



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
Π.Μ.Σ. ΔΕΣ (ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ  
ΠΟΛΙΤΙΚΗ)

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝ/ΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ  
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
Π.Μ.Σ.  
Αριθ. Πρωτοκόλλου 2122  
Ελήφθη την 1/10/10



**Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ  
ΔΡΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΚΕΠΠΑ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΡΓΥΡΗΣ ΠΑΣΣΑΣ**

**ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ: ΝΙΚΟΛΕΤΑ ΛΕΚΑΝΙΔΗ**

**Α.Μ.: 1208Μ030**

**ΑΘΗΝΑ 2010**



## **ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ**

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b>	<b>4</b>
<b>ΜΕΡΟΣ Ι: ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ</b>	<b>5</b>
<b>Εισαγωγικές Παρατηρήσεις</b>	<b>5</b>
<b>1. Ιστορική και θεσμική εξέλιξη</b>	<b>6</b>
1.1. Η εξωτερική δράση σε διακυβερνητικό επίπεδο. Δομές και διαδικασίες.	6
1.1.1. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία	6
1.1.1.1. Η «άτυπη» περίοδος	6
1.1.1.2. Η «Θεσμοποίηση» της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας μέσω της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης	8
1.1.2. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας	9
1.1.2.1. Από την Συνθήκη του Μάαστριχτ στην Συνθήκη του Άμστερνταμ	9
1.1.2.2. Οι Καινοτομίες της Συνθήκης του Άμστερνταμ	14
1.2. Ο Ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Δομές και Διαδικασίες.	16
1.2.1. Η Δράση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στα Πλαίσια της ΚΕΠΠΑ	16
1.2.2. Η Εξωτερική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	17
<b>2. Οι Αδυναμίες της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Δράσης</b>	<b>20</b>
2.1. Μια Απόπειρα Αποτίμησης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας	20
2.1.2. Από το 1970 έως την Εφαρμογή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης	20
2.1.2. Η Περίοδος Ισχύος της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης	21
2.2. Μια Απόπειρα Αποτίμησης της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας	22
2.2.1. Οι Δυσλειτουργίες των Εσωτερικών Δομών	22
2.2.2. Η Ανεπάρκεια στην Εξωτερική Αντιπροσώπηση	27

<b>ΜΕΡΟΣ ΙΙ Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ</b>	<b>32</b>
<b>Εισαγωγικές Παρατηρήσεις</b>	<b>32</b>
<b>1. Ιστορική και Θεσμική Εξέλιξη</b>	<b>33</b>
1.1. Η Πορεία προς την Ίδρυση	33
1.1.1. Οι αρχικές Αναφορές στην Δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Διπλωματικής Υπηρεσίας κατά τις Εργασίες της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για το Σύνταγμα της Ευρώπης	33
1.1.2. Οι πρώτες προπαρασκευαστικές Εργασίες για την Σύσταση της ΕΥΕΔ βάσει των Διατάξεων της Συνταγματικής Συνθήκης	35
1.1.3. Οι Διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας και οι Διαπραγματεύσεις για την Εφαρμογή τους	40
1.1.4. Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί της Θεσμικής Οργάνωσης της ΕΥΕΔ	43
1.2. Η Ίδρυση της Υπηρεσίας	48
1.2.1. Το Πεδίο Δράσης, τα Καθήκοντα και η Συνεργασία της ΕΥΕΔ με Προϋπάρχοντες Θεσμούς	48
1.2.2. Η Διοικητική Οργάνωση, η Στελέχωση και ο Οικονομικός Προϋπολογισμός	51
1.2.3. Τα Μέσα Εξωτερικής Δράσης και ο Προγραμματισμός τους	57
1.2.4. Το Ζήτημα της Διαφάνειας	59
<b>2. Μια Πρώτη Εκτίμηση του Ρόλου της ΕΥΕΔ στην Ενίσχυση της ΕΕ ως Διεθνούς Δρώντος</b>	<b>60</b>
2.1. Η Συνεισφορά της νέας Υπηρεσίας στην αύξηση της Συνοχής της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Δράσης	60
2.2. Οι Προσδοκίες για την Βελτίωση της Αποτελεσματικότητας της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Δράσης	63
2.3. Ορισμένες Επιφυλάξεις σχετικά με την Λειτουργία της ΕΥΕΔ	67
2.4. Οι διαρκείς Αδυναμίες του Θεσμού της ΚΕΠΠΑ	69
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ</b>	<b>72</b>

<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	<b>75</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ</b>	<b>84</b>
Παράρτημα 1: Η Απόφαση 2010/427	84
Παράρτημα 2: Υπηρεσίες και Λειτουργίες που μεταφέρονται στην ΕΥΕΔ	91



[http://www.eeas.europa.eu/top\\_stories/080910\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/top_stories/080910_en.htm)

## Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί τον ισχυρότερο οικονομικό συνασπισμό διεθνώς και επιπλέον πρωτοστατεί σε ζητήματα αναπτυξιακής συνεργασίας, ανθρωπιστικής βοήθειας και προστασίας του περιβάλλοντος. Όμως, είναι γεγονός ότι δεν διαθέτει την ανάλογη πολιτική επιρροή σε θέματα υψηλής πολιτικής όπως η διπλωματία, η ασφάλεια και η άμυνα, γι' αυτό έχει χαρακτηριστεί συχνά ως «οικονομικός γίγαντας», αλλά «πολιτικός νάνος». Βασική αιτία αυτού του φαινομένου αποτελεί η έλλειψη συνοχής που διέπει την Ένωση σε πολλά επίπεδα, η οποία σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες μειώνει την αποτελεσματικότητα και την ορατότητα (visibility) της ΕΕ ως διεθνούς δρώντος.

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας έχει μεταβάλει σε μεγάλο βαθμό την οργάνωση της εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σημαντικότερες καινοτομίες αποτελούν η καθιέρωση του Υπατού Εκπροσώπου της ΕΕ για την ΚΕΠΠΑ και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης οι οποίες προσδοκείται να δώσουν ένα «πρόσωπο» στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ και να την καταστήσουν πιο αποτελεσματική και συνεκτική.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας περιγράφεται η θεσμική εξέλιξη της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής, από τις «χαλαρές» δομές της αμιγώς διακυβερνητικής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, όπου ο διακυβερνητισμός εξακολουθεί μεν να κυριαρχεί, αλλά εντός ενός σύνθετου θεσμικού πλαισίου όπου διαπλέκονται υπερεθνικοί και κρατικοί δρώντες. Έμφαση δίνεται στον ρόλο της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και της Εξωτερικής Υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθώς αποτέλεσαν τα θεσμικά θεμέλια για την οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης. Τέλος, αναλύονται οι αδυναμίες του μηχανισμού εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ πριν την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας καθώς και οι συνέπειες των αδυναμιών αυτών στην εξωτερική αντιπροσώπευση της Ένωσης.

Το δεύτερο μέρος αναφέρεται στη «δύσβατη» πορεία προς την ίδρυση της ΕΥΕΔ, στις διατάξεις της Απόφασης 2010/427 του Συμβουλίου για την οργάνωση και την λειτουργία της νέας Υπηρεσίας καθώς και στις προϋποθέσεις επιτυχούς εφαρμογής τους. Επιπλέον, αναλύεται ο ρόλος της ΕΥΕΔ στην βελτίωση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας της δράσης της ΕΕ ως διεθνούς δρώντος, με παράλληλη παράθεση ορισμένων επιφυλάξεων σχετικά με τον νέο θεσμό της Ένωσης.

# **Μέρος Ι: Από την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας**

## ***Εισαγωγικές Παρατηρήσεις***

Η ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική αναπτύχθηκε ραγδαία κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών. Από την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία στις Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας, οι διατάξεις για την εξωτερική πολιτική βαθμιαία ενισχύονταν, δημιουργώντας ένα σύνθετο και εξελιγμένο θεσμικό πλαίσιο.

Παρόλα αυτά, η ανάπτυξη μίας κοινής εξωτερικής πολιτικής για τα κράτη που συμμετέχουν στο ευρωπαϊκό εγχείρημα αντιμετώπιζε και εξακολουθεί να αντιμετωπίζει ορισμένα εμπόδια. Πρώτον, η ΕΕ δεν είναι κράτος και κατά συνέπεια δεν διαθέτει τις μακροπρόθεσμες «σταθερές» που βοηθούν στον προσδιορισμό μιας εθνικής εξωτερικής πολιτικής. Το σημαντικότερο είναι ότι δεν υπάρχει μια εθνική επικράτεια για να προστατευτεί και δεν υπάρχουν εθνικά πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά και πολιτισμικά συμφέροντα για να προωθηθούν. Η επικράτεια της ΕΕ δεν της «ανήκει» με τον τρόπο που η εθνική επικράτεια «ανήκει» στα κράτη-μέλη και τα πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά και πολιτισμικά συμφέροντα της ΕΕ δεν είναι σαφώς καθορισμένα.

Δεύτερον, πολλά κράτη-μέλη, ειδικά τα μεγαλύτερα με μακρόχρονη ιστορία όσον αφορά την άσκηση επιρροής στην παγκόσμια σκηνή, δεν επιθυμούν να χάσουν τον έλεγχο σε κάποιο τομέα πολιτικής που συνδέεται με την εθνική επιρροή, κυριαρχία και ταυτότητα. Τρίτον, ορισμένα κράτη-μέλη έχουν παραδοσιακά ειδικές σχέσεις με συγκεκριμένα κράτη ανά τον κόσμο, τις οποίες επιθυμούν να διατηρήσουν. Τέλος, ορισμένες φορές υπάρχουν διαφορές μεταξύ κρατών της ΕΕ σχετικά με ζητήματα εξωτερικής πολιτικής που προκύπτουν από αλληλοσυγκρουόμενους ιδεολογικούς προσανατολισμούς.

## **1. Ιστορική και θεσμική εξέλιξη**

### **1.1. Η εξωτερική δράση σε διακυβερνητικό επίπεδο. Δομές και διαδικασίες.**

#### 1.1.1. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία

##### 1.1.1.1. Η «άτυπη» περίοδος

Οι συνεχείς αποτυχημένες προσπάθειες διαμόρφωσης ενός πλαισίου πολιτικής συνεργασίας μεταξύ των έξι ιδρυτικών μελών της ΕΟΚ κατά τις δεκαετίες 1950 και 1960 δεν οδήγησε στην εγκατάλειψη της ιδέας αυτής. Η σχετική πολιτική βούληση των ηγετών τους εκφράστηκε επίσημα με το τελικό ανακοινωθέν που υιοθέτησαν το Δεκέμβριο του 1969 στη Σύνοδο Κορυφής της Χάγης, όπου τονίστηκε ο πολιτικός χαρακτήρας του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η ανάγκη να αναλάβει η Ευρώπη τις διεθνείς ευθύνες που της αναλογούσαν.

Τον Οκτώβριο του 1970, οι Υπουργοί Εξωτερικών των κρατών-μελών υιοθέτησαν στο Λουξεμβούργο έκθεση αναφορικά με την επίτευξη προόδου στο πεδίο της «πολιτικής ενοποίησης» γνωστή και ως έκθεση Davignon, που σήμανε την έναρξη της άτυπης περιόδου της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας. Νεότερες εκθέσεις, όπως της Κοπεγχάγης το 1973, του Λονδίνου το 1981, το ανακοινωθέν της συνόδου του Παρισιού το 1974 και η Πανηγυρική Διακήρυξη για την Ευρωπαϊκή Ένωση της Στουτγάρδης το 1983, αποτέλεσαν το σώμα των πολιτικών κειμένων συγκρότησης του μηχανισμού της ΕΠΣ. Επιπλέον, στην σύνοδο του Παρισιού ανατέθηκε στον τότε Πρωθυπουργό του Βελγίου, Leo Tindemans, η σύνταξη έκθεσης για την πορεία ίδρυσης της ΕΕ, η οποία αποτέλεσε βασική πηγή «έμπνευσης» για την εξέλιξη της ΕΠΣ, και ορισμένες προτάσεις της υλοποιήθηκαν μεταγενέστερα με την Συνθήκη του Μάαστριχτ.<sup>1</sup> Σύμφωνα με την εν λόγω Έκθεση τα βήματα προς την ευρωπαϊκή ενότητα, και πολύ περισσότερο προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, έπρεπε να είναι βαθμιαία και ρεαλιστικά.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Πασσάς Α. (2007), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στο Μαραβέγιας Ναπολέων, Τσινισιζέλης Μιχάλης (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση-Οργάνωση και Πολιτικές-50 Χρόνια*, σελ. 348.

<sup>2</sup> Ifestos, P. (1987) "European political cooperation (EPC): Its evolution from 1970 to 1986, and the single European act", *Journal of European Integration*, Vol. 11, No. 1, p. 53.

Οι γενικές αρχές της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, οι οποίες διατυπώθηκαν στα πολιτικά κείμενα της Κοπεγχάγης το 1973 για την «ευρωπαϊκή ταυτότητα», στην δήλωση για την δημοκρατία του 1978 καθώς και στην Πανηγυρική Διακήρυξη της Στουτγάρδης του 1983, ήταν οι εξής: Η δημοκρατία, ο σεβασμός του δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η αλληλεγγύη, η ανεξαρτησία της Ευρώπης καθώς και οι αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών ως βάση για την διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας.

Σταδιακά, επετεύχθη η ανάπτυξη του πεδίου της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, καθώς και η επεξεργασία και εξειδίκευση των στόχων της. Στην πρώτη Έκθεση του Λουξεμβούργου το 1970 γινόταν λόγος για εναρμόνιση απόψεων, συνεννόηση και κοινές δράσεις όταν αυτό είναι δυνατό και θεμιτό για θέματα διεθνούς πολιτικής. Στην δεύτερη Έκθεση της Κοπεγχάγης του 1973 προσετέθη ότι η ανταλλαγή πληροφοριών και οι τακτικές διαβουλεύσεις θα διασφάλιζαν την καλύτερη αμοιβαία κατανόηση, θα ενίσχυαν την αλληλεγγύη των κυβερνήσεων και θα έπρεπε να αφορούν συγκεκριμένες περιπτώσεις και ζητήματα που άπτονταν του συμφέροντος της Ευρώπης, εντός ή εκτός της ηπείρου. Εν συνεχεία, το 1973, στο κείμενο για την Ευρωπαϊκή Ταυτότητα καθώς και στα Συμπεράσματα της Συνόδου Κορυφής του Παρισιού επαναλήφθηκε η βούληση των κρατών-μελών για προοδευτικό καθορισμό κοινών θέσεων καθώς και την πραγμάτωση μιας διπλωματίας συνεννόησης. Το 1981, στην Έκθεση του Λονδίνου διαπιστώθηκε η συνεχής διεύρυνση των θεμάτων διεθνούς πολιτικής που απασχολούν την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, και αναφέρθηκαν για πρώτη φορά οι πολιτικές πτυχές της ασφάλειας. Στην εν λόγω Έκθεση οι Υπουργοί Εξωτερικών εξέφρασαν την αυξανόμενη δυνατότητα οι «Δέκα» να μιλούν με «μια φωνή» σε διεθνές επίπεδο. Τέλος, στην Πανηγυρική Διακήρυξη της Στουτγάρδης δόθηκε έμφαση στην επεξεργασία και υιοθέτηση κοινών θέσεων και κοινής δράσης, συμπεριλαμβανόμενου και του συντονισμού των θέσεων των κρατών μελών ως προς τις πολιτικές και οικονομικές πτυχές της ασφάλειας, ενώ έγινε για πρώτη φορά αναφορά στον στόχο της «συνοχής» μεταξύ των πολιτικών της Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Πασσάς Α. (2007), ό.π., σελ. 350.



### 1.1.1.2. Η «Θεσμοποίηση» της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας μέσω της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης

Η «άτυπη» περίοδος της ΕΠΣ έληξε με την έναρξη εφαρμογής της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ) τον Ιούλιο του 1987. Ο τίτλος ΙΙΙ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης χαρακτηρίστηκε ως ένα κείμενο «κωδικοποίησης» των οργανωτικών και διαδικαστικών πρακτικών, του ιδιότυπου, δηλαδή, συστήματος «εθιμικών κανόνων» που εφαρμόζονταν μέχρι τότε. Τα βασικά στοιχεία της ΕΕΠ που αφορούσαν την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία ήταν τα εξής: α) η ΕΠΣ απέκτησε νομική βάση και κατά συνέπεια θεσμική υπόσταση, β) δημιουργήθηκαν δεσμοί μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της ΕΠΣ, δεσμοί οι οποίοι κατήργησαν κάθε δυνατότητα διαφοροποιημένης συμμετοχής των κρατών-μελών στους μηχανισμούς αυτούς. Επιπλέον, στον Τίτλο ΙΙΙ αναφερόταν ότι «τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη, μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προσπαθούν να διατυπώνουν και να εφαρμόζουν από κοινού μια ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική».

Για την επίτευξη του στόχου της διατύπωσης και εφαρμογής μιας κοινής πολιτικής τα κράτη-μέλη ανέλαβαν μια σειρά δεσμεύσεων. Μια διαδικαστικού περιεχομένου δέσμευση αναφερόταν στο άρθρο 30.2, σύμφωνα με το οποίο τα κράτη μέλη «αναλαμβάνουν την υποχρέωση να ενημερώνονται αμοιβαία και να διαβουλεύονται μεταξύ τους» σε θέματα εξωτερικής πολιτικής που παρουσίαζαν γενικό ενδιαφέρον, με στόχο τον συντονισμό, την σύγκλιση των θέσεων τους και την πραγματοποίηση κοινών δράσεων. Οι διαβουλεύσεις αυτές διενεργούντο προτού τα κράτη μέλη διαμορφώσουν την οριστική τους θέση.

Το άρθρο 30 όμως περιλάμβανε και μια σειρά ουσιαστικότερων δεσμεύσεων όπως οι εξής: α) όταν ένα κράτος μέλος υιοθετούσε μια θέση και αναλάμβανε εθνική δράση έπρεπε να έχει λάβει πλήρως υπόψη τις θέσεις των λοιπών εταίρων και να έχει συνεκτιμήσει δεόντως το ενδεχόμενο υιοθέτησης κοινών θέσεων, β) τα κράτη-μέλη όφειλαν να μεριμνούν για την προοδευτική ανάπτυξη και τον καθορισμό κοινών αρχών και στόχων και να προσπαθούν να αποφεύγουν κάθε δράση ή λήψη θέσης που θα έβλαπτε την αποτελεσματικότητά τους ως συμπαγούς δύναμης στις διεθνείς σχέσεις ή

στα πλαίσια των διεθνών οργανισμών και γ) ο καθορισμός των κοινών θέσεων συνιστούσε σημείο αναφοράς για τις πολιτικές των κρατών μελών.<sup>4</sup>

Η Γραμματεία της ΕΠΣ, που θεσμοθετήθηκε από την ΕΕΠ, οργανώθηκε στις Βρυξέλλες, ενώ η διαμάχη για την δημιουργία της είχε διαρκέσει μια δεκαπενταετία. Τα 16 μέλη προσωπικού της ΕΠΣ (6 διπλωμάτες και 10 γραμματείς) στεγάζονταν στο ίδιο κτήριο με τη Γραμματεία του Συμβουλίου, αλλά διορίζονταν και πληρώνονταν από τα εθνικά υπουργεία τους. Διαμόρφωσαν μια χωριστή οντότητα με ξεχωριστούς κανόνες και εσωτερικούς κώδικες. Για να υπογραμμιστεί ο ευδιάκριτος διακυβερνητικός χαρακτήρας της, η Γραμματεία της ΕΠΣ ήταν προσιτή μόνο μέσω ειδικού συνδυασμού κλειδαριάς.<sup>5</sup> Εντούτοις, για πολλούς δεν συνιστούσε τίποτα περισσότερο από μια ομάδα υπαλλήλων που περιοριζόταν στην τήρηση αρχείων, λειτουργώντας υπό την εξουσία της εναλλασσόμενης Προεδρίας.<sup>6</sup>

### 1.1.2. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας

#### 1.1.2.1. Από την Συνθήκη του Μάαστριχτ στην Συνθήκη του Άμστερνταμ

##### 1.1.2.1.1. Η Θεσμική Συγκρότηση της ΚΕΠΠΑ

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) θέσπισε το σύστημα των τριών πυλώνων για τη διάκριση των επιμέρους τομέων δράσης της ΕΕ. Ο δεύτερος πυλώνας, ο οποίος περιλάμβανε την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) βασιζόταν σε διακρατικές διαδικασίες, ακριβώς όπως και ο τρίτος πυλώνας σχετικά με τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, σε αντίθεση με τον πρώτο και βασικό πυλώνα, ο οποίος περιελάμβανε αμιγώς κοινοτικές πολιτικές.

Η ΚΕΠΠΑ διέφερε από την ΕΠΣ καθώς διέθετε συγκεκριμένα στρατηγικά μέσα, τα οποία ξεπερνούσαν κατά πολύ τις απλές προφορικές δηλώσεις. Στην αρχική τους μορφή, στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, τα άρθρα 12 και 13 προέβλεπαν κοινές θέσεις και

---

<sup>4</sup> Ibid, σελ. 351.

<sup>5</sup> Christiansen T., Vanhoonacker S. (2008), "At a critical juncture? Change and continuity in the institutional development of the council secretariat", *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, p. 759.

<sup>6</sup> Ifestos P. (1987), ό.π., p. 58.

κοινές δράσεις. Αμφότερες θα αποφασίζονταν ομόφωνα από το Συμβούλιο και θα ήταν δεσμευτικές για όλα τα κράτη μέλη.

Μία από τις πιο καινοτόμες πτυχές της ΣΕΕ ήταν η θέσπιση ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου. Παρότι η ΚΕΠΠΑ βασιζόταν και εξακολουθεί να βασίζεται στη διακυβερνητική διαβούλευση, σε αυτήν συμμετέχουν πολλοί φορείς: το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο Υπουργών Γενικών Υποθέσεων (ΣΓΥ), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Πολιτική Επιτροπή.<sup>7</sup>

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει την ευθύνη για τον καθορισμό των αρχών και των γενικών προσανατολισμών της ΚΕΠΠΑ και την λήψη αποφάσεων επί κοινών στρατηγικών. Είναι υπεύθυνο δηλαδή για την γενική κατεύθυνση της ΚΕΠΠΑ. Το ΣΓΥ είναι το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ. Λειτουργώντας εντός του πλαισίου των πολιτικών που έχει εκδώσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, λαμβάνει, ή διαμορφώνει την πλειονότητα των αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ. Η Πολιτική Επιτροπή αποτελείτο από τους διευθυντές πολιτικών υποθέσεων των κρατών-μελών και ανώτερους εθνικούς αξιωματούχους από κάθε κράτος. Βρισκόταν στο επίκεντρο των διαδικασιών της ΚΕΠΠΑ, καθώς προετοιμάζε το σύνολο των εργασιών της ΚΕΠΠΑ για την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων των κρατών-μελών της ΕΕ και για το ΣΓΥ και ασχολούνταν με καθημερινά ζητήματα, όπως με μη αμφιλεγόμενες δηλώσεις εξωτερικής πολιτικής, και με την παροχή κατευθύνσεων στις ομάδες εργασίας. Σταδιακά όμως ο ρόλος της περιορίστηκε σημαντικά.<sup>8</sup>

Σχετικά με τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το άρθρο Κ.7 ΣΕΕ της Συνθήκης του Μάαστριχτ όριζε τα εξής:

«Η Προεδρία ζητά την γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της κοινής εξωτερικής πολιτικής ασφαλείας και μεριμνά ώστε να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται τακτικά από την Προεδρία και την Επιτροπή για τις εξελίξεις της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας της Ένωσης. Μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις ή να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο. Διεξάγει κάθε χρόνο συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας. »

Πρακτικά, εκτός από ειδικές περιπτώσεις, -όπως για παράδειγμα όταν ένα ζήτημα εξωτερικής πολιτικής συνδεόταν με μια συμφωνία σύνδεσης και συνεπώς έπρεπε να χρησιμοποιηθεί η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης- το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

<sup>7</sup> [http://infoeuropa.sliven.bg/eu\\_fact\\_sheets/relations/cfsp/article\\_7190\\_el.htm](http://infoeuropa.sliven.bg/eu_fact_sheets/relations/cfsp/article_7190_el.htm)

<sup>8</sup> Nugent N. (2004), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, σελ. 569.

περιοριζόταν σε μεγάλο βαθμό σε έναν συμβουλευτικό ρόλο επί θεμάτων εξωτερικής πολιτικής. Συνεπώς, το μόνο που μπορούσε να κάνει εν λόγω όργανο ήταν να αξιοποιήσει στο μέγιστο τους μηχανισμούς που είχε στην διάθεση του, ώστε να προσπαθήσει να διασφαλίσει ότι η Επιτροπή και κυρίως το Συμβούλιο θα ζητήσουν πραγματικά την γνώμη του και θα ακούσουν τις απόψεις του. Πριν από την Συνθήκη του Άμστερνταμ οι κύριοι μηχανισμοί ήταν οι εξής: ανταλλαγή απόψεων με την Προεδρία του Συμβουλίου στην Επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων και Ασφαλείας, υποβολή ερωτήσεων –γραπτών ή προφορικών- στο Συμβούλιο, διεξαγωγή συζητήσεων σε ολομέλειες και διατύπωση συστάσεων και τέλος, έγκριση ψηφισμάτων και έκδοση γνωμοδοτήσεων.<sup>9</sup>

Ο συνεχόμενος, παρά τις αναθεωρήσεις των συνθηκών, περιορισμός της συμμετοχής του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου στην ΚΕΠΠΑ δείχνει ότι το εν λόγω όργανο δεν κατάφερε να εφαρμόσει στην ΚΕΠΠΑ την εντυπωσιακή επιτυχία που επέδειξε σε άλλα πεδία πολιτικής στην διεύρυνση των εξουσιών του και στην καθιέρωση της συναπόφασης στην νομοθετική διαδικασία.<sup>10</sup>

#### 1.1.2.1.2. Ο Ρόλος της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου

Μετά την μεταλλαγή της ΕΠΣ σε ΚΕΠΠΑ, η προηγουμένως χωριστή Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας ενσωματώθηκε στην Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Αυτό οφείλεται στην παραδοχή ότι η εξωτερική πολιτική ήταν μια ευθύνη της Ένωσης, άρα τα όργανα εκείνης έπρεπε να συμμετέχουν σε αυτήν. Επιπλέον, η Συνθήκη αναφέρει ότι η Επιτροπή είναι «πλήρως σχετιζόμενη με την ΚΕΠΠΑ», αλλά το κέντρο βάρους σε αυτό το πεδίο πολιτικής είναι σαφώς στο Συμβούλιο των υπουργών.<sup>11</sup> Κύρια αρμοδιότητα των υπαλλήλων στη Γενική Διεύθυνση Ε (Εξωτερικές Οικονομικές Σχέσεις, Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας), οι οποίοι ασχολούνται με τις εργασίες του Συμβουλίου που αφορούν τις πτυχές της ΚΕΠΠΑ, αποτελεί η παροχή διοικητικής στήριξης. Οι μισοί περίπου από τους υπαλλήλους είναι μόνιμοι και οι υπόλοιποι είναι αποσπασμένοι από τα κράτη μέλη.<sup>12</sup>

Η επιρροή ενός θεσμού δεν είναι πάντα ανάλογη με τις επίσημες εξουσίες του. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι πλούσια σε παραδείγματα των οργάνων που, παρά την

<sup>9</sup> Nugent N. (2004), ό.π., σελ. 574.

<sup>10</sup> Thym D. (2006), "Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, p. 111.

<sup>11</sup> Ibid, p. 89.

<sup>12</sup> Nugent N. (2004), ό.π., σελ. 571.

έλλειψη επίσημων εξουσιών, εντούτοις κατορθώνουν να ασκούν σημαντική επιρροή για να επηρεάζουν τη διαδικασία χάραξης πολιτικής.<sup>13</sup> Η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου των υπουργών αποτελεί μια τέτοια περίπτωση: ενώ στερείται τις επίσημες δυνάμεις λήψης αποφάσεων και οι ανώτεροι υπάλληλοί του έχουν αποφύγει την δημιουργία «θορύβου», εντούτοις έχουν αναπτύξει έναν σημαντικό ρόλο στους διαφορετικούς τομείς της χάραξης πολιτικής της ΕΕ. Στην έκταση στην οποία η Γραμματεία του Συμβουλίου επηρεάζει τη χάραξη πολιτικής της ΕΕ, είναι μια ευδιάκριτα ήρεμη επιρροή. Αυτό κάνει τη Γραμματεία του Συμβουλίου μια πολύ ενδιαφέρουσα περίπτωση στην ανάλυση των μη εκλεγμένων νομοθετών: Αντί για την επιδίωξη της υψηλού προφίλ έκθεσης μέσω εκστρατειών στα ΜΜΕ και συχνών ομιλιών, η Γραμματεία του Συμβουλίου έχει στηριχθεί στην δράση της «στο παρασκήνιο» και στην παροχή άμεσων συμβουλών στους υπουργούς, τους πρεσβευτές και τους αντιπροσώπους των κρατών-μελών.<sup>14</sup>

Η εκάστοτε Προεδρία ενημερωνόταν από την Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, η οποία είχε το πλεονέκτημα να παρακολουθεί ένα θέμα για περισσότερο χρονικό διάστημα. Η Γραμματεία προετοιμάζει ένα υπόμνημα συμβουλευόντας την Προεδρία περί των διαδικασιών που πρέπει να ακολουθηθούν και για άλλες σχετικές πληροφορίες, όπως παροχή συμβουλών ή πιθανές προτάσεις για συμβιβασμό. Παρότι η Προεδρία είναι ελεύθερη να αγνοήσει αυτές τις συστάσεις, δύναται στην Γενική Γραμματεία η δυνατότητα να επηρεάσει την έκβαση των διαπραγματεύσεων. Επιπλέον, τα κράτη μέλη με μικρότερη διοίκηση, τείνουν να βασίζονται σε μεγαλύτερο βαθμό στην Γενική Γραμματεία.<sup>15</sup>

Γενικά η ακριβής επιρροή της Γενικής Γραμματείας επί της Προεδρίας εξαρτάται από πολυάριθμους παράγοντες. Ένας εκ των σημαντικότερων είναι άλλωστε και η σχέση μεταξύ της Γενικής Γραμματείας και της εκάστοτε Προεδρίας. Παρότι έχουν εφαρμοστεί κατά καιρούς διαφορετικά πρότυπα, η κοινή πρακτική (ειδικά για τα μικρότερα κράτη μέλη) είναι να αφεθεί ένα μεγάλο μέρος της οργάνωσης της επιχείρησης του Συμβουλίου στις Βρυξέλλες, και επομένως στα χέρια του προσωπικού της Γραμματείας του Συμβουλίου. Με μια Προεδρία που επικεντρώνεται συνήθως σε έναν μικρό αριθμό ζητημάτων πολιτικής, η διαχείριση της μεγάλης πλειοψηφίας της δραστηριότητας του Συμβουλίου παραμένει καθήκον της Γενικής Γραμματείας. Αυτό

---

<sup>13</sup> Christiansen T. (2002), "Out of the Shadows: The General Secretariat of the Council of Ministers", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 8, No. 4, p. 80.

