται η αποδοχή και κύρωση της ΕΣΔΑ με «ένα ελάχιστο αριθμό επιφυλάξεων» και εντός ευλόγων προθεσμιών «εάν είναι δυνατό εντός ενός έτους μετά την ένταξη στο Συμβούλιο της Ευρώπης». Βλ. *Assemblée Parlementaire, Commission du Règlement, Procédure au niveau de l'Assemblée dans le processus d'adhésion d'un Etat au Conseil de l'Europe, Projet de Rapport Révisé, I. Projet de lignes directrices*, 22 Décembre 1993, σ. 2-4. Άλλωστε, μετά την ένταξη της Ρωσίας, η υποχρέωση προσχώρησης στην ΕΣΔΑ δεν αναφέρεται πλέον μόνο στην γνωμοδότηση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης ή και στην απόφαση πρόσκλησης σε προσχώρηση από την Επιτροπή Υπουργών. Η υποχρέωση αυτή αναφέρεται και στην αίτηση της γνώμης που απευθύνει η Επιτροπή προς την Συνέλευση. Συνεπώς, σχετική δέσμευση πρέπει να περιλαμβάνει και η ίδια η αίτηση ένταξης του υποψηφίου κράτους, διαφορετικά δε θα θεωρηθεί απαράδεκτη, ιδίως σε περίπτωση που το κράτος εμμένει στην άρνηση ανάληψης αυτής. Βλ. Flauss J.-F., ό.π., σ. 409.

⁴Πρόκειται αντίστοιχα για το δικαίωμα σε ατομική προσφυγή και την αναγνώριση της υποχρεωτικής δικαιοδοσίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Η απαίτηση αποδοχής των ρητρών περιλήφθηκε αρχικά στις Γνώμες της Συνέλευσης για την Βουλγαρία, την Ρουμανία (Γνώμη αριθ. 176, της 28^{ης}

δυνατόν πιο ολοκληρωμένη κύρωση, ήτοι περιορίζοντας δραστικά τις επιφυλάξεις και τις ερμηνευτικές δηλώσεις¹. Αργότερα, προστέθηκε και η υποχρέωση υπογραφής κατά την ένταξη και κύρωσης εντός συγκεκριμένου χρόνου των Πρωτοκόλλων αριθ. 1, 2, 4, 6, 7 και 11².

Έτσι, παρόλο που δεν υφίσταται τυπική, καταστατική απαίτηση ταυτόχρονης προσχώρησης στην ΕΣΔΑ, ο σεβασμός των δικαιωμάτων που εγγυάται αυτή η σύμβαση και τα πρόσθετα Πρωτόκολλά της, συνιστά μία ουσιώδη προϋπόθεση και δη αδιαπραγμάτευτη για την απόκτηση της ιδιότητας μέλους του οργανισμού³. Η δε άρρηκτη σχέση που αναπτύχθηκε ανάμεσα στην τελευταία ιδιότητα και εκείνη του συμβαλλομένου μέρους στην ΕΣΔΑ καθιστά εφικτό έναν οργανικό δεσμό των δύο κειμένων, ήτοι την προοπτική ενσωμάτωσης της σύμβασης στο Καταστατικό του Συμβουλίου. Με αυτό τον τρόπο, η ΕΣΔΑ που θεωρείται ήδη εθιμικά τμήμα του καταστατικού Χάρτη του οργανισμού, θα καταστεί και επίσημα η διακήρυξη δικαιωμάτων του, ένα σημαντικό βήμα στην διαμόρφωση του ευρωπαϊκού “συνταγματικού” δικαίου⁴.

4. Μειονότητες

Το Συμβούλιο της Ευρώπης εμπλούτισε εθιμικά τις ενταξιακές προϋποθέσεις με μία πρόσθετη διάσταση στο πεδίο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, καθώς επέβαλε στα νέα υποψήφια κράτη την υποχρέωση σεβασμού των δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Έτσι, ο οργανισμός συνέβαλε στην ανάδειξη ενός νέου δικαίου για τις μειονότητες που απέκτησε και συμβατική βάση. Το συμβατικό κερκτημένο του Συμβουλίου της Ευρώπης αποτέλεσε την βάση για την διαμόρφωση ενός κοινού ευρωπαϊκού επιπέδου μειονοτικής προστασίας που χρησιμοποιείται και από την Ένωση στην εξωτερική πολιτική της προς τις υποψήφιες χώρες.

Σεπτεμβρίου 1993, §4), την Σλοβακία (Γνώμη αριθ. 175, της 29^{ης} Ιουνίου 1993, §7), την Τσεχία (Γνώμη αριθ. 174, της 29^{ης} Ιουνίου 1993, §7) και την Εσθονία (Γνώμη αριθ. 170, της 13^{ης} Μαΐου 1993, §4).

¹ Οι πρώτες κυρώσεις της ΕΣΔΑ από χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, δηλαδή την Βουλγαρία, την Τσεχοσλοβακία, την Πολωνία και την Ουγγαρία ήταν σύμφωνες με αυτήν την απαίτηση.

² Η πρακτική αυτή εγκαινιάστηκε με την γνώμη επί της ένταξης της Λετονίας (Γνώμη αριθ. 183 της 31^{ης} Ιανουαρίου 1995, § 10 b), και συνεχίστηκε έναντι της Μολδαβίας (Γνώμη αριθ. 188 της 27^{ης} Ιουνίου 1995, §11 a-c), της Αλβανίας (Γνώμη αριθ. 189 της 29^{ης} Ιουνίου 1995, §17 i-ii), της Ουκρανίας (Γνώμη αριθ. 190 της 26^{ης} Σεπτεμβρίου 1995, §12 i-ii) και της ΠΓΔΜ (Γνώμη αριθ. 191 της 27^{ης} Σεπτεμβρίου 1995, §10 i-ii).

³ Spyropoulos G., ό.π., σ. 53.

⁴ Flauss J.-F., ό.π., σ. 410.

Συγκεκριμένα, στην Διακήρυξη της Βιέννης της 9^{ης} Οκτωβρίου 1993, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης ανέδειξαν τον σεβασμό και την προστασία των εθνικών μειονοτήτων ως καθοριστικό στοιχείο αξιολόγησης κάθε υποψηφιότητας ένταξης¹. Ήδη, όμως, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση το είχε αναγάγει σε κριτήριο ένταξης με το Σχέδιο Προσθέτου Πρωτοκόλλου στην ΕΣΔΑ της 1^{ης} Φεβρουαρίου 1993 και την Σύσταση 1201 της ίδιας ημερομηνίας. Με την τελευταία σύσταση, η Συνέλευση καθόρισε τις απαιτήσεις που έπρεπε να πληρούν τα υποψήφια κράτη στο πεδίο της προστασίας των μειονοτήτων.

Στην πραγματικότητα, η Συνέλευση θεώρησε ότι δεσμεύεται στην δράση της από την σύσταση 1201 (1993) και το προταθέν πρόσθετο Πρωτόκολλο για τα μειονοτικά δικαιώματα κατέστη το κείμενο αναφοράς που αντιτάσσεται στα υποψήφια κράτη². Το σύστημα αυτό προστασίας δικαιωμάτων των μειονοτήτων, που περιλαμβάνεται σε μία απλή σύσταση χωρίς περαιτέρω συνέπειες και δεν δεσμεύει νομικά τα κράτη, υστερεί από πλευράς ασφάλειας δικαίου³. Από την άλλη, είναι ενδεικτικό της αποτελεσματικότητας των μη συμβατικών κανόνων, καθώς η σημασία που απέκτησε το μειονοτικό κριτήριο μετά το 1993 αντανακλάται στις γνώμες της Συνέλευσης⁴. Βέβαια, κατά την εξέτασή του, το κοινοβουλευτικό όργανο δεν βασίζεται τόσο στην υπάρχουσα κατάσταση στο αιτών κράτος, όσο στις δεσμεύσεις του για συμμόρφωση προς τις αρχές που καθορίζει η σύσταση 1201⁵. Έτσι, η

¹ Επιπλέον, η Επιτροπή Υπουργών του οργανισμού επιφορτίστηκε από την Διακήρυξη αφενός να συντάξει εντός συντόμου προθεσμίας μία σύμβαση- πλαίσιο που θα προσδιορίζει αρχές που τα συμβαλλόμενα μέρη δεσμεύονται να τηρούν για την διασφάλιση της προστασίας των εθνικών μειονοτήτων. Από την άλλη, η Επιτροπή ανέλαβε να ξεκινήσει τις εργασίες για την σύνταξη ενός Προσθέτου Πρωτοκόλλου που να συμπληρώνει την ΕΣΔΑ στον πολιτιστικό τομέα με διατάξεις που θα εγγυώνται ατομικά δικαιώματα, ιδίως για τα άτομα που ανήκουν σε εθνικές μειονότητες.

² Αυτή η στάση επιβεβαιώθηκε στην Οδηγία 484 (1993) με την οποία η Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων και δικαιωμάτων του ανθρώπου της Συνέλευσης επιφορτίστηκε να επιτηρεί, ενόψει των αιτήσεων ένταξης, τον σεβασμό από τα υποψήφια κράτη προς τα δικαιώματα που περιλαμβάνει το σχέδιο Πρωτοκόλλου.

³ Schneider C., *Le Contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale*, in Schneider C., ό.π, σ. 138, 145.

⁴ Στις γνώμες μέχρι και το 1992 δεν απαντάται καμία αναφορά στο κριτήριο του σεβασμού των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, όπως για παράδειγμα στην γνώμη για την αίτηση ένταξης της Ουγγαρίας (αριθ. 153/1990), της Πολωνίας (αριθ. 154/1990), της ομοσπονδιακής δημοκρατίας της Τσεχοσλοβακίας (αριθ. 155/1991) και της Βουλγαρίας (αριθ. 161/1992).

⁵ Η Συνέλευση ανέπτυξε μία πρακτική με την οποία αφενός εξέφραζε την ανησυχία της για τομείς όπου τα υποψήφια κράτη αποτύγχαναν να προστατεύσουν επαρκώς τα δικαιώματα των εθνικών μειονοτήτων. Αφετέρου, απαιτούσε από αυτά να διαμορφώσουν την πολιτική τους προς τις μειονότητες με τρόπο συνεπή προς τις αρχές της σύστασης 1201. Έτσι για παράδειγμα στις γνώμες για την αίτηση της Τσεχίας (αριθ. 174/1993), της Σλοβακίας (αριθ. 175/1993) και της Ρουμανίας (αριθ. 176/1993). Ειδικότερα, στην περίπτωση της Σλοβακίας, εκφράστηκε προβληματισμός για την

μειονοτική προϋπόθεση προσομοιάζει αρκετά σε έναν κατευθυντήριο κανόνα που συνδέεται με τις συγκεκριμένες συστάσεις και οδηγίες της Συνέλευσης προς τα υποψήφια κράτη, ενώ δεν αντιτάχθηκε με την ίδια ένταση σε όλα τα κράτη¹.

Αντίθετα, η Επιτροπή Υπουργών αποφεύγοντας να αναφερθεί ρητά στο πλαίσιο των αποφάσεων πρόσκλησης προσχώρησης στο μειονοτικό κριτήριο, διαφοροποίησε την προσέγγισή της και δημιούργησε αμφιβολίες ως προς την διαμόρφωση ομοιόμορφης εθνικής πρακτικής². Παράλληλα, δεν προχώρησε στην υιοθέτηση του προτεινόμενου Πρωτοκόλλου αλλά σε μία λύση λιγότερο καταναγκαστική για τα κράτη μέλη, ήτοι την υιοθέτηση της Σύμβασης-Πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων³. Ακόμη και μετά την Σύμβαση Πλαίσιο, η Συνέλευση δεν απαιτεί μόνο την δέσμευση των υποψηφίων κρατών για την υπογραφή-και κύρωσή της εντός ενός έτους από την προσχώρηση στον οργανισμό. Επιπλέον, σημαντική κρίνεται η διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής έναντι των μειονοτήτων βάσει των αρχών της σύστασης 1201 και η ενσωμάτωση αυτής στο

αποστέρηση των δικαιωμάτων της ουγγρικής μειονότητας και δη την ύπαρξη ελάχιστων σχολείων που διδάσκουν στην ουγγρική και άλλες γλώσσες εθνικών μειονοτήτων. Σχετικά με την κατάσταση των μειονοτικών δικαιωμάτων στην Ρουμανία επισημάνθηκε η αδυναμία τη εισαγγελικής αρχής να ασκήσει διώξεις κατά προσώπων που ασκούν αδικήματα σε βάρος μελών της κοινότητας των αθίγγανων. Άλλωστε, σύμφωνα με την γνώμη αριθ. 183 (1995) για την Λετονία πρόβλημα προέκυπτε με την δυσκολία απόκτησης της ιθαγένειας από μέλη εθνικών μειονοτήτων βάσει του αρχικού σχετικού σχεδίου νόμου. Έτσι, απαιτήθηκε από την Λετονία να ευθυγραμμίσει την πολιτική της με τις αρχές του ΕΚΧ και της σύστασης 1201.

¹ Όπως παραδείγματος χάριν προκύπτει από την γνώμη για την αίτηση της Εσθονίας (αριθ. 170/1993, § 5).

² Βέβαια, από την πρόσκληση προς την Ρουμανία παρατηρείται η έμμεση αναφορά στο κριτήριο σεβασμού των μειονοτήτων [απόφαση (93) 37], ενώ και οι αιτήσεις γνωμοδότησης που απευθύνει η Επιτροπή προς την Συνέλευση λαμβάνουν υπόψη πιο ξεκάθαρα την απαίτηση αυτή, αλλά με άνισο τρόπο. Βλ. Flauss J.-F., ό.π., σ. 411.

³ Η Σύμβαση περιέχει αρχικά ορισμένα γενικά θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύει ήδη η ΕΣΔΑ αλλά τονίζει τις ειδικότερες προεκτάσεις τους για τα μέλη των εθνικών μειονοτήτων. Βασική συνεισφορά της είναι η διατύπωση ειδικών μειονοτικών δικαιωμάτων, πέρα από τον συνήθη κατάλογο των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Πρόκειται ιδίως για το δικαίωμα των μελών μιας μειονότητας στην χρήση της γλώσσας τους στα δικαστήρια, στις δημόσιες αρχές και τα δημόσια ΜΜΕ αλλά και το δικαίωμα εκπαίδευσης στην μητρική γλώσσα από το δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα. Παρόλο που η Σύμβαση αποτέλεσε ένα σημαντικό επίτευγμα, επικρίθηκε για την υπερβολικά προσεκτική της διατύπωση και τον προστατευτισμό της κρατικής κυριαρχίας. Έτσι, η κύρωση της Σύμβασης είναι ανοιχτή μόνο στα κράτη μέλη, τα οποία είναι καταστατικά ελεύθερα να προσχωρήσουν ή όχι, ενώ η Σύμβαση δεν συνοδεύεται από την δυνατότητα προσφυγής σε δικαστικούς μηχανισμούς εγγύησης των δικαιωμάτων που περιέχει, όπως θα ήταν πιθανότερο να συμβεί μέσω ενός Πρωτοκόλλου. Χαρακτηριστική ήταν και η κριτική που ασκήθηκε από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση στην σύσταση 1255 (1995), σύμφωνα με την οποία: «Η Σύμβαση περιλαμβάνει μία πολύ αδύναμη διατύπωση. Διαμορφώνει έναν αριθμό ασαφώς καθορισμένων στόχων και αρχών, η τήρηση των οποίων θα αποτελέσει υποχρέωση των συμβαλλομένων κρατών αλλά όχι δικαίωμα που μπορούν να επικαλεστούν τα άτομα. Ο μηχανισμός εφαρμογής της είναι αδύναμος και υφίσταται ο κίνδυνος να αφεθεί στην πραγματικότητα η διαδικασία εποπτείας πλήρως στις κυβερνήσεις». Βλ. Schneider C., *Le Contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale*, in Schneider C., ό.π., σ. 145.

νομικό και διοικητικό σύστημα και τις σχετικές πρακτικές της χώρας¹. Γρήγορα δε προστέθηκε και η υποχρέωση υπογραφής και κύρωσης εντός έτους του Ευρωπαϊκού Χάρτη για τις Περιφερειακές και Μειονοτικές Γλώσσες². Έτσι, σε πολιτικό επίπεδο φαντάζει πλέον αδύνατη η ένταξη στο Συμβούλιο της Ευρώπης χωρίς την επίσημη, έστω, αναγνώριση του σεβασμού των μειονοτικών δικαιωμάτων³.

Το ζήτημα της μειονοτικής προστασίας στο σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζεται από έντονες αντιθέσεις και παρατηρείται μία χρονική απόκλιση της εσωτερικής και εξωτερικής agenda της σχετικά με αυτό: στην εσωτερική ενωσιακή διάσταση, το μειονοτικό κατείχε μία περιθωριακή θέση, ενώ στο εξωτερικό πεδίο των σχέσεων με τις χώρες της ανατολικής Ευρώπης, η θέση των μειονοτήτων αναδείχθηκε σε σημαντικό παράγοντα⁴.

Η δυσκολία ανεύρεσης ενός κοινού παρανομαστή μειονοτικής προστασίας στο πλαίσιο της ΕΕ αποδίδεται ιστορικά στον αρχικά οικονομικό χαρακτήρα της ολοκλήρωσης που στέρησε την Κοινότητα από αρμοδιότητες στον σχετικό τομέα⁵. Το αδιανόητο της ανάμειξης στις σχέσεις μεταξύ των κεντρικών κυβερνήσεων των κρατών μελών και των μειονοτήτων που ζούσαν εντός των συνόρων τους αντανακλάται στην θεσμική δομή, κυρίως δε στις πολιτικές της Ένωσης⁶. Έτσι, η έλλειψη κανονιστικής αρμοδιότητας, δεν επέτρεψε την υιοθέτηση δεσμευτικών κανονιστικών πράξεων, αλλά οδήγησε σε δράσεις πολιτικού χαρακτήρα εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και μέτρα των άλλων κοινοτικών οργάνων που εξέφρασαν μια λειτουργική προσέγγιση⁷.

¹ Βλ. την Γνώμη για την Ουκρανία (αριθ. 190, της 26^{ης} Σεπτεμβρίου 1995, §12v), την Μολδαβία (αριθ. 188 της 27^{ης} Ιουνίου 1995, §11g), την Αλβανία (αριθ. 189 της 29^{ης} Ιουνίου 1995, §17 iv) και την ΠΓΔΜ (αριθ. 191 της 27^{ης} Σεπτεμβρίου 1995, § 10iv).

² Στις γνώμες για την Μολδαβία και την Αλβανία τα κράτη ανέλαβαν την δέσμευση να μελετήσουν το ζήτημα της επικείμενης κύρωσης του Χάρτη για τις μειονοτικές γλώσσες (βλ. Γνώμες αριθ. 188 της 27^{ης} Ιουνίου 1995, §11h, αριθ. 189 της 29^{ης} Ιουνίου 1995, §17 xi). Λίγο αργότερα, η Ουκρανία και η ΠΓΔΜ ανέλαβαν την υποχρέωση κύρωσης εντός της ετήσιας προθεσμίας από την ένταξη (βλ. Γνώμες αριθ. 190, της 26^{ης} Σεπτεμβρίου 1995, §12vii, αριθ. 191 της 27^{ης} Σεπτεμβρίου 1995, § 10iv).

³ Schneider C., *Le Contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 145.

⁴ Witte B., *Politics v. Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, Florence EUI, Working Paper RSC no. 2000/4, σ. 2.

⁵ Άλλωστε πέραν από την ανάγκη θεμελίωσης των κοινοτικών πράξεων σε διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, η εισαγωγή άρθρων στις Ιδρυτικές Συνθήκες σχετικά με τα μειονοτικά ζητήματα απεφεύχθη από τα κράτη μέλη ενόψει της ενδεχόμενης δυναμικής ερμηνείας αυτών από το ΔΕΚ.

⁶ Το νομικό της σύστημα αναγνωρίζει μόνο τα κράτη μέλη, ενώ η αρχή της δοτής αρμοδιότητας δεν περιέλαβε πολιτικές στους τομείς του πολιτισμού, της εκπαίδευσης, των ΜΜΕ και των γλωσσών. Witte B., *Politics v. Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, ό.π., σ. 15-16.

⁷ Πρόκειται κυρίως για μέτρα τεχνοκρατικού χαρακτήρα, που λαμβάνονται από τα άλλα κοινοτικά όργανα ή με τη συνεργασία μεταξύ τους. Για παράδειγμα το 1982 ιδρύθηκε ένας μη κερδοσκοπικός

Ειδικότερα, στην προ Μάαστριχτ εποχή, το Κοινοβούλιο επιβεβαίωσε τον αξιακά προσανατολισμένο ρόλο του αναδεικνύοντας τα μειονοτικά ζητήματα και δη την γλωσσική τους διάσταση με μία σειρά μη δεσμευτικών, πολιτικών αποφάσεων που στερούνται πρακτικών συνεπειών¹. Στο πλαίσιο αυτό, υιοθέτησε μία ευρεία έννοια της μειονότητας² και μία προοδευτική προσέγγιση που αναγνωρίζει την καταπολέμηση των διακρίσεων κατά των μεταναστών και των θρησκευτικών μειονοτήτων ως «αναπόσπαστο τμήμα μίας συνολικής πολιτικής κατά του ρατσισμού και της ξενοφοβίας»³.

Στην μετά Μάαστριχτ περίοδο αναδείχθηκαν κάποια δομικά κανάλια έμμεσης επιρροής της ΕΕ στην κατάσταση των μειονοτήτων στο εσωτερικό των κρατών

οργανισμός το European Bureau for Lesser Used Languages (EBLUL) που χρηματοδοτείται κυρίως από την Επιτροπή. Σημαντική ήταν η καθιέρωση κονδυλίου του κοινοτικού προϋπολογισμού για την παροχή χρηματοδοτικής βοήθειας υπέρ θεσμών και δραστηριοτήτων επωφελών υπέρ των μειονοτήτων. Συγκεκριμένα το 1982 το Κοινοβούλιο καθιέρωσε την εγγραφή B3-1006 στον προϋπολογισμό για την χρηματοδότηση μέτρων υπέρ των λιγότερο χρησιμοποιούμενων περιφερειακών ή μειονοτικών γλωσσών. Η εγγραφή αυτή, δεν αποτελεί πολυετές πρόγραμμα δράσης, αλλά ανανεώνεται ετησίως από το Κοινοβούλιο, ενώ στερείται σαφούς νομικής βάσης. Η πρωτοβουλία του Κοινοβουλίου δεν έτυχε ποτέ της επίσημης έγκρισης του Συμβουλίου και δεν υπάρχει εγγύηση μακροπρόθεσμης διατήρησης του. Βλ. Toggenburg G., ό.π., §§1-3, 9.

¹ Πρόκειται ιδίως για την απόφαση του 1981 σχετικά με τον Κοινοτικό Χάρτη Περιφερειακών Γλωσσών και Πολιτισμών και τον Χάρτη των Δικαιωμάτων των Εθνοτικών Μειονοτήτων. Αυτή αφορούσε ιδίως την απαίτηση εκμάθησης των περιφερειακών γλωσσών και πολιτισμών σε όλες τις εκπαιδευτικές βαθμίδες, την επαρκή πρόσβαση στα τοπικά ΜΜΕ και το ατομικό δικαίωμα χρήσης της μητρικής γλώσσας σε τομείς της δημόσιας και κοινωνικής ζωής. Κατόπιν, η απόφαση του 1983 για τα Μέτρα υπέρ των Γλωσσικών και Πολιτιστικών Μειονοτήτων επεσήμανε την σημασία της πρώτης και κάλεσε εκ νέου την Επιτροπή σε λήψη σχετικών μέτρων στην κοινοτική νομοθεσία. Η απόφαση για τις Περιφερειακές και εθνοτικές Γλώσσες και Πολιτισμούς στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα του 1987 απεύθυνε συστάσεις προς τα κράτη μέλη στους τομείς της εκπαίδευσης, των ΜΜΕ και κυρίως στο χώρο της δημόσιας διοίκησης για την χρήση των μειονοτικών γλωσσών. Εν συνεχεία, με την απόφαση του 1994 για τις Γλωσσικές Μειονότητες στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, το Κοινοβούλιο προέτρεπε τα κράτη μέλη να αναγνωρίσουν τις γλωσσικές μειονότητες στο έδαφός τους και να δημιουργήσουν τις βασικές προϋποθέσεις για την διατήρηση αυτών των γλωσσών. Ακόμη, τα προσκάλεσε να υπογράψουν και να κυρώσουν τον Ευρωπαϊκό Χάρτη για τις περιφερειακές και μειονοτικές Γλώσσες του ΣτΕ. Η σημασία των μειονοτήτων αναδεικνύεται και στις αποφάσεις του Κοινοβουλίου που αφορούν την πολιτική κατάσταση συγκεκριμένων χωρών, αλλά και συγκεκριμένων μειονοτικών ομάδων. Στην τελευταία κατηγορία διακρίνουμε αποφάσεις για τα Πολιτικά Δικαιώματα των Μειονοτήτων στην Αλβανία, για την Προστασία των Δικαιωμάτων των Μειονοτήτων και του Ανθρώπου στην Ρουμανία αλλά και την Απόφαση για τις Διακρίσεις κατά των Ρομά.

² Έτσι, σύμφωνα με την Απόφαση του 1997 για τον Σεβασμό των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν τίθεται θέμα ένταξης στην Ένωση για κράτη που «δεν σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου» ενώ η Επιτροπή και το Συμβούλιο πρέπει «να δώσουν ιδιαίτερη έμφαση στα δικαιώματα των μειονοτήτων (εθνοτικές, γλωσσικές, θρησκευτικές, των ομοφυλοφίλων κλπ) κατά τον χρόνο των ενταξιακών διαπραγματεύσεων» (§10). Ομοίως στην Απόφαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου στον κόσμο το 1997 και 1998 και την Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου έμφαση δίδεται, μεταξύ άλλων, «στην σημασία της υποστήριξης από την ΕΕ για την δίκαιη μεταχείριση των μειονοτήτων στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, σε αυστηρή συμφωνία με τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις ελευθερίες, τις αρχές της ισότητας και της ιθαγένειας και χωρίς να υπονομεύεται η ταυτότητά τους, ιδιαίτερα στις υπονήπιες χώρες». (§20-26).

³ Βλ. την Απόφαση για τον Ρατσισμό, την Ξενοφοβία, τον αντι-Σημιτισμό και περαιτέρω Βήματα για την Καταπολέμηση των Φυλετικών Διακρίσεων.

μελών. Ειδικότερα, η ομώνυμη Συνθήκη ανέδειξε την έννοια της πολιτιστικής ετερότητας στο σημερινό πλέον άρθρο 151 της ΣΕΚ¹ το οποίο προβλέπει ότι η Κοινότητα θα συμβάλει «στην ανάπτυξη των πολιτισμών των κρατών μελών και σέβεται την εθνική και περιφερειακή πολυμορφία τους»². Άλλωστε και το άρθρο 22 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αναγνωρίζει ότι η «Ένωση σέβεται την πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία»³. Άλλωστε, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, οι περιφέρειες των κρατών μελών, απέκτησαν υπόσταση στο ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών, μόνο, όμως, ως συνολική θεσμική κατηγορία. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ έδωσε περαιτέρω ώθηση στην εσωτερική των μειονοτικών θεμάτων, με την νομοθετική βάση που παρείχε το άρθρο 13 της ΣΕΚ για την ανάληψη κατάλληλης δράσης «για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή-πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού»⁴.

¹ Πρόκειται για τον αρχικό Τίτλο ΙΧ για τον Πολιτισμό και το άρθρο 128 της ΣΕΚ που μετά την Συνθήκη του Άμστερνταμ αναριθμήθηκαν σε Τίτλο ΧΙΙ και άρθρο 151 αντίστοιχα.

² Η περιφερειακή πολυμορφία, που περιλαμβάνει τις πολιτιστικές και γλωσσικές διαφορές που εντοπίζονται εδαφικά, αναγνωρίστηκε ως κοινή ευρωπαϊκή αξία, ενώ έμμεσα και ο ρόλος των εθνοτικών μειονοτήτων στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Ειδικότερα, οι νέες αρμοδιότητες της Κοινότητας για τον Πολιτισμό και την Παιδεία (Τίτλος ΧΙ, Κεφάλαιο 3. Παιδεία, Επαγγελματική Εκπαίδευση και Νεολαία, άρθρα 149-150 ΣΕΚ) λειτούργησαν ως στέρη νομική βάση για νομοθετικές πρωτοβουλίες, καθώς και πριν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ υπήρξαν πολιτιστικά μέτρα και δη για την μειονοτική προστασία, όπως για παράδειγμα με την Οδηγία 77/486 του Συμβουλίου. Η τελευταία αφορούσε την εκπαίδευση των τέκνων των εργαζομένων μεταναστών στην μητρική τους γλώσσα και βασιζόταν αποκλειστικά στο σημερινό άρθρο 40 της ΣΕΚ για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Η αλλαγή του νομικού υποβάθρου συνοδεύτηκε και από πολιτικές δεσμεύσεις στο όνομα της πολιτιστικής πολυμορφίας και την σχέση της με την μειονοτική προστασία. Ενδεικτική είναι η Διακήρυξη του Συμβουλίου για τον Σεβασμό της Πολυμορφίας και την Καταπολέμηση του Ρατσισμού και της Ξενοφοβίας, σύμφωνα με την οποία «Η Ευρώπη, που χαρακτηρίζεται από την αλληλεγγύη και ένα πλούσιο πολιτιστικό μείγμα, θεμελιώνεται στον σεβασμό της πολυμορφίας και την ανοχή. Όλα τα κράτη μέλη...προσπαθούν διαρκώς να οικοδομήσουν και να διατηρήσουν μία Ευρώπη που να βασίζεται...στην πολυμορφία των πολιτισμών και των γλωσσών της, μία Ευρώπη...όπου τα δικαιώματα των Μειονοτήτων προστατεύονται». Έτσι, η πολιτιστική προσέγγιση της Κοινότητας σχεδιάστηκε ως οριζόντια ρήτρα αξιολόγησης των πολιτιστικών συνεπειών που θα λαμβάνεται υπόψη σε όλες τις δράσεις της. Σύμφωνα με το άρθρο 151§4 της ΣΕΚ, «Η Κοινότητα όταν αναλαμβάνει δράσεις δυνάμει άλλων διατάξεων της παρούσας συνθήκης, λαμβάνει υπόψη της τις πολιτιστικές πτυχές, αποβλέποντας ειδικότερα στο σεβασμό και στην προώθηση της πολυμορφίας των πολιτισμών της». Βλ. Toggenburg G., ό.π., §§ 12-13, Witte B., *Politics v. Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, ό.π., σ. 17.

³ Βλ. Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 30. 3.2010, (2010/C, 83/02).

⁴ Πρόκειται για μία προσθήκη στην παλιά ρήτρα κατά των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας του άρθρου 12 της ΣΕΚ, με βασική διαφορά ότι η απαγόρευση του άρθρου 13 δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα. Άλλωστε, οι δύο διατάξεις διαφέρουν στην διατύπωση και το πεδίο εφαρμογής, με εκείνο του άρθρου 13 να είναι στενότερο, καθώς αφορά τομείς όπου που έχει ρητά εκχωρηθεί αρμοδιότητα στην Κοινότητα. Σε κάθε περίπτωση, παρόλο που το άρθρο 13 στοχεύει κυρίως στις μεταναστευτικές κοινότητες και δη στην προνομιακή κατηγορία των πολιτών άλλων χωρών της Ένωσης, νομοθετικά μέτρα βάσει αυτού μπορεί να αφορούν και τους υπηκόους τρίτων χωρών αλλά και εθνικές μειονότητες ή τους Ρομά. Βλ. Toggenburg G., ό.π., §§ 21-22, Witte B., *Politics v. Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, ό.π., σ. 19.

Παρά τα διάσπαρτα ως άνω στοιχεία μία εμβρυακής μειονοτικής πολιτικής της ΕΕ στο εσωτερικό των κρατών μελών της, η μειονοτική προστασία ήταν πρωταρχικά ένα εξαγωγίμο προϊόν του οργανισμού¹. Η Ένωση και τα μέλη της ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90 ανέπτυξαν μία «κοινή εξωτερική πολιτική για τις μειονότητες»². Βασικοί σταθμοί της πορείας αυτής θεωρούνται η ανάδειξη της μειονοτικής προστασίας ως κριτήριο για την αναγνώριση των νέων κρατών στην ανατολική Ευρώπη και την Σοβιετική Ένωση, στην σχετική Διακήρυξη κατευθυντηρίων γραμμών που υιοθέτησαν τα κράτη μέλη της Ένωσης το 1991³. Περαιτέρω, το Σύμφωνο Σταθερότητας στην Ευρώπη επεδίωξε την επίλυση των διασυνοριακών προβλημάτων και την βελτίωση της κατάστασης των μειονοτήτων μέσω συμφωνιών καλής γειτονίας στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη⁴.

Σημαντικότερο ωστόσο, βήμα ήταν η αξιολόγηση του μειονοτικού κριτηρίου στις πρώτες γνώμες της Επιτροπής για τις υποψήφιες χώρες το 1997. Από αυτές προκύπτουν έμμεσα δύο θέσεις: αφενός η Επιτροπή υιοθέτησε τον δικό της ευρύ ορισμό των μειονοτήτων που περιλαμβάνει όλες τις κοινότητες που διαμένουν στις υποψήφιες χώρες, χωρίς να διακρίνει εάν τα μέλη τους αποτελούν υπηκόους των

¹ Witte B., *Politics v. Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, ό.π., σ. 3.

² Η μειονοτική προστασία αναπτύχθηκε στην εξωτερική σφαίρα της Ένωσης αρχικά με την χρήση των συμφωνιών εξωτερικού εμπορίου για την προαγωγή των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε τρίτα κράτη. Η χρηματοδότηση της συμφωνίας LOMÉ I ανεστάλη προς την Ουγκάντα, ενώ η συμφωνία LOMÉ IV του 1989 περιείχε την πρώτη κατ'ουσία ρήτρα δικαιωμάτων του ανθρώπου. Έκτοτε οι εμπορικές συμφωνίες με τρίτες χώρες διαφορετικού περιεχομένου ρήτρων, με αναφορά είτε στην Οικουμενική Διακήρυξη είτε στις αρχές του ΟΑΣΕ για όσα εταιρικά κράτη είναι μέλη του. Ακόμη η μειονοτική προστασία απαντάται στις Συμφωνίες εταιρικών σχέσεων και συνεργασίας, στις εκθέσεις του Συμβουλίου για την κατάσταση σε τρίτες χώρες και στους κανονισμούς του Συμβουλίου για την συνεργασία με αναπτυσσόμενες χώρες της Ασίας και της Λατινικής Αμερικής. Άλλωστε, η αμφισβήτηση της τουρκικής αίτησης ένταξης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εστίασε, μεταξύ άλλων, στην αντιμετώπιση της κουρδικής μειονότητας.

³ Ειδικότερα, σε απάντηση των βίων συγκρούσεων στην Γιουγκοσλαβία, τα κράτη μέλη της Ένωσης, συνεκάλεσαν, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας που προηγήθηκε της ΚΕΠΠΑ, μία διάσκεψη ειρήνης στη Χάγη όπου συνεστήθη η λεγόμενη Επιτροπή Badinter. Αυτή η Επιτροπή Διαιτησίας, με αρμοδιότητες εμπειρογνωμοσύνης κατόπιν αιτήματος της Κοινότητας σε νομικά ζητήματα σχετικά με την διάλυση της πρώην Γιουγκοσλαβίας, ανέπτυξε ένα μικρό σώμα γνωμοδοτήσεων σχετικά με την αυτοδιάθεση και τα μειονοτικά δικαιώματα. Σε συνέχεια αυτών, τα κράτη μέλη της ΕΕ υιοθέτησαν την κοινή θέση σχετικά με τις προϋποθέσεις αναγνώρισης νέων κρατών στην ανωτέρω Διακήρυξη της 16^{ης} Δεκεμβρίου 1991. Η αναγνώριση εξαρτήθηκε έτσι, μεταξύ άλλων, από τον σεβασμό για τα δικαιώματα του ανθρώπου και «εγγυήσεις για τα δικαιώματα των εθνικών και εθνικών ομάδων και μειονοτήτων σε συμφωνία με τις δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο της ΔΑΣΕ». Βλ. EC Bulletin 1991/12, σ. 119.

⁴ Το Σύμφωνο υιοθετήθηκε σε διάσκεψη στο Παρίσι στις 20-21 Μαρτίου 1995 από 52 κράτη μέλη του ΟΑΣΕ και αποτελείται από μία Διακήρυξη και 130 διμερείς συμφωνίες που είχαν ήδη συναφθεί πριν την υπογραφή του Συμφώνου. Μετά από αυτήν, το Σύμφωνο κατατέθηκε στο ΟΑΣΕ που κατέστη υπεύθυνος για την εφαρμογή του, ενώ η ΕΕ που είχε λειτουργήσει ως κινητήρια δύναμη και χρηματοδότης της πρωτοβουλίας έχασε το ενδιαφέρον της γι' αυτό. Το μόνο νέο σημαντικό κείμενο αναφορικά με την μειονοτική προστασία που προέκυψε ήταν η διμερής συμφωνία της Ουγγαρίας με την Σλοβακία.

χωρών ή όχι. Αφετέρου, η αξιολόγηση της προστασίας δεν αφορούσε μόνο στην αναγνώριση των μειονοτικών δικαιωμάτων στα εθνικά Συντάγματα και τις διμερείς συνθήκες αλλά βασίστηκε στην αντίληψη της Επιτροπής περί της νομοθεσίας και των πρακτικών της χώρας¹. Επιπλέον, βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες μεταρρυθμιστικές προτεραιότητες στο πεδίο της μειονοτικής προστασίας περιλάμβαναν και οι Εταιρικές Σχέσεις Προσχώρησης του 1998 με τις υποψήφιες χώρες.

Η ιδιαιτερότητα του μειονοτικού μεταξύ των πολιτικών κριτηρίων της Ένωσης είναι η υστέρηση στο εσωτερικό πεδίο και η ανάπτυξη μόνο επ'αφορμή της διεύρυνσης προς τις χώρες της ανατολικής Ευρώπης. Η μη εσωτερικευσή του ως κομμάτι του κοινοτικού κεκτημένου, δηλαδή ισχύοντος στα κράτη μέλη δικαίου, γεννά ερωτήματα ως προς την δεσμευτικότητά του. Η ανυπαρξία σχετικών κοινοτικών στάνταρ, καθιστά το μειονοτικό ενταξιακό κριτήριο περισσότερο πολιτική φύσης το οποίο επιβλήθηκε αδιάκριτα από κράτη που δεν το τηρούν στο εσωτερικό τους και δεν ελέγχονται επ'αυτού από τα κοινοτικά όργανα².

Η κριτική αυτή βασίζεται στις ιδιαίτερες αποκλίσεις των πρακτικών στο εσωτερικό των παλιών κρατών μελών που υποδεικνύουν την απουσία ένα γενικά εφαρμοστέου μοντέλου στο πεδίο της μειονοτικής προστασίας. Ωστόσο, στοιχεία ενός κοινού ευρωπαϊκού μειονοτικού στάνταρ, το οποίο μπορεί νομίμως να χρησιμοποιηθεί από την Ένωση στις εξωτερικές της σχέσεις, αναπτύχθηκαν εκτός του ενωσιακού πλαισίου αλλά με την συμμετοχή των κρατών μελών της: πρόκειται για τις διεθνείς δεσμεύσεις των τελευταίων³. Συμπληρωματικά, άλλωστε, η δυνατότητα νομολογιακής αναγνώρισης των μειονοτικών δικαιωμάτων ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου δεν έχει αποκλειστεί από το ΔΕΚ⁴.

Ειδικότερα, σε διεθνές επίπεδο, το Κείμενο της Κοπεγχάγης που υιοθέτησε η ΔΑΣΕ θεωρείται η πρώτη απόπειρα μιας πανευρωπαϊκής συμφωνίας για το καθεστώς και τα δικαιώματα των μειονοτήτων. Περαιτέρω, γνήσια προστασία των μειονοτικών

¹ Η πρώτη παρατήρηση αφορά κυρίως τις γνώμες για την Εσθονία και την Λετονία ενώ η δεύτερη εκείνη για την Σλοβακία. Βλ. Witte B., *Politics v. Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, ό.π., σ. 6.

² Toggenburg G., ό.π., § 18.

³ Witte B., *Politics v. Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, ό.π., σ. 8 επ.

⁴ Ενδείξεις περί του αντιθέτου ανιχνεύονται στην υπόθεση C-4/73 [1974] ECR 0491. Περαιτέρω, στην υπόθεση Bickel/Franz, το δικαστήριο έκρινε ότι «σαφώς, η προστασία μίας τέτοιας μειονότητας δύναται να συνιστά νόμιμο στόχο» μίας κρατικής πολιτικής. Επιπλέον, το ΔΕΚ φάνηκε να αποδέχεται την πιθανότητα να αποτελεί η προστασία των μειονοτήτων έναν λόγο που δικαιολογεί την παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων επί τη βάση της ιθαγένειας (Βλ. υπόθεση C-274/96, §29).

συμφερόντων παρέχει η εφαρμογή των διεθνών συμβατικών κειμένων για τα δικαιώματα του ανθρώπου, όπως η ΕΣΔΑ, στην οποία συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης. Εντούτοις, βασικότερο παράγοντα αλλά και περιεχόμενο του ευρωπαϊκού υποδείγματος για τα μειονοτικά δικαιώματα αποτελεί η Σύμβαση Πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης¹. Επιπλέον στοιχείο σύνδεσης με το μειονοτικό κεκτημένο του τελευταίου οργανισμού αποτελεί η αναγνώριση του ατομικού δικαιώματος για καθεστώς τοπικής ή περιφερειακής αυτονομίας σε περιοχές που κατοικούνται από εθνικές μειονότητες στην Σύσταση 1201². Βέβαια, αντίστοιχη υποχρέωση των ευρωπαϊκών κρατών προς παροχή της προωθημένης αυτής μορφής προστασίας δεν προκύπτει από το παραπάνω κείμενο, ούτε δε από το διεθνές δίκαιο.

¹ Η Σύμβαση Πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων μέχρι το 2000 είχε υπογραφεί από 13 κράτη μέλη της Ένωσης και είχε κυρωθεί από επτά (Αυστρία, Δανία, Φιλανδία, Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία και Αγγλία). Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για τις Περιφερειακές ή Μειονοτικές Γλώσσες είχε κυρωθεί μόνο από 3 κράτη της ΕΕ μέχρι τότε, τις Φιλανδία, Γερμανία και Ολλανδία.

² Στο άρθρο 11 της Σύστασης 1201 ορίζεται ότι «Στις περιοχές όπου αποτελούν πλειοψηφία τα άτομα που ανήκουν σε μία εθνική μειονότητα θα έχουν το δικαίωμα να διαθέτουν κατάλληλες τοπικές ή αυτόνομες αρχές ή ένα ειδικό καθεστώς, που να αντιστοιχεί στην ειδική ιστορική και εδαφική τους κατάσταση και σε συμφωνία με την εσωτερική νομοθεσία του κράτους». Νωρίτερα, το Κείμενο της Κοπεγχάγης είχε θέσει τις βάσεις προς αυτή την κατεύθυνση αναγνωρίζοντας «το δικαίωμα των ατόμων που ανήκουν σε εθνικές μειονότητες στην αποτελεσματική συμμετοχή στη δημόσια σφαίρα, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής στις υποθέσεις που αφορούν στην προστασία και την προαγωγή της ταυτότητας τέτοιων μειονοτήτων». Η ίδια αρχή αντανακλάται και στο άρθρο 15 της Σύμβασης Πλαίσιο.

Μέρος Δεύτερο: Η Ασυνεπής Εφαρμογή των Κριτηρίων μέσα από την Διαδικασία Ένταξης στους ευρωπαϊκούς Διεθνείς Οργανισμούς

Βασικό στοιχείο των κριτηρίων ένταξης σύμφωνα με τα παραπάνω είναι η δυσκολία εξειδίκευσής τους και κατά συνέπεια η υποκειμενική και πολιτικά ευαίσθητη αξιολόγησή τους. Η γενική πρόοδος είναι συνήθως ορατή στους τομείς του δημοκρατικού, πολιτικού μετασχηματισμού, αλλά ο βαθμός της αλλαγής δεν μπορεί να μετρηθεί εύκολα. Τούτο δε γιατί τα πολιτικά, ιδίως, κριτήρια διαθέτουν μία εγγενή ποιοτική πλευρά που δυσχεραίνει την εκτίμησή τους με κοινά αποδεκτό τρόπο. Άλλωστε, σε πολλές θεματικές περιοχές, όπως η μειονοτική προστασία και η περιφερειακή ανάπτυξη, το κοινό πολιτικό καθεστώς σε επίπεδο οργανισμού υστερεί εξ'ορισμού, στοιχείο που αντανακλά στα αντίστοιχα επιθυμητά στάνταρ για τα υποψήφια κράτη.

Οι ως άνω ιδιαιτερότητες υπογραμμίζουν την σημασία των αρμοδίων οργάνων στην ερμηνεία των πολιτικών κριτηρίων. Επιπλέον, ο διακυβερνητικός χαρακτήρας των οργανισμών επιτρέπει και στα κράτη μέλη να προβάλλουν σχετικούς προβληματισμούς, προϋούσης της ενταξιακής διαδικασίας. Η σταδιακή δε θεσμοθέτηση πιο δομημένων προ-ενταξιακών και διαπραγματευτικών διεργασιών, μάλλον ενίσχυσε την καθοριστική παρεμβολή των ανωτέρω δρώντων. Άλλωστε, συχνά προκύπτει μία διασταυρούμενη αξιολόγηση, με τη συνεργασία μεταξύ των τριών οργανισμών ή και τη συμμετοχή άλλων διεθνών υποκειμένων, όπως το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο (ΔΠΔ) για την πρώην Γιουγκοσλαβία. Όπως θα γίνει φανερό παρακάτω, μέσω αυτών των νέων διαδικασιών, τα κριτήρια απέκτησαν απτό περιεχόμενο και είχαν συνέπειες στην ταχύτητα προσέγγισης κάθε χώρας στον οργανισμό. Συνολικά δε παρατηρείται μία σκλήρυνση της αιρεσιμότητας σε επίπεδο διακηρύξεων σε συνδυασμό με την προσαρμόσιμη σε *ad hoc* επίπεδο αξιολόγησή της¹.

¹ Anastasakis O., ό.π., σ. 375, Duxbury A., ό.π., σ. 444, Pridham G., *Change and Continuity in the EU's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities*, ό.π., σ. 451.

Κεφάλαιο Ι: Η προ-ενταξιακή Πορεία των Υποψηφίων Χωρών

Ενδιαφέρον είναι ότι και στους τρεις οργανισμούς η εμπειρία της διεύρυνσης προς τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης δημιούργησε θεσμικά πρότυπα που αναπαράγονται για την ένταξη των Δυτικών Βαλκανίων, ενώ προστίθενται διαρκώς νέες πτυχές σε μία εξελικτική διαδικασία προ-ενταξιακής αξιολόγησης¹. Οι προσχωρήσεις κρατών στο Συμβούλιο της Ευρώπης, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '80, πρόσφεραν στα αρμόδια όργανα την ευκαιρία να συμπληρώσουν το καταστατικό, διαδικαστικό πλαίσιο της ένταξης με νέες πρακτικές. Από την άλλη πλευρά, η πιο εντυπωσιακή “διαστολή” της διαδικασίας προσχώρησης καταγράφεται στην ΕΕ και δη πριν την επίσημη αναγνώριση μίας χώρας ως υποψήφιας. Στο δε NATO, η διαδικασία που ακολουθήθηκε για την ένταξη των επτά χωρών το 2004, υποδεικνύει την διαδικασία ένταξης που θα εφαρμοστεί στα μελλοντικά κράτη μέλη². Η παρεμβολή αυτών των πρώιμων αξιολογικών σταδίων δεν απομειώνει την επιρροή των κομβικών αποφάσεων της καταστατικής διαδικασίας στην δρομολόγηση της προσχώρησης.

§1: Νέες Σχέσεις και Προ-ενταξιακές Διαδικαστικές Προϋποθέσεις

Υποδεχόμενοι τα φιλόδοξα υποψήφια νέα μέλη, οι ευρωπαϊκοί οργανισμοί δημιούργησαν συμβατικές σχέσεις και προγράμματα εταιρικής συνεργασίας ως μέσα εξοικείωσης με τα όργανα, τους κανόνες και τις πολιτικές τους. Ταυτόχρονα, τα σχήματα αυτά λειτούργησαν ως φίλτρα ιεράρχησης των μεταρρυθμιστικών απαιτήσεων αλλά και των υποψηφίων κρατών.

Α) Η Πρωτοπορία του Συμβουλίου της Ευρώπης

Η ειδική υπουργική σύνοδος της Κωνσταντινούπολης τον Σεπτέμβριο του 1992 σηματοδότησε την επίταση του ελέγχου των απαιτήσεων ένταξης έναντι των χωρών του πρώην κομμουνιστικού μπλοκ. Η Επιτροπή Υπουργών, υπενθυμίζοντας ότι δεν τίθεται θέμα υποβάθμισης των κανονιστικών στάνταρ του οργανισμού, τόνισε ότι η προσοχή, στο πλαίσιο εξέτασης των υποψηφιοτήτων, δεν θα αφορά μόνο στο

¹ Anastasakis O., ό.π., σ. 367.

² Βλ. NATO Handbook, 2006, σ. 187.

σεβασμό των καταστατικών κριτηρίων. Εξίσου σημαντική αναδείχθηκε η εξέλιξη και η συγκεκριμένη εφαρμογή των πολιτικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων στο έδαφος των υποψηφίων¹. Οι δε καινοτομίες στην πρακτική αντιμετώπιση των αιτήσεων ένταξης των ανωτέρω χωρών αναπτύχθηκαν και από τα δύο καταστατικά όργανα του Συμβουλίου, με ιδιαίτερα διαφωτιστική επ' αυτού την ενταξιακή περίπτωση της Ρωσίας.

α) Η Πρακτική της Πολιτικής Υποστήριξης στην Ένταξη από την Επιτροπή Υπουργών

Η διαδικασία ένταξης στο Συμβούλιο τίθεται σε κίνηση εφόσον η Επιτροπή Υπουργών εκφράσει την πρόθεσή της να προσκαλέσει ένα κράτος να γίνει μέλος. Ο ρόλος, όμως, του οργάνου αυτού εντός της διαδικασίας καθεαυτής ήταν αρκετά περιορισμένος. Η ανάγκη περαιτέρω εμπλοκής του έγινε εμφανής επ'αφορμή του κύματος αιτήσεων από τις χώρες ΚΑΕ στα τέλη του 1989 και τις αρχές του 1990. Η εξέλιξη αυτή ευνοήθηκε για δύο λόγους: η Επιτροπή δύναται αφενός, να ασκήσει μεγαλύτερη πίεση στις υποψήφιες χώρες μέσω των δεσμευτικών αποφάσεων που λαμβάνει, αφετέρου να διαλέγεται σε επίπεδο εθνικών κυβερνήσεων².

Κατά βάση, μία αίτηση ένταξης εξετάζεται από την Επιτροπή Υπουργών, η οποία διατηρεί το δικαίωμα να αποφασίζει σχετικά με την σκοπιμότητα έναρξης της διαδικασίας, παραπέμποντας ή όχι την αίτηση στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση για την σχετική καταστατικής της γνώμη. Στο σημείο αυτό της διαδικασίας, αναπτύχθηκε μία καινούρια πρακτική: η βοήθεια στην διαμόρφωση της επίσημης αίτησης ένταξης. Μέσω αυτής, η Επιτροπή εξισώνει την αρχική αίτηση ένταξης με μία απλή διακήρυξη προθέσεων που χρίζει βελτίωσης³. Τούτο πραγματοποιείται μέσω διμερών συναντήσεων, όπως επισκέψεις ανώτερων κρατικών αξιωματούχων στο Στρασβούργο και μελών της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου στην υποψήφια χώρα. Ακόμη με την δημιουργία ομάδας επαφής σε πολιτικό επίπεδο, όπως έγινε αρχικά με το ρωσικό υπουργείο εξωτερικών. Η πρακτική της βελτίωσης επέτρεψε στην Επιτροπή να μεταθέσει τον χρονικό ορίζοντα ένταξης μίας χώρας: έτσι, εκτιμώντας πρόωρες τις

¹ Conclusions de la Présidence de la réunion ministérielle spéciale du Comité des Ministres, Istanbul 10-11 Septembre 1992, Conseil de l'Europe, Feuille d'information no. 31, 173.

² Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, in Dailier P.& Kovacs P., ό.π., σ. 145.

³ Spyropoulos G., ό.π., σ. 57, Flauss J.-F., ό.π., σ. 413.

αιτήσεις της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας που έλαβε στις αρχές του 1990, τις έθεσε προσωρινά στο περιθώριο ως διακηρύξεις αρχών και επεξεργάστηκε αργότερα νέες αιτήσεις.

Από την άλλη πλευρά, οι διμερείς επαφές επιτρέπουν στην Επιτροπή την διατύπωση παρατηρήσεων που συνοδεύουν την αίτηση γνωμοδότησης της Συνέλευσης. Η πρακτική των παρατηρήσεων ενισχύει την συμπληρωματικότητα των δύο οργάνων, καθώς η τελευταία ενημερώνεται σχετικά με τα επίπεδα consensus στους κόλπους της Επιτροπής αναφορικά με κάθε υποψηφιότητα. Η συμφωνία του διακυβερνητικού οργάνου επί της αρχής, δεν ισοδυναμεί με δέσμευση της στάσης της Συνέλευσης. Σαφώς, ξεκαθαρίζει την ομόφωνη ή απλά πλειοψηφική βάση της απόφασης για παραπομπή της αίτησης προς γνωμοδότηση. Σε κάθε περίπτωση, αποτελεί έναν οδηγό της διαφαινόμενης μεταχείρισης της αίτησης ένταξης, που η Συνέλευση καλείται να λάβει υπόψη¹. Παράλληλα, καταγράφονται οι προσδοκίες της Επιτροπής έναντι εκάστου υποψηφίου: συμπληρωματικές δεσμεύσεις που οφείλει να αναλάβει και εσωτερικές μεταρρυθμίσεις που πρέπει να προωθηθούν. Έτσι, περιχαράκωνει αντίστοιχα τις διακηρύξεις και τις δεσμεύσεις των υποψηφίων κρατών σχετικά με την πλήρωση των υλικών κριτηρίων ένταξης².

Η ενταξιακή προοπτική της Ρωσίας ήταν η αφορμή για την διαμόρφωση και αυτού του μηχανισμού: παραπέμποντας την ρωσική αίτηση προς γνωμοδότηση, η Επιτροπή κοινοποίησε και μία σειρά παρατηρήσεων, σημεία ιδιαιτέρως σημαντικά προς εξέταση από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση προϋούσης της ενταξιακής διαδικασίας. Η συνεργατική διάσταση της καινοτόμου πρακτικής³ διεμβολίζεται καθώς οι παρατηρήσεις στην απόφαση (92) 27 για την Ρωσία έτειναν περισσότερο προς οδηγίες. Ειδικότερα, η Επιτροπή ενημέρωσε την Συνέλευση ότι υφίστατο μεταξύ των μελών της «συναίνεση ώστε η Ομοσπονδία της Ρωσίας να ενταχθεί στον Οργανισμό, από τη στιγμή που τα απαιτούμενα από το Καταστατικό κριτήρια θα ικανοποιηθούν...». Επρόκειτο για ένα ξεκάθαρο πολιτικό μήνυμα περί γρήγορης ένταξης⁴ διαγράφοντας το ενδεχόμενο άνισης μεταχείρισης συγκριτικά με τις άλλες

¹ Flauss J.-F., ό.π., σ. 414.

² Spyropoulos G., ό.π., σ. 57.

³ Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, in Daillier P. & Kovacs P., ό.π., σ. 146.

⁴ Άλλωστε, τα κράτη μέλη είχαν ήδη λάβει θέση υπέρ της γρήγορης ένταξης του εν λόγω κράτους, μεταβιβάζοντας την ρωσική αίτηση της 7^{ης} Μαΐου 1992 στην Συνέλευση εντός εξαιρετικά σύντομης προθεσμίας, δηλαδή στις 25 Ιουνίου του ίδιου έτους. Βλ. Chatzivassiliou D., L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, in Schneider C., ό.π., σ. 29.

υποψηφιότητες των κρατών ΚΑΕ που επιβεβαιώνει η έκκληση για ανοχή: «αναφορικά με την έκταση της χώρας και την ποικιλομορφία των πολιτιστικών και διοικητικών της παραδόσεων, η Επιτροπή Υπουργών συμφωνεί με την άποψη που εξέφρασε ο Υπουργός Εξωτερικών της Ομοσπονδίας της Ρωσίας κατά την ανταλλαγή απόψεων της 7^{ης} Μαΐου 1992, σύμφωνα με την οποία θα χρειαστεί χρόνος για την πρακτική εφαρμογή των θεωρητικών ελευθεριών και κυρίως για να βελτιωθούν οι συνθήκες σεβασμού αυτών στον διοικητικό βίο και την καθημερινότητα».

Αντίθετα στην περίπτωση της Κροατίας, οι παρατηρήσεις δεν αναφέρθηκαν στην ύπαρξη συναίνεσης σχετικά με την προσχώρηση, αλλά εκφράστηκαν έντονες επιφυλάξεις από την Επιτροπή. Τούτο υποδεικνύει η εμμονή στα *sine qua non* κριτήρια που πρέπει να ικανοποιήσει το κράτος: σεβασμός του απαραβίαστου των διεθνών συνόρων, των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, αποχή από πρακτικές εθνικής κάθαρσης και ανάληψη της ευθύνης για πράξεις κρατικών οργάνων εκτός των εθνικών συνόρων¹.

Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή ανανέωσε τον ρόλο της και υιοθέτησε μία συνολική πολιτική βοήθειας στην ένταξη των νέων υποψηφίων. Ενδεικτική είναι μία τυποποιημένη διατύπωση που απαντάται σε κάθε αίτημα γνωμοδότησης προς την Συνέλευση. Σύμφωνα με αυτήν, η Επιτροπή «επιβεβαιώνει την διαθεσιμότητά της να εμβαθύνει τον διάλογο με τις αρχές του αιτούντος ένταξη κράτους και να ενισχύσει την συνδρομή της μέσω των προγραμμάτων συνεργασίας και στήριξης, ώστε να διευκολύνει και να επιταχύνει κατά το δυνατόν την δημοκρατική μετάβαση και να επιτρέψει στο υποψήφιο κράτος να προσχωρήσει στο Συμβούλιο της Ευρώπης εντός των βέλτιστων προθεσμιών»².

Περαιτέρω, τα προγράμματα για τα υποψήφια αλλά και τα νέα κράτη μέλη ήταν έκφραση της πολιτικής υποστήριξης αλλά και της συνεργατικής λογικής που υιοθέτησε η Επιτροπή έναντι αυτών. Στόχευαν στην γρήγορη ανταπόκριση των πρώτων στα κριτήρια ένταξης και στην επανόρθωση των υστερήσεων της εσωτερικής έννομης τάξης των νεοεισελθέντων έναντι των αξιών του Συμβουλίου³. Ειδικότερα, στόχος του προγράμματος *Démosthène* ήταν να διευκολύνει την προσχώρηση στην ΕΣΔΑ, ενώ λάμβανε υπόψη του και τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (ΕΚΧ). Κάτι τέτοιο απαιτεί την συμφωνία του εσωτερικού δικαίου με τους κανόνες της Σύμβασης

¹ Βλ. Απόφαση της Επιτροπής Υπουργών (92) 69.

² Flauss J.-F., ό.π., σ. 414.

³ Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, in Daillier P. & Kovacs P., ό.π., σ. 146 επ.

αλλά και την εξοικείωση με την διαδικασία και την νομολογία του Δικαστηρίου εκείνων που εσωτερικό επίπεδο καλούνται να την εφαρμόσουν. Έτσι, για παράδειγμα, αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος και υπό την επίβλεψη ειδικών του οργανισμού νέες διατάξεις σχετικά με τον λειτουργία της εισαγγελικής αρχής στην Αλβανία σε συμφωνία με την αρχή της υπεροχής του δικαίου¹. Το σχέδιο Thémis εστίασε στην δικαστική συνεργασία για την εφαρμογή σχετικών μεταρρυθμίσεων και τον σεβασμό της αρχής του κράτους δικαίου και των δικαιωμάτων κατά την εφαρμογή του εσωτερικού δικαίου. Τέλος, το πρόγραμμα LODE αφορούσε την ανάπτυξη των θεσμών τοπικής δημοκρατίας και την προστασία των μειονοτήτων.

Άλλωστε, η συνεργασία με τις υποψήφιες χώρες της Κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης ενισχύθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Δημοκρατία και το Δίκαιο. Η λεγόμενη Επιτροπή της Βενετίας δημιουργήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών² για να στηρίζει τα κράτη αυτά στην δημιουργία κατάλληλων πολιτικών δομών και νομικών πλαισίων. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, όπως η ισότιμη συμμετοχή των κρατών μη μελών του Συμβουλίου, η σύνθεση από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες και η σχετική δημοσιονομική αυτοτέλεια³, διαμόρφωσαν μία soft law λειτουργία εκ μέρους της Επιτροπής της Βενετίας. Έτσι, στην Πολωνία για παράδειγμα, συμμετείχε στην διαδικασία της Συνταγματικής αναθεώρησης, μέσω μελετών αλλά και προτείνοντας συνταγματικά κείμενα και σχέδια νόμου και συνθηκών για την μειονοτική προστασία.

β) Η παρέμβαση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης

Η δράση του οργάνου διαβούλευσης του Συμβουλίου απέκτησε μία αύξουσα σημασία από το 1989 στο φιλτράρισμα των υποψηφιοτήτων υπό το φως της πολιτικής αιρεσιμότητας, οδηγώντας σε μία εμπειρική αναδιανομή των σχετικών ρόλων των

¹ Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (Rapporteur: M. Columberg), Avis sur la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe, Doc. 7338, 27 Juin 1995, σ. 4.

² Με την απόφαση (90) 6, της 10^{ης} Μαΐου 1990.

³ Η αρχική Συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών του Συμβουλίου διευρύνθηκε, επιτρέποντας την συμμετοχή στην Επιτροπή της Βενετίας και κρατών μη μελών. Σύμφωνα με την καταστατική απόφαση (93) 28 της Επιτροπής Υπουργών στις 14 Μαΐου 1993, «Η μερική Συμφωνία, η διευρυμένη μερική Συμφωνία (μεταξύ ορισμένων μελών του Συμβουλίου και ορισμένων κρατών μη μελών) ή η διευρυμένη Συμφωνία (όλα τα κράτη του Συμβουλίου και ορισμένα κράτη μη μέλη), χρηματοδοτείται από έναν προϋπολογισμό που τροφοδοτείται από την συνδρομή των κρατών μελών και των κρατών μη μελών που συμμετέχουν σε αυτές».

δύο κύριων οργάνων¹. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση υιοθέτησε δύο μηχανισμούς αρχικής διάγνωσης και βελτίωσης των επιδόσεων των υποψηφίων κρατών.

1. Το Καθεστώς “Ειδικού Προσκεκλημένου”

Ο ουσιαστικός έλεγχος της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης ενισχύθηκε με το καθεστώς του “Ειδικού Προσκεκλημένου” που δημιουργήθηκε με την απόφαση 917 (1989) και απονέμεται σε αντιπροσωπείες των εθνικών κοινοβουλίων. Το εν λόγω καθεστώς έγινε αναπόσπαστο βήμα που προηγείται της ένταξης, ως πρώτος θεσμικός δεσμός με το Συμβούλιο της Ευρώπης. Κυρίως δε αποτελεί τον διάυλο μέσω του οποίου η Συνέλευση αποκτά εγγυήσεις περί της βούλησης ενός κράτους να προχωρήσει στην δημοκρατική μετάβαση².

Το καθεστώς χορηγείται κατ’ αποκλειστικότητα από την Συνέλευση υπό όρους πολιτικής αιρεσιμότητας, οι οποίοι σταδιακά διευρύνθηκαν και προσδιορίστηκαν. Στην αρχική μορφή, η ιδιότητα απονεμόταν σε «ευρωπαϊκά κράτη μη μέλη που θέτουν σε ισχύ και εφαρμόζουν» την Τελική Πράξη του Ελσίνκι, τα κείμενα που υιοθετούνται στις διασκέψεις της ΔΑΣΕ καθώς και τα δύο Διεθνή Σύμφωνα του 1966 των ΗΕ για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και τα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτιστικά δικαιώματα αντίστοιχα³. Με μία πρώτη τροποποίηση, προστέθηκε ο Χάρτης του Παρισιού για μία νέα Ευρώπη του 1990. Η βασική, ωστόσο, ασάφεια προέκυπτε από την διατύπωση *θέτουν σε ισχύ και εφαρμόζουν* η οποία δεν ισοδυναμούσε με την υποχρέωση να δεσμεύονται επίσημα από τα αναφερόμενα κείμενα. Έτσι, η σημερινή διατύπωση⁴ απαιτεί από τα ενδιαφερόμενα κράτη να έχουν υπογράψει την Τελική Πράξη και τον Χάρτη του Παρισιού, αποδεχτεί τα υπόλοιπα κείμενα του ΟΑΣΕ και υπογράψει και κυρώσει τα Σύμφωνα του 1966.

Η διαδικασία χορήγησης της ιδιότητας είναι αρκετά ελαστική. Ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου της ενδιαφερόμενης χώρας υποβάλλει επίσημα σχετική αίτηση. Επ’ αυτής, η Επιτροπή Πολιτικών Υποθέσεων διατυπώνει γνώμη και η Επιτροπή των

¹ Bodeau P., *L’intégration démocratique des pays de l’Europe Centrale et Orientale*, in Daillier P.& Kovacs P., ό.π., σ. 141, Vylcou N., *L’adhésion de la République de Moldova au Conseil de l’Europe* (13 Juillet 1995), in Schneider C., ό.π., σ. 62.

² Bodeau P., *L’intégration démocratique des pays de l’Europe Centrale et Orientale*, in Daillier P.& Kovacs P., ό.π., σ. 141.

³ Σύμφωνα με την απόφαση 920 (1989) της Συνέλευσης που εισήγαγε το άρθρο 55bis §1 στον Κανονισμό της.

⁴ Σύμφωνα με την Απόφαση 1009 (1993) σχετικά με την τροποποίηση του άρθρου 55bis του Κανονισμού της Συνέλευσης (καθεστώς του ειδικού προσκεκλημένου), 3 Σεπτεμβρίου 1993.

Σχέσεων με τις Ευρωπαϊκές χώρες μη μέλη υποβάλλει σχετική πρόταση. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται από το προεδρείο της Συνέλευσης με διευρυμένη σύνθεση, ήτοι την συμμετοχή και των προέδρων των πολιτικών ομάδων. Ταυτόχρονα προσδιορίζεται και ο αριθμός των παραχωρούμενων εδρών, με ανώτατο όριο τις 18¹.

Η σημασία των κριτηρίων απόκτησης του προνομιακού αυτού καθεστώτος ενισχύθηκε από την πρόβλεψη κυρώσεων κατά εθνικών κοινοβουλίων που τα παραβιάζουν σοβαρά. Το καθεστώς μπορεί να ανασταλεί ή να καταργηθεί από το ίδιο ανωτέρω όργανο, κατόπιν σχετικού αιτήματος από 15 κατ'ελάχιστο μέλη της Συνέλευσης ή από μία εκ των δύο Επιτροπών που παρεμβαίνουν στην διαδικασία απονομής του². Βέβαια, ενόψει της σύγκρουσης στην Τσετσενία δεν ανέστειλε το σχετικό καθεστώς της Ρωσίας, αλλά ανέστειλε, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, την γνωμοδοτική διαδικασία. Αντίθετα, η αντίστοιχη ιδιότητα της Λευκορωσίας αναστάλη το 1997 και η αποκατάστασή της αποφασίστηκε μόλις το 2009³.

Οι περισσότερες χώρες της μετα-κομμουνιστικής Ευρώπης επωφελήθηκαν στις αρχές του '90 της ιδιότητας αυτής, που τους παρείχε συμμετοχή στις εργασίες της Συνέλευσης, χωρίς ωστόσο δικαίωμα ψήφου. Αργότερα απονεμήθηκε και σε χώρες όπως η Γεωργία, η Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν και η Βοσνία⁴ που σταδιακά προσχώρησαν στον οργανισμό. Έτσι, η Συνέλευση εισήγαγε ένα δεσμό συνέχειας ανάμεσα στην απονομή του καθεστώτος του ειδικού προσκεκλημένου και της ένταξης.

Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η προοπτική του νέου καθεστώτος "partner for democracy" το οποίο παρουσιάστηκε πρόσφατα από τον Πρόεδρο της Συνέλευσης και προορίζεται για τις χώρες της Νότιας Μεσογείου⁵.

2. Οι Αποστολές Ειδικών (missions des rapporteurs)

¹ Spyropoulos G., ό.π., σ. 24.

² Απόφαση 960 της 11^{ης} Μαρτίου 1991.

³ Το καθεστώς είχε απονεμηθεί στην Λευκορωσία την 16^η Σεπτεμβρίου 1992, αλλά αναστάλη την 13^η Ιανουαρίου 1997. Πρόσφατα, στις 26/5/2009, η Επιτροπή Πολιτικών Υποθέσεων της Συνέλευσης τάχθηκε ομόφωνα υπέρ της αποκατάστασης του κοινοβουλίου της Λευκορωσίας στο καθεστώς του ειδικού προσκεκλημένου. Σχετικώς προβλέφθηκε να αποφασίσει η Συνέλευση στην θερινή σύνοδο της Ολομέλειας στις 22-26 Ιουνίου του 2009. Βλ. <http://assembly.coe.int/ASP/Press/StopPressView.asp?ID=2175>

⁴ Η Αρμενία από τις 26 Ιανουαρίου 1996, το Αζερμπαϊτζάν από 28 Ιουνίου 1996, η Βοσνία από 28 Ιανουαρίου 1994 και η Γεωργία από 28 Μαΐου 1996.

⁵ Το καθεστώς ανακοινώθηκε κατά την επίσκεψη του προέδρου στην Τυνησία στις αρχές Ιουνίου του 2009 και προβλέφθηκε να συζητηθεί στο άμεσο μέλλον ενώπιον της Συνέλευσης. Βλ. http://assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=4685&L=2

Για να συμπληρωθεί το διαγνωστικό έργο των κοινοβουλευτικών αντιπροσωπειών ενόψει της διαμόρφωσης της επίσημης γνώμης της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, η τελευταία θέσπισε μία νέα πρακτική: τις ομάδες νομικών εμπειρογνομόνων. Σε αυτές ανατίθεται από το προεδρείο η σύνταξη έκθεσης σχετικά με την συμβατότητα της έννομης τάξης των υποψηφίων προς το κεκτημένο και τα standards του Συμβουλίου. Η έρευνα των ειδικών εστιάζει σε ζητήματα κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, κράτους δικαίου, δικαιωμάτων του ανθρώπου και τα δικαιώματα των μειονοτήτων. Συνήθως, η αποστολή ανατίθεται σε δύο εμπειρογνώμονες νομικούς, έναν δικαστή του ΕΔΔΑ και ένα μέλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, οι οποίοι δεν δρουν υπό αυτή τους την ιδιότητα αλλά προσωπικά¹. Εξαίρεση αποτέλεσε και πάλι η αποστολή στην Ρωσία, όπου διορίστηκαν έξι ειδικοί, τρεις από κάθε παραπάνω όργανο, ενώ τέσσερις τελικά συμμετείχαν στην αποστολή.

Οι ομάδες διεξάγουν επιτόπια έρευνα στην διάρκεια της οποίας έχουν την δυνατότητα επαφών με τις αρχές του ενδιαφερόμενου κράτους αλλά και εκπροσώπους των άλλων πολιτικών κομμάτων, των μειονοτήτων, ΜΚΟ και θρησκευτικές ή άλλες ομάδες της κοινωνίας των πολιτών. Στη συνέχεια συντάσσουν ένα ερωτηματολόγιο για τα μελετώμενα θέματα που απευθύνεται στις κρατικές αρχές. Οι απαντήσεις σε αυτό δεν χρησιμεύουν μόνο για την σύνταξη της έκθεσης των εμπειρογνομόνων αλλά και για τις εργασίες των αρμόδιων Επιτροπών της Συνέλευσης σχετικά με το Σχέδιο Γνώμης αυτής². Η έκθεση των ειδικών έχει ως στόχο να βοηθήσει τους εισηγητές των εν λόγω Επιτροπών κατά την εξέταση της αίτησης ένταξης ως προς τα σύνθετα νομικά ζητήματα. Είναι ένα κείμενο προαιρετικό που δεν υιοθετείται επίσημα από την Συνέλευση³.

