

Ο ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΛΕΥΣΕΩΣ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ*

ΥΠΟ ΤΟΥ Κ. ΣΤΕΛΙΟΥ ΚΑΣΤΑΝΟΥ

Καθώς βεβαίως γνωρίζομεν ἤδη, ἀπὸ τὰ δύο ὄργανα τοῦ Συμβουλίου τῆς Εὐρώπης ποὺ προβλέπονται εἰς τὸ Καταστατικόν του, ἡ Ἐπιτροπὴ τῶν Ὑπουργῶν, ὅσο καὶ ἂν ἔχη ἀξιόλογες προθέσεις καὶ ἐπιτεύξεις στὸ πεδίον τῶν διακρατικῶν σχέσεων, δὲν μπορεῖ νὰ ἰσχυρισθῇ ὅτι ἀπέτελεσε μίαν ἐκπληξιν εἰς τὸν διεθνή ὄριζοντα.

Συγκεκριμένως, ἡ Ἐπιτροπὴ τῶν Ὑπουργῶν παρουσιάζει ὅλα ἐκείνα τὰ γνώριμα καὶ ἀπεχθῆ, διὰ τὸν ὁμοσπονδιστὴ (μεταφράζομε ἔτσι τὸ ἐπίθετον fédéraliste), στοιχεῖα μιᾶς κλασικῆς ἐνώσεως κρατῶν, ζηλοτύπως ἐχομένων τῆς ἐθνικῆς τῶν ἀνεξαρτησίας. Οἱ ἀποφάσεις τῆς Ἐπιτροπῆς τῶν Ὑπουργῶν λαμβάνονται ἀναλόγως τῆς σπουδαιότητος αὐτῶν καὶ ἐπὶ τῇ θάσει κριτηρίων προσδιοριζομένων ὑπὸ τοῦ ἀρθροῦ 20 τοῦ Καταστατικῶν : διὰ τῆς ἀπλῆς πλειοψηφίας, δηλαδὴ, εἴτε διὰ συγκεντρώσεως τῶν 2/3 τῶν ψήφων, εἴτε παμψηφεί. Ἐκ τῆς δυνάμεως ὁμοῦ τῆς συνηθείας ἐπεβλήθη καὶ τηρεῖται ὅπως οἱ ἀποφάσεις συγκεντρῶνουν τὴν γενικὴν ὁμοφωνίαν τῶν Ὑπουργῶν καὶ αὐτὸ διὰ νὰ κρατῆται μακρὰν ὁ ἐλλοχεύων κίνδυνος διαφωνίας.

Ἡ Ἐπιτροπὴ τῶν Ὑπουργῶν δὲν εἶναι τίποτε ἄλλο ἀπὸ ἓνα συλλογικὸν ὄργανο μιᾶς διεθνούς ἐνώσεως κρατῶν, μὲ ἕκδηλα μάλιστα τὰ χαρακτηριστικὰ τῆς ἐμβρυώδους οἰκειότητος μεταξὺ τῶν συμβαλλομένων μονάδων.

Ἐὰν θέλωμε, λοιπόν, νὰ ἐροῦμε εἰς τὴν διάρθρωσιν τοῦ Συμβουλίου τῆς Εὐρώπης τὸν κατ' ἐξοχὴν χαρακτήρα τῆς δημιουργικῆς πρωτοτυπίας, ἐκείνη μᾶλλον τὴν πραγμάτωσι ποὺ περιμένει κανεὶς ἀπὸ κάθε νέα μορφή ὅταν παρουσιάζεται. στὸ προσκήνιο τῆς ἱστορίας, θὰ πρέπει νὰ περιορισθῶμε εἰς τὴν ἐξέτασι τοῦ μετριόφρονος ρόλου τῆς Συμβουλευτικῆς τοῦ Συνελεύσεως.

Ἄλλὰ ποίος εἶναι ὁ ρόλος, καὶ γιατί ἐξ ἀρχῆς καὶ ὑποχρεωτικὰ μετριόφρων;

Ἐν πρώτοις, παρέλκει νὰ ὑπενθυμίσωμεν ὅτι ἡ Συνέλευσις εἶναι τὸ *συμβουλευτικὸν* ὄργανον τοῦ Συμβουλίου καὶ ὄχι καθαρῶς *διασκηπτόμενον* ὄργανον ἀπέναντι τῆς Ἐπιτροπῆς τῶν Ὑπουργῶν, ἡ ὁποία ἐκτελεσὶ χρέη *ἐκτελεστικῶν* ὄργανου τοῦ Συμβουλίου. Αὐτὸ σημαίνει τὰ ἐξῆς δύο πράγματα : ὅτι, ἀφ' ἑνός, ἡ νομοθετικὴ ἐξουσία τοῦ Συμβουλίου δὲν ἀνήκει εἰς τὴν Συνέλευσιν καὶ ὅτι, ἀφ' ἑτέρου, ὁ ρόλος — ὁ ἰδιαιτέρος δηλαδὴ ρόλος — τῆς Συνελεύσεως εἶναι ἐκεῖνος ποὺ εἶχαν σχεδὸν τὰ πρῶτα κοινοβουλία ἀπέναντι τῆς ἐκτελεστικῆς, ἀλλὰ καὶ νομοθετικῆς συγχρόνως, ἐξουσίας τῶν βασιλέων ἢ τῶν ἰδιαιτέρων συμβουλίων των. Μποροῦμε ἐπομένως νὰ ἰσχυρισθῶμε ἀπὸ τώρα, ὅτι ἡ Συνέλευσις τοῦ Στρασβούργου πραγματοποιεῖ εἰς τὸν ἑαυτὸν τῆς τὸν περίεργον συγκερασμὸν καινοτομίας καὶ ἀδυναμιῶν. Ἡ μᾶλλον, τίποτε τὸ περίεργον δὲν ὑπάρχει ἐδῶ, διότι τὸ νέο μεγάλο

*. Ἀνακοίνωσις γενομένη τὴν ἐνάτην Φεβρουαρίου 1955 εἰς τὴν Ἐταιρίαν Διεθνῶν Μελετῶν.