<sup>14</sup> Ibid, p. 81.

<sup>15</sup> Duke S., Vanhoonacker S. (2006), "Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, p. 176.

παρέχει τις ευκαιρίες, παραδείγματος χάριν, να δοθούν προτεραιότητα ορισμένα σημεία ημερήσιων διατάξεων πέρα από άλλα ή να προταθούν ορισμένες αλλαγές στις προτάσεις λαμβάνοντας υπόψη τη παροχή νομικών συμβουλών.

Βέβαια, είναι σημαντικό να αναγνωριστεί ότι αυτού του είδους η επιρροή εμφανίζεται μέσα στα όρια αυτών που η Προεδρία, καθώς επίσης και τα κράτη μέλη γενικά επιτρέπουν. Δεν υπάρχει επομένως καμία πλατφόρμα για ιδιαίτερα ριζικές αλλαγές, αλλά μάλλον για ορισμένες επιδιορθώσεις, με όχημα το λεπτομερές και σύνθετο θέμα των υπό διαμόρφωση πολιτικών προτάσεων και των σχεδίων οδηγιών. Και πάλι όμως, ιδίως όσον αφορά το θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «ο διάβολος είναι στη λεπτομέρεια», και ακόμα και οι δευτερεύουσες αλλαγές της διατύπωσης στα νομοθετικά κείμενα μπορούν να έχουν σημαντικές πολιτικές επιπτώσεις. Εντούτοις, εάν μια Προεδρία αποφασίσει να αναλάβει πλήρως την διαχείριση της πολιτικής ημερήσιας διάταξης της ΕΕ, η επιρροή της Γενικής Γραμματείας περιορίζεται. Αλλά αυτή είναι μια στρατηγική που συνήθως δεν οδηγεί στα βέλτιστα αποτελέσματα.<sup>16</sup>

Επιπρόσθετα, είναι γεγονός ότι στην εξωτερική και αμυντική πολιτική δεν χρησιμοποιούνται πρωτίστως νομοθετικά εργαλεία. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η διπλωματία λειτουργεί κυρίως μέσω των «δηλωτικών πράξεων» παρά μέσω του νόμου. Στην πραγματικότητα, τα πιο συχνά χρησιμοποιημένα όργανα στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ είναι οι «δηλώσεις ΚΕΠΠΑ», που εκδίδονται συνήθως από την Προεδρία εξ ονόματος του Συμβουλίου. Εκδίδονται περίπου 200 τέτοιες δηλώσεις ετησίως, και σαφώς η σχεδόν καθημερινή έκδοση τέτοιων δηλώσεων απαιτεί το συντονισμό στις εθνικές θέσεις των κρατών μελών, καθώς επίσης και μια συνειδητοποίηση του ιστορικού της ΕΕ όσον αφορά τις συγκεκριμένα χώρες ή τα ζητήματα που αποτελούν το αντικείμενο της δήλωσης ΚΕΠΠΑ. Η ανάγκη για συμβουλή από τους ανώτερους υπαλλήλους της Γραμματείας του Συμβουλίου διαδραματίζει έναν σημαντικό ρόλο, δεδομένης της σημασίας της διατύπωσης των δηλώσεων με διπλωματική ορολογία. Οι διπλωματικές δηλώσεις ή οι δηλώσεις εκδίδονται όχι μόνο από την Προεδρία, αλλά και άμεσα από τον μηχανισμό της ΚΕΠΠΑ.

Εντούτοις, ενώ η Γραμματεία του Συμβουλίου μπορεί να έχει υπάρξει αρκετά κοντά στην διαδικασία της σύνταξης και της έκδοσης των δηλώσεων και των αποφάσεων, βρίσκεται συχνά μάλλον μακριά από το «πεδίο πολιτικής», δηλαδή από τις Τρίτες χώρες που μπορούν να είναι αντικείμενο της προσοχής της Ένωσης. Από αυτή την άποψη, η απουσία άμεσης πρόσβασης στις διπλωματικές αποστολές αποτελεί μια ανεπάρκεια που γίνεται αισθητή έντονα στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Το

---

<sup>16</sup> Christiansen, T. (2002), ό.π., p. 84.

γεγονός ότι τα κράτη μέλη καθώς επίσης και η Επιτροπή έχουν αντιπροσωπείες στις περισσότερες χώρες παρέχουν σε αυτούς προνομιούχο πρόσβαση στις πληροφορίες που απαιτούνται για αποτελεσματική δράση, ενώ η Γραμματεία του Συμβουλίου στηρίζεται στη βοήθεια και τη συνεργασία - όχι πάντα επαρκής - από αυτούς τους δρώντες.<sup>17</sup>

Η δραστηριότητα της Γραμματείας του Συμβουλίου στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ είναι περαιτέρω περίπλοκη από δύο ιδιαίτερα ζητήματα. Κατ' αρχάς, υπάρχει η ανάγκη-απαιτήση της Συνθήκης - να διατηρηθεί η συνοχή μεταξύ των διαφορετικών πυλώνων κατά την χάραξη πολιτικής της ΕΕ. Αυτό είναι μια πρόκληση, καθώς η επίτευξη της συνοχής απαιτεί όχι μόνο την ορθή διαχείριση των συνδέσμων μεταξύ των θεμάτων του πρώτου πυλώνα (συγκεκριμένα πολιτικές εμπορίου, ανάπτυξης και ανταγωνισμού) και των θεμάτων του δεύτερου πυλώνα στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, αλλά και στενή συνεργασία των δραστηριοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, λαμβάνοντας υπόψη τις κοινές αρμοδιότητές τους στον δεύτερο πυλώνα.

Ένα δεύτερο, αλλά σχετικό πρόβλημα αφορά το ζήτημα της διαφάνειας, ή, όπως πολλοί θα υποστήριζαν, την έλλειψη της. Το Συμβούλιο των υπουργών είναι, μαζί με τα άλλα όργανα της ΕΕ, τυπικά δεσμευμένο για την επίτευξη περισσότερης διαφάνειας. Εντούτοις, το Συμβούλιο έχει επικριθεί επανειλημμένα - από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή καθώς επίσης και από άλλους οργανισμούς - για την αργοπορία του να εφαρμόσει έναν πιο φιλόδοξο εσωτερικό Κανονισμό που θα επέτρεπε περισσότερη διαφάνεια. Βέβαια, ακριβώς εκεί που υπάρχουν εκκλήσεις για περισσότερη διαφάνεια, εκεί είναι επίσης η ανάγκη για τη μεγαλύτερη μυστικότητα καθώς η Γραμματεία του Συμβουλίου - το προσωπικό του και τα γραφεία του - συσσωρεύει όλο και περισσότερο ευαίσθητα καθήκοντα στην ασφάλεια και τον αμυντικό τομέα.<sup>18</sup>

#### 1.1.2.2. Οι Καινοτομίες της Συνθήκης του Άμστερνταμ

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αποδυνάμωσε στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ την αρχή της ομοφωνίας με την υιοθέτηση των αρχών της «εποικοδομητικής αποχής» και της εθελοντικής συμμετοχής σε στρατιωτικές δράσεις (αποστολές Petersberg), καθώς και την πρόβλεψη πλειοψηφικών αποφάσεων για την έγκριση κοινών θέσεων και

---

<sup>17</sup> Ibid, p. 90.

<sup>18</sup> Ibid, p. 92.

δράσεων.<sup>19</sup> Επιπλέον, ενίσχυσε τον μόνιμο μηχανισμό της ΚΕΠΠΑ με την δημιουργία μιας νέας θέσης και μιας νέας μονάδας. Η θέση που δημιουργήθηκε, εν μέρει για να ενισχύσει το προφίλ της εξωτερικής πολιτικής δίνοντας της ανθρώπινο πρόσωπο και εν μέρει στο πλαίσιο μιας προσπάθειας να βελτιωθεί η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, είναι αυτή του Υπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ.

Το εν λόγω αξίωμα θεσμοθετήθηκε το 1999 και έκτοτε, τη θέση αυτή κατείχε ο κ. Javier Solana. Ο Υπάτος Εκπρόσωπος επικουρεί το Συμβούλιο σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, μέσω της χάραξης, προετοιμασίας και εφαρμογής αποφάσεων πολιτικής. Επιπλέον, όπου απαιτείται ενεργεί εξ ονόματος του Συμβουλίου διεξάγοντας πολιτικό διάλογο με τρίτους. Προκειμένου να τονιστεί η σημασία που αποδίδουν τα κράτη μέλη στη θέση του Υπατου Εκπροσώπου, αποφασίστηκε ότι ο Υπάτος Εκπρόσωπος θα είναι το ίδιο πρόσωπο με τον με τον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου. Πρακτικά, ο κ. Solana είχε ανταποκριθεί στις περισσότερες απαιτήσεις των κρατών-μελών, το οποίο σημαίνει ότι χρησιμοποίησε το αξίωμα του για να προβάλλει την θέση της ΕΕ σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, να προσφέρει την μεσολάβηση και την βοήθεια της ΕΕ σε παραγμένες περιοχές, όπως τα Βαλκάνια και η Μέση Ανατολή, και για να πείθει τα κράτη μέλη να υιοθετούν μια ενιαία πολιτική όταν αυτό ήταν δυνατό.<sup>20</sup>

Η νέα μονάδα που δημιούργησε η Συνθήκη του Άμστερνταμ είναι η Μονάδα Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης, συνηθέστερα γνωστή απλώς ως Μονάδα Πολιτικής. Η Μονάδα ήταν ενταγμένη στην Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και λειτουργούσε υπό την ευθύνη του Υπατου Εκπροσώπου, ενώ είχε διαμορφωθεί και το κατάλληλο πλαίσιο συνεργασίας με την Επιτροπή, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Στελεχωνόταν με προσωπικό από την Γενική Γραμματεία, την Επιτροπή, τα κράτη μέλη και την ΔΕΕ.<sup>21</sup> Στα καθήκοντα της περιλαμβάνονταν τα εξής: παρακολούθηση και ανάλυση εξελίξεων σε τομείς σχετικούς με την ΚΕΠΠΑ, παροχή αξιολογήσεων των συμφερόντων εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ και προσδιορισμός τομέων στους οποίους θα επικεντρωθεί η ΚΕΠΠΑ, παροχή αξιολογήσεων και έγκαιρων προειδοποιήσεων για γεγονότα ή καταστάσεις που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην εξωτερική πολιτική

<sup>19</sup> Στεφάνου Κ. (2002), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά την Νίκαια*, σελ. 48.

<sup>20</sup> Nugent N. (2004), *ό.π.ν.*, σελ. 572.

<sup>21</sup> Ιωακείμης Π.Κ. (2006), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Στεφάνου Κ., Τσινιζέλης Μ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές-Ενοποιητική Δυναμική-Δικαιοταξία- Διακυβέρνηση*, σελ. 319.



και πολιτική ασφαλείας της ΕΕ, και τέλος, εκπόνηση εγγράφων με προτάσεις εναλλακτικών λύσεων σε ζητήματα πολιτικής. Πρακτικά, η Μονάδα χρησιμοποιείτο ως προέκταση του ιδιωτικού γραφείου του Υπάτου Εκπροσώπου, με το μεγαλύτερο μέρος του έργου της να επικεντρώνεται σε καθημερινά ζητήματα παρά στον στρατηγικό σχεδιασμό.<sup>22</sup>

Σχετικά με τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Συνθήκη του Άμστερνταμ δημιούργησε έναν νέο μηχανισμό επισημοποιώντας την ήδη συνήθη πρακτική της χρέωσης των περισσότερων διοικητικών και λειτουργικών δαπανών της ΚΕΠΠΑ στον προϋπολογισμό της ΕΕ. Αυτό έδωσε την δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εγείρει ζητήματα εξωτερικής πολιτικής κατά την διάρκεια της δημοσιονομικής διαδικασίας.<sup>23</sup>

## **1.2. Ο Ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Δομές και Διαδικασίες.**

### **1.2.1. Η Δράση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στα Πλαίσια της ΚΕΠΠΑ**

Από την Έκθεση του Λονδίνου το 1981, η Επιτροπή έχει συνδεθεί πλήρως με το έργο που υλοποιείται στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής. Ωστόσο, λόγω του διακυβερνητικού και εξωκοινοτικού χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ, η θέση της Επιτροπής ήταν πάντοτε πολύ πιο αδύναμη στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής παρά στο κοινοτικό πλαίσιο. Αυτό αποδεικνύεται σαφέστατα από το γεγονός ότι μεταγενέστερα της Συνθήκης του Μάαστριχτ η Επιτροπή απέκτησε το δικαίωμα να παραπέμπει ζητήματα και προτάσεις εξωτερικής πολιτικής στο Συμβούλιο.

Οι ανησυχίες στο εσωτερικό της Επιτροπής ότι το όργανο πρέπει να αξιοποιήσει πλήρως τα «ανοίγματα» πολιτικής που παρείχε η δημιουργία του πυλώνα της ΚΕΠΠΑ διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην προώθηση διαρθρωτικών αλλαγών –τόσο σε επίπεδο σώματος όσο και σε επίπεδο ΓΔ- από το 1993 και έπειτα στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων. Όταν ο Ρομάνο Πρόντι ανέλαβε την προεδρία της Επιτροπής το 1999, αποφάσισε μεταξύ άλλων να συμπεριλάβει έναν Επίτροπο και έναν Γενικό Διευθυντή με ρητή αρμοδιότητα σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής- μολονότι οι πολιτικές ευαισθησίες είχαν σαν αποτέλεσμα να διορίζονται τα πρόσωπα περισσότερο ως υπεύθυνοι Εξωτερικών Σχέσεων παρά ως υπεύθυνοι Εξωτερικής Πολιτικής.

<sup>22</sup> Nugent N. (2004), ό.π., σελ. 572.

<sup>23</sup> Ibid, σελ. 574.

Οι ρυθμίσεις βάσει αρμοδιοτήτων ενίσχυσαν τον ρόλο της Επιτροπής όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ, συνεπικουρούμενες σε μεγάλο βαθμό από το γεγονός ότι ο τότε Επίτροπος Εξωτερικών Σχέσεων Κρις Πάτεν αποδείχθηκε σε ένα από τα πλέον ικανά μέλη της Επιτροπής Πρόντι. Ωστόσο, η επιρροή που ασκούσε στην πραγματικότητα η Επιτροπή σε συγκεκριμένα ζητήματα πολιτικής εξαρτάτο πάντοτε σε μεγάλο βαθμό από τις εκάστοτε περιστάσεις. Για παράδειγμα, η θέση της ήταν ισχυρή όταν οι δράσεις της ΚΕΠΠΑ αφορούσαν τη χρήση μέσων πολιτικής της ΕΚ, όπως η χρήση οικονομικών κυρώσεων, διότι τότε το Συμβούλιο μπορούσε να ενεργήσει μόνο προτάσει της Επιτροπής. Ομοίως, η θέση της γινόταν ισχυρότερη σε περίπτωση εξάρτησης του Συμβουλίου από αυτήν για εξειδικευμένες πληροφορίες και συμβουλές. Στο πλαίσιο αυτό, ένας από τους τρόπους με τους οποίους επεδίωξε η Επιτροπή να ενισχύσει την θέση της ήταν αναπτύσσοντας πολιτικές και μέσα πολιτικής στον τομέα της πρόληψης συγκρούσεων και σε μη στρατιωτικές πτυχές διαχείρισης των συγκρούσεων και ανασυγκρότησης μετά το πέρας των συγκρούσεων.

Η θέση της Επιτροπής ήταν συνήθως ιδιαίτερα αδύναμη όταν τα ζητήματα προς συζήτηση ήταν «αμιγώς πολιτικά» και όταν ασκούσε την Προεδρία ένα κράτος-μέλος με ισχυρό και αποτελεσματικό Υπουργείο Εξωτερικών ή ένα κράτος-μέλος με προτίμηση στη διαχείριση ζητημάτων πολιτικής σε διακυβερνητική κατά κύριο λόγο βάση.<sup>24</sup>

### 1.2.2. Η Εξωτερική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η ανάγκη για συνεκτική εξωτερική αντιπροσώπευση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων προέκυψε το 1951 με την υπογραφή της πρώτης εκ των Συνθηκών ίδρυσης, της Συνθήκης του Παρισιού, η οποία καθιέρωσε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα. Η πρώτη αντιπροσωπεία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ιδρύθηκε το 1954 στην Ουάσιγκτον, καθώς οι υπερατλαντικές σχέσεις ήταν ένας καθοριστικός παράγων στην ευρωπαϊκή ενοποίηση δεδομένης της τότε υποστήριξης των ΗΠΑ στο ευρωπαϊκό εγχείρημα. Από τότε, το παγκόσμιο δίκτυο 130 αντιπροσωπειών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχει ενισχυθεί, επανδρωμένο από περισσότερο από 5.000 προσωπικό και με κάλυψη όλων των ηπείρων.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ibid, σελ. 573.

<sup>25</sup> Moran J.(2004), "Taking Europe to the world-50 years of the European Commission's External Service", *Office for Official Publications of the European Communities*, p. 3.

Πρώτος επικεφαλής αντιπροσωπείας ήταν Leonard Tennyson, πρώην αξιωματούχος του σχεδίου Marshall και αμερικανός υπήκοος. Το 1956 ο Curt Heidenreich από την ΕΥΡΑΤΟΜ, πρώτος διπλωμάτης της ΕΚ που αποσπάστηκε εκτός της Ευρώπης, αναγνωρίστηκε ως ο πρώτος πρεσβευτής της ΕΚΑΧ στις ΗΠΑ. Η πρώτη πλήρη διπλωματική αποστολή της κοινότητας πραγματοποιήθηκε στο Λονδίνο επίσης το 1956. Στη συνέχεια, η ΕΚΑΧ άνοιξε γραφείο συνδέσμου για τη Λατινική Αμερική στο Σαντιάγο της Χιλής.<sup>26</sup>

Ο ρόλος των αντιπροσωπειών στη δεκαετία του '60 περιοριζόταν καθαρά στην εφαρμογή της κοινοτικής ενίσχυσης που χορηγείτο μέσω του Ταμείου της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης (ΕΤΑ) στο πλαίσιο των Συνθηκών Yaounde (1966-75) και η μεγέθυνση του δικτύου αντιπροσωπειών αντιστοιχούσε κυρίως σε αντικειμενική ανάγκη για επιτόπια έρευνα. Την δεκαετία του '70 οι αντιπροσωπείες άρχισαν να αποκτούν νέους διπλωματικούς ρόλους αν και η αναγνώριση τους δεν γινόταν ακόμα από τον Πρόεδρο της χώρας υποδοχής, όπως μεταγενέστερα.

Ιδιαίτερης σημασίας ήταν η απόφαση του Δεκεμβρίου του 2002 σχετικά με τη μεταρρύθμιση της υπηρεσίας. Το προσωπικό στις αντιπροσωπείες τέθηκε για πρώτη φορά υπό μια ενιαία διοικητική δομή, την Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων. Οι επιπτώσεις ήταν εκτεταμένες, και σε οργανωτικό επίπεδο και σε επίπεδο μεμονωμένων μελών προσωπικού. Σε οργανωτικό επίπεδο, ο βελτιωμένος εσωτερικός συντονισμός οδήγησε σε μια κοινή προσέγγιση της Επιτροπής προς την υπηρεσία. Σε επίπεδο μεμονωμένων υπαλλήλων, η αξιολόγηση της απόδοσης των ανωτέρων υπαλλήλων γινόταν συνολικά, έτσι ώστε αξιολογούνται εντός της εξωτερικής υπηρεσίας και όχι σαν τμήμα του προσωπικού των διαφόρων Γενικών Διευθύνσεων στις Βρυξέλλες.<sup>27</sup>

Σύμφωνα με τον πρώην Πρόεδρο της Επιτροπής Romano Prodi οι επικεφαλείς των αντιπροσωπειών ήταν αυτοί που εφάρμοζαν την ΚΕΠΠΑ στο εξωτερικό και αποτελώντας πολύτιμα όργανα στον επεκτεινόμενο ρόλο της ΕΕ στην εποχή της Παγκοσμιοποίησης.<sup>28</sup> Κατά τον πρώην Επίτροπο κο Patten οι αντιπροσωπείες πραγματοποιούσαν λεπτομερείς εμπορικές και άλλες διαπραγματεύσεις, για να υποστηρίξουν και να βοηθήσουν τον συντονισμό των εργασιών των πρεσβειών των κρατών-μελών, και να παρέχουν την υψηλής ποιότητας πολιτικές και οικονομικές εκθέσεις, ιδίως στις χώρες όπου δεν αντιπροσωπεύονται όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον,

---

<sup>26</sup> Spence D. (2004), "The European Commission's External Service", *Public Policy and Administration*, Vol. 19, No. 3, p. 64.

<sup>27</sup> Moran J. (2004), όπ.π., p. 7.

<sup>28</sup> Spence D. (2004), όπ.π., p. 62.

παρέδιδαν πέρα από £5 δισεκατομμύρια εξωτερικής και αναπτυξιακής βοήθειας, υπέρ των συμφωνηθέντων στόχων και των πολιτικών της Ένωσης.

Η εξωτερική υπηρεσία ήταν επομένως ένα είδος διπλωματικής υπηρεσίας, αλλά δεν εξελίχθηκε με κάποια στρατηγική ή με πρόθεση να διαδραματίσει έναν σοβαρό ρόλο. Η απουσία στρατηγικής οφειλόταν κατά ένα μεγάλο μέρος στην έλλειψη βούλησης των κυβερνήσεων να δημιουργήσουν μια ικανοποιητική θεσμική απάντηση της ΕΕ στην αυξανόμενη απαίτηση για περισσότερη «ευρωπαϊκή» και λιγότερη «εθνική» πολιτική στη διεθνή σκηνή.<sup>29</sup>

Η εξέλιξη της Επιτροπής ως εξωτερικός πολιτικός δρών ακολουθούσε την επέκταση της κοινοτικής αρμοδιότητας και του αυξανόμενου οικονομικού και πολιτικού βάρους της ίδιας της ΕΕ. Η Ένωση αναμένεται όλο και περισσότερο από τις κυβερνήσεις και την κοινή γνώμη να αποκτήσει στην παγκοσμίως έναν ρόλο ανάλογο με το οικονομικό βάρος της και τις πολιτικές της δυνατότητες. Αποτελεί τη μεγαλύτερη αγορά διεθνώς, είναι πρώτη σε προσφορά ανθρωπιστικής βοήθειας στον κόσμο και μιλά ήδη «με μια φωνή» σε πολλούς τομείς. Τα τελευταία χρόνια, έχει γίνει σημαντικός διεθνής φορέας σε τομείς που δεν συνδέονται άμεσα με την παραδοσιακή έννοια της εξωτερικής πολιτικής, όπως η μετανάστευση, η πολιτική μεταφορών, η πολιτική για το περιβάλλον, η πολιτική ανταγωνισμού και η γεωργία. Σε αυτούς τους τομείς συνήθως η Επιτροπή είναι επίσημα ο εξωτερικός αντιπρόσωπος της Ένωσης.<sup>30</sup>

Όμως, η Επιτροπή υφίστατο τον σκεπτικισμό των κυβερνήσεων και της κοινής γνώμης σχετικά με το ρόλο της γενικά και συγκεκριμένα στο πλαίσιο των διεθνών σχέσεων. Αλλά για αυτή την κατάσταση ευθυνόταν και η ίδια, δεδομένου ότι δεν είχε κατορθώσει μέσω της «δημόσιας διπλωματίας» να προβάλλει επαρκώς τις δυνατότητες της.

---

<sup>29</sup> Ibid, p. 63.

<sup>30</sup> Ibid, p. 63.

## **2. Οι Αδυναμίες της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Δράσης**

### **2.1. Μια Απόπειρα Αποτίμησης της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας**

#### 2.1.2. Από το 1970 έως την Εφαρμογή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης

Στη φάση αυτή ανάπτυξης της ΕΠΣ δημιουργήθηκε μια δομή για τη διευκόλυνση της προσέγγισης των εθνικών αντιλήψεων στο πεδίο της διεθνούς πολιτικής, δίχως να αποτελεί είτε το αποκλειστικό πεδίο διαμόρφωσης τους είτε έναν μηχανισμό προσανατολισμένο στην λήψη αποφάσεων για κοινή δράση. Κατά τους Wallace-Allen δημιουργήθηκε μια «διαδικασία ως υποκατάστατο πολιτικής»<sup>31</sup>. Όμως είναι γεγονός ότι τις δεκαετίες του 1970 και του 1980 τα κράτη-μέλη συνεργάζονταν ολοένα και περισσότερο μεταξύ τους σε τέτοιο βαθμό, ώστε ως τα μέσα της δεκαετίας του 1980 υπήρχαν λίγα μόνο ζητήματα διεθνούς πολιτικής για τα οποία δεν αποφαινόταν η ΕΚ.<sup>32</sup>

Η πρώτη ευρωπαϊκή συνεδρίαση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας πραγματοποιήθηκε το Νοεμβρίου 1970 και εξέτασε δύο σημαντικά θέματα: την Διάσκεψη του Ελσίνκι και την πολιτική κατάσταση στην Μέση Ανατολή. Όσον αφορά στη Μέση Ανατολή, οι συμμετέχοντες προσέβλεπαν στην προετοιμασία μιας κοινής θέσης επί της αραβο-ισραηλινής σύγκρουσης.<sup>33</sup> Το πρώτο ξεχωριστό επίτευγμα της ΕΠΣ όσον αφορά την αραβο-ισραηλινή σύγκρουση ήταν η Έκθεση του Μαΐου 1971, βασισμένη στο Ψήφισμα 242 του Ο.Η.Ε. Δεν είναι σίγουρο, εντούτοις, εάν η ΕΠΣ θα είχε συνεχή προσοχή στη Μέση Ανατολή εάν η ενεργειακή κρίση του 1973 και ο αποκλεισμός πετρελαίου δεν είχαν δημιουργήσει μια «αναγκαστική ώθηση». <sup>34</sup> Παρόλα αυτά, το επίτευγμα της τότε ΕΟΚ στο πεδίο του πολιτικής συνεργασίας είναι μοναδικό αν συγκριθεί με αδύναμες προσπάθειες καθιέρωσης πολιτικού διαλόγου σε άλλες περιφερειακές οργανώσεις.<sup>35</sup>

Τέλος, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο μηχανισμό της ΕΠΣ ήταν περιθωριακός. Και τούτο, παρά την εκλογή του με άμεση καθολική ψηφοφορία που

<sup>31</sup> Πασσάς Α. (2007), όπ.π., σελ. 348.

<sup>32</sup> Nugent N. (2004), όπ.π., σελ. 555.

<sup>33</sup> Ifestos P. (1987), όπ.π., p. 50.

<sup>34</sup> Ibid, p. 58.

<sup>35</sup> Smith E. M.(2004), "Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation", *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 1, p. 96.

αποφασίστηκε με την Πράξη των Βρυξελλών της 20<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1976 και εφαρμόστηκε τον Ιούνιο του 1979.<sup>36</sup>

### 2.1.2. Η Περίοδος Ισχύος της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης

Αρχικά, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη εισήγαγε την έννοια της συνοχής με έναν σαφή και ρητό τρόπο στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο: Τα κράτη μέλη τόνισαν την ανάγκη να μιλούν όλο και περισσότερο με μια φωνή και να δρουν με συνέπεια και αλληλεγγύη (πρόλογος §5). Επιπρόσθετα, το άρθρο 30.2 δήλωνε ότι «τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη θα καταβάλουν κάθε προσπάθεια στην αποφυγή οποιασδήποτε δράσης ή θέσης που έχει επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητά τους ως συνεκτική δύναμη στις διεθνείς σχέσεις ή εντός των διεθνών οργανισμών. Τέλος, το άρθρο 30.5 θέσπιζε τα εξής: "οι εξωτερικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και οι πολιτικές που υιοθετούνται από την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία οφείλουν είναι συνεπείς. Η Προεδρία και η Επιτροπή, κάθε μια δια των αρμοδιοτήτων της, θα είναι υπεύθυνες για την επιδίωξη και τη διατήρηση αυτής της συνοχής".<sup>37</sup>

Ωστόσο, σε αντίθεση με ορισμένους άλλους τομείς πολιτικής που επίσης αναγνωρίστηκαν στην ΕΕΠ, ο τίτλος ΙΙΙ δεν ενσωματώθηκε στις Συνθήκες. Ο λόγος ήταν κυρίως ότι τα κράτη μέλη δεν ήθελαν να επιτρέψουν να εφαρμόζονται στην εξωτερική πολιτική οι συνήθειες κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Ως εκ τούτου, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία εξακολούθησε να έχει πολύ πιο χαλαρό και εθελοντικό χαρακτήρα σε σύγκριση με την πλειονότητα των λοιπών τομέων πολιτικής που αφορούσαν την Κοινότητα. Δεν θεσπίστηκε νομοθεσία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, οι περισσότερες αποφάσεις λαμβάνονταν με συναίνεση, και εάν ένα κράτος επιθυμούσε να συμμετέχει σε μια ανεξάρτητη δραστηριότητα, δεν μπορούσε να το εμποδίσει κανείς να το πράξει.<sup>38</sup>

Μολονότι η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη σηματοδότησε την αυξανόμενη σημασία της εξωτερικής πολιτικής της τότε ΕΟΚ και διευκόλυε την περαιτέρω ανάπτυξη της, ως τις αρχές της δεκαετίας του 1990 η διεθνής στάση της Ευρώπης των 12 συνέχιζε να είναι αυτή του οικονομικού γίγαντα από την μια και του οικονομικού νάνου από την άλλη. Αυτό σημαίνει ότι η ΕΕ ασκούσε σημαντική διεθνή επιρροή όσον αφορά οικονομικά, και

<sup>36</sup> Χριστοδουλίδης Θ. (2004), *Από την Ευρωπαϊκή Ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση- Η Ιστορική Διάσταση του Ευρωπαϊκού Εγχειρήματος*, σελ. 101.