Στην πραγματικότητα, ο συγκεκριμένος θεσμός προέκυψε συγκυριακά από τις πιέσεις των ρωσικών αρχών ώστε να διαπιστωθεί, μέσα από μία διαδικασία έρευνας με δεσμευτικά συμπεράσματα, ο μη σεβασμός από τις νομοθεσίες των βαλτικών κρατών των μειονοτικών δικαιωμάτων και δη της ρωσόφωνης μειονότητας⁴. Αυτός

¹ Spyropoulos G., ό.π., σ. 58.

² Το ερωτηματολόγιο που συμπληρώνουν οι αρχές του ενδιαφερόμενου κράτους στο πλαίσιο των Αποστολών Ειδικών, επηρεάζει τις προτεινόμενες δεσμεύσεις στην έκθεση του εισηγητή της Επιτροπής Πολιτικών Υποθέσεων επί του σχεδίου Γνώμης της Συνέλευσης. Βλ. Spyropoulos G., ό.π., σ. 59, Klebes M. H., L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: Réalisation du rêve des Pères fondateurs ?, in Schneider C., ό.π., σ. 15.

³ Chatzivassiliou D., L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, in Schneider C., ό.π., σ. 32.

⁴ Flauss J.-F., ό.π., σ. 415.

ήταν και ένας από τους λόγους που η καινοτόμα αυτή διαδικασία τέθηκε αργότερα υπό αμφισβήτηση.

Ειδικότερα, προέκυψε το ζήτημα της διπλής λειτουργικά ιδιότητας των μελών των αποστολών με το ενδεχόμενο της υποχρέωσης εξαίρεσης εάν αργότερα κληθούν ως μέλη του ΕΔΔΑ ή της Επιτροπής να αποφανθούν *in concreto* επί μίας νομοθεσίας που έχουν εξετάσει *in abstracto* ως εμπειρογνώμονες. Ενστάσεις προβλήθηκαν ακόμη στο επίπεδο καθυστέρησης της διαδικασίας ένταξης, ενώ αμφιβολίες για την αντικειμενικότητα της διαδικασίας των ειδικών πηγάζουν από τις συνθήκες διεξαγωγής της και την μεθοδολογία. Συγκεκριμένα, ο σύντομος χρόνος της επιτόπιας έρευνας σε συνδυασμό με δυσκολίες στην πρόσβαση και την μετάφραση των εγγράφων δεν επιτρέπουν την σφαιρική εκτίμηση της υπό εξέταση νομοθεσίας. Άλλωστε, με την τελευταία υπό καθεστώς τροποποιήσεων, τα συμπεράσματα τείνουν να είναι βραχυπρόθεσμης εγκυρότητας. Η ακεραιότητα των εκθέσεων εμπειρογνομosύνης βάλλεται περαιτέρω από την συμμετοχή στις αποστολές δικαστών ή επιτρόπων που προέρχονται και οι ίδιοι από χώρες της ΚΑΕ, σύντομα μετά την ένταξή τους στο Συμβούλιο και την προσχώρηση στην ΕΣΔΑ¹. Ένα άλλο σημείο κριτικής αφορούσε την σύγκρουση των αποστολών με τον πολιτικό ρόλο των κοινοβουλευτικών επιτροπών στο πλαίσιο της επίσημης διαδικασίας γνωμοδότησης της Συνέλευσης.

Σε κάθε περίπτωση, η διαδικασία των εμπειρογνομώνων διατηρήθηκε, κάτι που διευκόλυνε τελικά το έργο των μελών της Συνέλευσης. Άλλωστε, η επιλογή αυτή λειτούργησε υπέρ της μη διακριτικής μεταχείρισης των υποψηφίων κρατών, επιχείρημα που επιβεβαιώθηκε από την σημαντική έκθεση που προέκυψε για την Ρωσία². Η ιδιαιτερότητα της αποστολής στη τελευταία³ παρατηρείται στο πεδίο της διευρυμένης σύνθεσής της, αλλά και στην έκταση και την ενδελεχή ανάλυση της έκθεσης που προέκυψε. Η ομάδα προσδιόρισε την εντολή της, τονίζοντας ότι δεν

¹ Το σημείο αυτό κριτικής εκτιμάται υπερβολικό καθώς, εκτός των άλλων, η συμμετοχή ειδικών από τις χώρες ΚΑΕ ήταν τα πρώτα χρόνια ένταξής τους αρκετά περιορισμένη. Βλ. Flauss J.-F., *ό.π.*, σ. 416.

² Klebes M. H., *L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: Réalisation du rêve des Pères fondateurs ?*, in Schneider C., *ό.π.*, σ. 25.

³ Η αποστολή έλαβε χώρα από τις 26 Μαΐου έως τις 6 Ιουνίου 1994 χωρίστηκε δε σε τρεις θεματικές υπο-ομάδες: η πρώτη ασχολήθηκε με την γενική κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και με τις εθνικές μειονότητες. Η δεύτερη εξέτασε τα δικαιώματα που είναι σημαντικά για την δημοκρατική ανάπτυξη της χώρας. Η τρίτη έκανε εκτεταμένες επισκέψεις σε σωφρονιστικά ιδρύματα σε πολλές περιοχές στην Ρωσία, ώστε να σχηματίσει εικόνα για την εφαρμογή των άρθρων 3, 5 και 6 της ΕΣΔΑ (απαγόρευση των βασανιστηρίων, δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία και ασφάλεια και δικαίωμα στην πρόσβαση και απονομή δικαιοσύνης, αντίστοιχα). Βλ. Chatzivassiliou D., *L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe*, in Schneider C., *ό.π.*, σ. 31.

καλείται να αποφανθεί στο πολιτικό ζήτημα της ένταξης της Ρωσίας στο Συμβούλιο. Το ερώτημα στην κρίση της αποστολής ήταν εάν το κράτος αυτό εκπληρώνει το προαπαιτούμενο κριτήριο του άρθρου 3 του Καταστατικού, ήτοι να είναι «μία αυθεντική δημοκρατία, που σέβεται το κράτος δικαίου και τα δικαιώματα του ανθρώπου».

Βάσει της παραπάνω περιχαράκωσης της αρμοδιότητάς της, τα συμπεράσματα της αποστολής αναπτύχθηκαν χωριστά για καθένα από τα τρία κριτήρια. Έτσι, κατέληξε ότι η Ρωσία «έχει ακολουθήσει τον δημοκρατικό δρόμο, αλλά δεν έχει ακόμη πλήρως προσεγγίσει τον στόχο αυτού του ταξιδιού, καθώς έχει να υπερβεί μεγάλα και πολλαπλά εμπόδια»¹. Από την άλλη, και η υπεροχή του κράτους δικαίου δεν ίσχυε επί της ουσίας στην Ρωσία. Ειδικότερα, σύμφωνα με τους εμπειρογνώμονες, το Σύνταγμα εγγυάτο ένα σύνολο θεμελιωδών δικαιωμάτων και την υπεροχή του διεθνούς δικαίου έναντι των κοινών νόμων. Ωστόσο, αυτό αφορούσε περισσότερο την θεωρία, παρά την πράξη². Τέλος, σημαντική πρόοδος διαπιστώθηκε στο πεδίο προστασίας των δικαιωμάτων, όπως η ελευθερία του τύπου. Ταυτόχρονα σημαντικά προβλήματα υφίσταντο σε τομείς όπως το δίκαιο της ιδιοκτησίας και η ελευθερία κίνησης. Οι συνθήκες κράτησης κρίθηκαν «υποβαθμισμένες και δη απάνθρωπες», ενώ η προσωπική ελευθερία και η ισότητα στο πλαίσιο των ποινικών διαδικασιών υστερούσαν των εγγυήσεων της ΕΣΔΑ. Συνολικά, λοιπόν, η υποψήφια χώρα δεν ικανοποιούσε το κριτήριο σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Το γενικό συμπέρασμα της έκθεσης ήταν ότι «η έννομη τάξη της Ομοσπονδίας της Ρωσίας δεν ικανοποιεί, επί του παρόντος, τους κανόνες του Συμβουλίου της Ευρώπης, όπως καταγράφονται στο Καταστατικό του οργανισμού και αναπτύχθηκαν από τα όργανα της ΕΣΔΑ». Επρόκειτο για μία εντυπωσιακή πρωτιά: οι εμπειρογνώμονες διατύπωσαν ένα ξεκάθαρα αρνητικό συμπέρασμα για τις επιδόσεις της Ρωσίας σε δικαιοκτικό επίπεδο³. Η πρωτοτυπία αυτή αποκτά πρόσθετη σημασία για το ειδικό βάρος των εκθέσεων των εμπειρογνομόνων στην εξέλιξη της διαδικασία εξέτασης και γνωμοδότησης της Συνέλευσης επί της αίτησης ένταξης. Τούτο δε, γιατί, εν προκειμένω, η Συνέλευση υποβάθμισε αρχικά τα συμπεράσματα

¹ Βλ. Doc. AS/Bur/Russie (1994) 7, σ. 93 επ.

² Συγκεκριμένα, αφενός πολλοί κώδικες σε ουσιαστικές τομείς του δικαίου δεν είχαν υποβληθεί στη μακρόχρονη διαδικασία τροποποίησης, αφετέρου η «παραδοσιακή αυταρχική, ολοκληρωτική κουλτούρα» ήταν ακόμη κυρίαρχη στο χώρο της δημόσιας διοίκησης. Η δε δικαστική εξουσία ήταν τυπικά ανεξάρτητη, αλλά όχι ακόμη ο βασικός εγγυητής των ατομικών δικαιωμάτων έναντι της εκτελεστικής. Βλ. Chatzivassiliou D., L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, *in* Schneider C., ό.π., σ. 58.

³ Chatzivassiliou D., L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, *in* Schneider C., ό.π., σ. 32.

της έκθεσης¹ και ανέστειλε την διαδικασία επί της ρωσικής αίτησης μόνο όταν ξέσπασε η σύγκρουση στην Τσετσενία. Εντούτοις, όπως θα αναλυθεί παρακάτω στο σχετικό τμήμα, επρόκειτο για μία ασυνεπή στάση, καθώς η Συνέλευση ανέλαβε την γνωμοδοτική διαδικασία ενώ ο πόλεμος συνεχιζόταν.

Β) Η Προ-ενταξιακή Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις εν δυνάμει υποψήφιες χώρες

Προ-ενταξιακά, οι δυνάμει υποψήφιες χώρες αναπτύσσουν εταιρικές σχέσεις με τον οργανισμό. Επιπλέον, η ΕΕ ανέπτυξε τις Εταιρικές Σχέσεις Προσχώρησης και τις Ευρωπαϊκές Εταιρικές Σχέσεις με τις χώρες της ΚΑΕ και των Δυτικών Βαλκανίων αντίστοιχα, ως μέσο ενίσχυσης της προ-ενταξιακής μεταρρυθμιστικής διαδικασίας.

α) Συμβατικές Σχέσεις σύνδεσης με την ΕΕ

Στην περίπτωση των χωρών της κεντρικής και ανατολικής ευρωπαϊκής ηπείρου αναπτύχθηκαν, αρχικά, εμπορικές σχέσεις μέσω των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών. Οι αντίστοιχες συμβατικές σχέσεις με τις χώρες της Ν.Α. Ευρώπης διέπονται από τις Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης, οι οποίες εντάσσονται στην Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης (Stabilization and Association

¹ Η Συνέλευση προώθησε τον διάλογο των εισηγητών της με τις ρωσικές αρχές. Συγκεκριμένα, οι εισηγητές των τριών αρμόδιων Επιτροπών (ήτοι, ο κύριος εισηγητής της Επιτροπής Πολιτικών υποθέσεων και οι δύο εισηγητές γνωμοδοτήσεων των Επιτροπών αφενός Νομικών Υποθέσεων και δικαιωμάτων του ανθρώπου, αφετέρου των Σχέσεων με τις ευρωπαϊκές χώρες μη μέλη) είχαν ήδη πραγματοποιήσει μία πρώτη επίσκεψη στη Ρωσία στο διάστημα από 12 έως 15 Ιουνίου 1994. Έχοντας, όμως, λάβει γνώση της έκθεσης των εμπειρογνομόνων, σε μία προσπάθεια να υπερβούν τα εμπόδια που έθεταν τα συμπεράσματά της, επέστρεψαν για μία δεύτερη επίσκεψη μεταξύ 30 Οκτωβρίου και 2 Νοεμβρίου του ίδιου έτους. Μετά από αυτήν, συντάξαν μία λίστα είκοσι σημείων στα οποία ζητούσαν διευκρινήσεις από τις ρωσικές αρχές σχετικά με την πρόοδο που είχε επιτευχθεί από την σύνταξη της έκθεσης των ειδικών. Η λίστα των ερωτημάτων αφορούσε, πρώτον, στην νομοθετική διαδικασία και δη στο χρονοδιάγραμμα υιοθέτησης μίας σειράς νόμων που έπρεπε να τεθούν σε ισχύ πριν την ένταξη. Δεύτερο κεντρικό σημείο ήταν οι συνθήκες κράτησης στα σωφρονιστικά ιδρύματα ενώ ένα τρίτο αφορούσε την δέσμευση υπογραφής και κύρωσης συγκεκριμένων Συμβάσεων του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η ανταπόκριση των ρωσικών αρχών στα αιτήματα της Συνέλευσης ήταν ενδεικτική της επικρατούσας προσέγγισης σχετικά με την ρωσική ένταξη πριν τον πόλεμο στην περιοχή της Τσετσενίας. Η ρωσική γραμμή δεν απέρριπτε την απόσταση που έπρεπε να καλύψει η χώρα έναντι των πολιτικών στάνταρ του οργανισμού. Καλούσε, ωστόσο, την Συνέλευση να εστιάσει στην δυναμική των εν εξελίξει αλλαγών, να σταθμίσει όσα είχαν ήδη επιτευχθεί και να δει την αποφασιστικότητα των πολιτικών δυνάμεων στην Ρωσία, των διοικούντων της, των ΜΚΟ και των ΜΜΕ να συνεχίσουν τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις. Έτσι, βασικό επιχείρημα της ρωσικής πλευράς ήταν ότι η ένταξη στο Συμβούλιο θα λειτουργούσε καταλυτικά για την επίλυση των προβλημάτων ως προς τον σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και την υπεροχή του δικαίου. Βλ. Chatzivassiliou D., *L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe*, in Schneider C., ό.π., σ. 33 επ.

Process-SAP), ως το ευρύτερο πολιτικό πλαίσιο της Ένωσης για τις χώρες αυτές μέχρι και την πλήρη ένταξη τους¹.

1. οι Ευρωπαϊκές Συμφωνίες

Οι Ευρωπαϊκές Συμφωνίες μετεξελίχθηκαν από κλασσικές συμφωνίες σύνδεσης στο βασικό προ-ενταξιακό πλαίσιο και μηχανισμό εναρμόνισης με το κοινοτικό κεκτημένο. Η Τουρκία αποτελεί ειδική περίπτωση συνδεδεμένου με την Κοινότητα μέλους ήδη από το 1963 με την γνωστή ως «Συμφωνία της Άγκυρας» προς το σκοπό δημιουργίας τελωνειακής ένωσης και ενόψει της πιθανής ένταξης².

Αρχικά, οι Ευρωπαϊκές Συμφωνίες θεωρήθηκαν μία εναλλακτική λύση στην ένταξη των χωρών της περιοχής ΚΑΕ καθώς η ΕΚ εμφανιζόταν επιφυλακτική ως προς την πιθανότητα αυτή³. Ενδεικτικό είναι ότι στο προοίμιο των Συμφωνιών, η μελλοντική ένταξη αναφέρεται μόνο ως απώτερος στόχος των συνδεδεμένων κρατών χωρίς καμία αντίστοιχη πολιτική ή νομική δέσμευση της Κοινότητας. Τυπικά η εκλεξιμότητα των χωρών για τη σύναψη τέτοιας συμφωνίας εξαρτήθηκε από πέντε προϋποθέσεις: κράτος δικαίου, δικαιώματα του ανθρώπου, πολυ-κομματικό πολιτικό σύστημα, ελεύθερες εκλογές και ελεύθερη οικονομία της αγοράς. Όμως, η πολιτική των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών μετεξελίχθηκε γρήγορα σε μία σφαιρική στρατηγική καθώς σύντομα υπεγράφησαν με τόσες πολλές χώρες της περιοχής⁴, που αφαιρέθηκε η αποκλειστικότητα της ανάπτυξης πολιτικών και νομικών σχέσεων με τις χώρες

¹ Η διατήρηση της Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης ως του ευρύτερου πολιτικού πλαισίου της ΕΕ για τα Δυτικά Βαλκάνια μέχρι την πλήρη προσχώρησή τους προέκυψε από την Διακήρυξη του ΕΣ στην Θεσσαλονίκη τον Ιούνιο του 2003.

² Τον Νοέμβριο του 1970 υπεγράφη στις Βρυξέλλες το Πρόσθετο Πρωτόκολλο για την προετοιμασία εγκαθίδρυσης της τελωνειακής ένωσης που πραγματοποιήθηκε μόλις το 1995. Βλ. http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/eu_turkey_relations_en.htm

³ Η Επιτροπή πρότεινε το 1990 την σύναψη συμφωνιών σύνδεσης με τις χώρες αυτές, εισάγοντας την ιδέα της σύνδεσης και τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες στην αναζήτηση μίας μακροπρόθεσμης πολιτικής στην περιοχή αυτή. Βλ. Kyriakopoulou S., *The Decisive Impact of the Integration of the Western Balkans on the EU Legitimacy Crisis*, ό.π., σ. 37.

⁴ Οι πρώτες Συμφωνίες που υπέγραψε η Κοινότητα στις 16 Δεκεμβρίου 1991 ήταν με την Πολωνία, την Ουγγαρία και την Τσεχοσλοβακική Ομοσπονδιακή Δημοκρατία. Κατόπιν διάλυσης της τελευταίας, η Κοινότητα διαπραγματεύτηκε εκ νέου με τις δύο χώρες και υπέγραψαν χωριστές Συμφωνίες στις 4 Οκτωβρίου 1993. Το ίδιο έτος υπέγραψαν η Βουλγαρία και η Ρουμανία. Παράλληλα, επειδή, ως μικτές συμφωνίες, οι συγκεκριμένες απαιτούν κύρωση από όλα τα κράτη μέλη και άρα καθυστερούν να τεθούν σε ισχύ, υπεγράφησαν χωριστά και Προσωρινές Συμφωνίες με την κάθε χώρα. Οι Προσωρινές Συμφωνίες ενσωμάτωναν μόνο τις διατάξεις σχετικά με τις εμπορικές σχέσεις, οι οποίοι άπτονται αποκλειστικής αρμοδιότητας της Κοινότητας και μπόρεσαν να συναφθούν πιο γρήγορα. Εν συνεχεία, υποκαταστάθηκαν από τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες όταν οι τελευταίες τέθηκαν σε ισχύ: οι συμφωνίες με την Πολωνία και την Ουγγαρία την 1^η Φεβρουαρίου 1994, ενώ οι υπόλοιπες τέσσερις του δεύτερου γύρου την 1^η Φεβρουαρίου 1995.

Visegrad. Έτσι, πολλές από τις παραχωρήσεις στις εν λόγω χώρες, χάριν της σημαντικότερης πολιτικής και οικονομικής τους ανάπτυξης, επεκτάθηκαν και σε άλλες που υστερούσαν και υποχώρησε η λεγόμενη «εξατομικευμένη προσέγγιση»¹. Άλλωστε, ενώ υπήρχε ρήτρα αναστολής σε περίπτωση μη τήρησης των ανωτέρω στάνταρ, δεν ενεργοποιήθηκε, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της καταδίκης από την Ένωση των αντι-δημοκρατικών πρακτικών της Σλοβακίας το 1994-95.² Βέβαια, στην περίπτωση των βαλτικών χωρών, η σύναψη Ευρωπαϊκών Συμφωνιών ήταν μάλλον φυσική εξέλιξη των σχέσεων που είχαν ήδη αναπτυχθεί μέσω των Συμφωνιών για την Ελεύθερη Ζώνη συναλλαγών του 1994³.

Παράλληλα, σημαντικό στοιχείο της ιδιαιτερότητας των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών είναι και η διαφοροποίηση της νομικής τους βάσης από τις παραδοσιακές, στα πλαίσια της Ένωσης, Συμφωνίες Εμπορίου και Οικονομικής Συνεργασίας. Οι τελευταίες θεμελιώνονται στα πρώην άρθρα 113 και 235 ΣΕΚ (τώρα 133 και 308)⁴. Οι Ευρωπαϊκές Συμφωνίες, ως αρχικά συμφωνίες σύνδεσης, βασίστηκαν στο άρθρο 238 ΣΕΚ (πλέον 310). Σύμφωνα με το ΔΕΚ, στην υπόθεση *Demirel*⁵ το άρθρο αυτό αποσκοπεί στην δημιουργία «μίας προνομιακής σχέσης» με την συνδεδεμένη χώρα.

Έτσι, οι Συμφωνίες αυτές αποτελούσαν ένα σύνολο τυπικά δομημένων εμπορικών σχέσεων που αποσκοπούσαν στην δημιουργία ζώνης ελεύθερων συναλλαγών όπου θα έβρισκαν εφαρμογή και οι τέσσερις ελευθερίες της Κοινής

¹ Maresceau M.& Montaguti E., *The Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: A Legal Appraisal*, CMLR, vol. 32, 1995, σ. 1330.

² Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, *International Political Science Review*, vol. 23, no. 3, 2002, σ. 257.

³ Στις 12 Ιουνίου 1995, η Κοινότητα υπέγραψε με τις τρεις Βαλτικές χώρες, οι οποίες συνδέονταν ήδη διμερώς με την Κοινότητα με τις Συμφωνίες της Ελεύθερης Ζώνης (Free Trade Agreements) της 19^{ης} Ιουλίου 1994. Ήδη στις εν λόγω Συμφωνίες αναγνωριζόταν ως απώτατο στόχο των βαλτικών χωρών η ένταξη στην Ένωση και θεσπίστηκε διαδικασία πολιτικού διαλόγου με τις χώρες.

⁴ Άλλη κατηγορία συμφωνιών, αποτελούν οι Συμφωνίες Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας (PCAs- Partnership and Cooperation Agreements) που υπεγράφησαν με την Ρωσία, την Ουκρανία (1994) και τις υπόλοιπες πρώην δημοκρατίες της ΕΣΣΔ. Οι διαφορές των παραπάνω με τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες των χωρών ΚΑΕ εντοπίζονται σε πολιτικό αλλά και νομικό επίπεδο. Για τα ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο της ΕΚ, νομική βάση των πρώτων συμφωνιών είναι τα πρώην άρθρα 113 και 235, όπως στην περίπτωση των παραδοσιακών Συμφωνιών Εμπορίου και Οικονομικής Συνεργασίας. Δεν ταυτίζονται, ωστόσο, με τις τελευταίες καθώς, παρότι δεν προβλέπουν την ένταξη των κρατών αυτών στην ΕΕ, καθορίζουν ενισχυμένο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο, υπό το άρθρο 228§3 (πλέον 300§3) απαιτεί την συγκατάθεση του Κοινοβουλίου. Άλλωστε, στοιχείο που τις προσεγγίζει στις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες είναι και η πρόβλεψη πολιτικού διαλόγου μόνο, όμως, προς το σκοπό προσέγγισης και συνεργασίας. Ωστόσο, ως προς τον μηχανισμό επίλυσης των διαφορών, δεν προβλέπεται διαιτησία, ούτε διαδικασία δεσμευτικών αποφάσεων. Βλ. Maresceau M.& Montaguti E., *The Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: A Legal Appraisal*, ό.π., σ. 1328, 1340.

⁵ Case 12/86, *Demirel v. City of Schwabisch Gmund* [1987] ECR 3719.

Αγοράς, με δεκαετή χρονικό ορίζοντα¹. Περιλάμβαναν ρυθμίσεις για την οργάνωση του πολιτικού διαλόγου, την δημιουργία ζώνης ελεύθερων συναλλαγών των βιομηχανικών αγαθών, την γεωργία και την αλιεία. Η ελευθερία μετακίνησης και εγκατάστασης, η ελεύθερη διακίνηση υπηρεσιών και κεφαλαίων, ο ανταγωνισμός και η προσέγγιση με την κοινοτική νομοθεσία συνιστούσαν αυτοτελή κεφάλαια των συμφωνιών².

Θεσμικά, προβλέφθηκαν πλαίσια εφαρμογής των συμφωνιών, δηλαδή κυρίως τα Association Councils και εξειδικευμένες υπο-επιτροπές. Ωστόσο, η ανάγκη συνεχούς προσαρμογής των σχέσεων με τις συνδεδεμένες χώρες οδήγησε στην ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο το 1993 επαναπροσδιόρισε ριζικά την λειτουργία των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών: στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης έγινε δεκτό ότι οι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης μπορούν να υποβάλλουν αίτηση ένταξης³.

Έτσι, η πολιτική κατεύθυνση άλλαξε και πλέον η προσχώρηση αναγνωρίστηκε ως ο κοινός στόχος των δύο μερών⁴. Βέβαια, στην ίδια συνάντηση το ΕΣ έδωσε το στίγμα της δύσκολης πορείας προς την ένταξη: έθεσε με γενικούς όρους τα γνωστά κριτήρια που έπρεπε να ικανοποιούν οι υποψήφιες χώρες, χωρίς να υιοθετήσει συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα. Άλλωστε, η συγκεκριμένη διεύρυνση εξαρχής συνδέθηκε με τα μεταρρυθμιστικά ζητήματα αλλά και τον προσανατολισμό κοινών πολιτικών της Ένωσης, κυρίως δε την ΚΑΠ, τα διαρθρωτικά ταμεία και τον προϋπολογισμό.

Προοδευτικά, ο ποιοτικός επαναπροσδιορισμός της πολιτικής στόχευσης των Συμφωνιών υπέστη περαιτέρω επεξεργασία από την Επιτροπή⁵ αλλά και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το τελευταίο, το 1994 στο Essen καθόρισε την προ-ενταξιακή στρατηγική βάσει των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών και έθεσε μία πρόσθετη προϋπόθεση στις συνδεδεμένες χώρες⁶: την ενδο-περιφερειακή συνεργασία μεταξύ τους καθώς και με τους γείτονές τους. Προς το σκοπό αυτό, η Πολωνία, η Ουγγαρία,

¹ Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, ό.π., σ. 258.

² Kyriakopoulou S., *The Decisive Impact of the Integration of the Western Balkans on the EU Legitimacy Crisis*, ό.π., σ. 37.

³ Kyriakopoulou S., *The Decisive Impact of the Integration of the Western Balkans on the EU Legitimacy Crisis*, ό.π., σ. 38.

⁴ Maresceau M. & Montaguti E., ό.π., σ. 1332.

⁵ Βλ. Communication of 13 July 1994 from the Commission on the Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession, COM (94) 320.

⁶ Essen European Council, Conclusions of the Presidency, Annex IV, Report from the Council to the Essen European Council on a strategy to prepare for the accession of the associated countries of Central and Eastern Europe, Bull EU 12-1994, I.39-I.54.

η Τσεχία και η Σλοβακία δημιούργησαν την CEFTA (Central European Free Trade Association)¹ ως μία ζώνη ελεύθερης διακίνησης βιομηχανικών προϊόντων. Παράλληλα, έγινε μία απόπειρα οργάνωσης δομημένων σχέσεων των συνδεδεμένων χωρών με τους θεσμούς της Ένωσης σε πολιτικό επίπεδο, όπου υστερούσαν σε τυπικότητα. Έτσι, προβλέφθηκαν κοινές συναντήσεις ετησίως στο περιθώριο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, των δμηνιαίων συνόδων των Υπουργών Εξωτερικών και άλλων Υπουργών αλλά και σε κοινοβουλευτικό επίπεδο. Η δε στρατηγική των δομημένων σχέσεων επεκτάθηκε και σε πολιτικές μη αυστηρά κοινοτικές: μετανάστευση, πολιτική του ασύλου, δικαστική συνεργασία και πρόληψη παράνομων δραστηριοτήτων, όπως το trafficking και το ξέπλυμα χρήματος².

Περαιτέρω, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης το 1995 προσανατόλισε τον διάλογο από την προ-ενταξιακή στην πολιτική της διεύρυνσης, ενώ η στρατηγική της Agenda 2000 που δημοσιοποιήθηκε το 1997 ενίσχυσε την σημασία των Συμφωνιών υπό πολιτικούς, νομικούς και οικονομικούς όρους και επιτάχυνε την ενταξιακή πορεία³.

Ειδικότερα, η νομοθετική εναρμόνιση με το κοινοτικό δίκαιο αναφέρεται ρητά στις Συμφωνίες ως «μία σημαντική προϋπόθεση για την οικονομική ενσωμάτωση στην Κοινότητα» και αποτέλεσε το επίκεντρο της πέμπτης ενταξιακής διαδικασίας⁴. Έτσι, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Καννών το 1995, η Επιτροπή παρουσίασε την Λευκή Βίβλο για την προετοιμασία της ένταξης των συνδεδεμένων χωρών στην εσωτερική αγορά της Ένωσης. Παρότι η συμμετοχή στο σχετικό πρόγραμμα δεν ήταν καθεαυτή νομική προϋπόθεση για την ένταξη, δημιούργησε ένα αδιαμφισβήτητο νομικό πλαίσιο με την κύρια προς ενσωμάτωση νομοθεσία, εκείνη της Ενιαίας Αγοράς⁵.

Συγκεκριμένα, η Λευκή Βίβλος δεν αποτέλεσε ενδιάμεση, χωριστή, τυπική συμφωνία υιοθέτησης του σχετικού κεκτημένου, όπως η European Economic Area Agreement με τις χώρες EFTA (Αυστρία, Σουηδία, Φινλανδία). Αντ' αυτού, παρουσιάστηκε ως εθελοντικό νομοθετικό πρόγραμμα με εντυπωσιακή, όμως, ομοιότητα από πλευράς ουσιαστικού δικαίου. Βασική διαφορά με την άνωθεν επιλογή ήταν στο επίπεδο διαδικασιών επίλυσης διαφορών και επιβολής, καθώς η

¹ Η συμφωνία που την προέβλεπε τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαρτίου 1993.

² Maresceau M. & Montaguti E., ό.π., σ. 1335.

³ Kyriakopoulou S., *The Decisive Impact of the Integration of the Western Balkans on the EU Legitimacy Crisis*, ό.π., σ. 39.

⁴ Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, ό.π., σ. 257.

⁵ Grabbe H., ό.π., σ. 258.

Βίβλος πρότεινε μόνο εθνικούς μηχανισμούς ελέγχου της συμφωνίας του εθνικού με το κοινοτικό δίκαιο. Εκ των υστέρων φαίνεται πως ο φόβος επιμήκυνσης της προ-ενταξιακής φάσης που πυροδότησε την άρνηση επανάληψης του προηγούμενου της ενδιάμεσης συμφωνίας, δεν την απέτρεψε. Η ιδιαιτερότητα του οικονομικού περιβάλλοντος των χωρών ΚΑΕ θεμελίωσε μία στρατηγική προσέγγισης που απαιτούσε την πλήρη προσαρμογή των νομικών τους συστημάτων πριν την ένταξη¹.

Σε κάθε περίπτωση, το μόνο νομικά δεσμευτικό κείμενο που εξακολουθούσε να διέπει τις σχέσεις τους με την Ένωση ήταν οι Ευρωπαϊκές Συμφωνίες². Η μεταρρυθμιστική ισχύς της Ένωσης εντοπίζεται σε αυτές, ως το μακροπρόθεσμο πλαίσιο πολιτικής για τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που τους άνοιξε το δρόμο από την σύνδεση προς την ένταξη³.

2. οι Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης με τα Δυτικά Βαλκάνια

Για την αντιμετώπιση των μετα-συγκρουσιακών περιφερειακών προκλήσεων της ανοικοδόμησης, της σταθεροποίησης και των μεταρρυθμίσεων στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων, η πρώτη απόπειρα της Ένωσης ήταν η Περιφερειακή Προσέγγιση το 1997. Μέσω αυτής, η Ένωση συνέδεσε την τήρηση βασικών πολιτικών κριτηρίων με την σύναψη συμφωνιών εμπορικών παραχωρήσεων, παροχή οικονομικής βοήθειας και συνεργασίας⁴ και όχι με την προοπτική της προσχώρησης. Η Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης (ΔΣΣ) παρουσιάστηκε το 1999 από την Επιτροπή, ως η φιλόδοξη συνέχεια της Περιφερειακής Προσέγγισης με σκοπό μία σφαιρική πολιτική ειρήνης, σταθερότητας και οικονομικής ανάπτυξης για την περιοχή⁵. Στο πλαίσιο της Διαδικασίας αυτής, η Ένωση εισήγαγε μία νέα διάσταση,

¹ Maresceau M.& Montaguti E., ό.π., σ. 1337.

² Grabbe H., ό.π., σ. 258.

³ Kyriakopoulou S., The Decisive Impact of the Integration of the Western Balkans on the EU Legitimacy Crisis, ό.π., σ. 39.

⁴ Τα κριτήρια για την σύναψη των συμφωνιών εξατομικευμένα με κάθε κράτος περιλάμβαναν βασικά την ενίσχυση της ειρήνης, τον σεβασμό των δημοκρατικών αρχών, των δικαιωμάτων του ανθρώπου, το κράτος δικαίου, την προστασία των μειονοτήτων και οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Η εφαρμογή των συμφωνιών εξαρτήθηκε από την περιφερειακή συνεργασία μεταξύ των χωρών και δη την υιοθέτηση αμοιβαίων μέτρων για την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών και ατόμων και την παροχή υπηρεσιών και την ανάπτυξη διασυνοριακών προγραμμάτων. Η πολιτική αιρεσιμότητα της Περιφερειακής Προσέγγισης απέκτησε νομικό υπόβαθρο το 1996 με τον λεγόμενο κανονισμό OBNOVA. Βλ. τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της 26^{ης} Φεβρουαρίου 1996, Former Yugoslavia, Council Conclusions, στο

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/028a0001.htm

⁵ Συγκεκριμένα, ήταν το Σύμφωνο Σταθερότητας του 1999 που σηματοδότησε την αλλαγή της στρατηγικής της Ένωσης στις σχέσεις της με τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων. Επρόκειτο για

τις ομώνυμες Συμφωνίες, ως προσαρμοσμένες σε κάθε χώρα συμβατικές σχέσεις¹ για την σταδιακή εφαρμογή ζώνης ελεύθερων συναλλαγών και μεταρρυθμίσεων για την υιοθέτηση των στάνταρ του οικονομικού μοντέλου της Ένωσης².

Η αιρεσιμότητα για την Σταθεροποίηση και την Σύνδεση βασίστηκε σε πρόσθετες, ειδικά για τα Δυτικά Βαλκάνια, αρχές και αντίστοιχες προτεραιότητες μεταρρυθμίσεων³: ειρήνη, δικαιοσύνη για τα εγκλήματα πολέμου, εθνική συμφιλίωση⁴, καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος⁵ και των διακρίσεων, συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, όπως η παράνομη μετανάστευση⁶ και προαγωγή των σχέσεων καλής γειτονίας⁷. Η Ένωση ζήτησε ρητά την επιστροφή των προσφύγων στις ιδιοκτησίες τους, την επανόρθωση των υλικών ζημιών στην διάρκεια των συγκρούσεων στη Γιουγκοσλαβία⁸ και τη συνεργασία για τα εγκλήματα που διεπράχθησαν τότε με το ειδικό ΔΠΔ που

διακήρυξη πολιτικής δέσμευσης και το πλαίσιο συμφωνίας σχετικά με την διεθνή συνεργασία για την ανάπτυξη μίας κοινής στρατηγικής όλων των δρώντων στην περιοχή. Η Επιτροπή της Ένωσης, υλοποίησε την δέσμευσή της μέσα από την Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης.

¹ Βλ. Conclusions of the General Affairs Council of 21-22 June 1999, Conclusions on the Development of a Comprehensive Policy Based on the Commission Communication on “the Stabilization and Association Process for Countries of South-Eastern Europe”, §3, στο http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/09008.EN9.htm

² http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm

³ Βλ. Anastasakis O., ό.π., σ. 368, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Western Balkans: Enhancing the European Perspective, Brussels, 05.03.2008, COM (2008), 127 final, σ. 22, στο http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf

⁴ Ιδίως μέσω της εκπαίδευσης και της κουλτούρας και με μέτρα όπως η αποκατάσταση των πολιτιστικών και θρησκευτικών μνημείων, με τη σύναψη διμερών πολιτιστικών συμφωνιών και την ανασθεώρηση των βιβλίων ιστορίας.

⁵ Η Ένωση, στην Ατζέντα της Θεσσαλονίκης, προέτρεψε την ανά χώρα υιοθέτηση και εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων δράσης και δήλωσε ότι προσδοκά από τις χώρες την δέσμευση να υιοθετήσουν εντός ορισμένου χρονοδιαγράμματος το αναγκαίο νομοθετικό πλαίσιο για την σύναψη συμφωνιών με την Europol.

⁶ Η Ένωση ζήτησε από τις χώρες της ΔΣΣ να συνεργαστούν στην σύναψη και εφαρμογή συμφωνιών επαναπροώθησης των παράνομων μεταναστών με την ίδια, μεταξύ τους αλλά και με τρίτες χώρες. Επιπλέον, η απελευθέρωση του καθεστώτος της visa εξαρτήθηκε ευθέως από την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων σε τομείς όπως το κράτος δικαίου, η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς και της παράνομης μετανάστευσης, η ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων και της ασφάλειας των εγγράφων. Βλ. The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, 3. Fighting organized Crime. Cooperation in other Justice and Home Affairs Matters.

⁷ Σύμφωνα με την Επιτροπή, «πολλοί περιφερειακοί εταίροι έχουν άλυτα διμερή ζητήματα με τους γείτονές τους. Η Επιτροπή προτρέπει όλα τα εμπλεκόμενα μέρη να ανανεώσουν τις προσπάθειες για την εξεύρεση αμοιβαία αποδεκτών λύσεων σε τέτοια προβλήματα. Οι σχέσεις καλής γειτονίας και η περιφερειακή συνεργασία παραμένουν σημεία κλειδιά στην πρόοδο προς την ένταξη στην ΕΕ». Βλ. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Western Balkans: Enhancing the European Perspective*, Brussels, 05.03.2008, COM (2008), 127 final, σ. 3.

⁸ Για το ζήτημα αυτό, η Ένωση ζήτησε στην Ατζέντα της Θεσσαλονίκης την θέσπιση και εφαρμογή εθνικού νομοθετικού πλαισίου για τα ζητήματα των περιουσιών με συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα έως το τέλος του 2003.

συστάθηκε από τον ΟΗΕ για την περίπτωση αυτή¹. Ακόμη, την συμμόρφωση με τις Συμφωνίες ειρήνης του Dayton για την Βοσνία, της Οχρίδας για την ΠΓΔΜ και με την απόφαση 1244 των ΗΕ για το Κόσσοβο². Βάσει αυτών, ο οργανισμός επανέλαβε ότι ο ρυθμός προόδου εξαρτάται από την απόδοση κάθε χώρας στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων αλλά και την ισχύ των αρχών της εξατομικευμένης αξίας και της δυνατότητας επιτάχυνσης της ενταξιακής πορείας³.

Κατά παρόμοιο τρόπο με τις Ευρωπαϊκές Συμφωνίες, οι Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης προβλέπουν ιδιαίτερους μηχανισμούς ελέγχου. Πρόκειται για ειδικές υπο-επιτροπές, συναντήσεις σε πολιτικό επίπεδο όπως το Stabilization and Association Council, τις ετήσιες συναντήσεις των ΥΠΙΕΞ και άλλων Υπουργών όπως για τη Δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις αλλά και κοινές κοινοβουλευτικές επιτροπές. Επιπλέον, στην Θεσσαλονίκη το 2003 εγκαινιάστηκε ένα υψηλού επιπέδου πολυμερές πολιτικό forum συναντήσεων το “EUI- Western Balkans forum”. Πολιτικές συναντήσεις πραγματοποιούνται ετησίως και μεταξύ της Troika της ΕΕ και των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων στο περιθώριο της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών⁴. Επιπρόσθετα, η αξιολόγηση της μεταρρυθμιστικής προόδου των κρατών γίνεται στις Τακτικές Εκθέσεις της Επιτροπής (Annual Review Mechanism of SAP). Έτσι, οι ενδιαφερόμενες χώρες υποβάλλονται πλέον σε μεταρρυθμίσεις και τακτικό έλεγχο εκ μέρους της Επιτροπής, ήδη από την φάση όπου αναγνωρίζονται απλώς ως «εν δυνάμει υποψήφιες χώρες».

Εξ αρχής, προσδιορίστηκε ότι η συνολική διαδικασία και οι Συμφωνίες αφορούν πέντε χώρες: Αλβανία, Βοσνία, Κροατία, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και ΠΓΔΜ⁵. Η ενταξιακή διάσταση προέκυψε ξεκάθαρα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Feira τον Ιούνιο του 2000: οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων που μετέχουν στην Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης

¹Βλ. Zagreb Summit, 24 November 2000, Final Declaration, §§2, 4 στο http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm, και 16 June 2003, Western Balkans-Council Resolutions, The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, 1. Further Consolidating Peace and promoting stability and democratic development.

² The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, 1. Further Consolidating Peace and promoting stability and democratic development.

³ The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans.

⁴ The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, 2. Progress of Western Balkan Countries towards the EU within an enriched Stabilisation and Association Process.

⁵ Conclusions of the General Affairs Council of 21-22 June 1999, Conclusions on the Development of a Comprehensive Policy Based on the Commission Communication on “the Stabilization and Association Process for Countries of South-Eastern Europe”, §2.

αναγνωρίστηκαν ως εν δυνάμει υποψήφιος¹. Η ευρωπαϊκή προοπτική προσφέρθηκε επί τη βάσει των διατάξεων της ΣΕΕ, των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και της προόδου στην εφαρμογή των Συμφωνιών της SAP². Κατόπιν, επιβεβαιώθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ζάγκρεμπ τον Νοέμβριο του 2000, της Κοπεγχάγης τον Δεκέμβριο του 2002 και στην Θεσσαλονίκη τον Ιούνιο του 2003.

Παράλληλα, στην Σύνοδο Κορυφής στο Ζάγκρεμπ, όπου οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων ανέλαβαν την δέσμευση συμμόρφωσης με την αιρεσιμότητα της Ένωσης και συμφώνησαν στην χρήση των Συμφωνιών ως το μέσο για την προ-ενταξιακή τους προετοιμασία, ενεργοποιήθηκε η ΔΣΣ. Στην συνέχεια, ενισχύθηκε σημαντικά στην Σύνοδο Κορυφής της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003 με την λεγόμενη «Ατζέντα της Θεσσαλονίκης»³. Σήμερα, αποτελείται από τρεις πυλώνες: το συμβατικό τμήμα (Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης), τις Εμπορικές Παραχωρήσεις (Αυτόνομα Εμπορικά Μέτρα)⁴ και την προ-ενταξιακή Χρηματοδοτική Βοήθεια⁵. Ιδιαίτερη θέση κατέχει και η περιφερειακή διάσταση καθώς η ανάπτυξη

¹ Presidency Conclusions, Santa Maria de Feira European Council, 19-20 June 2000, V. External Relations, D. Western Balkans, §67. Βλ. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en0.htm

² Zagreb Summit, 24 November 2000, Final Declaration, §4.

³ Εκτός από την θεσμοποίηση του πολιτικού διαλόγου και της συνεργασίας στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, η Ατζέντα της Θεσσαλονίκης εγκαινίασε τις Ευρωπαϊκές Εταιρικές Σχέσεις με τις χώρες της SAP, ενίσχυσε την στήριξη για την οικοδόμηση θεσμών με την επέκταση σε όλες τις χώρες του μηχανισμού Twinning και την τεχνική βοήθεια μέσω του TAIEX, ιδίως για τον έλεγχο της συμφωνίας των εθνικών νομοθεσιών με το κεκτημένο. Για τις μεταρρυθμίσεις στην δημόσια διοίκηση, το κείμενο του 2003 πρότεινε την ίδρυση μία περιφερειακής Σχολής Ανώτατης Εκπαίδευσης για την Μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης. Παράλληλα, άνοιξε ο δρόμος για την συμμετοχή στα κοινοτικά προγράμματα και ενισχύθηκε ο προϋπολογισμός του CARDS.

⁴ Τα Αυτόνομα Εμπορικά Μέτρα που εφαρμόζονται στο σύνολο των Δυτικών Βαλκανίων επιτρέπουν την αδασολόγητη πρόσβαση στην αγορά της ΕΕ πρακτικά όλων των προϊόντων που προέρχονται από την περιοχή και ευνοούν την ανάπτυξη του εμπορίου μεταξύ της Ένωσης και των χωρών αυτών. Η επέκταση των Μέτρων αυτών το Φθινόπωρο του 2000 δημιούργησε ένα ομοιόμορφο σύστημα εμπορικών προτιμήσεων για τα προϊόντα των Δυτικών Βαλκανίων, συμπεριλαμβανομένων των αγροτικών προϊόντων, χωρίς ποσοτικούς περιορισμούς και την κατάργηση των ποσοστώσεων για ευαίσθητα βιομηχανικά αγαθά, όπως της κλωστοϋφαντουργίας. Εξάφρεση αποτελούν τα προϊόντα αλιείας, τα βοοειδή και το κρασί. Ήδη, από το 2003, η λειτουργία των μέτρων εκτιμάται θετική καθώς αυξήθηκαν ουσιαστικά οι εισαγωγές της Ένωσης από τις χώρες της περιοχής συνολικά, με την Κροατία και την Σερβία-Μαυροβούνιο να προηγούνται εξαγωγικά. Βλ. Report from the Commission, the Stabilization and Association Process for South Eastern Europe, Second Annual Report- Annex I, Brussels 26.3.2003, COM (2003), 139 final, 1. Trade measures, σ. 20 επ., στο http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/85349_en.pdf

⁵ Για την περίοδο 2000-2006 εφαρμόζονταν το πρόγραμμα CARDS για την περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων, σε αντιστοιχία με το πρόγραμμα PHARE για τις χώρες ΚΑΕ. Πλέον, η προ-ενταξιακή χρηματοδοτική βοήθεια έχει ενοποιηθεί σε ένα πρόγραμμα το Μέσο Προ-ενταξιακής Βοήθειας (Instrument of Pre-accession Assistance- IPA) που ισχύει από την 1/1/2007 και υποκατέστησε τα προγράμματα PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS και το προ-ενταξιακό μέσο για την Τουρκία. Ειδικότερα, το πρόγραμμα PHARE (Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy αρχικά) κάλυπτε και τις δέκα υποψήφιες χώρες της ΚΑΕ αλλά και τα Δυτικά Βαλκάνια. Μέχρι το 1997, η σχετική πολιτική της Ένωσης κάλυπτε ένα ευρύ φάσμα στόχων που συνδέονταν με

την δημοκρατική και οικονομική μετάβαση και το PHARE λειτουργούσε επί τη βάσει αιτημάτων από τις συμμετέχουσες χώρες. Η Σύνοδος του ΕΣ στο Λουξεμβούργο τον Δεκέμβριο του 1997 μετέτρεψε το πρόγραμμα PHARE σε όργανο προ-ενταξιακής πολιτικής. Οι δύο βασικές του προτεραιότητες ήταν μέτρα δημιουργίας θεσμών (με έμφαση στην εκπαίδευση δημόσιων υπαλλήλων και λειτουργών) καθώς και η ανάπτυξη των υποδομών και δη οι μεταφορές και τα περιβαλλοντικά προγράμματα. Για την περίοδο 2000-2006, το πρόγραμμα αφορούσε κυρίως την δημιουργία θεσμών και τις συναφείς επενδύσεις, μέτρα οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και δια-συνοριακής συνεργασίας. Το PHARE υπαγόταν στην Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) Διεύθυνσης της Επιτροπής, το ISPA στην ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής ενώ το SAPARD ήταν αρμοδιότητα της ΓΔ Γεωργίας και αγροτικής ανάπτυξης. Τα δύο τελευταία ήταν προγράμματα διανομής των προ-ενταξιακών κονδυλίων. Το ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) παρείχε τα κονδύλια των διαρθρωτικών ταμείων και στήριζε τις επενδύσεις μεγάλης κλίμακας στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών. Το SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) παρείχε κονδύλια από τον προϋπολογισμό της ΚΑΠ για την εφαρμογή του κεκτημένου σχετικά με αυτή την πολιτική και την προσαρμογή του αγροτικού τομέα των υποψηφίων χωρών. Η διαχείριση των κονδυλίων του SAPARD ανήκε κατά πολύ στα εθνικά υπουργεία αγροτικής ανάπτυξης, ενώ τα κονδύλια του ISPA ελεγχόταν πιο στενά από την Επιτροπή που ενέκρινε κάθε προτεινόμενο από τις χώρες σχέδιο. Το πρόγραμμα CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization) αφορούσε στοχευμένα τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και τους στόχους της ΔΣΣ. Ωστόσο, οι τομείς παροχής βοήθειας προσαρμόζονταν στις εξελισσόμενες ανάγκες. Έτσι, αρχικά, έμφαση δόθηκε στην ανθρωπιστική και έκτακτη βοήθεια ενώ αργότερα στην αναδόμηση των υποδομών, την εθνική συμφιλίωση και την επιστροφή των προσφύγων. Περαιτέρω, η οικονομική υποστήριξη στράφηκε στην ανάπτυξη των κυβερνητικών θεσμών και την προσέγγιση της νομοθεσίας με το κοινοτικό κεκτημένο. Παράλληλα, ενισχύθηκαν η κοινωνία των πολιτών, η ανάπτυξη των ΜΜΕ αλλά και η οικονομική ανάκαμψη και η περιφερειακή συνεργασία. Στο πλαίσιο του CARDS αναπτύχθηκαν πολυετή προγράμματα και η συνολική συνδρομή της Ένωσης την περίοδο 2000-2006 ανήλθε σε 5 δις ευρώ. Σήμερα, το Μέσο Προ-ενταξιακής Βοήθειας αποτελεί τον ενιαίο χρηματοδοτικό μηχανισμό προ-ενταξιακής βοήθειας στις υποψήφιες και δυνάμει υποψήφιες χώρες. Νομική βάση είναι ο κανονισμός 1085/2006 του Συμβουλίου της 17^{ης} Ιουλίου 2006, ενώ λεπτομερέστερους κανόνες περιλαμβάνει ο κανονισμός 718/2007 της Επιτροπής. Το ΜΠΒ διακρίνεται σε πέντε συνιστώσες: 1. Βοήθεια για την μεταβατική περίοδο και και τη θεσμική ανάπτυξη, 2. Δια-συνοριακή συνεργασία με τα κράτη μέλη και άλλες χώρες επιλέξιμες για το ΜΠΒ, 3. Περιφερειακή ανάπτυξη, μεταφορές, περιβάλλον και οικονομική ανάπτυξη, 4. Ανάπτυξη ανθρωπίνων πόρων, ήτοι του ανθρώπινου κεφαλαίου και καταπολέμηση του αποκλεισμού, 5. Αγροτική ανάπτυξη. Οι πρώτες δύο συνιστώσες αφορούν όλες τις δικαιούχους χώρες, ενώ οι υπόλοιπες αποκλειστικά τις υποψήφιες προς ένταξη (σήμερα την Κροατία, την Τουρκία και την ΠΓΔΜ) και απαιτούν την δημιουργία κατάλληλων δομών διαχείρισης των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων, του Ταμείου Συνοχής και των ταμείων αγροτικής ανάπτυξης μετά την προσχώρησή τους. Ο σχεδιασμός του ΜΠΒ βασίζεται στο Πολυετές Ενδεικτικό Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΕΔΠ), έναν οικονομικό πίνακα με πληροφορίες σχετικά με τα κονδύλια τα οποία σκοπεύει να χορηγήσει η Επιτροπή ανά χώρα και ανά συνιστώσα. Ο ΠΕΔΠ ενημερώνεται ετήσια και καλύπτει τριετή κύκλο προγραμματισμού. Με βάση τα κονδύλια του ΠΕΔΠ και τις πολιτικές προτεραιότητες εκπονούνται τριετή Έγγραφα Πολυετούς Ενδεικτικού Σχεδιασμού (ΕΠΕΣ) για κάθε χώρα με τα οποία η Επιτροπή καθορίζει τους στόχους και τις επιλογές της για την χορήγηση της προ-ενταξιακής βοήθειας. Η τελευταία, στο πλαίσιο του ΜΠΒ χορηγείται με διάφορες μορφές, όπως επενδύσεις, συμβάσεις, αναθέσεις ή επιδοτήσεις, διοικητική συνεργασία με τη συμμετοχή εμπειρογνομόνων από τα κράτη μέλη, κοινοτικές δράσεις και μέτρα στήριξης της υλοποίησης και διαχείρισης των προγραμμάτων αλλά και κατ'εξάιρεση δημοσιονομική στήριξη υπό εποπτεία. Το τρέχον ΜΠΒ εστιάζει στις προτεραιότητες που καθορίζονται στο Enlargement Strategy Paper της Επιτροπής για το 2007: δημιουργία κρατικών θεσμών, κράτος δικαίου, συμφιλίωση, διοικητικές και δικαστικές μεταρρυθμίσεις, καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος και στήριξη των οικονομικών μεταρρυθμίσεων και της κοινωνίας των πολιτών. Βλ. Grabbe H., ό.π., σ. 258 επ., *Financial Assistance to the Western Balkans –Donor Co-operation*, Memo 08/144, Brussels, 5 march 2008, *IPA: A new Focus to EU Assistance for Enlargement*, στο http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/ipa_brochure_2009_en.pdf και http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_el.htm.

διμερών, συμβατικών περιφερειακών σχέσεων ενσωματώνεται ως δέσμευση στις Συμφωνίες Σταθεροποίησης¹. Επιπλέον, το 2006 δημιουργήθηκε μία νέα CEFTA² που περιλαμβάνει τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων και την Μολδαβία και δημιουργεί μία ζώνη απελευθέρωσης του εμπορίου μεταξύ αυτών.

Επίσημα προ-ενταξιακό καθεστώς έχουν σήμερα η Αλβανία, η Βοσνία, το Μαυροβούνιο και η Σερβία³. Στην περίπτωση της Αλβανίας, η Συμφωνία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Απριλίου του 2009, κατόπιν δε, η χώρα υπέβαλλε αίτηση ένταξης στις 28 Απριλίου του αυτού έτους. Η διαδικασία σύναψης της Συμφωνίας με το Μαυροβούνιο ξεκίνησε και ολοκληρώθηκε άμεσα μετά την αναγνώριση του ως ανεξάρτητο κράτος από την Ένωση⁴. Αντίθετα, στην περίπτωση της Σερβίας, οι

¹ Το 1999 ιδρύθηκε το Σύμφωνο Σταθερότητας για την Νοτιο-Ανατολική Ευρώπη, ως το βασικό σχήμα προώθησης της περιφερειακής συνεργασίας στα Βαλκάνια και συντονισμού της διεθνούς παροχής βοήθειας. Συγκέντρωσε αρχικά τις χώρες της περιοχής (Αλβανία, Βοσνία, Βουλγαρία, Κροατία, ΠΓΔΜ, Μαυροβούνιο, Ρουμανία, Σερβία και την Μολδαβία). Η Σύνοδος του Ζάγκρεμπ έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην περιφερειακή συνεργασία, η οποία, σύμφωνα με την τελική διακήρυξη, αποτελεί σύνολο με την άλλη πτυχή, ήτοι την προσέγγιση με την Ένωση. Έτσι, οι αρχηγοί των ενδιαφερομένων κρατών ανέλαβαν την δέσμευση να υιοθετήσουν συμβάσεις περιφερειακής συνεργασίας μεταξύ τους, οι οποίες θα ρυθμίζουν: τον πολιτικό διάλογο, την δημιουργία περιφερειακής ζώνης ελεύθερων συναλλαγών, την συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς, το ξέπλυμα χρήματος, την παράνομη μετανάστευση και την εμπορία ανθρώπων. Επιπλέον, προβλέφθηκε η ενσωμάτωση των περιφερειακών συμβάσεων στις προς υπογραφή Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης. Επίσης τα ενδιαφερόμενα κράτη διακήρυξαν την σημασία της εκπαίδευσης αστυνομικών, δικαστικών και της ενίσχυσης των συνοριακών ελέγχων ενώ η Ένωση την σημασία συγκεκριμένων σχεδίων, όπως η αποκατάσταση της ναυσιπλοΐας στον Δούναβη. Βλ. Zagreb Summit, 24 November 2000, Final Declaration, §3. Περαιτέρω, η ενίσχυση της περιφερειακής συνεργασίας τέθηκε ως ένας από τους κεντρικούς στόχους στην Ατζέντα της Θεσσαλονίκης, η οποία ζήτησε την δέσμευση των βαλκανικών χωρών σε συγκεκριμένα ζητήματα, όπως: την προώθηση του ελεύθερου περιφερειακού εμπορίου με διμερείς συμφωνίες και την δημιουργία ελεύθερης ζώνης, την κατάργηση της απαίτησης βίζα για την μετακίνηση μεταξύ των συνόρων τους, την δημιουργία περιφερειακών ενεργειακών αγορών, την δια-συνοριακή διαχείριση των υδάτων και την ανάπτυξη σε συνεργασία με την ΕΕ περιφερειακού Σχεδίου Δράσης για την Έρευνα και την τεχνολογία. Στην σύνοδο κορυφής της Διαδικασίας Συνεργασίας στην Νοτιο-Ανατολική Ευρώπη τον Μάιο του 2007 οι ηγέτες δημιούργησαν το Regional Cooperation Council για την συνέχιση της περιφερειακής συνεργασίας. Το Συμβούλιο ανέλαβε από το Σύμφωνο Σταθερότητας την 28^η Φεβρουαρίου 2008 και εστιάζει στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, τις υποδομές, την δικαιοσύνη και τις εσωτερικές υποθέσεις, την συνεργασία για την ασφάλεια, την ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου και την κοινοβουλευτική συνεργασία. Βλ. *Regional Cooperation: an overview of main initiatives*, Memo 08/143, Brussels, 5 March 2008.

² Η πρώτη είχε δημιουργηθεί το 1992 με χώρες από την Κεντρική και νοτιο-ανατολική Ευρώπη, οι οποίες προσχωρώντας στην Ένωση αποχώρησαν από την ζώνη.

³ Πέρα από την ειδική περίπτωση του Κοσόβου, όλες οι υπόλοιπες έχουν υπογράψει Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης. Για την Βοσνία και το Μαυροβούνιο βρίσκονται στην φάση της κύρωσης από τα εθνικά κοινοβούλια. Βλ. http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/index_en.htm

⁴ Στην περίπτωση του Μαυροβουνίου, μετά την κήρυξη της ανεξαρτησίας της χώρας, με το δημοψήφισμα της 21/5/2006, την επίσημη ανακήρυξη από το Κοινοβούλιο στις 3/6/2006 και τις εκλογές στις 10/9/2006, η Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και τα μέλη της διμερώς την αναγνώρισαν άμεσα ως ανεξάρτητο κυρίαρχο κράτος (στο Συμβούλιο στις 12/6/2006). Άμεσα ξεκίνησε και η διαδικασία για την σύναψη της Συμφωνίας (με εντολή διαπραγμάτευσης από το Συμβούλιο στις 24/7/2006) αλλά και ολοκληρώθηκε (Λουξεμβούργο, 15/10/2007). Πλέον, βρίσκεται στην φάση της κύρωσης από τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών.

διαπραγματεύσεις για την σύναψη της Συμφωνίας Σύνδεσης διακόπηκαν την άνοιξη του 2006 λόγω της μη υλοποίησης της δέσμευσης για τη σύλληψη του κατηγορούμενου για εγκλήματα πολέμου General Ratko Mladic¹. Βέβαια, η Συμφωνία υπεγράφη τελικά με την Σερβία όταν ακόμα δεν πληρούσε τον όρο της πλήρους συνεργασίας με το ΔΠΔ για την Πρώην Γιουγκοσλαβία. Η κύρωση, όμως, συνεπώς και η ισχύς της, έχει εξαρτηθεί από αυτή την προϋπόθεση, η οποία εκπληρώθηκε μερικώς με την σύλληψη του Karadjic τον Ιούλιο του 2008². Τέλος, η υπογραφή της Συμφωνίας με την Βοσνία εξαρτήθηκε από την δημιουργία κεντρικών κρατικών δομών, μεταξύ άλλων, στους τομείς του στρατού, της αστυνομίας και του φορολογικού συστήματος. Εντούτοις, η δημιουργία κρατικών συντονιστικών σωμάτων των αυτόνομων εθνικών αστυνομικών δυνάμεων ήταν ο πρακτικός συμβιβασμός για την εκπλήρωση του όρου της ενοποίησης αυτών.

Συνολικά, λοιπόν, παρατηρείται μία επίταση της αιρεσιμότητας, του ελέγχου και της πίεσης που ασκήθηκε στα Δυτικά Βαλκάνια για μεταρρυθμίσεις στην περίοδο πριν την επίσημη υποψηφιότητα αλλά και πριν την σύνδεση καθεαυτή. Το ταξίδι πριν την ένταξη απέκτησε μεγαλύτερη σημασία συγκριτικά με την προηγούμενη διεύρυνση, ενώ η κατάληξη κατέστη πιο αβέβαιη. Έτσι, τα διάφορα στάδια της διαδικασίας SAP αναδείχθηκαν σε αυτοτελείς στόχους και ενδιαμέσες ανταμοιβές για τη μεγιστοποίηση της ενωσιακής επιρροής: η μελέτη για την έναρξη διαπραγματεύσεων επί της Συμφωνίας, η ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων, η υπογραφή και η κύρωση της Συμφωνίας, η στοχευμένη τεχνική και οικονομική βοήθεια, η επίσημη υποψηφιότητα στην Ένωση. Η μετακίνηση μεταξύ των σταδίων συνδέεται με κριτήρια, πέραν των εν γένει ενταξιακών: χαρακτηριστική περίπτωση

¹ Pridham G., *Change and Continuity in the EU's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities*, ό.π., σ. 458.

² Η Διαδικασία για την σύναψη της Συμφωνίας Σύνδεσης και Σταθεροποίησης με την Σερβία άνοιξε με τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου του Οκτωβρίου 2004, ενώ οι σχετικές διαπραγματεύσεις ξεκίνησαν τον Οκτώβριο του 2005. Στις 3 Μαΐου 2006 οι διαπραγματεύσεις ακυρώθηκαν λόγω μη προόδου της χώρας στην συνεργασία της με το ΔΠΔΓ, ενώ συνεχίστηκαν στις 13 Ιουνίου 2007, κατόπιν όμως ρητής δέσμευσης της Σερβίας για πλήρη συνεργασία και συγκεκριμένα μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση. Στις 29 Απριλίου 2008 υπεγράφη η Συμφωνία Σταθεροποίηση και Σύνδεσης και η Προσωρινή Συμφωνία για το Εμπόριο. Σύμφωνα, όμως με απόφαση του Συμβουλίου στο Λουξεμβούργο, στο περιθώριο του οποίου υπεγράφη η Συμφωνία, η πλήρης συνεργασία με το ΔΠΔΓ, συμπεριλαμβανομένων όλων των πιθανών προσπαθειών σύλληψης και μεταφοράς κατηγορουμένων, αποτελεί βασικό στοιχείο αυτών των συμφωνιών (άρθρα 2, 4 και 133 της Συμφωνίας Σύνδεσης και 1 και 54 της Προσωρινής Συμφωνίας). Έτσι, οι Υπουργοί συμφώνησαν να υποβάλλουν την Συμφωνία Σύνδεσης στην κυρωτική διαδικασία ενώπιον των εθνικών κοινοβουλίων και η Κοινότητα να εφαρμόσει την Προσωρινή Συμφωνία, κατόπιν απόφασης του Συμβουλίου περί εκπλήρωσης του σχετικού όρου από την Σερβία. Βλ. http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Council_Conclusions/April/0428_GAERC9.pdf και http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/serbia/eu_serbia_relations_en.htm

άκρως συνεπούς προϋπόθεσης που οδήγησε στην σταδιακή συμμόρφωση των δυτικο-βαλκανικών χωρών ήταν η συνεργασία με το ΔΠΔ για την Γιουγκοσλαβία¹. Από την άλλη, η διαφοροποιημένη προσέγγιση σηματοδοτεί την διαδικασία ως διμερώς ετερογενή, εν αντιθέσει με την ομαδική προσέγγιση της πέμπτης διεύρυνσης². Έτσι, η ΔΣΣ καθόρισε την μεταρρυθμιστική παρέμβαση της Ένωσης στην περιοχή και αποτέλεσε το ενδιάμεσο βήμα προς την ένταξη: μετά την υπογραφή τους, Οι Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης έγιναν το πρώτο επίσημο στάδιο στην διαδικασία ένταξης της ΕΕ³.

β) Εμβάθυνση της Μεταρρυθμιστικής Διαδικασίας: Εταιρικές Σχέσεις Προσχώρησης και Ευρωπαϊκές Εταιρικές Σχέσεις

Μία από τις σημαντικές αποφάσεις στην «Ατζέντα της Θεσσαλονίκης» ήταν η διαμόρφωση των Ευρωπαϊκών Εταιρικών Σχέσεων με κάθε χώρα που συμμετέχει στην SAP, κατά το πρότυπο των Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης με τις τότε υποψήφιες χώρες της κεντρο-ανατολικής Ευρώπης. Αυτές οι σχέσεις, προσαρμοσμένες στις ανάγκες κάθε χώρας και υποκείμενες σε αναθεώρηση, σκοπό είχαν να εντοπίζουν προτεραιότητες δράσης και να λειτουργούν ως λίστα μέτρησης της προόδου των χωρών.

Στο πλαίσιο των εν λόγω συμφωνιών καθορίζονται προτεραιότητες ενσωμάτωσης του κεκτημένου και αντίστοιχων μεταρρυθμίσεων για την εφαρμογή του, οι οποίες ενσωματώνονται στο Σχέδιο Δράσης και το Εθνικό Πρόγραμμα Υιοθέτησης Κεκτημένου. Το Σχέδιο Δράσης και το Εθνικό Πρόγραμμα συνήθως προσδιορίζονται από την Επιτροπή, στο πλαίσιο της Screening Process, ως Αρχικά Κριτήρια Αναφοράς για την έναρξη των ουσιαστικών διαπραγματεύσεων. Το Σχέδιο Δράσης καθορίζει τον τρόπο και χρόνο της απαιτούμενης αναβάθμισης των διοικητικών και δικαστικών δομών. Το Εθνικό Πρόγραμμα αποτελεί ένα περισσότερο λεπτομερειακό κείμενο ως προς τα χρονοδιαγράμματα και τα κόστη υλοποίησης των

¹ «Σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στη συνεργασία με το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την πρώην Γιουγκοσλαβία (ICTY), που αποτελεί βασική προϋπόθεση της διαδικασίας σταθεροποίησης και σύνδεσης». Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, Στρατηγική για τη Διεύρυνση και κυριότερες Προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, Βρυξέλλες, 6.11.2007, COM (2007) 663 τελικό, σ. 7.

² Anastasakis O., ό.π., σ. 369, 374.

³ Kyriakopoulou S., The Decisive Impact of the Integration of the Western Balkans on the EU Legitimacy Crisis, ό.π., σ. 45.

προτεραιοτήτων που καθορίζονται στις Εταιρικές Σχέσεις. Και πάλι οι επιδόσεις των δυνάμει υποψηφίων αξιολογούνται δια των Τακτικών Εκθέσεων της Επιτροπής. Άλλωστε η τελευταία αναθεωρεί περιοδικά τις Ευρωπαϊκές Εταιρικές Σχέσεις όπως έγινε με τις Αναθεωρημένες European Partnerships που υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο τον Φεβρουάριο του 2008 για την Αλβανία, την Βοσνία, την Σερβία αλλά και τις Κροατία και Τουρκία¹.

Ειδικότερα, στην Διάσκεψη Κορυφής του Λουξεμβούργου τον Δεκέμβριο του 1997 αποφασίστηκε η έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τις έξι από τις υποψήφιες χώρες που επιλέχθηκαν². Ταυτόχρονα νέο βασικό στοιχείο της ενισχυμένης προ-ενταξιακής στρατηγικής για το σύνολο των υποψηφίων καθορίστηκαν οι Εταιρικές Σχέσεις Προσχώρησης³. Πρόκειται για συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και εκάστου υποψηφίου-που προετοιμάζουν τα κράτη για την υιοθέτηση του κεκτημένου βάσει των ιδιαιτέρων αναγκών τους και συγκεντρώνουν σε ένα πλαίσιο όλες τις μορφές χρηματοδοτικής βοήθειας εκ μέρους της Ένωσης. Οι Accession Partnerships (APs) αναδείχθηκαν στο βασικό εργαλείο της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού, καθώς δρομολόγησαν την συνολική αλλαγή των σχέσεων με τις κεντρο-ανατολικές ευρωπαϊκές χώρες υπό το πρίσμα των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών: καθόρισαν συγκεκριμένες αρχές, προτεραιότητες, ενδιάμεσους στόχους και κριτήρια για κάθε υποψήφιο, τα οποία με τη σειρά τους συγκεκριμενοποίησαν τις απαιτούμενες προσαρμογές και προγραμματίσαν ανάλογα την δικαιούμενη οικονομική στήριξη⁴.

Βάσει του άρθρου 2 του Κανονισμού 622/98 του Συμβουλίου, οι Συμφωνίες αναθεωρούνται σε τακτική βάση από την Επιτροπή. Η εφαρμογή τους και η πρόοδος στην υιοθέτηση του κεκτημένου ελέγχεται μέσω των Τακτικών Εκθέσεων της

¹ Η πρώτη Ευρωπαϊκή Εταιρική Σχέση με την Αλβανία υιοθετήθηκε τον Ιούνιο του 2004 και αναθεωρήθηκε τον Ιανουάριο του 2006, ενώ και για την Βοσνία η πρώτη υιοθετήθηκε το 2004. Η αντίστοιχη Συμφωνία με το Μαυροβούνιο υιοθετήθηκε την 22^α Ιανουαρίου 2007. Ως προς την Τουρκία η Εταιρική σχέση προσχώρησης υιοθετήθηκε τον Μάρτιο του 2001 και αναθεωρήθηκε έκτοτε τον Μάιο του 2003, τον Δεκέμβριο του 2005 και στις 18/2/2008.

² Κύπρος, Ουγγαρία, Πολωνία, Εσθονία, Τσεχία και Σλοβενία. Luxembourg European Council, 12.12.1997, Presidency Conclusions, The Process of Accession and Negotiation, c. Commission Opinions, and Accession Negotiations, § 27, βλ. στο http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm

³ Luxembourg European Council, 12.12.1997, Presidency Conclusions, The Process of Accession and Negotiation, b. the Enhanced Pre-accession Strategy, § 14.

⁴ Kyriakopoulou S., The Decisive Impact of the Integration of the Western Balkans on the EU Legitimacy Crisis, ό.π., σ. 39.

Επιτροπής που καθιερώθηκαν από το 1998¹. Η όλη διαδικασία αξιολόγησης και αναθεώρησης διατηρήθηκε, ωστόσο, εντός της ευρύτερης διαδικασίας ελέγχου των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών, για τις οποίες η ανωτέρω Διάσκεψη έκρινε ότι πρέπει να συνεχίσουν να αποτελούν το πλαίσιο εξέτασης υιοθέτησης του κεκτημένου ανεξαρτήτως της έναρξης των διαπραγματεύσεων².

Ουσιαστικά, οι Accession Partnerships ήταν η λύση στο πρόβλημα ιεράρχησης των πολλαπλών καθηκόντων που απέρρεαν από τα κριτήρια ένταξης. Τα νομοθετικά κενά έναντι του κοινοτικού κεκτημένου και οι θεσμικές αδυναμίες που εντοπίστηκαν στην Αναλυτική Εξέταση (screening process) χρησιμοποιήθηκαν για την διαμόρφωση των διαπραγματευτικών θέσεων της Ένωσης και των προτεραιοτήτων των Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης. Θέτοντας προτεραιότητες για τους υποψηφίους και αξιολογώντας την εκπλήρωσή τους κάθε χρόνο, η Επιτροπή προ-έκρινε τους όρους της ένταξης και σε τομείς πέραν του κεκτημένου, όπως τα δημοκρατικά στάνταρ και την οικονομία της αγοράς, που κάλυπταν οι Σχέσεις. Αυτή η διαδικασία περιόρισε το πεδίο των κύριων διαπραγματεύσεων, καθώς τα κριτήρια παρουσιάστηκαν ως πακέτο, ως μία προκαθορισμένη agenda της Ένωσης με μικρό περιθώριο συμβιβασμού³.