όθλημα που έπεχείρησε και εξετέλεσε ή Συνέλευσις δέν έμεινε άμέτοχον τής φυσικής κοπώσεως που παρακολούθει μοιραία τήν προσπάθειαν.

Διά τήν περίπτωσιν ή όποία και μάς ενδιαφέρει, ύποστηρίζομεν ότι ή Συμβουλευτική Συνέλευσις του Συμβουλίου τής Εδρώτης, μόνη και πρώτη, συνέστησε εις τόν τομέα των διακρατικών σχέσεων ένα όργανον προικισμένον με **πολιτικήν σημασίαν** επί διεθνούς πεδίου. Η έμφάνισις, κατά συνέπειαν, ένός όργανισμού με προεξωφλημένην μίαν τοιαύτην διαβεβαίωσιν λογικόν είναι νά αποτελεή, εάν ελα έλεγχθούσν όρθά, τήν μετάβασιν από ένός σταθμού τής Ιστορίας εις μίαν άλλην κατάστασιν τελειότεραν και μεταγενεστέραν.

Η Ιστορία είναι αυτή: "Η, καλύτερα, ή Ιστορική εξέλιξις των διεθνών σχέσεων έπέρασε από τάς άκολούθους καταστάσεις:

"Όταν ένα κράτος, μία κοινωνική δηλαδή μονάς ή όποία έφθασε εις τήν όργάνωσιν μιás κατά τό μάλλον ή ήττον έπαρκούς αυτοτελείας, αισθωνθή τήν ανάγκην νά συνάψη σχέσεις με μίαν άλλην και προσκειμένην, κατ' αρχάς, παρεμφερή κοινωνικήν μονάδα, επιδιώκοντας τό κέρδος ώρισμένων ώφελημάτων, συμπεριφέτεται σάν μία αθύπαρκτος ένότης και ή αναγκαία μεταξύ των έπικοινωνία αναλαμβάνεται από ένα ειδικόν κρατικόν όργανον: συγκεκριμένως, τό ύπουργείον των Έξωτερικών. Η πρώτη αυτή περίοδος είναι δειλή και έπιφυλακτική. Εύρισκόμεθα άκόμη εις τήν αρχήν τής αναπτύξεως τής διεθνούς συνεργασίας και ή έθνική αυτάρκεια δέν έχει πάρει συνείδησι των οικονομικών και πολιτικών άλληλοεξαρτήσεων μεταξύ των κρατικών μονάδων. Έτσι, οι δεσμοί που θεωρούνται αναγκαίοι και μporούσαν νά γίνουσι καταληπτοί από τήν πολιτική ή νομική άντίληψι τής πρώτης αυτής περιόδου είναι σχέσεις, διμερείς ή πολυμερείς, έπαφών διά μέσου του έθνικού ύπουργείου των Έξωτερικών. Όπως είπαμε, τά κράτη συμπεριφέρονται ως χωριστές, ανεξάρτητες και αναρχικές κοινωνικές ένότητες και τά συμφέροντα των λαών των έξυπηρετούνται διά μιás ύποτυπώδους συνεργασίας των κυβερνήσεων, και μάλιστα ένός ώρισμένου όργάνου τής κυβερνήσεως. Οι σχέσεις μεταξύ των κρατών είναι, για νά μεταχειρισθούμε μία όρολογία τής κοινωνιολογίας, σχέσεις **μηχανικές**. Τέτοια περίπου έμεινε ή κατάσταση μέχρι τά τέλη του δεκάτου ένάτου αιώνος.

Ηδη όμως, από τό 1874, με τήν ύπογραφή τής Παγκοσμίου Ταχυδρομικής Ένώσεως, εισάγονται νέοι τρόποι διακρατικής συνεργασίας. Προχωρούμε τότε σε μία άλλη διάρθρωσι και διαμόρφωσι των σχέσεων μεταξύ των κρατών. Η έπαφή, ή σύνδεσις δηλαδή, δέν γίνεται πια άποκλειστικά από τό ύπουργείον των έξωτερικών, αλλά δημιουργούνται τομείς καθωρισμένης και περιωρισμένης διεθνούς ένεργείας, οι όποιοι τείνουσι νά καθιερώσουσι, άφ' ένός μίαν ώργανομένην συνεργασίαν των διαφόρων κυβερνήσεων, μέσω του άρμοδίου κυβερνητικού όργάνου (ας σημειώσωμεν έδώ ότι δέν είναι πλέον μόνον τό ύπουργείον των Έξωτερικών αλλά, ανάλωγως του θέματος, τό ύπουργείον τής Έργασίας - παράδειγμα τό Διεθνές Γραφείον Έργασίας, - τό ύπουργείον Βιομηχανίας - παράδειγμα τό Διεθνές Γραφείον Προστασίας τής Βιομηχανικής Ίδιοκτησίας - κ. ά., τά ύπεύθυνα κυβερνητικά κλιμάκια τής ένώσεως) και άφ' έτέρου ένα κοινόν πεδión δράσεως άπυτελούμενον από τό σύνολον των έδαφών των συμμετεχουσών χωρών. Έκτός από τά παραδείγματα που μόλις αναφέραμε, υπάρχουν και όργανισμοί των όποιων οι άρμοδιότητες δέν περιορίζονται σε δραστηριότητες καθαρώς τεχνικές. Πρόκειται διά τούς όργα-