<sup>37</sup> Gauttier P. (2004), "Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union", *European Law Journal*, Vol. 10, No. 1, p. 25.

<sup>38</sup> Nugent N. (2004), *ό.π.ν.*, σελ. 555.

ιδίως εμπορικά ζητήματα, αλλά η γνώμη της δεν είχε μεγάλη βαρύτητα αναφορικά με πολιτικά ζητήματα και ειδικότερα ζητήματα ασφάλειας και άμυνας.<sup>39</sup>

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτέλεσε ο πόλεμος του Κόλπου το 1990-91 και τα γεγονότα που οδήγησαν σε αυτόν και έδειξαν ότι η αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας θα παρέμενε περιορισμένη εάν η πολιτική ασφάλειας και άμυνας εξακολουθούσε να είναι αποκομμένη από την εξωτερική πολιτική. Η απόκριση της τότε ΕΟΚ στην εισβολή του Ιράκ στο Κουβέιτ συνίστατο στον συντονισμό της διπλωματικής δραστηριότητας και στην επιβολή οικονομικών κυρώσεων. Όμως όσον αφορά τα ζητήματα της κατάλληλης στρατιωτικής απόκρισης και των εθνικών συνεισφορών στην απόκριση αυτή, τα κράτη μέλη αντέδρασαν με αποσπασματικό και μη συντονισμένο τρόπο.<sup>40</sup> Επιπλέον, στην πρώτη μεγάλη κρίση επί ευρωπαϊκού εδάφους, που κατέληξε στο τέλος του 1991 στην διάσπαση της Γιουγκοσλαβίας, η Ευρώπη των Δώδεκα όχι μόνο δεν μπόρεσε να αποτρέψει τον σερβοκροατικό πόλεμο, αλλά φάνηκε αποσυντονισμένη και ανίκανη να παίξει ουσιώδη ρόλο στην διεθνή σκηνή.<sup>41</sup> Τον ηγετικό ρόλο στην αντιμετώπιση της αναταραχής που δημιουργήθηκε στα Βαλκάνια διαδραμάτισαν κυρίως οι ΗΠΑ, με τα κράτη της ΕΟΚ κυρίως να διεξάγουν διάφορα φόρα στην διαμόρφωση πολιτικής και να οργανώνουν ειρηνευτικές και ανθρωπιστικές επιχειρήσεις.<sup>42</sup>

## **2.2. Μια Απόπειρα Αποτίμησης της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας**

### 2.2.1. Οι Δυσλειτουργίες των Εσωτερικών Δομών

#### 2.2.1.1. Το Ζήτημα της Συνοχής της Εξωτερικής Δράσης

Εισαγωγικά πρέπει να επισημανθεί ότι ένα από τα χαρακτηριστικά της αρχής της συνοχής είναι η έλλειψη σαφούς νομικής φύσης. Σαν αποτέλεσμα ο όρος «συνοχή» χρησιμοποιείται χωρίς να υποδεικνύει προς το παρόν μια συγκεκριμένη νομική έννοια.

---

<sup>39</sup> Ibid, σελ. 556.

<sup>40</sup> Ibid, σελ. 557.

<sup>41</sup> Στεφάνου Κ. (2006), «Το Θεσμικό και Κανονιστικό Πλαίσιο των Εξωτερικών Σχέσεων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/ Ένωσης», στο Ξενάκης Δ. Κ., Τσινισιζέλης Μ. Ι. (επιμ.), *Παγκόσμια Ευρώπη; Οι Διεθνείς Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 137.

<sup>42</sup> Nugent N. (2004), ό.π., σελ. 557.

Από πολιτικής άποψης εντούτοις, η αναζήτηση της συνοχής είναι μια προϋπόθεση για την αποτελεσματική κυβέρνηση: όμως η τέλεια συνοχή αποδεικνύεται αδύνατο να επιτευχθεί σε ένα πλουραλιστικό πολιτικό σύστημα όπως η ΕΕ επειδή λόγω των αποκλινόντων συμφερόντων μια κυβέρνηση πρέπει να συμβιβαστεί ή να διαπραγματευθεί. Ένας συγκεκριμένος βαθμός ελλιπούς συνοχής παραμένει έτσι αναπόφευκτος, και πρέπει να κριθεί αποδεκτός στο μέτρο που προκύπτει από μια ανοικτή διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αυτή η απουσία της νομικής φύσης έχει επιπτώσεις στην πραγματοποίηση αυτής την αρχής: ανήκει μεν σε ένα συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο αλλά υπόκειται όμως σε κατεξοχήν πολιτικές παραμέτρους ανάλογα με την πορεία που ακολουθεί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η διαίρεση μεταξύ της ολοκλήρωσης και της διακυβερνητικής συνεργασίας επομένως επηρεάζει ιδιαίτερος το ζήτημα της συνοχής στα πλαίσια της ΕΕ.<sup>43</sup>

Είναι γεγονός ότι στο Μάαστριχτ επιδιώχθηκε σε ένα βαθμό η διασφάλιση της συνοχής μεταξύ των εξωτερικών δράσεων. Η συστέγαση της ΕΚ με την ΚΕΠΠΑ στο νεοσύστατο τότε σχήμα της ΕΕ είχε τότε θεωρηθεί ως ένας εξορθολογισμός που θα συνέβαλλε στην μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ των εξωτερικών δράσεων και στην ανάδειξη της ΕΕ σε ουσιαστικό παράγοντα στο διεθνές σύστημα. Περαιτέρω, στο άρθρο 3 παρ. 3 ΣΕΕ διατυπώθηκε η λεγόμενη «εντολή για συνοχή», η οποία υποβοηθείται με τις διατάξεις για τον «δανεισμό» των κοινοτικών θεσμικών οργάνων από την Ένωση και την «ανάληψη» των λειτουργικών δαπανών της ΚΕΠΠΑ από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Με το άρθρο 301 ΣΕΚ δημιουργήθηκε εξάλλου γέφυρα μεταξύ της ΚΕΠΠΑ και της ΕΚ στο πεδίο των οικονομικών κυρώσεων.

Η «εντολή για συνοχή» είχε ορισμένα αποτελέσματα στις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η εταιρική σχέση της Ένωσης με την Ρωσία<sup>44</sup> και η ευρομεσογειακή εταιρική σχέση στο πλαίσιο της Διακήρυξης της Βαρκελώνης του Νοεμβρίου του 1995. Και οι δύο αναπτύχθηκαν στη βάση κοινών στρατηγικών που υιοθετήθηκαν από τον Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 1999 και τον Ιούνιο του 2000 αντίστοιχα.<sup>45</sup> Η ίδια σφαιρική αντίληψη διέπει και την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτνίασης, καθώς και την πολιτική πρόληψης συγκρούσεων, που οδήγησε μεταξύ άλλων στην δημιουργία μηχανισμού ταχείας αντίδρασης.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Gauttier P. (2004), ό.π., p. 24.

<sup>44</sup> Συμφωνία εταιρικής σχέσης και συνεργασίας μεταξύ των ΕΚ και των κρατών-μελών τους αφενός, και την Ρωσικής Ομοσπονδίας αφετέρου, ΕΕ L 327/1 της 28<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1997.

<sup>45</sup> Στεφάνου Κ. (2006), ό.π., σελ. 138.

<sup>46</sup> Κανονισμός (ΕΚ) 381/2001 του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2001 «για την δημιουργία μηχανισμού ταχείας αντίδρασης», ΕΕ L 57 της 27<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2001.



Μολαταύτα, η έλλειψη ενός σαφούς και ομόφωνου οράματος εξακολουθούσε να επηρεάζει το θεσμικό πλαίσιο.<sup>47</sup>

Σε πολλές περιπτώσεις η έλλειψη επαρκούς συνοχής αποτέλεσε τροχοπέδη για την αποτελεσματική δράση της ΕΕ. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση στην οποία η Επιτροπή αμφισβήτησε τη χρήση ενός μέτρου ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου για παροχή οικονομικής βοήθειας στη Οικονομική Κοινότητα των Δυτικοαφρικανικών κρατών (ECOWAS) στο πεδίο «Small Arms and Light Weapons» (SALW) . Ο έλεγχος του εν λόγω πεδίου είχε αποτελέσει αντικείμενο δράσης και εντός της ΚΕΠΠΑ και εντός της αναπτυξιακής πολιτικής της Κοινότητας.

Στην «στρατηγική της ΕΕ για την καταπολέμηση της παράνομης κατοχής και διακίνησης SALW και πυρομαχικά» που υιοθετήθηκε στις Δεκεμβρίου 2005 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το πεδίο SALW συνδέθηκε και με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας και με την πολιτική ανάπτυξης, δίνοντας έτσι έμφαση στην ανάγκη για μια συνεκτική απάντηση στο πρόβλημα και παρέχοντας τη δυνατότητα για εισαγωγή ρητρών επί του πεδίου SALW στις μελλοντικές Συμφωνίες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αλλά χωρίς οποιαδήποτε συγκεκριμένη δήλωση ως προς τον τρόπο με τον οποίο να επιτευχθεί ο συντονισμός μεταξύ των πυλώνων. Η Επιτροπή, η οποία είχε συμπεριλάβει την πρόληψη συγκρούσεων και την υποστήριξη της ECOWAS επί του ζητήματος των «SALW» στο περιφερειακό πρόγραμμά της για τη δυτική Αφρική, υποστήριξε ότι η δράση του Συμβουλίου παραβίασε το άρθρο 47 ΣΕΕ δεδομένου ότι είχε επιπτώσεις στην αρμοδιότητα της Κοινότητας στον τομέα της αναπτυξιακής ενίσχυσης. Το Συμβούλιο θεώρησε την Απόφαση του ως εφαρμογή (μια μεταξύ αρκετών) της Κοινής Δράσης του 2002 επί του προβλήματος των «SALW».

Είναι γεγονός ότι το Συμβούλιο έκρινε ότι η Επιτροπή χρησιμοποιούσε το μεγάλο εύρος της πολιτικής ανάπτυξης (μέσω του άρθρου 47 ΣΕΕ) για να λάβει ένα όλο και μεγαλύτερο μερίδιο από την Πολιτικής Ασφαλείας. Η Επιτροπή αντίστοιχα, θεωρούσε ότι το Συμβούλιο καταπατούσε όλο και περισσότερο τους στόχους της αναπτυξιακής πολιτικής, μέσω της προβολής μιας διάστασης ασφάλειας.<sup>48</sup> Η λύση στο πρόβλημα των επικαλυπτόμενων στόχων στην εν λόγω υπόθεση δόθηκε από το ΔΕΚ, το οποίο έδωσε προτεραιότητα στις κοινοτικές διαδικασίες.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Gauttier P. (2004), όπ.π., p. 27.

<sup>48</sup> Cremona M. (2008), "Coherence through Law: What difference will the Treaty of Lisbon make?", *hamburg review of social sciences*, Vol. 3, No. 1, p.p. 11-36, p. 23.

<sup>49</sup> Ibid, p. 32.

### 2.2.1.2. Η Διάχυση των Πόρων

Οι συγκεχυμένες αρμοδιότητες της Επιτροπής και του Συμβουλίου επί της χάραξης της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ δημιουργούσαν προβλήματα ακόμα και όταν δεν δημιουργείτο πολιτική ασυνέπεια. Συγκεκριμένα, οι απαραίτητοι πόροι για την πραγματοποίηση της εξωτερικής πολιτικής διανέμονταν άνισα μεταξύ των πυλώνων, κατά συνέπεια, η δυνατότητα λήψης αποφάσεων και η ικανότητα εφαρμογή των αποφασισμένων πολιτικών δεν συνέπιπταν. Σύμφωνα με τις Συνθήκες, το Συμβούλιο αποφασίζει σχετικά με την ΚΕΠΠΑ, και οι πολιτικές που αποφάσιζε επρόκειτο στη συνέχεια να εφαρμοστούν από την Προεδρία του Συμβουλίου, τον Ύπατο Εκπρόσωπο για την ΚΕΠΠΑ και τα κράτη-μέλη. Εντούτοις, η δομή υποστήριξής τους, η Γραμματεία του Συμβουλίου, στερείτο των απαιτούμενων ανθρωπίνων, τεχνικών και οικονομικών πόρων. Είχε 390 μέλη προσωπικού που εργάζονταν επί των διεθνών σχέσεων και μόνο δύο γραφεία στο εξωτερικό. Ως αποτέλεσμα, μόνο η Επιτροπή ήταν ικανή να εφαρμόσει και να ρυθμίσει την εξωτερική δράση. Είχε περίπου 2260 εργαζόμενους ως προσωπικό υπεύθυνο για την εξωτερική δράση στις Βρυξέλλες και 4755 προσωπικό σε 123 αντιπροσωπείες του στο εξωτερικό. Στην πραγματικότητα, λοιπόν, η Επιτροπή πραγματοποιούσε ένα μεγάλο μέρος των αποφάσεων ΚΕΠΠΑ, διαδραματίζοντας επίσης έναν βασικό ρόλο στη μακροπρόθεσμη πρόληψη σύγκρουσης, που αποτελεί ένα σημαντικό ζήτημα που άπτεται της ΚΕΠΠΑ.

Αυτή η κατάσταση απαιτούσε μια επίμοχθη προσπάθεια δια-πυλωνικού συντονισμού και ενίσχυε τον κίνδυνο ασυνέπειας και έλλειψης συνοχής. Επιπλέον, μείωνε την βαρύτητα του Ύπατου Εκπροσώπου, ο οποίος στην ουσία δεν κατείχε εκτελεστικές αρμοδιότητες. Από μία άποψη, ήταν σε πιο αδύναμη θέση από τον Επίτροπο εξωτερικών σχέσεων, που να μην είχε χαμηλότερο πολιτικό προφίλ αλλά είχε ιδιαίτερη αυτονομία ελέγχου των εργαλείων του πρώτου πυλώνα. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος δεν διέθετε τον ουσιαστικό έλεγχο των εργαλείων του δευτέρου πυλώνα (στρατιωτικά μέσα, για παράδειγμα) λόγω του διακυβερνητικού χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ και της εξάρτησης από τα κράτη-μέλη. Αυτή η έλλειψη πόρων αποδυνάμωνε την θέση του Ύπατου Εκπροσώπου έναντι των τρίτων μερών, καθώς στην ουσία δεν είχε την δυνατότητα να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που αναλάμβανε.

Αφ' ετέρου, δεν υπήρχε μόνο μια άνιση διανομή των πόρων μεταξύ των οργάνων, αλλά και ένας διπλασιασμός των μέσων δράσης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούσαν η διπλή αντιπροσώπευση στα Ηνωμένα Έθνη, στη Νέα Υόρκη και τη Γενεύη (αντιπροσωπείες της Επιτροπής και γραφεία συνδέσμου του Συμβουλίου)

καθώς επίσης και η ύπαρξη δύο τεχνικά εξοπλισμένων και προστατευομένων κέντρων κρίσεων (Situation Centre στη Γραμματεία του Συμβουλίου και Crisis Room στην Επιτροπή).<sup>50</sup>

### 2.2.1.3. Οι Αδύναμες Διαδικασίες Λήψης Αποφάσεων

Η πληθώρα των δρώντων κατά την χάραξη της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, πέραν από την συνθετότητα της, κυριαρχείτο και από αδύναμες διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Εντούτοις, παρά την ευρέως επικριμένη γραφειοκρατική πολυπλοκότητα (και την αδύναμη εξωτερική αντιπροσώπευση), οι κανόνες λήψης αποφάσεων υπερασπίζονται συχνά, καθώς για ορισμένους εγγυώνται την αυτονομία των κρατών μελών. Όμως, οι αδύναμες διαδικασίες χάραξης πολιτικής εμπόδιζαν έναν ισχυρότερο ρόλο της ΕΕ στις διεθνείς σχέσεις και έχουν βρεθεί έτσι επανειλημμένα στο επίκεντρο της συζήτησης σχετικά με τον ανασχηματισμό του μηχανισμού της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.

Η ικανότητα της Ένωσης να λάβει δράση στον τομέα της ΚΕΠΠΑ περιοριζόταν κυρίως από την απαίτηση ομοφωνίας. Εκτός από λίγες και αυστηρά προσδιορισμένες περιπτώσεις, η Ένωση χρειαζόταν τη συναίνεση μεταξύ των κρατών-μελών για να πάρει μια θέση. Επιπλέον, εκτός από τις κοινοτικές υποθέσεις, τα κράτη-μέλη ήταν ελεύθερα να αποφασίσουν εάν θέλουν να χρησιμοποιήσουν τον μηχανισμό της ΕΕ για ζητήματα πολιτικής στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, ή δράσουν αυτόνομα ή υπό συγκεκριμένους συνασπισμούς.

Συμπερασματικά, η δεδομένη θεσμική οργάνωση δεν μπορούσε να εγγυηθεί επαρκώς την κάθετη συνοχή.<sup>51</sup> Παρότι τα κράτη-μέλη ήταν υποχρεωμένα να συμμορφωθούν με τις Αποφάσεις της ΚΕΠΠΑ μόλις ληφθούν, η Ένωση στερείτο και εξακολουθεί να στερείται τα απαραίτητα μέσα για να τα επιβάλλει έναντι των εθνικών δρώντων, καθώς το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δεν έχει αποκτήσει αρμοδιότητα στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Jonas P. (2008), "EU Foreign Policy After Lisbon: Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?", *Center for Applied Policy Research*, Vol. 2, p. 9.

<sup>51</sup> Nuttall S. (2005), "Coherence and Consistency", in Christopher Hill, Michael Smith (ed.), *International Relations of the European Union*, p. 107.

<sup>52</sup> Jonas P. (2008), όπ.π., p. 10.

#### 2.2.1.4. Η Απουσία μιας Ισχυρής Ευρωπαϊκής Ηγεσίας

Η διάσπαση των ευθυνών και των πόρων και οι αδύναμες διαδικασίες λήψης αποφάσεων εμπόδιζαν την ανάπτυξη μιας ισχυρής ευρωπαϊκής ηγεσίας. Δεν υπήρχε κανένα κέντρο εξουσίας, το οποίο θα μπορούσε να παρέχει στρατηγική σκέψη και να καθοδηγήσει την εξωτερική πολιτική της ΕΕ με έναν αποτελεσματικό, συνεκτικό και συνεχή τρόπο. Ούτε ο Επίτροπος για τις εξωτερικές σχέσεις, ούτε ο Πρόεδρος της Επιτροπής, ούτε ο Ύπατος Εκπρόσωπος, είχαν την αρμοδιότητα να αναλάβουν αυτόν τον ρόλο. Επιπρόσθετα, η Προεδρία του Συμβουλίου, εναλλασσόταν κάθε έξι μήνες. Αυτή η δομική έλλειψη ηγεσίας μπορεί να θεωρηθεί ως μια από τις μέγιστες ανεπάρκειες της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Για ορισμένους, η μη προώθηση ισχυρότερης ηγεσίας στις Βρυξέλλες οφειλόταν σε ανταγωνισμό από τις εθνικές εξωτερικές πολιτικές ορισμένων κρατών-μελών.<sup>53</sup>

Η απουσία ισχυρής ευρωπαϊκής ηγεσίας κατέστη ιδιαίτερα εμφανής στις διαδοχικές κρίσεις στην Βοσνία, την Τσετσενία, την Αλβανία και το Κόσοβο.<sup>54</sup> Είναι γεγονός ότι σε ιδιαίτερης σημασίας διεθνή γεγονότα, διεθνείς οργανώσεις και τρίτα κράτη όπως οι ΗΠΑ είχαν συνήθως τον πρωταγωνιστικό ρόλο, και πολλές φορές τα ισχυρά κράτη-μέλη έτειναν να αγνοούν τον μηχανισμό της ΚΕΠΠΑ κατά την διαμόρφωση των θέσεων τους ή να μεταφέρουν τις διαπραγματεύσεις σε διεθνή φόρα. Όμως, η σχετικά αδύναμη παρουσία της Ένωσης σε καίρια διεθνή ζητήματα και διαμάχες είχε έναν αρνητικό αντίκτυπο στην γενική αξιοπιστία της ως διεθνή δρώντα, καθώς η κοινή γνώμη δίνει συνήθως έμφαση στα ζητήματα που είναι στη κορυφή της διεθνούς ατζέντας και όχι στα ποικίλα «καθημερινά» ζητήματα πολιτικής στα οποία η ΚΕΠΠΑ έπαιζε σημαντικό ρόλο.<sup>55</sup>

#### 2.2.2. Η Ανεπάρκεια στην Εξωτερική Αντιπροσώπηση

##### 2.2.2.1. Η Έλλειψη Συνέχειας

Η Ένωση βελτίωσε σε ένα βαθμό την εξωτερικής αντιπροσώπευσή της, μέσω της δημιουργίας της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ από τη Συνθήκη του

---

<sup>53</sup> Ibid, p. 10.

<sup>54</sup> Duke S. (2002), "Preparing for European Diplomacy?", *JCMS*, Vol. 40, No. 5, p. 855.

<sup>55</sup> Keukeleire S. (2003), "The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy", *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 14, No. 3, p. 44.

Άμστερνταμ. Εντούτοις, η εξωτερική αντιπροσώπευσή της Ένωσης παρέμενε διασπασμένη και αυτό αποτελούσε ένα σημαντικό εμπόδιο στην ορατότητα και την επίδραση της ΕΕ στη διεθνή σκηνή.

Σημαντικό πρόβλημα συνιστούσε η έλλειψη συνέχειας στην εξωτερική αντιπροσώπευση της Ένωσης λόγω της μη σταθερής Προεδρίας του Συμβουλίου. Στην πραγματικότητα, η Συνθήκη παρείχε στην Προεδρία την ανώτατη ευθύνη για την εκπροσώπηση της Ένωσης στα θέματα της ΚΕΠΠΑ, στον πυρήνα δηλαδή της εξωτερικής πολιτικής. Κατά συνέπεια, το «πρόσωπο» και η «φωνή» της Ευρώπης άλλαζαν κάθε έξι μήνες. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος τυπικά ήταν υπεύθυνος μόνο για την στήριξη της Προεδρίας. Μολαταύτα, η δημιουργία του αξιώματος του περιόρισε σε ένα βαθμό το πρόβλημα της ασυνέχειας, χωρίς όμως να το επιλύσει. Η μεταβλητή αντιπροσώπευση υπονόμει την οικοδόμηση σταθερών προσωπικών σχέσεων και εμπιστοσύνης μεταξύ των διαφόρων δρώντων, παράγοντες που θεωρούνται πολύ σημαντικοί στη διεθνή πολιτική. Επιπλέον, τα θέματα που θα εστίαζε η ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική ήταν πιθανό να αλλάζαν κάθε έξι μήνες, όπως άλλωστε και η φήμη και το βάρος των ανώτατων εκπροσώπων της ΕΕ. Στην πράξη, ισχυροί συνομιλητές όπως οι ΗΠΑ δεν συμπεριλάμβαναν πλήρως την Ένωση στη δράση τους, όταν θεωρούσαν ότι το κράτος-μέλος που κρατά την Προεδρία δεν είχε το απαιτούμενο κύρος ή την δέουσα αξιοπιστία.<sup>56</sup>

Τα μειονεκτήματα της μη σταθερής Προεδρίας δεν ίσχυαν μόνο για την αντιπροσώπευση στην κορυφή, αλλά και για την βάση της αντιπροσώπευσης. Συγκεκριμένα, οι πρεσβείες και οι αποστολές του κράτους-μέλους που προήδρευε της Ένωσης αναλάμβαναν την αντιπροσώπευση της ΕΕ σε Τρίτες χώρες ή στους διεθνείς οργανισμούς στα θέματα της ΚΕΠΠΑ. Πέραν λοιπόν από τα προβλήματα που προαναφέρθηκαν σχετικά με την μη σταθερή Προεδρία προστίθετο και το γεγονός ότι ορισμένα κράτη-μέλη είχαν ένα μάλλον περιορισμένο δίκτυο πρεσβειών. Σε περίπτωση που η Προεδρία δεν είχε αποστολές σε μια Τρίτη χώρα, ένα άλλο κράτος-μέλος αναλάμβανε τις ευθύνες του. Σαν αποτέλεσμα, συχνά η αντιπροσώπευση της Ένωσης στις Τρίτες χώρες αναλαμβανόταν από ένα κράτος-μέλος που δεν κατείχε την Προεδρία στις Βρυξέλλες.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Crowe B. (2006), "Towards a European Foreign Policy", *The Hague Journal of Diplomacy*, No. 1, p. 110.

<sup>57</sup> Cameron F. (2007), *An Introduction to European Foreign Policy*, p. 15.

#### 2.2.2.2. Η Πληθώρα των Δρώντων

Ένα ακόμα σημαντικό εμπόδιο απέναντι στην ορατότητα και την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής δράσης της ΕΕ αποτελούσε ο μεγάλος αριθμός των δρώντων που ήταν υπεύθυνοι για την εξωτερική αντιπροσώπευση. Η Ένωση εκπροσωπείτο σε ανώτατο επίπεδο από τον Πρόεδρο της Επιτροπής για τα κοινοτικά θέματα) και από τον αρχηγό του κράτους ή της κυβέρνησης της Προεδρίας σε θέματα ΚΕΠΠΑ. Σε υπουργικό επίπεδο, η Ένωση εκπροσωπείτο από τον Επίτροπο για τις εξωτερικές σχέσεις για κοινοτικά θέματα, και από τον υπουργό Εξωτερικών της Προεδρίας και τον Ύπατο Εκπρόσωπο για θέματα της ΚΕΠΠΑ. Σε περίπτωση τομεακών πολιτικών που εμπíπτουν στις κοινές ή μικτές αρμοδιότητες (όπως η ανάπτυξη, το περιβάλλον και η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις), η αντιπροσώπευση της ένωσης ήταν πιο περίπλοκη. Τότε, η ΕΕ έπρεπε να ενεργήσει μέσω του αρμοδίου Επιτρόπου ή του αρμοδίου υπουργού στην κυβέρνηση που κρατούσε την Προεδρία, ή μέσω και των δύο. Όταν επρόκειτο για πιο σύνθετα ζητήματα πολιτικής, οι διαφορετικοί δρώντες εξωτερικής πολιτικής εμφανίζονταν μαζί, με την μορφή της τριόικας, περιλαμβάνοντας την Επιτροπή, την Προεδρία, και τον Ύπατο Εκπρόσωπο, η οποία τριόικα ενίοτε συμπληρωνόταν από την επόμενη Προεδρία. Τέλος, ο ρόλος της Επιτροπής διευρύνθηκε σταδιακά σε νέα πεδία, όπως στην πρόληψη συγκρούσεων. Αυτό περιπλέξε περισσότερο την κατάσταση καθώς μέχρι τότε η Επιτροπή ήταν κυρίως αρμόδια για τις εξωτερικές σχέσεις και το Συμβούλιο ασκούσε την επιρροή του για την διαχείριση κρίσεων στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ.<sup>58</sup>

Αυτή η σύνθετη κατάσταση άφηνε προφανώς περιθώρια για σύγχυση στις χώρες-εταίρους και στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη. Δεν ήταν πάντα σαφές σε ποιόν έπρεπε να απευθυνθεί κανείς σε μια δεδομένη κατάσταση. Επιπλέον, υπήρχε ένας σταθερός κίνδυνος για ανάληψη ασυμβίβαστων δεσμεύσεων από διαφορετικούς δρώντες της ΕΕ, που προκειμένου να αποφευχθούν, απαιτούσαν μια τεράστια προσπάθεια συντονισμού μεταξύ των διαφορετικών αντιπροσώπων της Ένωσης και του προσωπικού τους. Ο μεγάλος αριθμός δρώντων, μαζί με την μη σταθερή Προεδρία, ήταν οι βασικοί λόγοι που προκάλεσαν το πασίγνωστο αίτημα για τον αριθμό τηλεφώνου της Ευρώπης.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Nugent N. (2004), ό.π., σελ. 852.

<sup>59</sup> Jonas P. (2008), ό.π., p. 11.

### 2.2.2.3. Η Απουσία Διπλωματικού «Επαγγελματισμού»

Οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής αποτελούσαν τους μόνους εκπροσώπους της ΕΕ που εξασφάλιζαν μια παγκόσμια αντιπροσώπευση της Ένωσης στις Τρίτες χώρες. Το προσωπικό τους, εντούτοις, δεν ήταν εκπαιδευμένο διπλωματικό προσωπικό και δεν μπορούσε να παρέχει τις υπηρεσίες που προσφέρουν οι παραδοσιακές εθνικές πρεσβείες, παρότι αναμενόταν από την Ένωση όλο και περισσότερο να παρέχει τέτοιου είδους διπλωματία. Όμως, η πολιτική διάσταση των καθηκόντων των αντιπροσωπειών αυξήθηκε από τη δεκαετία του '90 και η Επιτροπή σταθερά ανασχημάτισε την εξωτερική υπηρεσία της (της οποίας οι αντιπροσωπείες είναι μέρος). Για παράδειγμα, η κατάρτιση του προσωπικού εντάθηκε και επεκτάθηκε σε όλες τις πτυχές των εξωτερικών σχέσεων. Επιπλέον, το κύρος των αποστολών αναβαθμίστηκε δεδομένου ότι ο επικεφαλής των αντιπροσωπειών απολάμβανε πλέον το status του Πρέσβη και αναγνωριζόταν από τους αρχηγούς κρατών αντί για τους υπουργούς Εξωτερικών.<sup>60</sup>

Όμως, το προσωπικό των αντιπροσωπειών συνήθως στερείτο της τεχνογνωσίας και της πείρας της σύγχρονης διπλωματίας και της διεθνούς διαχείρισης κρίσεων, καθώς η εμπειρία τους περιοριζόταν στην διαχείριση συγκεκριμένων προγραμμάτων και θεμάτων εμπορίου. Κατά συνέπεια, η δυνατότητα των αντιπροσωπειών να παρέχουν ικανοποιητική πληροφόρηση σχετικά με πολιτικά θέματα και θέματα ασφαλείας παρέμενε περιορισμένη. Στο κεντρικό επίπεδο, η Ένωση αντιμετώπιζε παρόμοια προβλήματα. Καταρχήν το προσωπικό της Επιτροπής (στη Γενική Διεύθυνση RELEX) στερείτο διπλωματικής κατάρτισης και εμπειρίας. Σε μια μικρότερη έκταση, αυτό ίσχυε και για τη Γραμματεία του Συμβουλίου ή οποία όμως είχε αποκτήσει ορισμένη διπλωματική πείρα μέσω των εθνικών συνδέσμων και των ειδικών εντεταλμένων.<sup>61</sup>

Στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ οι εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης οδηγήθηκαν σε ένα ευρύτερο πεδίο λειτουργιών που ενσωμάτωναν πολιτικές διαστάσεις και διαστάσεις ασφαλείας. Αυτή η εξέλιξη απομάκρυνε την διαχείριση των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ από την έμφαση στην διαχείριση προγραμμάτων ενίσχυσης και ανθρωπιστικής βοήθειας<sup>62</sup>, σε ένα πολύ ευρύτερο πεδίο δεξιοτήτων, οι οποίες είναι συγγενείς με αυτές

<sup>60</sup> Spence D. (2006), 'The Commission's External Service', in David Spence (ed.), *The European Commission*, p. 410.