Οι Ευρωπαϊκές Εταιρικές Σχέσεις προβλέφθηκαν στην Ατζέντα της Θεσσαλονίκης για τα Δυτικά Βαλκάνια ως το πιο προωθημένο μέσο εμπλουτισμού της Διαδικασίας Σταθεροποίησης και Σύνδεσης με στοιχεία της προ-ενταξιακής διαδικασίας των χωρών ΚΑΕ⁴. Η εφαρμογή τους απαιτεί την διαμόρφωση Εθνικών Σχεδίων από κάθε χώρα. Σύμφωνα δε με το Κανονισμό 533/2004 του Συμβουλίου, η εποπτεία εφαρμογής γίνεται αφενός μέσω των Ετήσιων Εκθέσεων της Επιτροπής, αφετέρου μέσω των ιδιαίτερων δομών της Διαδικασίας Σταθεροποίησης και

¹ Σύμφωνα με τις αποφάσεις του Λουξεμβούργου «από το τέλος του 1998, η Επιτροπή θα υποβάλλει τακτικές εκθέσεις στο Συμβούλιο, μαζί με όποιες απαραίτητες συστάσεις περί τις διεξαγωγής διμερών διακυβερνητικών διασκέψεων, επιθεωρώντας την πρόοδο κάθε κεντρικού και ανατολικού υποψηφίου κράτους προς την ένταξη, υπό το φως των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, ιδιαίτερα δε τον ρυθμό με τον οποίο υιοθετεί το κεκτημένο της Ένωσης. Πριν από αυτές τις εκθέσεις, η εφαρμογή των εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης και η πρόοδος στην υιοθέτηση του κεκτημένου θα εξετάζεται με κάθε υποψήφιο κράτος στα όργανα των Ευρωπαϊκών Συμφωνιών...». Βλ. Luxembourg European Council, 12.12.1997, Presidency Conclusions, The Process of Accession and Negotiation, d. Review Procedure, § 29.

² Luxembourg European Council, 12.12.1997, Presidency Conclusions, The Process of Accession and Negotiation, b. the Enhanced Pre-accession Strategy, § 13.

³ Grabbe H., European Union Conditionality and the Acquis Communautaire, ό.π., σ. 255-263.

⁴ The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans, 2. Progress of Western Balkan Countries towards the EU within an enriched Stabilisation and Association Process, European Partnerships.

Σύνδεσης. Άρα, οι μηχανισμοί ελέγχου είναι ίδιοι με εκείνους των Εταιρικών Σχέσεων Προσχώρησης.

Γ) Μηχανισμοί Προετοιμασίας των χωρών που προσδοκούν ένταξη στο NATO

Ομοίως, η προ-ενταξιακή διαδικασία του NATO εμπλουτίστηκε με νέους μηχανισμούς προετοιμασίας: οι περισσότερες χώρες είναι εταίροι του οργανισμού πολύ πριν την υποβολή αίτησης ένταξης. Είναι χαρακτηριστικό ότι και οι 7 χώρες που προσχώρησαν επίσημα το 2004 συμμετείχαν στο πρόγραμμα Partnership for Peace. Συνήθως, επίσης, πρακτική των τελευταίων ετών είναι η αρχική πρόσκληση της ενδιαφερόμενης χώρας σε εντατικό διάλογο με την Συμμαχία ως προς τις προσδοκίες ένταξης και τις σχετικές μεταρρυθμίσεις. Τέτοια πρόσκληση απεύθυνε η Διάσκεψη Κορυφής του Βουκουρεστίου το 2008 προς την Βοσνία και το Μαυροβούνιο. Βασικότερος, ωστόσο, προ-ενταξιακός μηχανισμός αναδεικνύεται το Membership Action Plan (MAP). Η συμμετοχή, όμως, σε αυτό δεν εγγυάται την πλήρη ένταξη.

α) Εταιρικές Σχέσεις: Το Πρόγραμμα Partnership for Peace (PfP)

Το Βορειο-Ατλαντικό Συμβούλιο Συνεργασίας [North Atlantic Co-operation Council (NACC)] αποτέλεσε μία ελπιδοφόρα αρχή στις σχέσεις του NATO με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Ωστόσο, στο πολιτικό ζήτημα της ανατολικής διεύρυνσης, η Συμμαχία απάντησε με το Partnership for Peace πρόγραμμα, αποφεύγοντας σκόπιμα να τοποθετηθεί ως προς τις σαφείς προοπτικές ένταξης των χωρών της περιοχής¹.

1. Η στρατηγική συνεργασίας: από το NACC στο PfP

Βασικό στοιχείο της νέας στρατηγικής αντίληψης που επικράτησε στο NATO μετά τις εξελίξεις των αρχών του 1990 ήταν ο τακτικός διάλογος και η συνεργασία με τα νέα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης². Η διάσκεψη κορυφής της

¹ Borawski J., ό.π., σ. 234.

² Η αρχή είχε γίνει στην Διάσκεψη Κορυφής του Λονδίνου το 1990, όπου η Συμμαχία προσκάλεσε τις χώρες του Συμφώνου της Βαρσοβίας να αναπτύξουν διπλωματικές συνδέσεις με αυτήν.

Ρώμης του 1991¹ θεσμοποίησε τις διπλωματικές και στρατιωτικές επαφές με τις χώρες αυτές υπό το σχήμα του Βορειο-Ατλαντικού Συμβουλίου Συνεργασίας. Το εν λόγω Συμβούλιο αποτελούσε ένα ενιαίο forum διαβουλεύσεων, με ετήσιες συναντήσεις σε υπουργικό επίπεδο του βορειο-ατλαντικού Συμβουλίου και των συνεργαζόμενων χωρών, αλλά και τακτικές συναντήσεις σε επίπεδο επιτροπών. Μέχρι και την αντικατάστασή του από το Συμβούλιο Ευρω-ατλαντικής Συνεργασίας [Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC)] τον Μάιο του 1997, στο NACC συμμετείχαν 40 κράτη².

Ο διάλογος στο πλαίσιο του NACC εστίαζε σε πολιτικά και ζητήματα ασφάλειας³. Ειδικότερα, τα συνεργαζόμενα κράτη επωφελήθηκαν της εξειδίκευσης των μελών του NATO σε τομείς όπως ο σχεδιασμός άμυνας, ο ρόλος των ενόπλων δυνάμεων στο δημοκρατικό πολίτευμα, οι επιπτώσεις της οικονομικής ανάπτυξης στην ασφάλεια και η σχέση των δαπανών άμυνας με την οικονομία. Με την πάροδο των ετών, το ενδιαφέρον των διαβουλεύσεων μετατοπίστηκε από δευτερεύοντα μετα-ψυχροπολεμικά προβλήματα ασφάλειας, όπως η απόσυρση των ρωσικών στρατευμάτων από τα βαλτικά κράτη, στην ανάληψη κοινών εγχειρημάτων, όπως η συνεργασία σε επιχειρήσεις διατήρησης της ειρήνης⁴.

Σε πρακτικό επίπεδο, από το 1992, η συνεργασία μορφοποιήθηκε σε ετήσια σχέδια εργασίας και σταδιακά επεκτάθηκε σε νέους τομείς. Έτσι, το σχέδιο εργασίας του 1993 αφορούσε στον αφοπλισμό, την διατήρηση της ειρήνης και προκλήσεις της σύγχρονης κοινωνίας, οι οποίες αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στα δια-συνοριακά περιβαλλοντικά προβλήματα που προκαλούνται από στρατιωτικές εγκαταστάσεις ή δραστηριότητες. Ενδιαφέρον είναι ότι σε παράρτημα του ως άνω σχεδίου καταγράφονται ως ζητήματα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για κάποια συνεργαζόμενα κράτη τα μειονοτικά και εθνοτικά προβλήματα που επηρεάζουν την περιφερειακή ασφάλεια. Το αναθεωρημένο σχέδιο του 1994/95 έδινε έμφαση στις peacekeeping επιχειρήσεις και στην ενίσχυση των σχέσεων καλής γειτονίας.

¹ Βλ. Rome Declaration on Peace and Co-operation, κείμενο των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, σύνοδος του Βορειο-ατλαντικού Συμβουλίου 7-8 Νοεμβρίου 1991.

² Εκτός από τις χώρες ΚΑΕ, τον Μάρτιο του 1992, η συμμετοχή επεκτάθηκε σε όλα τα μέλη της Κοινοπολιτείας των Ανεξάρτητων Κρατών που σχηματίστηκε μετά την διάλυση της ΕΣΣΔ και κατόπιν, στην Αλβανία και την Γεωργία.

³ Woodliffe J., ό.π., σ. 175 επ.

⁴ Weaver R., *NACC's five years of strengthening cooperation*, NATO Review, vol. 45, no. 3, 1997, σ. 24.

Η προστιθέμενη αξία του NACC ήταν ότι πέραν του πολιτικού διαλόγου, δημιούργησε έναν μηχανισμό δομημένης συνεργασίας του NATO με κράτη εταίρους σε πρακτικές δραστηριότητες, σχεδιασμένες για την διαχείριση της τεχνογνωσίας του οργανισμού και την υποστήριξη της διαδικασίας θεσμικών, πολιτικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων των ανωτέρω κρατών. Μεταξύ των σημαντικότερων συνεργατικών δραστηριοτήτων που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του κατατάσσεται η ίδρυση το 1993 και το έργο της ad hoc ομάδας εργασίας για την συνεργασία σε επιχειρήσεις διατήρησης της ειρήνης¹.

Τα πρότυπα πρακτικής συνεργασίας που προέκυψαν από το NACC αποτέλεσαν την βάση για την υιοθέτηση του PfP, ως το επόμενο βήμα στην εξέλιξη των συνεργατικών σχέσεων και προγραμμάτων του NATO στην περιοχή². Το πρόγραμμα ανταποκρινόταν στην ανάγκη για περισσότερες και πιο στοχευμένες ευκαιρίες συνεργασίας και δη στην ανάπτυξη στρατιωτικών σχέσεων και ενόπλων δυνάμεων δια-λειτουργικών με εκείνες του NATO. Ωστόσο, το PfP δεν δημιουργήθηκε προς αντικατάσταση του NACC, αλλά ως συμπληρωματική πρωτοβουλία: το πρώτο θα επέτρεπε στους εταίρους να καθορίσουν το ρυθμό των σχέσεων με τη συμμαχία σε διμερή βάση, ενώ το δεύτερο παρέμενε το πλαίσιο πολυμερών διαβουλεύσεων.

Εντούτοις, η ανάγκη εξορθολογισμού και ενίσχυσης της συνεργασίας υπό το NACC και το PfP, οδήγησε αργότερα στην υιοθέτηση ενός νέου, ενιαίου μηχανισμού συνεργασίας: το Συμβούλιο Ευρω-ατλαντικής Συνεργασίας. Το τελευταίο επέτρεψε την περαιτέρω προώθηση τόσο της πρακτικής συνεργασίας από το PfP, όσο και της πολιτικής διάστασης των εταιρικών σχέσεων³.

2. Εφαρμογή και Όρια του PfP

¹ Το σχέδιο εργασίας του 1993 ανέθεσε στην εν λόγω ομάδα την μελέτη των εννοιολογικών και λειτουργικών διαστάσεων του ζητήματος των επιχειρήσεων διατήρησης της ειρήνης. Στην έκθεση της Αθήνας το 1993, η ομάδα υιοθέτησε μία σειρά αρχών και κριτηρίων συμμετοχής σε τέτοιες επιχειρήσεις υπό την αιγίδα των ΗΕ ή του ΟΑΣΕ. Στην 2^η έκθεση προς τους υπουργούς του Συμβουλίου, πρότεινε ένα ευρύ πρόγραμμα συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, όπως κοινή εκπαίδευση και ασκήσεις. Στο πλαίσιο αυτό και υπό τον έλεγχο του NACC μέλη του τελευταίου αλλά όχι του NATO έλαβαν μέρος στις επιχειρήσεις επιβολής και διατήρησης της ειρήνης στην πρώην Γιουγκοσλαβία. Βλ. Woodliffe J., ό.π., σ.176.

² Βασικές σήμερα δραστηριότητες του PfP αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του NACC, ιδίως σε τομείς όπως ο στρατιωτικός και πολιτικός συντονισμός στην διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας, ο πολιτικός σχεδιασμός έκτακτης ανάγκης ή ο δημοκρατικός έλεγχος των ενόπλων δυνάμεων. Βλ. Weaver R., ό.π., σ. 26.

³ Βλ. Weaver R., ό.π., σ. 26 και http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49276.htm

Το πρόγραμμα Partnership for Peace (PfP) αποτελούσε τον αντίκτυπο της ευρείας συζήτησης της μετα-ψυχροπολεμικής περιόδου σχετικά με την σκοπιμότητα διατήρησης αλλά και διεύρυνσης της Συμμαχίας¹. Ενδεικτική ήταν η δήλωση-πρόσκληση του βορειο-ατλαντικού Συμβουλίου προς τα κράτη μέλη της ΔΑΣΕ: επρόκειτο για ένα πρόγραμμα που προχωρούσε πέρα από την συνεργασία και τον διάλογο για να «σφυρηλατήσει μία πραγματική εταιρική σχέση-μία Εταιρική Σχέση για την ειρήνη». Η ενεργός συμμετοχή σε αυτήν «θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην εξελικτική διαδικασία της επέκτασης του NATO»².

¹ Η συζήτηση περί της διεύρυνσης του NATO ήταν μία από τις σημαντικότερες συνέπειες της λήξης του διεθνούς συστήματος του Ψυχρού Πολέμου. Η διεύρυνση και ο μετασχηματισμός του NATO από έναν οργανισμό συλλογικής άμυνας σε έναν με ευρύτερες αλλά λιγότερο ξεκάθαρα προσδιορισμένες αρμοδιότητες, αποτελούν τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Από την άλλη, η ίδια διαδικασία επέκτασης γινόταν αντιληπτή και ως χάραξη νέων διαχωριστικών γραμμών στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Αυτή ήταν η προσέγγιση της Ρωσίας. Έτσι, αναπτύχθηκε μία έντονη διαλεκτική περί της σκοπιμότητας της συγκεκριμένης επιλογής, με υπερμάχους και πολέμιους της διεύρυνσης. Οι βασικές παράμετροι του διλήμματος αφορούσαν αφενός την θέση της Ρωσίας στο μετα-ψυχροπολεμικό ευρωπαϊκό σύστημα ασφάλειας, αφετέρου την επιθυμία να μην δημιουργηθεί ένα κενό ισχύος στην κεντρική Ευρώπη. Έτσι, προέκυψε μία ποικιλία προσεγγίσεων στους πολιτικούς και διπλωματικούς κύκλους για την αντιμετώπιση αυτού του διλήμματος. Κάποιοι υπερασπιζόνταν το PfP ως μία αποτελεσματική βραχυπρόθεσμη προσέγγιση του ζητήματος. Άλλοι τάσσονταν υπέρ της αναμονής μέχρι να ξεκαθαρίσει η στάση της Ρωσίας και να δρομολογηθούν οι μεταρρυθμίσεις στην χώρα. Μία Τρίτη αντίληψη έδινε έμφαση στην ανυπαρξία απειλής για τα κεντρο-ευρωπαϊκά κράτη, καταλήγοντας ότι η γρήγορη επέκταση του οργανισμού θα έθετε σε κίνδυνο τα δυτικά ενδιαφέροντα για το μέλλον της Ρωσίας. Τέλος, ιδίως σε ευρωπαϊκό επίπεδο προτάθηκε η ένταξη στο NATO μόνο χωρών που θα γινόταν μέλη της ΕΕ. Τα βασικά επιχειρήματα υπέρ της διεύρυνσης στόχευαν στον περιορισμό της επιθετικότητας και του επεκτατισμού της Ρωσίας στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Δεύτερο επιχειρήμα αφορούσε στην «εξαγωγή» σταθερότητας στην ως άνω περιοχή αλλά και ο περιορισμός του επιθετικού εθνικισμού και η προαγωγή της δημοκρατίας. Περαιτέρω υποστηρίχθηκε ότι επειδή τα κράτη του Συμφώνου της Βαρσοβίας θα αργούσαν να εκπληρώσουν τα οικονομικά και πολιτικά κριτήρια της ΕΕ, οι δυτικοί έπρεπε να διασφαλίσουν έμπρακτα την προοπτική της πλήρους ένταξής τους στην δύση. Παράλληλα, υπέρ της διεύρυνσης συνηγορούσαν οι γερμανικές ανησυχίες περί της τύχης των κρατών στα ανατολικά της σύνορα και μίας ενδεχόμενης αντιπαράθεσης με τη Ρωσία στην περιοχή. Τέλος, σημαντικό θεωρήθηκε όλα τα κράτη μέλη της ΔΕΕ να γίνουν μέλη και του NATO. Οι αντίπαλοι της διεύρυνσης την εκτιμούσαν περιττή, καθώς η Ρωσία δεν έθετε άμεση απειλή για τους γείτονές της. Αντίθετα, θεωρούσαν, ότι θα δημιουργούσε απειλή στο ρωσικό αίσθημα ασφάλειας, με πιθανή συνέπεια την αρνητική της στάση σε άλλες συμφωνίες για την ασφάλεια, όπως για τα πυρηνικά και χημικά όπλα. Παράλληλα, υποστηριζόταν ότι η ένταξη κάποιων χωρών στο NATO, θα άφηνε τις υπόλοιπες λιγότερο ασφαλείς και δεκτικές στην ανάμειξη της Ρωσίας. Ενδεχόμενη αρνητική συνέπεια ήταν και η εμπλοκή της Συμμαχίας σε ένα πόλεμο λόγω της αδυναμίας των χωρών που θα ενταχθούν να αποφύγουν μία κρίση. Ως εναλλακτικές λύσεις προτάθηκαν η μεταγενέστερη διεύρυνση σε περίπτωση επιθετικότητας της Ρωσίας ή και η υποκατάσταση της ένταξης από την συνεργασία μέσω του PfP. Το πιο ακραίο επιχειρήμα κατά της επέκτασης με νέα μέλη αφορούσε την χρησιμότητα καθενός της συμμαχίας, η οποία απέρριπε στο παρελθόν από την ρωσική απειλή που έπαψε να υφίσταται. Βλ. Mullerson R., *NATO Enlargement and the NATO-Russian Founding Act: The Interplay of Law and Politics*, ICLQ, vol. 47, no. 1, 1998, σ. 193 επ., Glaser G., *Why NATO is still best*, International Security, vol. 18, no. 1, 1993, pp. 5-50. Sloan S., *US Perspectives in NATO's future*, International Affairs, vol. 71, no. 2, 1995, σ. 223, Brown M. E., *The flawed logic of NATO Expansion*, Survival, vol. 37, no. 1, 1995, σ. 36 επ., Ball C., *Nattering NATO negativism? Reasons why expansion may be a good thing*, Review of International Studies, vol. 24, no. 1, 1998, σ. 44 επ.

² Partnership for Peace: Invitation Document issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 11 January 1994, βλ. http://www.nato.int/cps/en/SID-0A22F7CD-3DC1D9A0/natolive/official_texts_24468.htm

Η σύνδεση του προγράμματος με το ζήτημα της διεύρυνσης της συμμαχίας γινόταν αποδεκτή από την εποχή της υιοθέτησής του: με αυτό η Συμμαχία υιοθέτησε τον στόχο της επέκτασής της¹. Ωστόσο, επίσημα αποτελούσε ένα πρόγραμμα που θα βοηθούσε απλώς τις μελλοντικά υποψήφιες χώρες να προετοιμαστούν για την ένταξη². Συνεπώς, η συμμετοχή στο PfP ούτε αποσκοπούσε στην υποκατάσταση της ιδιότητας μέλους του NATO, αλλά ούτε εγγυάτο την ενδεχόμενη ένταξη³. Ουσιαστικά επρόκειτο για μία σύνθεση αφενός της αρχικής πολιτικής στήριξης της διεύρυνσης και των αιτημάτων για ξεκάθαρες προοπτικές ένταξης, αφετέρου των επιφυλάξεων για πρώιμες αποφάσεις επί του θέματος⁴. Συνολικά δε η Σύνοδος των

¹ Asmus R., Kugler R. & Larrabee F.S., *NATO expansion: The next steps*, Survival, vol. 37, no. 1, 1995, σ. 7.

² Worner M., *Shaping the Alliance for the Future*, NATO Review, vol. 42, no. 1, 1994, σ. 5.

³ Woodliffe J., ό.π., σ. 177.

⁴ Ανεπίσημα οι συζητήσεις περί διεύρυνσης του NATO επανήλθαν στο προσκήνιο με την ρωσο-πολωνική διακήρυξη της 25^{ης} Αυγούστου του 1993, στην οποία η ρωσική πλευρά αναγνώρισε ότι η απόφαση της Πολωνίας να προσχωρήσει στο NATO αποσκοπώντας στην πανευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν αντιτίθεται στα συμφέροντα άλλων κρατών, συμπεριλαμβανομένης της Ρωσίας. Ωστόσο, λίγο αργότερα, με επιστολή την 15^η Σεπτεμβρίου 1993 προς την Γαλλία, Γερμανία, ΗΠΑ και Βρετανία, ο πρόεδρος Γιέλτσιν απέκλεισε την πιθανότητα ανατολικής επέκτασης του NATO. Αποτέλεσμα ήταν να επιταθούν οι επιφυλάξεις για την διεύρυνση εντός της συμμαχίας αλλά και οι ανησυχίες των κεντρικό-ανατολικών ευρωπαϊκών κρατών. Η αρχική στόχευση του προγράμματος PfP που αποτέλεσε αμερικανική πρωτοβουλία, ήταν να υποκαταστήσει την ιδιότητα μέλους στο NATO αλλά και να προάγει το NACC σε πραγματική στρατιωτική συνεργασία. Σε αυτό τον αρχικό σχεδιασμό οφείλονται, άλλωστε, και οι ομοιότητες των Σχεδίων Εργασίας του NACC με το πρώτο σχέδιο εργασίας του PfP. Έτσι, με το πρόγραμμα PfP, η Συμμαχία υιοθέτησε μάλλον μία στάση αναμονής, μία σύνθετη αμερικανική προσέγγιση με διτλή στόχευση: αφενός την προώθηση της ένταξης της Πολωνίας, της Τσεχίας και της Ουγγαρίας, αφετέρου την ανταπόκριση στην ρωσική επιθυμία να μην αποκλειστεί και να συμμετέχει στις ρυθμίσεις για την ευρωπαϊκή ασφάλεια. Ειδικότερα, η αμερικανική κυβέρνηση τάχθηκε αρχικά υπέρ της διεύρυνσης υπό την προϋπόθεση μίας νέας ρωσικής απειλής. Έτσι, ο τότε Πρόεδρος των ΗΠΑ Κλίντον κατά την επίσκεψή του στην Πράγα την 12^η Ιανουαρίου 1994, οπότε και επέμεινε ότι το PfP πρόγραμμα δεν αποτελεί ένα μόνιμο δωμάτιο αναμονής για τα νέα μέλη του NATO. Αντίθετα υποστήριξε ότι το εν λόγω πρόγραμμα άλλαξε όλο τον διάλογο στο NATO, ώστε τώρα το ερώτημα δεν ήταν εάν το NATO θα δεχτεί νέα μέλη, αλλά πότε και πως. Το ζήτημα τέθηκε υπό αυτούς τους όρους αρχικά από τον Υπουργό Άμυνας της Γερμανίας Rühle V., όταν στην Επιτροπή Ασφάλειας και Άμυνας της βορειο-ατλαντικής Συνέλευσης, την 21^η Μαΐου 1993, μίλησε ρητά για τα πλεονεκτήματα εισδοχής των χωρών του Visegrad στο NATO. Έτσι, δήλωσε ότι «η ένταξη νέων εταίρων δεν τίθεται τόσο ως ένα ερώτημα “εάν”, αλλά ως “πώς” και “πότε”. Είναι, δηλαδή, ένα ζήτημα χρόνου και προϋποθέσεων». Γενικότερα δε, η Συνέλευση του βορείου Ατλαντικού απέρριψε ξεκάθαρα την προσέγγιση της αναμονής: στην Κοπεγχάγη τον Οκτώβριο του 1993, ζήτησε ομόφωνα την υιοθέτηση χρονοδιαγράμματος και κριτηρίων ένταξης των νέων μελών ενώ τον Νοέμβριο του 1994 πρότεινε την ένταξη αυτών σε διάστημα 2 έως 5 ετών. Στην συνάντηση της Κωνσταντινούπολης την 9^η Ιουνίου 1994, οι Υπουργοί Εξωτερικών του NATO επιχείρησαν να αντικρούσουν τους ισχυρισμούς περί droit de regard υπέρ της Ρωσίας δηλώνοντας ότι η συμμαχία διατηρεί «το δικαίωμά της να λαμβάνει ίδια ευθύνη τις αποφάσεις της με τη συναίνεση των μελών της, συμπεριλαμβανομένων αποφάσεων για την διεύρυνσή της». Μόνο κατά την επίσκεψη του αμερικανού Προέδρου στην Βαρσοβία στις 6-7 Ιουλίου 1994 άρχισε να διαφαίνεται η αλλαγή της αμερικανικής στάσης και η απεμπλοκή της προοπτικής της διεύρυνσης από ενδεχόμενη ρωσική απειλή. Σε κάθε περίπτωση, διάσταση απόψεων υπήρχε και μεταξύ των υπολοίπων συμμάχων: για παράδειγμα η πραγματιστική στάση της Βρετανίας και οι αντιρρήσεις της Γαλλίας αντιτίθεντο στην επιθυμία της Γερμανίας να εξασφαλίσει την σταθερότητα των συνόρων της με την Πολωνία και την Τσεχία. Βλ. Sloan S., *US Perspectives in NATO's future*, International Affairs, vol. 71, no. 2, 1995, σ. 222, Borawski J., ό.π., σ. 235, 237, 240.

Βρυξελλών τον Ιανουάριο του 1994 άφησε αναπάντητο το ζήτημα του μελλοντικού ρόλου του NATO, ελλείψει συναίνεσης μεταξύ των συμμάχων, ενώ προήγαγε αλλά δεν επέλυσε το ζήτημα της διεύρυνσης¹.

Το βασικό σημείο κριτικής έναντι του προγράμματος PfP αφορούσε την όλη φιλοσοφία του: η «πρόσκληση» συμμετοχής σε αυτό δεν ανέφερε τίποτα ως προς το πώς και πότε θα διευρυνθεί το NATO, πέραν από μία έμμεση υπόσχεση προτεραιότητας υπέρ των ενεργών μελών του². Έτσι, ακόμα και μετά την υιοθέτησή του, ο διάλογος συνεχίστηκε σχετικά με τα ζητήματα του χρόνου και του τρόπου ένταξης των νέων μελών. Η επιλογή μεταξύ των τριών κυρίαρχων εναλλακτικών προσεγγίσεων³ επέκτασης στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη ήταν συναρτημένη με διαφορετικά χρονοδιαγράμματα και κριτήρια ένταξης⁴.

Η επίσημη βάση του προγράμματος είναι το Κείμενο Πλαίσιο που υιοθετήθηκε από το NATO στην διάσκεψη των Βρυξελλών. Αρχικά, περιλαμβάνει μακροπρόθεσμες πολιτικές δεσμεύσεις όλων των κρατών, μελών και εταίρων, σε κοινές αξίες και δημοκρατικές αρχές⁵: η προστασία και προαγωγή των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων, η διατήρηση δημοκρατικών κοινωνιών, η τήρηση των αρχών του διεθνούς δικαίου, η δέσμευση από τις υποχρεώσεις του Χάρτη των ΗΕ, τις αρχές της ΟΔΔΑ, της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι, των κειμένων της ΔΑΣΕ και από συμφωνίες αποπλισμού. Βασικές δεσμεύσεις που επαναλαμβάνονται είναι η αποχή χρήσης βίας, ο σεβασμός των υφισταμένων συνόρων και η ειρηνική επίλυση των διαφορών⁶.

Εν συνεχεία, καταγράφονται οι σκοποί τους οποίους τα εταιρικά κράτη οφείλουν να επιδιώκουν σε συνεργασία με το NATO. Μεταξύ αυτών σημαντικότεροι

¹Sloan S., *US Perspectives in NATO's future*, ό.π., σ. 218, Borawski J., ό.π., σ. 240, Robin G., *A quoi sert l'OTAN?*, Politique Étrangère, vol. 60, no. 1, 1995, σ. 175, Bertram Ch., *Quel Avenir pour l'OTAN?*, Politique Étrangère, vol. 60, no. 1, 1995, σ. 153.

²Borawski J., ό.π., σ. 239.

³ Κάποιοι τάσσονταν υπέρ της αργής διεύρυνσης, με την προσχώρηση ενός ή δύο νέων μελών κάθε φορά στην συμμαχία, με την Πολωνία και την Τσεχία να κάνουν πιθανότατα την αρχή. Η στρατηγική αυτή στόχευε στην ελαχιστοποίηση ενδεχόμενης εχθρικής ρωσικής αντίδρασης. Μία δεύτερη γραμμή υποστήριζε την γρήγορη διεύρυνση με τα τέσσερα κράτη του Visegrad. Τέλος, υπήρξε και η άποψη του στενού συντονισμού ή και της προτεραιότητας της ένταξης στην ΕΕ. Βλ. Brown M. E., ό.π., σ. 34, 43.

⁴ Asmus R., Kugler R. & Larrabee F.S., ό.π., σ. 8 επ.

⁵ Ουσιαστικά πρόκειται για μία αναθεωρημένη εκδοχή των αρχών που περιλαμβάνονται στην Διακήρυξη της ΓΣ των ΗΕ για τις Αρχές του Διεθνούς Δικαίου που αφορούν τις Φιλικές Σχέσεις και την Συνεργασία μεταξύ των Κρατών σε συμφωνία με τον Χάρτη των ΗΕ, Απόφ. 2625 (XXV), της 24^{ης} Οκτωβρίου 1970. Βλ. Woodliffe J., ό.π., σ. 177.

⁶ Partnership for Peace: Framework Document issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 10-11 January 1994, §2, βλ. http://www.nato.int/cps/en/SID-0A22F7CD-3DC1D9A0/natolive/official_texts_24469.htm

είναι η διατήρηση της ικανότητας και ετοιμότητας συμμετοχής στις επιχειρήσεις υπό την αιγίδα των ΗΕ ή και την ευθύνη της ΔΑΣΕ, η ανάπτυξη δυνάμεων ικανών να επιχειρούν με εκείνες των κρατών μελών του οργανισμού (έννοια της διαλειτουργικότητας) και η ανάπτυξη συνεργατικών στρατιωτικών σχέσεων με το NATO. Η τελευταία διάσταση στοχεύει στον κοινό σχεδιασμό, την εκπαίδευση και ασκήσεις ώστε να ενισχυθεί η ικανότητα των εταίρων να αναλαμβάνουν αποστολές διατήρησης της ειρήνης, έρευνας, διάσωσης, ανθρωπιστικές επιχειρήσεις και άλλες που θα προκύψουν κατόπιν συμφωνίας¹.

Παράλληλα, οι δραστηριότητες του προγράμματος στηρίζονται στην ανάληψη ορισμένων υποχρεώσεων από τα μη μέλη του NATO συμμετέχοντα κράτη με σημαντικότερη την αρχή της αυτοχρηματοδότησης της συμμετοχής τους. Από την άλλη πλευρά, προς διευκόλυνση της συμμετοχής σε δραστηριότητες και συναντήσεις, ο οργανισμός προσκαλεί τα κράτη να δημιουργήσουν δικά τους γραφεία διασύνδεσης στα αρχηγεία του στις Βρυξέλλες. Πρόσθετο κίνητρο συμμετοχής στο PfP αποτελεί η ανάληψη από την Συμμαχία της υποχρέωσης διαβούλευσης με οποιοδήποτε εταίρο δεχτεί άμεση απειλή κατά της εδαφικής του ακεραιότητας, πολιτικής ανεξαρτησίας ή ασφάλειας².

Περαιτέρω, το πεδίο και ο βαθμός της σχέσης του κάθε εταίρου με το NATO εξατομικεύεται στη συνέχεια με το Ατομικό Εταιρικό Πρόγραμμα (Individual Partnership Programme -IPP) που διαμορφώνουν από κοινού³. Παρόλο που το πλήρες κείμενο του εκάστοτε IPP δεν δίνεται στη δημοσιότητα, η διαδικασία σύναψής του κατά στάδια υποδεικνύει την πρόθεση δημιουργίας μη νομικά δεσμευτικών υποχρεώσεων. Ωστόσο, η πρακτική διάσταση των αντίστοιχων δραστηριοτήτων προϋποθέτει ένα στοχευμένο νομικό και θεσμικό πλαίσιο⁴. Έτσι, θεσμικοί μηχανισμοί που δημιουργήθηκαν για να εναρμονίζουν και να επιβλέπουν την εφαρμογή των προγραμμάτων είναι η Political-Military Steering Committee (PMSC) και το Partnership Co-ordination Cell (PCC). Το τελευταίο ασχολείται με την δια-

¹ Partnership for Peace: Framework Document issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council, 10-11 January 1994, §3.

² Η Αλβανία και η ΠΓΔΜ έκαναν χρήση αυτής της δυνατότητας κατά τη διάρκεια της κρίσης του Κοσόβου.

³ Βάση για την διαμόρφωση κάθε IPP αποτελεί το έγγραφο παρουσίασης που υποβάλλει κάθε εταίρος μετά την υπογραφή του Κειμένου-Πλαίσιο και το οποίο προσδιορίζει τα αναγκαία βήματα για την επίτευξη των πολιτικών σκοπών της εταιρικής σχέσης καθώς και το προς το σκοπό αυτό διατιθέμενο έμπυχο και στρατιωτικό υλικό από το κράτος. Στοιχεία από το έγγραφο αυτό μαζί με δεδομένα από έναν κατάλογο πιθανών συνεργατικών δραστηριοτήτων που καθορίζει το NATO σε ένα πρόγραμμα εργασίας συναπαρτίζουν το ατομικό IPP. Βλ. Woodliffe J., ό.π., σ. 177.

⁴ Woodliffe J., ό.π., σ. 178.

λειτουργικότητα των δυνάμεων σε επιχειρήσεις διατήρησης της ειρήνης και τον σχεδιασμό κοινών ασκήσεων. Το Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) αποτελεί, όπως ειπώθηκε, το συνολικό πολιτικό πλαίσιο συνεργασίας του NATO με τους εταίρους αλλά και των διμερών σχέσεων που αναπτύχθηκαν εντός του PfP.

Σε πρακτικό επίπεδο, το NATO διαβουλεύεται τακτικά και συνεργάζεται με τις χώρες εταίρους σε τομείς όπως οι μεταρρυθμίσεις στον αμυντικό τομέα, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της διασποράς όπλων, η αντιμετώπιση καταστροφών και η επιστημονική έρευνα. Παράλληλα, οι εταίροι συνδράμουν σε επιχειρήσεις της Συμμαχίας, όπως για την εφαρμογή της Συμφωνίας Ειρήνης του Dayton για τη Βοσνία αλλά και στο Αφγανιστάν, στο Ιράκ και το Νταρφούρ¹. Για το σκοπό αυτό, ήδη από την εποχή υιοθέτησης του PfP προγράμματος, σημαντική υπήρξε η από κοινού συμμετοχή σε στρατιωτικές ασκήσεις και προγράμματα εκπαίδευσης².

Σημαντικό είναι ότι μέχρι σήμερα έγιναν βήματα ενίσχυσης της συνεργασίας του οργανισμού με τα κράτη εταίρους³: στη διάσκεψη της Μαδρίτης το 1997 αποφασίστηκε η ενίσχυση του PfP, ιδίως με την επέκταση του στρατιωτικού του πεδίου σε όλες τις νέες επιχειρήσεις της Συμμαχίας⁴. Επίσης, στην διάσκεψη της Πράγας του 2002 προτάθηκε η συνολική αναθεώρηση του προγράμματος PfP και του EAPC, που αποτελούν σήμερα τους δύο πυλώνες της Ευρω-Ατλαντικής Εταιρικής Σχέσης, εισήχθη δε και ο νέος μηχανισμός συνεργασίας το Partnership Action Plan (PAP). Το πρώτο που αναπτύχθηκε ήταν το Partnership Action Plan against Terrorism ενώ το Partnership Action Plan on Defense Institution Building θεσπίστηκε από την διάσκεψη της Κωνσταντινούπολης το 2004⁵. Παράλληλα, νέα πρωτοβουλία του 2002 ήταν το Individual Partnership Action Plan (IPAP)⁶: πρόκειται για διετή σχέδια που ενσωματώνουν τους διάφορους μηχανισμούς συνεργασίας με την

¹ Χώρες εταίροι συμμετείχαν στην αποστολή του NATO (ISAF) στο Αφγανιστάν από τον Αύγουστο του 2003, στην επιχείρηση IFOR που αναπτύχθηκε στην Βοσνία μετά την υπογραφή της συμφωνίας ειρήνης της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1995 και στην SFOR που την αντικατέστησε τον Δεκέμβριο του 1996 αλλά και στην KFOR που αναπτύχθηκε στο Κόσσοβο το 1999. Βλ. NATO Handbook, 2006, σ. 203.

² Ήδη από το 1994 είχαν διεξαχθεί 3 προγράμματα στρατιωτικών ασκήσεων μεγάλης κλίμακας, πολλές από τις οποίες στο έδαφος των χωρών εταίρων. Το μέγεθος αυτών των κοινών δραστηριοτήτων ανέδειξε την ανάγκη θεσμοθέτησης ενός νομικού καθεστώτος για τις δυνάμεις του NATO και των εταίρων όταν βρίσκονται οι μien στο έδαφος των δε. Έτσι, μία σχετική συμφωνία άνοιξε προς υπογραφή την 19^η Ιουνίου 1995 και τέθηκε σε ισχύ την 13^η Ιανουαρίου 1996. Βασική υποχρέωση ήταν η εφαρμογή στο έδαφος όλων των συμβαλλομένων κρατών των προβλέψεων της Συμφωνίας του 1951 για το Καθεστώς των Δυνάμεων του NATO (NATO-SOFA).

³ NATO Handbook, 2006, σ. 195.

⁴ Woodliffe J., ό.π., σ. 179.

⁵ Βλ. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm

⁶ http://www.nato.int/cps/en/SID-B0E667F5-F6877F8F/natolive/topics_49290.htm

Συμμαχία και προσαρμόζουν την παρεχόμενη βοήθεια στις ειδικές ανάγκες του κάθε εταιρικού κράτους το οποίο ζητά πιο δομημένη υποστήριξη για τις εσωτερικές του μεταρρυθμίσεις¹.

Ενδεικτικό είναι ότι στην περίπτωση της Σερβίας η ανάπτυξη ενός IPAP αλλά και η πρόσκληση σε εντατικοποιημένο διάλογο εξαρτήθηκε από την συνεργασία της με το ΔΠΔ για την πρώην Γιουγκοσλαβία².

Τελικά, ενώ το PfP δεν σχεδιάστηκε αρχικά ως το όχημα διεύρυνσης της Συμμαχίας, έγινε το μέσο προπόνησης των επιθυμούντων ένταξη χωρών³. Διαχρονικά, τριάντα χώρες συμμετείχαν στο πρόγραμμα⁴, μόνο όμως δέκα από αυτές έγιναν μέλη της Συμμαχίας. Από την άλλη πλευρά, σε απάντηση στην επιθυμία της Βοσνίας και του Μαυροβουνίου να προσχωρήσουν σε αυτό, το NATO καθόρισε καθορίσει κάποιες προϋποθέσεις: σημαντικότερη μεταξύ αυτών η πλήρης συνεργασία με το ΔΠΔ για την πρώην Γιουγκοσλαβία και δη η παράδοση κατηγορουμένων για εγκλήματα πολέμου⁵.

β) Intensified Dialogues και Συμμετοχή στο Membership Action Plan (MAP)

Στην Διάσκεψη της Ουάσιγκτον του 1999, το NATO θεσμοθέτησε το Membership Action Plan, ένα πρόγραμμα δραστηριοτήτων που συνδράμει τις χώρες στις προετοιμασίες για την ενδεχόμενη μελλοντική τους ένταξη και τις θέτει σε προενταξιακή τροχιά, καθώς μέσω των ελεγκτικών του μηχανισμών αποδεικνύεται η ικανότητα εκπλήρωσης των δεσμεύσεων του πλήρους μέλους. Το πρόγραμμα βασίστηκε ευρέως στην εμπειρία που αποκτήθηκε από την προετοιμασία της ένταξης της Τσεχίας, της Ουγγαρίας και της Πολωνίας. Η ενταξιακή διαδικασία για τις τρεις

¹ Το πρώτο κράτος που συμφώνησε σε ένα IPAP με το NATO ήταν η Γεωργία στις 29 Οκτωβρίου 2004. Ακολούθησαν το Αζερμπαϊτζάν (27 Μαΐου 2005), η Αρμενία (16 Δεκεμβρίου 2005), το Καζακστάν (31 Ιανουαρίου 2006) και η Μολδαβία (19 Μαΐου 2006). Εντός του 2008 άρχισαν τις διαβουλεύσεις για την διαμόρφωση ατομικών σχεδίων δράσης η Βοσνία-Ερζεγοβίνη και το Μαυροβούνιο.

² Bucharest Summit Declaration issued by the heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008, §26-27, βλ. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm?selectedLocale=en

³ Borawski J., ό.π., σ. 243.

⁴ Αλβανία, Αρμενία, Αυστρία, Αζερμπαϊτζάν, Βουλγαρία, Λευκορωσία, Τσεχία, Εσθονία, Φινλανδία, Γεωργία, Κροατία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Καζακστάν, Κιργιστάν, Λετονία, Λιθουανία, Μολδαβία, Πολωνία, Ρουμανία, Ρωσία, Σλοβακία, Σλοβενία, Σουηδία, Ελβετία, ΠΓΔΜ, Τατζικιστάν, Τουρκμενιστάν, Ουκρανία και Ουζμπεκιστάν.

⁵ NATO Handbook, 2006, σ. 196.

αυτές χώρες ήταν εμφανώς πιο συνοπτική¹ από εκείνη της επόμενης διεύρυνσης του 2004², οπότε και οι υποψήφιες χώρες κλήθηκαν να συμμετέχουν πλέον στο MAP.

Το πρόγραμμα προσφέρει στις προσδοκούσες ένταξη χώρες έναν κατάλογο με δραστηριότητες απ' όπου επιλέγουν με δική τους ευθύνη εκείνες που θεωρούν πιο χρήσιμες για την προετοιμασία τους μέσα από την εκπλήρωση των στόχων και προτεραιοτήτων που θέτει³. Ειδικότερα, για την εφαρμογή του, το πρόγραμμα χωρίστηκε σε 5 κεφάλαια που αντιστοιχούν σε ζητήματα πολιτικά και οικονομικά, άμυνας και στρατιωτικά, πόρων, ασφάλειας και τέλος νομικά θέματα⁴. Στην αρχή κάθε κύκλου του MAP, τα συμμετέχοντα κράτη υποβάλλουν ατομικά Ετήσια Εθνικά Προγράμματα μεταρρυθμίσεων προσδιορίζοντας στόχους και προγράμματα εργασίας που τα ίδια επιλέγουν από το φάσμα των προτεινόμενων θεμάτων και αναθεωρούν ετησίως. Η αξιολόγηση της προόδου τους διενεργείται στις ετήσιες συναντήσεις των εν δυνάμει μελών και του Βορειοατλαντικού Συμβουλίου επί της ετήσιας Έκθεσης Προόδου για κάθε χώρα που παρουσιάζεται στις συναντήσεις των Υπουργών Εξωτερικών του NATO⁵.

Σημαντικότερα, όμως, είναι τα όρια που τέθηκαν στη λειτουργία του προγράμματος εν σχέση με την προσδοκία ένταξης: οι αποφάσεις για την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων λαμβάνονται σε μία κατά περίπτωση βάση και η συμμετοχή στο πρόγραμμα «δεν υποδηλώνει κανενός είδους χρονοδιάγραμμα για την λήψη μίας τέτοιας απόφασης ούτε αποτελεί εγγύηση της ενδεχόμενης ένταξης». Άλλωστε, ρητά δηλώνεται ότι το πρόγραμμα και τα θέματα που καθορίζει δεν μπορούν να θεωρηθούν ως κατάλογος κριτηρίων ένταξης⁶. Περαιτέρω, προσδιορίζεται η σχέση με το PfP και δη ότι το MAP δεν το αντικαθιστά, αλλά η πλήρης συμμετοχή στο πρώτο *κρίνεται αναγκαία* για την ανάπτυξη της λειτουργικότητας και την προετοιμασία των δομών των ενόπλων δυνάμεων ενόψει

¹ Στις αρχές του 1997 ξεκίνησε η φάση του εντατικού διαλόγου με την Συμμαχία, ενώ τον Ιούλιο του ίδιου έτους έλαβαν πρόσκληση για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Τα πρωτόκολλα προσχώρησης υπεγράφησαν τον Δεκέμβριο του 1997, ενώ η ένταξη πραγματοποιήθηκε τον Μάρτιο του 1999. Βλ. NATO Handbook, 2006, σ. 186.

² Οι 7 χώρες που προσχώρησαν στις 27 Μαρτίου 2004 (η Βουλγαρία, η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ρουμανία, η Σλοβακία και η Σλοβενία), συμμετείχαν στο MAP από το 1999, άρχισαν ενταξιακές διαπραγματεύσεις κατόπιν πρόσκλησης από την Διάσκεψη της Πράγας τον Νοέμβριο του 2002 και υπέγραψαν τα Πρωτόκολλα Προσχώρησης στις 26 Μαρτίου 2003. Βλ. NATO Handbook, 2006, σ. 187.

³ Βλ. Membership Action Plan, §2, Παράρτημα...

⁴ Membership Action Plan, Implementation, § 1.

⁵ Membership Action Plan, Implementation, §§ 2-6, NATO Handbook, 2006, σ. 189.

⁶ Βλ. Membership Action Plan, § 3, NATO Handbook, 2006, σ. 189.

μιας πιθανής μελλοντικής προσχώρησης¹. Συνοπτικά, το MAP χαρακτηρίστηκε ως μία περίοδος μαθητείας και όχι ένα αυτόματο εισιτήριο για την ένταξη².

Παρόλο που η Συμμαχία απορρίπτει την έννοια των προ-ενταξιακών κριτηρίων, εντός του κάθε κεφαλαίου του προγράμματος καθορίζονται συγκεκριμένες δεσμεύσεις για τα μελλοντικά μέλη. Ειδικότερα στο κεφάλαιο των πολιτικών και οικονομικών ζητημάτων αναφέρεται ότι πρέπει αυτά να συμμορφώνονται με τις βασικές αρχές που ενσωματώνονται στην Συνθήκη της Ουάσιγκτον, όπως η δημοκρατία και η προσωπική ελευθερία. Επιπλέον, από τα δυνάμει υποψήφια μέλη προσδοκάται μεταξύ άλλων η ειρηνική επίλυση των διεθνών, εθνικών και συνοριακών διαφορών, η επιδίωξη σχέσεων καλής γειτονίας και να αποδεικνύουν την δέσμευση υπέρ του κράτους δικαίου, των δικαιωμάτων του ανθρώπου, την σταθερότητα, την κοινωνική δικαιοσύνη και την περιβαλλοντική ευθύνη³. Πρόσθετες υποχρεώσεις στο πολιτικό πεδίο και δη για την εύρυθμη λειτουργία του οργανισμού αναφέρονται για τα κράτη κατόπιν της προσχώρησής τους. Άλλωστε, σε πρακτικό επίπεδο ζητείται η ετήσια παροχή πληροφοριών για την κατάσταση της οικονομίας τους.

Στο στρατιωτικό κομμάτι, παράγοντας καθοριστικός της καταλληλότητας προς ένταξη θεωρείται η ικανότητα συνδρομής στην συλλογική άμυνα και τις νέες αποστολές της Συμμαχίας. Παράλληλα, αναγκαίο στοιχείο είναι η συμμετοχή στη λειτουργική διάσταση του PfP⁴. Από την άλλη, μετά την ένταξη απαιτείται η παροχή ενόπλων δυνάμεων για τους παραπάνω σκοπούς και η συμμετοχή στη στρατιωτική δομή του NATO⁵. Ως μηχανισμός για την εφαρμογή των ζητημάτων αυτής της κατηγορίας υποδεικνύεται το Individual Partnership Programme. Στον τομέα των πόρων, χρειάζονται προϋπολογισμοί επαρκείς για την εκπλήρωση των δεσμεύσεων του μέλους και δη αναφορικά με τις αμυντικές προτεραιότητες⁶. Τα ζητήματα ασφάλειας άπτονται της επάρκειας των διαδικασιών που προστατεύουν την πληροφόρηση στο πλαίσιο της αντίστοιχης νατοϊκής πολιτικής⁷.

¹ Membership Action Plan, § 2, NATO Handbook, 2006, σ. 189.

² Klaiber K.-P., NATO Assistant Secretary General for Political Affairs, *The Membership Action Plan: Keeping NATO's door open*, NATO Review, vol. 47, no. 2, 1999, pp. 23-25.

³ Membership Action Plan, I. Political and Economic Issues, §2.

⁴ Membership Action Plan, II. Defense/Military Issues, § 1.

⁵ Membership Action Plan, II. Defense/Military Issues, § 2.

⁶ Membership Action Plan, III. Resource Issues, § 1.

⁷ Membership Action Plan, IV. Security Issues, § 1.

Τέλος, τα νομικά θέματα έχουν δύο πτυχές¹: αφενός την εξουκείωση με τις νομικές συμφωνίες που διέπουν την συνεργασία εντός του NATO. Το τελευταίο θα επιτρέψει στα κράτη που προσδοκούν την ένταξη να «επεξεργαστούν το εσωτερικό τους δίκαιο προς το σκοπό της εναρμόνισης με αυτούς τους σκοπούς και τους κανονισμούς του NATO». Αφετέρου, την ενημέρωση περί της επίσημης διαδικασίας ένταξης, η οποία διακρίνει ανάμεσα σε συνθήκες και συμφωνίες στις οποίες τα κράτη «θα» προσχωρήσουν, «οφείλουν να προσχωρήσουν» και «προσδοκάται να προσχωρήσουν». Η πρώτη κατηγορία αφορά την Ιδρυτική Συνθήκη, η δεύτερη περιλαμβάνει κυρίως την συμφωνία London SOFA για το καθεστώς των ενόπλων δυνάμεων², ενώ η τρίτη συμφωνίες περί του καθεστώτος του οργανισμού, του προσωπικού του και των αποστολών καθώς και τεχνικές συμφωνίες³.

Έτσι, η συμμετοχή στο πρόγραμμα καθεαυτό παρέχεται υπό προϋποθέσεις και αποφασίζεται σε ad hoc επίπεδο: πλέον πρόσφατα, τον Δεκέμβριο του 2009, ενώ το Μαυροβούνιο προσεκλήθη να προσχωρήσει στο MAP, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη απαιτείται πρώτα να προχωρήσει περαιτέρω στις μεταρρυθμιστικές της προσπάθειες και κυρίως στην πλήρη συνεργασία με το ΔΠΔ για την πρώην Γιουγκοσλαβία. Βέβαια, τα συμμαχικά κράτη συμφώνησαν ότι δεν τίθεται ζήτημα εάν αλλά τότε η Βοσνία θα βρεθεί στο NATO, ενώ ο Γενικός Γραμματέας διαβεβαίωσε την χώρα ότι «θέλουμε να σας δούμε στο MAP και θέλουμε να σας δούμε εντός του NATO»⁴. Η διαφοροποιημένη μεταχείριση των δύο κρατών είναι ενδιαφέρουσα καθώς η εντατικοποίηση των σχέσεών τους με τον οργανισμό είχε ακολουθήσει παράλληλη πορεία: μαζί το 2006 έγιναν από τα νεότερα μέλη του PfP, και ενώ η Βοσνία εξατομίκευσε την συνεργασία της στο πρώτο IPP ήδη από το 2006 για το Μαυροβούνιο αυτό συνέβη μόλις τον Ιανουάριο του 2008. Εν συνεχεία, με την απόφαση στο Βουκουρέστι μαζί προσεκλήθησαν στη διαδικασία εντατικοποιημένου

¹ Membership Action Plan, V. Legal Issues, §1.

² Συμφωνία μεταξύ των Μερών της Συνθήκης του Βορείου Ατλαντικού σχετικά με το καθεστώς των δυνάμεων αυτών, Λονδίνο 19 Ιουνίου 1951.

³ The Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty for the Security of Information (Brussels, 6th March 1997), The Agreement for the mutual safeguarding of secrecy of inventions relation to defense and for which applications for patents have been made (Paris, 21st September 1960), The NATO Agreement on the communication of technical information for defense purposes (Brussels, 19th October 1970).

⁴ Βλ. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_59902.htm?selectedLocale=en . Το MAP για την Βοσνία αναμένεται να συζητηθεί εκ νέου στην συνάντηση των Υπουργών Εξωτερικών του NATO τον Απρίλιο του 2010.

διαλόγου, με τη διαφορά ότι για τη Βοσνία υπογραμμίσθηκε η προσδοκία συνεργασίας με το ανωτέρω ποινικό δικαστήριο¹.

§2: Αιτήσεις και Προσκλήσεις σε Προσχώρηση

Κοινό σημείο κριτικής είναι η διαπίστωση ότι πολλές χώρες υπό κομμουνιστική μετάβαση προσχώρησαν ενώ ξεκάθαρα δεν πληρούσαν τις καταστατικές προϋποθέσεις κατά το χρόνο ένταξης². Το δε δίλημμα ανάμεσα στο αυστηρό, αδιαπραγμάτευτο πλαίσιο αρχών για την αξιολόγηση της ετοιμότητας ή την ελαστική ερμηνεία της αιρεσιμότητας εκδηλώνεται εντονότερα ενόψει κομβικών αποφάσεων στην ενταξιακή πορεία³: γνωμοδοτήσεις για την ένταξη νέων μελών, απονομή του καθεστώτος υποψηφίου και πρόσκληση σε προσχώρηση, έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Συνεπώς το βάρος των πολιτικών αυτών αποφάσεων αναλαμβάνουν τα κεντρικά όργανα στο πλαίσιο της βασικής καταστατικής διαδικασίας ένταξης.

A) Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης και της Επιτροπής

Από τους τρεις μελετώμενους οργανισμούς, μόνο στο Συμβούλιο και την Ένωση προβλέπεται η γνωμοδοτική σύμπραξη άλλου οργάνου πριν την απόφαση των δια-κυβερνητικών οργάνων περί πρόσκλησης ένταξης ενός νέου υποψηφίου κράτους. Η παρέμβαση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης και της Επιτροπής αντίστοιχα κατέστη σταδιακά καθοριστική στην διαχείριση των πολλαπλών υποψηφιοτήτων που εισέρευσαν μετά την αποδόμηση του κομμουνιστικού μπλοκ. Πέρα, όμως, από τον αντίκτυπο των γνωμοδοτήσεων στα υποψήφια κράτη μέλη, η πρακτική των γνωμοδοτούντων οργάνων επέφερε μία ανακατανομή των αρμοδιοτήτων στα ενταξιακά ζητήματα με τα πολιτικά όργανα.

¹ Bucharest Summit Declaration issued by the heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008, §§25, 27.

² Leuprecht P., *Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement compatible with Reinforcement?*, *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 8, 1998, σ. 329.

³ Anastasakis O., *ό.π.*, σ. 372.

α) Ενίσχυση αρμοδιοτήτων έναντι των αποφασιστικών οργάνων στην ενταξιακή διαδικασία

Βασική διαφορά μεταξύ της γνωμοδοτικής διαδικασίας στην Ένωση και στο ΣτΕ είναι ότι στην πρώτη ορίζεται καταστατικά, ενώ στην δεύτερη περίπτωση προέκυψε μέσα ως μία σύνθεση των αρχικών καταστατικών διατάξεων και των διεκδικήσεων της Συνέλευσης¹. Εντούτοις, κοινό σημείο είναι ότι η γνωμοδοτική παρέμβαση έχει αναχθεί σε εξελισσόμενο διακύβευμα εξουσίας και θεσμικής ευθύνης σχετικά με ζητήματα διεύθυνσης έναντι των δια-κυβερνητικών οργάνων αντίστοιχα.

Στην περίπτωση της ΕΕ, η επίσημη Γνώμη της Επιτροπής προς το Συμβούλιο σχετικά με μία αίτηση ένταξης προβλέπεται από το άρθρο 49 της ΣΕΕ. Ουσιαστικά η Επιτροπή αξιολογεί την ικανότητα υιοθέτησης του κεκτημένου και προβαίνει σε συστάσεις για το εάν και πότε πρέπει να αρχίσουν οι διαπραγματεύσεις ένταξης. Η Επιτροπή απέκτησε ειδικό θεσμικό βάρος στην ενωσιακή διαδικασία ιδίως μετά τις Επίσημες Γνώμες του 1997 που δρομολόγησαν την επιλογή των “χωρών του Λουξεμβούργου” (“Luxembourg Countries”)² δηλαδή των υποψηφίων με τις οποίες ξεκίνησε η ουσιαστική διαπραγμάτευση το 1998. Γενικότερα στο πλαίσιο της πέμπτης διεύθυνσης, ανετέθη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ένας ρόλος δίχως προηγούμενο, γεγονός που οδήγησε σε πιο εξεζητημένες διαδικασίες αιρεσιμότητας και γραφειοκρατικές μεθόδους εργασίας. Έτσι, σε σχέση με την προς νότο διεύθυνση, παρατηρείται μία μεταφορά της σχετικής θεσμικής εξουσίας από το Συμβούλιο Υπουργών³, χωρίς να σημαίνει ότι δεν υπήρξαν στιγμές ανταγωνισμού μεταξύ των

¹ Kiss A.-C., ό.π., σ. 701.

² Το ΕΣ της Μαδρίτης τον Δεκέμβριο του 1995 ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλλει αξιολογήσεις των αιτήσεων ένταξης των υποψηφίων χωρών και να προετοιμάσει μία λεπτομερή ανάλυση των συνεπειών της διεύθυνσης για την Ένωση. Η Επιτροπή τον Ιούλιο του 1997 παρουσίασε την Agenda 2000 ένα ενιαίο κείμενο στο οποίο εξέθετε την ευρεία προοπτική ανάπτυξης της Ένωσης και των πολιτικών της, την πρόκληση και τον αντίκτυπο της διεύθυνσης στην Ένωση και το πλαίσιο χρηματοδότησης πέραν του 2000 ενόψει αυτής. Το κείμενο αυτό που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου στις 26 Μαρτίου 1999, περιλάμβανε και τις Γνώμες της 15^{ης} Ιουνίου 1997 σχετικά με τις αιτήσεις των 10 χωρών της περιοχής ΚΑΕ. Η Κύπρος που είχε υποβάλει αίτηση ένταξης στις 3 Ιουλίου του 1990 είχε αξιολογηθεί νωρίτερα με γνώμη του 1993 [COM 93] 313], ενώ η Γνώμη του 1993 για την Μάλτα εκσυγχρονίστηκε με έκθεση της Επιτροπής το 1999, μετά την ενεργοποίηση εκ νέου της αίτησής της το 1998 [Βλ. COM (1999) 69].

³ Αυτή η μεταστροφή οφείλεται εν μέρει στην αρχική αμηχανία των κρατών μελών της Ένωσης να αντιδράσουν και να διαχειριστούν την μετα-κομμουνιστική μετάβαση των χωρών που προέκυψαν. Παράλληλα, συνέτεινε και η πρωτοβουλία της Επιτροπής, στις αρχές του '90, η οποία εκμεταλλεύτηκε την ευκαιρία προτείνοντας τον τρόπο συντονισμού της βοήθειας της ΕΕ προς τις χώρες αυτές. Βλ. Pridham G., *Change and Continuity in the EU's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities*, ό.π., σ. 449, 451.

δύο οργάνων. Άλλωστε, οι κεντρικές αποφάσεις και οι πολιτικές κατευθύνσεις της διεύρυνσης ανήκαν πάντα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Ωστόσο, η εξισορρόπηση του συστήματος διάχυτων ενταξιακών αρμοδιοτήτων στην Ένωση που επιτεύχθηκε μέχρι την διεύρυνση του 2004, φαίνεται να αλλάζει εκ νέου. Βέβαια, η Επιτροπή διατηρεί επίσημα τον πρώτο λόγο στην καθοδήγηση της αιρεσιμότητας και της διαδικασίας, ωστόσο και οι άλλοι ενωσιακοί θεσμοί, όπως το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο αλλά και τα κράτη μέλη, διεκδικούν πλέον έναν πιο εμφανή παρεμβατικό ρόλο. Η εξέλιξη αυτή σχετίζεται με την συζήτηση περί «κόπωσης από την διεύρυνση» και το γεγονός ότι η επέκταση προς τα δυτικά Βαλκάνια στερείται του momentum της προηγούμενης. Σε κάθε περίπτωση, το αποτέλεσμα ήταν περισσότεροι πολιτικοί περιορισμοί στην λειτουργία της Επιτροπής, που συνδυάστηκε με την αλλαγή του αρμοδίου Επιτρόπου μετά το 2004¹. Συνεπώς, η στάθμιση των αρμοδιοτήτων των θεσμικά εμπλεκομένων φαίνεται πως επιδρά ευθέως στην “ποιότητα” και την κατεύθυνση των γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής.

Αντίθετα, το Καταστατικό του ΣτΕ δεν προβλέπει καμία αρμοδιότητα για την Συνέλευση. Ωστόσο, από την αρχή της λειτουργίας της, η τελευταία ζητούσε την τροποποίηση του άρθρου 4 ώστε να απαιτείται η έγκρισή της για αποφάσεις πρόσκλησης προσχώρησης. Σε μία πρώτη απάντηση² η Επιτροπή Υπουργών δεσμεύτηκε να ζητά πλέον την γνώμη της Μόνιμης Επιτροπής της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης και να την λαμβάνει υπόψη πριν από κάθε οριστική απόφαση ένταξης νέων μελών. Επρόκειτο για μια εξω-θεσμική λύση που επεδίωκε να ικανοποιήσει την Συνέλευση αλλά ταυτόχρονα να αποφύγει τον δημόσιο διάλογο σχετικά με τις επιδόσεις των υποψηφίων κρατών³. Τελικά, μετά από πολλαπλά διαβήματα της Συνέλευσης για εναλλακτικές καταστατικές τροποποιήσεις⁴, η Επιτροπή αναγνώρισε την αρχή της προηγούμενης διαβούλευσης με το κοινοβουλευτικό όργανο στην

¹ Ο νέος Επίτροπος για τα ζητήματα διεύρυνσης Olli Rehn αντικατέστησε τον προηγούμενο Verheugen στα τέλη του 2004. Σημερινός Επίτροπος για την Διεύρυνση και την Πολιτική Γειτονίας είναι ο Stefan Fule. Βλ. Pridham G., ό.π., σ. 453.

² Πρόκειται για την έκθεση της Επιτροπής Υπουργών προς την Συνέλευση, της 7^{ης} Αυγούστου 1950, Ass. 1950, Doc. 8.

³ Kiss A.-C., ό.π., σ. 702.

⁴ Η Συνέλευση δεν συμφώνησε με την απονομή σε μία Επιτροπή της, των αρμοδιοτήτων που αρνείτο η Επιτροπή στην ολομέλεια (έκθεση της Επιτροπής Γενικών Υποθέσεων την 7^η Αυγούστου 1950, Ass. 1950, Doc. 4). Στην σύσταση (195) 51, της 18^{ης} Αυγούστου 1951, η Συνέλευση επανήλθε στις προτεινόμενες καταστατικές τροποποιήσεις. Ακόμη, τις εισήγαγε στην σύσταση 1951 (23) για το σχέδιο του νέου Καταστατικού. Ακόμη πρότεινε και την θετική γνώμη εναλλακτικά της Συνέλευσης ή της Μόνιμης επιτροπής.

καταστατική απόφαση 51 (30): «πριν προσκαλέσει ένα κράτος να γίνει μέλος...θα συμβουλευέται πρώτα την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, σύμφωνα με την πρακτική που ακολουθείται επί του παρόντος».

Έτσι, η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου στην πράξη εκχώρησε σε σημαντικό βαθμό τις σχετικές αρμοδιότητες στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση. Αυτή ουσιαστικά, μαζί με την γραμματεία του οργανισμού, διαπιστώνει την πλήρωση των προϋποθέσεων ένταξης. Στην συνέχεια, υποβάλλει την Γνώμη της στην Επιτροπή συστήνοντας ή όχι την ένταξη της αιτούσας χώρας¹. Συνεπώς, η Συνέλευση κατέχει πλέον αποφασιστικό ρόλο στην διαδικασία, παρόλο που η γνωμοδότησή της δεν περιβάλλεται καταστατικά με εξαναγκαστική δύναμη για την Επιτροπή. Στην πράξη, όμως, η εξουσία της τελευταίας να απόσχει από την συμφωνία της Συνέλευσης είναι τελείως θεωρητική και θεωρείται αδιανόητο ότι θα δράσει ενάντια στις κοινοβουλευτικές συστάσεις². Δύο λόγοι υποστηρίζουν την άποψη ότι η Επιτροπή οφείλει να συνταχθεί με την γνώμη: αφενός, η σταθερή πρακτική της στο ζήτημα αυτό, αφετέρου ότι η Συνέλευση της υποδεικνύει συνήθως μία συγκεκριμένη συμπεριφορά, καθορίζει τις δεσμεύσεις για τα υποψήφια κράτη και αποφασίζει για το χρόνο γνωμοδότησης. Έτσι, αφήνει, τελικά, μικρό περιθώριο στην Επιτροπή, η οποία παραλαμβάνει μία σχεδόν σύμφωνη γνώμη³.

Αλλωστε, η Συνέλευση παίρνει θέση στο παιχνίδι της διεύρυνσης και μέσω μίας άλλης τεχνικής πτυχής: κάθε νέα ένταξη απαιτεί τον καθορισμό των εδρών που θα κατέχει το νέο μέλος στη Συνέλευση καθώς και της οικονομικής τους εισφοράς. Η αρμοδιότητα αυτή απονέμεται από το άρθρο 6 του Καταστατικού στην Επιτροπή, αλλά η άσκησή της επιφέρει τροποποίηση στο άρθρο 26 που ορίζει την κατανομή των εδρών. Κάθε, όμως, καταστατική τροποποίηση απαιτεί την έγκριση και της

¹ Συγκεκριμένα, αφού η Συνέλευση κληθεί από την Επιτροπή Υπουργών να γνωμοδοτήσει, το Προεδρείο της μεταβιβάζει την αίτηση γνωμοδότησης στις τρεις αρμόδιες Επιτροπές, ήτοι την Επιτροπή Πολιτικών Υποθέσεων, την Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και την Επιτροπή των Σχέσεων με τις ευρωπαϊκές χώρες που δεν είναι μέλη του οργανισμού. Η πρώτη Επιτροπή έχει τον κύριο ρόλο καθώς συντάσσει την έκθεση που περιέχει το σχέδιο της καταστατικής Γνώμης της Συνέλευσης. Οι άλλες δύο και σήμερα πλέον μόνο η δεύτερη καθώς η τρίτη δεν λειτουργεί, παρουσιάζουν διακριτές γραπτές γνώμες με ενδεχόμενες τροποποιήσεις επί του σχεδίου της πρώτης. Η έκθεση με το τροποποιημένο σχέδιο καταστατικής Γνώμης περιλαμβάνει και πρόταση ως προς τον αριθμό των εδρών που πρέπει να απονεμηθούν στο μελλοντικό κράτος μέλος και υποβάλλεται στην ολομέλεια της Συνέλευσης προς συζήτηση και ψήφιση.

² Nowak M., *Is Bosnia and Herzegovina ready for membership in the Council of Europe? The Responsibility of the Committee of Ministers and of the Parliamentary Assembly*, HRLJ, vol. 20, no. 7-11, 1999, σ. 285, Schneider C., *Le contrôle des Engagements du Conseil de l'Europe Revisité par l'Histoire: Des quelques Réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux Pays d'Europe Centrale et Orientale*, in Schneider C., ό.π., σ. 146.

³ Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 143.

Συνέλευσης, δυνάμει του άρθρου 41. Η πρακτική της Επιτροπής ξεκαθάρισε με την ένταξη της Αυστρίας το 1956¹: ζητώντας την γνωμοδότηση της Συνέλευσης, γνωστοποίησε τον προτεινόμενο αριθμό εδρών. Αποφασίζοντας δε την ένταξη, υιοθέτησε μία χωριστή απόφαση για την τροποποίηση του άρθρου 26 και την υπέβαλλε στην έγκριση του κοινοβουλευτικού οργάνου. Σήμερα, η Συνέλευση συστήνει έναν αριθμό εδρών για κάθε υποψήφιο κράτος στις γνωμοδοτήσεις της.

Οι παραπάνω παρατηρήσεις δεν αναιρούν το χρονικό περιθώριο που διαθέτει κατόπιν η Επιτροπή για να υιοθετήσει την απόφαση πρόσκλησης ούτε την δυνατότητα πίεσης προς την Συνέλευση σε περίπτωση καθυστέρησης, κατά τη γνώμη της, της γνωμοδοτικής διαδικασίας². Σχετικές είναι άλλωστε και οι ως άνω προσπάθειες για περαιτέρω εμπλοκή της Επιτροπής που διαφαίνονται τα τελευταία χρόνια.

β) Επιρροή των Γνωμοδοτήσεων στην Ενταξιακή Πορεία

Και τα δύο συμβουλευτικά όργανα διαμόρφωσαν γνωμοδοτικά πρότυπα που πλαισιώνουν την διαφοροποιημένη μεταχείριση των υποψηφιοτήτων.

1. Διαμόρφωση Προτύπων...

Η βαθμολόγηση της προόδου των υποψηφίων ανέδειξε τις γνωμοδοτήσεις σε *soft law* μέσα πίεσης αυτών σε συμμόρφωση.

Για την προετοιμασία της αρχικής γνωμοδότησης για κάθε υποψήφιο και δη του τμήματος που αφορά τα πολιτικά κριτήρια, η Επιτροπή χρησιμοποιεί ένα ερωτηματολόγιο που απευθύνει στις εθνικές αρχές. Για παράδειγμα στις 14 Απριλίου του 2010 η Επιτροπή παρέλαβε εμπρόθεσμα τις απαντήσεις της Αλβανίας στο σχετικό ερωτηματολόγιο τονίζοντας ότι ιδιαίτερη προσοχή κατά την σύνταξη της γνώμης θα δοθεί στα πολιτικά κριτήρια της Κοπεγχάγης και τις υποχρεώσεις από την Συμφωνία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης. Υπάρχει και η δυνατότητα πρόσθετων

¹ Kiss A.-C., ό.π., σ. 705.

² Τέτοια διάσταση απόψεων σχετικά με την ταχύτητα της ενταξιακής πορείας παρατηρήθηκε επ'αφορμή των υποψηφιοτήτων της Τσεχίας και της Σλοβακίας. Η Επιτροπή επεδίωκε την ταχεία ένταξη των δύο διάδοχων κρατών της ομοσπονδιακής Τσεχοσλοβακίας για πολιτικούς αλλά και νομικούς λόγους και δη την ρύθμιση του ζητήματος διαδοχής στις υπογραφείσες συμβάσεις του οργανισμού. Αντίθετα, η Συνέλευση επιθυμούσε την εξέταση των δύο υποψηφιοτήτων υπό το φως των «κανονικών» κριτηρίων. Βλ. Flauss J.-F., ό.π., σ. 412.

ερωτήσεων φάση στην οποία βρίσκεται η εξέταση της αίτησης του Μαυροβουνίου¹. Πρόσθετες πηγές πληροφόρησης είναι άλλοι διεθνείς οργανισμοί, ΜΚΟ, διμερείς συναντήσεις και εκθέσεις από αντιπροσωπείες της Επιτροπής και πρεσβείες των κρατών μελών².

Μορφολογικά, το κομμάτι που αφορά στα πολιτικά κριτήρια παραμένει το πρώτο και μικρότερο τμήμα κάθε γνώμης. Σε αντίθεση, όμως, με την παλιότερη πρακτική, τώρα περιέχει τα εξής χωριστά υπο-τμήματα: για την «Δημοκρατία και το Κράτος Δικαίου», τα «Δικαιώματα του Ανθρώπου και την Προστασία των Μειονοτήτων»³ και μία «Γενική Αξιολόγηση». Άλλωστε, ζητήματα δημοκρατίας και δικαιωμάτων ανιχνεύονται και στα τμήματα που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, την διοικητική και δικαστική ικανότητα ανάληψης του κεκτημένου και την οικονομική και κοινωνική συνοχή⁴.