νισμούς γενικωτάτων ἀρμοδιοτήτων, ὅπως ἡ Κοινωνία τῶν Ἐθνῶν, ὁ Ὄργανισμός Ἡνωμένων Ἐθνῶν, ὁ Ὄργανισμός τῶν Ἀμερικανικῶν Κρατῶν κ. λ. Τὸ κοινὸν ὅμως χαρακτηριστικὸν καὶ τούτων ὅπως καὶ ἐκείνων εἶναι ὅτι ἡ ἐπικοινωνία μεταξὺ τῶν κρατῶν, ἂν καὶ οἱ σχέσεις τους εἶναι τώρα πιά *ὄργανικές*· ἔχουν δηλαδὴ φθάσει εἰς τὸν καταμερισμὸν τῆς ἐργασίας ἐπὶ διεθνoῦς πεδίου - γίνεται πάντοτε μέσῳ τῆς ἐθνικῆς ἐκτελεστικῆς ἐξουσίας : ὑπάρχει μία ὄργανικότης πρώτου βαθμοῦ. Τὰ κράτη μεταξὺ των δὲν συγκοινωνοῦν μὲ συνδέσεις τοῦ βάθους, μέσῳ τῶν λαῶν των δηλαδὴ, ἀλλὰ ὑπάρχει μία διεθνῆς ἐνότῃς βασιζομένη καὶ ἐκτελουμένη ἀπὸ διακυβερνητικὴν συνεργασίαν. Καὶ ἐδῶ μπορούμε νὰ ποῦμε ὅτι ἐπετεύχθη ἡ διαμόρφωσις μιᾶς νέας ἐνότῃτος μεγαλυτέρας τῆς ἀρχικῆς, ὅπως εἶδαμε γιὰ τὴν πρώτη φάσι τῶν σχέσεων, ἀλλὰ διατηρεῖται πάντοτε ὁ φραγμὸς τῆς αὐτοτελείας τῶν κρατικῶν ὄργανισμῶν, ἐφ' ὅσον ἡ ἐθνικὴ κυβέρνησις εἶναι ὁ μόνος τρόπος συλλήψεως καὶ πραγματοποιήσεως οἰασδῆποτε ὑπερκρατικῆς πρωτοβουλίας.

Ἡ τρίτη κατάστασις τῶν σχέσεων μπορεῖ νὰ ὀνομασθῇ *δημοσπονδιακὴ* περίοδος. Ἡ ὄργανικὴ διάρθρωσις τῆς διεθνoῦς κοινωνίας προχωρεῖ μέχρι τοῦ σημείου ὥστε ἡ σύνδεσις νὰ γίνεται πλέον ἀπ' εὐθείας, δίχως νὰ ὑπάρχη ἡ παρεμβολὴ ἐνὸς ξένου κυβερνητικοῦ ὄργανου. Ἡ ἔκφρασις τῆς θελήσεως τῆς νέας αὐτῆς ἐνότῃτος δὲν ἔχει ἀνάγκη πλέον νὰ περᾶ διὰ μέσου τῆς συγκατανεύσεως τῆς ἐθνικῆς κυβερνήσεως, καὶ δημιουργεῖται μία κοινότης ἡ ὅποια ἔχει τὴν δικὴν τῆς σύστασιν καὶ τὴν δικὴν τῆς ἔκτασιν καὶ δράσιν. Ἄντὶ νὰ ἔχωμε τὸν σύνδεσμο μέσῳ τῶν διακυβερνητικῶν ἐπαφῶν, ἔχομε τὴν συγκρότησι μιᾶς ἄλλης κοινωνικῆς μονάδος, ἡ ὅποια τώρα λαμβάνεται ὡς μία συγκροτημένη ὁλότῃς καὶ ἀποτελεῖται ἀπὸ τὸ σύνολον τῶν προηγουμένων μονάδων. Ὅπως συμβαίνει εἰς τὸ ἐσωτερικὸν τῶν ὁμοσπόνδων κρατῶν ὅπου, πλὴν τῆς διαφυλάξεως τῆς ἰδιαίτερας ὀντότῃτος τοῦ κάθε ὁμοσπόνδου μέλους, ἀναπτύσσεται καὶ ἕνας τομεὺς ὁμοσπονδιακός, κοινὸς εἰς ὅλα τὰ μέλη, ἔτσι ἀκριβῶς καὶ κατὰ τὴν τελευταίαν φάσιν τῶν διακρατικῶν σχέσεων ἀναπτύσσεται ἕνα πεδίον ἐλευθέρας κοινωνίας ἀσχέτως καὶ παραπλεύρως τῶν κρατικῶν κυβερνητικῶν ἐπιφυλάξεων. Ἡ Συμβουλευτικὴ Συνέλευσις τοῦ Συμβουλίου τῆς Εὐρώπῃς ἐπεχείρησε νὰ ἐγκαινιάσῃ τὴν περίοδον αὐτὴν τῶν διακρατικῶν σχέσεων.