<sup>61</sup> Jonas P. (2008), όπ.π., p. 12.

<sup>62</sup> Κυρίως προς τις πρώην αποικίες των κρατών-μελών της ΕΕ.

του εθνικού διπλωμάτη.<sup>63</sup> Η έλλειψη διπλωματικού επαγγελματισμού, περιορίζει την αναλυτική ικανότητα της Ένωσης για τη χάραξη πολιτικής και την σταθερή και αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών.

Σημαντικό πρόβλημα αποτελούσε εντέλει η απουσία μιας κοινής ευρωπαϊκής διπλωματικής υπηρεσίας της ΕΕ, η οποία υποβάθμιζε την αποτελεσματικότητα των διπλωματικών ενεργειών της Ένωσης, και οδηγούσε σε σύγχυση τις τρίτες χώρες ως προς την φύση της ΕΕ ως διεθνή δρώντα. Σε σχετική έκθεση του ο Javier Solana τόνισε την συνολική διπλωματική παρουσία της ΕΕ στο εξωτερικό(κράτη μέλη και Επιτροπή) η οποία αποτελείτο τότε από 40000 μέλη σε 1500 αποστολές για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι αυτή η τεράστια χρήση οικονομικών πόρων και ανθρωπίνου κεφαλαίου δεν οδηγεί σε ένα αντίστοιχο αποτέλεσμα ως προς την επιρροή και την πληροφόρηση.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Nugent N. (2004), όπ.π., σελ. 850.

<sup>64</sup> Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι ΗΠΑ απασχολούσαν 15000 διπλωμάτες για λιγότερες από 300 αποστολές.



## Μέρος ΙΙ Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

### Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Το θεσμικό πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ εξελίχθηκε σταδιακά με σημαντικό σταθμό την Συνθήκη του Άμστερνταμ, με την σύσταση δηλαδή της Μονάδας Σχεδιασμού και την ανάδειξη του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου σε «Υπατο Εκπρόσωπο» της ΚΕΠΠΑ. Αυτές οι καινοτομίες δημιούργησαν αθροιστικά τα εμβρυώδη θεσμικά στοιχεία για την οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, η οποία έχει ορισμένα χαρακτηριστικά ενός κοινού υπουργείου Εξωτερικών. Ο ευρύς όρος «εξωτερική δράση της ΕΕ» περιλαμβάνει την ΚΕΠΠΑ, καθώς επίσης και τις εξωτερικές σχέσεις στα πεδία που η Επιτροπή έχει νομοθετική πρωτοβουλία, όπως η ανάπτυξη, η ανθρωπιστική βοήθεια, η πολιτική γειτονίας, το εμπόριο, και η διεύρυνση.<sup>65</sup> Ο όρος «Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική», αποτελεί μέρος της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, συνιστώντας ένα είδος «υποκατηγορίας». Εμπεριέχει καταρχήν την ΚΕΠΠΑ αλλά δεν περιορίζεται εκεί. Η Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική περιλαμβάνει και τις πολιτικές πτυχές των εξωτερικών σχέσεων των πεδίων του τέως πρώτου πυλώνα της ΕΕ. Παρότι μια απόλυτη διάκριση δεν είναι δυνατή, σε γενικές γραμμές τα θέματα που εξετάζονται από τη Γενική Διεύθυνση των εξωτερικών σχέσεων της Επιτροπής (Γενική Διεύθυνση RELEX), εμπίπτουν στην κατηγορία «Εξωτερική Πολιτική», ενώ οι άλλες Γενικές Διευθύνσεις χειρίζονται πτυχές της εξωτερικής δράσης της ΕΕ.<sup>66</sup>

Η ανάπτυξη της «Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής» έχει αποτελέσει ένα κύριο χαρακτηριστικό των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ και στα πλαίσια αυτής εξελίσσεται και η «Ευρωπαϊκή Διπλωματία», όρος με αυξανόμενη χρήση σε ακαδημαϊκό αλλά και σε πολιτικό επίπεδο.<sup>67</sup> Η Ευρωπαϊκή Διπλωματία μπορεί να οριστεί ως η συνεργασία μεταξύ κυρίαρχων κρατών περιλαμβάνοντας ανταλλαγή πληροφοριών, διαβουλεύσεις και εναρμόνιση των απόψεων, που οδηγούν σε κοινή διπλωματία. Σταδιακά όμως, όλο

<sup>65</sup> Στα παραπάνω μπορούν να προστεθούν οι εξωτερικές πτυχές των εσωτερικών πολιτικών, καθώς αυτό το στοιχείο της εξωτερικής δράσης κερδίζει όλο και περισσότερη σημασία.

<sup>66</sup> Jonas P. (2008), όπ.π., p. 7.

<sup>67</sup> Duke S. (2002), όπ.π., p. 849.

και περισσότερο η Ένωση άρχισε να ασκεί διπλωματία ως ανεξάρτητος και αυτόνομος δρων.<sup>68</sup>

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης θα λειτουργήσει μεταξύ άλλων ως διπλωματική υπηρεσία της Ένωσης, ενσωματώνοντας τις αντιπροσωπείες της ΕΕ ανά τον κόσμο. Ενσωματώνοντας επίσης δομές της Επιτροπής, του Συμβουλίου καθώς και προσωπικό από τα κράτη-μέλη προσδοκάται ότι θα εξελίξει τις σχέσεις της ΚΕΠΠΑ με την Επιτροπή και θα βελτιώσει την συνοχή, και συνακόλουθα την αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Δράσης.

## **1. Ιστορική και Θεσμική Εξέλιξη**

### **1.1. Η Πορεία προς την Ίδρυση**

1.1.1. Οι αρχικές Αναφορές στην Δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Διπλωματικής Υπηρεσίας κατά τις Εργασίες της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για το Σύνταγμα της Ευρώπης

Η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής διπλωματικής υπηρεσίας είναι στενά συνδεδεμένη με το σχέδιο για μια ενιαία αντιπροσώπευση για την εξωτερική πολιτική της Ένωσης, καθώς και με την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης του 2002-2003, που συνέταξε τη Συνθήκη για την ίδρυση ενός συντάγματος για την Ευρώπη. Μόλις η Συνέλευση άρχισε τις εργασίες της τον Φεβρουάριο του 2002, υπό την Προεδρία του Giscard d' Estaing, επιτεύχθηκε σύντομα συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με την ανάγκη να εξοπλιστεί η Ένωση με τα κατάλληλα όργανα που θα την διευκόλυναν να παίξει έναν ηγετικό ρόλο στη νέα παγκόσμια τάξη. Σε αυτό το ζήτημα, τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου του Λάακεν τον Δεκέμβριο του 2001 ήταν αρκετά σαφή. Επιπλέον, κρίνοντας από τα Συμπεράσματα των διαπραγματεύσεων για την έκτη διεύρυνση του 2004, η μεταρρύθμιση του πλαισίου ΚΕΠΠΑ/RELEX θεωρείτο ως βασική προτεραιότητα καθώς: α) η εξωτερική δράση της Ένωσης δεν θα μπορούσε να παραμείνει άκαμπτα διαιρεμένη μεταξύ του πρώτου και δεύτερου πυλώνα, β) ο αυξανόμενος αριθμός θεσμικών δρώντων ήταν ασυμβίβαστος με ένα θεσμικό πλαίσιο που είχε παρουσιάσει, κατά την διάρκεια της δεκαετίας του '90, πρακτικές ανεπάρκειες και έλλειψη συντονισμού, γ) Η διοργανική διαλεκτική (inter-institutional dialectics)

---

<sup>68</sup> Ibid , p. 850.

μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής επιδεινώνονταν, καθώς η αντίθεση μεταξύ των υπερεθνικών και διακυβερνητικών μεθόδων γινόταν όλο και περισσότερο εμφανής στο σύστημα της διακυβέρνησης.

Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση άρχισε να εστιάζει στα εξωτερικά θέματα δράσης το φθινόπωρο του 2002. Η δημιουργία μιας νέας θέσης, του «υπουργού Εξωτερικών» της Ένωσης σύντομα θεωρήθηκε ως η καταλληλότερη επιλογή. Ο νέος αυτός θεσμός συγχώνευε τους ρόλους του Υπατου Εκπροσώπου για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας και του Επιτρόπου για τις εξωτερικές σχέσεις.

Η πρόταση για τον Υπουργό Εξωτερικών της ΕΕ ήταν το αποτέλεσμα ενός κοινού γαλλογερμανικού εγγράφου, που συντάχθηκε από τους υπουργούς Εξωτερικών των δύο χωρών, του κ. Ντομινίκ ντε Βιλπέν και του κ. Joscha Fischer, και διαβιβάστηκε στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση στις 16 Ιανουαρίου 2003. «Η γαλλογερμανική συμβολή στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση σχετικά με την θεσμική αρχιτεκτονική της Ένωσης», όπως τιτλοφορείτο, αποτελεί ένα εξαιρετικά σημαντικό έγγραφο για δύο λόγους: αρχικά, επειδή δίνει έμφαση στην επιστροφή στη δύναμη της γαλλογερμανικής μηχανής ως «κινητήρια δύναμη» προς τη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αφετέρου, επειδή οι προτάσεις που υποβλήθηκαν, σχετικά με την εξωτερική δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - συμπεριλαμβανομένου του υπουργού Εξωτερικών - τροποποιήθηκαν ελάχιστα από τη διακυβερνητική διάσκεψη του 2004 που είχε προηγηθεί της υπογραφή της συνταγματικής Συνθήκης.

Στο εν λόγω έγγραφο περιγράφονται όλες οι ευθύνες που θα αποδίδονταν στον Υπουργό Εξωτερικών της ΕΕ στο κείμενο της Συνθήκης για την ίδρυση ενός συντάγματος για την Ευρώπη και αργότερα στη Συνθήκη της Λισσαβόνας. Η συγχώνευση των ρόλων του Επιτρόπου για τις εξωτερικές σχέσεις και του Υπατου Εκπροσώπου για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της ΕΕ αναμενόταν να θέσει ένα τέλος στην επικάλυψη των ευθυνών που επιδείνωναν τις οικονομικές και πολιτικές εξωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διορισμένος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με σταθμισμένη πλειοψηφία, με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής, ο Υπουργός Εξωτερικών θα προέδρευε του Συμβουλίου των Εξωτερικών Υποθέσεων, διασφαλίζοντας τη συνοχή της εξωτερικής δράσης και δρώντας ταυτόχρονα ως εκπρόσωπος του Συμβουλίου στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ και ως αντιπρόεδρος της Επιτροπής ως υπεύθυνος για τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης.

Εντούτοις, υπήρξε ορισμένη κριτική σχετικά με αυτές τις ιδιαίτερα διφορούμενες «διπλές λειτουργίες», οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν αιτία έντασης μεταξύ των συμφερόντων της Επιτροπής και εκείνων των κρατών μελών. Από αυτή την

άποψη, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι οι προθέσεις των ευρωπαϊών σχεδιαστών πολιτικής δεν ήταν να δημιουργήσουν έναν Υπουργό Εξωτερικών υπό την εθνική έννοια του όρου, αλλά να πετύχουν, ανεξαρτήτως του τίτλου, την υπέρβαση του δυϊσμού Συμβουλίου/ Επιτροπής στον τομέα της εξωτερικής δράσης, ο οποίος αποτελούσε ένα εμπόδιο στην συνεκτική δράση και στην σύγκλιση των συμφερόντων.

Βάσει των παραπάνω, συμπεραίνεται ότι η στρατηγική σημασία μιας ευρωπαϊκής διπλωματικής υπηρεσίας συνίσταται στο γεγονός ότι κανείς δεν θα μπορούσε να φανταστεί έναν ενιαίο Ύπατο Εκπρόσωπο της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, χωρίς οι ευρύτατες ευθύνες του να υποστηρίζονται από μια υπηρεσία που να απεικονίζει την σύνθετη φύση του αξιώματος του, και στην οποία οι όποιες «φυγόκεντρες» εντάσεις να είναι σε θέση να ρυθμιστούν. Η εγκατάσταση μιας ευρωπαϊκής διπλωματικής υπηρεσίας συνιστούσε μια θεσμικού περιεχομένου καινοτομία, αποτελούσε όμως και μια απαραίτητη προϋπόθεση για να εφαρμόσει ο ενιαίος εκπρόσωπος στην πραγματικότητα τις αρμοδιότητες που του είχαν αποδώσει «στα χαρτιά» οι ευρωπαίοι σχεδιαστές πολιτικής. Άλλωστε, σε λειτουργικό επίπεδο, αυτή η διπλωματική υπηρεσία (που θα μετονομαζόταν σε «Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», στη Συνθήκη για την ίδρυση ενός συντάγματος για την Ευρώπη) θα αποτελούσε τον πραγματικό πυρήνα των ζητημάτων που θα προέκυπταν από τη νέα αρχιτεκτονική της ευρωπαϊκής εξωτερικής δράσης: εάν μια σύγκρουση επρόκειτο να πραγματοποιηθεί στα πλαίσια της ΕΕ, θα ήταν πλέον στο επίπεδο της ΕΥΕΔ. Η Υπηρεσία ιδανικά θα αποτελούσε το επίκεντρο του ευρωπαϊκού διπλωματικού μηχανισμού, και σε εσωτερικά (εναρμόνιση των πολιτικών) και εξωτερικά θέματα (εφαρμογή των πολιτικών).<sup>69</sup>

### 1.1.2. Οι πρώτες προπαρασκευαστικές Εργασίες για την Σύσταση της ΕΥΕΔ βάσει των Διατάξεων της Συνταγματικής Συνθήκης

Κατά το άρθρο I-27 της Συνταγματικής Συνθήκης ο Υπουργός Εξωτερικών θα ασκούσε την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ένωσης και θα συνέβαλε με τις προτάσεις του στην κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Επιπρόσθετα, θα κατείχε την θέση του αντιπροέδρου της Επιτροπής όντας αρμόδιος

---

<sup>69</sup> Faleg G. (2008), "Towards a hide-and-peek diplomacy?-European External Action Service's tough job within the new CFSP framework", *Jean Monnet Centre of Excellence*, p. 9.

για τις εξωτερικές σχέσεις και τον συντονισμό των άλλων πτυχών εξωτερικής δράσης της ΕΕ.<sup>70</sup>

Σχετικά με την ΕΥΕΔ, το άρθρο III-197 της Συνταγματικής Συνθήκης όριζε τα εξής: «1. Ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης, ο οποίος προεδρεύει του Συμβουλίου των Υπουργών Εξωτερικών, συμβάλλει με τις προτάσεις του στην διαμόρφωση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και διασφαλίζει την εφαρμογή των ευρωπαϊκών αποφάσεων που εκδίδουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών. 2. Για τα θέματα που εμπίπτουν στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, η Ένωση εκπροσωπείται από τον Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης, ο οποίος διεξάγει πολιτικό διάλογο εξ ονόματος της Ένωσης και εκφράζει τις θέσεις της στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις. 3. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης επικουρείται από μια ευρωπαϊκή υπηρεσία εξωτερικής δράσης. Η υπηρεσία αυτή συνεργάζεται στενά με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών».<sup>71</sup>

Επιπλέον, σε προσαρτημένη δήλωση στην Συνταγματική Συνθήκη σχετικά με την δημιουργία Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, αναφέρεται ότι «είναι απαραίτητη η συμφωνία του Συμβουλίου των Υπουργών και της Επιτροπής, με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να δημιουργήσουν μια κοινή υπηρεσία αποτελούμενη από υπαλλήλους προερχόμενους από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου των Υπουργών και της Επιτροπής και από προσωπικό αποσπασμένο από τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες.» Σύμφωνα με την Συνέλευση οι αναγκαίες διευθετήσεις για την σύσταση της κοινής υπηρεσίας θα έπρεπε να γίνουν εντός του πρώτου έτους από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.<sup>72</sup> Κατά την διάρκεια της υπογραφής της συνταγματικής Συνθήκης, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης θα είχε, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου III-197.3, έναν ενισχυτικό ρόλο για τον υπουργό Εξωτερικών της ένωσης, με στόχο την εξασφάλιση του συντονισμού μεταξύ των πολιτικών και οικονομικών ζητημάτων καθώς επίσης και την παροχή τεχνικής βοήθειας και την συλλογή πληροφοριών.

Πριν από την έναρξη ισχύος της συνταγματικής Συνθήκης, οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών, της Επιτροπής και του Συμβουλίου αναμένετο να αρχίσουν τις

---

<sup>70</sup> Στεφάνου Κ., Λυμούρης Ν. (επιμ.) (2003), *Ευρωπαϊκοί Θεσμοί, ΙΙ. Το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, σελ. 34.

<sup>71</sup> *Ibid.*, σελ. 171.

<sup>72</sup> Duke S. (2009), "Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service", *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 4, σελ. 265.

προπαρασκευαστικές εργασίες, ώστε το νέο αυτό σώμα να είναι έτοιμο να υποστηρίξει το Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης από την ημέρα του διορισμού του. Εντούτοις, εκείνη την περίοδο εμφανίστηκαν ορισμένες αμφιβολίες και ανησυχίες σχετικά με το θεσμικό status της υπηρεσίας και τις αρμοδιότητες της. Καταρχήν, η Επιτροπή, φοβούμενη την απώλεια του ελέγχου των αντιπροσωπειών της σε τρίτες χώρες, εξέφρασε την επιφυλακτικότητά της ως προς το να παραχωρηθούν αρμοδιότητες στην ΕΥΕΔ εις βάρος της κοινοτικής μεθόδου, με πιθανή ενίσχυση του δευτέρου πυλώνα.

Επιπλέον, τα μεγάλα κράτη-μέλη ανησύχησαν για τη διατήρηση των εθνικών τους διπλωματικών υπηρεσιών, καθώς η εισαγωγή μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας πιθανόν να συνεπαγόταν έναν υποβιβασμό των ευθυνών τους, και τον υποβιβασμό των στόχων των εθνικών αντιπροσωπειών σε καθαρά διοικητικές και προξενικές λειτουργίες. Αντίθετα, τα μικρότερα κράτη-μέλη, στην πλειοψηφία τους, είδαν μια ευκαιρία να ενισχύσουν την εξωτερική αντιπροσώπευσή τους μειώνοντας τα διοικητικά έξοδα και αυξάνοντας την ορατότητα τους σε διεθνές επίπεδο.<sup>73</sup>

Τον Μάρτιο του 2005 εκπονήθηκε από τον Γενικό Γραμματέα και Υπατο Εκπρόσωπο Javier Solana και από τον Πρόεδρο της Επιτροπής Jose Manuel Barroso έκθεση με τίτλο «Έγγραφο Εργασίας για την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης» (γνωστότερο ως σχέδιο Solana/Barroso). Το εν λόγω έγγραφο άνοιξε τη συζήτηση στο επίπεδο της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων, στις 10 Μαρτίου 2005, αναμένοντας μια πιο ουσιαστική συζήτηση κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που είχε προγραμματιστεί για τον Ιούνιο. Λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω αντιτιθέμενες απόψεις, το σχέδιο Solana/Barroso καθιερώνει ορισμένες θεμελιώδεις αρχές για την οργάνωση της ΕΥΕΔ.

Συγκεκριμένα, στον υπουργό Εξωτερικών, που θα ήταν και ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, έπρεπε να χορηγηθούν επαρκή μέσα και εργαλεία για να πραγματοποιήσει την εντολή του χωρίς «εσωτερικές» δυσκολίες. Λαμβάνοντας υπόψη αυτήν την εκτίμηση, τρεις αρχές θεωρήθηκαν ως προτεραιότητες που έπρεπε να γίνουν σεβαστές: α) αυστηρή συμμόρφωση με τις διατάξεις της Συνθήκης, συμπεριλαμβάνοντας συγκεκριμένα την εφαρμογή των διαδικασιών και το όριο των αρμοδιοτήτων των οργάνων που καθορίζονται από τη Συνθήκη, β) αποφυγή της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων και καθιέρωση μιας σαφούς διαίρεσης των καθηκόντων, γ) συνοχή και συνέπεια της εξωτερικής δράσης. Το έγγραφο κάνει μια

---

<sup>73</sup> Barbé E., Mestres L. (2004), "The new EU's external action: a significant step towards the EU's single voice?", *Institut Universitari d'Estudis Europeus*, No. 56, p. 15.

σαφή διάκριση μεταξύ των προτάσεων στις οποίες φαίνεται να υπάρχει μια συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών και των οργάνων, και των σημείων που απαιτούσαν περαιτέρω συζήτηση.

Καταρχήν, η υπηρεσία περιγράφεται ως *sui generis*, γεγονός που υπονοεί την ενσωμάτωση υπηρεσιών της Επιτροπής και του Συμβουλίου σε ένα «καινοτόμο» σώμα, του οποίου το προσωπικό έπρεπε να εφοδιαστεί από τα δύο όργανα και από τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών-μελών. Εντούτοις, η χρήση του όρου *sui generis* άφηνε ανοικτή τη συζήτηση για το βαθμό αυτονομίας που θα πρέπει να έχει η υπηρεσία, δηλαδή εάν επρόκειτο για τη δημιουργία ενός νέου οργάνου, ή εάν θα έπρεπε η υπηρεσία να ενσωματωθεί στο Συμβούλιο ή στην Επιτροπή, ή και στα δύο.

Το σχέδιο Solana/Barroso έπειτα δήλωνε ρητά ότι όλες οι σχετικές υπηρεσίες με τα πεδία της ΚΕΠΠΑ και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (και του Συμβουλίου και της Επιτροπής) θα έπρεπε να είναι ενσωματωθούν στην ΕΥΕΔ. Κατά συνέπεια, το στρατιωτικό προσωπικό έπρεπε να ενσωματωθεί επίσης στην ΕΥΕΔ, προκειμένου να διασφαλιστούν οι αρμοδιότητες της και η ετοιμότητα της στη διαχείριση κρίσεων. Αυτό θεωρήθηκε απαραίτητη προϋπόθεση για τη συνεπή εφαρμογή της ευρωπαϊκής στρατηγικής ασφάλειας. Άρα, η δραστηριότητα και η οργάνωση του Συμβουλίου θα επηρεάζονταν ιδιαίτερα: στην πραγματικότητα, το Συμβούλιο διαδραμάτιζε έναν κυρίαρχο ρόλο στη διαμόρφωση και την εκτέλεση των σχετικών πολιτικών με τον δεύτερο πυλώνα (ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ).

Στην πραγματικότητα, ο στόχος του εν λόγω σχεδίου ήταν να εισαχθεί μια «εύκαμπτη» οπτική στην ΕΥΕΔ. Συγκεκριμένα, επρόκειτο για την έναρξη των διαπραγματεύσεων, κατά τις οποίες η Επιτροπή και το Συμβούλιο θα προσπαθούσαν να υπολογίσουν τις αντιδράσεις των αντιπροσώπων των κρατών στο πλαίσιο της Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων (EMA) κατά την προετοιμασία μιας πιο σε βάθος συζήτησης. Για να πραγματοποιηθεί αυτό, το έγγραφο παρέμενε πολύ γενικό, ειδικότερα σχετικά με τις διοικητικές λεπτομέρειες. Οι διαδικασίες στρατολόγησης, η χρηματοδότηση της υπηρεσίας, οι εσωτερικοί κανονισμοί καθώς επίσης και η πλειοψηφία των διοικητικών ζητημάτων θεωρήθηκαν ως θέματα που θα απαιτούσαν περαιτέρω μελέτη.<sup>74</sup>

Στις 26 Μαΐου 2005 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε μια Έκθεση σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Υπηρεσίας.<sup>75</sup> Η Έκθεση περιλάμβανε τη σαφή επιθυμία να είναι η Υπηρεσία: «ενσωματωμένη, σε οργανωτικό και δημοσιονομικό

<sup>74</sup> Faleg G. (2008), όπ.π., p. 13.

<sup>75</sup> Ibid, p. 9.

πλαίσιο, στη δομή προσωπικού της Επιτροπής, ενώ οι διευθυντικές αρμοδιότητες του Υπουργού Εξωτερικών, που θα είναι επίσης αντιπρόεδρος της Επιτροπής, πρέπει να εξασφαλίσουν ότι η υπηρεσία είναι συνδεδεμένη στη παραδοσιακή σφαίρα εξωτερικής πολιτικής (την ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ) μέσω των αποφάσεων του Συμβουλίου - όπως προβλέπεται από την Συνταγματική Συνθήκη - και υπόλογη στην κοινοτική σφαίρα εξωτερικών σχέσεων στις αποφάσεις του κολεγίου των Επιτρόπων.»<sup>76</sup> Αντανακλούσε μια προηγούμενη άποψη της Επιτροπής, η οποία υποστήριζε ότι « το ουσιαστικότερο ζήτημα είναι η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης να μην είναι διαχωρισμένη από τους άλλους θεσμούς της Ένωσης καθώς και να είναι σε θέση να εκτελεί τα καθήκοντα της στενά συνδεδεμένη με όλα τα τμήματα της Επιτροπής.»<sup>77</sup>

Η ουσιαστική συζήτηση σχετικά με την οργάνωση και τις εσωτερικές διεργασίες της ΕΥΕΔ έπρεπε να είχε αρχίσει κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 12 Ιουνίου 2005.<sup>78</sup> Όμως, μετά τα αρνητικά δημοψηφίσματα επί της Συνταγματικής Συνθήκης στην Ολλανδία και την Γαλλία, οι προπαρασκευαστικές εργασίες για την σύσταση της ΕΥΕΔ ανεστάλησαν.<sup>79</sup> Μια αναπροσαρμοσμένη έκδοση του σχεδίου Solana/ Barroso παρουσιάστηκε στις αντιπροσωπείες στις 9 Ιουνίου 2005 αποτελώντας το τελευταίο επίσημο έγγραφο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο οποίο εξεταζόταν η δημιουργία της ΕΥΕΔ και άλλα ευαίσθητα θέματα της μεταρρύθμισης της ΚΕΠΠΑ.<sup>80</sup> Ακόμη και σε ακαδημαϊκό επίπεδο, οι θεματικές δημοσιεύσεις επί της μεταρρύθμισης της ΚΕΠΠΑ, μεταξύ του φθινοπώρου 2005 και του καλοκαιριού του 2007, ήταν σχετικά ελάχιστες. Η συζήτηση επί των θεμάτων της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής απέφευγε πλέον να εστιάσει σε θεσμικά ζητήματα τέτοιας έκτασης<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Έκθεση Ρ6\_ΤΑ 0205/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 26<sup>ης</sup> Μαΐου 2005, παρ. 2.

<sup>77</sup> COM (2003) 548 τελικό « Ένα Σύνταγμα για την Ένωση: Γνωμοδότηση της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 48 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σχετικά με τη σύνοδο της διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών με σκοπό την αναθεώρηση των Συνθηκών, της 17ης Σεπτεμβρίου 2003, σελ. 11.

<sup>78</sup> Έκθεση Προόδου 9956/05 της Επιτροπής προς το Συμβούλιο «σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», της 9<sup>ης</sup> Ιουνίου 2005, σελ. 8.

<sup>79</sup> House of Commons - Foreign Affairs Committee(2008), *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty*, σελ. 65.

<sup>80</sup> Faleg G(2008), όπ.π., p. 10.

<sup>81</sup> Ibid, p. 13.



### 1.1.3. Οι Διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας και οι Διαπραγματεύσεις για την Εφαρμογή τους

Στην άτυπη Σύνοδο Κορυφής της Λισσαβόνας στις 18 με 19 Οκτωβρίου του 2007, μετά από ένα μακροχρόνιο αδιέξοδο λόγω της γαλλικής απόρριψης της Συνθήκης για την δημιουργία ενός Συντάγματος για την Ευρώπη, οι ευρωπαίοι σχεδιαστές πολιτικής συμφώνησαν για τη τελική έκδοση μιας νέας, «τροποποιημένης» Συνθήκης. Αναμένεται ότι η Συνθήκη της Λισσαβόνας, αντικαθιστώντας το «τολμηρό» Ευρωσύνταγμα, θα διασώσει την Ευρωπαϊκή Ένωση από τη μακροχρόνια θεσμική κρίση. Το τέλος αυτού του αδιεξόδου πραγματοποιήθηκε επίσης και με μια πιο «χαμηλών τόνων» στρατηγική.<sup>82</sup>

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας διατηρεί αμετάβλητη την ουσία της θεσμικής «επανισορρόπησης» της ΚΕΠΠΑ, όπως επιδιώχθηκε στη συνταγματική Συνθήκη, και της οποίας μοχλός αποτελεί πλέον ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για το Κοινή Εξωτερική Πολιτική και τη Πολιτική Ασφαλείας. Μεταξύ της άνοιξης του 2005 και του φθινοπώρου του 2007, ο υπουργός Εξωτερικών της ένωσης έχει χάσει μεν τον τίτλο του, αλλά έχει διατηρήσει τις αρμοδιότητες του και το «διπλό καπέλο του» (προεδρεύοντας του Συμβουλίου των Εξωτερικών Υποθέσεων και ενεργώντας ως αντιπρόεδρος της Επιτροπής υπεύθυνος για τις εξωτερικές σχέσεις). Η διοργανική διάστασή του και ο ρόλος του ως ο αναμενόμενος για μεγάλο χρονικό διάστημα εκπρόσωπος για την Ευρώπη τον καθιστά θεμελιώδη *sui generis* θεσμό της Ένωσης.<sup>83</sup>

Σύμφωνα με το άρθρο 27.1 ΣΕΕ, ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, ο οποίος προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, συμβάλλει με τις προτάσεις του στη διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ και διασφαλίζει την εφαρμογή των αποφάσεων που εκδίδουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο. Επίσης, κατά το άρθρο 27.2 ΣΕΕ, εκπροσωπεί την Ένωση για ζητήματα που εμπίπτουν στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, διεξάγει τον πολιτικό διάλογο με τρίτους εξ ονόματος της Ένωσης και εκφράζει τη θέση της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις.<sup>84</sup>

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης διορίζεται, κατά το άρθρο 18 ΣΕΕ, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία και με τη συμφωνία του προέδρου της Επιτροπής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύναται να τον απαλλάξει από τα

<sup>82</sup> Ibid, p. 13.