Ο νέος Επίτροπος για την διεύρυνση της Ένωσης μετά το 2004 έδωσε εξαρχής τον τόνο μίας νέας, περισσότερο διαχειριστικής πολιτικής για την αιρεσιμότητα της ΕΕ, με ιδιαίτερη έμφαση στο γράμμα των προϋποθέσεων και τις λεπτομερείς διαδικασίες. Αντίθετα η προσέγγιση του προκατόχου του ήταν λιγότερο τεχνοκρατική και περισσότερο ευέλικτη, στοιχείο που αντανακλάται στην απόφαση υπέρ της ταυτόχρονης ένταξης των δέκα υποψηφίων και την μέσω αυτής “λείανση” των κριτηρίων ένταξης⁵. Τώρα προτάσσεται ένα ποιοτικό κριτήριο και οι ομαδικές διευρύνσεις αποκλείονται όπως ξεκαθάρισε η Επιτροπή στο Enlargement Strategy Paper του 2005⁶. Οι γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής ακολουθούν την εξατομικευμένη

¹ Το Μαυροβούνιο υπέβαλλε επίσημη αίτηση ένταξης στις 15 Δεκεμβρίου 2008. Με απόφαση του Συμβουλίου την 23^η Απριλίου 2009 ζητήθηκε η υποβολή της επίσημης Γνώμης της Επιτροπής η οποία αναμένεται εντός του 2010. Το κράτος υπέβαλε τις απαντήσεις του στις πρόσθετες ερωτήσεις στις 12 Απριλίου 2010. Βλ. http://ec.europa.eu/enlargement/index_el.htm

² Το σύνολο αυτό των πηγών παραμένει ίδιο για κάθε γνωμοδότηση, όπως ενδεικτικά στην περίπτωση της Λιθουανίας (Commission 2000 Agenda- Commission's Opinion on Lithuania's Application for membership of the European Union, 15 July 1997, Doc. 97/15, B. Criteria for membership, 1. Political Criteria).

³ Στο κεφάλαιο της Δημοκρατίας εξετάζεται η δομή και λειτουργία των τριών εξουσιών, νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής. Το τμήμα για τα δικαιώματα διακρίνει τα ατομικά και πολιτικά, τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά και τέλος τα δικαιώματα και την προστασία των μειονοτήτων. Βλ. για παράδειγμα Commission's Opinion on Bulgaria's Application for membership of the European Union, 15 July 1997, Doc. 97/11).

⁴ Για παράδειγμα οι γνώμες για την Εσθονία και την Λετονία (Commission 2000 Agenda- Commission's Opinion on Estonia's Application for membership of the European Union, 17 July 1997, Doc. 97/12, Commission's Opinion on Latvia Application for membership of the European Union, 17 July 1997, Doc. 97/14).

⁵ Pridham G., ό.π., σ. 459.

⁶ «Δεν υπάρχει εν όψει περαιτέρω διεύρυνση με μία μεγάλη ομάδα κρατών. Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Τουρκία είναι μία μακροπρόθεσμη διαδικασία. Τα Δυτικά Βαλκάνια περιλαμβάνουν μικρότερες χώρες που βρίσκονται σε διαφορετικά στάδια της πορείας τους προς την

προσέγγιση βάσει της προόδου κάθε χώρας στην εκπλήρωση των αυστηρών πολιτικών στάνταρ.

Αντίστοιχα, η Γνώμη της Συνέλευσης, παρότι απευθύνεται επίσημα στην Επιτροπή Υπουργών, έχει ως δεύτερο αποδέκτη το υποψήφιο κράτος, στο οποίο απευθύνονται δεσμεύσεις που οφείλει να εκπληρώσει όταν προσκληθεί σε προσχώρηση. Το κοινοβουλευτικό όργανο συνήθως χρησιμοποιεί μία διατύπωση που αναφέρεται στην ικανότητα και την βούληση ενός υποψηφίου να τηρήσει τις διατάξεις του άρθρου 3 του Καταστατικού και να συνεργαστεί ειλικρινά και αποτελεσματικά στην πραγματοποίηση των σκοπών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η αξιολόγηση αυτής της ικανότητας προσομοιάζει με αντικειμενικό έλεγχο και βασίζεται κατ'αρχήν στα συμπεράσματα των εμπειρογνομόνων για την συμμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας¹. Ουσιώδες-στοιχείο στην αξιολογική αυτή διαδικασία, δεν είναι μόνο η εκτεταμένη ένταξη ουσιαστικών διατάξεων της ΕΣΔΑ στο εθνικό Σύνταγμα: πολύ περισσότερο βαρύνει η συνταγματική θέσπιση ενός δικαστικού συστήματος και ο αυτό-έλεγχος της συμβατότητας των εσωτερικών του νόμων². Σημαντικό, επίσης, ρόλο παίζουν οι πληροφορίες από τις επιτόπιες έρευνες των αντιπροσωπειών των τριών αρμόδιων κοινοβουλευτικών Επιτροπών, οι οποίες εστιάζουν στα πραγματικά χαρακτηριστικά του συνταγματικού και πολιτικού συστήματος³ αλλά και στην οργάνωση της δικαιοσύνης⁴.

Από την άλλη, η αξιολόγηση της βούλησης είναι πιο υποκειμενική διαδικασία, βάσει παραμέτρων που διαμορφώνει η Συνέλευση αλλά χρησιμοποιεί και η Επιτροπή Υπουργών. Βασικοί δείκτες των καλών προθέσεων του υποψηφίου είναι η συμμετοχή στις δραστηριότητες του Συμβουλίου υπό την ιδιότητα του ειδικού προσκεκλημένου, η υπογραφή και κύρωση Συμβάσεων του ΣτΕ ανοιχτών σε

ΕΕ. Οι μελλοντικές διευρύνσεις θα προχωρήσουν με το βηματισμό που υποδεικνύει η απόδοση κάθε χώρας στην εκπλήρωση των αυστηρών κριτηρίων, ώστε να διασφαλιστεί η ομαλή απορρόφηση νέων μελών». Βλ. European Commission, Communication from the Commission: 2005 Enlargement Strategy paper, COM (2005) 561 (Brussels, 9 November 2005), σ. 3.

¹ Flauss J.-F., ό.π., σ. 416 επ.

² Έτσι, για παράδειγμα στην αίτηση ένταξης της Βουλγαρίας, αλλά και της Τσεχίας και Σλοβακίας.

³ Παραδείγματος χάριν, κατά την εξέταση των υποψηφιοτήτων της Τσεχίας και Σλοβακίας δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στον δημοκρατικό τρόπο της διαδικασίας διάλυσης της προ-υφιστάμενης ομοσπονδιακής δημοκρατίας.

⁴ Παράδειγμα αποτελεί η αίτηση ένταξης της Ρουμανίας που τέθηκε σε αναμονή μέχρι την έκδοση νέων νόμων για την οργάνωση της δικαιοσύνης στην αρχή του καλοκαιριού του 1993.

υποψήφια μέλη¹. Άλλωστε, θετικό προηγούμενο δημιουργούν οι υποσχέσεις και οι καλές προθέσεις του εκάστοτε υποψηφίου².

Πλέον, η ανάληψη από σύγχρονους υποψηφίους προς ένταξη συγκεκριμένων, πολυάριθμων και μακροπρόθεσμων δεσμεύσεων που απαριθμούνται στις Γνώμες της Συνέλευσης³ έχει αποκτήσει πρωτεύοντα ρόλο. Έτσι, η προ-ενταξιακή αιρεσιμότητα στο Συμβούλιο της Ευρώπης ασκείται μέσα από *soft law* δεσμεύσεις που στερούνται νομικής δεσμευτικότητας: το υποψήφιο κράτος καλείται να συμμορφωθεί με δεσμεύσεις τις οποίες «προσυπογράφει»⁴, αλλά δεν επιτρέπουν την αναζήτηση της διεθνούς του ευθύνης σε περίπτωση μη τήρησης⁵. Συνεπώς, η κατοπινή πρόσκληση σε προσχώρηση από την Επιτροπή Υπουργών θεωρείται θεμελιωμένη σε ένα «συμβόλαιο εμπιστοσύνης», βάσει του οποίου μόλις το υποψήφιο κράτος γίνει μέλος θα εκπληρώσει αυτές τις δεσμεύσεις εντός ευλόγου προθεσμίας. Η παραπάνω περιθωριοποίηση του νομικού φορμαλισμού υπέρ ελαστικότερων λύσεων εκτιμάται ως ένδειξη πραγματισμού που συνδυάζει τον προσδιορισμό των νομικών κριτηρίων με την άσκηση πολιτικής πίεσης.

2. ...Διαφοροποιημένης αντιμετώπισης των υποψηφιοτήτων

¹ Για παράδειγμα η Συνέλευση έλαβε υπόψη ότι η Βουλγαρία είχε ήδη κατά τον χρόνο γνωμοδότησης υπογράψει 6 συμβάσεις και η Ουγγαρία επτά. Ομοίως, στην Γνώμη για την Βοσνία, τονίστηκε ότι είχε κυρώσει αρκετές συμβάσεις του οργανισμού, μεταξύ των οποίων η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τον Πολιτισμό και η Σύμβαση-Πλαίσιο για την Προστασία των Εθνικών Μειονοτήτων.

² Flauss J.-F., ό.π., σ. 418.

³ Βλ. για παράδειγμα, τις δεσμεύσεις της Σλοβακίας στην Γνώμη αριθ. 175 (1993), της Ρουμανίας στην Γνώμη 176 (1993) και της Ουκρανίας στην Γνώμη 190 (1995).

⁴ Συνήθως οι δεσμεύσεις που καταγράφονται σε μία Γνώμη είναι προϊόν μακρών διαβουλεύσεων των Επιτροπών της Συνέλευσης και του υποψηφίου κράτους. Το τελευταίο αποδέχεται, τουλάχιστον έμμεσα, την εισαγωγή στο κείμενο της γνωμοδότησης των προτεινόμενων δεσμεύσεων. Συνήθης διατύπωση της Συνέλευσης είναι ότι η γνώμη υιοθετείται, δεδομένου ότι το κράτος αναγνωρίζει την ερμηνεία των συμβεβλημένων δεσμεύσεων που κάνει αυτή. Επίσημως το κράτος δεν υπογράφει συμφωνίες νομικά δεσμευτικές. Άλλωστε, δεν είναι ακόμη μέλος της Συνέλευσης και η Γνώμη της δεν απευθύνεται άμεσα σε αυτό. Βλ. Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 145.

⁵ Έχει υποστηριχθεί και η αντίθετη άποψη, ότι δηλαδή με την αποδοχή μίας πρόσκλησης από την Επιτροπή Υπουργών που βασίζεται στην Γνώμη της Συνέλευσης, οι δεσμεύσεις αυτές γίνονται διεθνείς υποχρεώσεις. Τούτο βασίζεται στην σύγχρονη πρακτική που θέλει τις δεσμεύσεις να καταγράφονται με συγκεκριμένο τρόπο στο κείμενο της Γνώμης και να υπογράφονται από ένα ή περισσότερα αρμόδια πρόσωπα, όπως στην περίπτωση της Ρωσίας, ο Πρόεδρος, ο πρωθυπουργός και οι Πρόεδροι των δύο κοινοβουλευτικών σωμάτων. Άλλωστε, τονίζεται ότι η Επιτροπή Υπουργών ποτέ δεν απέρριψε μία γνωμοδότηση ούτε αποστασιοποιήθηκε από συγκεκριμένες δεσμεύσεις και κανένα υποψήφιο κράτος δεν απέρριψε κάποια δέσμευση. Η τελευταία παρατήρηση έχει, ωστόσο, γνωρίσει εξαιρέσεις, όπως στην περίπτωση της Ρουμανίας και της Σλοβακίας σχετικά με την εθνική πολιτική τους έναντι των μειονοτήτων. Βλ. Klebes M. H., *L'élargissement du Conseil de l'Europe vers l'Est: Réalisation du rêve des Pères fondateurs ?*, in Schneider C., ό.π., σ. 16.

Η ως άνω αυστηροποίηση των διαδικασιών συνδυάστηκε με ασυνεπή και ευέλικτη in concreto εφαρμογή: από την μία πλευρά, τα παλαιότερα κράτη-μέλη των οργανισμών δεν αξιολογήθηκαν επί τη βάση των νέων, λεπτομερειακών προϋποθέσεων. Πρόκειται για την κριτική περί διπλών standards στο πλαίσιο του ίδιου οργανισμού όπως αποτυπώνεται στο ΣτΕ όπου παρατηρήθηκε το φαινόμενο να ζητείται από υποψήφια κράτη η επικύρωση Συμβάσεων στις οποίες δεν συμμετείχαν τα ήδη κράτη μέλη¹.

Άλλωστε, η αναβάθμιση των κοινωνικών δικαιωμάτων σε όρους ένταξης καταδεικνύεται στην περίπτωση του ΣτΕ με αφορμή την Βοσνία² και στην ΕΕ με αφορμή την Λετονία³. Σε κάθε περίπτωση, η προσαύξηση των υποχρεώσεων έναντι των παλαιών κρατών μελών αποδεικνύεται καλύτερα στο πεδίο των μειονοτικών δικαιωμάτων. Η προστασία τους αντιτάχθηκε στην Εσθονία, τη Λετονία, τη Σλοβακία, αλλά και τη Ρουμανία και τη Σλοβενία εκ μέρους και των τριών ευρωπαϊκών οργανισμών. Σε κάποιες δε περιπτώσεις υπήρξαν ειδικές αναφορές σε ομάδες όπως οι Ρομά στην Τσεχία, οι Κούρδοι στην Τουρκία και η τουρκική μειονότητα της Βουλγαρίας⁴.

Παρατηρείται δε ταυτόχρονα, η ασύμμετρη έμφαση σε διαφορετικά κατά χώρα κριτήρια και επιμέρους πτυχές αυτών, προσέγγιση που αποδοκιμάστηκε ως αποσπασματική και διακριτική μεταχείριση σύγχρονων υποψηφίων κρατών⁵. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο της Ένωσης πίεση ασκήθηκε στην Λιθουανία ειδικά για την νομοθεσία σχετικά με την πορνογραφία και την παιδική πορνεία, ενώ στην Βουλγαρία και την Ρουμανία σχετικά με την κατάσταση στα ορφανοτροφεία.

¹ Έτσι, πέραν του αναμενόμενου (όπως η ΕΣΔΑ και η Σύμβαση για την πρόληψη των Βασανιστηρίων), στην περίπτωση της Κροατίας προτάθηκε η εφαρμογή συστάσεων σχετικά με την νομοθεσία για τα ΜΜΕ, τις τηλεπικοινωνίες και την προστασία του ανταγωνισμού, ενώ στην Βοσνία η κύρωση των Ευρωπαϊκών Συμβάσεων για το έγκλημα στο Διαδίκτυο και την Καταστολή της Τρομοκρατίας. Ομοίως, από την Ρωσία ζητήθηκε η επικύρωση μεταξύ άλλων των πρωτοκόλλων 4 και 6 της ΕΣΔΑ και της Σύμβασης Πλαίσιο για τις Εθνικές Μειονότητες, ενώ κάποια αρχικά μέλη δεν τις είχαν επικυρώσει. Βλ. Duxbury A., ό.π., σ. 448.

² Στην σχετική γνωμοδότηση, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση πρότεινε την κύρωση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη. Βλ. Γνώμη αριθ. 234 (2002) για την αίτηση ένταξης της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, στον ιστότοπο <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta02/EOP1234.htm>

³ Στην Γνώμη της Επιτροπής για την αίτηση της Λετονίας της 17^{ης} Ιουλίου 1997, Doc. 97/14, γίνεται αναφορά στο δικαίωμα σε ελάχιστα μέσα διαβίωσης, το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και την εκπαίδευση.

⁴ Π.χ. στις γνώμες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 1997 για την αίτηση ένταξης της Τσεχίας, της Βουλγαρίας αλλά και στην Τακτική Έκθεση για την πρόοδο της Τουρκίας, στις 13/11/2001. Η Επιτροπή της ένωσης, αναλύοντας τις μειονοτικές καταστάσεις στις αιτούσες ένταξη χώρες στο πλαίσιο των Γνωμών του Ιουλίου 1997, χρησιμοποίησε έναν ευρύ ορισμό τόσο των μειονοτικών ομάδων όσο και της μειονοτικής προστασίας.

⁵ Duxbury A., ό.π., σ. 449.

Ειδικότερα, η ανωτέρω πρακτική των δεσμεύσεων στις γνώμες της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης έχει θεμελιώσει την κριτική περί υποβιβασμού των στάνταρ ένταξης¹. Η εξέλιξη αυτή τοποθετείται χρονικά στην ένταξη της Ρουμανίας τον Οκτώβριο του 1993, απόφαση στην οποία αποδίδεται και το φαινόμενο domino στην αξιολόγηση των κατοπινών υποψηφίων: Αλβανία, Ρωσία, Ουκρανία, Κροατία, Γεωργία. Σύμφωνα με το αντεπιχείρημα που εκφράζουν πολλοί αξιωματούχοι του οργανισμού, ο τελευταίος ελάττωσε στην πράξη τις προ-ενταξιακές του απαιτήσεις σε βαθμό που θα ήταν άδικο να υποβληθούν μεταγενέστεροι υποψήφιοι σε αυστηρότερη διαδικασία ελέγχου. Οι υπαρκτοί πολιτικοί λόγοι στη βάση αυτής της πολιτικής εκ μέρους της Συνέλευσης, θέτουν, εντούτοις, το εξής ερώτημα: γιατί να διατηρείται το εξεζητημένο και μερικώς αντικειμενικό σύστημα καθορισμού κριτηρίων αλλά και η διαδικασία των αποστολών εμπειρογνομόνων, εφόσον συχνά παραμερίζονται με τις εκθέσεις των εισηγητών της Συνέλευσης².

Η γνωμοδότηση για την ρωσική αίτηση ένταξης είναι χαρακτηριστική για την επεξεργασία των δεσμεύσεων του υποψηφίου και έντονα αμφιλεγόμενη λόγω των εκτιμήσεων “realpolitik” που κατεύθυναν την στάση της Συνέλευσης³. Η τελευταία, ενόψει της σύγκρουσης που ξέσπασε στην Τσετσενία, υιοθέτησε μία διπλή στρατηγική: αφενός, αποφάσισε την επ’ αόριστο αναστολή της διαδικασίας γνωμοδότησης επί της αίτησης της Ρωσίας⁴, αφετέρου διατήρησε τον πολιτικό διάλογο με το κράτος μέσω της ιδιότητάς του ως ειδικού προσκεκλημένου της Συνέλευσης⁵. Έτσι, η Συνέλευση επιχείρησε να ισορροπήσει τις συνέπειες της εν λόγω σύγκρουσης στην ενταξιακή διαδικασία: καταδικάζοντας την Ρωσία, εξάρτησε την ανάληψη της διαδικασίας από την αναζήτηση ειρηνικής επίλυσης. Ταυτόχρονα,

¹ Leuprecht P., ό.π., σ. 329.

² Nowak M., *Is Bosnia and Herzegovina ready for membership in the Council of Europe? The Responsibility of the Committee of Ministers and of the Parliamentary Assembly*, ό.π., σ. 289.

³ Βλ. Chatzivassiliou D., *L’adhésion de la Russie au Conseil de l’Europe*, in Schneider C., ό.π., σ. 38, Leuprecht P., ό.π., σ. 329.

⁴ Με την απόφαση 1055 (1995), στις 2 Φεβρουαρίου 1995. Η προσέγγιση αυτή βασίστηκε κατ’αρχήν, στην φύση της σύγκρουσης, η οποία, ενόψει των μέσων που χρησιμοποίησε η Ρωσία, ήτοι την ένοπλη, αδιάκριτη και δυσανάλογη βία, δεν συνιστούσε εσωτερική υπόθεση αλλά κατάφωρη παραβίαση των κανόνων του διεθνούς δικαίου. Συγκεκριμένα, η Συνέλευση καταδίκασε «την αδιάκριτη και δυσανάλογη χρήση βίας από τον ρωσικό στρατό, ιδιαίτερα εναντίον του άμαχου πληθυσμού, η οποία παραβιάζει τις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 και το δεύτερο Πρωτόκολλο του 1977, καθώς και τον Κώδικα Συμπεριφοράς του ΟΑΣΕ για τις Πολιτικο-Στρατιωτικές Πτυχές της Ασφάλειας, που έγινε δεκτός από την Ρωσία μόλις πρόσφατα τον Δεκέμβριο του 1994». Επιπλέον, σύμφωνα με την Συνέλευση, οι ενέργειες που διεξήχθησαν από τις κεντρικές αρχές της ομοσπονδίας της Ρωσίας «συνιστούν κατάφωρη παραβίαση των πιο θεμελιωδών αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα ανθρώπινα δικαιώματα, τις οποίες η Ρωσία, αιτούμενη να ενταχθεί στον οργανισμό, δεσμεύτηκε να τηρεί». Βλ. Απόφαση 1055 (1995), §§ 1-3.

⁵ Η Ρωσία διέθετε αυτό το καθεστώς από τις 14 Ιανουαρίου 1992.

της έτεινε χείρα βοήθειας, αφήνοντας την πόρτα του Συμβουλίου μισάνοιχτη¹. Συνολικά, η αντιπατική σε πρώτη ανάγνωση στάση, μπορεί να θεωρηθεί συνετή και ρεαλιστική², καθώς αξιοποίησε τα υφιστάμενα μέσα πίεσης.

Εν συνεχεία, ωστόσο, παρατηρήθηκε μία μεταστροφή στην στάση της Συνέλευσης, κατά μία δε άποψη³, στροφή 180° που δεν δικαιολογείται επαρκώς από το πλήθος των δεσμεύσεων που ανέλαβε η Ρωσία και καταγράφονται στην επίσημη θετική Γνώμη⁴ του ανωτέρω οργάνου. Ήδη τον Σεπτέμβριο του 1995, η Συνέλευση αποφάσισε⁵ την ανάληψη της εξέτασης της ρωσικής υποψηφιότητας, επιδιώκοντας κυρίως να επιτηρήσει και να επηρεάσει θετικά τις επερχόμενες βουλευτικές εκλογές της Douma⁶. Η ομαλή εξέλιξη των εκλογών αποτέλεσε περαιτέρω την αίρεση υπό την

¹ Η σταθμισμένη αυτή προσέγγιση είχε ήδη αποφασισθεί στο πλαίσιο της κύριας Επιτροπής της Συνέλευσης, εκείνη για τις Πολιτικές Υποθέσεις στις 10 Ιανουαρίου 1995, αφού ο εισηγητής της είχε επισκεφτεί και διαβουλευτεί επί τόπου με τις ρωσικές αρχές στο διάστημα 1^η έως 8 Ιανουαρίου. Έτσι, στην απόφαση 1055 της Συνέλευσης αποφασίστηκε η αναστολή εξέτασης της αίτησης ένταξης, χωρίς να οριστεί ημερομηνία για το ενδεχόμενο ανάληψης της διαδικασίας. Ταυτόχρονα, η προειδοποίηση αυτή προς την ρωσική κυβέρνηση και τις αρχές που ήταν υπεύθυνες για την συνέχιση της σύγκρουσης συνδύαστηκε με την χείρα βοήθειας προς εκείνους που ζητούσαν την άμεση παύση των εχθροπραξιών, κυβερνητικοί και η πλειοψηφία του πληθυσμού. Μεταξύ αυτών ήταν και τα μέλη της ρωσικής αντιπροσωπείας στην Συνέλευση. Αυτός ήταν ο λόγος που η τελευταία απέρριψε την ιδέα αναστολής των επαφών με τους ρώσους ειδικούς προσκεκλημένους. Παράλληλα, ήταν ένας τρόπος ενίσχυσης των δύο ρωσικών Κοινοβουλευτικών σωμάτων στις πιέσεις προς την εκτελεστική εξουσία για παύση των εχθροπραξιών, ενόψει της ένδειας μέσω των κοινοβουλευτικού ελέγχου που διέθεταν συνταγματικά. Άλλωστε, η Συνέλευση δεν προτίθετο να αναστείλει το πρόγραμμα διακυβερνητικής βοήθειας του Συμβουλίου για την ενίσχυση της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων. Βλ. Απόφαση 1055 (1995), §§ 5-7, 9, 11.

² Chatzivassiliou D., L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe, in Schneider C., ό.π., σ. 36.

³ Leuprecht P., ό.π., σ. 330.

⁴ Γνώμη αριθ. 193 (1996) της 15^{ης} Ιανουαρίου 1996.

⁵ Πρόκειται για την απόφαση 1065 (1995).

⁶ Ειδικότερα, οι εκλογές στη Douma είχαν προβλεφθεί για τις 17 Δεκεμβρίου 1995, ενώ επίκειντο και οι προεδρικές των Ιουνίου του 1996, καθώς και περιφερειακές και τοπικές εκλογές αργότερα. Αναφερόμενος στις βουλευτικές και προεδρικές εκλογές, ο εισηγητής της Επιτροπής πολιτικών υποθέσεων σημείωσε ότι «για εμάς, το ουσιαστικό ερώτημα είναι εάν θα καταφέρουμε να καθησυχάσουμε τους φόβους που εκφράζονται από κάποιους, ασκώντας θετική επιρροή στα γεγονότα». Την ίδια ιδέα περί ενίσχυσης της διαδικασίας εκδημοκρατισμού εξέφρασε και ο εισηγητής της Επιτροπής των Σχέσεων με τις ευρωπαϊκές χώρες μη μέλη ζητώντας την έμπρακτη ένδειξη εμπιστοσύνης προς τους Ρώσους κοινοβουλευτικούς υποψηφίους που μάχονται υπέρ αυτής. Βέβαια, η επιλογή αυτή βασίστηκε και σε πρόσθετα επιχειρήματα, κατά βάση όμως, επρόκειτο για προσδοκίες από την συμφωνία ειρήνης που είχε υπογραφεί και τις διαβεβαιώσεις των ρωσικών αρχών στο πεδίο των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η συμφωνία που υπεγράφη την 30^η Ιουλίου 1995, αν και εύθραυστη, θεωρήθηκε από αποτέλεσμα μίας ξεκάθαρης αλλαγής πολιτικής. Ειδικότερα, είχε τεθεί σε εφαρμογή μία διαδικασία ειρηνικής επίλυσης και δη αφοπλισμού και οπισθοχώρησης ενόψει της προετοιμασίας των εκλογών, αλλά και υιοθέτησης νέου Συντάγματος. Έτσι, ο εισηγητής της Επιτροπής Νομικών Υποθέσεων προέτρεψε στην ανάληψη της διαδικασίας, εφόσον τίθεται σε εφαρμογή η βασική σύσταση περί κατάθεσης των όπλων και αναζήτησης ειρηνικής, πολιτικής λύσης. Στον τομέα των παραβιάσεων των δικαιωμάτων του ανθρώπου, οι ρωσικές αρχές διαβεβαίωσαν ότι θα διεξαχθεί έρευνα των σχετικών καταγγελιών. Παράλληλα, δεσμεύτηκαν να ανανεώσουν τις απαντήσεις στην λίστα των 20 σημείων της Συνέλευσης, ώστε να μπορέσουν οι Επιτροπές να διαπιστώσουν την πρόοδο της ρωσικής έννομης τάξης. Βέβαια, η πρόταση για νέα αποστολή εμπειρογνομόνων απερρίφθη από την Συνέλευση. Γενικότερα δε έμφαση δόθηκε στην δυναμική των θετικών εξελίξεων στην Ρωσία συνολικά. Η Συνέλευση δεν ήθελε να ανακόψει την μακροπρόθεσμη μετάβαση προς την εκπλήρωση

οποία δόθηκε η θετική επί της αρχής σύσταση προς την Συνέλευση να κάνει δεκτή την αίτηση της Ρωσίας¹. Ωστόσο, στον διάλογο που προηγήθηκε της σχετικής γνωμοδότησης, κυριάρχησαν τα πολιτικά επιχειρήματα σχετικά με τις συνέπειες της ενδεχόμενης ένταξης ή μη της Ρωσίας στον οργανισμό². Εντυπωσιακό είναι ότι η υστέρηση της ρωσικής έννομης τάξης και η ελλείπουσα δημοκρατική παράδοση, η απουσία εγγυήσεων αλλά και οι παραβιάσεις των δικαιωμάτων στην Τσετσενία αναγνωρίστηκαν ευρέως ενώπιον της Συνέλευσης³. Η παρακάτω, ωστόσο, φράση

των αρχών του οργανισμού, ενώ σημαντική θεωρήθηκε η αναγνώριση από την Ρωσία των λαθών στην διαχείριση της τσετσενικής σύγκρουσης. Βλ. Chatzivassiliou D., *L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe*, in Schneider C., ό.π., σ. 38 επ.

¹ Συγκεκριμένα, η Επιτροπή Πολιτικών Υποθέσεων είχε ήδη δώσει το πράσινο φως για την ένταξη, δύο μήνες μετά την ανάληψη της επίσημης διαδικασίας, στην συνεδρίασή της 30^{ης} Νοεμβρίου 1995. Το θετικό υπέρ της ένταξης σχέδιο γνώμης αυτής της Επιτροπής εξαρτήθηκε ρητά από την ομαλή διεξαγωγή των βουλευτικών εκλογών της 17^{ης} Δεκεμβρίου 1995. Έτσι, δεν υιοθετήθηκε στην ανωτέρω συνεδρίαση, εν αναμονή της επιτήρησης των εκλογών. Αντίθετα, στην συγκεκριμένη συνεδρίαση ο εισηγητής υπέβαλλε ένα προσχέδιο γνώμης στην δική του Επιτροπή αλλά και στις δύο άλλες αρμόδιες για γνωμοδότηση επί του σχεδίου Επιτροπές. Παρατηρήσεις και τροποποιήσεις των τελευταίων επί του προσχεδίου ενσωματώθηκαν τελικά στο θετικό σχέδιο γνώμης που υπεβλήθη σε ψηφοφορία και υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Πολιτικών Υποθέσεων στις 20 Δεκεμβρίου 1995. Στο μεταξύ, η επιφύλαξη σχετικά με την ορθή διεξαγωγή των εκλογών είχε αρθεί δυνάμει των θετικών συμπερασμάτων της ad hoc Επιτροπής επιτήρησης που είχε συσταθεί από την Συνέλευση. Το ανακοινωθέν της τελευταίας Επιτροπής στις 18 Δεκεμβρίου 1995 όριζε ότι «οι εκλογές ήταν καλά προετοιμασμένες και διεξήχθησαν καλώς, με κάθε ισότητα και ορθότητα. Κάθε εκλογική διαδικασία στην συγκεκριμένη χώρα είναι ένα καινούριο βήμα στην διαδικασία της δημοκρατικής εκμάθησης. Το γεγονός ότι αυτές οι εκλογές έλαβαν χώρα εντός της συνταγματικά επιβαλλόμενης προθεσμίας είναι ελπιδοφόρο για την δημοκρατική σταθερότητα των ρωσικών θεσμών. Τούτο δε ανεξαρτήτως του αποτελέσματος των εκλογών». Βλ. Chatzivassiliou D., *L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe*, in Schneider C., ό.π., σ. 39-41.

² Οι περισσότερες παρεμβάσεις στην ολομέλεια της Συνέλευσης πριν την ψηφοφορία επί του Σχεδίου Γνώμης, αφορούσαν αφενός στις συνέπειες της ρωσικής ένταξης στο μέλλον του οργανισμού, αφετέρου στις συνέπειες της άρνησης για την Ρωσία. Αναφορικά με την πρώτη διάσταση, αντιπαρατέθηκαν ουσιαστικά απόψεις για τον σκοπό και την κατεύθυνση του οργανισμού: θα διατηρούσε την παραδοσιακή του αποστολή ως υπερασπιστής των δικαιωμάτων του ανθρώπου ή θα αναλάμβανε τον νέο ρόλο του σχολείου της δημοκρατίας; Η τελευταία προσέγγιση υιοθετήθηκε από όσους διέβλεπαν την πολιτική διακύβευση της ρωσικής ένταξης. Η συγκεκριμένη επιλογή θεμελιώθηκε εναλλακτικά και ως συνδρομή στον ρωσικό λαό, μέσω της δυνατότητας πρόσβασης που θα αποκτούσαν στους μηχανισμούς του Συμβουλίου, απορρίπτοντας τις πραγματιστικές αιτιάσεις. Σε κάθε περίπτωση το πιο δημοφιλές επιχείρημα υπέρ της ένταξης προέκυπτε εκ του αντιθέτου: σε περίπτωση άρνησης ένταξης, εκφράστηκαν φόβοι για απομόνωση της Ρωσίας, ενίσχυση της επιθετικότητάς της, δημιουργία νέων διαχωριστικών γραμμών και άνοδος του εθνικισμού. Βλ. Chatzivassiliou D., *L'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe*, in Schneider C., ό.π., σ. 47 επ.

³ Τα ελλείμματα της Ρωσίας έναντι των πολιτικών κανόνων του οργανισμού εκτέθηκαν λεπτομερώς και από τους τρεις εισηγητές των Επιτροπών που συνεπικουρούν την Συνέλευση κατά την επίσημη διαδικασία υιοθέτησης της Γνώμης από αυτήν. Ιδίως ο εισηγητής της κύριας Επιτροπής επί των Πολιτικών Υποθέσεων ανέπτυξε 4 βασικές θεματικές: έννομη τάξη, η κατάσταση της δημοκρατίας, η οικονομία και οι περιοχές πολιτικό-στρατιωτικής έντασης. Και στους τέσσερις τομείς τα τελικά συμπεράσματα ήταν αρνητικά: το νομικό σύστημα αντιμετώπιζε σοβαρά ελαττώματα και δεν ανταποκρινόταν ακόμη στις νόρμες του οργανισμού. Στο πεδίο της δημοκρατίας, η εκτελεστική εξουσία είχε αναπτυχθεί σε βάρος των περιορισμένων εξουσιών του Κοινοβουλίου, ενώ απουσίαζε η έννοια της δημοκρατικής παράδοσης και της κοινωνίας των πολιτών. Οι οικονομικές μεταρρυθμίσεις αντιμετώπιζαν προσκόμματα από την έλλειψη νομοθετικού πλαισίου και το οργανωμένο έγκλημα. Τέλος, η εμπλοκή της Ρωσίας σε συγκρουσιακές καταστάσεις στην περιοχή της Τσετσενίας, της Μολδαβίας, των βαλτικών κρατών, των καυκάσιων δημοκρατιών και στο Τατζικιστάν απαιτούσε την

ήταν ενδεικτική της περιρρέουσας ατμόσφαιρας σχετικά με την ενταξιακή προοπτική της Ρωσίας: η τελευταία «δεν ανταποκρίνεται ακόμη σε όλους τους κανόνες του Συμβουλίου της Ευρώπης. Εντούτοις, η ένταξη είναι προτιμότερη της απομόνωσης και η συνεργασία από την αντιπαράθεση»¹.

Έτσι, για πρώτη φορά διατυπώθηκε ρητά προς υποστήριξη της ρωσικής υποψηφιότητας, μία ιδέα που ενέπνευσε αρκετές προσχωρήσεις κρατών από την ανατολική Ευρώπη: η παροχή από την Συνέλευση μίας ορισμένης «πίστωσης εμπιστοσύνης» προς τους νεοεισελθέντες². Ως αντιστάθμισμα προτάχθηκαν οι ρητές δεσμεύσεις και τα κριτήρια που καθορίζει η ίδια. Έτσι, προέκυψε ο διευρυμένος κατάλογος δεσμεύσεων στην περίπτωση της Ρωσίας: περιλάμβανε 37 σημεία, τα οποία διακρίθηκαν σε «δεσμεύσεις» και «συμφωνίες» και έθεταν προβλήματα ως προς την νομική ισχύ και την δεσμευτικότητά τους έναντι των ρωσικών αρχών. Για τα ζητήματα που τελικά καταγράφηκαν ως «συμφωνημένα σημεία» δεν είχε προηγηθεί διάλογος και ευθεία δέσμευση από την πλευρά της υποψήφιας χώρας για την υλοποίησή τους³. Άλλωστε, σε επίπεδο δομής απουσίαζε μία εσωτερική λογική

αναζήτηση μακρόχρονων πολιτικών λύσεων με την συνδρομή των μηχανισμών του Συμβουλίου. Από την πλευρά της η Επιτροπή νομικών υποθέσεων υιοθέτησε μία σκληρή άποψη καταλήγοντας ότι η Ρωσία δεν συνιστά έτι ένα κράτος δικαίου. Τούτο δε ενόψει της απουσίας κωδικοποιήσεων και νέων νομοθετημάτων, της διατηρούμενης σοβιετικής πολιτικο-διοικητικής νοστορπίας και την ένδεια δικαστικού προσωπικού. Ωστόσο, υποβίβασε την αξία του συμπεράσματος καθώς έκρινε ότι η απόφαση της Συνέλευσης δεν προέρχεται από το δίκαιο αλλά από την πολιτική. Βλ. Doc. 7443 και 7463.

¹ Πρόκειται για το γενικό συμπέρασμα του εισηγητή της Επιτροπής Πολιτικών Υποθέσεων κατά την παρουσίαση του σχεδίου έκθεσης σχετικά με την ένταξη της Ρωσίας ενώπιον της παραπάνω Επιτροπής το οποίο και υιοθετήθηκε την 20^η Δεκεμβρίου 1995.

² Πρόκειται για άποψη που ανέπτυξε ο εισηγητής της Επιτροπής Πολιτικών Υποθέσεων σχολιάζοντας την αναντιστοιχία της έννομης τάξης της Ρωσίας με τις νόρμες του Συμβουλίου. Συγκεκριμένα, δήλωσε ότι «Όμως, αυτή ήταν η κατάσταση των νομικών συστημάτων αρκετών κρατών που προσχώρησαν στο Συμβούλιο τα τελευταία χρόνια, γεγονός που δεν εμπόδισε τότε την Συνέλευση να τους απονείμει μία “πίστωση εμπιστοσύνης” βασισμένη στις ρητές δεσμεύσεις τους και τα κριτήρια που η ίδια η Συνέλευση είχε καθορίσει...».

³ Αρχικά, στο προσχέδιο Γνώμης που παρουσιάστηκε στις 30 Νοεμβρίου 1995, γινόταν διάκριση ανάμεσα σε «δεσμεύσεις» που ανέλαβε το υποψήφιο κράτος (commitments, engagements), «συμφωνημένα σημεία» (understandings, ententes) και «προσδοκίες» (expectations, attentes) της Συνέλευσης έναντι αυτού. Οι ρωσικές αρχές είχαν ρητά εκδηλώσει την πρόθεσή τους να αναλάβουν τις πρώτες, όπου κατατάσσονταν υποχρεώσεις όπως η υιοθέτηση νέων νόμων σχετικά με την λειτουργία και την διοίκηση της εισαγγελικής αρχής, την προστασία των εθνικών μειονοτήτων αλλά και η βελτίωση των συνθηκών κράτησης. Τα understandings αφορούσαν την υπογραφή και κύρωση Συμβάσεων του Συμβουλίου αλλά και την συνεργασία για την εφαρμογή των μηχανισμών ελέγχου του οργανισμού σχετικά με την τήρηση των δεσμεύσεων. Και αυτές αντιστοιχούσαν σε απαντήσεις που έδωσαν οι ρωσικές αρχές στην λίστα 20 σημείων των κοινοβουλευτικών εισηγητών αρχικά τον Ιανουάριο και κατόπιν τον Αύγουστο του 1995. Αντίθετα, αναφορικά με τις προσδοκίες ο εισηγητής εξέφραζε την επιθυμία υλοποίησής τους αλλά για τις οποίες δεν υπήρχε συμφωνία με την Ρωσία. Βασική περίπτωση της κατηγορίας αυτής ήταν η κατάργηση της ποινής του θανάτου. Βασική διαφοροποίηση του προσχεδίου με το τελικό σχέδιο Γνώμης ήταν η κατάργηση της κατηγορίας των προσδοκιών και η ενσωμάτωσή των ζητημάτων αυτών στην δεύτερη ως άνω κατηγορία. Ωστόσο, δεν

ιεράρχηση βάσει της σημασίας των επιμέρους υποχρεώσεων¹. Συνολικά δε, η διαφοροποιημένη διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε στην κοινοβουλευτική γνωμοδότηση δεν θεωρείται τυχαία²: «Η Συνέλευση πιστεύει ότι η Ρωσία-υπό την έννοια του άρθρου 4 του Καταστατικού-είναι εμφανώς πρόθυμη και θα είναι ικανή στο άμεσο μέλλον να εκπληρώσει τις προβλέψεις για την ένταξη...».

Στην ίδια λογική κινείται και η διαχείριση της βοσνιακής υποψηφιότητας από την Συνέλευση του ΣτΕ. Μάλιστα, πολλές από τις δεσμεύσεις που ενσωματώνει η Γνώμη για την Βοσνία³ είχαν τεθεί ήδη ως προϋπόθεση για την έναρξη της ενταξιακής διαδικασίας⁴ στο Συμβούλιο της Ευρώπης, ενώ είναι κοινοί με την προ-ενταξιακή αιρεσιμότητα της Ένωσης έναντι αυτής της χώρας. Παρόλο, όμως που δεν προέκυψε σημαντική πρόοδος επί των προ-ενταξιακών κριτηρίων της Συνέλευσης, η τελευταία εκκίνησε την επίσημη διαδικασία λίγο αργότερα⁵. Οι εκθέσεις των εισηγητών στη Συνέλευση λίγο μετά τους βομβαρδισμούς του ΝΑΤΟ στην πρώην Γιουγκοσλαβία εξέφρασαν ρητά την πολιτική στόχευση της ένταξης της Βοσνίας: «μία τέτοια επιλογή θα ήταν ένα ξεκάθαρο πολιτικό μήνυμα στις αρχές της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας και στις αρχές των άλλων χωρών της περιοχής. Η Βοσνία-Ερζεγοβίνη πρέπει, λοιπόν, να θεωρείται μία ειδική περίπτωση. Τα κριτήρια ένταξης πρέπει να είναι ρεαλιστικά και να επιτρέπουν την γρήγορη προσχώρηση της χώρας, η οποία θα είναι μία αναγνώριση των άξιων προσπαθειών του πληθυσμού της»⁶.

προέκυπτε ξεκάθαρα αν η τροποποίηση αυτή ήταν νομιμοποιημένη μέσω συμφωνίας της Ρωσίας, στοιχείο αναγκαίο ώστε να την δεσμεύει. Chatzivassiliou D., ό.π., σ. 39, 44.

¹ Για παράδειγμα η δέσμευση κύρωσης της ΕΣΔΑ εντός ενός έτους από την προσχώρηση τίθετο στο ίδιο επίπεδο με την υποχρέωση άμεσης αποκατάστασης της περιουσίας των θρησκευτικών ιδρυμάτων ή την ρύθμιση ζητημάτων σχετικά με την αποκατάσταση της περιουσίας που διεκδικούσαν κράτη μέλη του οργανισμού και δη τα αρχεία που μεταφέρθηκαν στη Μόσχα το 1945.

² Leuprecht P., ό.π., σ. 329, Chatzivassiliou D., ό.π., σ. 50.

³ Βλ. Γνώμη αριθ. 234 (2002) για την αίτηση ένταξης της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, §§ 18-20.

⁴ Η Βοσνία είχε υποβάλλει αίτηση ένταξης στις 10 Απριλίου 1995, πριν την υπογραφή της Συμφωνίας ειρήνης του Dayton. Στις 25 Σεπτεμβρίου 1997 το Προεδρείο της Συνέλευσης εξέδωσε ένα Μνημόνιο για την ενταξιακή διαδικασία που περιλάμβανε κριτήρια η εκπλήρωση των οποίων θα επέτρεπε την έναρξη της διαδικασίας ένταξης. Βασικοί στόχοι που απαντώνται αργότερα στην επίσημη Γνώμη της Συνέλευσης ως δεσμεύσεις, ήταν: η συνεργασία με το ΔΠΔ για την Γιουγκοσλαβία, η λειτουργία κοινών κεντρικών πολιτικών θεσμών για το κράτος της Βοσνίας (Υπουργικό Συμβούλιο, κοινοβούλιο), ελεύθερες και δίκαιες εκλογές, οικειοθελής επιστροφή προσφύγων και εσωτερικά εκτοπισμένων ατόμων και ελευθερία μετακίνησης.

⁵ Συγκεκριμένα στις 17 Μαρτίου 1998. Βλ. Nowak M., *Is Bosnia and Herzegovina ready for membership in the Council of Europe? The Responsibility of the Committee of Ministers and of the Parliamentary Assembly*, ό.π., σ. 286.

⁶ Συμπέρασμα του εισηγητή της Επιτροπής Πολιτικών Υποθέσεων σε έκθεσή του μετά τους νατοϊκούς βομβαρδισμούς που ξεκίνησαν την 24^η Μαρτίου 1999. Βλ. CoE Document PA 8381, 20 April 1999, § 43.

Η Συνέλευση¹ αφιέρωσε το μεγαλύτερο τμήμα της γνωμοδότησης στις «δεσμεύσεις» που ανέλαβε να τηρήσει η Βοσνία². Ειδικότερα, παρατίθενται 7 κατηγορίες δεσμεύσεων: οι δύο πρώτες περιέχουν από μία μόνο υποχρέωση, ήτοι την πλήρη συνεργασία αφενός για την εφαρμογή των Συμφωνιών Ειρήνης του Dayton, αφετέρου με το ΔΠΔ για την πρώην Γιουγκοσλαβία. Οι υπόλοιπες πέντε κατηγορίες περιλαμβάνουν πολλές επιμέρους δεσμεύσεις. Χαρακτηριστικό είναι ότι η Βοσνία υποχρεούται να υπογράψει και να κυρώσει σε ένα, δύο ή τρία χρόνια από την προσχώρησή της πλήθος συμβάσεων πέρα από τις αναμενόμενες όπως η ΕΣΔΑ ή η Σύμβαση για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων³. Αναφορικά με την εθνική νομοθεσία, υφίστανται δεσμεύσεις εντός ορισμένων προθεσμιών για συνταγματικές και νομοθετικές τροποποιήσεις, αλλά και για υιοθέτηση νέων νόμων σε τομείς της μετανάστευσης, της αναγνώρισης δημοσίων εγγράφων, εταιρικού δικαίου, ιθαγένειας και ποινικού δικαίου. Για τα δικαιώματα του ανθρώπου καταγράφονται 16 δεσμεύσεις, ενίσχυσης της θεσμικής και νομοθετικής προστασίας⁴ αλλά και ουσιαστικής εξασφάλισης της απόλαυσης δικαιωμάτων όπως στην εκπαίδευση, την ελευθερία του τύπου και την προσωπική ελευθερία. Στο πεδίο των κεντρικών κρατικών θεσμών απαιτούνται μεταρρυθμίσεις κυρίως στις ένοπλες δυνάμεις, ενώ

¹ Η Συνέλευση δέχτηκε επί της αρχής ότι η Βοσνία αναγνωρίζει την αρχή του κράτους δικαίου, εγγύαται τον σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου, με πολλές υστερήσεις όμως ακόμη κατά τον χρόνο της επίσημης γνωμοδότησης. Επίσης, ότι είναι πρόθυμη και ικανή να συνεχίσει τις δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις ώστε η νομοθεσία και οι πρακτικές της να συμμορφώνονται συνολικά με τις αρχές και τα στάνταρ του ΣτΕ. Βλ. Γνώμη αριθ. 234 (2002) για την αίτηση ένταξης της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, §§ 11, 13.

² Βλ. Γνώμη αριθ. 234 (2002), § 15. Άλλωστε, κάποιες βασικές δεσμεύσεις που αναφέρονται στην γνωμοδότηση είχαν ήδη υιοθετηθεί ως λίστα κριτηρίων ένταξης της Βοσνίας στις 25 Μαΐου 1999 από τις Επιτροπές Πολιτικών Υποθέσεων και Νομικών Υποθέσεων. Για την εφαρμογή αυτών των κριτηρίων είχε διαμορφωθεί από το Υπουργείο Εξωτερικών της Βοσνίας ένα Σχέδιο Δραστηριοτήτων. Το Συμβούλιο της Ευρώπης ανακοίνωσε τότε ότι θα επιτηρεί την εφαρμογή του από τον Σεπτέμβριο του 1999. Προς το σκοπό αυτό διενεργήθηκαν νέες επισκέψεις των εισηγητών στην Βοσνία το καλοκαίρι του 1999 και κατόπιν υποβλήθηκαν από αυτούς νέα Μνημόνια τα οποία έτειναν να είναι περισσότερο λεπτομερή και επικριτικά. Βλ. Nowak M., ό.π., σ. 286.

³ Ομοίως υπογραφή και κύρωση απαιτείται σε συμβάσεις όπως, ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για τις Περιφερειακές και Μειονοτικές Γλώσσες, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά και η Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων. Ακόμα, η υποχρέωση επεκτείνεται σε συμβάσεις του Συμβουλίου για την δια-συνοριακή συνεργασία, την απέλαση, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του οικονομικού εγκλήματος και του εγκλήματος στον κυβερνοχώρο.

⁴ Βασικές υποχρεώσεις σε θεσμικό επίπεδο είναι η συμμόρφωση με τις αποφάσεις του Human Rights Chamber και του Human Rights Ombudsman, η εξασφάλιση επαρκούς χρηματοδότησης αυτών των θεσμών και της δικαστικής εξουσίας, αλλά και η αναδόμηση των μηχανισμών προστασίας και δη η συγχώνευση του Human Rights Chamber με το Συνταγματικό Δικαστήριο. Ακόμη η προώθηση των μεταρρυθμίσεων για την δημιουργία ανεξάρτητου και επαγγελματικού δικαστικού και εισαγγελικού συστήματος. Νομοθετικά απαιτείται, μεταξύ άλλων, η εφαρμογή των νόμων περί ιδιοκτησίας, της νομοθεσίας για την ανεξαρτησία των θεσμών Ombudsman αλλά και η υιοθέτηση, εντός τριών ετών, νόμων για τους αντιρρησίες συνείδησης και την εναλλακτική θητεία. Βλ. Γνώμη αριθ. 234 (2002), § 15 (v).

ιδιαίτερη κατηγορία δεσμεύσεων αφορά την συνεργασία με τους μηχανισμούς monitoring του οργανισμού.

Έτσι, η παραπάνω περίπτωση επιβεβαιώνει την άποψη ότι η ένταξη βασίστηκε σε πολιτικές υποσχέσεις του υποψήφιου κράτους για την εκπλήρωση νομικών κατά βάση υποχρεώσεων, αντί για την πραγματική εφαρμογή των τελευταίων. Η πρακτική αυτή επικρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι επιβαρύνει υπερβολικά το έργο του ΕΔΔΑ και ότι οδήγησε την Ένωση στα δικά της αυστηρότερα πολιτικά κριτήρια ένταξης, αφού δεν βασίζεται πλέον στην προ-ενταξιακή διαδικασία ελέγχου του Συμβουλίου της Ευρώπης¹. Έτσι, η ένταξη στο Συμβούλιο της Ευρώπης δεν σημαίνει πλέον απαραίτητα ότι πληρούνται τα πολιτικά κριτήρια ένταξης της Ένωσης².

B) Η Αποφασιστική Αρμοδιότητα των Δια-κυβερνητικών Οργάνων

Όπως προκύπτει ήδη από τα παραπάνω, την πόρτα των τριών οργανισμών σε νέα κράτη ανοίγουν τελικά τα πολιτικά όργανα εκπροσώπησης των κυβερνήσεων των κρατών μελών.

α) Διαδικασία προσκλήσεων σε προσχώρηση και Δημοκρατικό έλλειμμα;

Σύμφωνα με τα Καταστατικά, στο Συμβούλιο της Ευρώπης, είναι η Επιτροπή Υπουργών που προσκαλεί με πλειοψηφία των 2/3 ένα κράτος να γίνει μέλος³. Στην Ένωση, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα σχετικά με την αίτηση ένταξης ενός κράτους⁴, ενώ στο NATO, το βορειο-ατλαντικό Συμβούλιο προσκαλεί σε προσχώρηση με ομόφωνη επίσης απόφαση⁵.

Ειδικότερα για την βορειο-ατλαντική Συμμαχία, η Study on NATO Enlargement έθεσε το διαδικαστικό πλαίσιο της διεύρυνσης. Έτσι, κάθε πρόσκληση σε προσχώρηση θα αποφασίζεται «βάσει των ίδιων χαρακτηριστικών της, κατά

¹Nowak M., ό.π., σ. 287, 289.

²Nowak M., Human Rights “Conditionality” in Relation to Entry to, and Full Participation in the EU, in Alston Ph., ό.π., σ. 692.

³Βλ. άρθρο 4 σε συνδυασμό με το άρθρο 20 (c) του Καταστατικού.

⁴Βλ. άρθρο 49 της ΣΕΕ.

⁵Βλ. άρθρο 10 της Ιδρυτικής Συνθήκης.

περίπτωση»¹, αλλά ο χρόνος των μελλοντικών προσχωρήσεων μπορεί να είναι διαδοχικός ή ταυτόχρονα². Οι δε χώρες μπορεί να προσκαλούνται διαδοχικά ή ταυτόχρονα, αλλά «όλοι οι Σύμμαχοι θα αποφασίζουν συναινετικά για κάθε πρόσκληση, δηλαδή και οι νέοι Σύμμαχοι πρέπει να εκδηλώσουν την συναίνεσή τους για μεταγενέστερες αυτών προσκλήσεις». Σε κάθε περίπτωση, η Συμμαχία μπορεί να ζητήσει «συγκεκριμένες πολιτικές δεσμεύσεις» περί του ότι ένα νέο μέλος δε θα «κλείσει πίσω του την πόρτα» σε μελλοντικές προσχωρήσεις άλλων χωρών³.

Παράλληλα, ιδιαίτερη σημασία αποκτούν για τον τρόπο διεύρυνσης του NATO, οι διαβουλεύσεις με τις χώρες που θα προσκληθούν. Σε ένα πρώιμο στάδιο και δη πριν τις επίσημες διαπραγματεύσεις, απαιτούνται λεπτομερείς ενημερώσεις των χωρών αυτών, η έναρξη των οποίων αποφασίζεται από το βορειο-ατλαντικό Συμβούλιο. Ως αναγκαία βήματα, κατόπιν των διερευνητικών επαφών, καταγράφονται, αρχικά, η απόφαση του ίδιου οργάνου με την οποία εξουσιοδοτείται ο Γενικός Γραμματέας του οργανισμού να ενημερώσει μία χώρα ότι οι Σύμμαχοι διάκινται θετικά στην προσχώρησή της και να ξεκινήσει τις διαβουλεύσεις. Ακολουθεί η επίσημη κοινοποίηση από την εν λόγω χώρα της δέσμευσής της, δυνάμει των εθνικών νομοθετικών επιταγών, να προσχωρήσει στην Συμμαχία⁴.

Μία παρατήρηση σχετικά με τα αρμόδια όργανα για την εισδοχή στους τρεις οργανισμούς αφορά το έλλειμμα δημοκρατίας στα διαδικαστικά ζητήματα: αφενός, οι τελικές αποφάσεις ανήκουν σε όργανα που δεν εκλέγονται ευθέως από τους ευρωπαϊκούς λαούς. Αφετέρου, δεν είναι υποχρεωμένα, τουλάχιστον καταστατικά, να λαμβάνουν υπόψη τις συστάσεις και τις εκθέσεις των σωμάτων που έχουν επιφορτιστεί με την επιτήρηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια ένταξης⁵.

Βέβαια, στην περίπτωση της Ένωσης, προβλέπεται «...η σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία των

¹ Και μάλιστα «λαμβάνοντας υπόψη τις πολιτικές εξελίξεις αλλά και τις σχετικές με την ασφάλεια στην σύνολο της Ευρώπης», βλ. Study on NATO Enlargement, § 29.

² Σημαντικό κρίθηκε επίσης και σημειώνεται ότι η Συμμαχία παραμένει ανοιχτή σε περαιτέρω προσχωρήσεις χωρών που δεν θα συμπεριληφθούν μεταξύ των αρχικών που θα προσκληθούν. Μία διακήρυξη επ' αυτού κατά τον χρόνο των πρώτων προσκλήσεων θα καθιστούσε ταυτόχρονα τις χώρες που δεν θα προσκληθούν εξαρχής και θα περιόριζε τον ενδεχόμενο να υποβάλλουν αυτές αυτόκλητα αιτήσεις προσχώρησης. Βλ. Study on NATO Enlargement, § 80.

³ Παράλληλα, παρατίθενται τα υπέρ και κατά για τους δύο τρόπους πρόσκλησης: η διαδοχική μειώνει τους κινδύνους αποκλεισμού άλλων χωρών, αλλά επιμηκύνει τα χρονοδιαγράμματα των προσχωρήσεων, ενώ η ταυτόχρονη αποκλείει το βέτο νέων μελών έναντι σύγχρονων υποψηφίων τους. Βλ. Study on NATO Enlargement, § 30.

⁴ Study on NATO Enlargement, § 81.

⁵ Duxbury A., ό.π., σ. 446.

μελών από τα οποία απαρτίζεται»¹. Η παροχή, όμως, της σύμφωνης γνώμης του Κοινοβουλίου αφορά στους τελικούς όρους της προσχώρησης πριν την υπογραφή και κύρωση της Συνθήκης Προσχώρησης. Συνεπώς, η παρέμβασή του στην διαδικασία της διεύρυνσης γίνεται μόνο στο τελικό στάδιο των διαπραγματεύσεων και όχι για την απονομή του καθεστώτος της υποψήφιας χώρας.

Ωστόσο, το Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της πέμπτης διεύρυνσης διεκδίκησε την μεγαλύτερη εμπλοκή του και έναν συντονιστικό ρόλο κατά την διάρκεια των διαπραγματεύσεων και μέχρι την ένταξη. Ειδικότερα δε μετά το 2000, η στενή παρακολούθηση της διαπραγματευτικής διαδικασίας έγινε πρωταρχική μέριμνα του Κοινοβουλίου². Έτσι, το Κοινοβούλιο εγκρίνει τακτικά ψηφίσματα σχετικά με τη διαδικασία διεύρυνσης, την πρόοδο των υποψηφίων χωρών και την προετοιμασία και τα συμπεράσματα των συνεδριάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου³. Περαιτέρω, οι δραστηριότητές του περιλαμβάνουν τις συναντήσεις του Προέδρου του με τους προέδρους των κοινοβουλίων των υποψηφίων χωρών, δύο φορές ετησίως από το 1995. Βασικό είναι ακόμη το έργο της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων, Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Κοινής Ασφάλειας και Αμυντικής Πολιτικής: είναι η αρμόδια επιτροπή για τις πολιτικές πτυχές του έργου της διεύρυνσης, ορίζει δε έναν γενικό εισηγητή και έναν κατά υποψήφια χώρα. Βάσει των εκθέσεων που εκπονεί, το Κοινοβούλιο διοργανώνει ετήσιες συζητήσεις για το θέμα της διεύρυνσης στις ολομελειακές του συνεδριάσεις. Σημαντική είναι και η συμβολή των μεικτών κοινοβουλευτικών επιτροπών που συναντώνται τακτικά με βουλευτές των υποψηφίων κρατών και ελέγχουν την πρόοδο τη ενταξιακής προετοιμασίας, αλλά και των ειδικευμένων επιτροπών που παρακολουθούν και γνωμοδοτούν τομεακά την εξέλιξη των διαπραγματεύσεων. Τέλος, συνεργασία με τα εθνικά κοινοβούλια αναπτύσσεται και από την αρμόδια υπηρεσία της Γραμματείας του Κοινοβουλίου.

¹ Βλ. άρθρο 49 της ΣΕΕ και το ταυτόσημο άρθρο της Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (όπως δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 30.3.2010) που μιλάει για «έγκριση» από το Κοινοβούλιο.

² Βλ. το κείμενο *Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Μάρτιος 2003: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και διεύρυνση- Σύντομη Παρουσίαση*, σ. 3 επ. στον ιστότοπο http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/closure-and-accession_el.htm

³ Για παράδειγμα, το Ψήφισμα σχετικά με την Ανακοίνωση της Επιτροπής «Ατζέντα 2000-για μία ισχυρότερη και διευρυμένη Ευρώπη» τον Δεκέμβριο του 1997 και το Ψήφισμα σχετικά με τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Λουξεμβούργο, αναφέρονται στις απόψεις του Κοινοβουλίου σχετικά με την στρατηγική διεύρυνσης. Το Ψήφισμα σχετικά με τις προετοιμασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 1999 στο Ελσίνκι, τάχθηκε κατά της πρακτικής της διάκρισης σε δύο κατηγορίες υποψηφίων χωρών.

β) το Ειδικό βάρος των αποφάσεων Πρόσκλησης Προσχώρησης

Το πιο αποτελεσματικό μέσο της ενωσιακής αιρεσιμότητας στην διάρκεια της πέμπτης διεύρυνσης αναδείχθηκε η απονομή του καθεστώτος της υποψήφιας χώρας και η πρόσβαση στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις. Ωστόσο, μέχρι το 2000 δεν ήταν ξεκάθαρο ποια στοιχεία των πολιτικών και οικονομικών κριτηρίων έπρεπε να πληρούνται σε κάθε φάση της διαδικασίας αξιολόγησης¹.

Η Σύνοδος κορυφής του Λουξεμβούργου τον Δεκέμβριο του 1997 αποφάσισε την διεύρυνση της Ένωσης και την έναρξη των διαπραγματεύσεων με έξι² από τις 12 υποψήφιες χώρες. Το πολιτικό καθεστώς της Σλοβακίας δεν της επέτρεψε να συμπεριληφθεί στον πρώτο αυτό γύρω διαπραγματεύσεων, καθώς κρίθηκε η μόνη χώρα που δεν πληρούσε το δημοκρατικό κριτήριο³. Αντίθετα, οι υπόλοιπες τέσσερις που αποκλείστηκαν από αυτόν δεν πληρούσαν τα οικονομικά κριτήρια⁴. Γενικότερα, η Ένωση ήταν επιφυλακτική σε αυτή τη φάση να απομονώσει έναν υποψήφιο όταν συμμετείχε στην ενταξιακή διαδικασία και προτιμούσε να μην επιτρέπει καν την πρόσβαση σε κάποιες χώρες⁵.

Στη Σύνοδο Κορυφής του Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999 αποφασίστηκε η έναρξη των διαπραγματεύσεων με τις υπόλοιπες έξι⁶, ενώ η Τουρκία απέκτησε καθεστώς υποψήφιας χώρας, χωρίς συγκεκριμένη ημερομηνία για διαπραγματεύσεις⁷. Στο Ελσίνκι έγινε για πρώτη φορά μία ρητή σύνδεση ανάμεσα στα πολιτικά κριτήρια και την πρόσβαση στις διαπραγματεύσεις: ορίστηκε ότι για να αρχίσει να διαπραγματεύεται, ένας υποψήφιος έπρεπε να έχει επιτύχει την σταθερότητα των δημοκρατικών θεσμών, το κράτος δικαίου, τον σεβασμό στα δικαιώματα του

¹ Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, ό.π., σ. 256.

² Σύμφωνα με τις συστάσεις της Επιτροπής στην Agenda 2000 και τις αντίστοιχες Γνώμες πρόκειται για τις : Κύπρος, Τσεχία, Εσθονία, Ουγγαρία, Πολωνία και Σλοβενία.

³ Βλ. Schimmelfennig F., *Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey*, JCMS, vol. 41, no. 3, 2003, σ. 502 επ.

⁴ Nowak M., Human Rights "Conditionality" in Relation to Entry to, and Full Participation in the EU, in Alston Ph., ό.π., σ. 691.

⁵ Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, ό.π., σ. 257. Ενδεικτικό είναι και το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις προετοιμασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 1999 στο Ελσίνκι το οποίο καλούσε το Συμβούλιο να υιοθετήσει τις προτάσεις της Επιτροπής περί έναρξης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων μέσα στο 2000 με όλες τις υπόλοιπες υποψήφιες χώρες που πληρούν τα πολιτικά κριτήρια της Κοπεγχάγης. Συγκεκριμένα, ζητούσε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «να τερματίσει την επαχθή διάκριση μεταξύ δύο κατηγοριών υποψηφίων χωρών».

⁶ Δυνάμει συστάσεων της Επιτροπής στις 13 Οκτωβρίου 1999 για έναρξη διαπραγματεύσεων με τις Ρουμανία, Σλοβακική Δημοκρατία, Λεττονία, Λιθουανία, Βουλγαρία και Μάλτα.

⁷ Presidency Conclusions Helsinki European Council 10 and 11 December 1999, §§ 10-12. Στον ιστότοπο http://www.europarl.europa.eu/enlargement_new/europeancouncil/pdf/hel_en.pdf

ανθρώπου και την προστασία των μειονοτήτων. Έτσι, τότε κρίθηκε ότι μόνο η Τουρκία δεν τα ικανοποιούσε, σε αντίθεση με όλους τους υποψηφίους από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη.

Συνεπώς σε επίπεδο προτεραιοτήτων, η εκπλήρωση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, ιδίως το δημοκρατικό και οικονομικό, θεωρήθηκαν σημαντικοί όροι για την επίσημη έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, ενώ η ολοκλήρωση αυτών εξαρτήθηκε βασικά από την υιοθέτηση και εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου. Μία δυννητική ερμηνεία του ρόλου των κριτηρίων αναφορικά με το καθεστώς των υποψήφιων κρατών μελών είναι ότι μία χώρα είναι επιλέξιμη όταν ικανοποιεί το καταστατικό κριτήριο του ευρωπαϊκού κράτους και γίνεται “εντάξιμη” όταν πληρωθούν τα πολιτικά και οικονομικά κριτήρια, οπότε και μπορούν να αρχίσουν οι διαπραγματεύσεις¹.

Η πολιτική αυτή επιβεβαιώθηκε στην απόφαση του Ελσίνκι έναντι της Τουρκίας², αλλά στην εφαρμογή της παρατηρήθηκαν παρεκκλίσεις δυνάμει γεω-

¹ Η προσέγγιση αυτή υιοθετήθηκε στο ΕΣ του Λουξεμβούργου και επιβεβαιώθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας το 1999, βλ. § 59 των Συμπερασμάτων. Έτσι, το πολιτικό και οικονομικό κριτήριο της Κοπεγχάγης έπρεπε να πληρούνται ώστε ένας υποψήφιος να αρχίσει διαπραγματεύσεις και να θεωρείται επιτρεπτή η ένταξή του. Από τα Συμπεράσματα του Λουξεμβούργου προκύπτει ότι μία χώρα που προσδοκά να ενταχθεί στην Ένωση, μπορεί να είναι επιλέξιμη χωρίς να είναι ικανή προς ένταξη. Τούτο προκύπτει και από τις εκτιμήσεις της Επιτροπής ότι η Σλοβακία δεν πληρούσε τα πολιτικά κριτήρια της Κοπεγχάγης, «μία προϋπόθεση απαραίτητη αλλά ανεπαρκής για το άνοιγμα των διαπραγματεύσεων». [Agenda 2000 COM (1997) 2000, σ. 49]. Βλ. Hillion C., ό.π., σ. 411.

² Πέρα από το στοιχείο της συνέπειας στην εφαρμογή της πολιτικής, η επιλογή του Ελσίνκι σχετικά με την Τουρκία αποδεικνύει την επιρροή που έχει η ξεκάθαρα θετική στάση της Ένωσης για την ενταξιακή προοπτική μίας χώρας στην πρόοδο των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων. Το καθεστώς της Τουρκίας σε σχέση με την Ένωση καθοριζόταν με ασαφείς όρους από αλληπάλληλα Ευρωπαϊκά Συμβούλια. Τούτο συνέβη στις συναντήσεις του Συμβουλίου στην Κέρκυρα τον Ιούνιο του 1994, στις Κάννες το 1995 και στην Μαδρίτη τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, αλλά και τα ΕΣ της Φλωρεντίας τον Ιούνιο του 1996 και στο Δουβλίνο τον Δεκέμβριο. Μέχρι το ΕΣ του Λουξεμβούργου δεν αναφερόταν καν στο πλαίσιο της διεύρυνσης, ενώ η μόνο προοπτική που την αφορούσε ήταν η ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης. Οι συναντήσεις του Συμβουλίου τόνιζαν την σημασία των στενότερων σχέσεων της ΕΕ με την Τουρκία αλλά ποτέ δεν αναφέρονταν σε αυτήν ως υποψήφιο ή συνδεδεμένο κράτος. Οι ενταξιακές προσδοκίες της Τουρκίας αναγνωρίστηκαν για πρώτη φορά στο Λουξεμβούργο το 1997. Το δε ΕΣ του Ελσίνκι θεωρείται καμπή στις σχέσεις της Ένωσης με αυτή την χώρα. Παρόλο δε που δεν ορίστηκε ημερομηνία για την έναρξη των διαπραγματεύσεων, η απόφαση του Ελσίνκι που απέδωσε το καθεστώς της υποψήφιας συνδέεται αιτιακά με την εσωτερική πολιτική της Τουρκίας και δη το κύμα μεταρρυθμίσεων που ακολούθησε την περίοδο 2000-2002. Βλ. Lundgren A., *Prioritisations in the Enlargement Process: Are some Candidates more “European” than Others?*, in Sjursen H., ό.π., σ. 160 επ. Αυτή η θετική επίδραση αναγνωρίζεται και από την Επιτροπή η οποία παρατηρεί ότι «Από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου του 1999, οπότε χορηγήθηκε στην Τουρκία το καθεστώς της υποψήφιας για ένταξη χώρας, σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές σ’ αυτή τη χώρα. Η ευρωπαϊκή προοπτική αποτέλεσε ένα από τα κυριότερα κίνητρα για μεταρρυθμίσεις στο πολιτικό και νομικό σύστημα καθώς και στην οικονομία της Τουρκίας. Η θανατική ποινή καταργήθηκε, οι αρμοδιότητες και η σύνθεση του Συμβουλίου Εθνικής Ασφαλείας άλλαξαν με την αύξηση του ελέγχου της στρατιωτικής από την πολιτική εξουσία, και σειρά συνταγματικών τροποποιήσεων προώθησαν τις δημοκρατικές ελευθερίες. Σημειώθηκε πρόοδος σε τομείς όπως τα δικαιώματα των γυναικών και των παιδιών, και η αντιμετώπιση των βασανιστηρίων, με μείωση γενικά των περιπτώσεων που έχουν αναφερθεί βασανιστήρια και κακή μεταχείριση... Αυτές οι μεταρρυθμίσεις και η στρατηγική σημασία

πολιτικών εκτιμήσεων και πιέσεων από ορισμένα κράτη μέλη. Για παράδειγμα, έντονα επικρίθηκε η απόφαση του ίδιου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να συμπεριλάβει την Βουλγαρία και την Ρουμανία μεταξύ των υποψηφίων χωρών με τις οποίες θα ξεκινούσαν ενταξιακές διαπραγματεύσεις στην αρχή του 2000, παρά το ότι υπολείπονταν ως προς την εκπλήρωση των πολιτικών και οικονομικών προϋποθέσεων. Κατά παρόμοιο τρόπο, εκτιμάται ότι η κριτική προς την Εσθονία και την Λετονία σχετικά με την κατάσταση των ρωσικών μειονοτήτων αποσιωπήθηκε ώστε να αποφευχθεί η ρωσική εμπλοκή¹. Άλλωστε, λόγοι ασφάλειας και σταθερότητας θεωρούνται το πρωταρχικό κίνητρο της στρατηγικής της Ένωσης στις σχέσεις της με την πρώην Γιουγκοσλαβία. Από την άλλη, η ένταξη της Κύπρου με άλλοτε τελικά το πρόβλημα κατοχής, δυνατότητα που δρομολογήθηκε εν πολλοίς στο Ελσίνκι², παρέχει εκ του αντιθέτου επιχείρημα για την αυστηρή τήρηση των πολιτικών κριτηρίων και δη την επίλυση εθνοτικών διαφορών στις υποψήφιες χώρες πριν γίνουν μέλη³.

Αντιστοίχως, ο ρυθμός της ενταξιακής πορείας στο NATO είναι ανεξάρτητος των εταιρικών σχέσεων με τον οργανισμό και την συμμετοχή στα προγράμματά του, όπως το PfP. Στην πράξη δε αποδείχθηκε ότι συγκεκριμένα η πρόσκληση σε προσχώρηση δεν είναι ευθέως ανάλογη της συμμετοχής στο MAP: από τις 10 χώρες που συμμετείχαν εξ αρχής σε αυτό, μόνο επτά έλαβαν πρόσκληση ενταξιακών διαπραγματεύσεων στην Πράγα το 2002 και προσχώρησαν τελικά το 2004. Έκτοτε, απέμειναν η ΠΓΔΜ, η Αλβανία και η Κροατία, η οποία μάλιστα προσχώρησε στο πρόγραμμα μόλις το 2002⁴. Εντούτοις, ενώ οι δύο τελευταίες έλαβαν πρόσκληση

της σχέσης της ΕΕ με την Τουρκία οδήγησαν στη έναρξη των διαπραγματεύσεων τον Οκτώβριο του 2005». Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, Στρατηγική για τη Διεύρυνση και κυριότερες Προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, Βρυξέλλες, 6.11.2007, COM (2007) 663 τελικό, σ. 9.