Οἱ ἀντιπρόσωποι τῶν δέκα πέντε κρατῶν, ποὺ στέλλονται παρὰ τῆς Συμβουλευτικῆς Συνελεύσεως, ἔχουν αὐτὸ τὸ ἰδιαιτέρον, ὅτι δὲν ἀντιπροσωπεύουν τίποτε ἀπολύτως, πλὴν ἴσως τοῦ ἑαυτοῦ των. Δὲν ἀντιπροσωπεύουν τὸ κράτος τοῦ ὁποίου εἶναι ὑπῆκοοι καὶ τὸ ὅποιον τοὺς διαπιστεῖ· δὲν δύνανται ἐπ' οὐδενὶ λόγῳ νὰ δεσμεύσουν τὴν κυβέρνησιν τῆς χώρας εἰς τὴν ὅποιαν ἀνήκουν καὶ δὲν ἀντιπροσωπεύουν οὔτε καν ἡ τουλάχιστον δὲν ὑποχρεῶνουν τοὺς συναδέλφους των τοῦ ἴδιου μὲ αὐτοὺς κόμματος ἐντὸς τῶν ἐθνικῶν κοινοβουλίων. Οἱ ἀντιπρόσωποι τῶν κρατῶν ποὺ ἐδρεύουν εἰς τὴν Συνέλευσιν παρίστανται ἀποκλειστικῶς ὡς άτομα. Οἱ βουλευταὶ τῶν ἐθνικῶν κοινοβουλίων εἶναι βεβαίως ὑπεύθυνοι ἀπέναντι τῶν ψηφοφόρων των, ἐνῶ τὸ ἴδιο πρόσωπον, μόλις ἀποσταλῆ εἰς τὸ Στρασβούργον καὶ περιβληθῆ τὴν πρόσθετην ἰδιότητα τοῦ ἐντεταλμένου εἰς τὴν Συμβουλευτικὴν Συνέλευσιν, δὲν ἔχει καμμίαν ἐπαφὴν ὑποχρέωσως, ὑπὸ τὴν νέα του ἰδιότητα, οὔτε μὲ τὴν κυβέρνησιν ποὺ τὸν ἀπέστειλε, οὔτε ὅμως μὲ τὸ ἐκλογικὸν σῶμα.

Ποῦ ὀφείλεται αὐτὴ ἡ ἰδιομορφία; Οἱ λόγοι εἶναι διπλοὶ. Ἡ ἀνεξαρτησία τοῦ ἐντεταλμένου εἰς τὴν Συνέλευσιν ἀπέναντι τοῦ σώματος τῶν ἐκλογέων ὀφείλε-

ται στον υποτυπώδη άκόμενη χαρακτήρα του όργάνου αυτού που, όπως είπαμε, αποτελεί μία νέα κατάκτηση στον τομέα της συσφίξεως των διεθνών σχέσεων. Διότι, ναί μὲν διὰ της συστάσεως της Συνελεύσεως έδημιουργήθη μία απ' εὐθείας σχέσις μεταξύ των λαών αλλά, και έδω, επανελήφθη τὸ ιστορικόν προηγούμενον των πρώτων εθνικῶν κοινοβουλίων, που ήσαν μὲν, ἀφ' ενός, συμβουλευτικά, ἀφ' έτέρου όμως περιελάμβαναν μέλη διωρισμένα υπό της εκτελεστικής έξουσίας ή του βασιλέως. Ἡ ανεξαρτησία όμως του έντεταλμένου εις τήν Συνέλευσιν απέναντι της εθνικής του κυβερνήσεως όφείλεται εις τήν προσπάθειαν ή όποία έγινε νά κληθῆ εις τήν ζωήν μία πρωτότυπη **πολιτική** ένότης, μία νέα ολοκληρωποιημένη, δηλαδή, κοινωνική, ένότης, ή όποία θά είχε τήν έξάσκησιν γενικωτάτων αρμοδιοτήτων και ή θέλησις της όποίας θά έδημιουργείτο από τήν ίδίαν τήν ένότητα και μέσα εις τήν ένότητα, λαμβανομένην ως σύνολον. Οί προηγούμενες σχέσεις μεταξύ κρατών — τίς όποιες μπορούμε νά ονομάσωμε **διπλωματικές**, έφ' όσον ή σύνδεσις διήρχετο πάντα από τὸ επί μέρους αρμόδιον όργανον της κυβερνήσεως — παρεχώρησαν τήν θέσιν των εις τήν **πολιτικὴν μονάδα**, ή όποία έχει τήν ρύθμισιν της γενικής συμπεριφοράς της ένότητος, λαμβανομένης όχι ως συνθέτου και τμηματικής, ἀλλ' ως ενιαίας και άδιαιρέτου. Ἡ πολιτική κυριαρχία, μὲ άλλες λέξεις, πέρασε από τὰ εθνικά εις τὰ διεθνή πλαίσια.