<sup>83</sup> Ibid, p. 3.

<sup>84</sup> Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ. (επιμ.), (2008), *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την Αναθεώρηση της Λισσαβόνας*, σελ. 82.

καθηκόντά του με την ίδια διαδικασία. Ασκεί την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ένωσης, την οποία και εκτελεί ως εντολοδόχος του Συμβουλίου, ενεργώντας κατά τον ίδιο τρόπο για την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας. Επιπλέον, κατέχει μια εκ των θέσεων αντιπροέδρου της Επιτροπής και μεριμνά για τη συνοχή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Τέλος, είναι επιφορτισμένος, εντός της Επιτροπής, για την άσκηση των καθηκόντων της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και για τον συντονισμό των άλλων πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Κατά την άσκηση των καθηκόντων αυτών στο πλαίσιο της Επιτροπής, και μόνον για τα συγκεκριμένα καθήκοντα, ο Ύπατος Εκπρόσωπος υπόκειται στις διαδικασίες που διέπουν τη λειτουργία της Επιτροπής.

Το άρθρο 27.3 της ΣΕΕ αποτελεί τη νομική βάση για την Απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με την οργάνωση και τη λειτουργία της ΕΥΕΔ και θεσπίζει τα εξής: «Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, ο Ύπατος Εκπρόσωπος επικουρείται από Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης. Η υπηρεσία αυτή συνεργάζεται στενά με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών και απαρτίζεται από υπαλλήλους των αρμοδίων διευθύνσεων της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής καθώς και αποσπασμένο προσωπικό των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών. Η οργάνωση και η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης καθορίζονται με Απόφαση του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο αποφασίζει, προτάσει του Ύπατου Εκπροσώπου, μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και έγκριση της Επιτροπής.» Επιδιώχθηκε, οι διατάξεις του άρθρου 27.3 για την οργάνωση και την λειτουργία της Υπηρεσίας να μην λάβουν υπερβολική έκθεση στα ΜΜΕ.<sup>85</sup> Επιπλέον, αυτή τη φορά, αντίθετα προς τις ενθουσιώδεις φιλοδοξίες που διαφεύστηκαν απότομα το 2005, φαινόταν ότι οι ευρωπαίοι ηγέτες είχαν προτιμήσει να περιμένουν έως ότου τελειώσουν οι επικυρώσεις πριν αναγγείλουν επίσημα την επανέναρχη των διαπραγματεύσεων επί της ΕΥΕΔ.<sup>86</sup>

Μετά από το αρνητικό αποτέλεσμα του ιρλανδικού δημοψηφίσματος επί της Συνθήκης της Λισσαβόνας στις 12 Ιουνίου 2008, οι προετοιμασίες για την ΕΥΕΔ επισήμως αναστάλησαν.<sup>87</sup> Ανεπίσημα, οι προετοιμασίες συνεχίζονταν εντατικά. Η «μοίρα» της Συνθήκης είχε προγραμματιστεί να διευκρινιστεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 15ης-16 Οκτωβρίου του 2008, αλλά το ζήτημα επισκιάστηκε από την παγκόσμια οικονομική κρίση. Επιπρόσθετα, η ιρλανδική αρνητική έκβαση του

<sup>85</sup> Faleg G. (2008), όπ.π., p. 13.

<sup>86</sup> Ibid, p. 14.

<sup>87</sup> European External Action Service on Hold after Irish "No", *Euractiv*, της 11ης Ιουλίου 2008.

δημοψηφίσματος είχε δημιουργήσει μια προβληματική κατάσταση σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης: αφ' ενός υπήρχαν εκείνοι που υποστήριζαν ότι η δημιουργία της Υπηρεσίας εξαρτάτο από την θέση σε ισχύ της Συνθήκης, δεδομένου ότι η ΕΥΕΔ θα στερείτο νοήματος ελλείψει άλλων θεσμικών μεταρρυθμίσεων, όπως ο Υπάτος Εκπρόσωπος της ΕΕ. Όμως, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις νομικές υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, η δημιουργία της ΕΥΕΔ δεν ήταν εξαρτώμενη από την επικύρωση της Συνθήκης, και άρα θα μπορούσε να δημιουργηθεί βάσει του υπάρχοντος τότε θεσμικού πλαισίου.<sup>88</sup>

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι παρά την ασάφεια που περιέβαλε την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης της Λισσαβόνας, η Επιτροπή, η Γραμματεία του Συμβουλίου και τα κράτη-μέλη αφιέρωναν ιδιαίτερη προσπάθεια στην προετοιμασία της ΕΥΕΔ. Το ζήτημα ήταν κυρίως ο χρόνος δημιουργίας της Υπηρεσίας, και όχι το αν θα πραγματοποιηθεί εντέλει η Υπηρεσία.<sup>89</sup> Για την ίδρυση της ΕΥΕΔ έπρεπε να εκδοθεί σχετική απόφαση, η οποία υποβλήθηκε εντέλει στο Συμβούλιο στις 22 Απριλίου, να επέλθουν τροποποιήσεις στον δημοσιονομικό κανονισμό και στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης, και να εγκριθεί διορθωτικός προϋπολογισμός.<sup>90</sup>

Στις 30 Οκτωβρίου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσυπέγραψε την Έκθεση της Προεδρίας για τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης<sup>91</sup> και κάλεσε τον μελλοντικό Υπάτο Εκπρόσωπο να υποβάλει πρόταση για την ίδρυση της ΕΥΕΔ το ταχύτερο δυνατόν μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας, προκειμένου να εγκρινόταν από το Συμβούλιο το αργότερο μέχρι τα τέλη Απριλίου του 2010.<sup>92</sup> Κατά την άτυπη συνάντηση στις Βρυξέλλες, στις 19 Νοεμβρίου 2009, εν όψει της έναρξης ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας την 1η Δεκεμβρίου 2009, οι Αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων συμφώνησαν για τον διορισμό της κας Catherine Ashton, ως Υπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα ΚΕΠΠΑ.

---

<sup>88</sup> Duke S. (2009), ό.π., p. 215.

<sup>89</sup> Ibid, p. 216.

<sup>90</sup> "Μέτρα πρόσληψης προσωπικού για την Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης", *europa*, της 9<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010, διαθέσιμο στο: [http://ec.europa.eu/ellada/news/news/20100609eved\\_el.htm](http://ec.europa.eu/ellada/news/news/20100609eved_el.htm)

<sup>91</sup> Έκθεση 14930/09 της Προεδρίας προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009.

<sup>92</sup> Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 29<sup>ης</sup>/30<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009, 15265/09.

#### 1.1.4. Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επί της Θεσμικής Οργάνωσης της ΕΥΕΔ

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσδοκούσε έναν ισχυρό ρόλο της Επιτροπής στην ΕΥΕΔ. Στις ακροάσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 15 Μαρτίου 2005, ο ευρωβουλευτής Elmar Brok, διατύπωσε την άποψη ότι η ΕΥΕΔ έπρεπε να ενσωματωθεί στην Επιτροπή σε διοικητικό, δημοσιονομικό και οργανικό επίπεδο.<sup>93</sup> Αυτή η εξέλιξη θα έδινε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έναν μεγαλύτερο ρόλο και περισσότερη επιρροή στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ.<sup>94</sup>

Στις 20 Οκτωβρίου 2009 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε νέα Έκθεση σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης. Πλέον, ήταν της γνώμης ότι ως μια *suī generis* υπηρεσία από οργανωτική και δημοσιονομική άποψη, η ΕΥΕΔ ήταν σκόπιμο να ενσωματωθεί στη διοικητική δομή της Επιτροπής, καθώς έτσι θα διασφαλιζόταν πλήρης διαφάνεια και ότι η απόφαση για την ίδρυση της ΕΥΕΔ θα έπρεπε να εξασφαλίζει με ένα νομικά δεσμευτικό τρόπο, μέσω των εκτελεστικών εξουσιών του Υπατού Εκπροσώπου, ότι η υπηρεσία θα δεσμεύεται από τις αποφάσεις του Συμβουλίου σε θέματα "κλασικής" εξωτερικής πολιτικής (ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ) και θα υπόκειται στις αποφάσεις του Σώματος των Επιτρόπων στον τομέα των κοινών εξωτερικών σχέσεων.<sup>95</sup>

Η πρόταση της Υπατης Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ, Catherine Ashton, σχετικά με την οργάνωση της υπηρεσίας, παρουσιάστηκε στις 25 Μαρτίου 2010<sup>96</sup>. Βασικά σημεία της πρότασης αποτελούσαν η οργάνωση της Υπηρεσίας ως διακριτής οντότητας από την Επιτροπή και το Συμβούλιο και η θέσπιση ενός ισχυρού Γενικού Γραμματέα και δύο αναπληρωτών, ο ένας με διοικητικά και ο άλλος με πολιτικά καθήκοντα<sup>97</sup>.

Επιπλέον, η ΕΥΕΔ θα απασχολούσε 7.000 διπλωμάτες, ενώ οι 136 αντιπροσωπείες της εκτός Ευρώπης θα μπορούσαν να υποστηρίζουν τα κράτη-μέλη παρέχοντας προξενικές υπηρεσίες προς τους πολίτες. Διαγραμματικά η πρόταση απεικονίζεται ως εξής:

---

<sup>93</sup> Grevi G., Cameron F. (2005), "Towards an EU Foreign Service", *European Policy Center*, Vol. 29, p. 19.

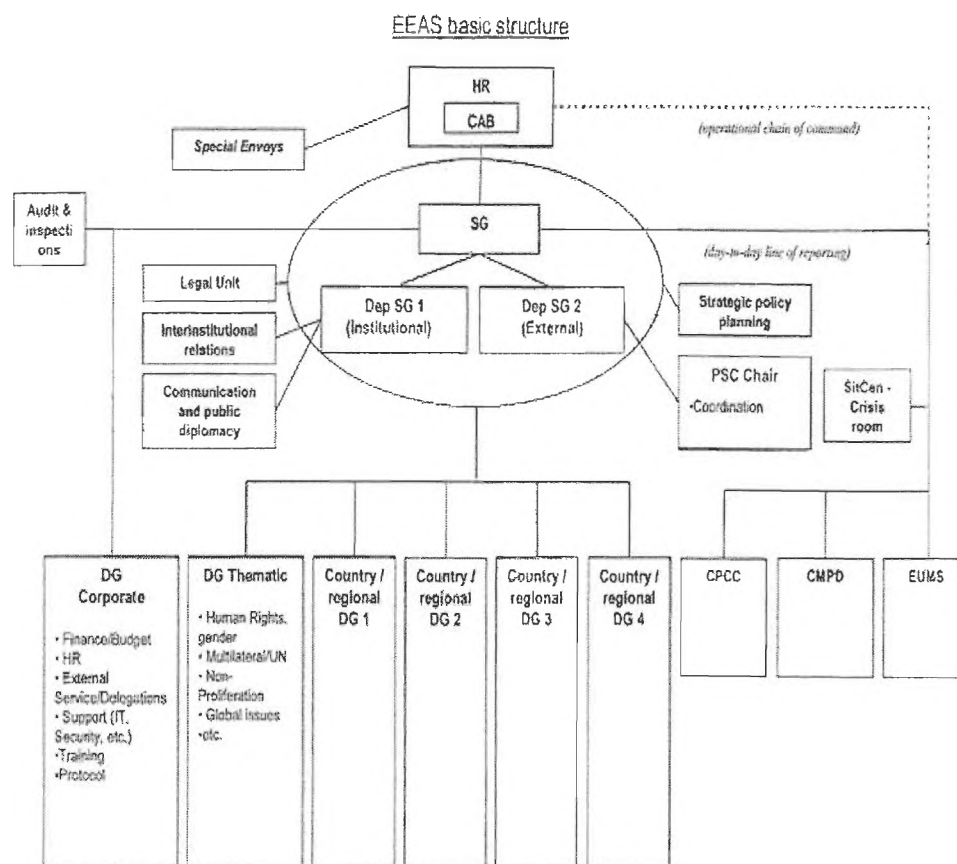
<sup>94</sup> Duke S. (2009), όπ.π, p. 222.

<sup>95</sup> Έκθεση A7-0041/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 20<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009, Εισηγητής: Elmar Brok της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, σελ. 3.

<sup>96</sup> SPEECH/10/129, Catherine Ashton - Introductory remarks at presentation of the proposal for the European External Action Service (EEAS), της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010.

<sup>97</sup> Έγγραφο PE440.132v01-00 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «Έγγραφο Εργασίας Αριθ. 2 σχετικά με τον δημοσιονομικό κανονισμό και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», Επιτροπή Προϋπολογισμών, Εισηγήτρια: Ingeborg Gräble, της 7<sup>ης</sup> Απριλίου 2010.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 1



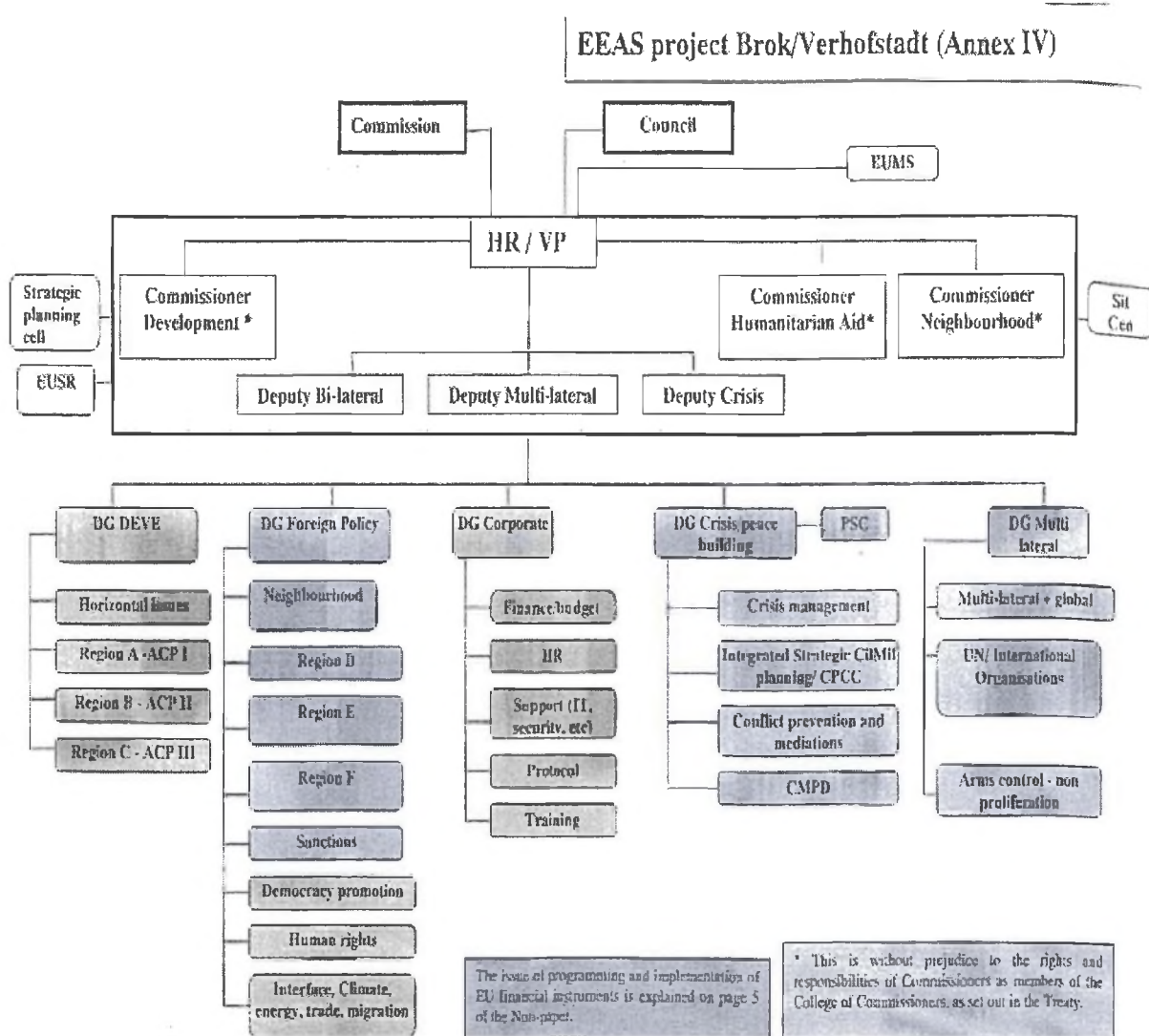
Πηγή: Quatremer J., "Guerre de tranchée autour du service diplomatique européen", *Liberation*, της 22<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2010/03/querre-de-tranch%C3%A9e-autour-du-service-diplomatique-europ%C3%A9en.html>

Ζήτημα προς επίλυση συνιστούσε το γεγονός ότι η πλειοψηφία των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ήταν αντίθετο προς την σχεδιαζόμενη δομή.<sup>98</sup> Από την πλευρά του, μέσω σχετικού non-paper από τους Ευρωβουλευτές Brok και Verhofstadt, αντέτεινε μια ΕΥΕΔ πολύ πιο κοντά στην Επιτροπή, με τον Υπατο Εκπρόσωπο να συντονίζει και τους Επιτρόπους Ανάπτυξης, Ανθρωπιστικής Βοήθειας και Γειτνίασης. Επίσης, πρότεινε την κατάργηση της θέσης του Γενικού Γραμματέα και αντ' αυτού την τοποθέτηση τριών αναπληρωτών της Υπατης Εκπροσώπου, έναν υπεύθυνο για την πολιτική, έναν για την ασφάλεια και έναν για την διαχείριση κρίσεων, με στόχο την

<sup>98</sup> Καϊμάκη Β., «Ζητείται ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, της 25<sup>ης</sup> Απριλίου 2010.

καλύτερη συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.<sup>99</sup> Διαγραμματικά η δομή θα είχε ως εξής:

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2**



Πηγή: Ibid.

<sup>99</sup>Εγγραφο Εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «σχετικά με την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 6<sup>ης</sup> Απριλίου 2010, Εισηγητές: Elmar Brok, Guy Verhofstadt, διαθέσιμο στο: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/working-doc-eeas-final-06/working-doc-eeas-final-0604.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/working-doc-eeas-final-06/working-doc-eeas-final-0604.pdf)

Σύμφωνα με την πρόταση που κατέθεσαν οι Ευρωβουλευτές Brok και Verhofstadt, οι τρεις αναπληρωτές, που θα ορίζονταν βάσει του άρθρου 33 ΣΕΕ, ήταν αναγκαίοι για να βοηθήσουν την κα Ashton στον τριπλό ρόλο της. Ο Υπατος αντιπρόσωπος της ΕΕ είναι όχι μόνο “double-hatted” - ενσωματώνοντας και το Συμβούλιο και την Επιτροπή - αλλά “triple-hatted” καθώς προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, άρα, κατά τους Brok και Verhofstadt, ήταν σαφώς απαραίτητο να παρασχεθεί αποτελεσματική εκπροσώπηση αυτού στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.<sup>100</sup>

Επιπλέον, οι Brok και Verhofstadt υποστήριξαν ότι για να αποκτήσει η ΕΥΕΔ την απαραίτητη νομιμοποίηση, το Κοινοβούλιο έπρεπε να ερωτηθεί για όλα τα σχέδια πρότασης για την Απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με την ΕΥΕΔ, βάσει των αρμοδιοτήτων του για τον προϋπολογισμό. Θεώρησαν αυτά τα έγγραφα σαν τις εξουσιοδοτήσεις για τις επιχειρήσεις της ΚΕΠΠΑ ή της ΕΠΑΑ ή τις εξουσιοδοτήσεις για τις διαπραγματεύσεις των διεθνών συνθηκών και στρατηγικών. Επιπλέον, απαίτησαν να ενισχυθούν τα δημοκρατικά δικαιώματα διερεύνησης του Κοινοβουλίου επί του στρατηγικού προγραμματισμού των εξωτερικών οργάνων βοήθειας της ΕΕ, και να περιλάβουν την διαβούλευση με τις αρμόδιες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε όλο το στρατηγικό προγραμματισμό που θα συντάσσεται από την ΕΥΕΔ. Επίσης η πρόταση ανέφερε ότι οι διοριζόμενοι στις ανώτερες θέσεις της ΕΥΕΔ και σε στρατηγικά σημαντικές θέσεις εν γένει (επικεφαλείς των αντιπροσωπειών, Υπατοι Εκπρόσωποι της ΕΕ) θα έπρεπε να περνούν από διαδικασία ακρόασης ενώπιον των σχετικών επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πριν να αναλάβουν τα καθήκοντά τους.

Ενώ υπήρχε μια ευρεία συμφωνία μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ και της Επιτροπής ότι το Κοινοβούλιο πρέπει να ασκεί πλήρη έλεγχο επί του προϋπολογισμού της ΕΥΕΔ, δεν υπάρχει καμία συμφωνία για τη συμμετοχή των ευρωβουλευτών στο διορισμό του ανώτατου προσωπικού της ΕΥΕΔ.<sup>101</sup>

Στις 26 Απριλίου 2010 το Συμβούλιο κατέληξε σε συμφωνία επί της προτάσεως της Υπατης Εκπροσώπου<sup>102</sup>. Η συμφωνία θα αποτελούσε την βάση για τις διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ώστε να γίνει το συντομότερο δυνατόν επιχειρησιακή η

---

<sup>100</sup> Sopinska J., O'Shea C., “Parliament wants greater power over EAS”, *europolitics*, της 23<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.europolitics.info/institutions/parliament-wants-greater-power-over-eas-art266997-33.html>

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Έγγραφο 8967/10, Ανακοινωθέν Τύπου, 3010η σύνοδος του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, της 26<sup>ης</sup> Απριλίου 2010, σελ. 8.

νέα υπηρεσία. Η επίτευξη συμβιβαστικής λύσης ήταν απαραίτητη, καθώς μετά την σύσταση της υπηρεσίας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα καλεστεί να εγκρίνει τις ενέργειές της και κυρίως τον προϋπολογισμό της, και μια εξ αρχής διαφωνία δεν θα ήταν υπέρ του συμφέροντος της Ένωσης.<sup>103</sup>

Στις 21 Ιουνίου 2010 στην Μαδρίτη, η Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ, η Ύπατη Εκπρόσωπος, η Επιτροπή και οι αντιπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου επέτυχαν πολιτική συμφωνία σχετικά με την πρόταση για Απόφαση του Συμβουλίου για την οργάνωση και τη λειτουργία της ΕΥΕΔ.<sup>104</sup> Είχαν προηγηθεί διάφορες επαφές με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και ιδιαίτερα στις 14 Απριλίου, στις 27 Απριλίου, 10 Μαΐου, 27 Μαΐου και 8 Ιουνίου 2010. Οι διαπραγματευτές του ΕΚ, Elmar Brok , Guy Verhofstadt και Roberto Gualtieri κατόρθωσαν ορισμένες αλλαγές σε σχέση με τα αρχικώς προταθέντα από την Ύπατη Εκπρόσωπο. Οι ευρωβουλευτές, που δεν επιθυμούσαν να αναπληρώνεται από αξιωματούχους η Γενική Γραμματέας της ΕΥΕΔ όταν ενημερώνει το ΕΚ, εξασφάλισαν τη δέσμευση ότι σε περιπτώσεις που δεν μπορεί να παραστεί η ίδια σε τέτοιες συνεδριάσεις, θα την αναπληρώνει ένας εκ των επιτρόπων Διεύθυνσης, Ανάπτυξης ή Ανθρωπιστικής Βοήθειας ή ο υπουργός Εξωτερικών της χώρας που ασκεί την προεδρία ειδικά για θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας.

Σχετικά με το σκέλος της εξωτερικής συνεργασίας, υπεύθυνη για τον έλεγχο των προγραμμάτων διεθνούς συνεργασίας (ανάπτυξη και πολιτική γειτονίας) θα παραμείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε αντίθεση με την αρχική πρόταση της κ. Ashton που θα είχε ως συνέπεια την περαιτέρω ενίσχυση του ρόλου της Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης. Η Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα προετοιμάζουν από κοινού κάθε πρόταση για μεταβολές στην αναπτυξιακή πολιτική (το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης και ο Μηχανισμός Αναπτυξιακής Συνεργασίας) υπό την ευθύνη του αρμοδίου Επιτρόπου. Η πρόταση θα πρέπει στη συνέχεια να εγκριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Τέλος, το ΕΚ απέκτησε εγγυημένη πολιτική και οικονομική εποπτεία με πλήρες δικαίωμα χορήγησης απαλλαγής στον προϋπολογισμό της Υπηρεσίας. Ο επιχειρησιακός προϋπολογισμός εμπίπτει στο πεδίο ευθύνης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το ΕΚ θα λαμβάνει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή πλήρη γραπτό απολογισμό του σκέλους του προϋπολογισμού της που αφορά την Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης,

---

<sup>103</sup> "Stop turf wars over EEAS, top diplomats plead", *euroactiv*, της 27<sup>ης</sup> Απριλίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.euroactiv.com/en/future-eu/stop-turf-wars-over-eeas-top-diplomats-plead-news-485733>

<sup>104</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/772>



συμπεριλαμβανομένων των προβλέψεων για τις αντιπροσωπείες στο εξωτερικό, καθώς και ανάλυση των δαπανών ανά χώρα και αποστολή. Πριν την ανάληψη των καθηκόντων τους, οι Ειδικοί Εκπρόσωποι της ΕΕ και οι επικεφαλής των αντιπροσωπειών σε χώρες που το ΕΚ θεωρεί "στρατηγικής σημασίας" θα εμφανίζονται ενώπιον της επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων. Η Ύπατη Εκπρόσωπος θα συμβουλευέται επίσης το ΕΚ για βασικά ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας ενώ οι ευρωβουλευτές με τον αντίστοιχο θεσμικό ρόλο θα έχουν πρόσβαση σε διαβαθμισμένα έγγραφα.<sup>105</sup>

## 1.2. Η Ίδρυση της Υπηρεσίας

### 1.2.1. Το Πεδίο Δράσης, τα Καθήκοντα και η Συνεργασία της ΕΥΕΔ με Προϋπάρχοντες Θεσμούς

#### 1.2.1.1. Το Πεδίο Δράσης

Σχετικά με το πεδίο δράσης της ΕΥΕΔ κυριαρχούσαν εξ' αρχής δύο εκδοχές, η «μινιμαλιστική» και η «μαξιμαλιστική». Η μινιμαλιστική εκδοχή έδινε έμφαση στην συντονιστική δράση της Υπηρεσίας, δίνοντας της έτσι έναν πιο περιορισμένο ρόλο. Αυτό το πρότυπο θα περιόριζε την ΕΥΕΔ στο μεγαλύτερο μέρος της Γενικής Διεύθυνσης Εξωτερικών και Πολιτικό-Στρατιωτικών Υποθέσεων (Διεύθυνση-Ε) και της Πολιτικής Μονάδας από πλευράς της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, και στην Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων, ιδίως την Διεύθυνση Α, ή αλλιώς «πλατφόρμα κρίσεων», από την πλευρά της Επιτροπής.

Η μαξιμαλιστική εκδοχή σκιαγραφείται στην προαναφερθείσα Έκθεση των Solana/Barroso του 2005, όπου προτείνεται κάτι συνολικά πιο φιλόδοξο: « η ΕΥΕΔ πρέπει να συμπεριλάβει τις υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για την ΚΕΠΠΑ (συμπεριλαμβανομένης της ΕΠΑΑ), μαζί με τη δημιουργία «γεωγραφικών μονάδων» που θα καλύπτουν όλες οι περιοχές του κόσμου και θεματικών μονάδων που θα εξετάζουν ζητήματα όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, την μη-διάδοση πυρηνικών όπλων και τις σχέσεις της ΕΕ με τα Ηνωμένα

<sup>105</sup> «Διπλωματική υπηρεσία της ΕΕ: πράσινο φως από το ΕΚ», *europa*, της 8<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.europarl.europa.eu/el/pressroom/content/20100707IPR78056/>

Έθνη.<sup>106</sup> Επιπλέον, σύμφωνα με την μαξιμαλιστική θεωρία, η ΕΥΕΔ θα περιελάμβανε μια ευρύτερη αντιπροσώπευση της Επιτροπής συμπεριλαμβανομένων των Γενικών Διευθύνσεων για την Ανάπτυξη, την Πολιτική Γειτονιάς, την Ανθρωπιστική Βοήθεια, την οικονομική διαχείριση των εξωτερικών προγραμμάτων και την διεύρυνση.<sup>107</sup>

Μελετώντας την τελική Απόφαση του Συμβουλίου, συμπεραίνεται ότι ακολουθήθηκε μάλλον μια μέση οδός καθώς από την Επιτροπή συμπεριλήφθηκε εντέλει η Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών σχέσεων (που περιλαμβάνει την Διεύθυνση Δ που είναι αρμόδια για τον Συντονισμό της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονιάς), η Εξωτερική Υπηρεσία και η Γενική Διεύθυνση για την Ανάπτυξη.<sup>108</sup> Η δομή που προτάθηκε από τους Ευρωβουλευτές Brok και Ferhovich δεν επηρέασε την τελική έκβαση.

Η ΕΥΕΔ καθιερώνεται επίσημα με την Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου του 2010.<sup>109</sup> Η δημιουργία της Υπηρεσίας θεωρείται από πολλούς ως η σημαντικότερη εξέλιξη στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά την υιοθέτηση της Συνθήκης της Λισσαβόνας.<sup>110</sup> Έχοντας την έδρα της στις Βρυξέλλες, αποτελεί ένα λειτουργικά αυτόνομο σώμα της ΕΕ, διαχωρισμένο από την Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και από την Επιτροπή και με την απαραίτητη νομική ικανότητα ώστε να μπορεί να εκτελεί τα καθήκοντα του και να πραγματοποιεί τους στόχους του. Επιπλέον, τοποθετείται διοικητικά υπό την εξουσία του Υπατού Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ και διαμορφώνεται από μια κεντρική διοίκηση και από τις Αντιπροσωπείες της Ένωσης σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς.