¹ Pridham G., ό.π., σ. 451.

² «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τονίζει ότι μία πολιτική επίλυση θα διευκολύνει την προσχώρηση της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εάν καμία επίλυση δεν επιτευχθεί μέχρι την ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, η απόφαση του Συμβουλίου για την προσχώρηση θα ληφθεί χωρίς το παραπάνω να αποτελεί προϋπόθεση. Σε αυτή τη διαδικασία το Συμβούλιο θα λάβει υπόψη του όλους τους σχετικούς παράγοντες». Βλ. Presidency Conclusions Helsinki European Council 10 and 11 December 1999, §9 (b).

³ Anastasakis O., ό.π., σ. 373.

⁴ Η Κροατία εξεδήλωσε το ενδιαφέρον συμμετοχής στο PfP πρόγραμμα, αλλά αυτό πραγματοποιήθηκε μόλις τον Μάιο του 2000. Το 2001 η χώρα ανέπτυξε το πρώτο της IPP ενώ το 2002 έλαβε την πρόσκληση συμμετοχής στο MAP. Τον Απρίλιο του 2008 έλαβε μαζί με την Αλβανία την πρόσκληση έναρξης ενταξιακών διαπραγματεύσεων και λίγους μήνες αργότερα, τον Ιούλιο υπέγραψαν το Πρωτόκολλο Προσχώρησης. Αντίθετα η Αλβανία συμμετείχε από ιδρύσεώς τους στο NACC, στο PfP και στο MAP. Βλ. <http://www.nato.int/cps/en/SID-CE95CD3E->

ένταξης από τη Διάσκεψη του Βουκουρεστίου το 2008 και προσχώρησαν επίσημα την 1^η Απριλίου 2009, η αντίστοιχη πορεία της ΠΓΔΜ¹ εξαρτήθηκε ρητά από την εξεύρεση αμοιβαίας αποδεκτής λύσης με την Ελλάδα στην διαφορά της επίσημης ονομασίας της. Προς το σκοπό αυτό η Συμμαχία ενθαρρύνει την ανάληψη των σχετικών διαπραγματεύσεων χωρίς καθυστέρηση και προσδοκά την ολοκλήρωσή τους το συντομότερο δυνατό².

Από την μία πλευρά, οι σχέσεις καλής γειτονίας αποτελούν σύμφωνα με το MAP προ-ενταξιακή προϋπόθεση για τις δυνάμει υποψήφιες χώρες και η ΠΓΔΜ συμμετείχε στο πρόγραμμα ήδη από το 1999. Άλλωστε, η Study on NATO Enlargement ορίζει ότι «Κράτη τα οποία έχουν εθνικές διαφορές ή διαφορές ως προς τα εξωτερικά τους σύνορα, συμπεριλαμβανομένων των αλυτρωτικών διεκδικήσεων, ή διαφορές εθνικής δικαιοδοσίας πρέπει να επιλύουν αυτές τις διαφορές με ειρηνικά μέσα σύμφωνα με τις αρχές του ΟΑΣΕ. *Η επίλυση τέτοιων διαφορών θα είναι καθοριστικός παράγοντας για το εάν ένα κράτος θα προσκληθεί να ενταχθεί στην Συμμαχία*»³. Από την άλλη, ο Γενικός Γραμματέας του οργανισμού πριν την Διάσκεψη του Βουκουρεστίου δήλωσε ότι ενώ οι σύμμαχοι δεσμεύτηκαν να προσκαλέσουν σε ενταξιακές διαπραγματεύσεις τις χώρες που εκπληρώνουν τα στάνταρ του οργανισμού, η απόφαση θα είναι τελικά πολιτική και θα αντανακλά την συναίνεση μεταξύ των υφισταμένων μελών⁴.

Ενδιαφέρουσα τροπή αποτελεί η προσφυγή της ΠΓΔΜ στο Διεθνές Δικαστήριο εναντίον της Ελλάδος επικαλούμενη την «κατάφωρη παραβίαση των υποχρεώσεων αυτής υπό το άρθρο 11» της Ενδιάμεσης Συμφωνίας, «υποχρέωση δεσμευτική κατά το διεθνές δίκαιο». Σύμφωνα με τις αιτιάσεις της προσφεύγουσας, η παραβίαση συνίσταται στην αντίθεση που εξέφρασε η Ελληνική Δημοκρατία στην αίτηση ένταξης της στο NATO «ασκώντας βέτο» τον Απρίλιο του 2008, επιθυμώντας δε «να επιλύσει την διαφορά των μερών επί του συνταγματικού ονόματος ως ουσιώδη προϋπόθεση» ένταξης της ΠΓΔΜ στον οργανισμό. Επιπλέον, ισχυρίζεται ότι από

6230C296/natolive/topics_31803.htm?selectedLocale=en και http://www.nato.int/cps/en/SID-E7C6A8D6-925209D6/natolive/topics_48891.htm?selectedLocale=en

¹ Η οποία συμμετείχε στο ΡΕΡ από το 1995 και στο ΕΑΡC από το 1997.

² «...Έτσι, συμφωνήσαμε ότι η *πρόσκληση προς την ΠΓΔΜ θα απευθυνθεί μόλις επιτευχθεί μία αμοιβαία αποδεκτή λύση* στο ζήτημα του ονόματος. Ενθαρρύνουμε την δίχως καθυστέρηση ανάληψη των διαπραγματεύσεων και προσδοκούμε την ολοκλήρωσή τους το συντομότερο δυνατό». Βλ. Bucharest Summit Declaration issued by the heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008, §20.

³ Study on NATO Enlargement, §§6, 17.

⁴ Scheffer J. d. H, NATO Secretary General, *Bucharest: A milestone in NATO's Transformation*, in <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART3/EN/index.htm>

πλευράς της «έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις από την Ενδιάμεση Συμφωνία να μην αναδειχθεί μέλος του NATO υπό οποιαδήποτε άλλη ονομασία πέραν της ΠΓΔΜ» και ότι «το αντικείμενο αυτής της διαφωνίας δεν αφορά-είτε άμεσα, είτε έμμεσα- την διαφορά που έχει προκύψει με την Ελλάδα για το όνομα αυτής». Αίτημα της προσφυγής είναι να διαταχθεί η Ελλάδα «να λάβει άμεσα όλα τα απαραίτητα μέτρα συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις της από το άρθρο 11§1». Επίσης, «να παύσει και να μην προβάλλει αντιρρήσεις με οποιονδήποτε τρόπο, άμεσο ή έμμεσο, στην ένταξη της προσφεύγουσας στο NATO και σε οποιονδήποτε άλλο διεθνή, πολυμερή και περιφερειακό οργανισμό ή θεσμό στον οποίο εκείνη είναι μέλος»¹.

Αλλά και η Επιτροπή Υπουργών του ΣτΕ φαίνεται να ακολουθεί μίας κατά μονάς προσέγγιση, καθιστώντας την διαδικασία διαπίστωσης της πλήρωσης των καταστατικών προϋποθέσεων μία πολιτική λειτουργία². Στην περίπτωση της Κροατίας, η Επιτροπή, σε αντίθεση με την θετική γνώμη της Συνέλευσης, έλαβε μία απόφαση πρόσκλησης σε προσχώρηση χωρίς προηγούμενο³: προέβλεπε την δυνατότητα αναθεώρησής της δυνάμει της συμπεριφοράς της υπονήφιας χώρας σε ορισμένα ζητήματα. Οι “αιρέσεις” από τις οποίες εξαρτήθηκε η ισχύς της απόφασης ήταν αρχικά ο σεβασμός της Συμφωνίας Ειρήνης για την Βοσνία και δη η συμβολή στην ομαλή διεξαγωγή των εκλογών στην τελευταία. Επιπρόσθετα, έπρεπε η Κροατία να αποδείξει την πρόθεση ανταπόκρισης στις δεσμεύσεις της και στις κατά προτεραιότητα προσδοκίες του οργανισμού. Τέλος, η συνεργασία με αυτόν, ιδίως στην εφαρμογή του Συνταγματικού νόμου για τα Δικαιώματα του ανθρώπου και των Εθνικών και εθνοτικών Κοινοτήτων ή Μειονοτήτων στο έδαφός της. Όπως,

¹Η ΠΓΔΜ υπέβαλλε την προσφυγή στις 17 Νοεμβρίου 2008 και επιδιώκει «να προστατεύσει τα δικαιώματά της από την Ενδιάμεση Συμφωνία και να διασφαλίσει ότι δύναται να ασκήσει τα δικαιώματά της ως ανεξάρτητο κράτος που ενεργεί σε συμφωνία με το διεθνές δίκαιο, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος να επιδιώκει την ένταξη σε σχετικούς διεθνείς οργανισμούς». Βλ. International Court of Justice, Press Release, no. 2008/40, 17 November, 2008, The former Yugoslav Republic of Macedonia institutes proceedings against Greece for a violation of article 11 of the Interim Accord of 13 September 1995, στον ιστότοπο <http://www.icj-cij.org/docket/files/142/14881.pdf>. Η υπόθεση βρίσκεται σήμερα στην φάση της κατάθεσης συμπληρωματικών υπομνημάτων, καθώς αναμένεται η απάντηση της ΠΓΔΜ στο ελληνικό υπόμνημα μέχρι τις 9 Ιουνίου 2010 και η ελληνική ανταπάντηση μέχρι την 27^η Οκτωβρίου 2010. Βλ. Order no. 142, 12 March 2010, στο <http://www.icj-cij.org/docket/files/142/15865.pdf> και Press Release, no. 2010/5, 16 March 2010, στο <http://www.icj-cij.org/docket/files/142/15853.pdf>. Οι έγγραφες προτάσεις των αντιδίκων παραμένουν ακόμη απόρρητες, ωστόσο, προκύπτουν ενστάσεις της ελληνικής Δημοκρατίας επί της δικαιοδοσίας και του παραδεκτού. Σε επίπεδο ουσίας των ελληνικών επιχειρημάτων, πιθανολογούμενη κατεύθυνση είναι η άρνηση παραβίαση της υποχρέωσης, ενόψει της μη τυπικής προβολής βέτο, καθώς το ζήτημα της πρόσκλησης ένταξης της ΠΓΔΜ δεν ετέθη σε ψηφοφορία στο βορειο-ατλαντικό Συμβούλιο.

² Kiss A.-C., ό.π., σ. 701.

³ Βλ. Resolution (96) 31, στις 2 Ιουλίου 1996.

αποδείχθηκε εκ των υστέρων, μόνο η μη παρεμπόδιση των εκλογών στη Βοσνία έπαιξε ρόλο: μετά το πέρας αυτών, η Επιτροπή δεν έλεγξε την τήρηση των λοιπών προϋποθέσεων και η Κροατία προσχώρησε τρεις μήνες μετά την απόφαση πρόσκλησης¹.

Έτσι και η μεταγενέστερη αντιμετώπιση της Βοσνίας φαίνεται πως υποδείχθηκε από λόγους πολιτικής συγκυρίας. Προηγήθηκε μία ξεκάθαρα αρνητική νομική απάντηση της αποστολής εμπειρογνομόνων ως προς το επίπεδο συμμόρφωσης με τα «βασικά στάνταρ» που απαιτούνται στο πεδίο των δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου². Ωστόσο, λόγω της πολιτικής πίεσης να γίνει η Βοσνία το 41^ο ή 42^ο μέλος τους οργανισμού, και δη πριν την 50^η επέτειο ιδρύσεώς του στις 5 Μαΐου 1999, η Επιτροπή ζήτησε επίσημα την γνώμη της Συνέλευσης και περιθωριοποίησε την έκθεση των ειδικών³. Βέβαια, τα γεγονότα που ακολούθησαν δεν επέτρεψαν μία τέτοια εξέλιξη.

¹ Στις 6 Νοεμβρίου 1996. Η ταχεία ένταξη αποδίδεται στην έντονη σχετική επιθυμία κάποιων μελών, όπως η Γερμανία και η Αυστρία. Βλ. Leuprecht P., ό.π., σ. 331.

² Η αποστολή επισκέφτηκε την Βοσνία από την 1^η μέχρι 5 Σεπτεμβρίου 1998. Το τελικό συμπέρασμα ήταν ότι «Με λύπη μας, διαπιστώνουμε ότι, όπως έχουν σήμερα τα πράγματα, η κατάσταση στην Βοσνία και Ερζεγοβίνη, αναφορικά με τα δικαιώματα του ανθρώπου και το κράτος δικαίου δεν βρίσκεται σε συμφωνία με τα βασικά στάνταρ που απαιτούν τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης».

³ Η επίσημη πρόσκληση προς την Συνέλευση να γνωμοδοτήσει για την βοσνιακή αίτηση υιοθετήθηκε την 1^η Ιανουαρίου 1999. Nowak M., ό.π., σ. 286.

Κεφάλαιο II: Από τις Διαπραγματεύσεις έως την Πλήρη Ένταξη

Από την στιγμή που μία χώρα αναγνωρίζεται επίσημα ως υποψήφια προς ένταξη, οι διαδικασίες αξιολόγησης της σύγκλισής της με τις απαιτήσεις του οργανισμού αποκτούν πρόσθετη νομιμοποιητική βάση. Τώρα πλέον λειτουργούν ως μέσο προς ένα ξεκάθαρο σκοπό: την ένταξη στον οργανισμό ως μέλος¹. Ωστόσο, στο πεδίο αυτό παρατηρείται μία διαφοροποίηση τακτικής μεταξύ των τριών οργανισμών. Η Ένωση, εν πολλοίς δε και το NATO, έριξε όλο το θεσμικό βάρος προς συμμόρφωση των υποψηφίων πριν από την επίσημη ένταξη. Έτσι, η αιρεσιμότητά της αναπτύχθηκε περαιτέρω μέσω των ουσιαστικών διαπραγματεύσεων ενόψει αυτής. Αντίθετα, το Συμβούλιο της Ευρώπης διαμόρφωσε μηχανισμούς ελέγχου *a posteriori*, καθιερώνοντας μία μορφή “soft” ευθύνης που αντιστοιχεί στις *soft law* προ-ενταξιακές δεσμεύσεις των κρατών.

§1: Η αιρεσιμότητα στις Ενταξιακές Διαπραγματεύσεις

Οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις, κατεχοχόν πεδίο αξιολόγησης του υποψηφίου κράτους από την Ένωση και την νατοϊκή Συμμαχία, δεν αποτελούν πλέον ένα ενιαίο όλον. Έχουν κωδικοποιηθεί σε στάδια, η δε θέση των υποψηφίων κρατών στην αρχή και το κλείσιμο των διαπραγματεύσεων είναι τελείως διαφορετική ως προς τον χρονικό ορίζοντα απόκτησης της ιδιότητας μέλους. Αυτή δε μπορεί πλέον να απομακρυνθεί περαιτέρω λόγω των μηχανισμών ελέγχου και διασφάλισης της συμμόρφωσης που έχουν εισχωρήσει στην χρονική περίοδο μέχρι την ουσιαστική ισχύ των Πράξεων Προσχώρησης.

A) Πολλαπλασιασμός των σταδίων στις Ουσιαστικές Διαπραγματεύσεις

Οι διαπραγματεύσεις για τους όρους ένταξης έχουν εξελιχθεί σε μία πολύ-επίπεδη διαδικασία καθώς περιλαμβάνουν χωριστές διεργασίες προετοιμασίας, ιδίως στην Ένωση, ενώ η πρόοδός τους βασίζεται σε αρχές αξιολόγησης.

¹ «Ο κοινός στόχος των διαπραγματεύσεων είναι η προσχώρηση. Οι εν λόγω διαπραγματεύσεις είναι μία ανοικτή διαδικασία, η έκβαση της οποίας δεν είναι δυνατόν να καθορισθεί εκ των προτέρων». Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Βρυξέλλες, 16-17 Δεκεμβρίου 2004, Συμπεράσματα της Προεδρίας, I. Διεύρυνση, §23.

α) Προετοιμασία των Διαπραγματεύσεων

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η στιγμή που κάποια χώρα αναγνωρίζεται επίσημα ως υποψήφια δεν συμπίπτει με την έναρξη των ουσιαστικών διαπραγματεύσεων. Του σταδίου αυτού προηγούνται αποφάσεις και όροι του Συμβουλίου που θέτει καθ' υπόδειξη της Επιτροπής.

1. Εντολής και Πλαίσιο Διαπραγμάτευσης

Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο αναθέτει ομόφωνα την εντολή διαπραγμάτευσης, διαμορφώνει τις γενικές αρχές αυτής στο Πλαίσιο Διαπραγμάτευσης και υιοθετεί την Κοινή Θέση για το άνοιγμα των Κεφαλαίων. Η διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων βάσει ενός Διαπραγματευτικού Πλαισίου που θεσπίζει το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής αποφασίσθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου του 2004¹.

Το Πλαίσιο θα λαμβάνει υπόψη την πείρα από την πέμπτη διεύρυνση, την εξέλιξη του κεκτημένου και την ίδια αξία, την συγκεκριμένη κατάσταση και τα χαρακτηριστικά κάθε υποψηφίου. Τα στοιχεία που θα αφορά είναι πρωταρχικά, ο τρόπος διεξαγωγής των διαπραγματεύσεων, δηλαδή σε Διακυβερνητική Διάσκεψη, όπου τα κράτη μέλη αποφασίζουν ομόφωνα. Επίσης ο χωρισμός του αντικειμένου διαπραγμάτευσης σε κεφάλαια και η υιοθέτηση κριτηρίων αξιολόγησης για το προσωρινό κλείσιμο και, εφόσον απαιτείται, το άνοιγμα αυτών, με απόφαση του Συμβουλίου, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής.

Ενδεχόμενο στοιχείο του Πλαισίου είναι η πρόβλεψη μακρών μεταβατικών περιόδων, παρεκκλίσεων, ειδικών ρυθμίσεων ή *διαρκών ρητρών διασφάλισης* για την μόνιμη δυνατότητα λήψης αντίστοιχων μέτρων. Ενδεικτικοί τομείς εφαρμογής των παραπάνω αναφέρονται η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, οι διαρθρωτικές πολιτικές και η γεωργία. Περαιτέρω, οι δημοσιονομικές πτυχές προσχώρησης εκάστου υποψηφίου πρέπει να προβλέπονται από το οικείο δημοσιονομικό πλαίσιο. «Ως εκ τούτου, οι μελλοντικές διαπραγματεύσεις προσχώρησης με υποψήφια κράτη, η προσχώρηση των οποίων θα μπορούσε να έχει ουσιώδεις δημοσιονομικές

¹ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Βρυξέλλες, 16-17 Δεκεμβρίου 2004, Συμπεράσματα της Προεδρίας, I. Διεύρυνση, §23.

συνέπειες, μπορούν να ολοκληρωθούν μόνο μετά τον καθορισμό του δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο από το 2014 και μετά μαζί με τις ενδεχόμενες συνακόλουθες δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις»¹.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η δυνατότητα αναστολής των διαπραγματεύσεων σε περίπτωση σοβαρής και διαρκούς παραβίασης από υποψήφιο κράτος των αρχών του άρθρου 6§1 της ΣΕΕ στις οποίες βασίζεται η Ένωση². Η αναστολή και οι όροι συνέχισης των διαπραγματεύσεων αποφασίζονται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, βάσει συστάσεως της Επιτροπής, με δική της πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήματος του 1/3 των κρατών μελών. Τα δε κράτη μέλη στην Διακυβερνητική Διάσκεψη οφείλουν να ακολουθούν την σχετική απόφαση του Συμβουλίου, με την επιφύλαξη της γενικής απαίτησης ομοφωνίας που ισχύει στο πλαίσιο αυτό της διάσκεψης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λαμβάνει απλώς σχετική ενημέρωση. Τέλος, η Ένωση προνοεί για την έναρξη εντατικού πολιτικού και πολιτισμικού διαλόγου με το υποψήφιο κράτος, παράλληλα με τις διαπραγματεύσεις προσχώρησης.

Χαρακτηριστικά Διαπραγματευτικά Πλαίσια που περιλαμβάνουν κριτήρια αναφοράς, ρήτρες διασφάλισης και ευέλικτη διαδικασία αναστολής των διαπραγματεύσεων είναι εκείνα της Τουρκίας και της Κροατίας. Έτσι, η εκκίνηση των διαπραγματεύσεων με την Τουρκία βασίζεται στην επαρκή πλήρωση των πολιτικών κριτηρίων, εντούτοις η Ένωση προσδοκά από αυτήν να διατηρήσει την μεταρρυθμιστική διαδικασία, κα ενισχύσει και να διευρύνει την νομοθέτηση και τα μέτρα εφαρμογής. Οι κατευθύνσεις αυτές αφορούν ειδικά την πολιτική της μηδενικής ανοχής στην καταπολέμηση των βασανιστηρίων και της απάνθρωπης μεταχείρισης, αλλά και την ελευθερία της έκφρασης, την θρησκευτική ελευθερία, τα δικαιώματα των γυναικών, τα στάνταρ της ΔΟΕ για τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και τα μειονοτικά δικαιώματα³. Πέρα από τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, ως κριτήρια μέτρησης της προόδου της Τουρκίας από την οποία εξαρτάται η προώθηση των διαπραγματεύσεων, ορίστηκαν κατ'αρχήν, η σαφής δέσμευση της χώρας υπέρ των σχέσεων καλής γειτονίας. Τούτο περιλαμβάνει και την συμφωνία της να επιλύει εξαιρετικές συνοριακές διαφορές βάσει της αρχής της ειρηνικής επίλυσης, συμπεριλαμβανομένης, εάν είναι αναγκαίο, της δικαιοδοσίας του Διεθνούς

¹ Τέτοια ρήτρα υπάρχει στο διαπραγματευτικό Πλαίσιο με την Τουρκία,. Βλ. Negotiating Framework, Luxembourg, 3 October, 2005, § 13.

² Βλ. σχετική πρόβλεψη στο διαπραγματευτικό Πλαίσιο με την Τουρκία, Negotiating Framework, Luxembourg, 3 October, 2005, § 5.

³ Negotiating Framework, Luxembourg, 3 October, 2005, § 4.

Δικαστηρίου. Περαιτέρω, η διαρκούσα τουρκική στήριξη στις προσπάθειες επίτευξης μίας συνολικής λύσης του κυπριακού προβλήματος στο πλαίσιο των ΗΕ. Τέλος, η εκπλήρωση των υποχρεώσεων της Τουρκίας από την Συμφωνία Σύνδεσης και το Πρόσθετο Πρωτόκολλο που επεκτείνει την ισχύ της σε όλα τα νέα κράτη μέλη της Ένωσης, με έμφαση στις προβλέψεις για την τελωνειακή ένωση¹.

Στην περίπτωση της Κροατίας, η έναρξη των διαπραγματεύσεων κατά την ορισθείσα ημερομηνία αναβλήθηκε λόγω μη πλήρους συνεργασίας της με το ΔΠΔ για την Γιουγκοσλαβία στο ζήτημα της παράδοσης του καταζητούμενου εγκληματία πολέμου Ante Gotovina². Ειδικότερα, ημερομηνία εκκίνησης είχε οριστεί από το ΕΣ του Δεκεμβρίου του 2004 η 17^η Μαρτίου 2005 υπό τον όρο, όμως, εντοπισμού και μεταφοράς στη Χάγη του παραπάνω υποδίκου³. Κατά την παραπάνω ημερομηνία, το Συμβούλιο αποφάσισε την αναβολή των διαπραγματεύσεων αλλά υιοθέτησε το Πλαίσιο Διαπραγμάτευσης⁴, ενώ τελικά έκρινε ότι η ανωτέρω προϋπόθεση εκπληρώθηκε την 3^η Οκτωβρίου 2005 οπότε και ενεργοποίησε την διαδικασία, με την screening process να προηγείται, όπως σε όλες τις περιπτώσεις⁵.

¹ Negotiating Framework, Luxembourg, 3 October, 2005, § 6. Για την δυνατότητα παραχώρησης στην Τουρκία μεταβατικών μέτρων και περιόδων, παρεκκλίσεων ή διαρκών ρητρών διασφάλισης, βλ. § 12.

² Η Κροατία ήταν η δεύτερη χώρα που υπέγραψε Συμφωνία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης την 29^η Οκτωβρίου 2001 η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Φεβρουαρίου 2005. Στο μεταξύ, αναγνωρίστηκε ως υποψήφια χώρα από το ΕΣ τον Ιούνιο του 2004 επί τη βάσει της σχετικής θετικής Γνώμης της Επιτροπής τον Απρίλιο του 2004.

³ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο-Βρυξέλλες, 16-17 Δεκεμβρίου 2004, Συμπεράσματα της Προεδρίας, I. Διεύρυνση, Κροατία, §§ 14- 16.

⁴ Η προϋπόθεση συνεργασίας με το ΔΠΔ για την Γιουγκοσλαβία προτάθηκε και από την Επιτροπή στις συστάσεις της περί των αρχών του Πλαισίου Διαπραγμάτευσης με την Κροατία. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έγγραφο Στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ό,τι αφορά στην πρόοδο της διαδικασίας διεύρυνσης, Βρυξέλλες 6.10.2004, COM (2004) 657 τελικό, σ. 7.

⁵ Στις 20/10/2005 άρχισε η Screening Process και στις 12 Ιουνίου 2006 άνοιξε επίσημα το πρώτο κεφάλαιο, Επιστήμης και Έρευνας το οποίο έκλεισε προσωρινά στη Διάσκεψη Ένταξης σε υπουργικό επίπεδο. Η διαδικασία αναλυτικής εξέτασης ολοκληρώθηκε στις 18 Οκτωβρίου 2006. Κατόπιν της 7^{ης} συνάντησης της Διάσκεψης για την ένταξη της Κροατίας σε βουλευτικό επίπεδο την 30^η Οκτωβρίου 2008, το καθεστώς των ενταξιακών διαπραγματεύσεων σήμερα έχει ως εξής: τα κεφάλαια 1-7, 9-12, 14-22, 24-26, 28-30, 32-33 έχουν ανοίξει προς διαπραγμάτευση. Από την άλλη, 12 από αυτά τα κεφάλαια έχουν κλείσει προσωρινά. Μεταξύ αυτών είναι το κεφάλαιο 20: Επιχειρήσεις και βιομηχανική Πολιτική, το κεφάλαιο 25: Επιστήμη και Έρευνα, το κεφάλαιο 26: Παιδεία και Πολιτισμός και το κεφάλαιο 30: Εξωτερικές Σχέσεις. Τα υπόλοιπα τρία από τα δώδεκα (για τα Δικαιώματα Πνευματικής Ιδιοκτησίας, την Κοινωνία της Πληροφορίας και ΜΜΕ και την Οικονομική και Νομισματική Πολιτική), έκλεισαν στις 19 Δεκεμβρίου 2008. Τέλος στις 2 Οκτωβρίου 2009 έκλεισαν τα υπόλοιπα πέντε, ήτοι ελευθερία μετακίνησης εργαζομένων, εταιρικό δίκαιο, στατιστικά στοιχεία, δι-ευρωπαϊκά δίκτυα και τελωνειακή ένωση. Βλ. στον ιστότοπο http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/overview_negotiations_hr_10-2009_en.pdf

2. Η Αναλυτική Εξέταση του Κεκτημένου με την Υποψήφια Χώρα και Κοινή Θέση για το Άνοιγμα των Κεφαλαίων

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η Επιτροπή είναι εκείνη που ουσιαστικά προσδιορίζει τις λεπτομερειακές προϋποθέσεις των διαπραγματεύσεων μέσω της Αναλυτικής Εξέτασης του κεκτημένου με κάθε υποψήφιο. Πρόκειται για την λεγόμενη Screening Process η οποία αποτελεί την πρώτη φάση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων και εξετάζει λεπτομερώς κάθε κεφάλαιο ξεχωριστά. Η διάρκειά της είναι περίπου ένα έτος (όπως στην περίπτωση της Κροατίας) και διεξάγεται μέσω 2 ειδών συναντήσεων για κάθε κεφάλαιο: τις επεξηγηματικές με συμμετοχή όλων των υποψηφίων κρατών και τις διμερείς. Στις πρώτες, η Επιτροπή εξηγεί το κεκτημένο, ενώ περί τον ένα μήνα αργότερα γίνεται η διμερής συνάντηση (country-session). Σε αυτές, η κάθε χώρα ατομικά παρουσιάζει το βαθμό ετοιμότητας και τις προθέσεις της για την εφαρμογή εκάστου κεφαλαίου¹.

Οι πληροφορίες που προκύπτουν από τις παραπάνω διαπραγματεύσεις είναι η βάση για την απόφαση των κρατών μελών να ανοίξουν τις διαπραγματεύσεις για κάθε κεφάλαιο. Η Επιτροπή, δηλαδή, ενημερώνει το Συμβούλιο, προτείνοντας τα κριτήρια αναφοράς για το άνοιγμα και προσωρινό κλείσιμο κάθε κεφαλαίου. Ειδικότερα, δύναται να προτείνει την έναρξη των διαπραγματεύσεων για συγκεκριμένο κεφάλαιο, εφόσον δε κρίνει συνολικά αυξημένο το βαθμό ετοιμότητας της χώρας, να θέσει και τα κριτήρια για το κλείσιμο των κεφαλαίων. Εναλλακτικά μπορεί να απαιτήσει την εκ των προτέρων ικανοποίηση ορισμένων κριτηρίων, γνωστά ως αρχικά κριτήρια αναφοράς. Μεταξύ των τελευταίων συγκαταλέγεται η εκπόνηση του σχεδίου δράσης βάσει των προτεραιοτήτων που καθορίζουν οι εταιρικές σχέσεις προσχώρησης ή του Εθνικού Προγράμματος υιοθέτησης του κεκτημένου. Η έγκριση και εφαρμογή συγκεκριμένων νομοθετικών πράξεων αποτελεί κριτήριο αναφοράς για την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων².

Η έκθεση αναλυτικής εξέτασης που προετοιμάζει η Επιτροπή για κάθε κεφάλαιο, σε συνδυασμό με την διαπραγματευτική θέση της υποψήφιας χώρας διαμορφώνουν ένα Σχέδιο που υποβάλλεται και υιοθετείται από το Συμβούλιο ως η Κοινή Θέση που επιτρέπει το άνοιγμα των κεφαλαίων.

¹Βλ. http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm

² http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/screening-and-monitoring_el.htm

Σύμφωνα με την εκτίμηση της Επιτροπής, «τα κριτήρια αναφοράς για το άνοιγμα και το κλείσιμο των διαπραγματευτικών κεφαλαίων αποδεικνύονται ένα ισχυρό εργαλείο για την διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις υφιστάμενες συμβατικές δεσμεύσεις και την δρομολόγηση δύσκολων οικονομικών, νομικών και διοικητικών μεταρρυθμίσεων»¹.

β) Η Εξέλιξη των Διαπραγματεύσεων βάσει Αρχών

Οι επί της ουσίας διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο της Ένωσης και της βορειο-ατλαντικής Συμμαχίας έχουν διαχρονικά τυποποιηθεί υπό την επίδραση αρχών που αποτελούν «κεκτημένο» της ενταξιακής τους διαδικασίας.

1. Δικαίωμα “veto” των κρατών μελών της Ένωσης υπό την εποπτεία των Τακτικών Εκθέσεων της Επιτροπής;

Οι ουσιαστικές διαπραγματεύσεις στην Ένωση διεξάγονται στο πλαίσιο Διακυβερνητικής Διάσκεψης μεταξύ της υποψήφιας χώρας και των κρατών μελών σε επίπεδο Υπουργών ή Πρέσβευων και απαιτείται ομοφωνία για την λήψη των αποφάσεων². Αντικείμενο των διαπραγματεύσεων είναι κυρίως οι όροι και το χρονοδιάγραμμα όσον αφορά την έγκριση, την εφαρμογή και επιβολή των κανόνων της Ένωσης, ήτοι του κεκτημένου. Καλύπτουν επίσης δημοσιονομικές ρυθμίσεις, όπως η συνεισφορά στον κοινοτικό προϋπολογισμό καθώς και πιθανές μεταβατικές ρυθμίσεις.

Η διεξαγωγή τους βασίζεται σε μία σειρά αρχών που μαζί με την διαδικασία και τις προϋποθέσεις απόκτησης της ιδιότητας μέλους συναπαρτίζουν το “κεκτημένο της διεύρυνσης”³. Υποστηρίζεται μάλιστα ότι οι εν λόγω αρχές διαθέτουν υψηλό βαθμό νομιμοποίησης, έστω και υπό όρους *soft law*, λόγω της αποτελεσματικότητάς

¹ Βλ. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, Brussels, 14.10.2009, COM (2009) 533, σ. 8.

² Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου του 2004, Συμπεράσματα, Ι. Διεύρυνση, §23. Πρακτικά, οι σύνοδοι διαπραγμάτευσης πραγματοποιούνται από την πλευρά των κρατών μελών σε υπουργικό επίπεδο ή επίπεδο Μονίμων Αντιπροσώπων και από την πλευρά των υποψηφίων από Πρεσβευτές ή επικεφαλές διαπραγματευτές.

³ Το «κεκτημένο της διεύρυνσης» καθορίζεται ως το ευρύ σύνολο των διατάξεων, κανόνων, αρχών και αξιών που προσδιορίζουν ποιος μπορεί να γίνει μέλος, πότε μπορεί να γίνει μέλος και πως θα γίνει μέλος. Βλ. José Ignacio Torreblanca, *Arguing about Enlargement*, in Sjursen H. (ed.), *Enlargement in Perspective*, ό.π., σ. 22, 35.

τους αλλά και του τρόπου που προέκυψαν, δηλαδή σταδιακά και μέσα από διαδικασίες διαβούλευσης¹. Συνεπώς, αντανακλούν ένα επίπεδο συναίνεσης ή συμφωνίας ώστε να θεωρούνται δεσμευτικές από τους δρώντες². Έτσι, οι αποφάσεις για το άνοιγμα, το κλείσιμο και την πορεία των διαπραγματεύσεων δεν διέπονται από αυθαιρεσία αλλά από αρχές όπως εκείνη της διαφοροποίησης καθώς και το αδιαίρετο του κεκτημένου.

Η αρχή της διαφοροποίησης εγκαινιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι³. Σύμφωνα με αυτήν, τα υποψήφια κράτη μπορούν πλέον να κινούνται με διαφορετικές ταχύτητες μεταξύ των σταδίων της διαπραγματευτικής διαδικασίας, καθώς δεν απαιτείται το σύγχρονο άνοιγμα των ίδιων «κεφαλαίων» του κεκτημένου. Το κάθε κεφάλαιο ανοίγει τώρα προς διαπραγμάτευση μόνο εφόσον η Επιτροπή κρίνει επαρκή την σχετική προετοιμασία συγκεκριμένης χώρας. Συνεπεία της αρχής αυτής, τα καλύτερα προετοιμασμένα κράτη δύνανται να προχωρήσουν γρηγορότερα στη διαδικασία διαπραγμάτευσης εκάστου κεφαλαίου, ακόμη και να ξεπεράσουν σε ταχύτητα υποψήφιες χώρες που άρχισαν νωρίτερα από εκείνα τις διαπραγματεύσεις⁴.

Περαιτέρω, η «Ατζέντα της Θεσσαλονίκης» ορίζει ότι ο ρυθμός προσέγγισης των δυτικών Βαλκανίων στην Ένωση εξαρτάται από την απόδοσή των χωρών στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων και άρα τον σεβασμό των κριτηρίων ένταξης.

¹ Από την άποψη αυτή, η πολιτική της διεύρυνσης βασίζεται στην ελευθερία βούλησης των μερών, ήτοι των υποψηφίων και των κρατών μελών που αποφασίζουν συναινετικά. Έτσι, η συζήτηση περί «κρυμμένης ατζέντας», δηλαδή το κενό μεταξύ των πολιτικών διακηρύξεων, του τι εννοείται πραγματικά και τι τελικά εφαρμόζεται δεν έχει μεγάλη σημασία, καθώς τα πραγματικά κίνητρα των δρώντων δεν μπορούν να διαγνωστούν πλήρως. Σημασία έχουν τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούν, τα οποία δεν χρειάζεται να είναι έγκυρα με διεθνή στάνταρ, αλλά να θεωρούνται λογικά και νομιμοποιημένα. Συνεπώς, δεν απορρίπτονται οι εκτιμήσεις χρησιμότητας και μεγιστοποίησης οφέλους ως υπόβαθρο των ενταξιακών αποφάσεων, αλλά προστίθενται αξιακές αντιλήψεις των οργανισμών και η προαγωγή παγκόσμιων αρχών όπως η δημοκρατία, ως λόγοι νομιμοποίησης των ενταξιακών πολιτικών. Βλ. Sjursen H., Introduction- Enlargement in Perspective, in Sjursen H. (ed.), ό.π., σ. 6.

² Στην κατεύθυνση αυτή η Επιτροπή σημειώνει ότι «...η συνεπής εφαρμογή της ανανεωμένης συναίνεσης που καθορίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2006, είναι σημαντικότερη από ποτέ. Αυτή η συναίνεση στηρίζεται στις αρχές της παγίωσης των δεσμεύσεων, της εφαρμογής ισότιμων και αυστηρών προϋποθέσεων και της καλύτερης επικοινωνίας με το κοινό, σε συνδυασμό με την ικανότητα της ΕΕ να ενσωματώσει νέα μέλη. Ο ρυθμός με τον οποίο μια υποψήφια ή δυνάμει υποψήφια χώρα προσεγγίζει την ΕΕ αντικατοπτρίζει το ρυθμό των πολιτικών και οικονομικών της μεταρρυθμίσεων, καθώς και την ικανότητά της να ασκεί πλήρως τα δικαιώματα και να αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις του μέλους. Η Επιτροπή βελτιώνει την ποιότητα της διαδικασίας διεύρυνσης αντιμετωπίζοντας το ζήτημα της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης και του δικαστικού συστήματος και της καταπολέμησης της διαφθοράς στα αρχικά στάδια, εφαρμόζοντας στο ακέραιο τη συγκριτική ανάλυση και εισάγοντας μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαδικασία». Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, Στρατηγική για τη Διεύρυνση και κυριότερες Προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, Βρυξέλλες, 6.11.2007, COM (2007) 663 τελικό, σ. 3.

³ Presidency Conclusions Helsinki European Council 10 and 11 December 1999, § 11.

⁴ Grabbe H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, ό.π., σ. 254.

Επιπλέον, αναφέρονται οι αρχές του “own merits” και του “catch up” που ουσιαστικά περιγράφουν την εξατομικευμένη προσέγγιση βάσει της προόδου κάθε χώρας, αλλά και η «περιφερειακή προσέγγιση» που αποτελεί βασική πολιτική της ΕΕ για την περιοχή. Έτσι, η διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων μεμονωμένα με κάθε χώρα και η εξέλιξη αυτών βάσει του ρυθμού προόδου καθεμιάς αποτελεί μετά το 2004 παγιωμένη πρακτική καθώς αποκλείστηκε παράλληλα η προοπτική της ομαδικής διεύρυνσης¹.

Η αρχή του αδιαιρέτου του κεκτημένου είναι από τις πιο σημαντικές καθώς «η ένταξη πρέπει να βασίζεται σε αρχές όπως ο πλήρης σεβασμός του κεκτημένου, η απαγόρευση των κατά βούληση εξαιρέσεων (“opt-outs”) και των αποκλίσεων, και ο περιορισμός των μεταβατικών μέτρων σε επαρκώς δικαιολογημένες περιπτώσεις για οριοθετημένες χρονικές περιόδους»². Έτσι, τα υποψήφια κράτη πρέπει να αποδεχτούν πλήρως το σύνολο των κανόνων και αρχών των κεφαλαίων ως έχει. Η δε αλληλεξάρτηση μεταξύ των κεφαλαίων είναι τόσο μεγάλη, ώστε η ολοκλήρωση της διαδικασίας να εξαρτάται από την συμφωνία ως προς το σύνολο που θεωρείται αδιαπραγμάτευτο³.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής της ανωτέρω αρχής, αποτελεί η αναστολή των ενταξιακών διαπραγματεύσεων τον Δεκέμβριο του 2006 με την Τουρκία. Η μη εφαρμογή εκ μέρους αυτής του Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Συμφωνίας της Άγκυρας στην Κύπρο εμποδίζει το άνοιγμα οποιουδήποτε από τα οκτώ κεφάλαια που σχετίζονται με το Πρωτόκολλο και κυρίως το προσωρινό κλείσιμο οποιουδήποτε κεφαλαίου⁴. Η δυνατότητα αυτή, που ισοδυναμεί με ένα

¹ Βλ. 2005 Enlargement Strategy paper της Επιτροπής, σ. 3.

² Enlargement of the European Union, The European Parliament Position. Point Q, Agence Europe 2064, 24/12/1997.

³ http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/closure-and-accession_el.htm

⁴ Τον Δεκέμβριο του 2004 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσδιόρισε τους όρους για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, ενώ τον Οκτώβριο του 2005 καθόρισε τις κατευθυντήριες γραμμές στο Πλαίσιο Διαπραγμάτευσης και αποφάσισε την επίσημη έναρξη αυτών (3/10/2005). Κατόπιν ξεκίνησε και η screening process από την Επιτροπή. Τον Ιούνιο του 2006 άνοιξε και έκλεισε η διαπραγμάτευση για το πρώτο κεφάλαιο της Επιστήμης και Έρευνας. Τον Δεκέμβριο του 2006 το Συμβούλιο αποφάσισε ότι δε θα ανοιχτεί κανένα από τα 8 κεφάλαια που σχετίζονται με το Πρόσθετο Πρωτόκολλο (Ελεύθερη διακίνηση Αγαθών, Δικαίωμα Εγκατάστασης και Ελευθερία Παροχής Υπηρεσιών, Χρηματο-οικονομικές Υπηρεσίες, Γεωργία και Αγροτική Ανάπτυξη, Αλιεία, Πολιτική Μεταφορών, Τελωνειακή Ένωση, Εξωτερικές Σχέσεις) και κανένα κεφάλαιο δεν θα κλείσει προσωρινά μέχρι την εκπλήρωση της σχετικής δέσμευσης της Τουρκίας από το Πρωτόκολλο. Κατόπιν, άνοιξε η διαπραγμάτευση τον Μάρτιο του 2007 του κεφαλαίου για τις Επιχειρήσεις και την Βιομηχανία, τον Ιούνιο του 2007 για τα δύο κεφάλαια Χρηματο-οικονομικός έλεγχος και Στατιστική, τον Δεκέμβριο του 2007 για τα κεφάλαια Δι-ευρωπαϊκά Δίκτυα και Καταναλωτής και προστασίας της υγείας. Τον Ιούνιο του 2008 άνοιξαν άλλα δύο κεφάλαια: Πνευματική Ιδιοκτησία και Εταιρικό Δίκαιο. Τέλος στις 19/12/2008 άνοιξαν τα κεφάλαια : Ελεύθερη Διακίνηση Κεφαλαίου και Κοινωνία της

έμμεσο δικαίωμα βέτο των κρατών μελών εν Συμβουλία, στην τουρκική περίπτωση συνδυάζεται με ένα αύξων κλίμα αρνητικότητας και φόβου για την ένταξη μίας μεγάλης και ιδιαίτερης χώρας. Ενδεικτικές από την άποψη αυτή ήταν οι συζητήσεις περί κόπωσης από την διεύρυνση και την ικανότητα απορρόφησης από την Ένωση νέων μελών επ'αφορμή της συνταγματικής κρίσης του 2006¹. Πλέον δε πρόσφατα κυριαρχούν στον δημόσιο λόγο και δη εκ μέρους συγκεκριμένων κρατών μελών προτάσεις ενός καθεστώτος ειδικής, προνομιακής σχέσης έναντι της ένταξης. Στο βαθμό που η επιφυλακτικότητα αυτή πηγάζει από εκτιμήσεις εξωγενείς προς τα κριτήρια ένταξης², υπονομεύει την συνέπεια και την αξιοπιστία της αιρεσιμότητας¹.

Πληροφορίας και MME. Βλ. http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/eu_turkey_relations_en.htm

¹ Ενδεικτική είναι η αναφορά στο κριτήριο της ικανότητας απορρόφησης στο Διαπραγματευτικό Πλαίσιο με την Τουρκία που ορίζει ως εξής: «Η διεύρυνση οφείλει να ενισχύει την διαδικασία της συνεχούς δημιουργίας και ολοκλήρωσης στην οποία έχουν εμπλακεί η Ένωση και τα κράτη μέλη της. Σε συμφωνία με τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης το 1993, η *ικανότητα της Ένωσης να απορροφήσει την Τουρκία, διατηρώντας παράλληλα την κεκτημένη ώθηση της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, είναι ένας σημαντικός παράγοντας που λαμβάνεται υπόψη* προς το γενικό συμφέρον τόσο της Ένωσης, όσο και της Τουρκίας. Η Επιτροπή θα εποπτεύει αυτή την ικανότητα στην διάρκεια των διαπραγματεύσεων, ..., ώστε να διαμορφωθεί η αξιολόγηση από το Συμβούλιο για το εάν αυτή η προϋπόθεση ένταξης έχει πληρωθεί». Βλ. Negotiating Framework, Luxembourg, 3 October, 2005, § 3.

² Η άποψη ότι η Τουρκία έτυχε διαφορετικής μεταχείρισης έναντι των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης βασίζεται στην υστερούσα χρηματοδοτική και κυρίως «ηθική» υποστήριξη που έλαβε από την ΕΕ. Το πιο ενδεικτικό στοιχείο για το ότι οι χώρες αυτές αποτέλεσαν προτεραιότητα έναντι της Τουρκίας στην ενταξιακή διαδικασία, είναι ότι ενώ αυτή είχε υποβάλλει αίτηση ένταξης πριν την πτώση του τείχους του Βερολίνου, όταν εμφανίστηκαν τα πρώην κομμουνιστικά κράτη, βρέθηκε στο τέλος της ουράς αναμονής. Ουσιαστικά η Τουρκία είχε εξαρχής αποκλειστεί από την πέμπτη διεύρυνση. Η έκταση και η γεωγραφική θέση της χώρας αναγνωρίζονται ως αιτίες ανησυχίας αλλά όχι επαρκείς λόγοι της άνωθεν άνισης μεταχείρισης. Ούτε δε η κατάσταση της οικονομίας της δικαιολογεί πλήρως την εξαίρεσή της από την ενταξιακή πολιτική που διαμορφώθηκε για τις χώρες ΚΑΕ από τις αρχές του '90. Η επαφή της με την ελεύθερη αγορά και το κατά κεφαλήν εισόδημα ήταν μεγαλύτερα από εκείνες, ενώ οι αποφάσεις διεύρυνσης δεν βασίζονται αποκλειστικά σε εκτιμήσεις κόστους. Άλλη δικαιολογητική βάση είναι τα κριτήρια της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η Τουρκία υστερεί σε όρους δημοκρατικής ανάπτυξης, αλλά όχι αισθητά έναντι του επιπέδου που είχαν οι ανατολικές χώρες, όπως για παράδειγμα η Ρουμανία. Αυτό που απομένει είναι η αντίληψη μεγαλύτερης πολιτιστικής εγγύτητας με τις ανατολικές χώρες και ένα αίσθημα ευθύνης που ανέλαβε η Ένωση έναντι αυτών. Αυτός είναι ένας από τους λόγους που ακόμη και σήμερα η προοπτική ένταξης της Τουρκίας δεν είναι ξεκάθαρη. Βλ. Lundgren A., Prioritisations in the Enlargement Process: Are some Candidates more "European" than Others?, in Sjursen H., ό.π., σ. 154, 163 επ. Από την άλλη πλευρά, η επίσημη προσέγγιση της Επιτροπής για την πρόοδο των διαπραγματεύσεων παραμένει προσηλωμένη σε όρους μεταρρυθμίσεων και εναρμόνισης με την νομοθεσία και τις πολιτικές της ΕΕ. Έτσι, επισημαίνει χαρακτηριστικά: «Έχει ουσιαστική σημασία η Ευρωπαϊκή Ένωση να τηρήσει τις δεσμεύσεις της και να διατηρήσει το ρυθμό της διαδικασίας των διαπραγματεύσεων και να ανοίγονται τα κεφάλαια αμέσως μόλις πληρούνται οι τεχνικές προϋποθέσεις, σύμφωνα με το διαπραγματευτικό πλαίσιο του Οκτωβρίου του 2005 και την απόφαση του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2006.... Η Τουρκία πρέπει να καταβάλει τις αναγκαίες προσπάθειες για να υλοποιηθούν οι στόχοι που καθορίστηκαν από το Συμβούλιο για το άνοιγμα των περισσότερων κεφαλαίων. Η νέα ώθηση στη διαδικασία των πολιτικών μεταρρυθμίσεων εκ μέρους της Τουρκίας θα έχει άμεση επίπτωση στο ρυθμό των διαπραγματεύσεων προσχώρησης.... Οι σχέσεις καλής γειτονίας παραμένουν βασικό στοιχείο. Σύμφωνα με τη Δήλωση της ΕΕ της 21ης Σεπτεμβρίου 2005 και τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2006, η Τουρκία πρέπει να τηρήσει την υποχρέωση πλήρους εφαρμογής, χωρίς διακρίσεις, του πρόσθετου πρωτοκόλλου της συμφωνίας

Σε όλη τη διάρκεια της διαπραγματευτικής διαδικασίας, η Επιτροπή ενημερώνει σχετικώς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τις τακτικές Εκθέσεις και τα Έγγραφα Στρατηγικής, που συναπαρτίζουν το λεγόμενο Enlargement Package. Με τα Strategy Documents η Επιτροπή παρέχει μία επικαιροποιημένη θεώρηση της πολιτικής διεύρυνσης και θέτει στόχους και προοπτικές για το επόμενο έτος, ενώ μέσω των εκθέσεων παρακολουθεί ετησίως την ικανοποίηση των κριτηρίων αναφοράς και την εφαρμογή του κεκτημένου². Τα κείμενα αυτά αφορούν τόσο τις χώρες που αναγνωρίστηκαν ως υποψήφιες, όσο και τις δυνάμει υποψήφιες.

Ειδικότερα οι εκθέσεις προόδου έχουν αναχθεί σε κεφαλαιώδους σημασίας κείμενα, με πολλαπλές γνωστικές και συμβολικές λειτουργίες. Κατ' αρχήν, αποτελούν βασική πηγή πληροφόρησης για την εσωτερική κατάσταση, της υπό εξέταση χώρας, της καταγεγραμμένης προόδου και των υστερήσεών της. Παράλληλα, είναι έκφραση της στρατηγικής πίεσης προς τους τοπικούς δρώντες για συμμόρφωση με τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις και τήρηση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Τρίτον, παρέχουν αποδείξεις περί της περιφερειακής ποικιλομορφίας και της διμερούς διαφοροποίησης μεταξύ σύγχρονων υποψηφίων. Άλλωστε, μπορούν να καθοδηγήσουν τους μη ενωσιακούς διεθνείς δρώντες σε ενδεχόμενη οικονομική και πολιτική εμπλοκή τους στην ενδιαφερόμενη χώρα³.

Η επιρροή των Εγγράφων στρατηγικής είναι πολυεπίπεδη, καθώς επανακαθορίζουν τις προτεραιότητες μεταξύ των κριτηρίων αξιολόγησης. Το 2007, η Επιτροπή προ-έκρινε την «μεγαλύτερη έμφαση στα θεμελιώδη θέματα της συγκρότησης του κρατικού μηχανισμού, της χρηστής διακυβέρνησης, της διοικητικής και δικαστικής μεταρρύθμισης, του κράτους δικαίου, της συμφιλίωσης, της συμμόρφωσης με το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο για την Πρώην Γιουγκοσλαβία (ICTY) και της ανάπτυξης της κοινωνίας των πολιτών»⁴. Παράλληλα, σκιαγραφούνται οι μελλοντικές προκλήσεις της ενταξιακής προόδου συνολικά αλλά και εξατομικευμένα για κάθε χώρα, μέσα από συμπεράσματα και συστάσεις. Έτσι, το

της Άγκυρας και να άρει όλα τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, καθώς και τους περιορισμούς των μεταφορικών μέσων έναντι της Κυπριακής Δημοκρατίας. Η Τουρκία αναμένεται επίσης να σημειώσει πρόοδο στην ομαλοποίηση των διμερών σχέσεων με την Κυπριακή Δημοκρατία». Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Στρατηγική για τη Διεύρυνση και κυριότερες Προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, ό.π., σ. 14.

¹ Anastasakis O., ό.π., σ. 375.

² Βλ. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2008/citizens_summary_2008_en.pdf

³ Anastasakis O., ό.π., σ. 369.

⁴ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, Στρατηγική για τη Διεύρυνση και κυριότερες Προκλήσεις για την περίοδο 2007-2008, ό.π., σ. 4, 12.

2009 ανέκυψε το ζήτημα της οικονομικής κρίσης, ενώ το κράτος δικαίου παραμένει ζήτημα πρώτης προτεραιότητας για τις χώρες της διεύρυνσης, ιδίως το Μαυροβούνιο και την Αλβανία που αναμένουν την γνωμοδότηση της Επιτροπής επί των αιτήσεων ένταξης. Επιπρόσθετα, τα διμερή ζητήματα, δεν θα πρέπει να καθυστερούν την ενταξιακή διαδικασία αλλά να επιλύονται από τα εμπλεκόμενα μέρη. Έτσι, προτάθηκε το άνοιγμα των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με την ΠΓΔΜ, με την προσθήκη, ωστόσο, ότι παραμένει ουσιώδης η διατήρηση σχέσεων καλής γειτονίας, συμπεριλαμβανομένης μιας αμοιβαίας αποδεκτής λύσης στο ζήτημα του ονόματος κατόπιν διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο των ΗΕ. Τέλος, η περιφερειακή συνεργασία παραμένει κομβικής σημασίας και οι διαφωνίες σχετικά με την συμμετοχή του Κοσόβου δεν πρέπει να την παρεμποδίζουν¹.

2. Ενταξιακές Διαπραγματεύσεις με ομάδα ειδικών του NATO

Κάποιες βασικές αρχές που τέθηκαν περί της διεύρυνσης από την Study on NATO Enlargement αντανακλούν ευθέως στην εξέλιξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Έτσι, καθορίστηκε ότι οι αποφάσεις διεύρυνσης ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του οργανισμού και καμία χώρα εκτός αυτού δεν διαθέτει δικαίωμα βέτο ή επίβλεψης της διαδικασίας². Σημαντικό είναι ότι οι προηγούμενες προσχωρήσεις σε συμφωνία με το άρθρο 10 της Ιδρυτικής Συνθήκης «δεν θεωρούνται απαραίτητα τα ακριβή μοντέλα για μελλοντικές προσχωρήσεις» καθώς πλέον απαιτείται μία «διαδικασία προβλέψιμη και διαφανής»³. Η κατά περίπτωση προσέγγιση σημαίνει ότι κάποιες χώρες δύνανται να πλησιάσουν στην ένταξη πριν από άλλες⁴. Περαιτέρω, βασική αρχή περί των διαπραγματεύσεων προσχώρησης μίας χώρας είναι ότι δεν θα πρέπει να καθυστερούν τις αντίστοιχες με μία άλλη. Συνεπώς, «ο ρυθμός της πορείας προς την ένταξη ενός συνόλου προσκεκλημένων χωρών δεν θα πρέπει να υποδεικνύεται από την πλέον βραδύνουσα χώρα μεταξύ τους»⁵.

Στην πράξη, η σκλήρυνση των κυρίως ενταξιακών διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο του NATO ήταν εμφανής ήδη από την 4^η διεύρυνση του 1999 με την Τσεχία, την Ουγγαρία και την Πολωνία. Οι δύο πρώτες χώρες υπεβλήθησαν σε πέντε ενώ η

¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, ό.π., σ. 3-7, 18.

² Study on NATO Enlargement, § 7.

³ Study on NATO Enlargement, § 79.

⁴ Study on NATO Enlargement, § 7.

⁵ Study on NATO Enlargement, § 82.

Πολωνία σε τέσσερις γύρους διαπραγματεύσεων. Οι διαπραγματεύσεις με τις χώρες που εντάχθηκαν το 2004 και το 2009 δομήθηκαν πλέον σε δυο κατηγορίες συναντήσεων. Η πρώτη και πιο γενική αφορούσε τις πολιτικο-στρατιωτικές προϋποθέσεις. Η δεύτερη εστίαζε σε πιο τεχνικά ζητήματα όπως πόρων και ασφάλειας, διοικητικά και το ζήτημα της συνεισφοράς στον προϋπολογισμό. Ακόμη, για την εφαρμογή μέτρων προστασίας του απορρήτου του ΝΑΤΟ και την υποχρέωση οργάνωσης κατάλληλων Υπηρεσιών πληροφοριών από το κράτος.

B) Από το καθεστώς του Προσχωρούντος Κράτους στην Ιδιότητα Μέλους

Το προσχωρούν κράτος υποβάλλεται πλέον σε πρόσθετες διαδικασίες monitoring που δημιουργούν ένα continuum μέχρι την θέση σε ισχύ των Συνθηκών Προσχώρησης με την ολοκλήρωση της κυρωτικής διαδικασίας στην οποία υποβάλλονται.

α) Διορθωτικά Μέτρα και Monitoring μέχρι την επίσημη ένταξη

Οι συμπληρωματικές διαδικασίες και μέτρα επιδιώκουν να διατηρήσουν σε εγρήγορση τα προσχωρούντα κράτη ως προς το μεταρρυθμιστικό momentum της προ-ενταξιακής φάσης και δη υπό την απειλή κυρώσεων.

1. Η περιεκτική Έκθεση Παρακολούθησης και Ρήτρες Ασφαλείας στο Σχέδιο Συνθήκης Προσχώρησης στην Ένωση

Στην περίπτωση της Ένωσης, οι ρήτρες ασφαλείας στις Συνθήκες Προσχώρησης επεκτείνουν τον έλεγχο μέχρι την επίσημη ένταξη, η οποία μπορεί έτσι να μετατεθεί χρονικά με απόφαση των κρατών μελών. Οι δικλείδες ασφαλείας (safeguard clauses) ενσωματώθηκαν για πρώτη φορά στις Συνθήκες Προσχώρησης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας της 25^{ης} Απριλίου 2005¹. Το Πρωτόκολλο των όρων προσχώρησης προέβλεπε γενική ρήτρα στο άρθρο 39, σύμφωνα με το οποίο με ομόφωνη απόφαση των κρατών μελών η ημερομηνία ένταξης μπορεί να μετατεθεί

¹ Οι διαπραγματεύσεις προσχώρησης με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία ολοκληρώθηκαν τον Δεκέμβριο 2004 και στη συνέχεια, τον Απρίλιο 2005, υπεγράφη συνθήκη προσχώρησης ενόψει της υποδοχής των χωρών αυτών ως μελών από τον Ιανουάριο 2007.

κατά ένα έτος, εάν συντρέχει σοβαρός κίνδυνος μη εκπλήρωσης των υποχρεώσεων ένταξης. Επιπλέον ειδική ρήτρα υπήρχε για την αναβολή ένταξης της Ρουμανίας ομοίως μέχρι την 1^η Ιανουαρίου 2008, με απόφαση ειδικής πλειοψηφίας. Τούτο δε σε περίπτωση μη εκπλήρωσης έντεκα συγκεκριμένων δεσμεύσεων του Παραρτήματος ΙΧ της Συνθήκης Προσχώρησης, στους τομείς της πολιτικής ανταγωνισμού και δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων.

Στο μεταξύ, διορθωτικά μέτρα μπορούν να προταθούν ακόμη και μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων βάσει της Συνολικής Έκθεσης Παρακολούθησης της Επιτροπής. Στην περίπτωση της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας τέτοιες εκθέσεις υπεβλήθησαν μετά και την υπογραφή των Συνθηκών Προσχώρησης¹ και η οριστικοποίηση της ημερομηνίας προσχώρησης εξαρτήθηκε από αυτή την διαδικασία ελέγχου². Μορφολογικά οι εκθέσεις περιλαμβάνουν από ένα κεφάλαιο για

¹ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ, Βρυξέλλες 25.10.2005, COM (2005) 534 τελικό και Bulgaria 2005 Comprehensive Monitoring Report, Brussels, 25 October 2005, SEC (2005) 1352. Η Επιτροπή στο Έγγραφο Στρατηγικής του 2004 είχε αναλάβει τη δέσμευση να εξακολουθεί να υποβάλλει ετήσιες εκθέσεις για την πρόοδο της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας προς την προσχώρηση και αντίστοιχες αναγκαίες συστάσεις. Συγκεκριμένα, «Η Επιτροπή παρακολουθεί στενά τον τρόπο με τον οποίο η Βουλγαρία και η Ρουμανία εκπληρώνουν τις δεσμεύσεις που ανέλαβαν κατά τις διαπραγματεύσεις. Είναι εξαιρετικά σημαντικό να τηρηθούν οι δεσμεύσεις αυτές σύμφωνα με τις προβλέψεις. Επομένως, η Επιτροπή θα συνεχίσει την εντατική της παρακολούθηση μετά την περάτωση των διαπραγματεύσεων. Με βάση την ανάλυση των περιοδικών εκθέσεων, η Επιτροπή θα παρακολουθεί την πρόοδο κάνοντας εντατική χρήση των δομών των συμφωνιών σύνδεσης και όλων των άλλων μέσων παρακολούθησης, μεταξύ άλλων, των επανεξετάσεων από ομολόγους. Από τον Νοέμβριο 2005, η Επιτροπή θα συντάσσει ετήσιες εκθέσεις πλήρους παρακολούθησης, οι οποίες καλύπτουν το σύνολο των κεφαλαίων του *κεκτημένου*, τη δημόσια διοίκηση, το δικαστικό και την καταπολέμηση της διαφθοράς καθώς και το ιστορικό των οικονομικών μεταρρυθμίσεων». Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έγγραφο Στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ό,τι αφορά στην πρόοδο της διαδικασίας διεύρυνσης, Βρυξέλλες 6.10.2004, COM (2004) 657 τελικό, σ. 4.

² Σύμφωνα με την Επιτροπή «Τα βασικότερα προβλήματα που απομένουν θα αναλύονται μέσω προειδοποιητικών επιστολών. Θα διεξάγονται επιτόπιες αξιολογήσεις από ομοτίμους και ειδικές διαβουλεύσεις ώστε να εξακριβώνονται τα μέτρα που λαμβάνουν η Βουλγαρία και η Ρουμανία. Εφόσον χρειαστεί, η Ένωση θα κινητοποιήσει ταχέως στοχοθετημένη βοήθεια. Τα αποτελέσματα της αξιολόγησης αυτής θα καταγραφούν σε έκθεση παρακολούθησης την οποία η Επιτροπή προτίθεται να παρουσιάσει στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο τον Απρίλιο/Μάιο 2006. Με βάση την έκθεση αυτή, και στο πλαίσιο της, η Επιτροπή ενδεχομένως συστήσει στο Συμβούλιο να αναβάλει την προσχώρηση μιας ή και των δύο χωρών μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2008, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται για μία τέτοια αναβολή σύμφωνα με τη συνθήκη προσχώρησης. Συγκεκριμένα, εφόσον υπάρχει σοβαρός κίνδυνος για οποιοδήποτε από τα εν λόγω κράτη να είναι καταφανώς ανέτοιμο να εκπληρώσει, σε ορισμένους σημαντικούς τομείς, τις απαιτήσεις της προσχώρησής του τον Ιανουάριο 2007. Στην περίπτωση που η Επιτροπή συστήσει την αναβολή της προσχώρησης, το Συμβούλιο πρέπει να αποφασίσει για την αναβολή, μέχρι την 1η Ιανουαρίου 2008, της προσχώρησης οποιασδήποτε εκ των δύο χωρών. Αμέσως μετά, η Επιτροπή θα προτείνει στο Συμβούλιο τις αναγκαίες προσαρμογές της συνθήκης προσχώρησης, ειδικότερα όσον αφορά τις θεσμικές και δημοσιονομικές διατάξεις. Ανεξάρτητα από το εάν θα ληφθεί ή όχι απόφαση αναβολής, το φθινόπωρο 2006 η Επιτροπή θα παρουσιάσει στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο μία δεύτερη σειρά συνολικών εκθέσεων παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησης. Στην περίπτωση προσχώρησης το 2007, οι εκθέσεις αυτές θα χρησιμοποιηθούν ως

τα πολιτικά και οικονομικά κριτήρια και δη την πρόοδο στην εφαρμογή συστάσεων σε συγκεκριμένους τομείς αλλά και άλλους τομείς που χρήζουν περαιτέρω προσπάθειας. Ωστόσο την μεγαλύτερη έκταση καταλαμβάνει η έγκριση και εφαρμογή του κεκτημένου, χωρισμένο και πάλι σε κεφάλαια¹, με σημείο αναφοράς πλέον την Συνθήκη Προσχώρησης.

Σε επίπεδο συμπερασμάτων για τα πολιτικά κριτήρια, η Επιτροπή έκρινε ότι η Βουλγαρία και η Ρουμανία τα πληρούν. Πρόσδος σημειώθηκε σε τομείς που είχαν επισημανθεί παλαιότερα από την Επιτροπή, όπως η ελευθερία έκφρασης και στις δύο χώρες, η καταπολέμηση της διαφθοράς μικρής κλίμακας στη Βουλγαρία και η μεταρρύθμιση του δικαστικού συστήματος, η ενσωμάτωση των μειονοτήτων, η προστασία του παιδιού και η απόδοση περιουσιών στη Ρουμανία. Περαιτέρω αναγκαίες βελτιώσεις που προσδιορίστηκαν για αμφότερες τις χώρες αφορούσαν τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, τη λειτουργία του δικαστικού συστήματος, τη δίωξη της διαφθοράς υψηλού επιπέδου², την καταπολέμηση της διακίνησης ανθρώπων, την κακομεταχείριση ατόμων υπό κράτηση, το σύστημα ψυχιατρικής περίθαλψης και την ενσωμάτωση της μειονότητας των Ρομ.

βάση για να αποφασιστούν τυχόν διορθωτικά μέτρα που θα λάβει η Επιτροπή υπό την ιδιότητά της του θεματοφύλακα των συνθηκών. Στα μέτρα αυτά συγκαταλέγονται διασφαλίσεις, διαδικασίες κατά παράβαση ή μέτρα δημοσιονομικής διαχείρισης. Η Επιτροπή δεν θα διστάσει να τα λάβει εφόσον χρειαστεί». Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ, COM (2005) 534, 3. Επόμενα Βήματα, 3. 2 Παρακολούθηση και Διασφαλίσεις.

¹ Στα συμπεράσματα για κάθε κεφάλαιο, οι τομείς του κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τους τομείς στους οποίους μία χώρα είναι έτοιμη ή στους οποίους οι προετοιμασίες συνεχίζονται και αναμένεται ότι θα έχουν ολοκληρωθεί τη στιγμή της προσχώρησης, εφόσον διατηρηθεί ο σημερινός ρυθμός προετοιμασίας. Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται οι εναπομένοντες τομείς που απαιτούν αυξημένες προσπάθειες και ταχύτερη πρόοδο προκειμένου να έχουν ολοκληρωθεί τη στιγμή της προσχώρησης. Η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει τομείς που προκαλούν σοβαρές ανησυχίες. Στους τομείς αυτούς περιλαμβάνονται σημαντικά θέματα για τα οποία πρέπει να αναληφθεί άμεση και αποφασιστική δράση προκειμένου η συγκεκριμένη χώρα να είναι έτοιμη την ημέρα της προσχώρησης. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ, COM (2005) 534, 2.1. Μέθοδος.

² «Και στις δύο χώρες η διαφθορά εξακολουθεί να αποτελεί πρόβλημα που μειώνει την εμπιστοσύνη προς τη δημόσια διοίκηση και τον δικαστικό κλάδο, επηρεάζοντας κατ'αυτόν τον τρόπο την ορθή εφαρμογή του κεκτημένου. Η καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει κατά συνέπεια να συνεχίσει να αποτελεί υψηλή προτεραιότητα. Οι αρχές των χωρών αυτών δεν πρέπει να φείδονται προσπαθειών προκειμένου να ενισχύσουν τη νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς, να διεξάγουν έρευνες και να διώκουν υποθέσεις διαφθοράς υψηλού επιπέδου, και να λαμβάνουν προληπτικά μέτρα. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει επίσης να δίδει ιδιαίτερη προσοχή κατά τα ερχόμενα έτη στην προστασία των κονδυλίων της ΕΕ ώστε αυτά να μην εκτρέπονται από τους δικαιούχους τους ως αποτέλεσμα απάτης και διαφθοράς». Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ, COM (2005) 534, 2.2.1. Πολιτικά κριτήρια, σ. 4

Στο πεδίο των οικονομικών κριτηρίων, προβληματικό αναδείχθηκε για την Βουλγαρία το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών που διογκώθηκε περαιτέρω και οι μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας που ήταν περιορισμένες. Στη Ρουμανία, η προσοχή στράφηκε στην διεύρυνση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και την καθυστέρηση των ιδιωτικοποιήσεων. Έτσι, η πλήρωση του κριτηρίου περί αντιμετώπισης των ανταγωνιστικών πιέσεων και των δυνάμεων της αγοράς ήταν ακόμα, μετά την υπογραφή των συνθηκών ένα ζητούμενο¹.

Στην περίπτωση του κοινοτικού κεκτημένου, 15 μήνες πριν την προβλεπόμενη προσχώρηση εντοπίστηκε μεγάλος αριθμός θεμάτων που απαιτούν «αυξημένες προσπάθειες» ενώ, σύμφωνα με την Επιτροπή, «περιορισμένος αριθμός συγκεκριμένων κενών δημιουργούν *σοβαρές ανησυχίες*»². Στην πρώτη κατηγορία ξεχωρίζουν η καταπολέμηση του ξεπλύματος χρήματος, η ανολοκλήρωτη οριζόντια περιβαλλοντική νομοθεσία και πολλοί τομείς της κοινωνικής πολιτικής, όπως το εργατικό δίκαιο, η δημόσια υγεία και η καταπολέμηση των διακρίσεων. Στην Βουλγαρία απαιτούνται, μεταξύ άλλων, διορθωτικές δράσεις στην απελευθέρωση των μεταφορών, της αγοράς ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών και στην εφαρμογή του κεκτημένου για την φορολόγηση, την προστασία των καταναλωτών και για το άσυλο³. Ενδεικτικοί τομείς περαιτέρω προσπάθειας εκ μέρους της Ρουμανίας είναι η προστασία των προσωπικών δεδομένων, ο οπτικο-ακουστικός τομέας, η τελωνειακή ένωση και κυρίως η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Τομείς σοβαρών ανησυχιών για την εφαρμογή του κεκτημένου και στις δύο χώρες⁴ ήταν κατ'αρχήν η

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ, COM (2005) 534, 2.2.2. Οικονομικά Κριτήρια, σ. 5.

² Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ, σ. 14.

³ Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ, 2.2.3. Νομοθετική και Διοικητική Προετοιμασία, σ. 7.

⁴ Επιμέρους σοβαροί προβληματισμοί διατυπώθηκαν χωριστά για κάθε μία χώρα. Έτσι, στην Βουλγαρία εντοπίστηκαν «σοβαρά προβλήματα όσον αφορά την τήρηση των κανόνων ασφάλισης οχημάτων, με υψηλά ποσοστά ανασφάλιστων οχημάτων έναντι αστικής ευθύνης. Εάν η Βουλγαρία δεν προσχωρήσει και δεν εφαρμόσει την πολυμερή σύμβαση εγγυήσεων για την 'πράσινη κάρτα', ενδεχομένως χρειαστεί να διατηρηθούν και μετά την προσχώρηση οι μεθοριακοί έλεγχοι για την υποχρεωτική ασφάλιση έναντι αστικής ευθύνης. Στον γεωργικό τομέα, η Βουλγαρία δεν έχει προχωρήσει επαρκώς όσον αφορά την οργάνωση της αγοράς γάλακτος, γεγονός που θα εμποδίσει τις παρεμβάσεις στις αγορές της ΕΕ στον τομέα αυτό, εάν δεν διορθωθεί έγκαιρα η κατάσταση. Στον τομέα του κτηνιατρικού ελέγχου, η ικανότητα διαχείρισης των ζωικών αποβλήτων είναι ανεπαρκής στη Βουλγαρία. Η Βουλγαρία δεν έχει επίσης μεταφέρει το κεκτημένο για το εμπόριο ζωντανών ζώων και ζωικών προϊόντων και δεν τηρούνται επαρκώς οι κανόνες για την καλή διαβίωση των ζώων στις εκμεταλλεύσεις, κατά τη μεταφορά τους και κατά τη σφαγή τους. Στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, παράλληλα με τα προαναφερθέντα προβλήματα, η Βουλγαρία απέτυχε να

παραβίαση των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και δη το φαινόμενο της πειρατείας. Πολλές υστερήσεις καταγράφονται στην θεσμική και διοικητική ικανότητα εφαρμογής της ΚΑΠ αλλά και στην μεθοδική υποδομή και το αναγκαίο προσωπικό για την φύλαξη των εξωτερικών συνόρων.