Θά ήτο πάντως άδικον νά νομίση κανείς ότι τὸ Συμβούλιον της Εδρώπης, έν γένει, και ή Συμβουλευτική του Συνέλευσις, ειδικώτερα, αποτελοῦν στατικούς όργανισμούς έν αδρανεία των όποιων οι λειτουργίες και ό μηχανισμός έχουν διαγραφῆ έντελεσχώς και διὰ παντός. Ὅ,τι ζῆ έξελίσσεται, και ή Συμβουλευτική Συνέλευσις του Συμβουλίου της Εδρώπης είναι ένας ζών όργανισμός εις τὸ στάδιον της συνεχούς έξελίξεως, διὰ τήν τελικὴν αποκρυστάλλωσιν της όποίας τίποτε τὸ συγκεκριμένον δὲν μπορεί νά λεχθῆ.

Είπαμε προηγουμένως ότι ή Συνέλευσις πραγματοποιήσε κάποιαν νεοφανή πολιτικὴν μονάδα' χρειάζεται, λοιπόν, νά προσθέσωμε τώρα ότι, έξ αντιθέτου, ή Ἐπιτροπή των Ὑπουργών — τὸ άλλο δηλαδή όργανον του Συμβουλίου — εργάζεται επάνω στα κλασικά δεδομένα των διακρατικῶν σχέσεων, πράγμα που δημιουργεῖ μίαν ένδιαφέρουσαν διελκυστίνδα εις τὸν γενικὸν μηχανισμόν του Συμβουλίου. Ἐνῶ λοιπόν τὸ Καταστατικόν, διὰ του όποίου ιδρύθη, τὸ Συμβούλιον επιβάλλει και εις τὰ δύο όργανα (τήν Συνέλευσιν και τήν Ἐπιτροπήν των Ὑπουργών) τὸ καθήκον νά εργάζωνται διὰ τήν μεγαλυτέραν ένοποίησιν της Εδρώπης, όλες σχεδόν οι προτάσεις αυτού του είδους προήλθαν από τήν Συνέλευσιν. Παρὰ τὸ γεγονός ότι ή Συνέλευσις είναι συμβουλευτική, δὲν αφήνει νά περάση εύκαιρία χωρὶς νά εκφράση τήν γνώμην της επί οὐδὲποτε θέματος, που δὲν της τήν ζητούν. Ἡ Συνέλευσις γίνεται έτσι πρακτικῶς και δικαιωματικά αὐτοεργός ιδεῶν και προτάσεων. Ἀπό τήν άλλη μεριά, ή Ἐπιτροπή των Ὑπουργών ή όποία έχει τὰ αὐτὰ δικαιώματα και υποχρεώσεις, ως πρὸς τὸ θέμα των πρωτοβουλιῶν, σπανίως έκαμε χρῆσιν αὐτῶν. Ἡ τωρινή φυσική διαδικασία εις τὸ Συμβούλιον της Εδρώπης είναι, κατ' ακολουθίαν, ή εξής: ή Συνέλευσις ρίπτει τίς ιδέες και οι Ὑπουργοί αποφασίζουν διὰ τήν τύχην των.

Είναι ένδιαφέρον νά σημειωθῆ ότι τὰ πράγματα δὲν ήσαν πάντα έτσι. Σύμφωνα μὲ τὸ άρθρον 23 του Καταστατικου, ή Ἐπιτροπή των Ὑπουργών

ἔπρεπε νὰ δώσῃ τὴν συγκατάθεσίν της πρὶν νὰ ἀναγραφῆ μία πρότασις εἰς τὴν ἡμερησίαν διάταξιν τῆς Συνελεύσεως, ἕρος πού ἔπαυσε πλέον νὰ τελῆ ἐν ἰσχύϊ. Καί, ἔτσι, ἀνεπτύχθη προοδευτικᾶ ἕνας καταμερισμὸς τῆς ἐργασίας μεταξὺ τῶν δύο ὀργάνων τοῦ Συμβουλίου.