#### 1.2.1.2. Τα Καθήκοντα της Υπηρεσίας

Σύμφωνα με το άρθρο 2 της προαναφερθείσας Απόφασης του Συμβουλίου, τα επίσημα καθήκοντα της υπηρεσίας είναι τα εξής: α) η υποστήριξη του έργου του Υπατού Εκπροσώπου όπως αυτό αναφέρεται στα άρθρα 18 και 27 ΣΕΕ, δηλαδή στην εκπλήρωση του καθήκοντος του να ασκεί την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της ΕΕ, περιλαμβάνοντας και την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας. Συγκεκριμένα, η Υπηρεσία οφείλει να συνεισφέρει με τις προτάσεις της στην εξέλιξη

<sup>106</sup> Duke S. (2009), όπ.π., p. 219.

<sup>107</sup> Sola N. F.(2009), "The New External Action Service of the EU: A European Diplomatic Entity in the making?", *Miami-Florida European Union Center of Excellence*, Vol. 6, No. 8, p. 8.

<sup>108</sup> Βλ. Παράρτημα 2: Υπηρεσίες και Λειτουργίες που μεταφέρονται στην ΕΥΕΔ.

<sup>109</sup> Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου του 2010, «για την καθιέρωση της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», L 2001/30 της 3<sup>ης</sup> Αυγούστου 2010.

<sup>110</sup> "Decision establishing organization and functioning of EEAS published", *euroalert*, της 3<sup>ης</sup> Αυγούστου 2010, διαθέσιμο στο: <http://euroalert.net/en/news.aspx?idn=10220>

της εν λόγω πολιτικής καθώς και στην διασφάλιση της συνοχής της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Επιπρόσθετα, η ΕΥΕΔ θα υποστηρίζει τον Ύπατο Εκπρόσωπο ως Πρόεδρο του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, χωρίς να θίγονται τα σχετικά καθήκοντα της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, καθώς και στον ρόλο του ως Αντιπροέδρου της Επιτροπής, στα πλαίσια των ενταγμένων στην Επιτροπή αρμοδιοτήτων του επί των εξωτερικών σχέσεων, και στον συντονισμό έτερων πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, χωρίς να θίγονται τα σχετικά καθήκοντα των υπηρεσιών της Επιτροπής, β) η υποστήριξη του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Προέδρου της Επιτροπής και της Επιτροπής στην άσκηση των καθηκόντων τους στο πεδίο των εξωτερικών σχέσεων.<sup>111</sup>

Ουσιαστικά, τα καθήκοντα της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης θα εξαρτηθούν από τον τρόπο με τον οποίο ο Ύπατος Εκπρόσωπος ασκεί τις λειτουργίες του. Στόχος αποτελεί να συνδυαστούν αποτελεσματικά οι δύο ιδιότητες του ως δρώντος και στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, και να κατορθώσει να έχει πετύχει τον στόχο του συντονισμού εντός της Επιτροπής χωρίς να «κυριαρχήσει» επ' αυτής ή να «εγκλωβιστεί» από αυτήν.<sup>112</sup>

#### 1.2.1.3. Η Συνεργασία με Προϋπάρχοντες Θεσμούς

Ως προς την συνεργασία με προϋπάρχοντες θεσμούς, η ΕΥΕΔ οφείλει να υποστηρίζει και να συνεργάζεται με τις διπλωματικές αντιπροσωπείες των κρατών-μελών, όπως και με την Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και τις υπηρεσίες της Επιτροπής, ώστε να διασφαλιστεί η συνοχή μεταξύ των διαφορετικών μερών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και μεταξύ αυτών των μερών και των ετέρων ευρωπαϊκών πολιτικών. Επιπρόσθετα, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης θα διαβουλεύεται με τις υπηρεσίες της Επιτροπής για όλα τα ζητήματα που σχετίζονται με την εξωτερική δράση της Ένωσης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, εκτός από τα ζητήματα που άπτονται της ΚΕΠΠΑ, και θα λαμβάνει μέρος στις προπαρασκευαστικές εργασίες και διαδικασίες που σχετίζονται με ενέργειες της Επιτροπής σε αυτόν τον τομέα. Δυνατή είναι και η σύναψη διοργανικών συμφωνιών μεταξύ της ΕΥΕΔ και σχετικών υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, της Επιτροπής, ή άλλων υπηρεσιών της Ένωσης.

<sup>111</sup> Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, όπ.π., σελ. 32.

<sup>112</sup> Avery G.(2008), "Europe's Future Foreign Service" ,*The International Spectator*, Vol. 43, No. 1, p. 34.

Σχετικά με την ουσιαστική σχέση της Υπηρεσίας με την Επιτροπή, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι η ΕΥΕΔ μπορεί να ειδωθεί ως επέκταση της Γραμματείας του Συμβουλίου, που είναι υπεύθυνη κυρίως για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας αλλά την έκδοση οδηγιών προς την Επιτροπή για τη διαχείριση των προγραμμάτων και της κατανομής του προϋπολογισμού. Αυτό το πλαίσιο, στο οποίο ο δεύτερος πυλώνας διαχειρίζεται τις πολιτικές αποφάσεις ενώ η Επιτροπή τις εκτελεί, θεωρείται χαρακτηριστική νοοτροπία του Συμβουλίου και ορισμένων κρατών μελών. Επιπλέον, δεν ήταν τυχαίο το γεγονός ότι η Γραμματεία του Συμβουλίου υποστήριζε ότι εφόσον η εξουσιοδότηση του Υπατου Εκπροσώπου/ Αντιπροέδρου της Επιτροπής είναι τόσο συγκεκριμένη- δηλαδή ενός προσώπου που συνδέει τους δύο πυλώνες- η νέα υπηρεσία πρέπει να είναι ανεξάρτητη από το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Υπήρχε μια ανησυχία μεταξύ του προσωπικού της Γραμματείας του Συμβουλίου ότι η επαγγελματική επιρροή τους θα μειωνόταν εάν τοποθετούντο σε μια οργάνωση με μεγαλύτερο αριθμό προσωπικού της Επιτροπής.<sup>113</sup>

Τέλος, η υποστήριξη και η συνεργασία της ΕΥΕΔ θα εκτείνεται και σε όλους τους θεσμούς και τα σώματα της ΕΕ, και συγκεκριμένα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η ίδια θα μπορεί επίσης να επωφελείται από την υποστήριξη και την συνεργασία αυτών των θεσμών και σωμάτων. Για να διασφαλιστεί μια συνεκτική ελεγκτική πολιτική θα υπάρχει συνεργασία μεταξύ των οικονομικών ελεγκτών της ΕΥΕΔ και της Επιτροπής, με έμφαση στην ευθύνη της Επιτροπής για τις λειτουργικές δαπάνες, καθώς και μεταξύ της ΕΥΕΔ και του Ευρωπαϊκού Γραφείου κατά της Απάτης (OLAF) σε συμφωνία με τον Κανονισμό 1073/1999 (ΕΚ).<sup>114</sup>

## 1.2.2. Η Διοικητική Οργάνωση, η Στελέχωση και ο Οικονομικός Προϋπολογισμός

### 1.2.2.1. Η Διοικητική Οργάνωση

Η ΕΥΕΔ θα διοικείται από έναν Εκτελεστικό Γενικό Γραμματέα που θα λειτουργεί υπό την εξουσία του Υπατου Εκπροσώπου. Ο Εκτελεστικός Γενικός Γραμματέας θα λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της Υπηρεσίας, συμπεριλαμβανόμενης της διοικητικής και δημοσιονομικής διαχείρισης. Επιπρόσθετα, θα μεριμνά για τον ουσιαστικό συντονισμό μεταξύ όλων των υπηρεσιών

---

<sup>113</sup> Ibid, p. 35.

<sup>114</sup> Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, όπ.π., σελ. 33.

της κεντρικής διοίκησης, καθώς και με τις αντιπροσωπείες της Ένωσης και στο έργο του επικουρείται από δύο αναπληρωτές γενικούς γραμματείς.

Η κεντρική διοίκηση της ΕΥΕΔ θα αποτελείται οργανωτικά από διάφορες γενικές διευθύνσεις που περιλαμβάνουν γεωγραφικές μονάδες οι οποίες θα καλύπτουν όλες τις χώρες και τις περιφέρειες του κόσμου, καθώς και από πολυμερείς και θεματικές μονάδες. Οι υπηρεσίες αυτές θα συντονίζονται, ανάλογα με τις ανάγκες, με τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής. Περιλαμβάνεται επίσης τμήμα στρατηγικού σχεδιασμού της πολιτικής, νομικό τμήμα υπό τη διοικητική εξουσία του Εκτελεστικού Γενικού Γραμματέα και τμήματα για τις διοργανικές σχέσεις, την πληροφόρηση και τη δημόσια διπλωματία, τους εσωτερικούς λογιστικούς ελέγχους και τις επιθεωρήσεις, και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Επιπλέον, περιλαμβάνεται και μία γενική διεύθυνση για θέματα διοίκησης, στελέχωσης, προϋπολογισμού, ασφάλειας και επικοινωνίας και πληροφοριακών συστημάτων στο πλαίσιο της ΕΥΕΔ, υπό τη διαχείριση του Εκτελεστικού Γενικού Γραμματέα.

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος είναι αρμόδιος για τον διορισμό Γενικού Διευθυντή για τον προϋπολογισμό και τη διοίκηση που θα ενεργεί υπό την εξουσία του και θα είναι υπεύθυνος έναντι αυτού για θέματα διοικητικής και εσωτερικής δημοσιονομικής διαχείρισης της ΕΥΕΔ. Συγκεκριμένα, θα έχει υπ' ευθύνη του τη διεύθυνση διαχείρισης κρίσεων και σχεδιασμού, τη μη στρατιωτική δυνατότητα σχεδιασμού και διεξαγωγής επιχειρήσεων, το στρατιωτικό επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το κέντρο επιχειρήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στόχος είναι ο πλήρης συντονισμός μεταξύ όλων των δομών της ΕΥΕΔ. Τέλος, ο Ύπατος Εκπρόσωπος και η ΕΥΕΔ επικουρούνται από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής.<sup>115</sup>

#### 1.2.2.2. Η Στελέχωση

Όσον αφορά στην στελέχωση, η ΕΥΕΔ θα περιλαμβάνει υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και προσωπικό από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών διορισμένο ως έκτακτο προσωπικό. Εφόσον παραστεί ανάγκη, η ΕΥΕΔ θα μπορεί να προσφεύγει σε περιορισμένο αριθμό ειδικών αποσπασμένων εθνικών εμπειρογνομώνων (ΑΕΕ). Επιπλέον, το προσωπικό της ΕΥΕΔ απαιτείται να εκτελεί τα καθήκοντά του και

---

<sup>115</sup> Ibid, σελ. 33.

να συμπεριφέρεται με αποκλειστικό γνώμονα τα συμφέροντα της Ένωσης και να μην επιζητεί ούτε να δέχεται υποδείξεις από οποιαδήποτε κυβέρνηση, αρχή, οργάνωση ή πρόσωπο εκτός της ΕΥΕΔ ή από οποιονδήποτε φορέα ή πρόσωπο εκτός του Ύπατου Εκπροσώπου.

Οι προσλήψεις στην ΕΥΕΔ πραγματοποιούνται βάσει προσόντων, ενώ ταυτόχρονα θα εξασφαλίζονται η δέουσα γεωγραφική ισορροπία και ισόρροπη εκπροσώπηση των φύλων. Το προσωπικό της ΕΥΕΔ θα απαρτίζεται από σημαντικό αριθμό υπηκόων όλων των κρατών μελών.<sup>116</sup> Το θέμα της αναλογικότητας και ισορροπίας είχε άλλωστε τεθεί επιτακτικά και από ορισμένα κράτη-μέλη. Συγκεκριμένα, στην ιστοσελίδα του γερμανικού Υπουργείου Εξωτερικών (Auswaertiges Amt) δηλώνεται ξεκάθαρα ότι «τα κράτη μέλη πρέπει να αντιπροσωπευθούν στην σωστή αναλογία και σε όλα τα διοικητικά επίπεδα της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης ώστε να γίνει ο θεσμός αποδεκτός και να υποστηριχθεί από τα κράτη-μέλη».<sup>117</sup> Παρόμοια ήταν και η άποψη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ένα από τα ψηφίσματα σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της υπηρεσίας, όπου αναφέρεται ότι «η ΕΥΕΔ πρέπει να στελεχωθεί στην κατάλληλη και ισορροπημένη αναλογία υπαλλήλων από την Επιτροπή, τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες.»<sup>118</sup>

Επιπρόσθετα, οι υπάλληλοι της Ένωσης και οι έκτακτοι υπάλληλοι προερχόμενοι από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών θα έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις καθώς και την ίδια αντιμετώπιση, ιδίως όσον αφορά την επιλεξιμότητα τους για την ανάληψη κάθε θέσης υπό ισότιμους όρους και δεν θα γίνεται καμία διάκριση μεταξύ έκτακτου προσωπικού προερχόμενου από τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες και των υπαλλήλων της Ένωσης όσον αφορά την ανάθεση καθηκόντων που πρέπει να εκτελεστούν σε όλους τους τομείς δραστηριοτήτων και των πολιτικές που θα εφαρμόζει η ΕΥΕΔ.

Οι διαδικασίες επιλογής του προσωπικού της ΕΥΕΔ καθορίζονται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο και διεξάγονται με βάση προσόντων και επιδιώκοντας τη εξασφάλιση υπηρεσιών προσωπικού με το υψηλότερο δυνατό επίπεδο ικανότητας, αποδοτικότητας και ακεραιότητας, εξασφαλίζοντας κατάλληλη γεωγραφική ισορροπία και την ισόρροπη εκπροσώπηση των φύλων καθώς και τη σημαντική παρουσία υπηκόων από όλα τα κράτη μέλη στην ΕΥΕΔ. Οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής συμμετέχουν στη διαδικασία προσλήψεων για κενές

<sup>116</sup> Ibid, σελ. 35.

<sup>117</sup> <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Europa/Aussenpolitik/EAD.html>

<sup>118</sup> Έκθεση P6\_TA 0205/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ό.π. σελ. 3.

θέσεις εντός της ΕΥΕΔ. Μόλις η ΕΥΕΔ στελεχωθεί πλήρως, το προσωπικό από τα κράτη μέλη, θα πρέπει να αντιπροσωπεύει τουλάχιστον το ένα τρίτο όλου του προσωπικού της ΕΥΕΔ σε επίπεδο AD<sup>119</sup>. Ομοίως, οι μόνιμοι υπάλληλοι της Ένωσης θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον 60% όλου του προσωπικού της ΕΥΕΔ σε επίπεδο AD, συμπεριλαμβανομένου του προσωπικού των διπλωματικών υπηρεσιών των κρατών μελών που κατέστησαν μόνιμοι υπάλληλοι της Ένωσης.

Στις 15 Σεπτεμβρίου 2010 η Ύπατη Εκπρόσωπος κα Catherine Ashton παρουσίασε έναν κατάλογο 28 πρεσβευτών οι οποίοι θα αναλάβουν την αντιπροσώπευση των συμφερόντων της ΕΕ στο εξωτερικό. Δώδεκα επιλέχθηκαν από τις εθνικές υπηρεσίες, ενώ δέκα έξι προέρχονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Ύπατη Εκπρόσωπος δήλωσε ότι έγινε η καλύτερη επιλογή από άποψη ποιότητας του ανθρωπίνου δυναμικού καθώς και ισορροπίας βάσει δηλαδή των διατάξεων της Απόφασης. Ιδιαίτερης σημασίας θεωρείται ο διορισμός λιθουανικού διπλωμάτη Vygaudas Ušackas, ο οποίος θα αντιπροσωπεύει την ΕΕ στο Αφγανιστάν, όπου δίνει έμφαση στην παρουσία εντός της ΕΥΕΔ διπλωματών από τα νέα κράτη-μέλη, καθώς η Ύπατη Εκπρόσωπος δέχθηκε πίεση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τις εθνικές υπηρεσίες να λάβει υπόψη τους αντιπροσώπους των πρόσφατα ενταγμένων κρατών της Ένωσης.

Από τους 28 διορισμένους, τρεις προέρχονταν από την Ανατολική Ευρώπη. Ο Joanna Wroniecka, που ήταν μέχρι σήμερα πρεσβευτής της Πολωνίας στο Μαρόκο, θα αντιπροσωπεύσει την Ένωση στην Ιορδανία. Ο Tomasz Kozłowski, πολωνός ανώτερος υπάλληλος της Επιτροπής, θα υπηρετήσει την νέα Υπηρεσία στην νότια Κορέα. Ο Philip Dimitrov από τη Βουλγαρία, ο οποίος διατέλεσε πρωθυπουργός της χώρας του στις αρχές της δεκαετίας του 1990, θα είναι ο πρεσβευτής της ΕΕ στη Γεωργία. Εντούτοις, η πλειοψηφία των επιτυχόντων υποψηφίων προέρχεται από τις τάξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι οποίοι αναλαμβάνουν τις θέσεις στο Μπανγκλαντές, την Ουγκάντα, τη Σενεγάλη, την Αγκόλα, τη Μποτσουάνα, τη Νότια Κορέα, τη Γκαμπόν, τη Γουινέα-Μπισσάου, την Αϊτή, το Λίβανο, τη Μοζαμβίκη, το Πακιστάν, τις Φιλιππίνες, το Τσαντ, τη Ζάμπια και τη Παπούα Νέα Γουινέα. Οι υπεύθυνοι επιλογής εξήγησαν ότι υπήρξαν πολύ λίγοι υποψήφιοι για εκείνες τις περιοχές και για αυτόν το λόγο οι υποψήφιοι της Επιτροπής επέτυχαν να πάρουν εκείνες τις θέσεις.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Κατηγορία διοικητικών υπαλλήλων, βλ. [http://europa.eu/epso/discover/careers/staff\\_categories/index\\_en.htm](http://europa.eu/epso/discover/careers/staff_categories/index_en.htm)

<sup>120</sup> "Ashton picks 28 ambassadors for EU 'foreign service' ", *euractiv*, της 16<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.euractiv.com/en/foreign-affairs/ashton-picks-28-ambassadors-eu-foreign-service-news-497842>

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με την Απόφαση, ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα υποβάλλει ετησίως έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πλήρωση των θέσεων στην ΕΥΕΔ και θα θεσπίζει τους κανόνες για την κινητικότητα προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι τα μέλη του προσωπικού της ΕΥΕΔ διατηρούν υψηλό βαθμό κινητικότητας. Τέλος, κάθε κράτος- μέλος θα παρέχει στους υπαλλήλους του οι οποίοι κατέστησαν έκτακτοι υπάλληλοι της ΕΥΕΔ την εγγύηση άμεσης επανατοποθέτησής τους στο τέλος της περιόδου υπηρεσίας τους στην ΕΥΕΔ.

Λαμβάνονται επίσης μέτρα για την παροχή της κατάλληλης κοινής κατάρτισης στο προσωπικό της ΕΥΕΔ, με βάση ιδίως τις πρακτικές και δομές που ισχύουν σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, καθώς δεν θα είχε ιδιαίτερο νόημα η προσπάθεια επιλογής των υποψηφίων με τα βέλτιστα προσόντα εάν αυτοί δεν είναι επαρκώς προετοιμασμένοι για τα καθήκοντα που πρέπει να αναλάβουν. Το θέμα του τρόπου προετοιμασίας και εκπαίδευσης των υπευθύνων για τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ είχε τεθεί ήδη από το 1994, στις πρώτες συζητήσεις για την δημιουργία μιας ενοποιημένης εξωτερικής υπηρεσίας, όπου συστάθηκε και μια ομάδα εργασίας για να προσδιορίσει τις μακροπρόθεσμες ανάγκες της υπηρεσίας, με αποτέλεσμα την Έκθεση Williamson τον Μάρτιο του 1996.

Επιπλέον, η παραίτηση του Κολεγίου των Επιτρόπων στις 15 Μαρτίου 1999 οδήγησε σε ένα ευρύ φάσμα μεταρρυθμίσεων στην Επιτροπή υπό από τον τότε αντιπρόεδρο Κίνποκκ, που έδιναν έμφαση στο ρόλο και τη σημασία της εκπαίδευσης και εισήγαγαν υποχρεωτικά στοιχεία κατάρτισης σε όλη τη σταδιοδρομία ενός ανώτερου υπαλλήλου. Αν και δεν υπήρξε κάποια συγκεκριμένη αναφορά στην εξωτερική δράση, ήταν εμφανές ότι η ανάγκη να καταστεί η κατάρτιση για τους ανώτερους υπαλλήλους πιο επαγγελματική είχε γίνει επαρκώς κατανοητή.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε παρουσιάσει επίσης ενδιαφέρον για το ζήτημα, με τις προτάσεις του τον Μάιο του 1999, για την καθιέρωση «κοινής ευρωπαϊκής διπλωματίας» και την δημιουργία ενός Κολεγίου Διπλωματίας από την ΕΕ.<sup>121</sup> Ο ευρωβουλευτής Gerardo Galeote Quecedo ανέπτυξε έπειτα αυτήν την ιδέα κάνοντας έκκληση για ένα Ευρωπαϊκό Διπλωματικό Κολέγιο. Ορισμένα κράτη-μέλη της ΕΕ, ειδικότερα η Γαλλία και Γερμανία, σημείωσαν επίσης την ανάγκη για κοινή διπλωματική κατάρτιση και το αίτημα αυτό διατυπώθηκε σε ένα ανεπίσημο έγγραφο του Μαΐου του 1999 που εισήγαγε την ιδέα μιας Ευρωπαϊκής Διπλωματικής Ακαδημίας. Η Ομάδα

---

<sup>121</sup> Έγγραφο PE 353.440v01-00 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», 2004/2207(INI), Εισηγητής: Gerard Galeote Quecedo, amendments 10-11.



Εργασίας επί της εξωτερική δράσης της Συνέλευσης σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης, υπό την προεδρία Jean-Luc Dehaene, αφιέρωσε επίσης ιδιαίτερη προσοχή στις πτυχές της κατάρτισης. Μάλιστα, σε έγγραφο που υποβλήθηκε από τον Irigo Mindez de Vigo στην ομάδα εργασίας, τονίζεται επίσης η ανάγκη για μια Ευρωπαϊκή Διπλωματική Ακαδημία.<sup>122</sup>

Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι οι συζητήσεις για το μέλλον της διπλωματίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο διπλωματίας από τα τέλη δεκαετίας του '90 είχαν ορισμένα σημαντικά αποτελέσματα κατάρτισης στην πράξη. Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Διπλωματικό Πρόγραμμα προώθησε την ιδέα μιας κοινής ευρωπαϊκής διπλωματίας, και το κύριο επίτευγμα του, παρά των περιορισμένο αριθμό συμμετεχόντων, ήταν ότι επεκτάθηκε και στα κράτη-μέλη, την Επιτροπή και τη Γραμματεία του Συμβουλίου.

Σε Ανακοίνωση της η Επιτροπή το 2006 ανέλυσε επίσης τη σημασία της κατάρτισης, και πρότεινε μεταξύ άλλων τα εξής: α) να δημιουργηθούν από τα κράτη-μέλη εθνικά διπλωματικά σχέδια κατάρτισης για το προσωπικό που εργάζεται στα όργανα της ΕΕ σε ζητήματα εξωτερικών σχέσεων, β) η Επιτροπή και το Συμβούλιο θα μπορούσαν να συμπεριλάβουν εθνικούς διπλωμάτες για κατάρτιση στο επίπεδο της Ένωσης, γ) τα κράτη- μέλη θα μπορούσαν να εντείνουν την κατάρτιση του εθνικού προσωπικού τους στα ζητήματα της ΕΕ.<sup>123</sup>

Λαμβάνοντας υπόψη την ευαισθησία της κατάρτισης σε διπλωματικό πλαίσιο, το αίτημα για μια Ευρωπαϊκή Διπλωματική Ακαδημία ήταν τότε αρκετά πρόωρο. Πιο πρόσφατες πρωτοβουλίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπογραμμίζουν την ανάγκη για ένα κοινό επιμορφωτικό πρόγραμμα, δεδομένου ότι το προσωπικό της Επιτροπής δεν έχει διπλωματική εκπαίδευση, ούτε πολλοί εθνικοί διπλωμάτες έχουν εκπαιδευτεί συγκεκριμένα για τη διπλωματία σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στόχος είναι η οικοδόμηση του απαραίτητου «*esprit de corps*» μέσω της από κοινού κατάρτισης και της επαγγελματικής εξέλιξης, που θα αποτελέσει μια ουσιαστική υποστήριξη για την ΕΥΕΔ.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Mindez de Vigo I.(2002), "Towards the Establishment of a Common European Diplomacy", *The European Convention, Working Group VII, Working Document No. 55*, p.p. 6-7.

<sup>123</sup> COM (2006) 278 τελικό «Η Ευρώπη στον κόσμο – Πρακτικές προτάσεις για μεγαλύτερη συνοχή, αποτελεσματικότητα και προβολή», της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 2006.

<sup>124</sup> Duke S. (2009), όπ.π., p. 232.

### 1.2.2.3. Ο Οικονομικός Προϋπολογισμός

Σχετικά με τον οικονομικό προϋπολογισμό, θα ισχύσουν τα εξής: Η ΕΥΕΔ ασκεί τις εξουσίες της σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εντός των ορίων των πιστώσεων που της χορηγούνται. Οι λειτουργικές δαπάνες παραμένουν στο τμήμα «Επιτροπή» του προϋπολογισμού και οι εσωτερικοί κανόνες για τη διαχείριση των γραμμών του προϋπολογισμού που αφορούν τη διοίκηση θα θεσπίζονται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο.

Κατά την εκπόνηση των εκτιμήσεων των διοικητικών δαπανών της ΕΥΕΔ, ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα διαβουλεύεται, αντιστοίχως, με τον Επίτροπο που είναι υπεύθυνος για την αναπτυξιακή πολιτική και τον Επίτροπο που είναι υπεύθυνος για την πολιτική γειτονίας, όσον αφορά τις αντίστοιχες σφαίρες ευθύνης τους. Σύμφωνα με το άρθρο 314.1 της Συνθήκης για την Λειτουργία της ΕΕ, η ΕΥΕΔ θα καταρτίζει τις εκτιμήσεις των δαπανών της για το επόμενο οικονομικό έτος. Η Επιτροπή θα εντάσσει τις εκτιμήσεις αυτές στο σχέδιο προϋπολογισμού, η οποία ενδέχεται να έχει διαφορετικές εκτιμήσεις και στην περίπτωση αυτή δύναται να τροποποιεί το σχέδιο προϋπολογισμού, όπως προβλέπεται στο άρθρο 314.2 της ΣΛΕΕ.<sup>125</sup>

Το ζήτημα του προϋπολογισμού ενδέχεται να αποτελέσει ένα από τα πιο σύνθετα ζητήματα δεδομένου ότι θέτει κατά τρόπο μάλλον άκαμπτο το βαθμό στον οποίο τα κράτη μέλη της ΕΕ επιθυμούν να εμπλακούν στην ΕΥΕΔ καθώς και το βαθμό στον οποίο η Υπηρεσία υπόκειται στον έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Επιπλέον, η οικονομική συμβολή από τον προϋπολογισμό της ΕΕ για τους υπαλλήλους της Επιτροπής που απασχολούνται στην ΕΥΕΔ, αποτελεί ήδη πηγή δυσαρέσκειας για ορισμένα κράτη-μέλη απέναντι στην Υπηρεσία.<sup>126</sup>

### 1.2.3. Τα Μέσα Εξωτερικής Δράσης και ο Προγραμματισμός τους

Η διαχείριση των προγραμμάτων εξωτερικής συνεργασίας της Ένωσης παραμένει ευθύνη της Επιτροπής. Η ΕΥΕΔ όμως αποκτά ρόλο προγραμματισμού των μέσων αυτών. Ο συνολικός πολιτικός συντονισμός της εξωτερικής δράσης της ΕΕ θα

<sup>125</sup> Στεφάνου, Κ., Καταπόδης, Γ. (επιμ.), ό.π., σελ. 268.

<sup>126</sup> Duke S. (2009), ό.π., p. 230.

διασφαλίζεται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο με στόχο την ενότητα, την συνοχή και την αποτελεσματικότητα. Συγκεκριμένα, τα εργαλεία εξωτερικής βοήθειας είναι τα έξης:

- α) Το Μέσο Συνεργασίας για την Ανάπτυξη,
- β) το Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Ανάπτυξη,
- γ) το Ευρωπαϊκό Μέσο για την Δημοκρατία και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα,
- δ) Το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτνίασης και Εταιρικής Σχέσης,
- ε) το Μέσο για την Συνεργασία με τις Βιομηχανικές Χώρες,
- στ) το Μέσο Συνεργασίας για την Πυρηνική Ασφάλεια,
- ζ) το Μέσο για την Σταθερότητα.

Ειδικότερα, η ΕΥΕΔ, θα συμβάλλει στον κύκλο προγραμματισμού και διαχείρισης των παραπάνω μέσων, με βάση τους στόχους πολιτικής που καθορίζονται σε αυτούς τους μηχανισμούς. Επιπλέον, θα έχει την ευθύνη προετοιμασίας των παρακάτω αποφάσεων της Επιτροπής σχετικά με τις στρατηγικές, πολυετείς δράσεις στο πλαίσιο του κύκλου προγραμματισμού:

- α) κατανομή πόρων ανά χώρα προκειμένου να καθορισθεί το συνολικό χρηματοδοτικό πλαίσιο για κάθε περιφέρεια,
- β) εγγράφων στρατηγικής ανά χώρα και έγγραφα περιφερειακής στρατηγικής,
- γ) εθνικών και περιφερειακών ενδεικτικών προγραμμάτων.

Καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου προγραμματισμού, σχεδιασμού και εφαρμογής των μέσων εξωτερικής δράσης, ο Ύπατος Εκπρόσωπος και η ΕΥΕΔ θα συνεργάζονται με τα αρμόδια μέλη και υπηρεσίες της Επιτροπής. Όλες οι προτάσεις αποφάσεων θα εκπονούνται μέσω των διαδικασιών της Επιτροπής και θα υποβάλλονται στην Επιτροπή προς έκδοση.