Έτσι, συνολικά οι δύο χώρες αντιμετώπιζαν, ακόμα σύμφωνα με τις εκθέσεις τις Επιτροπής, σοβαρές ελλείψεις αναφορικά με την ορθή λειτουργία του κράτους δικαίου και παρέμεναν υπό την καθοδήγηση και παρακολούθησή της, που θα λειτουργούσε ως βάση για την λήψη μέτρων σε περίπτωση ανεπάρκειας τους. Τα ενδεχόμενα μέτρα αφορούσαν την ενεργοποίηση των παραπάνω ρητρών διασφάλισης¹. Τελικά, δεν συνέβη κάτι ανάλογο, αλλά οι δύο χώρες δέχονται κριτική για μετα-ενταξιακά προβλήματα που εμφανίζουν στους ίδιους ως άνω τομείς².

2. Επιστολές Προθέσεων και Ατομικά Χρονοδιαγράμματα Μεταρρυθμίσεων των νέων μελών του NATO

Οι προετοιμασίες για την ανάληψη της ιδιότητας του μέλους της βορειο-ατλαντικής Συμμαχίας επεκτείνονται και μετά την ολοκλήρωση των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. Συγκεκριμένα, το αποτέλεσμα αυτών μετουσιώνεται στο ατομικό Χρονοδιάγραμμα μεταρρυθμίσεων που η κάθε χώρα οφείλει να πραγματοποιήσει πριν την υπογραφή των Πρωτοκόλλων Προσχώρησης αλλά και μετά την πλήρη ένταξη. Μαζί με το Χρονοδιάγραμμα η κάθε χώρα καταθέτει τις Επιστολές

περιστεύει το οργανωμένο έγκλημα. Και στην περίπτωση αυτή, το κράτος δικαίου πρέπει να επικρατήσει». Παρομοίως, «η Ρουμανία δεν έχει ολοκληρώσει την εναρμόνιση με τους κανόνες της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων, ενώ η εφαρμογή και η επιβολή αυτών των κανόνων παρουσιάζουν σοβαρές ελλείψεις. Εάν δεν διορθωθεί η κατάσταση, οι επιχειρηματίες από άλλα κράτη μέλη θα έχουν να αντιμετωπίσουν αθέμιτους όρους και θα επηρεαστεί η ικανότητα της Ρουμανίας να εφαρμόζει αποτελεσματικά τα προγράμματα που χρηματοδοτεί η ΕΕ. Η εκταμίευση των κονδυλίων της ΕΕ, κυρίως στο πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής, δεν θα είναι δυνατή εάν η κατάσταση αυτή παγιωθεί. Η Ρουμανία παρουσιάζει σοβαρές καθυστερήσεις όσον αφορά τη μηχανοργάνωση και τη διασύνδεση με τα συστήματα ΤΠ της ΕΕ στον τομέα της φορολογίας. Αν δεν αναληφθούν άμεσες και σοβαρές προσπάθειες, θα απαιτηθούν κατάλληλα διορθωτικά μέτρα ώστε να διασφαλιστεί η ομαλή λειτουργία των φορολογικών συστημάτων της ΕΕ. Στον περιβαλλοντικό τομέα, η Ρουμανία δεν διαθέτει ικανοποιητική διοικητική ικανότητα για να διεκπεραιώνει ομαλά την έκδοση αδειών σε βιομηχανίες, σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ για την ολοκληρωμένη πρόληψη και τον έλεγχο της ρύπανσης και για να διασφαλίζει την τήρηση των κανόνων αυτών. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να έχει αρνητικές περιβαλλοντικές διασυννοριακές επιπτώσεις και θα δημιουργούσε αθέμιτους όρους λειτουργίας για τις βιομηχανίες. Ενδεχομένως χρειαστεί η επιβολή διορθωτικών μέτρων, εφόσον η κατάσταση αυτή διατηρηθεί». Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ, σ. 9.

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Συνολική Έκθεση Παρακολούθησης του βαθμού ετοιμότητας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας ενόψει της προσχώρησής τους στην ΕΕ, σ. 10-11.

² Anastasakis O., ό.π., σ. 373.

Προθέσεων στον Γενικό Γραμματέα του NATO ως επίσημη επιβεβαίωση για την ανάληψη των συμφωνημένων δεσμεύσεων. Μόνο κατόπιν απάντησης του τελευταίου, αρχίζει η διαδικασία σύνταξης των Πρωτοκόλλων Προσχώρησης.

β) Η Κυρωτική διαδικασία των Πράξεων Προσχώρησης

Το Σχέδιο της Συνθήκης Προσχώρησης στην Ένωση εγκρίνεται από το Συμβούλιο, την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, υπογράφεται δε από την υποψήφια χώρα και τους αντιπροσώπους των κρατών μελών¹. Αντίστοιχα, τα Πρωτόκολλα Προσχώρησης στην Συνθήκη της Ουάσιγκτον υποβάλλονται προς έγκριση και υπογραφή στο βορειο-ατλαντικό Συμβούλιο. Για να τεθούν σε ισχύ απαιτείται, ωστόσο, η κύρωσή τους από τα κράτη μέλη και την υποψήφια χώρα, σύμφωνα με τους οικείους συνταγματικούς κανόνες. Στην ΕΕ, το κράτος γίνεται μέλος, μετά την ολοκλήρωση της κυρωτικής διαδικασίας, την προκαθορισμένη ημερομηνία που προβλέπεται στην Συνθήκη για την ισχύ της. Στο NATO απαιτείται η κατάθεση της επικύρωσης από το νέο μέλος στην κυβέρνηση των ΗΠΑ.

Συνεπώς, ακόμα και σε αυτή την τελική φάση, τα κράτη μέλη διατηρούν, θεωρητικά τουλάχιστον, ένα δικαίωμα βέτο ή πιο πρακτικά καθυστέρησης της ολοκλήρωσης της ένταξης ενός νέου μέλους. Πάντως, στο πλαίσιο της βορειο-ατλαντικής Συμμαχίας, κρίνεται σημαντικό να αποφεύγεται η διαδικασία νομοθετικών κυρώσεων από τα υφιστάμενα μέλη, ελλείψει «εγγυήσεων από το υπό κρίση κράτος ότι το επιθυμεί και θα προσχωρήσει»².

§2: Διαδικασίες Monitoring μετά την Ένταξη

Το αναπόφευκτο της ανατολικής διεύρυνσης του Συμβουλίου δεν κατέστησε την ένταξη ένα συνεπές, φορμαλιστικό γεγονός, αλλά μία διαδικασία με ποικίλη διάρκεια και σαφή τάση επιμήκυνσης³. Η ενδιαμέση περίοδος έγινε καθοριστική για την οργάνωση των σχέσεων και την άσκηση πίεσης στο υποψήφιο κράτος, παρότι δεν δεσμεύεται ακόμη από την αρχή *pacta sunt servanda*. Έτσι, η πορεία που οδηγεί από

¹ Βλ. http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/closure-and-accession_el.htm

² Study on NATO Enlargement, Chapter 6, § 81.

³ Για παράδειγμα η αίτηση της Ουγγαρίας έγινε δεκτή ένα χρόνο και δύο μήνες μετά την υποβολή της την 16^η Νοεμβρίου 1989, στις 6 Νοεμβρίου του 1990, καθιστώντας την πρώτη χώρα μέλος του Συμβουλίου προερχόμενη από το πρώην κομμουνιστικό μπλοκ. Αντίθετα η Αλβανία εντάχθηκε, την 13^η Ιουλίου 1995, 4 χρόνια και 8 μήνες μετά την διατύπωση της αίτησης ένταξης.

το καθεστώς του ειδικού προσκεκλημένου σε εκείνο του πλήρους μέλους χαρακτηρίζεται από αντιφατικότητα: παρότι τα σχήματα που την δρομολογούν στερούνται νομικής δεσμευτικότητας, η αιρεσιμότητα που προωθούν επηρεάζει ευθέως την λειτουργία των εθνικών καθεστώτων και θεσμών. Αυτή η λογική επεκτάθηκε και στην μετα-ενταξιακή περίοδο με την υιοθέτηση ενός μηχανισμού για τον έλεγχο του σεβασμού των προ-ενταξιακά αναληφθέντων δεσμεύσεων¹.

Εδικοτέρα, η καταστατική αρμοδιότητα της Επιτροπής Υπουργών για την διασφάλιση του σεβασμού των υποχρεώσεων των κρατών μελών, δρομολογήθηκε με την Διακήρυξη της 10^{ης} Νοεμβρίου 1994. Κατόπιν αυτής, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση επεξέτεινε αντίστοιχα σε όλα τα κράτη μέλη τον δικό της μηχανισμό monitoring για παραβιάσεις των υποχρεώσεων, όπως αυτός ισχύει μετά την Απόφαση 1115/1997. Έτσι, η εποπτεία δεν αφορά πλέον μόνο τις συγκεκριμένες ad hoc δεσμεύσεις που ανέλαβαν τα νέο-εισελθόντα μέλη, καθ' υπόδειξη της Συνέλευσης.

A) Η Διαδικασία της “Διακήρυξης για τον Σεβασμό των Δεσμεύσεων των Κρατών Μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης” ενώπιον της Επιτροπής Υπουργών

Το Συμβούλιο της Ευρώπης διαθέτει παραδοσιακά έναντι των κρατών μελών του λειτουργίες ελέγχου, αφενός καταστατικούς μηχανισμούς κυρώσεων, αφετέρου συμβατικές διαδικασίες ελέγχου νομιμότητας. Ωστόσο ο νέος ρόλος που ανέλαβε ο οργανισμός στην διάδοση του μοντέλου της φιλελεύθερης δημοκρατίας με την ανατολική του διεύρυνση ανέδειξε την ανεπάρκεια των κοινών κυρωτικών μηχανισμών και την ανάγκη νέων διαδικασιών ελέγχου των δεσμεύσεων που ανέλαβαν προ-ενταξιακά τα νέα μέλη².

α) Η ανάγκη ελέγχου των προ-ενταξιακών δεσμεύσεων των νέων μελών

Στο πλαίσιο του Συμβουλίου, υπήρχε εξ αρχής η δυνατότητα τιμώρησης ενός νέου κράτους μέλους για την έλλειψη σεβασμού των καταστατικών δεσμεύσεων που

¹ Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 140.

² Schneider C., *Le Contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale*, in Schneider C., *Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen*, ό.π., σ. 131.

ανέλαβε. Τέτοιοι τύποι κυρωτικών μηχανισμών υπάγονται από το καταστατικό δίκαιο του οργανισμού στην αρμοδιότητα των δύο κύριων οργάνων αλλά δυνητικά και στον Γενικό Γραμματέα αυτού.

Ειδικότερα, το άρθρο 8 του Καταστατικού προβλέπει την διαδικασία αναστολή των δικαιωμάτων εκπροσώπησης αλλά και αποβολής ενός μέλους από την Επιτροπή Υπουργών, σε περίπτωση σοβαρής παραβίασης της διάταξης του άρθρου 3¹. Επιπλέον, εάν ένα μέλος δεν εκπληρώνει τις οικονομικές του υποχρεώσεις προς τον οργανισμό, το ίδιο όργανο μπορεί, δυνάμει του άρθρου 9, να αναστείλει το δικαίωμά του να εκπροσωπείται στην Επιτροπή και στην Συνέλευση. Έτσι, το διακυβερνητικό όργανο διαθέτει ένα εγγενές δικαίωμα να εποπτεύει τον τρόπο εκτέλεσης των υποχρεώσεων που απορρέουν από το Καταστατικό. Από την άλλη πλευρά, το άρθρο 6 του Κανονισμού της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, επιτρέπει στην τελευταία να αρνηθεί να επικυρώσει τα διαπιστευτήρια μίας εθνικής κοινοβουλευτικής αντιπροσωπείας². Περαιτέρω, το άρθρο 23 (α) του Καταστατικού ορίζει ότι η Συνέλευση μπορεί να συζητά και να υποβάλλει συστάσεις για κάθε θέμα εντός του σκοπού και του πεδίου αρμοδιότητας του οργανισμού αλλά και κάθε ζήτημα που υποβάλλεται σε αυτήν για γνωμοδότηση από την Επιτροπή. Τέλος, ο Γενικός Γραμματέας είναι, βάσει των καταστατικών προβλέψεων των άρθρων 10 και 37 (b) υπεύθυνος έναντι της Επιτροπής για την δραστηριότητα της Γραμματείας στην υπηρεσία των δύο κεντρικών οργάνων. Από τις καταστατικές διατάξεις δεν προκύπτει ευθέως αρμοδιότητα του στο πεδίο του ελέγχου των δεσμεύσεων, μπορεί, ωστόσο, να του ανατεθεί ρητά ένας ανεξάρτητος ρόλος είτε από μία συμφωνία ή Σύμβαση, όπως το άρθρο 57 της ΕΣΔΑ³, είτε από μία απόφαση της Επιτροπής των Υπουργών⁴.

Παράλληλα στους κλασσικούς κυρωτικούς μηχανισμούς, προβλέπονται πολυάριθμες διαδικασίες εποπτείας από τις συμβάσεις του ΣτΕ. Έτσι, ο οργανισμός

¹ Οι δύο φορές που ενεργοποιήθηκε αφορούν την ελληνική αποχώρηση στις 12 Δεκεμβρίου 1969 από το Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 7, πριν αποβληθεί σύμφωνα με το άρθρο 8, καθώς και την αναστολή εκπροσώπησης της Τουρκίας στην Συνέλευση το 1980.

² Η άρνηση κύρωσης των διαπιστευτηρίων βασίζεται στην παραβίαση από ένα κράτος μέλος των κατευθυντήριων αρχών του Καταστατικού. Έτσι, για παράδειγμα, με την απόφαση 547 της 30^{ης} Ιανουαρίου 1969 η Συνέλευση δεν επέτρεψε την συμμετοχή της ελληνικής αντιπροσωπείας που προερχόταν από το καθεστώς των συνταγματαρχών.

³ Το άρθρο 57 τον εξουσιοδοτεί να ζητά εξηγήσεις από κάθε συμβαλλόμενο μέρος σχετικά με το πώς η εσωτερική του έννομη τάξη εγγυάται την αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων της Σύμβασης. Έτσι, ο γενικός γραμματέας επωμίζεται μία ευθύνη αλλά και μία αρμοδιότητα κατά διακριτική ευχέρεια, καθώς δεν μπορεί να ελεγχθεί ή να του απευθυνθούν οδηγίες ως προς αυτήν. Πρόκειται για μία εξουσία που ασκήθηκε σποραδικά το 1964, 1970, 1975, 1983 και το 1988.

⁴ Spyropoulos G., ό.π., σ. 61 επ.

έχει στη διάθεσή του έμμεσα συμβατικά εργαλεία¹ για να επιβεβαιώνει de facto² ότι τα μέλη του σέβονται τις αρχές του άρθρου 3³.

Πρώτο και σημαντικότερο μεταξύ αυτών είναι η ΕΣΔΑ, μία διεθνής συνθήκη δίχως προηγούμενο, η οποία με τον μηχανισμό των δια-κρατικών και ατομικών προσφυγών παρέχει προστασία ισοδύναμη με ένα ανώτατο υπερεθνικό δικαστήριο και δη την δυνατότητα επανόρθωσης της βλάβης των απαράγραπτων δικαιωμάτων υπό την επίβλεψη της Επιτροπής Υπουργών. Άλλοι μηχανισμοί ελέγχου στο πεδίο των δικαιωμάτων προκύπτουν από τον ΕΚΧ, ήτοι το σύστημα των περιοδικών κρατικών εκθέσεων και πλέον πρόσφατα η δυνατότητα συλλογικών αναφορών που αναγνωρίστηκε με το Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1995. Παρότι μη δικαιοδοτική, ιδιαίτερα σημαντική είναι η αρμοδιότητα επιτόπιων επισκέψεων σε κέντρα κράτησης που αναγνωρίζεται στην αντίστοιχη επιτροπή από την Σύμβαση για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων. Περαιτέρω συστηματικός έλεγχος με μία κατά χώρα προσέγγιση της κατάστασης στο πεδίο του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας προκύπτει από το έργο της ECRI. Επιπλέον, η Επιτροπή Υπουργών εμπλέκεται στους μηχανισμούς ελέγχου της μειονοτικής προστασίας που απορρέει από την Σύμβαση Πλαίσιο και τον ευρωπαϊκό Χάρτη των Περιφερειακών και Μειονοτικών Γλωσσών. Άλλωστε επιτροπές ειδικών είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο εφαρμογής των συμβάσεων του ΣτΕ στους διάφορους τομείς δικαστικής συνεργασίας. Τέλος, η ανάπτυξη της τοπικής δημοκρατίας εποπτεύεται στο πλαίσιο του ΕΧΤΑ και της δια-συνοριακής συνεργασίας.

Το εξεζητημένο αυτό πλέγμα ελέγχου που συνοδεύεται από αξιοπρόσεκτες δυνατότητες κυρώσεων παρουσιάζει μία ιδιαιτερότητα: αναφέρεται σε ένα επίπεδο σχέσεων του οργανισμού με τα μέλη του όπου η συνταγματική και πολιτική ικανότητα των τελευταίων έναντι των σκοπών του δεν αμφισβητείται. Το Συμβούλιο, μετά την ένταξή τους, επιφυλάχθηκε του δικαιώματός του να τιμωρεί ενδεχόμενες, καθ' υπόθεση συγκυριακές παραβιάσεις και όχι συστηματικές. Ωστόσο, ενόψει των

¹ Το Καταστατικό δεν περιέχει κάποια γενική διάταξη που να αναθέτει στην Επιτροπή ή σε άλλο όργανο την αρμοδιότητα ελέγχου εφαρμογής των συνθηκών που θεσπίζονται υπό την αιγίδα του οργανισμού. Οι εν λόγω συνθήκες μετά την υιοθέτησή τους αποκτούν μία αυθυπαρξία, η τήρησή τους όμως μπορεί να εμπίπτει στον κύκλο αρμοδιότητας του Συμβουλίου, εφόσον το προβλέπουν ρητά οι ίδιες. Μεγάλο μέρος των Συμβάσεων του Συμβουλίου δεν περιέχουν διατάξεις σχετικά με τον έλεγχο, αλλά η ευθύνη αμοιβαίας εφαρμογής εναπόκειται στα συμβαλλόμενα μέρη. Στην περίπτωση αυτή, οι κεντρικές επιτροπές και οι δυνάμενες να συσταθούν βάσει του άρθρου 17 του Καταστατικού, μπορούν να επιφορτιστούν με την εξέταση της γενικής λειτουργίας των Συνθηκών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα τους. Βλ. Spyropoulos G., ό.π., σ. 68.

² Flauss J.-F., ό.π., σ. 418.

³ Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, ό.π., σ. 151.

νέων συγκυριών στην μετα-κομμουνιστική Ευρώπη, το Συμβούλιο της Ευρώπης απέκτησε μία νέα διάσταση και από «club παραδοσιακών δημοκρατιών» μετατράπηκε σε «σχολείο δημιουργίας και ενίσχυσης των δημοκρατιών». Έτσι, επεξέτεινε την αποστολή του και εμβάθυνε τις απαιτήσεις και τις αντίστοιχες καθ'ύλην υποχρεώσεις των νέων μελών. Η δε νέα πολιτική διεύρυνσης αναδείχθηκε σε δύσκολο στοίχημα για τον οργανισμό¹.

Ανάμεσα στην ανησυχία να διατηρήσει την αξία και το περιεχόμενο των αρχών που διέπουν την δράση του και την ανάγκη να δημιουργήσει γρήγορα «ένα ευρύ πεδίο δημοκρατικής ασφάλειας» στην Ευρώπη, το Συμβούλιο προσέφυγε σε μία τελεολογική προσέγγιση: από την ένταξη της Ρουμανίας κυριάρχησε η λογική της υπό αίρεση πρόσκλησης σε προσχώρηση² και δη την εκπλήρωση των συγκεκριμένων δεσμεύσεων που αναλαμβάνει το υποψήφιο κράτος και συνδέονται με τις θεμελιώδεις καταστατικές αρχές. Η ελαστική ερμηνεία των τελευταίων, αναπόδραστη λόγω της αδυναμίας επ'αόριστο καθυστέρησης της ένταξης, εμπεριέχει, όμως, τον κίνδυνο της προς τα κάτω εξίσωσης και προσαρμογής της έννοιάς τους στον ελάχιστο κοινό παραινoμαστή στο σύνολο των μελών³. Αυτή ήταν η βασική ratio για την θέσπιση πρόσθετων εποπτικών μέτρων της συμμόρφωσης των νέων μελών. Εφόσον, λοιπόν, το ΣτΕ επέλεξε να απονεμίσει το πολυπόθητο «πιστοποιητικό δημοκρατίας» και περαιτέρω κλειδί στην πόρτα της Ένωσης, ανέλαβε ηθικό καθήκον να συμβάλλει στον πραγματικό εκδημοκρατισμό των νέων μελών του κατά την μετα-ενταξιακή περίοδο⁴.

β) Η θεσμοθέτηση του πολιτικού monitoring

Σήμερα πλέον ο έλεγχος των δεσμεύσεων καλύπτει στην πραγματικότητα περισσότερους μηχανισμούς καθώς η Επιτροπή Υπουργών με την Διακήρυξη της 10^{ης} Νοεμβρίου 1994 θέσπισε την δική της διαδικασία. Ωστόσο, η πρωτοβουλία στο πεδίο αυτό ανήκει στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση, η οποία δημιούργησε ένα πρώτο

¹ Schneider C., *Le Contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 132, 142.

² Flauss J.-F., ό.π., σ. 419.

³ Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 149 επ.

⁴ Leuprecht P., ό.π., σ. 332.

γενικό νομικό πλαίσιο, ήτοι την Οδηγία 488, ήδη από το 1993 που αποτέλεσε το μοντέλο για την διαδικασία του δια-κυβερνητικού οργάνου¹.

Η εμπλοκή της Επιτροπής Υπουργών είχε μία διπλή στόχευση: η επίσημη αιτιολόγηση αφορούσε την διασφάλιση του πλήρους σεβασμού των υποχρεώσεων από όλα τα μέλη. Ειδικότερα, επιχειρήθηκε μία εξισορρόπηση έναντι της κριτικής για διακριτική μεταχείριση σε βάρος των νέων μελών και δη διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 3 με προϋποθέσεις που δεν πληρούν τα παλιά μέλη όπως η κύρωση Πρωτοκόλλων της ΕΣΔΑ. Από αυτή την άποψη η ανωτέρω διακήρυξη δημιούργησε ένα φαινόμενο μπούμερανγκ και επεξέτεινε τον έλεγχο σε όλα τα κράτη μέλη. Παράλληλα, επήλθε επέκταση του ελέγχου από την σκοπιά των υποκειμένων, καθώς η Συνέλευση έχασε το μονοπώλιο στο πεδίο αυτό. Έτσι, δεύτερο κίνητρο για την ενεργοποίηση της καταστατικής αρμοδιότητας της Επιτροπής² ήταν η ενδο-θεσμική εξισορρόπηση με αύξηση της επιρροής της έναντι της καινοτόμας δράσης του κοινοβουλευτικού οργάνου³.

Δυνάμει της διακήρυξης, η Επιτροπή εξετάζει κάθε ζήτημα σεβασμού των καταστατικών δεσμεύσεων σχετικά με την δημοκρατία, τα δικαιώματα του ανθρώπου και το κράτος δικαίου σε κάθε κράτος μέλος. Δικαίωμα αναφοράς τέτοιων προβλημάτων σε αυτήν αναγνωρίστηκε στα κράτη μέλη, στον Γενικό Γραμματέα και στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση επί τη βάσει μίας σύστασης⁴. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη κάθε σχετική πληροφορία από διάφορες πηγές, όπως η Συνέλευση, ο ΟΑΣΕ ή πληροφορίες που συλλέγει ο Γενικός Γραμματέας από τις επαφές και την συνεργασία του με τα κράτη. Άλλωστε, με την διακήρυξη της 20^{ης} Απριλίου 1995 της Επιτροπής, ο τελευταίος εξουσιοδοτήθηκε να της παρουσιάζει κάθε δύο έτη μία γενική εικόνα της πραγματικής κατάστασης του σεβασμού των δεσμεύσεων εκ μέρους των μελών.

¹ Flauss J.-F., ό.π., σ. 420. Άλλωστε, η ίδια η Συνέλευση είχε παρακινήσει την Επιτροπή Υπουργών να εμπλακεί περισσότερο στην διαδικασία εποπτείας όταν στην γνώμη αριθ. 176 (1993) συνέστησε στην δεύτερη «...να ενθαρρύνει τις ρουμανικές αρχές να συνεχίσουν τις προσπάθειες που έχουν αναλάβει ώστε να εφαρμόσουν τις αρχές του Συμβουλίου».

² Η διακήρυξη του 1994 προσδιορίζει ότι η καταστατική ευθύνη της Επιτροπής για την διασφάλιση του σεβασμού των δεσμεύσεων δεν θα βλάψει τις άλλες υφιστάμενες διαδικασίες, ήτοι τις εργασίες της Συνέλευσης και των οργάνων ελέγχου των Συμβάσεων.

³ Schneider C., *Le Contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 136, 147.

⁴ Η Διακήρυξη του απριλίου 1995 προέβλεπε και την αυτεπάγγελτη εξέταση εκ μέρους της Επιτροπής.

Ωστόσο, τα μέτρα δράσης και οι κυρώσεις που καθορίστηκαν είναι μάλλον αδύναμα¹. Η Επιτροπή μπορεί να ενθαρρύνει σε επίπεδο πολιτικού διαλόγου τη λήψη κατάλληλων μέτρων συμμόρφωσης στο υπό κρίση κράτος. Εφόσον, εκτιμά ότι χρειάζεται συγκεκριμένη δράση, δύναται να αναθέσει στον Γενικό Γραμματέα μία αποστολή επαφών, πληροφόρησης ή συμβουλευτικής υποστήριξης. Εναλλακτική οδός είναι η διατύπωση γνώμης ή σύστασης ή η παραπομπή της κατάστασης στην Συνέλευση για πρόσθετη έρευνα. Τέλος, προβλέφθηκε η δυνατότητα απόφασης κατ' εφαρμογή των καταστατικών εξουσιών της Επιτροπής, ήτοι αναστολή δικαιωμάτων ή αποβολή του μέλους που παραβιάζει τις διατάξεις του άρθρου 3².

Η προσφυγή στις ακραίες λύσεις της κλασσικής οδού των καταστατικών διατάξεων υστερεί από πλευρά αποτελεσματικότητας ως προς τον σκοπό της ευθυγράμμισης των κρατών με τις δεσμεύσεις τους³. Παράλληλα, ο εμπιστευτικός χαρακτήρας της εποπτικής διαδικασίας αποτελεί ένα από τα βασικά της μειονεκτήματα, καθώς κατά κανόνα οι «παραβάτες» δεν διατρέχουν τον κίνδυνο της δημοσιότητας⁴. Ειδικότερα η Κοινοβουλευτική Συνέλευση υπήρξε έντονα επιφυλακτική έναντι της διπλωματικής προσέγγισης και της συνεργατικής διευθέτησης, που δικαιολόγησε την εμπιστευτικότητα των συζητήσεων στην Επιτροπή Υπουργών και του κειμένου του Γενικού Γραμματέα για την πανοραμική κατάσταση στα κράτη μέλη που τις τροφοδοτεί⁵.

Προς την κατεύθυνση της μεγαλύτερης συνέργειας των δύο οργάνων αλλά και της δημοσιότητας των διαδικασιών λειτουργούν σήμερα οι αναφορές στις σχετικές ενέργειες της Επιτροπής που περιλαμβάνονται σε ανακοινωθέντα προς τον τύπο⁶, αλλά κυρίως στις Καταστατικές Εκθέσεις της που από το 2000 παρέχουν

¹ Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 153.

² Βλ. Committee of Ministers, Declaration adopted 10 November 1994 (on compliance with commitments accepted by member States of the Council of Europe), §§3, 4.

³ Bodeau P., *L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 154.

⁴ Leuprecht P., ό.π., σ. 332.

⁵ Αντιδράσεις εκδηλώθηκαν από μέλη της Συνέλευσης στην διάρκεια της θερινής συνόδου της Ολομέλειας αυτής το 1996. Κάποιοι έφτασαν να αποκηρύξουν μία «παραβίαση της δημοκρατικής αρχής και δη της ευθύνης των εκτελεστικών οργάνων ενώπιον των κοινοβουλευτικών αρχών». Βλ. Session parlementaire 1996, Compte rendu officiel 21 séances, AS 1996 CR 21 du 26 Juin 1996.

⁶ Όπως το ανακοινωθέν προς τον τύπο της 11^{ης} Μαρτίου 1998, με το οποίο οι αναπληρωτές Υπουργοί «εξέφρασαν την έντονη ανησυχία τους για τις πρόσφατες διακηρύξεις ανωτάτου επιπέδου από τις κροατικές αρχές και για ορισμένες αρνητικές εξελίξεις στην ανατολική Σλαβονία μετά την μεταβίβαση της κρατικής κυριαρχίας στην κροατική κυβέρνηση. Υπογράμμισαν ότι αναμένουν να δουν την Κροατία να σέβεται το σύνολο των υποχρεώσεών της προς την διεθνή κοινότητα, ειδικότερα δε προς το Συμβούλιο της Ευρώπης». Βλ. *Croatia asked to Honour its Commitments*, Council of Europe, Press release, March 11 1998.

συστηματική πληροφόρηση στην Συνέλευση¹. Βάσει αυτών τα τελευταία δύο χρόνια προτεραιότητα αποτελεί η κατάσταση στην νότιο-ανατολική Ευρώπη και τον Καύκασο².

Στην πρώτη περιοχή, η Επιτροπή μέσω μίας αποστολής αξιολόγησης το 2008 και δύο αποφάσεων το 2009 και το 2010 επέστησε την προσοχή στην ανάγκη ευθυγράμμισης του Συντάγματος και της εκλογικής νομοθεσίας της Βοσνίας με την ΕΣΔΑ, μεταρρυθμίσεων στο δικαστικό και εκπαιδευτικό της σύστημα, επιστροφής των προσφύγων και εκτοπισθέντων και δίωξης των εγκληματιών πολέμου³.

¹ Το άρθρο 19 του Καταστατικού επιβάλλει στην Επιτροπή να παρέχει τακτικές εκθέσεις των δραστηριοτήτων της μαζί με συνοδευτικά έγγραφα στην Συνέλευση. Αυτές οι εκθέσεις ονομάζονται σήμερα «Καταστατικές Εκθέσεις» και από το 2000 η πληροφόρηση προς την Συνέλευση συστηματοποιείται ως εξής: η εναλλασσόμενη Προεδρεία της Επιτροπής ετοιμάζει μία γραπτή αναφορά (communication) επ'αφορμή κάθε τρίμηνης συνόδου της Συνέλευσης, με την οποία περιγράφει συνοπτικά τις κύριες εξελίξεις και πρωτοβουλίες από την προηγούμενη σύνοδο. Η δημοσίευσή τη προηγείται της προφορικής αναφοράς από την προεδρεία σε λίγα ζητήματα εξαιρετικής πολιτικής σημασίας για τα οποία ανελήφθη δράση πρόσφατα. Τέλος, λεπτομέρειες για την εφαρμογή του δια-κυβερνητικού προγράμματος παρέχει η έκθεση δραστηριοτήτων που ετοιμάζει η Γραμματεία της Επιτροπής Υπουργών. Βλ. στον ιστότοπο <http://www.coe.int/T/CM/system/WCDdoc.asp?Ref=StatRepIntro&Ver=2010&Sector=CM&Lang=en>

² Βλ. Communication on the Activities of the Committee of Ministers, Report by the Spanish Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (November 2008-January 2009), CM/AS (2009) 1, 26 January 2009, § 34, στο [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS\(2009\)1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&Site=CM](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS(2009)1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&Site=CM), Communication on the Activities of the Committee of Ministers, Report by the Swiss Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (November 2009-January 2010), CM/AS (2010) 1, 22 January 2010, § 35, στο [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS\(2010\)1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&Site=CM&ShowBanner=no](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS(2010)1&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&Site=CM&ShowBanner=no)

³ Ειδικότερα, μία αντιπροσωπεία της Ομάδας Εισήγησης για την Δημοκρατία (Rapporteur Group on Democracy, GR-DEM) επισκέφτηκε την Βοσνία-Ερζεγοβίνη από τις 27 ως 31 Οκτωβρίου 2008 για να αξιολογήσει την τήρηση των υποχρεώσεων και δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα κατά την προσχώρησή της. Βλ. Communication on the Activities of the Committee of Ministers, Report by the Spanish Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (November 2008-January 2009), ό.π., § 35. Περαιτέρω, η Επιτροπή Υπουργών υιοθέτησε τον Οκτώβριο του 2009 μία απάντηση στην σύσταση 1843 (2008) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για την «Πλήρωση των Υποχρεώσεων και δεσμεύσεων από την Βοσνία-Ερζεγοβίνη». Σε αυτήν, καθόρισε περαιτέρω μέτρα στήριξης εκ μέρους του Συμβουλίου ενώ ανέδειξε την σημασία που έχει να αξιοποιήσει η χώρα την συμμετοχή της στον οργανισμό. Προς τούτο, προτάθηκε η συμμετοχή στις εργασίες των ειδικευμένων Επιτροπών αλλά και η υποβολή νομοσχεδίων στον οργανισμό προς επιθεώρηση. Άλλωστε, στις 20 Ιανουαρίου 2010 η Επιτροπή Υπουργών ενέκρινε ένα σχέδιο δράσης για την παροχή βοήθειας στην προετοιμασία των γενικών εκλογών στην Βοσνία τον Οκτώβριο του 2010. Βλ. Communication on the Activities of the Committee of Ministers, Report by the Swiss Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (November 2009-January 2010), ό.π., §§ 36-38. Πλέον πρόσφατα, τον Μάρτιο του 2010 υιοθετήθηκε η απάντηση στην σύσταση 1894 (2010) της Συνέλευσης σχετικά με την λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών στην Βοσνία. Όπως σημειώθηκε σε αυτήν, το ζήτημα της συνταγματικής εναρμόνισης με την ΕΣΔΑ παρακολουθείται από την Επιτροπή στο πλαίσιο της επίβλεψης για την εκτέλεση της απόφασης του ΕΔΔΑ στην υπόθεση Sejdic και Finci. Ενόψει δε της γενικότερης κατάστασης στην Βοσνία αποφασίστηκε να αποτελέσει κύριο ζήτημα της υπουργικής συνόδου στις 11 Μαΐου 2010. Βλ. Communication on the Activities of the Committee of Ministers, Report by the Swiss Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (February-

Περαιτέρω, η ομάδα monitoring της Επιτροπής σε έκθεση που συνέταξε κατόπιν επίσκεψης επιθεώρησης το 2009 στην Αρμενία και το Αζερμπαϊτζάν εντόπισε τους εξής τομείς που χρίζουν δομικών μεταρρυθμίσεων: εκλογική νομοθεσία, ανεξάρτητη λειτουργία της δικαιοσύνης, καταπολέμηση της διαφθοράς, αστυνομία και σωφρονιστικό σύστημα, βασικές ελευθερίες θρησκευτικής έκφρασης και γνώμης και η τοπική αυτοδιοίκηση¹. Για την Γεωργία, παράλληλα με την χωριστή διαδικασία παρακολούθησης των συνεπειών από τις συγκρούσεις τον Αυγούστου του 2008², η Επιτροπή, μέσω τακτικής έκθεσης της Γραμματείας για την πρόοδο της χώρας στην εκπλήρωση των δεσμεύσεών της³, προσέφερε την συνεργασία της σε προβληματικούς τομείς⁴. Μεταξύ αυτών, η προαγωγή της πολιτικής πολυφωνίας, περαιτέρω εκλογικές και συνταγματικές μεταρρυθμίσεις ενόψει και των τοπικών εκλογών την άνοιξη του 2010, η δικαιοσύνη και δη η εφαρμογή νέων δικονομικών κωδίκων και οι πολιτικές δίκες, οι συνθήκες στις φυλακές, η μειονοτική πολιτική με την προσχώρηση στον ευρωπαϊκό Χάρτη των Περιφερειακών και Μειονοτικών Γλωσσών. Μέτρα συνεργασίας στο πλαίσιο σχεδίων δράσης που εγκρίνει η Επιτροπή έχουν ληφθεί για την Ουκρανία, την Μολδαβία, την Λευκορωσία και την Ρωσία⁵.

April 2010), CM/AS (2010) 3, 22 April 2010, §32 στον ιστότοπο [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS\(2010\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&Site=CM&ShowBanner=no](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/AS(2010)3&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75&Site=CM&ShowBanner=no).

¹ Βλ. Communication on the Activities of the Committee of Ministers, Report by the Swiss Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (February-April 2010), ό.π., §§ 34-35, και για την έκθεση της αντιπροσωπείας του Monitoring Group (Ago Group) βλ. 1073 Meeting, 9 December 2009, 2 Democracy and Political Questions, 2.5 Monitoring Group (GT-SUIVI.AGO)-Report on a visit by a delegation from the Ago group to Armenia and Azerbaijan (20-25 November 2009), CM (2009) 180, 4 December 3009, στον ιστότοπο [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2009\)180&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2009)180&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

² Βλ. Communication on the Activities of the Committee of Ministers, Report by the Spanish Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (November 2008-January 2009), ό.π., § 38, Communication on the Activities of the Committee of Ministers, Report by the Swiss Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (November 2009-January 2010), ό.π., §§ 40-42.

³ Βλ. Georgia, Compliance with obligations and commitments, Regular report prepared by the Directorate General of Democracy and Political Affairs (January 2010), SG/Inf (2010) 1, 27 January 2010, στον ιστότοπο [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=SG/Inf\(2010\)1&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=SG/Inf(2010)1&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

⁴ Βλ. Communication on the Activities of the Committee of Ministers, Report by the Swiss Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (February-April 2010), ό.π., § 36.

⁵ Βλ. Communication on the Activities of the Committee of Ministers, Report by the Spanish Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (November 2008-January 2009), ό.π., §§ 39-40, Report by the Swiss Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (November 2009-January 2010), ό.π., §§ 39, 44-45 και Report by the Swiss Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (February-April 2010), ό.π., §§ 33-38.



Τέλος, το ζήτημα της *de jure* κατάργησης της θανατικής ποινής επανέρχεται τακτικά έναντι της τελευταίας, ενώ η Λευκορωσία καταδικάστηκε από την Επιτροπή για δύο εκτελέσεις τον Μάρτιο του 2010. Ωστόσο, η μετα-ενταξιακή πολιτική της Επιτροπής και εν γένει του οργανισμού σχετικά με την δέσμευση κύρωσης του 6^ο Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ αποδείχθηκε αναποτελεσματική ιδίως στην περίπτωσης της Ουκρανίας και της Ρωσίας¹. Η χρήση αλληπάλληλων αποφάσεων, προειδοποιήσεων, απειλών και τελεσιγράφων σε συνδυασμό με την ελαστικότερη στάση έναντι ιδρυτικών μελών, αποδεικνύει την απροθυμία εξαναγκασμού σε συμμόρφωση με την ενεργοποίηση του άρθρου 8 και εγείρει ζητήματα αξιοπιστίας του οργανισμού².

Β) ο Ελεγκτικός Μηχανισμός της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης

Η διαδικασία εποπτείας διαφοροποιήθηκε και βελτιώθηκε σταδιακά με πράξεις της Συνέλευσης, απ'όπου όμως πηγάζουν και σχετικές δυσκολίες στην εφαρμογή του.

α) ο διαχρονικός Εμπλουτισμός της διαδικασίας και επέκταση στα νέα μέλη

Οι πρώτες ελεγκτικές πρωτοβουλίες της Συνέλευσης βασίστηκαν στην σύσταση 1201 και την οδηγία 484 του 1993 σχετικά με την προστασία των

¹ Η υποχρέωση κύρωσης του 6^{ου} Πρωτοκόλλου για την κατάργηση της θανατικής ποινής συνοδεύεται για τα νέα κράτη μέλη από την δέσμευση άμεσης αναστολής των εκτελέσεων. Η Ουκρανία, μέλος από το 1995, μέχρι το 1997 είχε καθιερώσει μόνο ένα *de facto* περιορισμένο *moratorium* ενώ συνέχιζε μυστικά τις εκτελέσεις κρατουμένων. Στις 5 Μαΐου 1997 υπέγραψε το 6^ο πρωτόκολλο χωρίς να το κυρώσει. Ακολούθησε μία σειρά αποφάσεων και προειδοποιήσεων έναντι αυτής από το Συμβούλιο, χωρίς ιδιαίτερη επίδραση ωστόσο. Παράδειγμα αποτελούν οι αποφάσεις 1112 (1997), 1145 (1998) αλλά και οι συνεχείς απειλές από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση περί ακύρωσης των διαπιστευτηρίων και υποβολής αιτήματος στην Επιτροπή Υπουργών να αναστείλει τα δικαιώματα εκπροσώπησης. Και στην περίπτωση της Ρωσίας προ-ενταξιακή υποχρέωση ήταν η πλήρης κατάργηση της θανατικής ποινής, όπως επιβάλλει το 6^ο Πρωτόκολλο, με πρώτο βήμα την αναστολή εκτέλεσης των ποινών αυτών. Η Ρωσία, πλήρες μέλος από το 1996, υπέγραψε το πρωτόκολλο τον Μάιο του 1998, αλλά δεν το έχει κυρώσει μέχρι σήμερα. Θετικό βήμα αποτέλεσε η διακήρυξη του ρώσικου Συνταγματικού Δικαστηρίου στις 19 Νοεμβρίου 2009 ότι καμία καταδίκη σε θανατική ποινή δεν μπορεί να επιβληθεί ή να εφαρμοστεί στην Ρωσία. Βάσει αυτής, η Επιτροπή Υπουργών επαναλαμβάνει την «...σταθερή και επείγουσα έκκληση προς την Ρωσική Ομοσπονδία, το μόνο κράτος μέλος που δεν έχει ακόμα καταργήσει την θανατική ποινή, να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα το συντομότερο δυνατό ώστε να μετατρέψει το υφιστάμενο *moratorium* για την θανατική ποινή σε *de jure* κατάργηση της κεφαλικής ποινής και να κυρώσει το 6^ο Πρωτόκολλο στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου». Βλ. Report by the Swiss Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (November 2009-January 2010), ό.π., § 5 και Report by the Swiss Chair of the Committee of Ministers to the Parliamentary Assembly (February-April 2010), ό.π., § 10.

² Βλ. αναλυτικά στο Ritter K. L., *The Russian Death Penalty Dilemma: Square Pegs and Round Holes*, Case Western Reserve Journal of International Law, vol. 32, 2000, σ. 139 επ.

δικαιωμάτων των εθνικών μειονοτήτων¹. Με την Οδηγία 488 της 29^{ης} Ιουνίου 1993 η Συνέλευση ανέθεσε στις Επιτροπές Πολιτικών Υποθέσεων και Νομικών Υποθέσεων «να επιβλέπουν εκ του σύνεγγυς τον σεβασμό των δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν οι αρχές των νέων κρατών μελών» μέσα από εξαμηνιαίες αναφορές «μέχρι να εξασφαλιστεί ο πλήρης σεβασμός αυτών». Επιπλέον, η Οδηγία 485 (1993) ανέθεσε στην δεύτερη Επιτροπή την αναφορά προβλημάτων ως προς την κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου στα κράτη μέλη και την εφαρμογή των αποφάσεων του ΕΔΔΑ.

Η διεύρυνση του ελέγχου *ratione personae* ώστε να καταλαμβάνει πλέον όλα τα κράτη μέλη περιέχεται εν σπέρματι στην απόφαση 1031 (1994) η οποία υπενθύμισε ότι «όλα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης υποχρεούνται να σεβαστούν τις υποχρεώσεις τις οποίες ανέλαβαν από τους όρους του Καταστατικού, την ΕΣΔΑ και όλες τις άλλες Συμβάσεις στις οποίες είναι συμβαλλόμενα μέρη». Ωστόσο, αυτή η επέκταση πραγματοποιήθηκε με την υιοθέτηση της Οδηγίας 508 (1995)² η οποία εξυπηρετούσε τρεις σκοπούς: αρχικά, αναγνωρίστηκε ότι σοβαρές απειλές στη δημοκρατία, τα δικαιώματα και το κράτος δικαίου μπορεί να προέλθουν και από παλιά κράτη μέλη³. Παράλληλα, η Συνέλευση βελτιώνοντας τον έλεγχό της, επεδίωξε να σταθεροποιήσει έναντι της Επιτροπής Υπουργών ένα κεκτημένο λειτουργιών που ανέπτυξε εθνικά⁴. Περαιτέρω, επιχειρήθηκε ο εξορθολογισμός της διαδικασίας.

Ειδικότερα, ενώ η οδηγία 488 είχε αποδώσει ένα ισότιμο ρόλο στις δύο Επιτροπές της Συνέλευσης, πλέον μόνο η Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου υποβάλλει εκθέσεις, ενώ η Επιτροπή Πολιτικών Υποθέσεων γνωμοδοτεί⁵. Η υπέρτερη θέση που αναγνωρίστηκε στην πρώτη επέτρεψε τον συντονισμό των εργασιών και την αποφυγή διαφορετικών συμπερασμάτων. Πλέον, θα υποβάλλονται εκθέσεις που αφορούν μία μόνο χώρα και περιλαμβάνουν

¹ Η Οδηγία 484 της 1^{ης} Φεβρουαρίου 1993 επιφόρτισε την Επιτροπή Νομικών Υποθέσεων και Δικαιωμάτων του Ανθρώπου να «επαγρυπνά με συνέπεια ώστε τα δικαιώματα που περιέχονται στο πρωτόκολλο [την υιοθέτηση του οποίου από την Επιτροπή Υπουργών πρότεινε η σύσταση 1201] να γίνονται σεβαστά από τις αιτούσες ένταξη χώρες».

² Αυτή η οδηγία αντικατέστησε την οδηγία 488 (1993) και την απόφαση 1031 (1994).

³ Ενδεικτική είναι η σύσταση 1266 (1995) σύμφωνα με την οποία «η Συνέλευση εκτιμά ότι η Τουρκία...παραβιάζει τις υποχρεώσεις της έναντι του Καταστατικού του Συμβουλίου της Ευρώπης».

⁴ Schneider C., *Le Contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 148.

⁵ Βλ. Parl. Ass. Order no. 508, 26 April 1995 on the Honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe, § 6.

σχέδιο απόφασης με συγκεκριμένες προτάσεις προς αυτήν. Άλλωστε, η υπεροχή της βασίστηκε στην κατά πλειοψηφία νομική φύση των υπό εξέταση δεσμεύσεων και αποτελεί ένδειξη αποπολιτικοποίησης της διαδικασίας. Επιπλέον μετά την οδηγία 508 οι Επιτροπές αναφέρονται απευθείας στην Συνέλευση και όχι στο Προεδρείο της, επιλογή που συνδυάστηκε με την αποκατάσταση της δημοσιότητας και συνεπώς της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας¹. Η αναμόρφωση της διαδικασίας ελέγχου της Συνέλευσης συνεχίστηκε με την απόφαση 1115 (1997) η οποία έλυσε το πρόβλημα της οριζόντιας κατανομής των εξουσιών μεταξύ των δύο Επιτροπών και ελάφρυνε το φόρτο εργασίας τους με τη δημιουργία μίας νέας Επιτροπής Εποπτείας². Τέλος, οι αποφάσεις 1431 (2005) και 1515 (2006) τροποποίησαν την διαδικασία ώστε η Επιτροπή Εποπτείας υποβάλλει γενική Έκθεση Προόδου ανά έτος και τουλάχιστον κάθε δύο έτη ξεχωριστή έκθεση κατά κράτος (country report).

Οι κυρώσεις που μπορεί να επιβάλλει η Συνέλευση σε περίπτωση διαπίστωσης παραβιάσεων είναι αφενός η αναστολή του δικαιώματος συμμετοχής στις εργασίες της με την μη επικύρωση των διαπιστευτηρίων της εθνικής αντιπροσωπείας. Αφετέρου μπορεί να υποβληθεί σύσταση στην Επιτροπή Υπουργών για τη λήψη μέτρων δυνάμει του άρθρου 8 του Καταστατικού³. Οι προβλεπόμενες κυρώσεις παρέμειναν οι ίδιες μετά την απόφαση 1115, αλλά η σύσταση προς την Επιτροπή Υπουργών ιεραρχείται σε ένα δεύτερο επίπεδο δράσης, εφόσον το κράτος εμμένει στην παραβατική συμπεριφορά του. Έτσι, η Συνέλευση διαθέτει ένα πιο ολοκληρωμένο σύνολο μέτρων πίεσης, σαφώς λιγότερο πειστικά από νομικής πλευράς, αλλά πιο κατάλληλα, όπως για παράδειγμα ο καθορισμός προθεσμιών για την πραγματοποίηση των μεταρρυθμίσεων ή η δημοσιοποίηση των εκθέσεων⁴.

¹ Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, ό.π., σ. 152, Schneider C., ό.π., σ. 150 επ.

² Το αίτημα για το άνοιγμα της εποπτικής διαδικασίας μπορεί να υποβληθεί: από τις γενικές Επιτροπές της Συνέλευσης και την ίδια της Επιτροπή Εποπτείας κατόπιν γραπτού αιτήματος ή από τουλάχιστον 10 μέλη της Συνέλευσης που εκπροσωπούν τουλάχιστον δύο εθνικές αντιπροσωπείες και δύο πολιτικές ομάδες ή από το Προεδρείο. Άλλωστε επιχειρήθηκε η εκ νέου εξισορρόπηση των αρμοδιοτήτων του τελευταίου και της Ολομέλειας, καθώς το πρώτο λαμβάνει την απόφαση για το άνοιγμα της διαδικασίας, αλλά πρέπει να εγκριθεί από την Ολομέλεια. Εν συνεχεία, τα σημειώματα και τα σχέδια της Επιτροπής Εποπτείας παραμένουν εμπιστευτικά για το εύλογο διάστημα των 3 μηνών που παρέχεται στο ενδιαφερόμενο κράτος για την υποβολή παρατηρήσεων. Τα δε συμπεράσματα της Επιτροπής ακολουθούνται από ένα επίσημο κείμενο της Συνέλευσης, συνοδευόμενο ενδεχομένως από σχέδιο σύστασης ή απόφασης.

³ Βλ. Parl. Ass. Order no. 508 (1995), §§ 9-10.

⁴ Bodeau P., L'intégration démocratique des pays de l'Europe Centrale et Orientale, ό.π., σ. 154.

Ωστόσο, το σύστημα αυτό της «ήπιας ευθύνης» συναντά τα όρια της αποδοτικότητάς του έναντι κρατών όπως η Ρωσία¹.

β) Ασάφειες και Εφαρμογή του ελέγχου

Η άναρχη ανάπτυξη των διαδικασιών ελέγχου δυσχεραίνει την περιχαράκωση του πεδίου εφαρμογής του. Αρχικά, η οδηγία 488, παρόλο που αφορούσε αποκλειστικά τα προσφάτως προσχωρήσαντα μέλη, διέκρινε το περιορισμένο αντικείμενο ελέγχου της μειονοτικής προστασίας που είχε εισάγει η προηγούμενη οδηγία 484, στον σεβασμό των «συγκεκριμένων δεσμεύσεων που διατυπώνουν οι αρχές των υποψηφίων κρατών για ζητήματα που συνδέονται με τις θεμελιώδεις αρχές του Οργανισμού» και ενσωματώνονται στις γνώμες της Συνέλευσης. Έτσι, ο καθ' ύλην έλεγχος² αφορά δεσμεύσεις που τα κράτη ανέλαβαν «οικειοθελώς», μία λίστα που σταδιακά επεκτάθηκε και διαφοροποιήθηκε ως προς τα υποψήφια κράτη αλλά και ως προς την φύση των δεσμεύσεων.

Ωστόσο, η ποσοτική και ποιοτική *ratione materiae* επέκταση των δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη, εμφανής μετά την προσχώρηση της Ρουμανίας και της Εσθονίας, δημιούργησε προβλήματα και στον έλεγχό τους. Σε ποιοτικό επίπεδο, δίπλα σε δεσμεύσεις όπως η κύρωση της ΕΣΔΑ, προστέθηκαν άλλες όπως η διασφάλιση των αναγκαίων προϋποθέσεων για την καλή λειτουργία των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, η ασάφεια της νομικής ή πολιτικής φύσης του κανόνα αναφοράς που αποτελεί αντικείμενο του ελέγχου, καταλείπει ευρύ περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στον «ελεγκτή» αλλά και επιλογών στον ελεγχόμενο. Η αντιμετώπιση μίας δέσμευσης προσχώρησης σε μία νομική πράξη δεν δύναται να είναι ίδια με την δέσμευση ανάπτυξης μίας πολιτικής που απαιτεί μεταξύ άλλων την θέσπιση εθνικής νομοθεσίας³.

Από την άλλη πλευρά, η ποσοτική αύξηση των δεσμεύσεων των νέων υποψηφίων απορρέει από μία λογική διαφοροποίησης που δεν βάλλει αλλά

¹ Meron T. & Sloan J., *Democracy, Rule of Law and Admission to the Council of Europe*, ό.π., σ. 151 επ., Schneider C., ό.π., σ. 140.

² Παράλληλα, ο έλεγχος περιχαρακώθηκε και *ratione temporis* μέχρι τον σεβασμό του συνόλου των δεσμεύσεων, παραπέμποντας στην ολοκλήρωση του προγράμματος εναρμόνισης που γίνεται δεκτό κατά την ένταξη.

³ Schneider C., *Le Contrôle des engagements du Conseil de l'Europe revisité par l'histoire: de quelques réflexions sur le renouvellement des procédures lié à l'élargissement aux pays d'Europe Centrale et Orientale*, ό.π., σ. 134, 139.

πραγματώνει την ισότιμη μεταχείριση των κρατών μελών καθώς νομιμοποιείται από την υστέρηση του νομικού και πολιτικού συστήματος των πρώτων έναντι των στάνταρ του Συμβουλίου. Έτσι, ο έλεγχος συγκεκριμένων δεσμεύσεων αναφορικά με την κατάσταση των δικαιωμάτων του ανθρώπου αλλά και προσαρμοσμένων κατά περίπτωση στην κατάσταση κάθε υποψηφίου, που καθιερώθηκε αντίστοιχα με τις οδηγίες 485 και 488, δεν συνιστά διακριτική μεταχείριση. Πρόκειται για μία διαδικασία με περισσότερο επιμορφωτικό παρά κυρωτικό χαρακτήρα που στοχεύει στην εναρμόνιση δομικά ακατάλληλων κρατών με τον κοινό παρανομαστή, γι' αυτό και θα έπρεπε να είναι αυτόνομη από τους κλασσικούς μηχανισμούς ελέγχου που τιμωρούν συγκυριακές παραβιάσεις σε κράτη όπου ο σεβασμός των αρχών τεκμαίρεται ως κεκτημένο. Εντούτοις, η διαδικασία ελέγχου που προέκυψε από την οδηγία 508 και την απόφαση 1115 επεκτάθηκε και σε αυτό το πεδίο.

Ειδικότερα, αποδέκτες του ελέγχου ορίστηκαν πλέον όλα τα κράτη μέλη ανεξαιρέτως, με διαφορετικό, ωστόσο, αντικείμενο ελέγχου. Η απόφαση 1115 διατηρεί¹ την διάκριση μεταξύ αφενός υποχρεώσεων που απορρέουν από τα Καταστατικό, την ΕΣΔΑ και άλλων συμβάσεων του Συμβουλίου στις οποίες προσχωρούν τα μέλη, αφετέρου δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται κατά την ένταξη. Οι πρώτες αποτελούν τον κοινό πυρήνα ελέγχου όλων των μελών, οι δεύτερες αφορούν μόνο τα κράτη μέλη που προσχώρησαν μετά το 1990.

Η πρώτη διαδικασία της οδηγίας 488 εφαρμόστηκε έναντι της Σλοβακίας, της Εσθονίας, της Ρουμανίας και της Βουλγαρίας αλλά υπό όρους εμπιστευτικότητας των σχετικών εκθέσεων. Υπό το νέο καθεστώς ελέγχου της απόφασης 1115, η Κοινοβουλευτική Συνέλευση έκλεισε το 1997 την monitoring procedure για την Λιθουανία και την Τσεχία, το 1999 για την Σλοβακία, τον Ιανουάριο του 2000 για την Βουλγαρία, τον Απρίλιο για την ΠΓΔΜ και τον Σεπτέμβριο για την Κροατία. Το

¹ Η απόφαση 1031 (1994) εισήγαγε την διαφοροποίηση μεταξύ υποχρεώσεων και δεσμεύσεων καθώς όρισε ότι «1. Η Συνέλευση σημειώνει ότι όλα τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης υποχρεούνται να σεβαστούν τις υποχρεώσεις τις οποίες ανέλαβαν από τους όρους του Καταστατικού, την ΕΣΔΑ και όλες τις άλλες Συμβάσεις στις οποίες είναι συμβαλλόμενα μέρη. 2. Πέρα από αυτές τις υποχρεώσεις, οι αρχές ορισμένων Κρατών... ανέλαβαν με πλήρη ελευθερία, κατά την διάρκεια της εξέτασης της αίτησης ένταξής τους από την Συνέλευση, ειδικές δεσμεύσεις». Βέβαια, η διαφορά των όρων δεν εξηγείται, ενώ η Επιτροπή Υπουργών αναφέρεται αποκλειστικά σε δεσμεύσεις. Ο έλεγχος της Επιτροπής βασίζεται στις ίδιες νομικές βάσεις που προσδιορίζονται παραπάνω για τις γενικές υποχρεώσεις. Οι διακηρύξεις της Επιτροπής Υπουργών θέτουν άλλωστε και τον υλικό προσδιορισμό των εξεταζόμενων δεσμεύσεων που αφορούν την δημοκρατία, το κράτος δικαίου και τα δικαιώματα του ανθρώπου. Καμία αναφορά δεν προκύπτει για την προστασία των εθνικών μειονοτήτων. Το καθ' ύλην αντικείμενο ελέγχου της Συνέλευσης, όπως προκύπτει από την απόφαση 1031 (1994), είναι ταυτόσημο με εκείνο της Επιτροπής με την επιπλέον προσθήκη του σεβασμού των δικαιωμάτων των μειονοτήτων. Η αναφορά στην μειονοτική προστασία επαναλήφθηκε στην οδηγία 508 (§7), αλλά εξαλείφθηκε στην απόφαση 1115 (1997).

Ιανουάριο του 2001 έκλεισε η διαδικασία για την Λετονία και τον Ιούνιο του 2004 για την Τουρκία. Επί του παρόντος 11 χώρες είναι στο πρόγραμμα της Επιτροπής, κατά πλειοψηφία «νέα» μέλη από τα δυτικά Βαλκάνια και τον Καύκασο¹.

Ενδιαφέρον είναι ότι η Τουρκία είναι μεταξύ των πρώτων παλαιών μελών του Συμβουλίου στα οποία εφαρμόστηκε η εν λόγω διαδικασία ελέγχου από το 1996, η οποία ναι μεν έκλεισε το 2004, συνεχίζεται όμως μέχρι και σήμερα η διαδικασία του post- monitoring διαλόγου. Με την απόφαση 1380 (2004) τέθηκαν 12 ζητήματα μεταρρυθμίσεων στην Τουρκία τα οποία η Επιτροπή Εποπτείας συνέχισε να εξετάζει το 2006 και 2007. Η Συνέλευση² με την απόφαση 1622 (2008) ζήτησε την εντατικοποίηση του έλεγχου, ιδίως αναφορικά με την ανάπτυξη της δημοκρατικής λειτουργίας των κρατικών θεσμών και την διαδικασία υιοθέτησης του Συντάγματος. Επιπλέον, προβλέφθηκε η πιθανότητα εκ νέου ανοίγματος της εποπτικής διαδικασίας ενόψει της πολιτικής κρίσης του 2007-2008³.

¹ Αλβανία, Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Βοσνία, Γεωργία, Μολδαβία, Μονακό, Μαυροβούνιο, Ρωσία, Σερβία και Ουκρανία. Βλ. http://assembly.coe.int/committee/MON/Role_E.pdf

² Κατόπιν έκθεσης της 24^{ης} Ιουνίου 2008 της Επιτροπής Εποπτείας.

³ Λόγω της αδυναμίας του συνταγματικού και νομικού πλαισίου της χώρας και με αφορμή την πολιτική κρίση, ο Πρόεδρος της Επιτροπής διεξήγαγε fact-finding επίσκεψη στην Τουρκία στις 24-28 Νοεμβρίου 2008. Βλ. http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/20090407_amondoc10rev_2009.pdf

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εμφάνιση των μετα-κομμουνιστικών κρατών στην ανατολική Ευρώπη αποτέλεσε μία ευκαιρία πραγμάτωσης του κανόνα της παγκόσμιας συμμετοχής στα Ηνωμένα Έθνη και επαναπροσδιορισμού των ρόλων, σκοπών και λειτουργιών του ευρωπαϊκού τριγώνου θεσμικής οργάνωσης με την ενσωμάτωση του «άλλου». Υπό το πρίσμα μίας εξελικτικής, δομικής θεώρησης, η ανατολική διεύρυνση κατέστη στοιχείο της ταυτότητας και των συμφερόντων των ευρωπαϊκών οργανισμών ως μία δέσμευση που ενσωματώθηκε σε πολιτικά κείμενα. Σταδιακά δε εξειδικεύτηκε σε στρατηγικές διεύρυνσης με ουσιαστικές πτυχές κοινών κανόνων και αξιών και την λειτουργική διάσταση των μηχανισμών εφαρμογής και συμμόρφωσης.

Συνολικά, λοιπόν, στο πλαίσιο και των τριών οργανισμών εμφανίστηκε το παράδοξο ενός αυστηρότερου σε σχέση με παρελθοντικές διευρύνσεις ουσιαστικού ελέγχου, ετεροβαρούς, όμως για εκάστοτε υποψήφιο. Παράλληλα, η επιβάρυνση της ενταξιακής πορείας με νέες μορφές ελέγχου δεν απέτρεψε τελικά την προσχώρηση κρατών που δεν πληρούσαν επακριβώς και στο σύνολό τους τα κριτήρια κατά τον χρόνο ένταξης. Η πρακτική των τριών ευρωπαϊκών οργανισμών υποδεικνύει μία προτίμηση της διαφοροποιημένης ετερογένειας: τα όρια της Ευρώπης μπορούν να επεκταθούν σε εκείνα τα κράτη που σέβονται των πυρήνα των δικαιωμάτων και επιδεικνύουν την ικανότητα να εκπληρώσουν περαιτέρω κριτήρια δικαιωμάτων και εκδημοκρατισμού στο μέλλον. Δεν απαιτείται, δηλαδή, ένα τέλειο ιστορικό σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και εν γένει των πολιτικών κριτηρίων.

Η διάσταση αυτή μεταφράστηκε ειδικότερα ως διακύβευση του κεκτημένου εκ μέρους του Συμβουλίου της Ευρώπης και σε αμφισβήτηση της καταλληλότητας της αιρεσιμότητας που εφαρμόζει η Ένωση. Η κριτική αυτή εστιάζει στην στάση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, μέσω της οποίας δρομολογήθηκε η ένταξη χωρών επί τη βάσει των μελλοντικών προοπτικών σύγκλισής τους, ως μία στρατηγική επιλογή ενός ενεργού ρόλου του οργανισμού στην διαδικασία εκδημοκρατισμού τους. Στην περίπτωση της ΕΕ, εκτιμάται ότι οι απόψεις της Επιτροπής περί πλήρωσης των προϋποθέσεων, που επέτρεψαν την προσχώρηση των νέων μελών, βασίστηκαν περισσότερο σε τυπικές, νομοθετικές και διοικητικές, μεταρρυθμίσεις, παραβλέποντας τις ουσιαστικές αλλαγές κρατικών πρακτικών και την υιοθέτηση αντίστοιχης πολιτικο-νομικής κουλτούρας.

Οι οργανισμοί αντέδρασαν στην κριτική περί συνέπειας των ενταξιακών πολιτικών τους με διαφορετικό τρόπο: η Ένωση και η βόρειο-ατλαντική Συμμαχία εμβάθυναν την μεταρρυθμιστική αιρεσιμότητα στο προ-ενταξιακό επίπεδο μέσω συμβατικών και εταιρικών σχέσεων με τα δυνάμει υποψήφια κράτη. Παράλληλα, οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις κωδικοποιήθηκαν με διεργασίες προετοιμασίας και αρχές διεξαγωγής, ενώ η εποπτεία συμμόρφωσης των προσχωρούντων κρατών επεκτάθηκε με διορθωτικά μέτρα μέχρι και την επίσημη ένταξη. Έτσι, το Συμβούλιο της Ευρώπης έπαψε να αποτελεί «προθάλαμο» για τους άλλους δύο οργανισμούς οι οποίοι ανέπτυξαν τους δικούς τους όρους δημοκρατικής νομιμότητας. Ωστόσο, το Συμβούλιο επανήλθε με την θεσμοθέτηση φιλόδοξων μηχανισμών monitoring μετά την ένταξη ως προέκταση των θεραπευτικών ιδιοτήτων της ένταξης. Η δε γενίκευση του ελέγχου για το σύνολο των κρατών-μελών σε συνδυασμό με την νομολογία του ΕΔΔΑ αποσκοπεί στην διαφύλαξη των πολιτικών και νομικών στάνταρ και εν γένει της αξιοπιστίας του οργανισμού.

Οι ως άνω πολιτικές που θεμελιώνονται σε soft law κανονιστικές βάσεις και εκφράζουν μία εξελικτική συναίνεση στο πλαίσιο των οργανισμών διαμορφώνουν το συνολικό κεκτημένο της διεύρυνσής τους με προεκτάσεις δεσμευτικότητας. Η τελευταία δεν αφορά ένα ενδεχόμενο δικαίωμα των υποψηφίων σε προσχώρηση αλλά, αξιώσεις συνεπούς και διαφανούς εφαρμογής του. Διεγνώσθη, δηλαδή, η νομιμοποίηση, έστω και ατελής, των αρχών και πρακτικών της διεύρυνσης, παρά την ελλιπή ρύθμιση της ενταξιακής διαδικασίας στις ιδρυτικές συνθήκες που καταλείπει ευρύ διακριτικό περιθώριο. Έτσι, οι ενταξιακές αποφάσεις οφείλουν να λαμβάνονται και η αντίθεση σε αυτές να αιτιολογείται με όρους κοινών αξιών και δικαιωμάτων που υπερασπίζονται οι οργανισμοί και τα κράτη μέλη τους. Αυτό η μίνιμουμ απαίτηση αναδεικνύεται πιο σημαντική, όσο πιο προχωρημένο είναι το στάδιο της ενταξιακής πορείας του ενδιαφερόμενου κράτους. Από πλευράς αποτελεσματικότητας βέβαια, αντιτάσσεται ότι περαιτέρω έμφαση στην νομιμότητα των κριτηρίων ένταξης, δεν θα ενίσχυε απαραίτητα την συμμόρφωση.

Σε κάθε περίπτωση, από τη στιγμή που η θέση των «άλλων» ευρωπαϊκών κρατών στην Ευρώπη εκτιμήθηκε αναγκαία ή και αναπόφευκτη, οι εκατέρωθεν παραχωρήσεις και συμβιβασμοί πρέπει να θεωρηθούν ευθέως ανάλογοι της επιλογής αυτής.

Ενδεικτική Βιβλιογραφία

Εγχειρίδια

Ελληνόγλωσσα

ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. Κ., Η Νέα Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα, Κύπρος, Βαλκάνια, Αν. Ευρώπη: Προβλήματα, Συνέπειες, Στρατηγική, Αθήνα, εκδ. Ι. Σιδέρης, 1996.

ΜΠΡΕΔΗΜΑΣ Α., Διεθνείς Οργανισμοί, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, τ. Β΄ Νομικό Πλαίσιο-Δομή- Λειτουργία, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1990.

ΝΑΣΚΟΥ-ΠΕΡΡΑΚΗ Π., Το Δίκαιο των Διεθνών-Οργανισμών: Η Θεσμική Διάσταση, 3^η εκδ., Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002.

Ξενόγλωσσα

AKCAPAR B., Turkey's new European Era: Foreign Policy on the road to EU Membership, Lanham, Rowman& Littlefield Publishers Inc., 2007.

ALSTON PH., The EU and Human Rights, Academy of European Law, European University Institute, Oxford University Press, 1999.

CONFORTI B., The Law and Practice of the United Nations, Hague, Kluwer Law International, 1996.

CONSTANTINESCO V., Traité sur l' Union Européenne, Commentaire article par article, Paris, Economica, 1995.

COT J.& P., PELLET A., La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article, 2^{nde} éd., Paris, Economica, 1991.

CRUCIFIX I., BUTTIN C.M. & EVEN M.-TH., Organisations Internationales à Vocation Régionale, La Documentation Française, Paris, 1995.

DECAUX E., Les PECO et l'idéologie des droits de l'homme, De la CSCE à l'adhésion au Conseil de l'Europe, in TAVERNIER P., Quelle Europe pour les Droits de l'Homme?, La Cour de Strasbourg et la Réalisation d'une "Union Plus étroite" (35 années de Jurisprudence:1959-1994), Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 341-361.

DUPUY R.-J., Manuel sur les Organisations Internationales, Dordrecht, M. Nijhoff Publishers, 1988.

FEATHERSTONE K.& RADAELLI C., *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

HILLION C., *Enlargement of the European Union: A Legal Analysis*, in ARNULL A.& WINCOTT D., *Accountability and Legitimacy in the European Union*, NY, Oxford University Press, 2002, pp. 401-418.

KUYPER P. J., *Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy*, in MARESCEAU M., *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, Dordrecht, M. Nijhoff Publishers, 1993, pp. 387-422.

LEQUESNE Ch., *Adhérer à l' Union Européenne: Réflexion sur les Critères*, in *Les Dynamiques du droit européen en début de Siècle*, Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron, Paris, A. Pedone, pp. 745-760.

MAGLIVERAS K., *The European Constitution and the Question of Membership*, EKEM Paper 3/2005.

MAGLIVERAS K., *Exclusion from Participation in International Organizations, the Law and Practice behind Member States' Expulsion and Suspension of Membership*, Kluwer Law International, The Hague/ London/ Boston, 1999.

MARESCEAU M., *Deepening and Widening*, London, Lynne Rienner Publishers, 1998.

NEUNREITHER K.& WIENER A., *European Integration after Amsterdam, Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford University Press, 2000.

NOWAK M., *Human Rights "Conditionality" in Relation to Entry to, and Full Participation in the EU*, in ALSTON P, BUSTELO M.& HEENAN J., *The European Union and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 687-698.

PRIDHAM G.& VANHANEN T. (ed.), *Democratization in Eastern Europe, Domestic and International Perspectives*, London, Routledge, 1994.

SCHERMERS H. G. & BLOKKER N. M., *International Institutional Law: Unity Within Diversity*, 3rd ed., M. Nijhoff Publishers, 1995.

SCHIAVONE G., *International Organizations: A Dictionary*, 5th ed., U.K., Macmillan Reference Ltd, 1999.

SIMMA B., *The Charter of the United Nations, A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

SPYROPOULOS G., *L' élargissement du Conseil de l'Europe vers les pays d'Europe Centrale et Orientale*, Athènes- Komotini, ed. Ant. N. Sakkoulas, 1999.