Ἐκ πρώτης ὄψεως, ἡ διαίρεσις αὐτῆ τῶν λειτουργιῶν μπορεῖ νὰ ἀποδοθῆ εἰς τὸ γεγονός ὅτι τὰ μέλη τῆς Συνελεύσεως ἔρχονται στὸ Στρασβοῦργον ὡς ἄτομα, ἐνεργοῦντα ὑπὸ τὴν ἰδίαν των εὐθύνην καὶ ἐστερημένα τῆς ἐξουσίας νὰ δεσμεύσων τὶς κυβερνήσεις των ἢ τὰ κοινοβόλια ἀπὸ τὰ ὁποῖα προέρχονται. Ὑπὸ τὰς συνθήκας αὐτάς, αἰσθάνονται καὶ εἶναι ἐλεύθερα νὰ προτείνουν καὶ νὰ ἐξετάζων γνῶμες πού νομίζων συμφέρουσες στὴν εὐρωπαϊκῆ ἔνωσι. Τέτοιος, ἄλλωστε, εἶναι καὶ ὁ προορισμὸς των. Ἀλλὰ δὲν εἶναι ὑπεύθυνα διὰ τὴν βαθεῖαν μελέτην τῶν σχεδίων οὔτε καὶ εἶναι ὑποχρέωσις των νὰ προῖδων πῶς οἱ τέτοιες ἰδέες θὰ μπορέσων νὰ ἐφαρμοσθῶν ἐπιτυχῶς καὶ ποιές θὰ εἶναι οἱ πιθανές συνέπειές των. Ἐάν, λοιπόν, αἱ κυβερνήσεις, πού ἀντιπροσωπεύονται εἰς τὴν Ἐπιτροπὴν τῶν Ὑπουργῶν, ἀργοῦν κάπως περισσότερον διὰ τὰς ἀποφάσεις των, δὲν πρέπει νὰ μὴ τοὺς ἀναγνρίζωμε ὅτι εἶναι πάντοτε εὐκολώτερον νὰ προτείνῃ κανεὶς κάτι καὶ δυσκολώτερον νὰ τὸ πραγματοποιῆ. Ἄς πάρωμε ἕνα παράδειγμα γιὰ νὰ ἰδοῦμε ἀκριβῶς τί θέλωμε νὰ ποῦμε. Ἡ Συμβουλευτικὴ Συνέλευσις ἐπρότεινε, νομίζωμε τὸ 1949, τὴν δημιουργίαν ἐνὸς εὐρωπαϊκοῦ διαβατηρίου, τὸ ὁποῖον θὰ προϋπέθετε μίαν κοινὴν ὑπηκοότητα — ἢ κάτι σχετικὸν — διὰ τοὺς ἀνήκοντας εἰς μίαν ἀπὸ τὰς χώρας μέλη τοῦ Συμβουλίου τῆς Εὐρώπης. Ἦτο αὐτὸ μία λαμπρὰ ἰδέα ἡ ὁποία, ἐάν ἐπραγματοποιεῖτο, θὰ ἀποτελοῦσε ἀναμφιβόλως τεραστίαν συμβολὴν εἰς τὴν ἔνωσιν τῆς Εὐρώπης. Ἡ Συνέλευσις ἐξτέλεσε τὸν προορισμὸν τῆς ρίπτουσα τὴν ὥραία ἰδέα. Δὲν ἐμελέτησε ὅμως ποία θὰ ἦσαν ὅλα τὰ πρακτικὰ ἀποτελέσματα τῆς ἰδέας αὐτῆς, τί συνέπειες θὰ μποροῦσε νὰ ἔχῃ ἐπὶ τοῦ προβλήματος ἀνεργίας τῶν διαφόρων κρατῶν ἢ ἐπ' αὐτῆς τῆς κοινωνικῆς προνοίας καὶ ἀσφαλείας (ἐάν οἰοσθῆποτε μποροῦσε νὰ ζητῆ ἐργασίαν ἢ νὰ ἐπικαλῆται κοινωνικὴν προστασίαν εἰς οἰωνδῆποτε χώραν ἄνευ περιορισμοῦ). Ἡ Συνέλευσις δὲν διαθέτει τὰ μέσα διὰ νὰ ἀναλάβῃ τέτοιου εἴδους ἀπασχολήσεις καὶ φροντίδες. Ἐξ ἄλλου, ἀποτελεῖται ἀπὸ κοινοβουλευτικὰ μέλη, τὰ ὁποῖα δὲν ἔχουν οὔτε τὸν ἀπαιτούμενον καιρὸν, ἀλλὰ, πολλὰς φορές, οὔτε τὴν κατάρτισιν ἐκείνην πού θὰ ἐπέτρεπε μίαν ἐξάντλησιν τοῦ προτεινομένου θέματος. Λογικὰ, λοιπόν, καὶ μοιραῖα οἱ προτάσεις τῆς Συνελεύσεως περνοῦν ἀπὸ τεχνικὰ ὄργανα (τοὺς ἔθνικοὺς κρατικοὺς μηχανισμοὺς) πρὶν γίνων διεθνῆς πραγματικότης.

Ἐνας βαθύτερος ὅμως λόγος αὐτοῦ τοῦ διαχωρισμοῦ τῶν λειτουργιῶν μεταξὺ τῆς Συνελεύσεως καὶ τῆς Ἐπιτροπῆς τῶν Ὑπουργῶν μᾶς φαίνεται ὅτι εἶναι ὁ ἔξης: ἡ Συμβουλευτικὴ Συνέλευσις ἀποτελεῖ τὸ ψυχολογικὸν ἐπίκεντρον τοῦ παγκοσμίου ἐνδιαφέροντος διὰ τὸ Συμβούλιον τῆς Εὐρώπης. Διότι ὄχι μόνον ἐκ τοῦ γεγονότος ὅτι παρουσιάζει τὴν γνωστὴν πρωτοτυπίαν, πού ἔχομε ἀναφέρει, ἀλλὰ καὶ ἐκ τοῦ χαρακτῆρος της, ὁ ὁποῖος εἶναι πολὺ περισσότερον διαφημιστικὸς ἀπ' ὅτι ἐκεῖνος τῆς Ἐπιτροπῆς τῶν Ὑπουργῶν, ἀποτελεῖ τὸ κύριον ὄργανον κατ' ἐξοχίαν, τοῦ Συμβουλίου. Ἡ Συνέλευσις δίδει τὴν ἐντύπωσιν τῆς ἀποκλειστικότητος, δίδει δηλαδὴ τὴν εἰκόνα ὅτι ἀντιπροσωπεύει μόνῃ ὅτι δύναται νὰ ὑπάρξῃ προκειμένου περὶ Συμβουλίου τῆς Εὐρώπης, διότι ὁ προορισμὸς της ὄντως

είναι καθαρά και μόνον ευρωπαϊκός, ενώ οι Υπουργοί, με τις υποχρεώσεις και δεσμεύσεις που αναγκαστικώς έχουν, ίσως να σκέπτονται αρκετά την Ευρώπη και λίγο περισσότερο το Ιδικόν τους κράτος, όταν συνεδριάζουν εις το Στρασβούργον.