Τέλος, οι δράσεις που θα αναλαμβάνονται στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΚΕΠΠΑ, του μέσου σταθερότητας και του μέσου συνεργασίας με τις εκβιομηχανισμένες χώρες, η επικοινωνία και η δημόσια διπλωματία καθώς και οι αποστολές επιτήρησης εκλογών θα εμπίπτουν στην ευθύνη του Ύπατου Εκπροσώπου και της ΕΥΕΔ. Η Επιτροπή θα είναι υπεύθυνη για τη δημοσιονομική εκτέλεση υπό την εξουσία του Ύπατου Εκπροσώπου υπό την ιδιότητά του ως αντιπροέδρου της Επιτροπής.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, ό.π., σελ. 36.

#### 1.2.4. Το Ζήτημα της Διαφάνειας

Ως προς την πρόσβαση σε έγγραφα, αρχεία και την προστασία δεδομένων, η Υπηρεσία θα εφαρμόσει τους κανόνες που καθορίζει ο Κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Ο Ύπατος εκπρόσωπος είναι αρμόδιος για την εφαρμογή των σχετικών κανόνων από την ΕΥΕΔ και ο Εκτελεστικός Γενικός Γραμματέας για την οργάνωση των αρχείων της. Επιπλέον, στην ΕΥΕΔ θα μεταφερθούν τα αρχεία των τμημάτων της Επιτροπής και της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου που ανήκουν πλέον στην νέα Υπηρεσία.<sup>128</sup> Διασφαλίζεται και η προστασία των ιδιωτών κατά την επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων τους, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΚ) 45/2001 για την προστασία των ιδιωτών κατά την επεξεργασία δεδομένων από ευρωπαϊκούς θεσμούς και σώματα και για την ελεύθερη κυκλοφορία αυτών των δεδομένων.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 8.5 της Απόφασης 2010/427/ΕΕ, η Επιτροπή οφείλει να διαβιβάζει στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή, μαζί με το σχέδιο γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έγγραφο εργασίας στο οποίο θα παρουσιάζονται εκτενώς όλες οι δαπάνες που συνδέονται με την εξωτερική δράση της ΕΕ με στόχο την εξασφάλιση της δημοσιονομικής διαφάνειας στον τομέα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.<sup>129</sup>

Παρά τις όποιες εγγυήσεις, έχουν διατυπωθεί ορισμένες επιφυλάξεις για την διαφάνεια της νέας υπηρεσίας από μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Συγκεκριμένα, ο γερμανός ευρωβουλευτής Inge Gräßle, εκπρόσωπος στην επιτροπή δημοσιονομικού ελέγχου του Κόμματος των Ευρωπαϊκών Λαών (EPP), διαμαρτυρήθηκε για έλλειψη διαφάνειας κατά την δημιουργία της Υπηρεσίας και κατά την μεταφορά θέσεων από το Συμβούλιο και την Επιτροπή. Σε σχετική δήλωση του επισημαίνει ότι «η ιδιαίτερη αύξηση στον αριθμό θέσεων και ιεραρχίας θα ήταν μετά πολύ δύσκολο να ανιχνευθεί με ακρίβεια». Επιπρόσθετα, κατηγορήσε την Επιτροπή για τη δημιουργία 100 κορυφαίων θέσεων στο επίπεδο Γενικού Διευθυντή με μισθό μέχρι €18.000 το μήνα, φοβούμενος ότι αυτή η λογική θα ισχύσει και για την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής

<sup>128</sup> Βλ. Παράρτημα 2: Υπηρεσίες και Λειτουργίες που μεταφέρονται στην ΕΥΕΔ.

<sup>129</sup> Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, ό.π., σελ. 36.

Δράσης, δεδομένου ότι θα στηριχθεί αρχικά τουλάχιστον σε 16 Γενικούς Διευθυντές και 12 ειδικούς αντιπροσώπους στον βαθμό του Γενικού Διευθυντή.»<sup>130</sup>

## **2. Μια Πρώτη Εκτίμηση του Ρόλου της EYED στην Ενίσχυση της ΕΕ ως Διεθνούς Δρώντος**

### **2.1. Η Συνεισφορά της νέας Υπηρεσίας στην αύξηση της Συνοχής της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Δράσης**

Σύμφωνα με το άρθρο 21.3 ΣΕΕ η Ένωση μεριμνά για την συνοχή μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής της δράσης και μεταξύ αυτών και των άλλων πολιτικών της. Επιπλέον, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συνεργάζονται για την εξασφάλιση αυτής της συνοχής, επικουρούμενοι από τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης. Στα πλαίσια της ΕΕ το αίτημα για συνοχή έχει διπλή σημασία. Αναφέρεται στην έλλειψη αντιφάσεων μεταξύ των πολιτικών των θεσμών που απαρτίζουν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, αλλά και στην επίτευξη μιας «σύμπραξης» των πολιτικών με στόχο την συνεκτική δράση.<sup>131</sup>

Στο πεδίο της εξωτερικής δράσης, καθοριστική είναι η από καιρό αναμενόμενη συνοχή μεταξύ των δράσεων της διακυβερνητικής ΚΕΠΠΑ και των εξωτερικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Βέβαια, ο ουσιαστικός σκοπός είναι η επίτευξη μιας βιώσιμης ισορροπίας, που να συμφιλιώνει την απαίτηση της συνοχής με τις διαφορετικές διοικητικές κουλτούρες και πολιτικές προτεραιότητες. Η διπλωματία, το εμπόριο, η αναπτυξιακή συνεργασία, και η διαχείριση κρίσεων πρέπει να διεκδικούν τους ίδιους στόχους αλλά παραμένουν διακριτοί τομείς δράσης, με διαφορετικές μορφές εργασίας. Η επίτευξη συνοχής δεν σημαίνει την επιβολή της χάραξης μιας μοναδικής πολιτικής κουλτούρας, αλλά την εξασφάλιση ότι οι διαφορετικές προσεγγίσεις εφαρμόζονται με έναν συνεκτικό τρόπο.<sup>132</sup>

Η συνοχή διακρίνεται σε «κάθετη» και «οριζόντια». Η κάθετη συνοχή αναφέρεται στη σχέση μεταξύ της δράσης των κρατών-μελών και της δράσης της Ένωσης, ιδιαίτερα εντός των πλαισίων όπου τα κράτη-μέλη και η ΕΕ μπορούν να ενεργήσουν

<sup>130</sup> "EU wants diplomatic service up by December", *Euroactiv*, της 27<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.euroactiv.com/en/future-eu/eu-wants-diplomatic-service-december-news-496684>

<sup>131</sup> Gauttier P. (2004), όπ.π., p. 23.

<sup>132</sup> Thym D. (2005), "The Institutional Matrix of European Foreign Policy under the Constitutional Treaty", *Walter Hallstein-Institut*, Paper 05, p. 13.

παράλληλα επί μιας πολιτική ή επί ενός ζητήματος. Το παραπάνω συμβαίνει ιδιαίτερα στο θεσμικό πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, όπου η άσκηση της αρμοδιότητας της Ένωσης δεν αποτρέπει την δράση των κρατών-μελών, καθώς επίσης και στις πολιτικές της ΕΕ που η αρμοδιότητα είναι συντρέχουσα. Η οριζόντια συνοχή, μετά την Συνθήκη της Λισσαβόνας και την κατάργηση των πυλώνων, είναι ο όρος που χρησιμοποιείται για την συνοχή μεταξύ του πλαισίου της ΚΕΠΠΑ και των λοιπών πολιτικών της Ένωσης, στις οποίες η Επιτροπή διατηρεί την νομοθετική πρωτοβουλία καθώς και για την συνοχή των παραγόμενων πολιτικών μεταξύ τους. Ο S. Nuttal κάνει λόγο και για μια τρίτη διάσταση της συνοχής, «την θεσμική», ως έκφραση των σχέσεων ανάμεσα σε δύο γραφειοκρατικούς συνασπισμούς, του κοινοτικού (Επιτροπή) και του διακυβερνητικού (Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου), οι οποίες εξελίσσονταν ενίοτε και σε συγκρούσεις εξουσίας. Για την σωστή εφαρμογή της εν λόγω έννοιας απαιτούνται ορισμένοι κανόνες με στόχο τη συνέπεια (consistency), την αποφυγή συγκρούσεων, την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, την συνεργασία και τη συμπληρωματικότητα.<sup>133</sup>

Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης Σεπτεμβρίου 2010, προσδοκάται ότι «Ευρωπαϊκή Εξωτερική Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης θα είναι ένα κρίσιμο εργαλείο υπέρ των προσπαθειών για την ενίσχυση της εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε υπηρεσιακό επίπεδο, υπό την εξουσία του Υπατου Εκπροσώπου, θα παράσχει υποστήριξη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή μέσω της στρατηγική επισκόπηση και του συντονισμού ώστε να εξασφαλιστεί η συνοχή της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.»<sup>134</sup>

Η ανάπτυξη μιας ενιαίας νοοτροπίας ώστε να διαμορφωθεί μια συνεπής και συνεκτική ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική απαιτεί την αρμονική «οριζόντια» συνύπαρξη και την συνεργασία των υπαλλήλων της Επιτροπής και της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και την «κάθετη» αλληλεπίδρασή τους με εθνικά υπουργεία Εξωτερικών και το εθνικό διπλωματικό προσωπικό. Με την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης της Λισσαβόνας, η ΕΥΕΔ θα μπορούσε ιδανικά να λειτουργήσει ως μια θεσμική «κινητήριος δύναμη» συλλέγοντας τη απαραίτητη ισχύ από κάθε ένα από τρία συστατικά του (το Συμβούλιο, την Επιτροπή και το εθνικό προσωπικό) χωρίς την κατάργηση των υπαρχουσών θεσμικών δομών. Θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι είναι αμφισβητήσιμο το εάν μια «double hatted» ΕΥΕΔ θα λειτουργήσει ομαλά χωρίς ενδεχόμενες τριβές μεταξύ των τμημάτων του Συμβουλίου και της Επιτροπής, αλλά η

<sup>133</sup> Ibid, p. 19.

<sup>134</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf)

εμπειρία των πρόσφατων ετών αποδεικνύει ότι ο συγκεκριμένος δυϊσμός είχε μέχρι τώρα εποικοδομητική επίδραση. Συγκεκριμένα, συνέβαλε στην ενθάρρυνση βημάτων μεταρρύθμισης που θεράπευσαν εν μέρει τα αναμφισβήτητα ελλείμματα του παρελθόντος κατά την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ.

«Κάθετα», η ΕΥΕΔ θα πρέπει να συνεργαστεί με τους εθνικούς υπάλληλους στα υπουργεία εξωτερικών και στις διπλωματικές και προξενικές αντιπροσωπείες ανά τον κόσμο. Λαμβάνοντας υπόψη το ουσιαστικά απεριόριστο εύρος των ζητημάτων εξωτερικής πολιτικής, οι υπάλληλοι των οργάνων της ΕΕ δεν θα είναι σε θέση να αναλύσουν όλες τις πολιτικές εξελίξεις, να αντιπροσωπεύουν τις ευρωπαϊκές θέσεις στη διεθνή κοινότητα και να διατηρούν προσωπικές επαφές και δίκτυα με τους πολιτικούς, δημόσιους υπάλληλους, κοινωνικές ομάδες και οργανώσεις σε όλη την υδρόγειο. Από αυτή την άποψη, οι εθνικοί δημόσιοι υπάλληλοι θα συνεχίσουν να παίζουν έναν σημαντικό ρόλο και μετά από την καθιέρωση της ΕΥΕΔ.

Εάν εντέλει η ΕΥΕΔ κατορθώσει να συγκεντρώσει τους πιο κατάλληλους μεταξύ των διπλωματών της Ευρώπης, ώστε διαμορφωθούν οι πιο αποτελεσματικές στρατηγικές, αυτή η νέα «θεσμική μήτρα» μπορεί να παρέχει και την απαραίτητη «ενιαία νοοτροπία» διαμορφώνοντας μια κοινή εξωτερική πολιτική και τη πολιτική ασφαλείας ικανή να μεταφράσει τις προσδοκίες σχετικά με το ρόλο της Ευρώπης στον κόσμο, σε συγκεκριμένες πολιτικές προτάσεις.<sup>135</sup> Επιπλέον, η συνύπαρξη διπλωματών από όλα τα κράτη της Ένωσης ενδέχεται βελτιώσει την ικανότητα προσδιορισμού των κοινών ευρωπαϊκών συμφερόντων μεταξύ των κρατών μελών. Άλλωστε είναι γεγονός ότι η διαίρεση μεταξύ κοινοτικών και διακυβερνητικών ζητημάτων στις εξωτερικές σχέσεις καθίσταται όλο και περισσότερο τεχνητή, καθότι τα περισσότερα ζητήματα πλέον απαιτούν μια πιο συνολική προσέγγιση.<sup>136</sup>

Η αξίωση ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να μιλάει με «μια ενιαία φωνή» είναι η πιο συχνά επαναλαμβανόμενη απαίτηση στην πολιτική συζήτηση σχετικά με τη μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής. Η συζήτηση συνήθως εμπεριέχει το διάσημο σχόλιο του Henry Kissinger σχετικά με την απουσία ενός μοναδικού αριθμού τηλεφώνου για την Ευρώπη. Φυσικά, δεν πρέπει να δίνεται υπερβολική έμφαση στη σημασία της «ενιαίας φωνής» της Ευρώπης. Ένας ενιαίος αντιπρόσωπος μόνο δεν δημιουργεί μια ενιαία πολιτική, η οποία απαιτεί μάλλον τις δομικές

<sup>135</sup> Thym D. (2005), ό.π., p. 18.

<sup>136</sup> Duke S. (2006), "The Institutional Dimensions of External Action-Innovation in External Action and the Constitution for Europe", *Eipascope*, Vol. 3, p. 33.

μεταρρυθμίσεις που διευκολύνουν την εμφάνιση μιας συλλογικής πολιτικής προτίμησης και μιας «ενιαίας νοοτροπίας».

Επιπλέον, το ευρύ φάσμα της εξωτερικής πολιτικής στην εποχή της παγκοσμιοποίησης έχει ως αποτέλεσμα ορισμένα εξειδικευμένα ζητήματα πολιτικής να εκφράζονται και συζητούνται από τους ειδικευμένους αντιπροσώπους. Αντίστοιχη πολλαπλότητα δρώντων επικρατεί και σε τρίτα κράτη όπως στις Ηνωμένες Πολιτείες. Κατά συνέπεια, ο αρμόδιος Επίτροπος για την Κοινή Εμπορική Πολιτική θα συνεχίσει να εκπροσωπεί την Ευρωπαϊκή Ένωση στα εμπορικά ζητήματα εντός και εκτός του πλαισίου του Παγκοσμίου Οργανισμού Εμπορίου και αντίστοιχα ο αρμόδιος Επίτροπος για το περιβάλλον να διαπραγματεύεται στις διεθνείς διασκέψεις για τα περιβαλλοντικά ζητήματα.<sup>137</sup>

Άλλωστε, στην Ευρώπη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, του πλουραλισμού και των ιστορικών, πολιτιστικών και κοινωνικών διαφορών, μια πλήρης και απόλυτη συνοχή πιθανότατα να ήταν σε αντίφαση με τις θεμελιώδεις αρχές της πολιτικής ολοκλήρωσης μεταξύ των κρατών μελών.<sup>138</sup>

## **2.2. Οι Προσδοκίες για την Βελτίωση της Αποτελεσματικότητας της Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Δράσης**

Η εξωτερική δράση της Ένωσης βασίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 21.1 ΣΕΕ, στις αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, της οικουμενικότητας και του αδιαιρέτου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, καθώς και της ισότητας και της αλληλεγγύης και του σεβασμού των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του διεθνούς δικαίου. Επιπλέον, σύμφωνα με την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση οι στόχοι των πολιτικών και των δράσεων της Ένωσης είναι οι εξής: α) η διαφύλαξη των αξιών της, των θεμελιωδών της συμφερόντων, της ασφάλειας, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας της, β) η εδραίωση και στήριξη της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των αρχών του διεθνούς δικαίου, γ) η διατήρηση της ειρήνης, η πρόληψη των συγκρούσεων και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας,

<sup>137</sup> Thym D. (2005), όπ.π., p. 19.

<sup>138</sup> Faleg G. (2008), όπ.π., p. 25.



δ) η προώθηση, στις αναπτυσσόμενες χώρες, της αειφόρου ανάπτυξης από οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη, με πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη της φτώχειας,

ε) η προώθηση της ενσωμάτωσης όλων των χωρών στην παγκόσμια οικονομία, μεταξύ άλλων και μέσω της προοδευτικής κατάργησης των περιορισμών του διεθνούς εμπορίου,

στ) η συμβολή στην ανάπτυξη διεθνών μέτρων για τη διαφύλαξη και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και την αειφόρο διαχείριση των παγκόσμιων φυσικών πόρων, με στόχο τη διασφάλιση της αειφόρου ανάπτυξης,

ζ) η παροχή συνδρομής σε πληθυσμούς, χώρες και περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές, και

η) η προώθηση διεθνούς συστήματος που θεμελιώνεται στην ενισχυμένη πολυμερή συνεργασία και τη χρηστή παγκόσμια διακυβέρνηση.<sup>139</sup>

Το 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ορισμένα μέτρα με στόχο την βελτίωση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας της δράσης της Ένωσης. Στην σχετική έκθεση του 2006 υποστηρίζεται ότι «ο ανεπαρκής συντονισμός μεταξύ των διαφορετικών ενεργειών και των πολιτικών σημαίνει ότι η ΕΕ στερείται της βέλτιστης δυναμικής διεθνώς, και πολιτικά και οικονομικά. Παρά την πρόοδο μέσω της βελτίωσης του συντονισμού, υπάρχει ιδιαίτερο περιθώριο συγκέντρωσης των διαφορετικών θεσμικών οργάνων και προτερημάτων, είτε εντός της Επιτροπής, είτε μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής, είτε μεταξύ των οργάνων της ΕΕ και των κρατών-μελών. Επιπλέον, ο αντίκτυπος της πολιτικής της ΕΕ αποδυναμώνεται από την έλλειψη εστίασης και συνέχειας στην εξωτερική αντιπροσώπευση. Στα πλαίσια της ισχύουσας Συνθήκης, η Κοινότητα και οι διακυβερνητικές μέθοδοι πρέπει να συνδυαστούν βάσει του στόχου της επίτευξης της επιθυμητής έκβασης, παρά βάσει θεσμικών θεωριών ή δογμάτων».<sup>140</sup>

Η δημιουργία του Υπατου Εκπροσώπου που αναλαμβάνει τις λειτουργίες της τριόικας και που αναμένεται να αποτελέσει την κύρια εστία της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής συνιστά ένα σημαντικό βήμα προς τα εμπρός. Επιπλέον, δίνει ένα πρόσωπο στην ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική και με αυτόν τον τρόπο ενισχύει την ευρωπαϊκή ταυτότητα στα μάτια της διεθνούς κοινότητας.

<sup>139</sup> Στεφάνου, Κ., Καταπόδης, Γ. (επιμ.), όπ.π., σελ. 78.

<sup>140</sup> COM (2006) 278 τελικό «Η Ευρώπη στον κόσμο – Πρακτικές προτάσεις για μεγαλύτερη συνοχή, αποτελεσματικότητα και προβολή», της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 2006, σελ. 6.

Δεδομένου ότι η εξωτερική πολιτική δεν σχετίζεται πρωτίστως με την παραγωγή δικαίου, αλλά με την διαμόρφωση και υποστήριξη μια θέσης υπέρ ή ενάντια σε μια κατάσταση, η καθιέρωση του Ύπατου Εκπροσώπου, που «προσωποποιεί» την ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική, προσδοκάται ότι θα ενισχύσει το πολιτικό βάρος και την επιρροή της ευρωπαϊκής θέσης. Η παρελθούσα πολλαπλή εκπροσώπηση ήταν αναμφισβήτητα δαπανηρή από την άποψη της διαπραγματευτικής ισχύος. Επιπλέον, ένας ενιαίος αντιπρόσωπος ενισχύει την ευρωπαϊκή ταυτότητα στα μάτια των ευρωπαϊκών πολιτών, συμβάλλοντας ενδεχομένως με αυτόν τον τρόπο σε μια κοινή συνείδηση, που μπορεί να λειτουργήσει ως προϋπόθεση για την λογοδότηση και τον εκδημοκρατισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής και σαν βάση επάνω στην οποία μπορεί να χτιστεί μια σύγκλιση των πολιτικών προτιμήσεων.<sup>141</sup>

Όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, ο στόχος είναι να γίνει ενεργή μέχρι την 1η Δεκεμβρίου, την επέτειο της έναρξης ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας.<sup>142</sup> Σύμφωνα με την Ύπατο Εκπρόσωπο κα Aston, η ΕΥΕΔ έχει τον εξής τολμηρό και συγχρόνως απλό σκοπό: να δώσει στην ΕΕ μια ισχυρότερη φωνή και μεγαλύτερη επιρροή σε όλο τον κόσμο, μέσω της άσκησης μιας σύγχρονης και διαφορετικής από το παρελθόν εξωτερικής πολιτικής. Χωρίς ανταγωνιστική διάθεση ή αντιγραφή της δράσης των κρατών-μελών, αλλά με την φιλοδοξία να ενισχύονται οι πρωτοβουλίες των κρατών-μελών και να αυξάνεται η δυναμική των πολιτικών μέσω της από κοινού δράσης. Με αυτόν τον τρόπο αναμένεται να ενισχυθεί ο ρόλος της Ένωσης διεθνώς και επακόλουθα να μπορέσει να συνεισφέρει στην βελτίωση της διεθνούς ασφάλειας και σταθερότητας. Η ΕΕ πρέπει να αντιμετωπίσει πρωτίστως τις εξής δύο καίριες προκλήσεις: να δημιουργήσει περισσότερη ενότητα μεταξύ των κρατών μελών, ώστε να αποκτήσει απαιτούμενο «ενοποιημένο» πολιτικό βάρος διεθνώς, και να αναπτύξει συνεκτικότερες στρατηγικές, ώστε να καταστεί πιο αποτελεσματική.<sup>143</sup>

Επιπλέον, η ΕΕ πρέπει να βελτιώσει την προσέγγιση της στην διαχείριση κρίσεων, καθώς στο παρελθόν συχνά λάμβανε δράση μετά το ξέσπασμα μιας κρίσης, με κύριο ρόλο την διατήρηση της ειρήνης, και να υιοθετήσει πιο δυναμική προσέγγιση. Αυτός ο

---

<sup>141</sup> Thym D. (2005), p. 19.

<sup>142</sup> Kassabov O., "Fewer National Diplomats in External Action Service - Big Win for EU Member States", *novinite*, της 28<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010, διαθέσιμο στο: [http://www.novinite.com/view\\_news.php?id=118617](http://www.novinite.com/view_news.php?id=118617)

<sup>143</sup> Ashton C., "Presenting the New EU Diplomatic Service", *The Wall Street Journal*, της 27<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010, διαθέσιμο στο: [http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703700904575391090464445532.html?mod=googlenews\\_wsj](http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703700904575391090464445532.html?mod=googlenews_wsj)

στόχος πρέπει να είναι στο επίκεντρο της ημερήσιας διάταξης της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης. Σύμφωνα με ορισμένους μελετητές, τα τελευταία χρόνια, η ΕΕ λειτουργούσε ως εξής: Αφού δεν κατάφερε να αποφύγει την κλιμάκωση των κρίσεων στην περιφέρεια της, περιοριζόταν σε εκκλήσεις για παύση των εχθροπραξιών και στην συνέχεια συνέδραμε στην διατήρηση της ειρήνης. Αλλά πραγματική πρόκληση αποτελεί η διπλωματική ανάμιξη κατά την εμφάνιση των απρόβλεπτων και ενδεχομένως εκρηκτικών γεγονότων, όπως το παράδειγμα της κρίσης Ισραήλ-Λιβάνου το 2006. Αυτό απαιτεί ένα δίκτυο προσωπικών επαφών με σημαντικούς πολιτικούς και στρατιωτικούς φορείς και ένα διπλωματικό προσωπικό πεπειραμένο στη μεσολάβηση σε περιοχές υψηλού κινδύνου. Εάν ισχύουν τα παραπάνω ενισχύεται η πιθανότητα να αποτραπεί ή έστω να μετριαστεί μια κρίση.

Προσδοκάται ότι η δράση της ΕΥΕΔ και της Ύπατης Εκπροσώπου θα αναπτύξουν αυτά τα προτερήματα για την ΕΕ. Επιπλέον, ειδικά επειδή πολλές εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών-μελών είναι υποχρεωμένες να ελαττώσουν το προσωπικό τους λόγω της οικονομικής κρίσης η ΕΥΕΔ πιθανότατα να διαδραματίσει έναν σημαντικό ρόλο στις κρίσεις στην περιφέρεια της ΕΕ.<sup>144</sup>

Συγχρόνως, η Ένωση πρέπει να αναπτύξει τη δυνατότητα να προσεγγίζει με επιτυχία όχι μόνο τις κυβερνήσεις, αλλά και τους μη-κυβερνητικούς δρώντες και την κοινή γνώμη σε όλο τον κόσμο. Για αυτόν τον σκοπό καθίσταται απαραίτητη η ανάπτυξη εντός του προσωπικού της ΕΥΕΔ των απαραίτητων δεξιοτήτων με στόχο την παροχή πληροφοριών σχετικά με όσα η Ένωση πράττει και αντιπροσωπεύει, την ενθάρρυνση της διεθνούς κοινής γνώμης να συμμετάσχει σε προγράμματα που προωθούνται από την Ένωση, και την προαγωγή μιας θετικής αντίληψης για την ΕΕ στον κόσμο. Αυτό αποτελεί μια πρόκληση της δημόσιας διπλωματίας, και η νέα υπηρεσία ελπίζεται ότι θα έχει τις προδιαγραφές ώστε να την φέρει σε πέρας.<sup>145</sup>

Επιπλέον, οι δραστηριότητες της ΕΥΕΔ θα ήταν χρήσιμο να περιλάβουν, μεταξύ άλλων, την διαχείριση των ΜΜΕ όσον αφορά το ρόλο της Ένωσης στον κόσμο, την καθιέρωση και εφαρμογή προγραμμάτων πολιτισμικής ανταλλαγής και την προσπάθεια επιρροής της κοινωνίας των πολιτών στο εξωτερικό. Στην εκτέλεση αυτών των στόχων, η Υπηρεσία θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει την εμπειρία ορισμένων υπηρεσιών της Επιτροπής, όπως παραδείγματος χάριν του προγράμματος Erasmus

---

<sup>144</sup> Gowan R., "European External Action Service (EEAS) Should Be A Proactive Force In Reducing Conflict", *egovmonitor*, της 17<sup>ης</sup> Αυγούστου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.egovmonitor.com/node/38033>

<sup>145</sup> Grevi G., Cameron F. (2005), ό.π., p. 17.

Mundus το οποίο διαχειρίζεται η Γενική Διεύθυνση για την εκπαίδευση και τον πολιτισμό. Οι δραστηριότητες αυτές δεν πρέπει να πραγματοποιηθούν συγκεντρωτικά, αλλά να συντονιστούν στρατηγικά, καθώς ασκούν επίδραση στη σχέση της Ένωσης με τους εταίρους της στο εξωτερικό.<sup>146</sup>

### **2.3. Ορισμένες Επιφυλάξεις σχετικά με την Λειτουργία της EYED**

Σχετικά με τον Υπατο Εκπρόσωπο, ο οποίος συνδέεται άμεσα με την νέα Υπηρεσία, έχει διατυπωθεί μια δυσαρέσκεια σχετικά με το εύρος των εξουσιών του καθώς και με το ύψος των απολαβών του (£230,702 ετησίως), η οποία προέρχεται κυρίως από το Ηνωμένο Βασίλειο. Βασικό επιχείρημα αποτελεί και το γεγονός ότι η Υπατος Εκπρόσωπος κα Aston είναι διορισμένη και όχι εκλεγμένη και οι επιφυλάξεις αυτές επεκτείνονται και στο ρόλο της EYED. Βέβαια εάν ορισμένα κράτη μέλη προβληματίζονται ως προς την λογοδότηση και την νομιμότητα της EYED, θα μπορούσαν να διεκδικήσουν ισχυρότερη συμμετοχή και έλεγχο εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Επίσης, θα ήταν δυνατή και η περαιτέρω σφυρηλάτηση θεσμικών δεσμών μεταξύ των Εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού. Αυτό το πεδίο έχει ανοίξει ευρέως από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, αλλά παραμένει ακόμα κατά ένα μεγάλο μέρος ανεξερευνήτο.<sup>147</sup>

Δυσανέσκεια υπάρχει και σχετικά με το κόστος της EYED, και σύμφωνα με την άποψη Βρετανού διπλωμάτη: «η υπηρεσία εξωτερικής δράσης πρέπει να αποσκοπεί στην αποτελεσματική άσκηση της εξωτερικής πολιτικής και όχι στην δημιουργία νέας και ακριβής γραφειοκρατίας». Χαρακτηριστική είναι και η άποψη του κ. Mats Persson, διευθυντή της ομάδας πίεσης Open Europe, σύμφωνα με τον οποίο αν η ΕΕ θέλει πραγματικά να ενισχύσει τη φωνή της στη παγκόσμια σκηνή, θα πρέπει να εγκαταλείψει την «εμμονή» της με την δημιουργία νέων, «μεγαλειωδών» θεσμών και να εστιάσει στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας και της δυναμικής της, με πολιτικές που θα ωθήσουν την παγκόσμια ασφάλεια, το εμπόριο και την ανάπτυξη. Επιπλέον, συμπληρώνει ότι η επέκταση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ διακινδυνεύει να

---

<sup>146</sup> Ibid, p. 17.

<sup>147</sup> Kassabov O. (2010), όπ.π.

καταστεί μια πολυέξοδη «flag-waving exercise» που χρηματοδοτείται από τον ευρωπαϊό φορολογούμενο.<sup>148</sup>

Επιπρόσθετα, για ορισμένα κράτη-μέλη η ΕΥΕΔ ενδέχεται να παραβιάσει τον διακυβερνητικό χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ και να αποτελέσει απειλή για τα υπουργεία εξωτερικών των κρατών μελών και τις πολιτικές τους.<sup>149</sup> Χαρακτηριστική είναι η προσθήκη δύο δηλώσεων εμπνευσμένων από το Ηνωμένο Βασίλειο- στο τελικό κείμενο της Συνθήκης της Λισσαβόνας, οι οποίες υποδεικνύουν την αμυντική στάση ορισμένων κρατών-μελών απέναντι στην ΕΥΕΔ. Η πρώτη δήλωση σημειώνει ότι οι νέες διατάξεις για την ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας του Ύπατου Εκπροσώπου και της καθιέρωσης της εξωτερικής υπηρεσίας, «δεν θα επηρεάσουν τις υπάρχουσες αρμοδιότητες των κρατών-μελών, σχετικά με την διαμόρφωση και την εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής τους, ούτε της εθνικής αντιπροσώπευσής τους στις Τρίτες χώρες και στους διεθνείς οργανισμούς.»