Αρθρογραφία

- ALTMANN FR.-L., *Les Balkans Occidentaux et l'Union*, Politique Étrangère, vol. 69, no. 4, 2004, pp. 795-805.
- ANASTASAKIS O., *The EU's Political Conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach*, Southeast European and Black Sea Studies, vol. 8, no. 4, 2008, pp. 365-377.
- ASMUS R., KUGLER R.& LARRABEE F.S., *NATO expansion: The next steps*, Survival, vol. 37, no. 1, 1995, pp. 7-33.
- BALANZINO S., *Deepening partnership: the key to long-term stability in Europe*, NATO Review, vol. 45, no. 4, 1997, pp. 10-16.
- BALL C., *Nattering NATO negativism? Reasons why expansion may be a good thing*, Review of International Studies, vol. 24, no. 1, 1998, pp. 43-67.
- BERTRAM CH., *Quel Avenir pour l'OTAN?*, Politique Étrangère, vol. 60, no. 1, 1995, pp. 147-158.
- BETTATI M., *L'admission des deux Allemagne à l' ONU*, AFDI, 1973, pp. 211-231.
- BLUM Y. Z., *UN Membership of the "New" Yugoslavia: Continuity or break?*, AJIL, vol. 86, no. 4, 1992, pp. 830-833.
- BLUM Y. Z., *Russia takes over the Soviet Union's Seat at the United Nations*, vol. 3, 1992, EJIL, pp. 354-361.
- BORAWSKI J., *Partnership for Peace and Beyond*, International Affairs, vol. 71, no. 2, 1995, pp. 233-246.
- BRETT R., *Human Rights and the OSCE*, Human Rights Quarterly, vol. 18, no. 3, 1996, pp. 668-693.
- BRIGGS H. W., *Recognition of States: Some Reflections on Doctrine and Practice*, AJIL, vol. 43, no. 1, 1949, pp. 113-121.
- BROWN M. E., *The flawed logic of NATO Expansion*, Survival, vol. 37, no. 1, 1995, pp. 34-52.
- BRUSIS M., *The Instrumental Use of EU Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia*, East European Politics & Societies, vol. 19, no. 2, 2005, pp. 291-316.
- CERNA C., *Universal Democracy: An International Legal Right or the pipe Dream of the West?*, N.Y.U. Journal of International Law and Politics, vol. 27, 1995, pp. 289-330.

CIOBANU D., *Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations*, ICLQ, vol. 25, no. 2, 1976, pp. 351-381.

COHEN R., *The Concept of Statehood in UN Practice*, University of Pennsylvania Law Review, vol. 109, no. 8, 1961, 1127-1171.

CORNISH P., *NATO at the millennium: new missions, new members...New strategy?*, NATO Review, vol. 45, no. 5, 1997, pp. 21-24.

COTRAN E., *Some Legal Aspects of the Formation of the United Arab Republic and the United Arab States*, ICLQ, vol. 8, no. 2, 1959, pp. 346-390.

CRAGG A., *Le processus de Planification et d'examen du Partenariat pour la Paix*, Revue de l'OTAN, vol. 43, no. 6, 1995, pp. 23-25.

DAGTOGLOU P., *The Southern Enlargement of the European Community*, CMLR, vol. 21, 1984, pp. 149-162.

DEGAN V.-D., BRING O. & MALLONE K., *Correspondents' Agora: UN Membership of the Former Yugoslavia*, AJIL, vol. 87, no. 2, 1993, pp. 240-251.

DE MONTBRIAL, *La Question Turque*, Politique Étrangère, vol. 69, no. 3, 2004, pp. 501-514.

DUXBURY A., *Bigger or Better? The Role of Human Rights and Democracy in determining Membership of the European Institutions*, Nordic Journal of International law, vol. 73, 2004, pp. 421-460.

FARNHAM N., *Taking Withdrawal from UNESCO seriously*, Comparative Education Review, vol. 30, no. 1, 1986, pp. 148-156.

FINN CH. E. Jr., *The Rationale for the American Withdrawal*, Comparative Education Review, vol. 30, no. 1, 1986, pp. 140-147.

FLAUSS J.-F., *Les conditions d'admission des pays d'Europe Centrale et Orientale au sein du Conseil de l'Europe*, EJIL, vol. 5, no. 1, 1994, pp. 401-422.

FLEMING M., *The State to State Partnership Programme*, NATO Review, vol. 45, no. 3, 1997, pp. 22-23.

GIALDINO C., *Some Reflections on the Acquis Communautaire*, CMLR, vol. 32, 1995, pp. 1089-1121.

GIATZIDIS E., *Bulgaria on the Road to European Union*, Southeast European and Black Sea Studies, vol. 4, no. 3, 2004, pp. 434-457.

GLASER G., *Why NATO is still best*, International Security, vol. 18, no. 1, 1993, pp. 5-50.

- GORKA S. L., *NATO After Enlargement: is the Alliance Better Off?*, NATO Review, vol.47, no. 3, 1999, pp. 33-35.
- GRABBE H., *European Union Conditionality and the Acquis Communautaire*, International Political Science Review, vol. 23, no. 3, 2002, pp. 249-268.
- GROSS L., *Progress Towards Universality of Membership in the United Nations*, AJIL, vol. 50, no. 4, 1956, pp. 791-827.
- GUÉHENNO J.-M., *Sécurité Européenne: L'impossible Status Quo*, Politique Étrangère, vol. 60, no. 1, 1995, pp. 25-31.
- GUILHAUDIS J.-F., *Considérations sur l'élargissement de l'OTAN*, Défense Nationale, no. 11, Novembre 1995, pp. 57-66.
- GUNTER M. M., *What Happened to the United Nations Ministate Problem?*, AJIL, vol. 71, no. 1, 1977, pp. 110-124.
- GUNTER M. M., *Switzerland and the United Nations*, International Organization, vol. 30, no. 1, 1976, pp. 129-152.
- GWENDOLYN S., *The Politics of EU conditionality: the norm of minority protection during and beyond EU accession*, Journal of European Public Policy, vol. 15, no. 6, 2008, pp. 842-860.
- HANSEN N., *New prospects for the Atlantic Treaty Association*, NATO Review, vol. 45, no. 1, 1997, pp. 26.
- HARBERT J. R., *The Behavior of the Ministates in the United Nations, 1971-1972*, International Organization, vol. 30, no. 1, 1976, pp. 109-127.
- HOFFER P.A., *Upheaval in the United Nations System: United States' Withdrawal from UNESCO*, Brooklyn Journal of International law, vol. 12, 1986, pp. 161-207.
- HOJBERG A. E., *La structure de sécurité européenne: une plethora d'organisations?*, Revue de l'OTAN, vol. 43, no. 6, 1995, pp. 30-35.
- HUNTER E., *L'élargissement: un des éléments d'une stratégie visant à favoriser l'extension de la stabilité à l'Europe centrale*, Revue de l'OTAN, vol. 43, no. 3, 1995, pp. 3-8.
- JACOBSON H. K., *US Withdrawal from UNESCO: Incident, Warning or Prelude?*, PS, vol. 17, no. 3, 1984, pp. 581-585.
- JANIS M., *Russia and the "Legality" of Strasbourg Law*, EJIL, vol. 8, 1997, pp. 93-99.
- JENKS C. W., *Due Process of Law in International Organizations*, International Organization, vol. 19, no. 2, 1965, pp. 163-176.

JOULWAN G., *NATO's military contribution to the Partnership for Peace: The progress and the challenge*, NATO Review, vol. 43, no. 2, 1995, pp. 3-6.

JUBULIS M. A., *The external Dimension of Democratization in Latvia: The Impact of European Institutions*, International Relations, vol. 13, no. 3, 1996, pp. 59-73.

JUSYS O. & SADAUSKAS K., *Why, How, Who and When: A Lithuanian Perspective on NATO Enlargement*, Fordham Int'l L.J., vol. 20, 1997, pp. 1636-1681.

KATSELLI E., *The Ankara Agreement, Turkey and the EU*, ICLQ, vol. 55, no. 3, 2006, pp. 705-717.

KENNEDY D. & WEBB D. E., *The Limits of Integration: Eastern Europe and the European Communities*, CMLR, vol. 30, 1993, pp. 1095-1117.

KISS A. C., *L'admission des états comme membres du Conseil de l'Europe*, AFDI, 1963, pp. 695-708.

KLAIBER K.-P., NATO Assistant Secretary General for Political Affairs, *The Membership Action Plan: Keeping NATO's door open*, NATO Review, vol. 47, no. 2, 1999, pp. 23-25.

KLEBES H. & CHATZIVASSILIOU D., *Problèmes d'ordre constitutionnel dans le processus d'adhésion d'Etats de l'Europe centrale et Orientale au Conseil de l'Europe*, Revue Universelle des Droits de l'Homme, vol. 8, no. 8-9, 1996, 269-286.

KUBICEK P., *Turkish-European Relations: At a New Crossroads?*, Middle East Policy, vol. 6, no. 4, 1999, pp. 157-173.

LANGE G., *La Cellule de Coordination du Partenariat: un nouvel acteur de l'évolution des relations entre l'OTAN et les pays partenaires*, Revue de l'OTAN, vol. 43, no. 3, 1995, pp. 30-33.

LAUTERPACHT H., *Recognition of States in International Law*, The Yale Law Journal, vol. 53, no. 3, 1944, pp. 385-458.

LEINO P., *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, Austrian Review of International and European Law, vol. 7, 2002, pp. 53-90.

LEUPRECHT P., *Innovations in the European System of Human Rights Protection: Is Enlargement compatible with Reinforcement?*, Transnational Law and Contemporary Problems, vol. 8, 1998, pp. 313-336.

MANIN A., *La Grèce et le Conseil de l'Europe du 12 décembre 1969 au 28 Novembre 1974*, AFDI, vol. 20, 1974, pp. 875-885.

- MARESCEAU M.& MONTAGUTI E., *The Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: A Legal Appraisal*, CMLR, vol. 32, 1995, pp. 1327-1367.
- MCCGIRE M., *NATO's expansion: 'a policy error of historic importance'*, Review of International Studies, vol. 24, no. 1, 1998, pp. 23-42.
- McLAREN L., *Turkey's Eventual Membership of the EU: Turkish Elite Perspectives on the Issue*, JCMS, vol. 38, no. 1, 2000, pp. 117-129.
- MENDELSON M. H., *Diminutive States in the United States*, ICLQ, vol. 21, no. 4, 1972, pp. 609-630.
- MERON T.& SLOAN J., *Democracy, Rule of Law and Admission to the Council of Europe*, Israel Yearbook on Human Rights, vol. 26, 1996, pp. 137-156.
- MIERLO H., *L'UEO et l'OTAN: Perspectives de rééquilibrage de leurs relations*, Revue de l'OTAN, vol. 43, no. 2, 1995, pp. 7-10.
- MOLTKE G., *L'évolution de l'OTAN vers l'élargissement*, Revue de l'OTAN, vol. 44, no. 1, 1996, pp. 3-6.
- MOLTKE G., *Accession of new members to the Alliance: What are the next steps?*, NATO Review, vol. 45, no. 4, 1997, pp. 4-9.
- MORAWIECKI W., *Institutional and Political Conditions of Participation of Socialist States in International organizations: A Polish View*, International Organization, vol. 22, no. 2, 1968, pp. 494-507.
- MULLERSON R., *NATO Enlargement and the NATO-Russian Founding Act: The Interplay of Law and Politics*, ICLQ, vol. 47, no. 1, 1998, pp. 192-204.
- MULLERSON R., *The Continuity and Succession of States by Reference to the Former USSR and Yugoslavia*, ICLQ, vol. 42, no. 3, 1993, pp. 473-493.
- MURPHY S. D., *Democratic Legitimacy and the Recognition of States and Governments*, ICLQ, vol. 48, no. 3, 1999, pp. 545-581.
- NASH M., *Contemporary Practice of the United States relating to International Law*, AJIL, vol. 92, no. 3, 1998, pp. 491-502.
- NELLO S. S., *Preparing for Enlargement in the EU: The Tensions between Economic and Political Integration*, International Political Science Review, vol. 23, no. 3, 2002, pp. 291-317.
- NOWAK M., *Is Bosnia and Herzegovina ready for membership in the Council of Europe? The Responsibility of the Committee of Ministers and of the Parliamentary Assembly*, HRLJ, vol. 20, no. 7-11, 1999, pp. 285-289.

- NUGENT N., *EU Enlargement and the "Cyprus Problem"*, JCMS, vol. 38, no. 1, 2000, pp. 131-150.
- PARKHALINA T., *Of myths and illusions: Russian perceptions of NATO enlargement*, NATO Review, vol. 45, no. 3, 1997, pp. 11-15.
- PEERS S., *An ever Closer Waiting Room? The case for Eastern European Accession to the European Economic Area*, CMLR, vol. 32, 1995, pp. 187-213.
- PILHES N., *L'Europe Centrale et l'OTAN*, Défense Nationale, no. 11, Novembre 1993, pp. 103-112.
- PRIDHAM G., *External Causes of Democratization in Post-Communist Europe: Problems of Theory and Applications*, Central European Political Science Review, vol. 2, no. 3, 2001, pp. 6-23.
- PRIDHAM G., *The EU's Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: the Mečiar and Dzurinda Governments Compared*, Europe-Asia Studies, vol. 54, no. 2, 2002, pp. 203-227.
- PRIDHAM G., *Change and Continuity in the EU's Political Conditionality: Aims, Approach and Priorities*, Democratization, vol. 14, no. 3, 2007, pp. 446-471.
- RITTER K. L., *The Russian Death Penalty Dilemma: Square Pegs and Round Holes*, Case Western Reserve Journal of International Law, vol. 32, 2000, pp. 129-161.
- ROBIN G., *A quoi sert l'OTAN?*, Politique Étrangère, vol. 60, no. 1, 1995, pp. 171-180.
- ROTH W. V., *A fresh act of creation: The Parliamentary dimension of NATO enlargement*, NATO Review, vol. 45, no. 2, 1997, pp. 11-13.
- ROULEAU E., *Turkey's Dream of Democracy*, Foreign Affairs, vol. 79, no. 6, 2000, pp. 100-114.
- SCHARF M. P., *Musical Chairs: the Dissolution of States and membership in the United Nations*, Cornell Int'l L. J., vol. 28, 1995, pp. 29-70.
- SCHERMAN L. R., *Admission of States to the OAS*, AJIL, vol. 58, 1964, pp. 968-974.
- SCHERMERS H. G., *International Organizations, Membership*, in Berhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, t. 5, 1983, pp. 147-151.
- SCHERMERS H. G., *International Organizations, Observer Status*, in Berhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, t. 5, 1983, pp. 151-152.

SCHIMMELFENNIG F., *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union*, *International Organization*, vol. 55, no. 1, 2001, pp. 47-80.

SCHIMMELFENNIG F., *Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey*, *JCMS*, vol. 41, no. 3, 2003, pp. 495-518.

SCHIMMELFENNIG F., SEDELMEIER U., *Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe*, *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2004, pp. 661-679.

SCHIMMELFENNIG F., *European Regional Organizations, Political Conditionality and Democratic Transformation in Eastern Europe*, *East European Politics & Societies*, vol. 21, no. 1, 2007, pp. 126-141.

SCHNEIDER C., *Le Conseil de l'Europe acteur de la recomposition du territoire européen*, *Cahiers de l'espace Europe*, no. 10, Mai 1997.

SLOAN S., *US Perspectives in NATO's future*, *International Affairs*, vol. 71, no. 2, 1995, pp. 217-231.

SLOAN S., *Transatlantic relations: Stormy weather on the way to enlargement?*, *NATO Review*, vol. 45, no. 5, 1997, pp. 12-16.

SMITH K., *The use of Political Conditionality in the EU's relations with 3rd Countries: How Effective?*, *European Foreign Affairs Review*, vol. 3, 1997, pp. 253-274.

SMITH R., *A changing NATO*, *NATO Review*, vol. 45, no. 3, 1997, pp. 8-11.

STUART D., *L'avenir de l'OTAN en tant qu'institution de sécurité paneuropéenne*, *Revue de l'OTAN*, vol. 41, no. 4, 1993, pp. 15-19.

STUART KLOOZ M., *The Role of the General Assembly of the United Nations in the Admission of Members*, *AJIL*, vol. 43, no. 2, 1949, pp. 246-261.

TANK P., *Turkey as a "Special Case" for the EU, Will the Generals Retreat from Politics?*, *Security Dialogue*, vol. 32, no. 2, pp. 217-230.

TARSCHYS D., *The Council of Europe: strengthening European security by civilian means*, *NATO Review*, vol. 45, no. 1, 1997, pp. 4-9.

TIMMERMANS C., *German Unification and Community Law*, *CMLR*, vol. 27, 1990, pp. 437-449.

TOMUSCHAT C., *A United Germany within the EC*, *CMLR*, vol. 27, 1990, pp. 415-436.

- ULUSOY K., *Turkey's Reform Effort Reconsidered, 1987-2004*, Democratization, vol. 14, no. 3, 2007, pp. 472-490.
- United States' Return to UNESCO*, AJIL, vol. 97, no. 4, 2003, pp. 977-979.
- VERDROSS A., *Austria's Permanent Neutrality and the United Nations Organization*, AJIL, vol. 50, no. 1, 1956, pp. 61-68.
- VOIGT K., *L'élargissement de l'OTAN, une dynamique à maintenir*, Revue de l'OTAN, vol. 44, no. 2, 1996, pp. 15-19.
- WEAVER R., *NACC's five years of strengthening cooperation*, NATO Review, vol. 45, no. 3, 1997, pp. 24-26.
- WEILER H. N., *Withdrawing from UNESCO: A Decision in search of an Argument*, Comparative Education Review, vol. 30, no. 1, 1986, pp. 132-139.
- WESTERING J., *Conditionality and EU Membership: The cases of Turkey and Cyprus*, European Foreign Affairs Review, vol. 5, 2000, pp. 95-118.
- WILLIAMS G. L., *Le vaste débat de l'élargissement de l'OTAN*, Revue de l'OTAN, vol. 43, no. 3, 1995, pp. 9-14.
- WOODLIFFE J., *The Evolution of a new NATO for a New Europe*, ICLQ, vol. 47, no. 1, 1998, pp. 174-192.
- WORNER M., *Shaping the Alliance for the Future*, NATO Review, vol. 42, no. 1, 1994, pp. 3-6.
- ZEMANEK K., *Neutral Austria in the United Nations*, International Organization, vol. 15, no. 3, 1961, pp. 408-422.

Διπλωματικές Εργασίες, Working Papers & Actes des Colloques

- ΜΑΓΓΑΝΙΑ Α., *Ο Θεσμός της Πολιτικής Αιρεσιμότητας κατά την πέμπτη Διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η σημασία του στην Πορεία Ένταξης νέων κρατών μελών.- Η περίπτωση των Δυτικών Βαλκανίων*, Διπλωματική Εργασία, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα «Ευρωπαϊκό Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Πολιτική», Αθήνα, Ιανουάριος 2008.
- Colloque de Strasbourg, *Les Organisations Internationales Contemporaines: Crise, Mutation, Développement*, Société Française pour le Droit International, ed. A. Pedone-Paris, 1988.
- DAILLER P. & KOVACS P., *Perspectives d'Intégration des Pays d'Europe Centrale et Orientale aux Institutions de l'Europe Occidentale*, Actes du Colloque de Miskolc

(Hongrie), 4-5 Octobre 1996, Cedim-Paris X Nanterre, Cahiers Internationaux 13, Montchrestien.

FIERKE K., WIENER A., *Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement*, Florence EUI, Working Paper RSC no. 1999/14.

GRABBE H., *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the CEE Applicants*, Florence EUI, Working Paper RSC no. 1999/12.

KYRIAKOPOULOU S., *The Decisive Impact of the Integration of the Western Balkans on the EU Legitimacy Crisis*, Master's Degree Thesis, Master Degree in Southeast European Studies, National and Kapodistrian University of Athens, Faculty of Law, Economics and Political Science, Department of Political Science and Public Administration, Athens, September 2008.

SCHIMMELFENNIG F., *The Double Puzzle of Enlargement: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Decision to Expand to the East*, ARENA Working Papers, WP no. 99/15.

SCHIMMELFENNIG F. & SCHWELLNUS G., *Political Conditionality and Governance: The EU's Impact on democracy, Human Rights and Minority Protection in Central and Eastern Europe*, CEEISA Conference, Tartu, Estonia, 25-27 June 2006.

SJURSEN H. (ed.), *Enlargement in Perspective*, Oslo ARENA Report, no. 2/05.

TOGGENBURG G., *A Rough Orientation through a Delicate relationship: The EU's Endeavours for (its) Minorities*, European Integration online Papers (EIOP), vol. 4, 2000, no. 16.

VACHUDOVA M. A., *The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union*, Florence EUI, Working Paper RSC no. 2001/33.

WITTE B., *Politics v. Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, Florence EUI, Working Paper RSC no. 2000/4.

Ιστοσελίδες στο Διαδίκτυο

<http://assembly.coe.int/default.asp>

http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/index_el.htm

http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49212.htm

<http://www.nato.int/docu/review/2009/ARCHIVES/EN/index.htm>

http://www.europarl.europa.eu/enlargement/default_en.htm

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Συντομογραφίες

Εισαγωγή	1
Πρώτο Μέρος: Η Ιδιότητα Μέλους στους Διεθνείς Οργανισμούς και τα Κριτήρια Ένταξης.....	8
Κεφάλαιο I: Η Γενική Θεωρία Εισδοχής στους Διεθνείς Οργανισμούς.....	9
§1: Η Ιδιότητα του Μέλους	9
Α) Κατηγορίες Μελών	9
α) Τρόποι συμμετοχής	9
1. Συνεργαζόμενα μέλη.....	10
2. Εν μέρει ή Ατελή Μέλη	11
3. Παρατηρητές.....	13
4. Συνδεδεμένα Μέλη	16
β) Χρόνος Συμμετοχής: Ιδρυτικά και Προσχωρούντα μέλη	17
Β) Υποκείμενα της Ιδιότητας Πλήρους Μέλους: ο κανόνας του κυρίαρχου ανεξάρτητου κράτους	18
α) Ένταξη και Αναγνώριση Κρατών από τη Διεθνή Κοινότητα	18
β) Εδάφη που δεν είναι ανεξάρτητα Κράτη.....	22
γ) Το Ζήτημα των μικρο-κρατών.....	25
δ) Ουδέτερα κράτη.....	30
§2: Απόκτηση της Ιδιότητας Μέλους	36
Α) Κριτήρια Προσχώρησης Νέων Μελών	36
α) Σκοποί, Εύρος και Κριτήρια Συμμετοχής σε Διεθνείς Οργανισμούς.....	36
1. Παγκόσμιοι και Κλειστοί Διεθνείς Οργανισμοί	37
2. Καταστατικές Προϋποθέσεις Ένταξης	39
β) Κανόνες Διαδικασίας και Αποφάσεις Ένταξης.....	44
1. Αρμόδια Όργανα και Κανόνες Ψηφοφορίας	45
2. Αντικειμενική ή Πολιτική Απόφαση Ένταξης;	47
Β) Σχηματισμός νέων Κρατών και ζητήματα ένταξης	53
α) Ένωση ή Συγχώνευση;	53
β) Διαχωρισμός και Διάλυση.....	56
1. Το Προηγούμενο της Ινδίας και η Θεωρία της Συνέχειας του κράτους	57
2. ΕΣΣΔ, Γιουγκοσλαβία, Τσεχοσλοβακία	60
Γ) Επανάταξη κατόπιν αποχώρησης ή αποβολής.....	65
α) Καταστατικές Προβλέψεις αποχώρησης και αποβολής.....	65
β) Διαδικασία Επανάταξης	71
Κεφάλαιο II: Τα Κριτήρια Ένταξης στους Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς.....	75
§1: Ένταξη Νέων Μελών στους Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς μέχρι το 1990.....	75
Α) Λιτές Καταστατικές Προβλέψεις Προσχώρησης... ..	75
α) Οι Καταστατικές Διατάξεις περί των κριτηρίων	76
β) Νομολογιακή Επεξεργασία των Κριτηρίων	79
Β)... σε Εφαρμογή μέχρι τη δεκαετία του '90	82
α) Συμβούλιο της Ευρώπης.....	83
β) Ευρωπαϊκή Κοινότητα.....	86
γ) NATO	90
§2: Διεύρυνση των Κριτηρίων Εισδοχής στην “Μεγάλη Ευρώπη”	92
Α) Εξω-καταστατικές Προϋποθέσεις Ένταξης ως Πλαίσια Αρχών	94

α) Τα καταστατικά κριτήρια εμπλουτίζονται με νέα Πολιτικά Κείμενα	94
1. Διακήρυξη της Βιέννης και Κριτήρια της Κοπεγχάγης.....	94
2. “Νέα” κριτήρια ένταξης στο “νέο” NATO.....	98
β) Η Φύση και Λειτουργία των Νέων Κειμένων	102
Β) Κριτήρια Περιχαράκωσης της νέας Ευρώπης	105
α) Η έννοια του “Ευρωπαϊκού” Κράτους	105
β) Τα Κοινά Πολιτικά Κριτήρια ως Πυρήνας Αξιολόγησης των νέων Υποψηφίων	112
1. Δημοκρατία.....	113
2. Κράτος Δικαίου.....	119
3. Δικαιώματα του Ανθρώπου	129
4. Μειονότητες.....	134
Μέρος Δεύτερο: Η Ασυνεπής Εφαρμογή των Κριτηρίων μέσα από την Διαδικασία Ένταξης στους ευρωπαϊκούς Διεθνείς Οργανισμούς	143
Κεφάλαιο Ι: Η προ-ενταξιακή Πορεία των Υποψηφίων Χωρών	144
§1: Νέες Σχέσεις και Προ-ενταξιακές Διαδικαστικές Προϋποθέσεις.....	144
Α) Η Πρωτοπορία του Συμβουλίου της Ευρώπης.....	144
α) Η Πρακτική της Πολιτικής Υποστήριξης στην Ένταξη από την Επιτροπή Υπουργών	145
β) Η παρέμβαση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης.....	148
1. Το Καθεστώς “Ειδικού Προσκεκλημένου”	149
2. Οι Αποστολές Ειδικών (missions des rapporteurs).....	150
Β) Η Προ-ενταξιακή Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις εν δυνάμει υποψήφιες χώρες.....	154
α) Συμβατικές Σχέσεις σύνδεσης με την ΕΕ.....	154
1. οι Ευρωπαϊκές Συμφωνίες	155
2. οι Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης με τα Δυτικά Βαλκάνια	159
β) Εμβάθυνση της Μεταρρυθμιστικής Διαδικασίας: Εταιρικές Σχέσεις Προσχώρησης και Ευρωπαϊκές Εταιρικές Σχέσεις.....	166
Γ) Μηχανισμοί Προετοιμασίας των χωρών που προσδοκούν ένταξη στο NATO	169
α) Εταιρικές Σχέσεις: Το Πρόγραμμα Partnership for Peace (PfP).....	169
1. Η στρατηγική συνεργασίας: από το NACC στο PfP	169
2. Εφαρμογή και Όρια του PfP	171
β) Intensified Dialogues και Συμμετοχή στο Membership Action Plan (MAP)	177
§2: Αιτήσεις και Προσκλήσεις σε Προσχώρηση.....	181
Α) Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης και της Επιτροπής.....	181
α) Ενίσχυση αρμοδιοτήτων έναντι των αποφασιστικών οργάνων στην ενταξιακή διαδικασία.....	182
β) Επιρροή των Γνωμοδοτήσεων στην Ενταξιακή Πορεία	185
1. Διαμόρφωση Προτύπων.....	185
2. ...Διαφοροποιημένης αντιμετώπισης των υποψηφιοτήτων.....	188
Β) Η Αποφασιστική Αρμοδιότητα των Δια-κυβερνητικών Οργάνων.....	196
α) Διαδικασία προσκλήσεων σε προσχώρηση και Δημοκρατικό έλλειμμα;	196
β) το Ειδικό βάρος των αποφάσεων Πρόσκλησης Προσχώρησης	199
Κεφάλαιο ΙΙ: Από τις Διαπραγματεύσεις έως την Πλήρη Ένταξη	205
§1: Η αιρεσιμότητα στις Ενταξιακές Διαπραγματεύσεις.....	205
Α) Πολλαπλασιασμός των σταδίων στις Ουσιαστικές Διαπραγματεύσεις ...	205

α) Προετοιμασία των Διαπραγματεύσεων.....	206
1. Εντολής και Πλαίσιο Διαπραγμάτευσης.....	206
2. Η Αναλυτική Εξέταση του Κεκτημένου με την Υποψήφια Χώρα και Κοινή Θέση για το Άνοιγμα των Κεφαλαίων	209
β) Η Εξέλιξη των Διαπραγματεύσεων βάσει Αρχών.....	210
1. Δικαίωμα “veto” των κρατών μελών της Ένωσης υπό την εποπτεία των Τακτικών Εκθέσεων της Επιτροπής;	210
2. Ενταξιακές Διαπραγματεύσεις με ομάδα ειδικών του NATO.....	215
B) Από το καθεστώς του Προσχωρούντος Κράτους στην Ιδιότητα Μέλους	216
α) Διορθωτικά Μέτρα και Monitoring μέχρι την επίσημη ένταξη	216
1. Η περιεκτική Έκθεση Παρακολούθησης και Ρήτρες Ασφαλείας στο Σχέδιο Συνθήκης Προσχώρησης στην Ένωση	216
2. Επιστολές Προθέσεων και Ατομικά Χρονοδιαγράμματα Μεταρρυθμίσεων των νέων μελών του NATO	220
β) Η Κυρωτική διαδικασία των Πράξεων Προσχώρησης	221
§2: Διαδικασίες Monitoring μετά την Ένταξη.....	221
Α) Η Διαδικασία της “Διακήρυξης για τον Σεβασμό των Δεσμεύσεων των Κρατών Μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης” ενώπιον της Επιτροπής Υπουργών	222
α) Η ανάγκη ελέγχου των προ-ενταξιακών δεσμεύσεων των νέων μελών....	222
β) Η θεσμοθέτηση του πολιτικού monitoring.....	225
B) ο Ελεγκτικός Μηχανισμός της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης.....	230
α) ο διαχρονικός Εμπλουτισμός της διαδικασίας και επέκταση στα νέα μέλη	230
β) Ασάφειες και Εφαρμογή του ελέγχου	233
Συμπεράσματα	236
Ενδεικτική Βιβλιογραφία.....	238
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ.....	250
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	253

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council("The London Declaration"), 05 Jul. 1990 – 06 Jul. 1990.

1. Europe has entered a new, promising era. Central and Eastern Europe is liberating itself. The Soviet Union has embarked on the long journey toward a free society. The walls that once confined people and ideas are collapsing. Europeans are determining their own destiny. They are choosing freedom. They are choosing economic liberty. They are choosing peace. They are choosing a Europe whole and free. As a consequence, this Alliance must and will adapt.
2. The North Atlantic Alliance has been the most successful defensive alliance in history. As our Alliance enters its fifth decade and looks ahead to a new century, it must continue to provide for the common defence. This Alliance has done much to bring about the new Europe. No-one, however, can be certain of the future. We need to keep standing together, to extend the long peace we have enjoyed these past four decades. Yet our Alliance must be even more an agent of change. It can help build the structures of a more united continent, supporting security and stability with the strength of our shared faith in democracy, the rights of the individual, and the peaceful resolution of disputes. We reaffirm that security and stability do not lie solely in the military dimension, and we intend to enhance the political component of our Alliance as provided for by Article 2 of our Treaty.
3. The unification of Germany means that the division of Europe is also being overcome. A united Germany in the Atlantic Alliance of free democracies and part of the growing political and economic integration of the European Community will be an indispensable factor of stability, which is needed in the heart of Europe. The move within the European Community towards political union, including the development of a European identity in the domain of security, will also contribute to Atlantic solidarity and to the establishment of a just and lasting order of peace throughout the whole of Europe.
4. We recognise that, in the new Europe, the security of every state is inseparably linked to the security of its neighbours. NATO must become an institution where Europeans, Canadians and Americans work together not only for the common defence, but to build new partnerships with all the nations of Europe. The Atlantic Community must reach out to the countries of the East which were our adversaries in the Cold War, and extend to them the hand of friendship.
5. We will remain a defensive alliance and will continue to defend all the territory of all our members. We have no aggressive intentions and we commit ourselves to the peaceful resolution of all disputes. We will never in any circumstance be the first to use force.
6. The member states of the North Atlantic Alliance propose to the member states of the Warsaw Treaty Organization a joint declaration in which we solemnly state that we are no longer adversaries and reaffirm our intention to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or

political independence of any state, or from acting in any other manner inconsistent with the purposes and principles of the United Nations Charter and with the CSCE Final Act. We invite all other CSCE member states to join us in this commitment to non-aggression.

7. In that spirit, and to reflect the changing political role of the Alliance, we today invite President Gorbachev on behalf of the Soviet Union, and representatives of the other Central and Eastern European countries to come to Brussels and address the North Atlantic Council. We today also invite the governments of the Union of Soviet Socialist Republics, the Czech and Slovak Federal Republic, the Hungarian Republic, the Republic of Poland, the People's Republic of Bulgaria and Romania to come to NATO, not just to visit, but to establish regular diplomatic liaison with NATO. This will make it possible for us to share with them our thinking and deliberations in this historic period of change.
8. Our Alliance will do its share to overcome the legacy of decades of suspicion. We are ready to intensify military contacts, including those of NATO Military Commanders, with Moscow and other Central and Eastern European capitals.
9. We welcome the invitation to NATO Secretary General Manfred Wörner to visit Moscow and meet with Soviet leaders.
10. Military leaders from throughout Europe gathered earlier this year in Vienna to talk about their forces and doctrine. NATO proposes another such meeting this Autumn to promote common understanding. We intend to establish an entirely different quality of openness in Europe, including an agreement on "*Open Skies*".
11. The significant presence of North American conventional and US nuclear forces in Europe demonstrates the underlying political compact that binds North America's fate to Europe's democracies. But, as Europe changes, we must profoundly alter the way we think about defence.
12. To reduce our military requirements, sound arms control agreements are essential. That is why we put the highest priority on completing this year the first treaty to reduce and limit conventional armed forces in Europe (CFE) along with the completion of a meaningful CSBM package. These talks should remain in continuous session until the work is done. Yet we hope to go further. We propose that, once a CFE Treaty is signed, follow-on talks should begin with the same membership and mandate, with the goal of building on the current agreement with additional measures, including measures to limit manpower in Europe. With this goal in mind, a commitment will be given at the time of signature of the CFE Treaty concerning the manpower levels of a unified Germany.
13. Our objective will be to conclude the negotiations on the follow-on to CFE and CSBMs as soon as possible and looking to the follow-up meeting of the CSCE to be held in Helsinki in 1992. We will seek through new conventional arms control negotiations, within the CSCE framework, further far-reaching measures in the 1990s to limit the offensive capability of conventional armed forces in Europe, so as to prevent any nation from maintaining disproportionate military power on the continent. NATO's High Level Task Force will formulate a detailed position for these follow-on conventional arms control talks. We will make provisions as needed for different regions to redress disparities and to ensure that no one's security is harmed at any stage. Furthermore, we will continue to explore broader arms control and

confidence-building opportunities. This is an ambiguous agenda, but it matches our goal: enduring peace in Europe.

14. As Soviet troops leave Eastern Europe and a treaty limiting conventional armed forces is implemented, the Alliance's integrated force structure and its strategy will change fundamentally to include the following elements:
 - NATO will field smaller and restructured active forces. These forces will be highly mobile and versatile so that Allied leaders will have maximum flexibility in deciding how to respond to a crisis. It will rely increasingly on multinational corps made up of national units.
 - NATO will scale back the readiness of its active units, reducing training requirements and the number of exercises.
 - NATO will rely more heavily on the ability to build up larger forces if and when they might be needed.
15. To keep the peace, the Alliance must maintain for the foreseeable future an appropriate mix of nuclear and conventional forces, based in Europe, and kept up to date where necessary. But, as a defensive Alliance, NATO has always stressed that none of its weapons will ever be used except in self-defence and that we seek the lowest and most stable level of nuclear forces needed to secure the prevention of war.
16. The political and military changes in Europe, and the prospects of further changes, now allow the Allies concerned to go further. They will thus modify the size and adapt the tasks of their nuclear deterrent forces. They have concluded that, as a result of the new political and military conditions in Europe, there will be a significantly reduced role for sub-strategic nuclear systems of the shortest range. They have decided specifically that, once negotiations begin on short-range nuclear forces, the Alliance will propose, in return for reciprocal action by the Soviet Union, the elimination of all its nuclear artillery shells from Europe.
17. New negotiations between the United States and the Soviet Union on the reduction of short-range forces should begin shortly after a CFE agreement is signed. The Allies concerned will develop an arms control framework for these negotiations which takes into account our requirements; for far fewer nuclear weapons, and the diminished need for sub-strategic nuclear systems of the shortest range.
18. Finally, with the total withdrawal of Soviet stationed forces and the implementation of a CFE agreement, the Allies concerned can reduce their reliance on nuclear weapons. These will continue to fulfil an essential role in the overall strategy of the Alliance to prevent war by ensuring that there are no circumstances in which nuclear retaliation in response to military action might be discounted. However, in the transformed Europe, they will be able to adopt a new NATO strategy making nuclear forces truly weapons of last resort.
19. We approve the mandate given in Turnberry to the North Atlantic Council in Permanent Session to oversee the ongoing work on the adaptation of the Alliance to the new circumstances. It should report its conclusions as soon as possible.
20. In the context of these revised plans for defence and arms control, and with the advice of NATO Military Authorities and all member states concerned, NATO will prepare a new Allied military strategy moving away from "*forward defence*" where appropriate, towards a reduced forward presence and modifying "*flexible response*" to reflect a reduced reliance on nuclear weapons.

In that connection NATO will elaborate new force plans consistent with the revolutionary changes in Europe. NATO will also provide a forum for Allied consultation on the upcoming negotiations on short-range nuclear forces.

21. The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) should become more prominent in Europe's future, bringing together the countries of Europe and North America. We support a CSCE Summit later this year in Paris which would include the signature of a CFE agreement and would set new standards for the establishment, and preservation, of free societies. It should endorse, inter alia:

- CSCE principles on the right to free and fair elections;
- CSCE commitments to respect and uphold the rule of law;
- CSCE guidelines for enhancing economic cooperation, based on the development of free and competitive market economies; and
- CSCE cooperation on environmental protection.

22. We further propose that the CSCE Summit in Paris decide how the CSCE can be institutionalised to provide a forum for wider political dialogue in a more united Europe. We recommend that CSCE governments establish:

- a programme for regular consultations among member governments at the Heads of State and Government or Ministerial level, at least once each year, with other periodic meetings of officials to prepare for and follow up on these consultations;
- a schedule of CSCE review conferences once every two years to assess progress toward a Europe whole and free;
- a small CSCE secretariat to coordinate these meetings and conferences;
- a CSCE mechanism to monitor elections in all the CSCE countries, on the basis of the Copenhagen Document;
- a CSCE Centre for the Prevention of Conflict that might serve as a forum for exchange of military information, discussion of unusual military activities, and the conciliation of disputes involving CSCE member states; and
- a CSCE parliamentary body, the Assembly of Europe, to be based on the existing parliamentary assembly of the Council of Europe in Strasbourg, and include representatives of all CSCE member states.

The sites of these new institutions should reflect the fact that the newly democratic countries of Central and Eastern Europe form part of the political structures of the new Europe.

23. Today, our Alliance begins a major transformation. Working with all the countries of Europe, we are determined to create enduring peace on this continent.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

Study on NATO Enlargement, 03 Sep. 1995

Chapter 1 : Purposes and Principles of Enlargement

A. Purposes of Enlargement

1. With the end of the Cold War, there is a unique opportunity to build an improved security architecture in the whole of the Euro-Atlantic area. The aim of an improved security architecture is to provide increased stability and security for all in the Euro-Atlantic area, without recreating dividing lines. NATO views security as a broad concept embracing political and economic, as well as defence, components. Such a broad concept of security should be the basis for the new security architecture which must be built through a gradual process of integration and cooperation brought about by an interplay of existing multilateral institutions in Europe, such as the EU, WEU and OSCE, each of which would have a role to play in accordance with its respective responsibilities and purposes in implementing this broad security concept. In this process, which is already well under way, the Alliance has played and will play a strong, active and essential role as one of the cornerstones of stability and security in Europe. NATO remains a purely defensive Alliance whose fundamental purpose is to preserve peace in the Euro-Atlantic area and to provide security for its members.
2. When NATO invites other European countries to become Allies, as foreseen in Article 10 of the Washington Treaty and reaffirmed at the January 1994 Brussels Summit, this will be a further step towards the Alliance's basic goal of enhancing security and stability throughout the Euro-Atlantic area, within the context of a broad European security architecture. NATO enlargement will extend to new members the benefits of common defence and integration into European and Euro-Atlantic institutions. The benefits of common defence and such integration are important to protecting the further democratic development of new members. By integrating more countries into the existing community of values and institutions, consistent with the objectives of the Washington Treaty and the London Declaration, NATO enlargement will safeguard the freedom and security of all its members in accordance with the principles of the UN Charter. Meeting NATO's fundamental security goals and supporting the integration of new members into European and Euro-Atlantic institutions are thus complementary goals of the enlargement process, consistent with the Alliance's strategic concept.
3. Therefore, enlargement will contribute to enhanced stability and security for all countries in the Euro-Atlantic area by :
 - Encouraging and supporting democratic reforms, including civilian and democratic control over the military;
 - Fostering in new members of the Alliance the patterns and habits of cooperation, consultation and consensus building which characterize relations among current Allies;

- Promoting good-neighbourly relations, which would benefit all countries in the Euro-Atlantic area, both members and non-members of NATO;
- Emphasizing common defence and extending its benefits and increasing transparency in defence planning and military budgets, thereby reducing the likelihood of instability that might be engendered by an exclusively national approach to defence policies;
- Reinforcing the tendency toward integration and cooperation in Europe based on shared democratic values and thereby curbing the countervailing tendency towards disintegration along ethnic and territorial lines;
- Strengthening the Alliance's ability to contribute to European and international security, including through peacekeeping activities under the responsibility of the OSCE and peacekeeping operations under the authority of the UN Security Council as well as other new missions;
- Strengthening and broadening the Trans-Atlantic partnership.

B. Principles of enlargement

4. Enlargement of the Alliance will be through accession of new member states to the Washington Treaty. Enlargement should :
 - Accord with, and help to promote, the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and the safeguarding of the freedom, common heritage and civilisation of all Alliance members and their people, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. New members will need to conform to these basic principles;
 - Accord strictly with Article 10 of the Washington Treaty which states that *"the parties may, by unanimous agreement, invite any other European state in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty ..."*;
 - Be on the basis that new members will enjoy all the rights and assume all obligations of membership under the Washington Treaty; and accept and conform with the principles, policies and procedures adopted by all members of the Alliance at the time that new members join;
 - Strengthen the Alliance's effectiveness and cohesion; and preserve the Alliance's political and military capability to perform its core functions of common defence as well as to undertake peacekeeping and other new missions;
 - Be part of a broad European security architecture based on true cooperation throughout the whole of Europe. It would threaten no-one; and enhance stability and security for all of Europe;
 - Take account of the continuing important role of PfP, which will both help prepare interested partners, through their participation in PfP activities, for the benefits and responsibilities of eventual membership and serve as a means to strengthen relations with partner countries which may be unlikely to join the Alliance early or at all. Active

- participation in the Partnership for Peace will play an important role in the evolutionary process of the enlargement of NATO;
- Complement the enlargement of the European Union, a parallel process which also, for its part, contributes significantly to extending security and stability to the new democracies in the East.
5. New members, at the time that they join, must commit themselves, as all current Allies do on the basis of the Washington Treaty, to:
 - unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security; settle any international disputes in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations;
 - contribute to the development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being;
 - maintain the effectiveness of the Alliance by sharing roles, risks, responsibilities, costs and benefits of assuring common security goals and objectives.
 6. States which have ethnic disputes or external territorial disputes, including irredentist claims, or internal jurisdictional disputes must settle those disputes by peaceful means in accordance with OSCE principles. Resolution of such disputes would be a factor in determining whether to invite a state to join the Alliance.
 7. Decisions on enlargement will be for NATO itself. Enlargement will occur through a gradual, deliberate, and transparent process, encompassing dialogue with all interested parties. There is no fixed or rigid list of criteria for inviting new member states to join the Alliance. Enlargement will be decided on a case-by-case basis and some nations may attain membership before others. New members should not be admitted or excluded on the basis of belonging to some group or category. Ultimately, Allies will decide by consensus whether to invite each new member to join according to their judgment of whether doing so will contribute to security and stability in the North Atlantic area at the time such a decision is to be made. NATO enlargement would proceed in accordance with the provisions of the various OSCE documents which confirm the sovereign right of each state to freely seek its own security arrangements, to belong or not to belong to international organisations, including treaties of alliance. No country outside the Alliance should be given a veto or droit de regard over the process and decisions.
 8. NATO's collective defence arrangements, as described in paragraphs 47 and 48, are a concrete expression of Allies' commitment to maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack. Against the background of existing arrangements for contributing to collective defence, Allies will want to know how possible new members intend to contribute to NATO's collective defence and will explore all aspects of this question in detail through bilateral dialogue prior to accession negotiations.

Chapter 2: *How to ensure that enlargement contributes to the stability and security of the entire Euro-Atlantic area, as part of a broad European security architecture, and supports the objective of an undivided Europe*

A. Introduction - NATO Enlargement in its Broad Context

9. NATO plays an essential role within the developing European Security Architecture. NATO's membership of like-minded Allies dedicated to working together has, over the course of its forty-five year existence, helped fundamentally improve the nature of relations between member states. Moreover, the commitment by all Allies to defend one another's territory has proven its value, over more than four decades, as an anchor of stability and confidence in Europe. This commitment has helped Allied countries develop powerful and flexible military capabilities, firmly under political control. NATO's reliance on collective defence has ensured that no single Ally is forced to rely upon its own national efforts alone in dealing with basic security challenges. Sharing these benefits with new members can help extend security and stability in Europe. NATO's enlargement will occur as one element of the broader evolution of European cooperation and security currently underway. NATO's enlargement must be understood as only one important element of a broad European security architecture that transcends and renders obsolete the idea of "*dividing lines*" in Europe.
10. The current discussion on enlargement is taking place in very different circumstances than those which prevailed during the Cold War. In this context, the decision to admit new members must reflect the fact that the security challenges and risks which NATO faces now are different in nature from those faced in the past. In 1991, the Strategic Concept stated, "*The threat of a simultaneous, full-scale attack on all of NATO's European fronts has effectively been removed*". Since then, the risk of a re-emergent large-scale military threat has further declined. Nevertheless, risks to European security remain, which are multi-faceted and multi-directional and thus hard to predict and assess. NATO must be capable of responding to such risks and new challenges as they develop if stability in Europe and the security of its members, old and new, are to be preserved. For their part, numerous countries aspire to NATO membership in the wider context of becoming part of existing European and Euro-Atlantic structures and strengthening their security and stability.
11. Stability and security in Europe will be strengthened through an evolutionary process, taking into account political and security developments in the whole of Europe. NATO enlargement will be part of that process, threaten no-one and contribute to a developing broad European security architecture based on true cooperation throughout the whole of Europe, enhancing stability and security for all.
12. The architecture of European security is composed of European institutions (such as the European Union (EU) and the Western European Union (WEU)) and transatlantic institutions (NATO). It also includes the OSCE, whose membership comprises all European as well as North American countries and is thus the most inclusive European security institution, in whose framework agreements of particular importance for European security (the CFE Treaty and the Pact on Stability) have been concluded. For its part, NATO has

developed cooperation arrangements: the NACC and PfP. NACC/PfP cooperation will continue to play an important role in the European security architecture both in enlarging the Alliance and in strengthening Alliance relations with partner countries which may not join the Alliance early or at all. This is addressed in Chapter 3.

13. Enlargement will have implications for all European nations, including states which do not join NATO early or at all. It will be important to maintain active, cooperative relations with countries which do not join the Alliance, in order to avoid divisions or uncertainties in Europe and to ensure broad, inclusive approaches to cooperative security. The Alliance should underline that there can be no question of "*spheres of influence*" in the contemporary Europe. NATO's relations with other European states, whether cooperation partners or not, are important factors to consider in taking any decision to proceed with the enlargement process as is building security for states which may not be prospective NATO members. Any such decision will have a significant impact on the European security environment and its timing, therefore, will require careful consideration.

Implementation of Russia's Individual Partnership Programme under the PfP – and of our dialogue and cooperation with Russia beyond PfP will together renew and extend cooperation between the Alliance and Russia which we believe will enhance stability and security in Europe, as part of our broad approach to developing a cooperative security architecture in Europe. Equally, we want to develop further our relations with all newly independent states, whose independence and democracy constitute an important factor of security and stability for Europe. In this context, we attach particular importance to our relations with Ukraine which we will further develop, especially through enhanced cooperation within the PfP.

B. NATO Enlargement and Other European Security Institutions, in particular the OSCE, EU and WEU

14. There are several institutions with a critical role to play in the emerging European security architecture. It is important to assess NATO's enlargement in terms of how it can contribute to stability and security in conjunction with these other institutions.
15. As the most inclusive institution in the European security architecture, the OSCE has a key role to play in maintaining security and transcending divisions in Europe and should continue to be strengthened independently of enlargement of NATO. A strengthened OSCE will help to provide reassurance to states which may not join NATO either early or at all. The OSCE has developed unique capabilities in its 20-year history to contribute to security and stability in such areas as early warning, conflict prevention and crisis management, confidence and security-building measures, economic cooperation and the advancement of democracy and human rights.
16. The activities of the OSCE and of NATO are complementary and mutually reinforcing. NATO provides an important forum for political consultations among like-minded Allies as well as unique military capabilities to respond to security challenges. NATO's commitments to support, on a case-by-case basis and in accordance with Alliance procedures, peacekeeping activities under the

responsibility of the OSCE and peacekeeping operations under the authority of the UN Security Council, will remain valid after enlargement. An enlarged Alliance would have greater capacity to support such peacekeeping activities and operations. OSCE discussions on a European security model for the 21st century should reflect the process of NATO enlargement but not delay it. A strengthened OSCE, an enlarged NATO, an active NACC and PfP would, together with other fora, form complementary parts of a broad, inclusive European security architecture, supporting the objective of an undivided Europe.

17. The Pact on Stability in Europe, which was entrusted to the OSCE and comprises numerous bilateral agreements and treaties between European countries, is a fundamental underpinning for security and stability in the whole of Europe. The Pact on Stability is aimed at developing good neighbourly relations, advancing respect for the human rights, including those of persons belonging to national minorities, and resolving disputes between European states. As noted in Chapter 1, the resolution of such disputes would be a factor in determining whether to invite a state to join the Alliance. Implementation of the Pact on Stability as well as of other international agreements already concluded can contribute to creating the conditions necessary for enlargement of NATO. In turn, enlargement of NATO's membership will also facilitate the implementation of existing agreements and full compliance with the obligations they contain.
18. Enlargement of the Alliance is aimed at extending stability in the Euro-Atlantic area and enhancing long-term security for all NATO member countries and others as well. The enlargement of NATO is a parallel process with and will complement that of the European Union. Both NATO and the EU share common strategic interests as well as a broad approach to stability and security encompassing political, economic, social and environmental aspects, along with the defence dimension. Both enlargement processes will contribute significantly to extending security, stability and prosperity enjoyed by their members to other, like-minded, democratic European states. Through the conclusion of Euro-agreements, the EU has given a number of European states a perspective of eventual EU membership and integration into EU structures.

The enlargement of the two organizations will proceed autonomously according to their respective internal dynamics and processes. This means they are unlikely to proceed at precisely the same pace. But the Alliance views its own enlargement and that of the EU as mutually supportive and parallel processes which together will make a significant contribution to strengthening Europe's security structure. Thus, each organization should ensure that their respective processes are in fact mutually supportive of the goal of enhancing European stability and security. While no rigid parallelism is foreseen, each organization will need to consider developments in the other.

19. European Union members are committed to a Common Foreign and Security Policy which shall include all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence compatible with that of the Atlantic Alliance. The WEU is an integral part of the development of the Union. In its dual role

as defence component of the EU and European pillar of the Atlantic Alliance, the WEU brings an important additional dimension to European security. Acknowledging this dual role, and wishing to contribute to its further development, NATO Heads of State and Government, in January 1994, expressed their readiness to make collective assets of the Alliance available, on the basis of consultations in the North Atlantic Council, for WEU operations undertaken by the European Allies in pursuit of their Common Foreign and Security Policy.

20. All full members of the WEU are also members of NATO. Because of the cumulative effect of the security safeguards of Article V of the modified Brussels Treaty and of Article 5 of the Washington Treaty, the maintenance of this linkage is essential. Both enlargement processes should, therefore, be compatible and mutually supportive. At the same time, the WEU is being developed as the defence component of the European Union, which strengthens the relationship between the two organisations. An eventual broad congruence of European membership in NATO, EU and WEU would have positive effects on European security. The Alliance should at an appropriate time give particular consideration to countries with a perspective of EU membership, and which have shown an interest in joining NATO, in order to consider, on the basis indicated in this study, how they can contribute to transatlantic security within the Washington Treaty and to determine whether to invite them to join NATO.
21. All CFE States Parties acknowledge the Treaty's continued fundamental role in building and maintaining European stability and security. This is also shared by all other OSCE participating states. NATO Allies consider the CFE Treaty as the cornerstone of European security. Therefore, it is of fundamental importance to preserve the Treaty's integrity and to ensure its full and timely implementation. NATO as such is not a signatory of the CFE Treaty, nor of any other arms control agreement. Therefore, from a legal point of view, NATO's enlargement per se has no impact on the Treaty. In any case, possible implications of NATO's enlargement for the CFE Treaty can only be assessed when the actual enlargement is taking place. Since there is no decision as yet on the timing and the scope of NATO's enlargement, it would be premature to draw any conclusions at this stage.
22. The existing confidence-building, disarmament and arms control agreements are fundamental underpinnings for security and stability in the whole of Europe. NATO must contribute to their continuing validity and relevance in the course of its enlargement process. Enlargement could strengthen the Alliance's ability to promote further arms control and disarmament measures and ways to control proliferation of WMD.

C. Relations with Russia

23. Russia has an important contribution to make to European stability and security. We have agreed that constructive, cooperative relations of mutual respect, benefit and friendship between the Alliance and Russia are a key element for security and stability in Europe. In June 1994, we agreed that such relations should be developed in a way that reflects common objectives and complements and reinforces relations with all other states, is transparent and is not directed against the interests of third countries. Cooperative NATO-Russia

- relations are in the interest not only of NATO and Russia, but of all other states in the OSCE area.
24. NATO and Russia have agreed to pursue a broad, enhanced dialogue and cooperation in areas where Russia has unique and important contributions to make, commensurate with its weight and responsibility as a major European, international and nuclear power.
 25. In June 1994, NATO and Russia agreed to set in train the development of a far-reaching, cooperative NATO-Russia relationship aimed at enhancing mutual confidence and openness. At that time Russia signed the PfP Framework Document. By December, agreement had been reached on Russia's Individual Partnership Programme and areas for pursuance of a broad, enhanced NATO-Russia dialogue and cooperation beyond PfP, which were formally accepted by Russia on 31 May 1995.
 26. The Alliance considers that it is desirable to develop the NATO-Russia relationship even further as part of our broad approach to developing a cooperative security architecture in Europe. NATO and Russia have initiated a dialogue, to be pursued in our newly established relationship beyond the PfP, on the future direction our relationship should take, with the aim of achieving by the end of this year a political framework for NATO-Russia relationselaborating basic principles for security cooperation as well as for the development of mutual political consultations. A stronger NATO-Russia relationship should form another cornerstone of a new, inclusive and comprehensive security structure in Europe. NATO-Russia cooperation can help to overcome any lingering distrust from the Cold War period, and help ensure that Europe is never again divided into opposing camps. This further development of the NATO-Russia relationship, and its possible eventual formalization, should take place in rough parallel with NATO's own enlargement, with the goal of further strengthening stability and security in Europe. The substance and form of this enhanced relationship will be developed through a NATO-Russia dialogue.
 27. NATO-Russia relations should reflect Russia's significance in European security and be based on reciprocity, mutual respect and confidence, no *"surprise"* decisions by either side which could affect the interests of the other. This relationship can only flourish if it is rooted in strict compliance with international commitments and obligations, such as those under the UN Charter, the OSCE, including the Code of Conduct and the CFE Treaty, and full respect for the sovereignty of other independent states. NATO decisions, however, cannot be subject to any veto or *droit de regard* by a non-member state, nor can the Alliance be subordinated to another European security institution.
 28. Russia has raised concerns with respect to the enlargement process of the Alliance. The Alliance is addressing these concerns in developing its wider relationship with Russia and the Alliance has made it clear that the enlargement process including the associated military arrangements will threaten no-one and contribute to a developing broad European security architecture based on true cooperation throughout the whole of Europe, enhancing security and stability for all.

D. Effects of the decision-making process on European security and stability

29. The decision-making process on enlargement will be in accordance with the Washington Treaty. Each invitation will be decided on its own merits, case by case, and in accordance with the principles identified in this study, taking into account political and security related developments in the whole of Europe. It will be important, particularly in the meantime, not to foreclose the possibility of eventual Alliance membership for any European state in accordance with Article 10 of the Washington Treaty.
30. Countries could be invited to join sequentially or several countries could be simultaneously invited to join, bearing in mind that all Allies will decide by consensus on each invitation, i.e. new Allies must join consensus for subsequent invitations. There could be two or more sets of simultaneous invitations. Sequential accession could reduce the implication that others might be excluded and make it easier to begin with one or more countries but could also risk extending the calendar of accessions and thereby diverting attention from other important Alliance business. Simultaneous accessions would avoid the possibility of veto by new members on others joining at the same time; any decision on simultaneous accession should take into account relations among the prospective new members concerned and the impact on other states, including their relationship with NATO. Legislative/ratification considerations in Allied countries related to the accession of new member(s) to the Washington Treaty should also be taken into account.

Concerns have already been expressed in the context of the discussion of the enlargement of NATO that a new member might "*close the door*" behind it to new admissions in the future of other countries which may also aspire to NATO membership. Such a situation must be avoided; the Alliance rests upon commonality of views and a commitment to work for consensus; part of the evaluation of the qualifications of a possible new member will be its demonstrated commitment to that process and those values. We will invite prospective new members to confirm that they understand and accept this and act in good faith accordingly. The Alliance may require, if appropriate, specific political commitments in the course of accession negotiations.

Chapter 3: *How NACC and PfP can contribute concretely to the enlargement process*

A. Introduction

31. The PfP and NACC can help to ensure that, in accepting new members, the Alliance will contribute to enhanced security and stability in an undivided Europe, fundamental goals of the Alliance, as discussed in Chapter II. As the enlargement process proceeds, NACC/PfP will continue to provide the fundamental framework for developing relations with partner countries. Dynamic NACC/PfP cooperation is an integral part of the European security architecture, deepening interaction and extending security and stability throughout Europe, and as a means to strengthen relations with partner countries, whether possible new members or not. In the context of enlargement, this will require particular attention and effort by the Alliance.
32. PfP will play an important role both to help prepare possible new members, through their participation in PfP activities, for the benefits and responsibilities of eventual membership and as a means to strengthen relations

with partner countries which may be unlikely to join the Alliance early or at all. There will be a need to ensure that appropriate human and financial resources are directed to support those activities in accordance with PfP funding policy.

33. NACC will continue, as it has since its inception in 1991, to play a significant role in building confidence and drawing NATO Allies and cooperation partners closer together. In the context of enlargement, the importance of NACC will be enhanced, in particular, as a common forum encompassing NATO Allies and NACC/PfP partners for dialogue and consultation on political and security-related issues and for cooperation among its members to strengthen security.

B. The Continuing Role of the NACC and the PfP in Strengthening European Security

34. The Partnership for Peace is a key element in NATO's political and military cooperation programmes with non-member OSCE countries which deepens interaction, cooperation and stability in Europe and contributes to the overall goal of transparency. PfP is only at the beginning of its development; its full potential has not yet been achieved; and its continuing importance will not be affected by enlargement.
35. Within the broader PfP framework, a critical aspect is that partners reaffirmed their commitment to the principles of the UN and the OSCE and their readiness to develop cooperative military relations with NATO to strengthen their ability to undertake peacekeeping and other missions under the authority of the UN and/or the responsibility of the OSCE. The Alliance should ensure that PfP gets all due attention and credit in this regard.
36. For countries that do not become members, NACC/PfP must constitute: a continuing vehicle for active cooperation with NATO; concrete evidence of NATO's continuing support and concern for their security; and their primary link to the Alliance, as a key Euro-Atlantic security institution, including for consultation with NATO in the event an active partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence or security. The Alliance will maintain the importance, vitality and credibility of NACC/PfP as enlargement evolves to retain their value for countries which may be unlikely to join the Alliance early or at all. Maintaining the vitality of NACC/PfP may require new approaches and mechanisms to be devised in parallel to the Alliance's enlargement process. In this context, Ministers have instructed the Council to explore the scope for integrating the existing cooperative structures and procedures for NACC and the Partnership for Peace.
37. PfP cooperation should be further developed in order to:
 - help partners to further develop democratic control of their armed forces and transparency in defence planning and budgeting processes, although this will largely depend on these countries' own efforts;
 - enhance the network of military and defence-related cooperation to provide effective support to partners in adapting their defence arrangements to the new security environment;
 - develop the cooperative features of PfP, e.g., through enhancing partners' involvement in developing, planning and implementing PfP activities, in particular by increasing their capability/readiness to

- contribute with others to peacekeeping, humanitarian, search and rescue and other activities to be agreed;
- strengthen the confidence-building and transparent character of defence-related and military cooperation, both with Allies and among partners;
- complement the development of interoperable forces by adequate mechanisms to duly involve partners in planning and carrying out joint peacekeeping operations.

C. The Role of PfP in Preparing for Membership

38. PfP activities and programmes are open to all partners, who themselves decide which opportunities to pursue and how intensively to work with the Alliance through the Partnership. This varying degree of participation is a key element of the self-differentiation process. Active participation in PfP will play an important role in possible new members' preparation to join the Alliance, although it will not guarantee Alliance membership. Active participation in NACC/PfP will provide the framework for possible new members to establish patterns of political and military cooperation with the Alliance to facilitate a transition to membership. Through PfP planning, joint exercises and other PfP activities, including seminars, workshops and day-to-day representation in Brussels and at Mons, possible new members will increasingly become acquainted with the functioning of the Alliance, including with respect to policy-making, peacekeeping and crisis management. Possible new members' commitment to the shared principles and values of the Alliance will be indicated by their international behaviour and adherence to relevant OSCE commitments; however, their participation in PfP will provide a further important means to demonstrate such commitment as well as their ability to contribute to common defence.
39. For possible new members, PfP will contribute to their preparation both politically and militarily, to familiarise them with Alliance structures and procedures and to deepen their understanding of the obligations and rights that membership will entail.

PfP will help partners undertake necessary defence management reforms as they establish the processes and mechanisms necessary to run a democratically controlled military organisation, in areas such as transparent national defence planning, resource allocation and budgeting, appropriate legislation and parliamentary and public accountability. PfP will assist possible new members to develop well-established democratic accountability and practices and to demonstrate their commitment to internationally-accepted norms of behaviour. Within the scope of the Framework Document, PfP also provides a means to promote and develop interoperability with Alliance forces by familiarising possible new members with important elements for interoperability.

40. The PfP Planning and Review Process and PfP exercises will introduce partners to collective defence planning and pave the way for more detailed operational planning. A biennial PfP Planning and Review Process has been offered to all Partners on an optional basis and provides a means of self-differentiation. Participation in the process will be the most effective way to

develop, in the longer term, Partner forces that are better able to operate with those of the NATO Allies. Cooperation between Partners and the Alliance in the process will be broadened and deepened over time as appropriate. Results of this process should be incorporated in Partner defence plans and reflected in PfP IPPs and the Partnership Work Programme as appropriate. While new members will not be required to achieve full interoperability with NATO before joining the Alliance, they will need to meet certain minimum standards essential to a functioning and credible Alliance. These standards will continue to be developed by NATO and will be based in part on conclusions reached through the Planning and Review Process. Partners' own efforts will largely determine how quickly they progress in preparing for possible NATO membership, although outside assistance may facilitate progress.

41. The preparation of possible new members interested in joining NATO can be facilitated by an appropriate reinforcement and deepening of their Individual Partnership Programmes. Such a reinforcement and deepening is a key to self-differentiation. Among other things, it would allow partners to distinguish themselves by demonstrating their capabilities and their commitment with a view to possible NATO membership and to contribute to Alliance missions. Concerning the process of preparing for membership, the premature development of measures outside PfP for possible new members should be avoided. A clear distinction should be maintained between participation in PfP and an eventual invitation to join the Alliance. There will come a point, after a country has been invited to join the Alliance, when specific measures for preparing the accession of that country will have to be devised.

Chapter 4: How to ensure that enlargement strengthens the effectiveness of the Alliance, preserves its ability to perform its core functions of common defence as well as to undertake peacekeeping and other new missions, and upholds the principles and objectives of the Washington Treaty

A. Maintaining the Effectiveness of the Alliance to Perform its Core Functions and New Missions

42. In enlarging its membership, the Alliance will want to ensure that it maintains its ability to take important decisions quickly on the basis of consensus and that enlargement results in an Alliance fully able to carry out both its core functions and its new missions. In addition to being fundamentally important in its own right, the Alliance's ability to act quickly, decisively and effectively is crucial to its role in the European security architecture and to its ability to integrate new members into it.
43. On joining the Alliance, new members must accept the full obligations of the Washington Treaty. This includes participation in the consultation process within the Alliance and the principle of decision-making by consensus, which requires a commitment to build consensus within the Alliance on all issues of concern to it. New members must also be prepared to contribute to collective defence under Article 5, to the Alliance's new evolving missions and to Alliance budgets. This may include appropriate contributions to the Alliance's military force and command structures and infrastructure. New members must accept and conform with the principles, policies and procedures adopted by all members of the Alliance at the time that new members join. In this respect,

new members deciding to participate in the integrated military structure must accept the applicable policies and procedures.

44. NATO must ensure that all Alliance military obligations, particularly those under Article 5, will be met in an enlarged Alliance. This will require a case-by-case assessment of the military factors, including preparation time for NATO to take on new Article 5 commitments, for each prospective new member, taking into account the strategic environment, possible risks faced by potential new members, the capabilities and interoperability of their forces, their approach and that of the allies to the stationing of foreign forces on their territory, and the relevant reinforcement capabilities of Alliance forces, including strategic mobility. The Alliance will also have to ensure the accessibility of its forces to new members' territory for reinforcement, exercises, crisis management and, if applicable, stationing. This issue will need to be considered in the context of deciding individual new members' accession.
45. The Alliance will have to take a number of elements into account to ensure that NATO maintains its military credibility when it enlarges. Many of these elements may require further analysis and development by the Alliance in the course of the enlargement process. The Alliance bears the responsibility for determining the measures taken to maintain military credibility within each of these elements. These elements, which are developed further in later sections of this chapter and in chapter 5, fall into the following categories :

Collective Defence

A key principle of the enlargement process is that new members will be expected not only to benefit from, but also to contribute to, the Alliance's collective defence. They should also be prepared to contribute to other Alliance missions;

Command Structure

All new members should participate in an appropriate way in the command structure of the Alliance. New members joining the integrated structure will need to be integrated into existing NATO headquarters. The Alliance will have to consider whether a limited number of new headquarters may be needed and any need for existing headquarters to cover new Areas of Responsibility. NATO operations will be controlled by existing or new NATO headquarters or, as appropriate, future CJTF headquarters;

Conventional Forces

Training and Exercises New members will need to participate in NATO exercises, including those designed to ensure the common defence. Exercises should be held regularly on new members' territory;

Nuclear Forces

The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance. New members will share the benefits and responsibilities from this in the same way as all other Allies in accordance with the Strategic Concept. New members will be expected to support the concept of deterrence and the essential role nuclear weapons play in the Alliance's strategy of war prevention as set forth in the Strategic Concept;

Force Structure

It is important for NATO's force structure that other Allies' forces can be deployed, when and if appropriate, on the territory of new members. The

Alliance has no a priori requirement for the stationing of Alliance troops on the territory of new members. New members should participate in the Alliance's force structure. How this will be achieved may require additional considerations to include: whether new members should develop specially-trained units capable of reinforcing NATO forces and of being reinforced by NATO units; the prepositioning of materiel in critical areas; how to ensure that infrastructure is adequate to meet planned missions; and whether there is a need to increase strategic and intra-theatre mobility;

Intelligence

New members will have the opportunity to participate to the fullest extent possible in the NATO intelligence processes;

Finance

New members will be expected to contribute their share to NATO's commonly funded programmes. They should also be aware that they face substantial financial obligations when joining the Alliance;

Interoperability

All new members will be expected to make every effort to meet NATO interoperability standards, in particular for command, control and communication equipment. New members will have to incorporate NATO standard operational procedures in selected areas, including for their national headquarters.

46. A smooth and effective decision-making process in an enlarged Alliance will be key to preserving its effectiveness. Maintenance of the consensus principle will be essential in the political, military and defence areas. All Allies must therefore be willing to work constructively towards this. To this end, it will be important that prospective new members become familiar with the Alliance decision-making process, and the modalities and traditions of consensus and compromise, before joining. The highest priority should be given to a new member's involvement in the appropriate elements of the decision-making processes and military commands.

B. The Military and Defence Implications of Enlargement

47. (I) Collective Defence

48. As stated in paragraph 38 of the Strategic Concept, *"the collective nature of Alliance defence is embodied in practical arrangements that enable the Allies to enjoy the crucial political, military and resource advantages of collective defence, and prevent the renationalisation of defence policies, without depriving the Allies of their sovereignty. These arrangements are based on an integrated military structure as well as on cooperation and coordination agreements. Key features include collective force planning; common operational planning; multinational formations; the stationing of forces outside home territory, where appropriate on a mutual basis; crisis management and reinforcement arrangements; procedures for consultation; common standards and procedures of equipment, training and logistics; joint and combined exercises; and infrastructure, armaments and logistics cooperation"*.

47. There are currently three forms under which Allies contribute to NATO collective defence: full participation in the integrated military structure and the collective defence planning process; non-membership of the integrated military structure but full participation in the collective defence planning process together with a series of coordination agreements providing for cooperation with the integrated military structure in certain defined areas; and non-participation in the integrated military structure and collective defence planning but cooperation with the integrated military structure in more limited defined areas under agreements between the Chief of Defence and the Major NATO Commanders (MNCs). As a general principle, we should avoid new forms of contribution to NATO collective defence which would complicate unnecessarily practical cooperation among Allies and the Alliance's decision-making process.
48. Against the background of existing arrangements for contributing to collective defence, Allies will want to know how possible new members intend to contribute to NATO's collective defence and will explore all aspects of this question in detail through bilateral dialogue prior to accession negotiations. In this context, the ability to contribute and the manner in which a possible new member intends to contribute to collective defence will be important criteria for Allies in deciding whether such a potential new member is capable and willing to contribute to security and stability in the trans-Atlantic area within the meaning of Article 10 of the Washington Treaty.
49. The Alliance will adopt a flexible approach to assimilating new members into its defence and military structures and its planning processes. The approach taken will ensure that an enlarged NATO maintains a credible military posture.

(ii) Command Structure

50. NATO's command structure must be prepared for the probability that new members will want to join the integrated military structure. If enlargement takes place consecutively, considerable military flexibility will be required with regard to the establishment of new areas of responsibility and the related command structure. A broad plan will therefore be needed to ensure the maximum effectiveness and flexibility of the command structure following the accession of new members, bearing in mind the potential effect of the CJTF concept and of any structural adjustments.
51. NATO headquarters may be required on the territory of new members to cover the revised tasks and AORs resulting from their accession. Although it may be possible to upgrade new members' existing headquarters if necessary to meet an as yet undefined NATO requirement, existing command, control and communications equipment and infrastructure is unlikely to meet minimum NATO standards. The establishment of headquarters on the territory of new members may also have implications for NATO's existing command structure. The building of new headquarters and/or the upgrading of existing headquarters to NATO standards would involve significant costs although progress on the development of the CJTF concept may have a bearing on Alliance headquarters requirements. A country-specific review of the requirements and costs should be undertaken prior to a new member joining the integrated military structure.

52. Multinationality remains a key feature of Alliance policy. Any new NATO headquarters on the territory of a new member would therefore require multinational representation; this should reflect operational needs. New members will also have to be represented as appropriate at major headquarters (MSC and above), support elements, commonly-funded NATO Agencies, and on the International Military Staff. Enlargement would therefore probably require a review of the size of staffs at most NATO headquarters and national representation. This process would inevitably be complicated if new members join consecutively.