Ο μηχανισμός, όπως εδημιουργήθη το 1949 από το Καταστατικόν του Συμβουλίου, υπήρξε ικανοποιητικός διά την πραγματοποίησιν των σκοπών του; Για την Συνέλευσι, ιδιαίτερα, ξέρομε ότι εφύσκειται σέ μιάν διαρκή εξέλιξι. Είς την Πρώτην Σύνοδον του Συμβουλίου της Ευρώπης κατά Αύγουστον 1949, δέν εγνωρίζε κανείς τί τροπές θά έπαιρνε ή οργάνωσις. Ήτο γνωστόν μόνον, από το άρθρον 32 του Καταστατικού, ότι ή Συνέλευσις θά συνεδρίαζε άπαξ του έτους και γιά διάστημα όχι μεγαλύτερον του ένος μηνός. Έάν κανείς έπίστευσε σέ μιάν τέτοια ήσυχη και οχεδόν τελεματώδη ζωή της Συνελεύσεως, πολύ γρήγορα διαφύσθηκε. Από την Πρώτην της Σύνοδον, ή Συνέλευσις συνέστησε ένα ώρισμένον αριθμόν Έπιτροπών (έπί των Γενικών ή Πολιτικών Έποθέσεων, των Οικονομικών, των Κοινωνικών, των Μορφωτικών και των Νομικών και Διοικητικών Έποθέσεων). Έφ' όσον όμως το καταστατικόν περιώριζε τίς έργασίες της Συνελεύσεως σέ τέσσερις έβδομάδες τόν χρόνο, άπεφασίσθη νά συνεχώνται οι έπιτροπές κατά τά ένδιάμεσα των συνόδων, ώστε νά διατηρήται ή συνοχή στη διάρκεια των εργασιών της. Το παράδειγμα αυτό δέν είναι το μόνο γιά νά πάρουμε μιάν ιδέα του ρευστού χαρακτήρος της Συνελεύσεως. Σήμερα υπάρχουν έπτά Τακτικά Έπιτροπεί, άρμόδια διά τή συνήθη έργα της Συνελεύσεως, καθώς και Είδικαι Έπιτροπεί, που συνεστήθησαν προς μέλετην ειδικών προβλημάτων, τά όποια δέν είναι της άρμοδιότητος των Τακτικών Έπιτροπών. Η σύνθεσις, ο αριθμός και ή διάρκεια των έπιτροπών αυτών αλλάσσει συνεχώς.

Το Συμβούλιον της Ευρώπης, όπως ήδη παρατηρήσαμε, είναι ένας οργανισμός σέ πλήρη δυναμική εξέλιξι. Όταν το Καταστατικόν του έσχεδιάσθη το πρώτον, κατά το 1949, άποτελοῦσε τόν έπιεική συμβιβασμό μεταξύ των αντιθέτων άπόψεων των διαφόρων κυβερνήσεων. Άργότερα έγινε το ίδιο ένα πείραμα, που βρίσκει μόνο του τόν δρόμο του και ανακαλύπτει τούς νέους αντικειμενικούς σκοπούς της πορείας του. Έχρησιάσθησαν αρκετές μετατροπές και προσαρμοσεί από τότε που ιδρύθηκε γιά νά συμβάδιση ή έσωτερική του διάρθρωσις με τίς ανάγκες των εξελισσομένων του επιδιώξεων. Και είματα βέβαιαι ότι έντός των προσεχών έτών θά χρειασθούν και άλλες διασκευές, ώστε νά πραγματοποιηθούν οι τάσεις που σήμερα μόνον ως μακρινές και ύσεβετις επιδιώξεις τολμούν νά έμφανισθούν.

Η συμβολή της Συμβουλευτικής Συνελεύσεως στην διαμόρφωσι και προαγωγή της νέας ευρωπαϊκής πολιτικής ένότητος δέν είναι σημαντική και σπουδαία, είναι μοναδική και ουσιαστική. Όταν αι διεθνείς διαπραγματεύσει βασίζονται έπί μιάν καθαρώς διακυβερνητικήν βάση, είδαμε ότι τά άμοιβαία άρμόδια κυβερνητικά κλιμάκια είναι οι άποκλειστικοί διαιτηταί και αι κυβερνήσει ό φυσικοί κριταί διά το πόσον είναι ώφέλιμον νά παραταθί μιάν διαπραγματεύσει έπί ένος δυσπιλότητος προβλήματος. Έάν είναι δύσκολον νά εύρεθί μιάν λύσις εις ένα θέμα κοινού ένδιαφέροντος, υπάρχει μιάν τάσις εκ μέρους των έπισήμων κυβερνητικών αντιπροσώπων νά έγκαταλείψου την μάταλαν προσπάθειαν. Όφείλεται