(iii) Conventional Forces - Training and Exercises

53. The presence of Allied Forces on the territory of other members contributes to strengthening the Alliance's ability to perform its fundamental security tasks, fostering Alliance cohesion and expressing solidarity and confidence. This presence could take various forms. The stationing of Allied forces offers specific military advantages in relation to collective defence. It allows a threat or an attack to be countered earlier, and provides more time to prepare and deploy reinforcements, enabling the most effective use to be made of mobility. Moreover, military forces operate more effectively when they are familiar with the terrain and conditions. However, the redeployment of existing Allied forces from their current locations or the prepositioning of equipment would be expensive. There also is a risk that it could give a misleading impression of Alliance concerns. The regular and frequent presence of Allied forces on exercise or when other situations demand is another way to demonstrate NATO's commitment to collective defence. This option may not be adequate in all cases. It would in any event require effective rapid reaction and reinforcement capabilities and planning, and adequate warning time to allow for political decision making and the deployment of forces in time of crisis. Other options might include dual basing of air assets, or the prepositioning of equipment and ammunition (e.g., increased prepositioned materiel in key areas and increased storage sites for such materiel in key geographical areas).
54. Individual Allies' policy on the stationing of other Allies' forces on their territory in peacetime varies considerably, taking into account a range of national and broader factors. For new members, the peacetime stationing of other Allies' forces on their territory should neither be a condition of membership nor foreclosed as an option. Decisions on the stationing of Allies' conventional forces on the territory of new members will have to be taken by the Alliance in the light of the benefits both to the Alliance as a whole and to particular new members, the military advantages of such a presence, the Alliance's military capacity for rapid and effective reinforcement, the views of the new members concerned, the cost of possible military options, and the wider political and strategic impact. All Allies must of course be prepared in times of crisis or war to allow other Allies' forces to enter and operate on their territory, and to provide essential host nation support as mutually agreed, to enable NATO to provide effective common defence.
55. Individual Allies' policy on stationing their forces outside their borders in peacetime also varies considerably. Some Allies are, for example, legally constrained from doing so. For new members the peacetime stationing of forces on other Allies' territory should neither be a condition of membership

nor foreclosed as an option. All Allies are, however, prepared in principle to deploy their forces outside their territory in the Treaty area as part of their contribution to NATO collective defence, taking into account factors such as operational capabilities and geographic limitations. New members should be expected to be similarly prepared.

56. Multinational training and exercises on the territory of new members will contribute significantly to maintaining Alliance military capability and effectiveness and enhance the ability of the Alliance to fulfil its full range of missions.

Such exercising and training would help familiarise the forces involved with the terrain and operating conditions, and would contribute directly to supporting Article 5 commitments. Reinforcement should also be exercised from time to time. The terms on which such activities currently take place vary between Allies and have to take account of national factors. However, as a general principle, new members should be ready to host multinational training and exercises relating to all Alliance missions.

(iv) Nuclear Forces

57. The coverage provided by Article 5, including its nuclear component, will apply to new members. There is no a priori requirement for the stationing of nuclear weapons on the territory of new members. In light of both the current international environment and the potential threats facing the Alliance, NATO's current nuclear posture will, for the foreseeable future, continue to meet the requirements of an enlarged Alliance. There is, therefore, no need now to change or modify any aspect of NATO's nuclear posture or policy, but the longer term implications of enlargement for both will continue to be evaluated. NATO should retain its existing nuclear capabilities along with its right to modify its nuclear posture as circumstances warrant. New members will, as do current members, contribute to the development and implementation of NATO's strategy, including its nuclear components; new members should be eligible to join the Nuclear Planning Group and its subordinate bodies and to participate in nuclear consultation during exercises and crisis. Decisions on the modalities and specifics of this contribution will be based on consultations, and agreements among Allies.

(v) Force Structures

58. The Alliance's military strength and cohesion depends on its multinational forces and structures, and the fair sharing of risks, responsibilities, costs and benefits. Current force structures are based primarily on the requirements of collective defence, but Alliance involvement in non-Article 5 operations will continue to influence future capabilities. All Alliance nations have a high degree of ability to operate together, although there is room for further improvement.
59. Subject to any changes in the security environment, the main characteristics of current NATO force structures will remain valid in an enlarged Alliance. However, the Alliance will need to pay special attention to the requirements of inter-regional reinforcement, and their potential impact on the various force

categories. To ensure continued Alliance military effectiveness, current and prospective new members must be committed to developing, manning and supporting NATO's new force structures. New members' forces would be expected to take part in the full spectrum of Alliance missions to the extent appropriate to their capabilities, and taking into account the need for case by case consideration of non-Article 5 missions. The further development of Alliance military structures, including force levels and readiness, should facilitate such involvement across the spectrum of potential Alliance missions.

60. Multinational forces have an increased political and military importance. Thus the increasing need for mobility, flexibility and inter-service and multinational interoperability in undertaking both defence and new missions means that current Alliance policy on multinationality should apply when new members' forces join NATO force structure, consistent with the need to maintain military effectiveness.
61. There is a continuing need to address current limitations in reaction force capabilities, which have to be taken into account to ensure that there is no reduction in military effectiveness. The principle of multinationality should also apply in integrating new members' forces into main defence forces. No change of current policy towards augmentation forces would seem to be necessary as a result of enlargement. There will, however, be a substantial impact, the extent of which has yet to be determined, on contingency and reinforcement planning including force requirements and host nation support arrangements. Prepositioning of equipment, and both intra-theatre and inter-theatre lift, can contribute to flexibility and military effectiveness. Further examination of these elements will be required when enlargement occurs.

(vi) Intelligence Sharing

62. Sharing of intelligence among Allies contributes to the effectiveness of the Alliance. New members will bring to the Alliance both increased requirements and capabilities in the intelligence field. Intelligence sharing is based on mutual trust and co-operation. New members must be able to safeguard NATO information according to Alliance standards.

C. Security Investment Programme (SIP)

64. The NATO Security Investment Programme should be used to accelerate the assimilation process of new members. The scope of this will depend upon the terms under which new members will participate. Procedurally and organisationally, the incorporation of new members into the Programme will not present problems although the process may take time. The renewed prioritisation and resource allocation mechanisms are well suited to deal with new requirements resulting from enlargement.
65. Financially, new members would be expected to contribute their share, as from the start, to all new programme activities, with a contribution level based, in a general way, on "*ability to pay*". Because of the time needed in an investment programme to bring activities to implementation, and because of the limited absorption capacity of new members, financial implications will be limited in the early years. Enlarged participation in the programme should therefore be possible without impact on the implementation of existing

commitments and programmes. It is important, however, to get prospective new members involved in the planning and preparatory processes as soon as possible and to ensure that they are fully aware of their prospective liabilities.

D. Administration and Budgets

66. Without knowing the number of prospective new members it is only possible to address management issues in a general manner. Enlargement will lead to new activities and a need for increased resources. Additional office space will be needed at NATO HQ to accommodate new members and possible increases to the staffs of the IS and IMS. Operating and capital costs in the Civil Budget will grow. New members will be expected to contribute. Cost shares must be calculated and decisions taken concerning their obligations. Enlargement will also mean increases in the Military Budget, but the actual budgetary consequences will depend in large part on the new members' level of participation.
67. It will be important to ensure that potential new members are fully aware that they face considerable financial obligations when joining the Alliance.

Chapter 5: What are the implications of membership for new members, including their rights and obligations, and what do they need to do to prepare for membership?

68. New members will be full members of the Alliance, enjoying all the rights and assuming all the obligations under the Washington Treaty. There must be no "second tier" security guarantees or members within the Alliance and no modifications of the Washington Treaty for those who join. Possible new members should prepare themselves on this basis. Although this Chapter describes the principal rights and obligations of new member states, some more specific rights and obligations are covered elsewhere, in Chapters 2, 3 and 4.

A. What will be Expected Politically of New Members

69. Commitments entered into by new member states should be the same as for present Allies, including acceptance of the principles, policies and procedures already adopted by all members of the Alliance at the time that new members join. Willingness and ability to meet such commitments, not only on paper but in practice, would be a critical factor in any decision to invite a country to join.
70. Bearing in mind that there is no fixed or rigid list of criteria for inviting new members to join the Alliance, possible new member states will, nevertheless, be expected to :
 - Conform to basic principles embodied in the Washington Treaty: democracy, individual liberty and the rule of law;
 - Accept NATO as a community of like-minded nations joined together for collective defence and the preservation of peace and security, with each nation contributing to the security and defence from which all member nations benefit;
 - Be firmly committed to principles, objectives and undertakings included in the Partnership for Peace Framework Document;

- Commit themselves to good faith efforts to build consensus within the Alliance on all issues, since consensus is the basis of Alliance cohesion and decision-making;
- Undertake to participate fully in the Alliance consultation and decision-making process on political and security issues of concern to the Alliance;
- Establish a permanent representation at NATO HQ;
- Establish an appropriate national military representation at SHAPE/SACLANT;
- Be prepared to nominate qualified candidates to serve on the International Staff and in NATO agencies;
- Provide qualified personnel to serve on the International Military Staff and in the Integrated Military Structure if and as appropriate;
- Contribute to Alliance budgets, based on budget shares to be agreed;
- Participate, as appropriate, in the exchange of Allied intelligence, which is based entirely on national contributions;
- Apply NATO security rules and procedures;
- Accept the Documents which provide the basis for the existing policies of the Alliance. 1

71. The Alliance expects new members not to "*close the door*" to the accession of one or more later candidate members, as referred to also in paragraph 30 of Chapter 2.

B. What Prospective New Members will need to do Politically to Prepare Themselves for Membership

72. Prospective members will have to have:

- Demonstrated a commitment to and respect for OSCE norms and principles, including the resolution of ethnic disputes, external territorial disputes including irredentist claims or internal jurisdictional disputes by peaceful means, as referred to also in paragraph 6 of Chapter 1;
- Shown a commitment to promoting stability and well-being by economic liberty, social justice and environmental responsibility;
- Established appropriate democratic and civilian control of their defence force;
- Undertaken a commitment to ensure that adequate resources are devoted to achieving the obligations described in section A and C.

C. What Will Be Expected Militarily of New Members

73. New members of the Alliance must be prepared to share the roles, risks, responsibilities, benefits, and burdens of common security and collective defence. They should be expected to subscribe to Alliance strategy as set out in the Strategic Concept and refined in subsequent Ministerial statements.
74. An important element in new members' military contribution will be a commitment in good faith to pursue the objectives of standardization which are essential to Alliance strategy and operational effectiveness. New members should concentrate, in the first instance, on interoperability. As a minimum, they should accept NATO doctrine and policies relating to standardization and

in addition aim at achieving a sufficient level of training and equipment to operate effectively with NATO forces. PfP cooperation, including the Planning and Review Process, can help to improve the interoperability of Partners' forces with those of NATO Allies and aspiring new members should be expected to participate actively in PfP activities; but these are limited in scope to forces made available by Partners for cooperation in peacekeeping, humanitarian and SAR missions, and related training and exercises.

D. What Prospective New Members Will Need to do Militarily to Prepare Themselves for Membership

75. The ability of prospective members to contribute militarily to collective defence and to the Alliance's new missions will be a factor in deciding whether to invite them to join the Alliance.
76. New members will need to adapt themselves to the fact that NATO's strategy and force structure are designed to exploit multinationality and flexibility to provide effective defence at minimum cost. NATO policy is therefore heavily dependent on standardization, particularly in the areas of operations, administration and material. Current NATO standardization priorities include commonality of doctrines and procedures, interoperability of command, control and communications and major weapon systems, and interchangeability of ammunition and primary combat supplies.
77. There are at present over 1200 agreements and publications that new members should undertake to comply with. Compliance should be an evolutionary and controlled process to enhance Alliance operational effectiveness. Although national participation in standardization is optional, there are a number of areas, such as communication and information systems and measures to facilitate reinforcements where military necessity requires participation. One way of achieving improved interoperability might be for new members to select units that can act as cornerstone units around which the rest of their forces can be developed with priority being given to maximizing these units' interoperability with existing NATO units. To determine the minimum requirements necessary for operational effectiveness, a review of the STANAGs and Allied Publications is already under way. A country-by-country assessment of prospective new members' standardization will also be required, based on levels of standardization displayed during the full range of PfP military and defence activities. A proposal should be developed by the Alliance in consultation with the prospective new member so that it will understand what will be expected of it. In addition, NATO schools and training will need to be developed so that the forces of new members can achieve interoperability with NATO in a reasonable time, and new members can adapt to NATO doctrine across a broad spectrum of activities.
78. Although the funding of new members' enhanced interoperability is their responsibility, it poses important challenges for the Alliance as a whole. There is a military imperative to achieve the minimum level of interoperability required for military effectiveness as quickly as possible. There is also a political imperative to demonstrate intra-Alliance cohesion, to ensure that new members feel that they are participating fully in the Alliance and to enable them to make an equitable contribution to collective defence at an early stage. In principle, both objectives should be achieved within the existing

arrangements for funding Allies' development, procurement, infrastructure and other costs (i.e. using national resources and the Security Investment Programme as appropriate).

Chapter 6: *Modalities according to which the enlargement process should proceed*

79. The modalities for enlargement flow from Article 10 of the Washington Treaty. Previous accessions in accordance with Article 10 need not be considered precise models for future accessions, since the general political and security context of future accessions will be different as well as the number, individual circumstances and characteristics of new acceding members. In this context, a process which is predictable and transparent with respect to new accessions may be required to provide reassurance to public and legislative opinion in existing member states. The modalities for future accession should avoid any suggestion of different classes of membership.
80. While each invitation to join the Alliance will be decided on its own merits, case by case, the timing of future accessions could be sequential or in one or more simultaneous sets. In any case, it will be important to make clear that the Alliance remains open to further accessions by countries not among the earliest to be invited to join. A declaration at the time of the first invitation(s) being issued which clearly stated this, would both reassure those countries that would not be among the first to be invited and reduce the likelihood of some of those countries submitting unsolicited applications to join the Alliance.
81. The precise timing, sequence and content of the accession process need to be considered carefully, particularly with respect to talks and negotiations with countries to be invited to join. Detailed briefings to provide necessary information to such countries will be needed at an early stage of the accession process, prior to formal negotiations. The NAC will decide on beginning any necessary exploratory contacts, after which the following steps would be required for any future accession to the Washington Treaty :
 - a decision by the NAC (at an appropriate level) to authorize the Secretary General to inform a country/countries that the Allies are favourably disposed to its/their accession, and to enter into talks with it/them;
 - a formal notification from the country/countries to the Secretary General of its/their firm commitment, in accordance with domestic legal requirements, to join the Alliance;
 - detailed consultations with the country/countries concerned about the protocol of accession;
 - formulation by the Allies of the protocol of accession;
 - approval and signature of the accession protocol by the NAC;
 - ratification, acceptance or approval of the accession protocol by the Allies and entry into force;
 - formal invitation to the country/countries to accede to the North Atlantic Treaty;
 - deposition by the country/countries of its/their instrument(s) of accession with the U.S. Government.

It may not be feasible for countries invited to join to provide assurances that all domestic requirements for it/them to do so have been met together with

formal notification of its/their desire to join. Precision may therefore be required on this point. It will be important, however, to avoid legislative ratification procedures for new accessions going forward in existing Allied countries without assurance that the country concerned wants to and will accede.

82. It will need to be decided to what extent preparations for membership by countries can be undertaken before formal accession or whether many of these can be left until after formal accession. When to deal with budgetary and administrative issues will need to be decided. Consultations regarding accession with any country concerned should not delay those with any other, i.e. the pace of movement towards accession by a number of invited countries should not be dictated by that of the slowest.

83.

1. These include, in particular:

- o The Agreement on the Status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff (Ottawa Convention, 1951); The NATO Agreement on the Mutual Safeguarding of Secrecy of Inventions relating to Defence, and for which applications for Patents have been made (Paris, 1960); The Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status on their Forces (London, 1951);
- o The NATO Agreement on the Communication of Technical Information for defence Purposes Brussels, 1970);

as well as

- 3. The Strategic Concept;
- 4. Summit Declarations and NAC decisions in Ministerial and permanent session as reflect in NAC Communiques, including those issued in Oslo in June 1992 and Brussels in December 1992 in which the Alliance undertook to support, on a case-by-case basis in accordance with its own procedures, peacekeeping activities under the responsibility of the OSCE and peacekeeping operations under the authority of the UN Security Council, including by making available Alliance resources and expertise;
- 5. Documents on cooperation between NATO and any partner state already agreed with new member(s) join the Alliance, recognizing that Alliance policies evolve over time and in the light of new circumstances.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

Membership Action Plan (MAP) approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council

1. The door to NATO membership under Article 10 of the North Atlantic Treaty remains open. The Membership Action Plan (MAP), building on the Intensified, Individual Dialogue on membership questions, is designed to reinforce that firm commitment to further enlargement by putting into place a programme of activities to assist aspiring countries in their preparations for possible future membership. It must be understood that decisions made by aspirants on the basis of advice received will remain national decisions undertaken and implemented at the sole responsibility of the country concerned.
2. The programme offers aspirants a list of activities from which they may select those they consider of most value to help them in their preparations. Active participation in PfP and EAPC mechanisms remains essential for aspiring countries who wish to further deepen their political and military involvement in the work of the Alliance.
3. Any decision to invite an aspirant to begin accession talks with the Alliance will be made on a case-by-case basis by Allies in accordance with paragraph 8 of the Madrid Summit Declaration, and the Washington Summit Declaration. Participation in the Membership Action Plan, which would be on the basis of self-differentiation, does not imply any timeframe for any such decision nor any guarantee of eventual membership. The programme cannot be considered as a list of criteria for membership.

Implementation

1. The Membership Action Plan, which is a practical manifestation of the Open Door, is divided into five chapters. These chapters are:
 - i. Political and Economic issues
 - ii. Defence/Military issues
 - iii. Resource issues
 - iv. Security issues
 - v. Legal issues

Within each, the MAP identifies issues that might be discussed (non-exhaustive) and highlights mechanisms through which preparation for possible eventual membership can best be carried forward.

The list of issues identified for discussion does not constitute criteria for membership and is intended to encompass those issues which the aspiring countries themselves have identified as matters which they wish to address.

2. Each aspiring country will be requested to draw up an annual national programme on preparations for possible future membership, setting objectives and targets for its preparations and containing specific information on steps being taken, the responsible authorities and, where appropriate, a schedule of

- work on specific aspects of those preparations. It would be open to aspirants to update the programme when they chose. The programme would form a basis for the Alliance to keep track of aspirants' progress and to provide feedback.
3. Meetings will take place in a 19+1 format in the Council and other bodies and in NATO IS/NMA Team formats as appropriate.
 4. Feedback and advice to aspirants on MAP issues will be provided through mechanisms based on those currently in use for Partners, 19+1 meetings and NATO Team workshops. These workshops will be held, when justified, to discuss particular issues drawn from the MAP.
 5. The NATO Team will normally be headed by the appropriate Assistant Secretary General, Assistant Director of the International Military Staff, Head of Office or his representative. The NATO Team will liaise closely with the appropriate NATO bodies regarding advice to aspirants. Relevant procedures will be refined over time as experience is gained. Aspirants should make requests in writing for workshops to ASG/PA. He will be responsible for the implementation of the Membership Action Plan and the scheduling of meetings under the overall direction and coordination of the SPC(R).
 6. Each year the Alliance will draw up for individual aspirants a report providing feedback focused on progress made in the areas covered in their annual national programmes. This document would form the basis of discussion at a meeting of the North Atlantic Council with the aspirant country. The report would help identify areas for further action, but it would remain at the aspirant's discretion to commit itself to taking further action.

I. Political and Economic Issues

1. Aspirants would be offered the opportunity to discuss and substantiate their willingness and ability to assume the obligations and commitments under the Washington Treaty and the relevant provisions of the Study on NATO Enlargement. Future members must conform to basic principles embodied in the Washington Treaty such as democracy, individual liberty and other relevant provisions set out in its Preamble.
2. Aspirants would also be expected:
 - a. to settle their international disputes by peaceful means;
 - b. to demonstrate commitment to the rule of law and human rights;
 - c. to settle ethnic disputes or external territorial disputes including irredentist claims or internal jurisdictional disputes by peaceful means in accordance with OSCE principles and to pursue good neighbourly relations;
 - d. to establish appropriate democratic and civilian control of their armed forces;
 - e. to refrain from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the UN;
 - f. to contribute to the development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions and by promoting stability and well-being;
 - g. to continue fully to support and be engaged in the Euro-Atlantic Partnership Council and the Partnership for Peace;
 - h. to show a commitment to promoting stability and well-being by economic liberty, social justice and environmental responsibility.

3. Moreover, aspirants would be expected upon accession:
 - a. to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security;
 - b. to maintain the effectiveness of the Alliance through the sharing of responsibilities, costs and benefits;
 - c. to commit themselves to good faith efforts to build consensus on all issues;
 - d. to undertake to participate fully in the Alliance consultation and decision-making process on political and security issues of concern to the Alliance;
 - e. to commit themselves to the continued openness of the Alliance in accordance with the Washington Treaty and the Madrid and Washington Summit Declarations.

Implementation

4. Aspirants will be expected to describe how their policies and practice are evolving to reflect the considerations set out above (in paragraphs 1-2 above), and to provide their views on, and substantiate their willingness and ability to comply with other parts of the NATO "acquis", including the NATO Strategic Concept, the development of the European Security and Defence Identity within the Alliance, the NATO-Russia Founding Act and the NATO-Ukraine Charter.
5. Aspirants would be expected to provide information on an annual basis on the state of their economy, including main macro-economic and budgetary data as well as pertinent economic policy developments.
6. Aspirants would be asked to provide a written contribution to the NATO Team, which would then be passed directly on to the Allies for their comments. After appropriate consultation in the Alliance, the NATO Team would then convene a meeting to discuss the contribution provided and relevant political issues. Such meetings would be held yearly; additional meetings could be convened upon mutual agreement.
7. An annual Senior Political Committee (Reinforced) meeting will be held to provide direct feedback from Allies to individual aspirants.

II. Defence/Military Issues

1. The ability of aspiring countries to contribute militarily to collective defence and to the Alliance's new missions and their willingness to commit to gradual improvements in their military capabilities will be factors to be considered in determining their suitability for NATO membership. Full participation in operational PfP is an essential component, as it will further deepen aspirants' political and military ties with the Alliance, helping them prepare for participation in the full range of new missions. New members of the Alliance must be prepared to share the roles, risks, responsibilities, benefits and burdens of common security and collective defence. They should be expected to subscribe to Alliance strategy as set out in the Strategic Concept and as laid out in other Ministerial statements.
2. Aspirants would be expected upon accession:
 - a. to accept the approach to security outlined in the Strategic Concept;

- b. to provide forces and capabilities for collective defence and other Alliance missions;
- c. to participate, as appropriate, in the military structure;
- d. to participate, as appropriate, in the Alliance's collective defence planning;
- e. to participate, as appropriate, in NATO agencies;
- f. to continue fully to support PfP and the development of cooperative relations with non-NATO Partners;
- g. to pursue standardization and/or interoperability.

Implementation

3. The following measures are designed to help aspirants develop the capabilities of their armed forces, including by enhancing interoperability, to be able to contribute to the effectiveness of the Alliance and thus demonstrate their suitability for future membership. The measures build where possible on extant initiatives.
 - a. Aspirants will be able in accordance with existing PfP procedures to request tailored Individual Partnership Programmes to better focus their participation in PfP directly on the essential membership related issues. Within each IPP, certain generic areas would be marked as being essential for aspirants, and aspirants would be invited to give due priority to those areas of cooperation.
 - b. Annual Clearinghouse meetings for aspirants in a 19+1 format would be developed to help coordinate bilateral and multilateral assistance and maximise their mutual effectiveness to better assist them in their preparations for membership.
 - c. Within the general framework of the expanded and adapted PARP and in accordance with PARP procedures, planning targets specifically covering areas most directly relevant for nations preparing their force structures and capabilities for possible future Alliance membership will be elaborated with aspirants. Aspirants will undergo a review process on their progress in meeting these planning targets.
 - d. These planning targets will be established on the basis of consultations between each aspiring country and NATO and may be applied to any component of their force structures, rather than solely to their PfP-declared forces.
 - e. PARP Ministerial Guidance will include approaches and specific measures which aspirants might adopt, in the context of the MAP, to prepare their forces for possible future NATO membership.
 - f. The PARP Survey will be used for aspirants to seek more information and data in a number of areas, for example, general defence policy, resources, and present and planned outlays for defence.
 - g. As a sign of transparency, and in accordance with PARP procedures: aspirants will be encouraged to circulate individual PARP documents to other aspirants in addition to circulating them to NATO Allies; and aspirants will be encouraged to invite, in particular, other aspiring countries to participate in the review process on planning targets.
 - h. Aspirants will be invited to observe and participate in selected, clearly defined phases of NATO-only exercises when Council decides to open

these in accordance with current procedures. Priority consideration will be given to ensuring exercise effectiveness.

- i. Any future NATO facilities established for the assessment of Partner forces for NATO-led peace support operations and of Partner performance in NATO/PfP exercises and operations will be used to assess the degree of interoperability and the range of capabilities of aspirants' forces. If these assessment facilities are extended to encompass forces beyond those for peace support operations, they will be used to assist aspirants.
- j. Appropriate use may be made of simulation technology for training forces and procedures.

III. Resource Issues

1. New Alliance members would be expected to commit sufficient budget resources to allow themselves to meet the commitments entailed by possible membership. National programmes of aspirants must put in place the necessary structures to plan and implement defence budgets that meet established defence priorities and make provision for training schemes to familiarise staff with NATO practices and procedures in order to prepare for possible future participation in Alliance structures.
2. Aspirants would be expected upon accession:
 1. to allocate sufficient budget resources for the implementation of Alliance commitments;
 2. to have the national structures in place to deal with those budget resources;
 3. to participate in the Alliance's common-funded activities at agreed cost shares;
 4. to participate in Alliance structures (permanent representation at the NATO HQ; military representation in the NATO command structure; participation, as appropriate, in NATO Agencies).

Implementation

3. Through existing mechanisms, including those within PfP, possible internships and training sessions, and NATO Team workshops, aspirants upon request will be:
 - a. provided advice on their development of national structures, procedures and mechanisms to deal with the above issues and to ensure the most efficient use of their defence spending;
 - b. assisted in training the staff needed to man those structures and work in and with NATO.

IV. Security Issues

1. Aspirants would be expected upon accession to have in place sufficient safeguards and procedures to ensure the security of the most sensitive information as laid down in NATO security policy.

Implementation

2. Appropriate courses may be made available, on request, to aspiring countries on Personnel, Physical, Document, Industrial Security and INFOSEC. Individual programmes for aspirants may be developed as warranted. The NATO Security and Special Committees may wish to meet with aspirants, whenever they judge it necessary or useful.

V. Legal issues

1. In order to be able to undertake the commitments of membership, aspirants should examine and become acquainted with the appropriate legal arrangements and agreements which govern cooperation within NATO. This should enable aspirants to scrutinize domestic law for compatibility with those NATO rules and regulations. In addition, aspirants should be properly informed about the formal legal process leading to membership.
 - a. New members, upon completion of the relevant procedures, will accede to: The North Atlantic Treaty (Washington, 4th April 1949)
 - b. Upon invitation, new members should accede to:
 - i. The Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the status of their forces (London SOFA) (London, 19th June 1951)
 - ii. The Protocol on the status of International Military Headquarters set up pursuant to the North Atlantic Treaty (Paris Protocol) (Paris, 28th August 1952)
 - c. It is expected that new members accede to the following status agreements:
 - i. The Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff (Ottawa Agreement) (Ottawa, 20th September 1951)
 - ii. The Agreement on the status of Missions and Representatives of third States to the North Atlantic Treaty Organization (Brussels Agreement) (Brussels, 14th September 1994)
 - d. It is expected that new members accede to the following technical agreements:
 - i. The Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty for the Security of Information (Brussels, 6th March 1997)
 - ii. The Agreement for the mutual safeguarding of secrecy of inventions relation to defence and for which applications for patents have been made (Paris, 21st September 1960)
 - iii. The NATO Agreement on the communication of technical information for defence purposes (Brussels, 19th October 1970)
 - e. For possible eventual access to ATOMAL information, new members would be expected to accede to:
 - i. the "Agreement for Cooperation Regarding Atomic Information" (C-M(64)39 - Basic Agreement);
 - ii. the "Administrative Arrangements to Implement the Agreement" (C-M(68)41, 5th Revise);
 - f. Domestic legislation of aspirants should, as much as possible, be compatible with the other arrangements and implementation practices which govern NATO-wide cooperation.

Implementation

2. NATO Team workshops will provide for briefings on legal issues and discussions on the steps that would have to be taken. Aspirants could provide information on existing legal arrangements and the steps that would have to be taken to accede to the agreements, including whether or not there are any constitutional/legal barriers to doing so.
3. Aspirants might also provide information on whether and how domestic legislation might impede immediate and full integration into Alliance activities. Exchange of information and experience on this issue could take place with all aspirants as appropriate.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

The Washington Declaration Signed and issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. 23 Apr. 1999 – 24 Apr. 1999

1. We, the Heads of State and Government of the member countries of the North Atlantic Alliance, declare for a new century our mutual commitment to defend our people, our territory and our liberty, founded on democracy, human rights and the rule of law. The world has changed dramatically over the last half century, but our common values and security interests remain the same.
2. At this anniversary summit, we affirm our determination to continue advancing these goals, building on the habits of trust and co-operation we have developed over fifty years. Collective defence remains the core purpose of NATO. We affirm our commitment to promote peace, stability and freedom.
3. We pay tribute to the men and women who have served our Alliance and who have advanced the cause of freedom. To honour them and to build a better future, we will contribute to building a stronger and broader Euro-Atlantic community of democracies - a community where human rights and fundamental freedoms are upheld; where borders are increasingly open to people, ideas and commerce; where war becomes unthinkable.
4. We reaffirm our faith, as stated in the North Atlantic Treaty, in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and reiterate our desire to live in peace with all nations, and to settle any international dispute by peaceful means.
5. We must be as effective in the future in dealing with new challenges as we were in the past. We are charting NATO's course as we enter the 21st century: an Alliance committed to collective defence, capable of addressing current and future risks to our security, strengthened by and open to new members, and working together with other institutions, Partners and Mediterranean Dialogue countries in a mutually reinforcing way to enhance Euro-Atlantic security and stability.
6. NATO embodies the vital partnership between Europe and North America. We welcome the further impetus that has been given to the strengthening of European defence capabilities to enable the European Allies to act more effectively together, thus reinforcing the transatlantic partnership.
7. We remain determined to stand firm against those who violate human rights, wage war and conquer territory. We will maintain both the political solidarity and the military forces necessary to protect our nations and to meet the security challenges of the next century. We pledge to improve our defence capabilities to fulfill the full range of the Alliance's 21st century missions. We will continue to build confidence and security through arms control, disarmament and non-proliferation measures. We reiterate our condemnation of terrorism and our determination to protect ourselves against this scourge.
8. Our Alliance remains open to all European democracies, regardless of geography, willing and able to meet the responsibilities of membership, and whose inclusion would enhance overall security and stability in Europe.

NATO is an essential pillar of a wider community of shared values and shared responsibility. Working together, Allies and Partners, including Russia and Ukraine, are developing their cooperation and erasing the divisions imposed by the Cold War to help to build a Europe whole and free, where security and prosperity are shared and indivisible.

9. Fifty years after NATO's creation, the destinies of North America and Europe remain inseparable. When we act together, we safeguard our freedom and security and enhance stability more effectively than any of us could alone. Now, and for the century about to begin, we declare as the fundamental objectives of this Alliance enduring peace, security and liberty for all people of Europe and North America.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V

EUROPEAN COUNCIL IN COPENHAGEN - 21-22 JUNE 1993- CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY (απόσπασμα)

INTRODUCTION

The European Council welcomed the outcome of the Danish referendum and the prospect of a rapid completion of ratification procedures on the Maastricht Treaty in all Member States. It is determined that this important step should mark the ending of a prolonged period of uncertainty on the Community's direction and be the occasion for the Union to meet with renewed vigour and determination the many challenges with which it is faced internally and externally, making full use of the possibilities offered by the new Treaty. The principles spelled out by the European Councils in Birmingham and Edinburgh regarding Democracy, subsidiarity and openness will guide the implementation of the new Treaty with a view to bringing the Community closer to its citizens.

The European Council in Copenhagen gave special attention to, on the one hand, action aimed at tackling the economic and social problems faced by the Community and particularly the unacceptably high level of unemployment and, on the other hand, to the wide range of issues relating to peace and security in Europe. It recognizes that only by proving that the Community is instrumental in contributing to the security and well-being of all the citizens can the Community count on continued public support for the construction of Europe.

The members of the European Council held an exchange of views with the President of the European Parliament. The discussion took place against the background of the increased political and legislative role which the European Parliament will have under the Treaty of Maastricht. The European Council underlined the importance of making the best possible use of those provisions while fully respecting the institutional balance set out in the Maastricht Treaty. It at the same time stressed the need for national Parliaments to be more closely involved in the Community's activities. It welcomed the growing contacts between national Parliaments and the European Parliament.

1. Growth, Competitiveness and Unemployment

The European Council is deeply concerned about the present unemployment situation and the grave dangers inherent in a development where an increasing number of people in the Community are becoming permanently detached from the labour market. The European Council pledged the determination of the Community and its Member States to restore confidence through the implementation of a clear strategy - covering both the short term and medium to long term - to restore sustainable growth, reinforce the competitiveness of European industry and reduce unemployment.

Short term measures

The European Council agreed that concerted economic action based on the principles set out in "The plan of action of Member States and the Community to promote growth and to combat unemployment" established by the European Council in Edinburgh, should continue to be given the highest priority. It welcomed the initial package of national and Community measures established by the Council (ECO/FIN) at its meeting on 19 April and noted with satisfaction that some Member States have since then implemented new and additional measures with the same objective in mind.

The promotion of investment is crucial.

The European Council agreed that on the national level this objective should be given particular importance by Member States in their national budget planning for 1994. The bringing forward in time of public investment, in particular on infrastructure, environment protection and urban renewal, as well as the promotion of private investment (with special attention to small and medium sized enterprises and housing), are of particular importance in the present phase of the economic cycle in Europe. However, lower taxes on labour would enhance European industrial competitiveness. In connexion with this, consideration should also be given to fiscal measures to reduce consumption of scarce energy resources.

Although further national action will depend on each Member State's room for manoeuvre, full account should be taken of the multiplier effect of the internal market, which supports national policy aimed at economic recovery, and of the positive effects on national budgets which would result from increased growth.

On the Community level the European Council invited the EIB in cooperation with the Commission to increase by 3 billion ECU the temporary facility of 5 billion ECU agreed in Edinburgh and to extend its duration beyond 1994; 2 billion ECUs would be for the transeuropean networks and 1 billion ECUs for strengthening the competitiveness of European small and medium-sized enterprises. The Council (ECO/FIN) is invited to examine how the part available for small and medium-sized enterprises could benefit from interest rate subsidies to a maximum of 3 percentage points over five years. The interest subsidy would be linked to employment creation (similar to existing ECSC loans) and would be funded within existing financial perspectives. The European Council will review the amount for the small and medium-sized enterprises facility at its meeting in December in the light of its utilization.

The European Council underlined the importance of a rapid implementation of the Community's structural policy programme for the

period 1994-1999. The implementation of this 160 billion ECU programme (equal in real terms to three times the Marshall Aid programme) is essential for cohesion, as well as for growth and employment creation not only in the less favoured areas of the Community but throughout the Community. The European Council therefore called on the Institutions to ensure the formal adoption before the end of July 1993 of the Structural Funds Regulations. It noted that the President of the European Parliament agreed with this objective. The legal texts as well as the practical implementation should fully respect the agreement reached on the DELORS II-package in Edinburgh.

In addition, and in order to boost ahead of schedule the investment projects under the Structural Funds, the European Council agreed that the Council (ECO/FIN) will examine a proposal from the Commission that would enable Member States to draw on a Community "bridging facility" at market interest rates up to a maximum of 5 billion ECUs available until the end of 1995. Repayment of this Community loan would be drawn from structural fund appropriations in subsequent years. Similar arrangements could be applied to the Cohesion Fund.

The European Council underlined the importance of fully exploiting the new provisions in the Maastricht Treaty relating to the promotion of Transeuropean networks of the highest quality, in the context of promoting economic and industrial growth, cohesion, the effective functioning of the internal market and encouraging European industry to make full use of modern information technology. The European Council invited the Commission and the Council to complete by early 1994 the network plans in all the relevant sectors (transport, telecommunication and energy) while noting with satisfaction the progress made on high speed trains, roads, inland waters and combined transport. It also called on the Council to consider rapidly the Commission proposals on telematic networks. The Council will also examine on a proposal from the Commission the link up between the peripheral Member States and the central regions of the Community.

The extended duration and the increased amount of the Edinburgh temporary facility now agreed will permit a further important contribution to these networks. Transeuropean projects which have received the endorsement of the Community through a "Declaration of Community interest" will be privileged under this instrument and other Community financial instruments.

Medium and long-term measures to promote competitiveness and employment

The European Council agreed that macro-economic policy should be supplemented by structural measures in each Member State adapted to their individual characteristics in order to achieve a significant reduction of the unacceptably high level of unemployment in

particular among young people, those unemployed for a long time and the most socially excluded.

The European Council heard an analysis by the President of the Commission on the competitive situation of the European economy. It fully endorsed his diagnosis.

The European Council welcomed the presentation by President Delors of a medium-term European plan for economic revival, "Entering the 21st century", attached to these conclusions (see Annex I). The European Council invited the Commission to present a white paper on a medium-term strategy for growth, competitiveness and employment for consideration at its meeting of December 1993. Member States will submit to the Commission, before 1 September, proposals for specific elements which might be included in this initiative. The European Council invited the Commission to prepare its white paper in good time for it to be taken into consideration in the preparatory work to be done by the Council (ECO/FIN) with regard to the broad guidelines for economic policy for the Community and its Member States. The social partners will be consulted by the Commission.

The European Council recalled that under the provisions of the Treaty on European Union it has to examine such guidelines. It invited the Council (ECO/FIN) on a proposal from the Commission to submit to the European Council in Brussels in December draft guidelines based on the objectives set out in the previous paragraphs concerning both short-term and medium-term aspects, with a view to promoting sustainable non-inflationary growth respecting the environment.

Monetary and Exchange rate policy

Monetary policy and exchange rate stability are key factors in both the short and medium-term components of a strategy to restore growth and reduce unemployment. The European Council agreed on the overriding importance of creating the budgetary and economic conditions for rapidly bringing interest rates in Europe down, thereby narrowing the existing gap between interest rates in Europe and interest rates in other major industrial countries. Movements in this direction will be essential for economic recovery and in order to promote investment in Europe.

The European Council reviewed recent developments in the exchange rate situation. It felt that the orientations agreed at the informal meeting of Economic and Finance Ministers in Kolding in relation to the EMS go in the right direction. The European Council recalled that the exchange rate policy of all Member States is a matter of common interest. It underlined the essential role to be played by the European Monetary Institute (EMI) in this area. It invited the Commission to present proposals on all the necessary implementing measures relating to the second stage of Economic and Monetary Union,

so that they can be adopted by the Council as soon as possible after entry into force of the Treaty and before 1 January 1994.

International aspects

The effect of action by the Community and its Member States will be increased through international coordination of policy. In this connection, the European Council welcomed the outcome of the joint EC-EFTA meeting of Economic and Finance Ministers held in April and invited the Council (ECO/FIN) to continue to maintain close contacts with the EFTA countries in this area. With regard to the global economy the European Council looks to the G-7 summit in Tokyo to provide an agreed basis for a determined effort to promote growth in the world economy.

2. The single market and common policies

At a time when the problems of creating economic growth and stimulating employment are of increasing concern, the existence of a large single market of 350 million people is a major asset for the Community.

The European Council welcomed the recent decisions of the Internal Market Council and called on it to adopt rapidly the last remaining measures which are of major importance for the proper operation of the single market.

On transport, the European Council noted with satisfaction that the recent agreement on road transport taxation has cleared the way for full liberalization of the activities of road hauliers within the Community to take its place beside the existing liberalization of air and maritime transport.

The single market has been a legal reality since 1 January 1993; it is essential that it should also become a smoothly-running practical reality, improving the competitiveness of the European economy and yielding maximum economic and social benefit for the citizen. To that end, the European Council called on all concerned, and in particular the Commission and the competent authorities of the Member States, to work together to ensure that the single market is administered efficiently with as little red-tape as possible.

The European Council stressed that the Single Market cannot be brought about without the full implementation of free movement of persons as well as of goods, services and capital, in accordance with Article 8A of the Treaty. This requires measures in particular with regard to cooperation aimed at combatting crime and drug trafficking and ensuring effective control of the external borders.

The European Council invited the responsible Ministers to bring their

work on these measures forward as a matter of great urgency. With regard to the last outstanding issue on the External Frontier Convention, the European Council noted with satisfaction that the Member States concerned have expressed their determination to make every effort to reach a mutually acceptable solution as soon as possible.

3. GATT

The European Council welcomed the Commission's report on progress in the Uruguay Round to date. It underlined the need for the Community to continue to play an active part in achieving further progress while preserving the European identity throughout the negotiations.

The European Council stressed that it was essential to relaunch the multilateral process in Geneva as soon as possible on all topics, including agriculture, in order to complete a comprehensive, durable and balanced agreement before the end of the year. This was urgently needed in order to create the new, rules-based world trading system in which unilateral action is ruled out. A round concluded on this basis will promote the durable expansion of international trade which is a key to the promotion of economic growth and job creation in Europe and throughout the world.

Early identification of the main elements of a large market access component and real progress on services and intellectual property, including contributions from all GATT partners, would help to maintain momentum and pave the way for the conclusion in time of the final package.

4. Enlargement

The European Council took note of progress in the enlargement negotiations with Austria, Finland, Sweden and Norway. It noted that the initial difficulties encountered in launching the negotiations had now been overcome and that the pace of the negotiations was speeding up. It recalled that the negotiations will, to the extent possible, be conducted in parallel, while dealing with each candidate on its own merit.

The European Council invited the Commission, the Council, and the candidate countries to ensure that the negotiations proceed constructively and expeditiously. The European Council is determined that the objective of the first enlargement of the European Union in accordance with the guidelines laid down by the Lisbon and Edinburgh European Councils should become a reality by 1 January 1995.

5. Relations with Malta and Cyprus

The European Council considered that its guidelines with regard to

enlargement with the EFTA countries shall be without prejudice to the situation of other countries which have applied to join the Union. The Union will consider each of these membership applications on its own merits.

The European Council welcomed the Commission's intention to present shortly its opinions on Malta and on Cyprus. These opinions will be examined rapidly by the Council taking into consideration the particular situation of each of the two countries.

6. Relations with Turkey

With regard to Turkey, the European Council asked the Council to ensure that there is now an effective implementation of the guidelines laid down by the European Council in Lisbon on intensified cooperation and development of relations with Turkey in line with the prospect laid down in the association agreement of 1964 and the protocol of 1970 as far as it relates to the establishment of a customs union.

7. Relations with the Countries of Central and Eastern Europe

A. The Associated Countries

- i) The European Council held a thorough discussion on the relations between the Community and the countries of Central and Eastern Europe with which the Community has concluded or plans to conclude Europe agreements ("associated countries"), on the basis of the Commission's communication prepared at the invitation of the Edinburgh European Council.
- ii) The European Council welcomed the courageous efforts undertaken by the associated countries to modernize their economies, which have been weakened by 40 years of central planning, and to ensure a rapid transition to a market economy. The Community and its Member States pledge their support to this reform process. Peace and security in Europe depend on the success of those efforts.
- iii) The European Council today agreed that the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required.

Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces

within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

The Union's capacity to absorb new members, while maintaining the momentum of European integration, is also an important consideration in the general interest of both the Union and the candidate countries.

The European Council will continue to follow closely progress in each associated country towards fulfilling the conditions of accession to the Union and draw the appropriate conclusions.

iv) The European Council agreed that the future cooperation with the associated countries shall be geared to the objective of membership which has now been established. In this context the European Council approved the following:

- The Community proposes that the associated countries enter into a structured relationship with the Institutions of the Union within the framework of a reinforced and extended multilateral dialogue and concertation on matters of common interest. The arrangements, which are set out in Annex II to these conclusions, include dialogue and concertation on a broad range of topics and in several fora. Where appropriate - in addition to regular meetings between the President of the European Council and the President of the Commission with their counterparts from the associated countries - joint meetings of all the Heads of State and Government can be held to discuss specific predetermined issues.
- The European Council, recognizing the crucial importance of trade in the transition to a market economy, agreed to accelerate the Community's efforts to open up its markets. It expected this step forward to go hand in hand with further development of trade between those countries themselves and between them and their traditional trading partners. It approved the trade concessions established by the Council (General Affairs) at its meeting on 8 June. It invited the Council to adopt on a proposal from the Commission the necessary legal texts before the summer holidays.
- The Community will continue to devote a considerable part of the budgetary resources foreseen for external action to the Central and Eastern European Countries, in particular through the PHARE programme. The Community will also make full use of the possibility foreseen under the temporary lending facility of the EIB to finance transeuropean network projects involving the countries of Central and Eastern Europe. Where appropriate, part of the resources under the PHARE programme

may be used for major infrastructural improvements, in accordance with the arrangements agreed by the General Affairs Council on 8 June.

- The European Council, welcoming the possibility offered to the associated countries to participate in Community programmes under the Europe Agreements, invited the Commission to make proposals before the end of the year for opening up further programmes to the associated countries, taking as a point of departure those programmes which are already open for participation by the EFTA-countries.
- The European Council underlined the importance of approximation of laws in the associated countries to those applicable in the Community, in the first instance with regard to distortion of competition and, in addition, - in the perspective of accession -to protection of workers, the environment and consumers. It agreed that officials from the associated countries should be offered training in Community law and practice and decided that a task force composed of representatives of the Member States and the Commission shall be established to coordinate and direct this work.
- The precise modalities regarding the above matters are set out in Annex II.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI

Judgment of the Court of 22 November 1978.

Lothar Mattheus v Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG.

Reference for a preliminary ruling: Amtsgericht Essen - Germany.

Case 93/78.

1 . REFERENCES FOR A PRELIMINARY RULING - RESPECTIVE POWERS OF THE COURT AND OF THE NATIONAL COURTS - DIVISION BY THE TREATY - MANDATORY NATURE

(EEC TREATY , ARTICLE 177)

2 . EEC - ADMISSION OF NEW MEMBER STATES - CONDITIONS FOR ADMISSION - DEFINITION BY THE AUTHORITIES REFERRED TO IN THE TREATY

(EEC TREATY , ARTICLE 237)

Summary

1 . THE DIVISION OF POWERS BETWEEN THE COURT OF JUSTICE AND THE COURTS OF THE MEMBER STATES PROVIDED FOR IN ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY IS MANDATORY ; IT CANNOT BE ALTERED , NOR CAN THE EXERCISE OF THOSE POWERS BE IMPEDED , IN PARTICULAR BY AGREEMENTS BETWEEN PRIVATE PERSONS TENDING TO COMPEL THE COURTS OF THE MEMBER STATES TO REQUEST A PRELIMINARY RULING , BY DEPRIVING THEM OF THE INDEPENDENT EXERCISE OF THE DISCRETION WHICH THEY ARE GIVEN BY THE SECOND PARAGRAPH OF ARTICLE 177 .

2 . ARTICLE 237 OF THE EEC TREATY LAYS DOWN A PRECISE PROCEDURE ENCOMPASSED WITHIN WELL-DEFINED LIMITS FOR THE ADMISSION OF NEW MEMBER STATES , DURING WHICH THE CONDITIONS OF ACCESSION ARE TO BE DRAWN UP BY THE AUTHORITIES INDICATED IN THE ARTICLE ITSELF ; THUS THE LEGAL CONDITIONS FOR SUCH ACCESSION REMAIN TO BE DEFINED WITHIN THE CONTEXT OF THAT PROCEDURE WITHOUT ITS BEING POSSIBLE TO DETERMINE THE CONTEXT JUDICIALLY IN ADVANCE .

Parties

IN CASE 93/78

REFERENCE TO THE COURT UNDER ARTICLE 177 OF THE EEC TREATY BY THE AMTSGERICHT ESSEN FOR A PRELIMINARY RULING IN THE ACTION PENDING BEFORE THAT COURT BETWEEN

LOTHAR MATTHEUS , MERCHANT , WINDECK/OPPERZAU ,

AND

DOEGO FRUCHTIMPORT UND TIEFKUHLKOST EG , DORTMUND ,

Subject of the case

ON THE INTERPRETATION OF ARTICLE 237 OF THE EEC TREATY ,

Grounds

1. BY ORDER OF 23 MARCH 1978 , RECEIVED AT THE COURT ON 14 APRIL 1978 , THE AMTSGERICHT ESSEN REFERRED TO THE COURT OF JUSTICE FOR A PRELIMINARY RULING IN PURSUANCE OF ARTICLE 177 OF THE TREATY THREE QUESTIONS ON THE INTERPRETATION OF ARTICLE 237 OF THE TREATY WHICH ARE DESIGNED TO FIND OUT WHETHER THE ACCESSION OF SPAIN , PORTUGAL AND GREECE TO THE EUROPEAN COMMUNITIES FOR REASONS BASED ON COMMUNITY LAW IS NOT POSSIBLE IN THE FORESEEABLE FUTURE .

2. THESE QUESTIONS ARISE OUT OF AN AGREEMENT UNDER THE TERMS OF WHICH THE CONTRACTING PARTY MATTHEUS UNDERTOOK TO PRODUCE FOR THE DOEGO UNDERTAKING MARKET STUDIES IN RESPECT OF CERTAIN AGRICULTURAL PRODUCTS FOR SPAIN AND PORTUGAL .

THE CLAUSES AT THE END OF THAT AGREEMENT WERE WORDED AS FOLLOWS :

'' THIS AGREEMENT IS DEFINITELY CONCLUDED FOR A PERIOD OF FIVE YEARS . IF THE SAID ACCESSION SHOULD IN FACT OR IN LAW PROVE TO BE IMPRACTICABLE , THE PRINCIPAL (DOEGO) SHALL HAVE THE RIGHT TO TERMINATE THIS AGREEMENT . THE DECISIVE FACTOR IN DETERMINING WHETHER THE SAID ACCESSION IS PRACTICABLE IN LAW SHALL BE A DECISION OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES . IN THE EVENT OF A JUSTIFIED TERMINATION OF THIS AGREEMENT THE AGENT SHALL LOSE HIS RIGHT TO REPAYMENT OF HIS EXPENSES .

THE COURTS IN ESSEN SHALL HAVE JURISDICTION IN MATTERS ARISING OUT OF THIS AGREEMENT . ''

3. WHEN DOEGO TERMINATED THE AGREEMENT IN RELIANCE ON THE PROVISION FOR TERMINATION IN THE ABOVE-MENTIONED CLAUSE MATTHEUS SUED DOEGO IN THE AMTSGERICHT FOR REPAYMENT OF HIS EXPENSES .

THAT COURT THEREUPON REFERRED THE FOLLOWING QUESTIONS TO THE COURT OF JUSTICE :

'' (A) IS ARTICLE 237 OF THE EEC TREATY , EITHER STANDING ALONE OR IN CONJUNCTION WITH OTHER PROVISIONS OF THE EEC TREATY , TO BE INTERPRETED AS MEANING THAT IT CONTAINS SUBSTANTIVE LEGAL LIMITS ON THE ACCESSION OF THIRD COUNTRIES TO THE EUROPEAN COMMUNITIES OVER AND ABOVE THE FORMAL CONDITIONS LAID DOWN IN ARTICLE 237?

(B) WHAT ARE THOSE LIMITS?

(C) IS THEREFORE THE ACCESSION OF SPAIN , PORTUGAL AND GREECE TO THE EUROPEAN COMMUNITIES FOR REASONS BASED ON COMMUNITY LAW NOT POSSIBLE IN THE FORESEEABLE FUTURE?

''

PROCEDURE

4. IN THE WORDS OF THE FIRST PARAGRAPH OF ARTICLE 177 OF THE TREATY : '' THE COURT OF JUSTICE SHALL HAVE JURISDICTION TO GIVE PRELIMINARY RULINGS CONCERNING ... (A) THE INTERPRETATION OF THE TREATY ; ... ''

ACCORDING TO THE SECOND PARAGRAPH OF THAT ARTICLE : '' WHERE SUCH A QUESTION IS RAISED BEFORE ANY COURT OR TRIBUNAL OF A MEMBER STATE , THAT COURT OR TRIBUNAL MAY , IF IT CONSIDERS THAT A DECISION ON THE QUESTION IS NECESSARY TO ENABLE IT TO GIVE JUDGMENT , REQUEST THE COURT OF JUSTICE TO GIVE A RULING THEREON '' .

6THE DIVISION OF POWERS THUS EFFECTED IS MANDATORY ; IT CANNOT BE ALTERED , NOR CAN THE EXERCISE OF THOSE POWERS BE IMPEDED , IN PARTICULAR BY AGREEMENTS BETWEEN PRIVATE PERSONS TENDING TO COMPEL THE COURTS OF THE MEMBER STATES TO REQUEST A PRELIMINARY RULING BY DEPRIVING THEM OF THE INDEPENDENT EXERCISE OF THE DISCRETION WHICH THEY ARE GIVEN BY THE SECOND PARAGRAPH OF ARTICLE 177 .

6. THE FACTS IN THESE PROCEEDINGS RAISE THE QUESTION WHETHER A CLAUSE SUCH AS THE ONE CONTAINED IN THE CONTRACT BETWEEN THE PARTIES TO THE MAIN ACTION , WHICH HAS GIVEN RISE TO THIS REFERENCE FOR A PRELIMINARY RULING AND WHICH MAKES THE LEGALITY OF THE TERMINATION OF THE CONTRACT DEPENDENT UPON A RULING OF THE COURT OF JUSTICE IS NOT VOID AS BEING INCOMPATIBLE WITH THE ABOVE-MENTIONED PROVISIONS . HOWEVER , NO SUCH QUESTION HAS BEEN RAISED BY THE NATIONAL COURT AND IN VIEW OF WHAT FOLLOWS IT IS UNNECESSARY FOR THE COURT TO GIVE A RULING OF ITS OWN MOTION ON THIS MATTER . THE QUESTIONS REFERRED TO THE COURT

7. AS PROVIDED FOR IN THE FIRST PARAGRAPH OF ARTICLE 237 OF THE EEC TREATY : '' ANY EUROPEAN STATE MAY APPLY TO BECOME A MEMBER OF THE COMMUNITY . IT SHALL ADDRESS ITS APPLICATION TO THE COUNCIL , WHICH SHALL ACT UNANIMOUSLY , AFTER OBTAINING THE OPINION OF THE COMMISSION '' .

THE SECOND PARAGRAPH OF THE ARTICLE READS : '' THE CONDITIONS OF ADMISSION AND THE ADJUSTMENTS TO THIS TREATY NECESSITATED THEREBY SHALL BE THE SUBJECT OF AN AGREEMENT BETWEEN THE MEMBER STATES AND THE APPLICANT STATE . THIS AGREEMENT SHALL BE SUBMITTED FOR RATIFICATION BY ALL THE CONTRACTING STATES IN ACCORDANCE WITH THEIR RESPECTIVE CONSTITUTIONAL REQUIREMENTS '' .

THESE PROVISIONS LAY DOWN A PRECISE PROCEDURE ENCOMPASSED WITHIN WELL- DEFINED LIMITS FOR THE ADMISSION OF NEW MEMBER STATES , DURING WHICH THE CONDITIONS OF ACCESSION ARE TO BE DRAWN UP BY THE AUTHORITIES INDICATED IN THE ARTICLE ITSELF . THUS THE LEGAL CONDITIONS FOR SUCH ACCESSION REMAIN TO BE DEFINED IN THE CONTEXT OF THAT PROCEDURE WITHOUT ITS BEING POSSIBLE TO DETERMINE THE CONTENT JUDICIALLY IN ADVANCE .

THEREFORE THE COURT OF JUSTICE CANNOT IN PROCEEDINGS PURSUANT TO ARTICLE 177 GIVE A RULING ON THE FORM OR SUBJECT-MATTER OF THE CONDITIONS WHICH MIGHT BE ADOPTED . IT MUST ACCORDINGLY DECLARE THAT IT HAS NO JURISDICTION TO ANSWER THE QUESTIONS REFERRED TO IT BY THE AMTSGERICHT .

Decision on costs

COSTS

9. THE COSTS INCURRED BY THE COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES , WHICH HAS SUBMITTED OBSERVATIONS TO THE COURT , ARE NOT RECOVERABLE . AS THESE PROCEEDINGS ARE , IN SO FAR AS THE PARTIES TO THE MAIN ACTION ARE CONCERNED , IN THE NATURE OF A STEP IN THE ACTION PENDING BEFORE THE NATIONAL COURT , COSTS ARE A MATTER FOR THAT COURT .

Operative part

ON THOSE GROUNDS ,
THE COURT ,
IN ANSWER TO THE QUESTIONS REFERRED TO IT BY THE AMTSGERICHT ESSEN BY AN ORDER OF 23 MARCH 1978 , HEREBY RULES :
THE COURT OF JUSTICE HAS NO JURISDICTION TO GIVE A RULING ON THE QUESTIONS REFERRED TO IT BY THE NATIONAL COURT .

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VII

Vienna, 9 October 1993

VIENNA DECLARATION

We, Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe, meeting for the first time in our Organisation's history at this Vienna summit conference, solemnly declare the following:

The end of the division of Europe offers an historic opportunity to consolidate peace and stability on the continent. All our countries are committed to pluralist and parliamentary democracy, the indivisibility and universality of human rights, the rule of law and a common cultural heritage enriched by its diversity. Europe can thus become a vast area of democratic security.

This Europe is a source of immense hope which must in no event be destroyed by territorial ambitions, the resurgence of aggressive nationalism, the perpetuation of spheres of influence, intolerance or totalitarian ideologies.

We condemn all such aberrations. They are plunging peoples of former Yugoslavia into hatred and war and threatening other regions. We call upon the leaders of these peoples to put an end to their conflicts. We invite these peoples to join us in constructing and consolidating the new Europe.

We express our awareness that the protection of national minorities is an essential element of stability and democratic security in our continent.

The Council of Europe is the pre-eminent European political institution capable of welcoming, on an equal footing and in permanent structures, the democracies of Europe freed from communist oppression. For that reason the accession of those countries to the Council of Europe is a central factor in the process of European construction based on our Organisation's values.

Such accession presupposes that the applicant country has brought its institutions and legal system into line with the basic principles of democracy, the rule of law and respect for human rights. The people's representatives must have been chosen by means of free and fair elections based on universal suffrage. Guaranteed freedom of expression and notably of the media, protection of national minorities and observance of the principles of international law must remain, in our view, decisive criteria for assessing any application for membership. An undertaking to sign the European Convention on Human Rights and accept the Convention's supervisory machinery in its entirety within a short period is also fundamental. We are resolved to ensure full compliance with the commitments accepted by all member States within the Council of Europe.

We affirm our will to promote the integration of new member States and to undertake the necessary reforms of the Organisation, taking account of the proposals of the Parliamentary Assembly and of the concerns of local and regional authorities, which are essential to the democratic expression of peoples.

We confirm the policy of openness and co-operation vis-à-vis all the countries of Central and Eastern Europe that opt for democracy. The programmes set up by the Council of Europe to assist the democratic transition should be developed and constantly adapted to the needs of our new partners.

We intend to render the Council of Europe fully capable of thus contributing to democratic security as well as meeting the challenges of society in the 21st century, giving expression in the legal field to the values that define our European identity, and to fostering an improvement in the quality of life.

Attaining these objectives requires fuller co-ordination of the Council of Europe's activities with those of other organisations involved in the construction of a democratic and secure Europe, thus satisfying the need for complementarity and better use of resources.

In this connection, we welcome the co-operation established – in the first instance, on the basis of the 1987 Arrangement – with the European Community, particularly the development of joint projects, notably in favour of the countries of Central and Eastern Europe. We consider that such a partnership in increasingly varied fields of activity reflects the specific and open-ended institutional relationship existing between the two institutions.

Similarly, to foster democratic security we are in favour of intensifying functional co-operation in the human dimension sphere between the Council of Europe and the CSCE. Arrangements could usefully be concluded with the latter, including its Office for Democratic Institutions and Human Rights, and its High Commissioner on National Minorities.

*
* *

We are resolved to make full use of the political forum provided by our Committee of Ministers and Parliamentary Assembly to promote, in accordance with the competences and vocation of the Organisation, the strengthening of democratic security in Europe. The political dialogue within our Organisation will make a valuable contribution to the stability of our continent. We will do so all the more effectively if we are able to initiate such a dialogue with all the European States that have expressed a desire to observe the Council's principles.

Convinced that the setting up of appropriate legal structures and the training of administrative personnel are essential conditions for the success of the economic and political transition in Central and Eastern Europe, we attach the greatest importance to the development and coordination of assistance programmes for this purpose in liaison with the European Community.

The creation of a tolerant and prosperous Europe does not depend only on co-operation between States. It also requires transfrontier co-operation between local and regional authorities, without prejudice to the constitution and the territorial integrity of each State. We urge the Organisation to pursue its work in this field and to extend it to co-operation between non-adjacent regions.

We express our conviction that cultural co-operation, in which the Council of Europe is a prime instrument, – through education, the media, cultural action, the protection and enhancement of the cultural heritage and participation of young people – is essential for creating a cohesive yet diverse Europe. Our governments undertake to bear in mind the Council of Europe's priorities and guidelines in their bilateral and multilateral co-operation.

With the aim of contributing to the cohesion of our societies, we stress the importance of commitments accepted within the framework of the Council of Europe Social Charter and European Code of Social Security in order to provide member countries with an adequate system of social protection.

We recognise the value of co-operation conducted within the Council of Europe to protect the natural environment and improve the built environment.

We will continue our efforts to facilitate the social integration of lawfully residing migrants and to improve the management and control of migratory flows, while preserving the freedom to travel within Europe. We therefore encourage the "Vienna Group" to pursue its work, thus contributing, with other competent groups, to a comprehensive approach to migration challenges.

Fortified by our bonds of friendship with non-European States sharing the same values, we wish to develop with them our common efforts to promote peace and democracy.

We also affirm that the deepening of co-operation in order to take account of the new European situation should in no way divert us from our responsibilities regarding North/South interdependence and solidarity.

*

* *

In the political context thus outlined, we, Heads of State and Government of the member States of the Council of Europe, resolve:

- to improve the effectiveness of the European Convention on Human Rights by establishing a single Court for ensuring compliance with undertakings given thereunder (see decision in Appendix I),
- to enter into political and legal commitments relating to the protection of national minorities in Europe and to instruct the Committee of Ministers to elaborate appropriate international legal instruments (see decision in Appendix II),
- to pursue a policy for combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, and to adopt for this purpose a Declaration and a Plan of Action (see decision in Appendix III),
- to approve the principle of creating a consultative organ genuinely representing both local and regional authorities in Europe,
- to invite the Council of Europe to study the provision of instruments for stimulating the development of European cultural schemes in a partnership, involving public authorities and the community at large,
- to instruct the Committee of Ministers to adapt the Organisation's Statute as necessary for its functioning, having regard to the proposals put forward by the Parliamentary Assembly.

APPENDIX I

Reform of the control mechanism of the European Convention on Human Rights

We, Heads of States and Government of the Council of Europe member States have decided the following, as regards the reform of the European Convention on Human Rights control mechanism :

With the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms which entered into force 40 years ago the Council of Europe created an international system for the protection of human rights which is unique of its kind. Its main distinguishing feature is that contracting States assume the obligation to effectively protect the human rights enshrined in the Convention and to accept international monitoring in this respect. This responsibility has been so far carried out by the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights.

Since the Convention entered into force in 1953 the number of contracting States has almost tripled and more countries will accede after becoming members of the Council of Europe. We are of the opinion that it has become urgently necessary to adapt the present control mechanism to this development in order to be able to maintain in the future effective international protection for human rights. The purpose of this reform is to enhance the efficiency of the means of protection; to shorten-procedures and to maintain the present high quality of human rights protection.

To this end we have resolved to establish, as an integral part of the Convention, a single European Court of Human Rights to supersede the present controlling bodies.

We mandate the Committee of Ministers of the Council of Europe to finalise a draft protocol amending the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, on which substantial progress has been made, with a view to adopting a text and opening it for signature at its ministerial meeting in May 1994. We will then ensure that this protocol is submitted for ratification at the earliest possible date.

APPENDIX III

Declaration and Plan of Action on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance

We, Heads of State and Government of the Council of Europe member States,

Convinced that the diversity of traditions and cultures has for centuries been one of Europe's riches and that the principle of tolerance is the guarantee of the maintenance in Europe of an open society respecting the cultural diversity to which we are attached;

Convinced that to bring about a democratic and pluralist society respecting the equal dignity of all human beings remains one of the prime objectives of European construction;

Alarmed by the present resurgence of racism, xenophobia and antisemitism, the development of a climate of intolerance, the increase in acts of violence, notably against migrants and people of immigrant origin, and the degrading treatment and discriminatory practices accompanying them;

Equally alarmed also by the development of aggressive nationalism and ethnocentrism which constitute new expressions of xenophobia;

Concerned at the deterioration of the economic situation, which threatens the cohesion of European societies by generating forms of exclusion likely to foster social tensions and manifestations of xenophobia;

Convinced that these manifestations of intolerance threaten democratic societies and their fundamental values and undermine the foundations of European construction;

Confirming the Declaration of 14 May 1981 of the Committee of Ministers in which the latter already solemnly condemned all forms of intolerance and the acts of violence that they engender;

Reaffirming the values of solidarity which must inspire all members of society in order to reduce marginalisation and social exclusion;

Convinced furthermore that Europe's future demands from individuals and from groups not only tolerance but also the will to act together, combining their diverse contributions,

- Condemn in the strongest possible terms racism in all its forms, xenophobia, antisemitism and intolerance and all forms of religious discrimination;

- Encourage member States to continue efforts already undertaken to eliminate these phenomena, and commit ourselves to strengthening national laws and international instruments and taking appropriate measures at national and European level;

- Undertake to combat all ideologies, policies and practices constituting an incitement to racial hatred, violence and discrimination, as well as any action or language likely to strengthen fears and tensions between groups from different racial, ethnic, national, religious or social backgrounds;

- Launch an urgent appeal to European peoples, groups and citizens, and young people in particular, that they resolutely engage in combating all forms of intolerance and that they actively participate in the construction of a European society based on common values, characterised by democracy, tolerance and solidarity.

To this end, we instruct the Committee of Ministers to develop and implement as soon as possible the following plan of action and mobilise the necessary financial resources.

PLAN OF ACTION

1. Launch a broad European Youth Campaign to mobilise the public in favour of a tolerant society based on the equal dignity of all its members and against manifestations of racism, xenophobia, antisemitism and intolerance.

This campaign, co-ordinated by the Council of Europe in co-operation with the European Youth Organisations will have a national and local dimension through the creation of national committees.

It will aim in particular at stimulating pilot projects involving all sections of society.

2. Invite member States to reinforce guarantees against all forms of discrimination based on race, national or ethnic origin or on religion, and to this end to:

- re-examine without delay their legislation and regulations with a view to eliminating provisions likely to generate discrimination based on any of these reasons or likely to sustain prejudice;
- assure effective implementation of legislation aimed at combating racism and discrimination;
- reinforce and implement preventive measures to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, giving special attention to awareness-raising and confidence-building measures.

3. Establish a Committee of governmental Experts with a mandate to:

- review member States' legislation, policies and other measures to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance, and their effectiveness;
- propose further action at local, national and European level;
- formulate general policy recommendations to member States;
- study international legal instruments applicable in the matter with a view to their reinforcement where appropriate.

The Committee of Experts will report regularly to the Committee of Ministers, which will seek the opinions of the relevant Steering Committees.

Further modalities for the functioning of this new mechanism should be decided by the Committee of Ministers.

4. Reinforce mutual understanding and confidence between people through the Council of Europe's co-operation and assistance programmes. Work in this area would focus in particular on:

- studying the deep-seated causes of intolerance and considering remedies, notably by means of a seminar and support for research programmes;
- promoting education in the fields of human rights and respect for cultural diversity;
- strengthening programmes aimed at eliminating prejudice in the teaching of history by emphasising positive mutual influence between different countries, religions and ideas in the historical development of Europe;
- encouraging transfrontier co-operation between local authorities so as to boost confidence;
- intensifying co-operative work in the fields of intercommunity relations and equality of opportunities;
- developing policies to combat social exclusion and extreme poverty.

5. Request the media professions to report and comment on acts of racism and intolerance factually and responsibly, and to continue to develop professional codes of ethics which reflect these requirements.

In the execution of this Plan, the Council of Europe will take due account of the work of UNESCO in the field of tolerance, in particular preparations for a "Year of Tolerance" in 1995.

A first report on implementation of the Plan of Action will be submitted to the Committee of Ministers at its 94th Session in May 1994.

For the Republic of Austria <i>Federal Chancellor</i>	Franz Vranitzky	Pour la République d'Autriche <i>Chancelier Fédéral</i>
For the Kingdom of Belgium <i>Prime Minister</i>	Jean-Luc Dehaene	Pour le Royaume de Belgique <i>Premier Ministre</i>
For the Republic of Bulgaria <i>President</i>	Jeliu Jeleu	Pour la République de Bulgarie <i>Président</i>
For the Republic of Cyprus <i>President</i>	Glafcos Clerides	Pour la République de Chypre <i>Président</i>
For the Czech Republic <i>President</i>	Václav Havel	Pour la République tchèque <i>Président</i>
For the Kingdom of Denmark <i>Prime Minister</i>	Poul Nyrup Rasmussen	Pour le Royaume de Danemark <i>Premier Ministre</i>
For the Republic of Estonia <i>Prime Minister</i>	Mart Laar	Pour la République d'Estonie <i>Premier Ministre</i>
For the Republic of Finland <i>President</i>	Mauno Koivisto	Pour la République de Finlande <i>Président</i>
For the French Republic <i>President</i>	François Mitterrand	Pour la République française <i>Président</i>

For the Federal Republic of Germany <i>Federal Chancellor</i>	Helmut Kohl	Pour la République Fédérale d'Allemagne <i>Chancelier Fédéral</i>
For the Hellenic Republic <i>Minister of State for Foreign Affairs</i>	Virginia Tsouderos	Pour la République hellénique <i>Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères</i>
For the Republic of Hungary <i>Minister for Foreign Affairs</i>	Géza Jeszenszky	Pour la République de Hongrie <i>Ministre des Affaires Etrangères</i>
For the Icelandic Republic <i>Prime Minister</i>	David Oddsson	Pour la République islandaise <i>Premier Ministre</i>
For Ireland <i>Prime Minister</i>	Albert Reynolds T.D.	Pour l'Irlande <i>Premier Ministre</i>
For the Italian Republic <i>Prime Minister</i>	Carlo Azeglio Ciampi	Pour la République italienne <i>Premier Ministre</i>
For the Principality of Liechtenstein <i>Head of Government</i>	Markus Büchel	Pour la Principauté de Liechtenstein <i>Chef de Gouvernement</i>
For the Republic of Lithuania <i>President</i>	Algirdas Mykolas Brazauskas	Pour la République de Lituanie <i>Président</i>
For the Grand Duchy of Luxembourg <i>Prime Minister</i>	Jacques Santer	Pour le Grand-Duché de Luxembourg <i>Premier Ministre</i>

For Malta	Edward Fenech-Adami	Pour Malte
<i>Prime Minister</i>		<i>Premier Ministre</i>
For the Kingdom of the Netherlands	Ruud Lubbers	Pour le Royaume des Pays-Bas
<i>Prime Minister</i>		<i>Premier Ministre</i>
For the Kingdom of Norway	Gro Harlem Brundtland	Pour le Royaume de Norvège
<i>Prime Minister</i>		<i>Premier Ministre</i>
For the Republic of Poland	Hanna Suchocka	Pour la République de Pologne
<i>Prime Minister</i>		<i>Premier Ministre</i>
For the Portuguese Republic	Aníbal Cavaco Silva	Pour la République portugaise
<i>Prime Minister</i>		<i>Premier Ministre</i>
For Romania	Ion Iliescu	Pour la Roumanie
<i>President</i>		<i>Président</i>
For the Republic of San Marino	Gian Luigi Berti Paride Andreoli	Pour la République de Saint-Marin
<i>Captains Regent</i>		<i>Capitaines Régents</i>
For the Slovak Republic	Vladimír Mečiar	Pour la République slovaque
<i>Head of Government</i>		<i>Chef du Gouvernement</i>
For the Republic of Slovenia	Janez Drnovšek	Pour la République de Slovénie
<i>Prime Minister</i>		<i>Premier Ministre</i>

For the Kingdom of Spain

President of Government

Felipe Gonzalez

Pour le Royaume d'Espagne

Président du Gouvernement

For the Kingdom of Sweden

Prime Minister

Carl Bildt

Pour le Royaume de Suède

Premier Ministre

For the Swiss Confederation

President of the Confederation

Adolf Ogi

Pour la Confédération suisse

Président de la Confédération

For the Turkish
Republic

Prime Minister

Tansu Çiller

Pour la République
turque

Premier Ministre

For the United Kingdom
of Great Britain and
Northern Ireland

Lord Chancellor

Lord Mackay of Clashfern

Pour le Royaume-Uni
de Grande-Bretagne et de
l'Irlande du Nord

Lord Chancellor

*

* *

Catherine Lalumière

*The Secretary General
of the Council of Europe*

*Le Secrétaire Général
du Conseil de l'Europe*