ρίσκεται πάντα σὲ κατάστασι ἐνθουσιώδους διεγέρσεως. Τὰ ὄρια τῶν ἀρμοδιοτήτων καὶ ἐνεργειῶν τῆς εἶναι συνεχῶς μεταβλητά. Ἐξ ἀρχῆς, ἐξηγέρθη κατὰ τῶν περιορισμῶν τῆς ὑπὸ τοῦ Καταστατικοῦ καὶ συνεχῶς ἐπιδιώκει τὴν τροποποίησιν ἢ τὴν εὐρύτεραν ἐρμηνείαν τῶν προνομίων τῆς. Δύο τάσεις ὑπάρχουν ἐντὸς τῆς Συνελεύσεως ὑποστηρίζουσαι διαφορετικὰς μελλοντικὰς ἐξελίξεις: Μία μερὶς τῶν μελῶν ἐπιθυμεῖ τὴν ριζικὴν μεταβολὴν τῆς ἐξουσίας τοῦ σώματος. Ὅπως ἀφήσαμε νὰ διαφανῇ στὴν ἀρχή, οἱ ὑποστηρικταὶ τῆς μετατροπῆς αὐτῆς ἐπιθυμοῦν νὰ καλύψουν ἀμέσως τὴν ἀπόστασιν, ποὺ ὑπάρχει μεταξὺ τοῦ ἐμβρυώδους, ἀρχικοῦ καὶ συμβουλευτικοῦ κοινοβουλίου, καὶ τοῦ μεταγενεστέρου νομοθετικοῦ σώματος. Ἡ ἰδέα εὐρίσκεται ἐκπεφρασμένη εἰς τὸ ἐπιλεγόμενον Πρωτόκολλον Mackay. Κατ' αὐτήν, ἡ Συνέλευσις θὰ ἔπαιξε τὸν ρόλον μιᾶς Κάτω Βουλῆς τοῦ Συμβουλίου τῆς Εὐρώπης καὶ θὰ ἠδύνατο νὰ λαμβάνῃ πρωτοβουλίας καὶ ἀποφάσεις ὁμοῦ μετὰ τὴν Ἐπιτροπὴν τῶν Ὑπουργῶν, ἢ ὅποια εἶναι ἓνα εἶδος ἐκτελεστικοῦ ἀλλὰ καὶ νομοθετικοῦ συγχρόνως ὄργάνου τοῦ Συμβουλίου. Ἡ Ἐπιτροπὴ θὰ ἦτο, κατὰ τὴν ἰδέαν πάντοτε τοῦ Πρωτοκόλλου, μία Ἄνω Βουλὴ, μετὰ δικαίωμα ἀρνησικυρίας. Ἡ ἄλλη μερὶς ἐπιθυμεῖ ἐπίσης τὴν τροποποίησιν τῆς σημερινῆς ἐξουσίας τῆς Συνελεύσεως. Ἡ Συνέλευσις θὰ διετήρει τὸν σημερινὸν συμβουλευτικὸν τῆς χαρακτῆρα, ἀλλὰ ἡ συμβουλευτικὴ τῆς ἐργασία θὰ ἐξησκειτο ὑποχρεωτικῶς δι' ὄλας τὰς κυβερνητικὰς ἀποφάσεις ἢ πρωτοβουλίας εὐρωπαϊκῆς σημασίας. Ὄντω, δύο ἢ περισσότερα κράτη μέλη τοῦ Συμβουλίου, προτιθέμενα τὰ συνάψουν μεταξὺ τῶν σύμβουλων, θὰ ἠδύνατο νὰ ὑποχρεωθοῦν νὰ υποβάλουν τὸ σχέδιόν των εἰς τὴν Εὐρωπαϊκὴν Συνέλευσιν πρὸς γνωμοδότησιν πρὶν ἢ ἀρχίσῃ ἡ διαδικασία τῆς κυρώσεως ὑπὸ τῶν ἐθνικῶν κοινοβουλίων.

Πάντως, ἀδιαφόρως ἀπόψεων καὶ λεπτομερειῶν, ὅλοι οἱ μεταρρυθμισταὶ φρονοῦν ὅτι ἡ Συνέλευσις πρέπει νὰ ἐπεκτείνῃ τὰ δικαιώματά τῆς, ὥστε νὰ δυναθῇ νὰ ἐκπληρῶσῃ τὸν ρόλον ἑνὸς πραγματικοῦ δημοκρατικοῦ ὄργάνου ἐλέγχου τῶν διαφόρων εὐρωπαϊκῶν ἐξουσιῶν καὶ ὀργανισμῶν, ἐν ζωῇ ἢ ὑπὸ κατασκευῇ. Ὅλοι, ἐπίσης, φαίνονται σύμφωνοι διὰ νὰ σμικρύνουν τὴν ὑφισταμένην διαφορὰν μεταξὺ τῆς σημερινῆς Συμβουλευτικῆς Συνελεύσεως καὶ ἑνὸς ἐθνικοῦ κοινοβουλίου. Μία ἡμέρα θὰ ἔλθῃ ἴσως ποὺ θὰ ὀλοκληρωθῇ αὐτὴ ἡ ἀρξαμένη πορεία τῆς ἱστορίας. Διότι τί ἄλλο εἶναι ἢ πρόοδος, εἰ μὴ ἡ συνεχὴς πραγματοποίησις πραγμάτων ἀπιθάνων.