Σε παρόμοιο πνεύμα, η δεύτερη δήλωση σημειώνει ότι οι παραπάνω εξελίξεις: « δεν θα επηρεάσουν την υπάρχουσα νομική βάση, τις ευθύνες, και τις αρμοδιότητες κάθε κράτους-μέλους σε σχέση με τη διαμόρφωση και την εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής του, της εθνικής διπλωματικής υπηρεσίας του, των σχέσεων του με τρίτες χώρες και της συμμετοχής του σε διεθνείς οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένης της ιδιότητας μέλους ενός κράτους στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών.<sup>150</sup>

Αμφιβολία υπάρχει για το κατά πόσον το προσωπικό της ΕΥΕΔ που θα προέρχεται από τα κράτη-μέλη θα λειτουργήσει με γνώμονα το ευρωπαϊκό συμφέρον, και δεν θα επιδιώξει την προώθηση εθνικών θέσεων και στρατηγικών.<sup>151</sup>

Όσον αφορά τα Υπουργεία Εξωτερικών των μικρότερων κρατών, η νέα δομή μπορεί να προσφέρει ευκαιρίες σταδιοδρομίας, καθώς και ορισμένες χρήσιμες υπηρεσίες όπως την εκπόνηση από κοινού πολιτικών και οικονομικών εκθέσεων, αλλά ο φόβος για ενδεχόμενη δημιουργία ενός «Διευθυντηρίου» παρά τις όποιες εγγυήσεις θα παραμένει, καθώς και η υποψία ότι οι μεγαλύτερες χώρες θα κυριαρχήσουν σταδιακά στον οργανισμό.<sup>152</sup>

---

<sup>148</sup> Waterfield B., "100 of Baroness Ashton's EU diplomats paid more than William Hague", *telegraph*, της 20<sup>ης</sup> Αυγούστου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/7956190/100-of-Baroness-Ashtons-EU-diplomats-paid-more-than-William-Hague.html>

<sup>149</sup> House of Commons - Foreign Affairs Committee (2008), ό.π., σελ. 63.

<sup>150</sup> Τελική Πράξη, Συνθήκη της Λισσαβόνας, 2007/C 306/02, Δηλώσεις σχετικά με τις προβλέψεις της Συνθήκης, Δηλώσεις 13-14 επί της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας.

<sup>151</sup> Duke S. (2009), ό.π., p. 228.

<sup>152</sup> Avery G. (2008), ό.π., p. 39.

Τέλος, έχει διατυπωθεί και η άποψη ότι οι νέες διατάξεις δεν τροποποιούν σημαντικά τον διϋσμό Επιτροπής-Συμβουλίου, καθώς όταν ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα λαμβάνει δράση, για παράδειγμα, στον τομέα της συνεργασίας, αυτό θα γίνεται στο πλαίσιο των παραδοσιακών εξουσιών της Επιτροπής και των υπερεθνικών διαδικασιών. Όταν όμως λαμβάνει δράση στο διπλωματικό και στρατιωτικό πεδίο, θα επανέλθει στον ρόλο που είχε πριν από τη Λισσαβόνα, δηλαδή ενός εντολοδόχου των κρατών-μελών. Σύμφωνα με αυτήν την θεώρηση, οι νέες διατάξεις για τον Ύπατο Εκπρόσωπο και την ΕΥΕΔ θεσπίζουν μεν μια γέφυρα μεταξύ των δύο σφαιρών δράσης, χωρίς, όμως, να λύνουν ουσιαστικά το πρόβλημα της έλλειψης συνοχής.<sup>153</sup>

## 2.4. Οι διαρκείς Αδυναμίες του Θεσμού της ΚΕΠΠΑ

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας προσφέρει την δυνατότητα βελτίωσης του θεσμού της ΚΕΠΠΑ με δύο τρόπους: Κατ' αρχάς, αναδιοργανώνει τον τρόπο με τον οποίο η εξωτερική πολιτική εκτελείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συνδέοντας τους δύο πυλώνες που χαρακτηρίζουν το σύστημα δηλαδή τον διακυβερνητικό πυλώνα, ο οποίος οργανώνεται κατά βάση από την Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, και τον κοινοτικό πυλώνα των εξωτερικών πολιτικών, όπου πρωταγωνιστεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Συνθήκη δεν καταργεί τους πυλώνες - οι διαφορετικοί τρόποι λήψης αποφάσεων τους θα εξακολουθήσουν να ισχύουν- αλλά τους φέρνει πιο κοντά στην ίδια οργανωτική δομή. Μέσω μιας προσπάθειας εξάλειψης των επικαλύψεων και αύξησης της αποδοτικότητας, επιδιώκει να προσφέρει βελτιωμένα και αποτελεσματικότερα μέσα δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Με μια λέξη επιδιώκεται σθεναρά η συνοχή.

Επιπρόσθετα, η νέα Συνθήκη έχει ως σκοπό να καταστήσει την Ευρωπαϊκή Ένωση πιο «ορατή» στον κόσμο. Η παρελθούσα κατάσταση, στην οποία η ΕΕ εκπροσωπείτο από μια πληθώρα προσώπων και οργάνων (η Προεδρία του Συμβουλίου, ο Ύπατος Εκπρόσωπος για τη ΚΕΠΠΑ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κ.α.) φιλοδοξείται ότι θα αντικατασταθεί από ένα σύστημα που μπορεί να αρθρώσει τις πολιτικές και τις θέσεις της ΕΕ με μια ενιαία φωνή μέσω του Ύπατου Εκπροσώπου και της ΕΥΕΔ.

Τέλος, το νέο σύστημα φέρνει πιο κοντά το εθνικό και το ευρωπαϊκό επίπεδο της διπλωματίας, με τη δημιουργία μιας δομής στην οποία οι εθνικοί διπλωμάτες και οι

---

<sup>153</sup> Frederico S., "Επιτομή της σύγχυσης η εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης", *Le Monde Diplomatique*, της 14<sup>ης</sup> Απριλίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.monde-diplomatique.gr/spip.php?article264>

ανώτεροι υπάλληλοι των οργάνων της ΕΕ θα εργαστούν από κοινού. Φυσικά, η νέα αρχιτεκτονική δεν αντικαθιστά την εθνική διπλωματία από την ευρωπαϊκή διπλωματία, ή αντίστροφα. Προσφέρει όμως στους διαμορφωτές εξωτερικής πολιτικής την δυνατότητα συνεργασίας, ώστε η ευρωπαϊκή χάραξη πολιτικής να εμπλουτίζεται από την εθνική εμπειρία και η εθνική χάραξη πολιτικής από την ευρωπαϊκή. Η παρελθούσα απόσταση (ακόμη και ο ανταγωνισμός) μεταξύ αυτών των δύο επιπέδων επιδείνωναν την απόκλιση μεταξύ «εθνικού» και «ευρωπαϊκού» ακόμα κι αν οι διαφορές ήταν συχνά λιγότερο σημαντικές από τα κοινά συμφέροντα και τα πλεονεκτήματα της κοινής δράσης.<sup>154</sup>

Οι καινοτομίες της Συνθήκης της Λισσαβόνας χωρίς καμία αμφιβολία έχουν τη δυνατότητα να ενισχύσουν τη συνοχή εάν λειτουργήσουν σωστά. Εντούτοις, το γενικό θεσμικό πλαίσιο εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερα σύνθετο και η νέα Συνθήκη δίνει τον ρόλο του συντονισμού σε περισσότερους από έναν δρώντες.

Συγκεκριμένα, εκτός από τον Υπατο Εκπρόσωπο (που προεδρεύει του Συμβουλίου των Εξωτερικών Υποθέσεων), διαπιστώνεται ότι και ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, «στο επίπεδο του και εντός των αρμοδιοτήτων του» εξασφαλίζει την εξωτερική αντιπροσώπευση της Ένωσης στα θέματα της ΚΕΠΠΑ, με επιφύλαξη ως προς τις αρμοδιότητες του Υπατου Εκπροσώπου (άρθρο 15.6 ΣΕΕ). Επιπλέον, η Επιτροπή εξασφαλίζει την εξωτερική αντιπροσώπευση της Ένωσης, εκτός του πλαισίου της ΚΕΠΠΑ (άρθρο 17.1 ΣΕΕ). Το Συμβούλιο (στην σύνθεση του ως το Συμβούλιο των Εξωτερικών υποθέσεων) είναι επίσης, μαζί με τον Υπατο Εκπρόσωπο, αρμόδιο για την εξασφάλιση συμμόρφωσης με τις αρχές της αφοσίωσης και της αλληλεγγύης εντός της ΚΕΠΠΑ. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων (που προεδρεύεται από έναν αντιπρόσωπο κράτους-μέλους) έχει τη ευθύνη για την εξασφάλιση συνοχής στην δράση των διαφορετικών συνθέσεων του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένου του Συμβουλίου των Εξωτερικών Υποθέσεων (άρθρο 16.6 ΣΕΕ). Τέλος, εκτός από τον Υπατο Εκπρόσωπο, οι αρμόδιοι Επίτροποι έχουν ευθύνη για συγκεκριμένες πτυχές της εξωτερικής πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου του εμπορίου, της ανάπτυξης και της ανθρωπιστικής βοήθειας. Σαν αποτέλεσμα, όχι μόνο υπάρχουν πολλοί διαφορετικοί δρώντες που χρίζουν συντονισμού, αλλά και πολλοί διαφορετικοί δρώντες που έχουν ευθύνη για τον συντονισμό.<sup>155</sup>

Πέραν από τα παραπάνω, παρά τις υψηλές προσδοκίες που δημιουργούνται για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής της εξωτερικής δράσης μετά τις

<sup>154</sup> Avery G. (2008), ό.π.ν., p. 29.

<sup>155</sup> Cremona M. (2008), ό.π.ν., p. 34.

καινοτομίες της Λισσαβόνας αξίζει να σημειωθεί ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας παραμένει ελλιπής, ιδίως σε σύγκριση με πολιτικά συστήματα με ισχυρή κοινοβουλευτική παράδοση όπως το βρετανικό. Κατά το άρθρο 36 ΣΕΕ «Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας ζητά τακτικά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας και της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας και το ενημερώνει για την εξέλιξη των εν λόγω πολιτικών. Μεριμνά ώστε να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι ειδικοί εντεταλμένοι μπορούν να συμμετέχουν στην ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις ή να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο και τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης. Διεξάγει, δύο φορές κατ' έτος συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένης της ΚΠΑΑ».

Το παραπάνω άρθρο εμπεριέχει μια ασάφεια καθώς επαφίεται στον Ύπατο Εκπρόσωπο το κατά πόσον θα ληφθούν υπόψη οι απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε θέματα ΚΕΠΠΑ. Βέβαια, έχει αποδειχθεί πολλάκις στο παρελθόν, ιδίως πρόσφατα με την διαφωνία Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Υπατης Εκπροσώπου σχετικά με την οργάνωση της ΕΥΕΔ, ότι το εν λόγω όργανο προβάλλει αποφασιστικά τις θέσεις του και κατορθώνει να δημιουργεί τον απαιτούμενο «θόρυβο», ακόμα και αν στερείται των τυπικών αρμοδιοτήτων. Άρα, στην πράξη, οι θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα είναι δύσκολο να αγνοηθούν από τον Ύπατο Εκπρόσωπο.

Ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο των θεμάτων της ΚΕΠΠΑ παραμένει επισήμως επίσης περιορισμένος. Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Πρωτοκόλλου σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην ΕΕ, είναι εφικτή η σύγκλιση διάσκεψης κοινοβουλευτικών οργάνων ειδικευμένων στις υποθέσεις της Ένωσης, οι οποία δύναται να υποβάλει εισήγηση ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Για θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας ο ρόλος της διάσκεψης κοινοβουλευτικών οργάνων περιορίζεται στην δυνατότητα οργάνωσης διασκέψεων.



## Συμπερασματικές Παρατηρήσεις

Ένα μεγάλο μέρος της ιστορίας του συντονισμού εξωτερικής πολιτικής στην ΕΕ ήταν η αναζήτηση μιας ευδιάκριτης θεσμικής ταυτότητας της ΕΕ στη διεθνή σφαίρα. Προς αυτήν την κατεύθυνση έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας, και οι θεσμικοί πόροι που είναι διαθέσιμοι για την κοινή δράση της ΕΕ στην εξωτερική πολιτική είναι τώρα ευνοϊκότεροι προς αυτόν τον διαρκή στόχο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η νέα Συνθήκη προσφέρει την δυνατότητα βελτίωσης της συνοχής στις πολιτικές της Ένωσης. Ο θεσμός του Υπατου Εκπροσώπου της ΕΕ και η ΕΥΕΔ αναμένεται να ενισχύσουν τη δυνατότητα της Ένωσης να εξασφαλίσει συνεκτική και αποτελεσματική εξωτερική δράση. Και οι δύο θα συμβάλουν στην υπερνίκηση της διαχωριστικών γραμμών και την ενοποίηση των αρμοδιοτήτων. Η συγκέντρωση υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής σε έναν νέο μόρφωμα θα μειώσει το διπλασιασμό (dublication) των μέσων, και η διασαφήνιση και συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων προσδοκάται να μειώσει την επικάλυψη των αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και του Συμβουλίου, όπως στην περίπτωση της διαχείρισης κρίσεων. Συνεπώς, ο κίνδυνος ανταγωνισμού στην εξωτερική πολιτική θα μειωθεί, όπως και η ανάγκη για χρονοβόρο διοργανικό συντονισμό.

Εντούτοις, η εφαρμογή της Συνθήκης παρουσιάζει τεράστιες προκλήσεις. Η ΕΥΕΔ θα πρέπει να παρέχει στον Υπατο Εκπρόσωπο τα απαιτούμενα μέσα ώστε να εκπληρώνει τα καθήκοντα του με επιτυχία, συνδυάζοντας τους διαφορετικούς ρόλους του ως Υπατος Εκπρόσωπος, αντιπρόεδρος της Επιτροπής και Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Επιπλέον, η δομή και το προσωπικό της εξωτερικής υπηρεσίας οφείλουν να λειτουργούν αποτελεσματικά, φέρνοντας πιο κοντά τις εθνικές με τις ευρωπαϊκές νοοτροπίες στο χειρισμό της εξωτερικής πολιτικής. Ο Υπατος Εκπρόσωπος και η ΕΥΕΔ προσδοκάται να διαδραματίσουν έναν σημαντικό ρόλο στην αυξανόμενη αμοιβαία κατανόηση: η «συνήθεια της συνεργασίας» (habit of cooperation) έχει υπάρξει ένα ισχυρό εργαλείο στη ευρωπαϊκή ενοποίηση.

Όσον αφορά στην εξωτερική αντιπροσώπευση, ο Υπατος Εκπρόσωπος αναμένεται να ενισχύσει τη συνέχεια της. Θα πρέπει να είναι αναγνωρίσιμος παγκοσμίως και ικανός να οικοδομήσει δεσμούς εμπιστοσύνης και σταθερές προσωπικές σχέσεις με τους σημαντικούς διεθνείς πολιτικούς παράγοντες. Υποστηριζόμενος και από την ΕΥΕΔ από τον Δεκέμβρη του 2010, αναμένεται να αποτελέσει πολιτική μορφή υψηλού κύρους.

Τα παραπάνω ισχύουν και για τον μόνιμο Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που θεσπίστηκε με την Συνθήκη της Λισσαβόνας. Τέλος, η αντιπροσώπευση της Ένωσης στις Τρίτες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς θα αυξηθεί αρκετά. Μετά από μια ορισμένη μεταβατική περίοδο, η Ένωση θα αντιπροσωπεύεται σε όλες τις πολιτικές της σχεδόν σε οποιαδήποτε χώρα από μια ενιαία και μόνιμη ευρωπαϊκή αντιπροσωπεία.

Η σύνθεση της ΕΥΕΔ πιθανότατα να ενισχύσει το διπλωματικό επαγγελματισμό στην Ένωση. Η εισροή των διπλωματών των κρατών-μελών θα εμπλουτίσει την ΕΕ με την πολύτιμη διπλωματική εμπειρία που προηγουμένως στερείτο. Μαζί με την πείρα που προέρχεται από τους ανώτερους υπάλληλους της Επιτροπής και της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, η ΕΥΕΔ εμφανίζεται καλά εξοπλισμένη για να εξυπηρετήσει τις ανάγκες της Ένωσης ως διεθνούς δρώντος, και σε επίπεδο έδρας και ανά τον κόσμο. Προσδοκείται πως τα διαφορετικά μέρη της υπηρεσίας θα «κοινωνικοποιηθούν» επαρκώς και θα είναι σε θέση διαμορφώσουν μια αποτελεσματική μονάδα.

Η ύπαρξη μια ενιαίας διεθνούς αντιπροσώπευσης που θα υποστηρίζεται από μια ενιαία εξωτερική υπηρεσία θα προωθήσει την κανονιστική δύναμη της ΕΕ, τους στόχους της, τους πόρους της και την αποτελεσματικότητά της εφ' όσον η ΕΥΕΔ βασίζεται σε αυτές τις κοινές αξίες. Βέβαια, η παρουσία εθνικών διπλωματών στην ΕΥΕΔ μπορεί να αποτελέσει απειλή για τις παραπάνω κοινές αξίες χάριν της προάσπισης μεμονωμένων εθνικών συμφερόντων. Όμως, όπως έχει παρατηρηθεί πολλάκις σε υπερεθνικούς θεσμούς της ΕΕ, ότι οι εθνικοί ανώτεροι υπάλληλοι της ΕΥΕΔ είναι πολύ πιθανό να λειτουργήσουν (τουλάχιστον μακροπρόθεσμα) όχι ως εκπρόσωποι των κρατών-μελών αλλά ως υπόλογοι στον Ύπατο Εκπρόσωπο και υπέρ του συμφέροντος της ΕΕ. Το παραπάνω ενδεχόμενο ενισχύεται με τις διαδικασίες της κοινής κατάρτισης και «κοινωνικοποίησης» στην κεντρική έδρα της ΕΥΕΔ στις Βρυξέλλες καθώς επίσης και στις αντιπροσωπείες της ΕΕ στις Τρίτες χώρες.

Έτσι, αναμένεται ότι η ΕΥΕΔ δεν θα αποτελέσει per se μια άμεση επίδραση στην πολιτική διαδικασία ολοκλήρωσης αλλά ενδέχεται να καταστεί το κατάλληλο πεδίο διαμόρφωσης των πολιτικών θέσεων και την εικόνας της ΕΕ. Κατά μια άποψη, τα θεσμικά όργανα συνιστούν κυρίως ένα πλαίσιο, μέσα στο οποίο οι πολιτικοί φορείς δράσης μπορούν να αναζητήσουν τις απαιτούμενες βελτιώσεις. Σύμφωνα με αυτή την θεώρηση, τα νέα θεσμικά όργανα που θεσπίζονται με την Συνθήκη της Λισσαβόνας, και ειδικότερα η ΕΥΕΔ, αποτελούν μεν σημαντικούς καταλύτες, αλλά δεν συνιστούν «αυτοσκοπό» δεδομένου ότι οι όποιες βελτιώσεις απαιτούν πρωτίστως αλλαγές στην άσκηση πολιτικής.

Όμως, όπως έχει αποδειχθεί πολλάκις στα πλαίσια της ΕΕ, τα θεσμικά όργανα μπορούν να ρυθμίσουν και να διαμορφώσουν τα ενδιαφέροντα, τις προτιμήσεις και τις προτεραιότητες των πολιτικών φορέων δράσης, ακόμη και να οικοδομήσουν «ταυτότητες». Δηλαδή οι θεσμοί δεν είναι απλά ουδέτεροι μηχανισμοί που εξυπηρετούν τους στόχους των σχεδιαστών πολιτικής, αλλά έχουν την ικανότητα να τροποποιήσουν αυτούς τους στόχους καθώς και τις στρατηγικές προσέγγισης τους. Μπορούν επίσης να μεταβάλλουν τις προσδοκίες των σχεδιαστών πολιτικής.

Συνολικά, αυτές οι διαδικασίες απεικονίζουν την κοινωνικοποίηση (social learning) και εξηγούν πώς συχνά ο μηχανισμός εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ διαμορφώνει τις κεντρικές κατευθύνσεις της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Άλλωστε, η συμμετοχή των κρατών-μελών στο σύστημα εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ αδιαμφισβήτητα επηρεάζει τις εθνικές εξωτερικές πολιτικές τους και την προσέγγισή τους στη θεσμική μεταρρύθμιση της ΕΕ. Σαφώς, ο όρος «θεσμός» αναφέρεται εδώ με μια ευρεία έννοια, περιλαμβάνοντας όχι μόνο τις νομικές ρυθμίσεις και τα «φυσικά» όργανα, αλλά και άτυπους κανόνες, νόρμες και συμβάσεις.<sup>156</sup>

Η αξία της ΕΥΕΔ έγκειται μεταξύ άλλων στην ικανότητα της να συγκεντρώσει όλα τα εργαλεία επιρροής που η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει στην διάθεση της, οικονομικά και πολιτικά, καθώς και τα εργαλεία διαχείρισης πολιτικών και στρατιωτικών κρίσεων, με στόχο την υποστήριξη μιας ενιαίας πολιτικής στρατηγικής. Περισσότερο από οποιοδήποτε άλλον διεθνή δρώντα σήμερα, η ΕΕ είναι σε θέση να κινητοποιήσει έναν μεγάλο αριθμό χωρών. Επιπλέον, η νέα Υπηρεσία αποτελεί μια βάση για την υλοποίηση της πρόκλησης της Διακήρυξης του Λάακεν, δηλαδή να καταστεί η Ένωση μια δύναμη «που να μπορέσει να αλλάξει την πορεία των παγκόσμιων ζητημάτων με τέτοιο τρόπο ώστε να ωφεληθούν όχι μόνο οι πλούσιες χώρες αλλά και οι φτωχότερες. Μια δύναμη που επιδιώκει να συνδέσει την παγκοσμιοποίηση με την αλληλεγγύη και τη βιώσιμη ανάπτυξη.» Είναι γεγονός ότι η Ένωση πρωτοστατεί σε ζητήματα ανθρωπιστικής βοήθειας, αναπτυξιακής δράσης και προστασίας του περιβάλλοντος, ακόμα και σε περιόδους οικονομικής ύφεσης, οπότε η ισχυροποίηση της θέσης της στο διεθνές σε στερέωμα δεν θα ωφελήσει μόνο την ίδια, αλλά και πολλά κράτη και λαούς παγκοσμίως.

---

<sup>156</sup> Smith E. M. (2004), *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, p. 31.

# Βιβλιογραφία

## 1. Συγγράμματα

Cameron F. (2007), *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, London.

House of Commons - Foreign Affairs Committee (2008), *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty*, The Stationery Office, London.

Ιωακείμης Π. Κ. (2006), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές-Ενοποιητική Δυναμική-Δικαιοταξία- Διακυβέρνηση*, τόμος Α, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 309-335.

Nugent N. (2004), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδ. Σαββάλας, Αθήνα.

Nuttall S. (2005) , "Coherence and Consistency", in Christopher Hill, Michael Smith(ed.), *International Relations of the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

Πασσάς Αργύρης (2007), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στο Μαραβέγιας Ναπολέον, Τσινισιζέλης Μιχάλης (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση-Οργάνωση και Πολιτικές-50 Χρόνια*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 345-378.

Smith E. M. (2004), *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Spence D. (2006), 'The Commission's External Service', in David Spence (ed.), *The European Commission*, John Harper, London.

Στεφάνου Κ. (2002), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά την Νίκαια*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή.

Στεφάνου Κ., Λυμούρης Ν. (επιμ.) (2003), *Ευρωπαϊκοί Θεσμοί, ΙΙ. Το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή.

Στεφάνου Κ. (2006), «Το Θεσμικό και Κανονιστικό Πλαίσιο των Εξωτερικών Σχέσεων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/ Ένωσης», στο Ξενάκης Δ. Κ., Τσινισιζέλης Μ. Ι. (επιμ.), *Παγκόσμια Ευρώπη; Οι Διεθνείς Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 121- 163.

Στεφάνου Κ., Καταπόδης Γ. (επιμ.), (2008), *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την Αναθεώρηση της Λισσαβώνας*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή.

Χριστοδουλίδης Θ. (2004), *Από την Ευρωπαϊκή Ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση- Η Ιστορική Διάσταση του Ευρωπαϊκού Εγχειρήματος*, εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα.

## **2. Άρθρα**

Ashton C., "Presenting the New EU Diplomatic Service", *The Wall Street Journal*, της 27<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010.

"Ashton picks 28 ambassadors for EU 'foreign service' ", *euractiv*, της 16<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2010.

Avery G. (2008), "Europe's Future Foreign Service" ,*The International Spectator*, Vol. 43, No. 1, p.p. 29-41.

Barbé E., Mestres L. (2004), "The new EU's external action: a significant step towards the EU's single voice?", *Institut Universitari d'Estudis Europeus*, Working Paper No. 56.

Christiansen, T. (2002), "Out of the Shadows: The General Secretariat of the Council of Ministers", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 8, No. 4, p.p. 80-97.

Christiansen T, Vanhoonacker S. (2008), "At a critical juncture? Change and continuity in the institutional development of the council secretariat", *West European Politics*, Vol. 31, No. 4, p.p. 751-770.

Cremona M. (2008), "Coherence through Law: What difference will the Treaty of Lisbon make?", *hamburg review of social sciences*, Vol. 3, No. 1, p.p. 11-36.

Crowe B. (2006), 'Towards a European Foreign Policy', *The Hague Journal of Diplomacy*, No. 1, p.p. 107-114.

"Decision establishing organization and functioning of EEAS published", *euroalert*, της 3<sup>ης</sup> Αυγούστου 2010.

«Διπλωματική υπηρεσία της ΕΕ: πράσινο φως από το ΕΚ», *europa*, της 8<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010.

Duke S. (2002), "Preparing for European Diplomacy?", *JCMS*, Vol. 40, No. 5, p.p. 849-870.

Duke S. (2006), "The Institutional Dimensions of External Action-Innovation in External Action and the Constitution for Europe", *Eipascope*, Vol. 3.

Duke S., Vanhoonacker S. (2006), "Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, p.p. 163-182.

Duke S. (2009), "Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service", *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 4, p.p. 211-233.

"European External Action Service on Hold after Irish 'No' ", *Euractiv*, της 11ης Ιουλίου 2008.

"EU wants diplomatic service up by December", *Euroactiv*, της 27<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010.

Faleg G. (2008), "Towards a hide-and-seeK diplomacy? European External Action Service's tough job within the new CFSP framework", *Jean Monnet Centre of Excellence*.

Frederico S., "Επιτομή της σύγχυσης η εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης", *Le Monde Diplomatique*, της 14<sup>ης</sup> Απριλίου 2010.

Gauttier P. (2004), "Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union", *European Law Journal*, Vol. 10, No. 1, pp. 23–41.

Gowan R., "European External Action Service (EEAS) Should Be A Proactive Force In Reducing Conflict", *egovmonitor*, της 17<sup>ης</sup> Αυγούστου 2010.

Grevi G., Cameron F. (2005), "Towards an EU Foreign Service", *European Policy Center*, Vol. 29, p.p. 1-29.

Ifestos, P.(1987) "European political cooperation (EPC): Its evolution from 1970 to 1986, and the single European act", *Journal of European Integration*, Vol. 11, No. 1, p.p. 47-62.

Καϊμάκη Β.: «Ζητείται ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, της 25<sup>ης</sup> Απριλίου 2010.

Kassabov O., "Fewer National Diplomats in External Action Service - Big Win for EU Member States" , *novinite*, της 28<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010.

Keukeleire S. (2003), "The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy", *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 14, No. 3, p.p. 31-56.

"Μέτρα πρόσληψης προσωπικού για την Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης", *europa*, της 9<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010.

Mindez de Vigo I. (2002), "Towards the Establishment of a Common European Diplomacy", *The European Convention, Working Group VII*, Working Document No. 55.

Moran J.(2004), "Taking Europe to the world-50 years of the European Commission's External Service", *Office for Official Publications of the European Communities*.

Jonas P. (2008), "EU Foreign Policy After Lisbon: Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?" , *Center for Applied Policy Research*, Vol. 2, p.p. 1-44.

Quatremer J., "Guerre de tranchée autour du service diplomatique européen", *Liberation*, της 22<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010.

Smith E. M. (2004), "Institutionalization, Policy Adaptation and European Foreign Policy Cooperation", *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 1, p.p. 95-136.

Sola N. F. (2009), "The New External Action Service of the EU: A European Diplomatic Entity in the making?", *Miami-Florida European Union Center of Excellence*, Vol. 6, No. 8.

Sopinska J., O' Shea C., "Parliament wants greater power over EAS", *europolitics*, της 23<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010.

Spence D. (2004), "The European Commission's External Service", *Public Policy and Administration*, Vol. 19, No. 3.

"Stop turf wars over EEAS, top diplomats plead", *euroactiv*, της 27<sup>ης</sup> Απριλίου 2010.

Thym D. (2005), "The Institutional Matrix of European Foreign Policy under the Constitutional Treaty", *Walter Hallstein- Institut*, Paper 05.

Thym D. (2006), "Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 11, p.p. 109-127.

Waterfield B., "100 of Baroness Ashton's EU diplomats paid more than William Hague", *telegraph*, της 20<sup>ης</sup> Αυγούστου 2010.



### **3. Νομοθεσία**

#### ***A. Συνθήκες***

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), ΕΕ L 169 της 29ης Ιουνίου 1987.

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ΕΕ C 191 της 29ης Ιουλίου 1992.

Συνθήκη του Άμστερνταμ, ΕΕ C 340 της 10ης Νοεμβρίου 1997.

Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, ΕΕ C 310 της 16ης Δεκεμβρίου 2004.

Συνθήκη της Λισσαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ΕΕ C 306 της 17ης Δεκεμβρίου 2007.

Τελική Πράξη, Συνθήκη της Λισσαβόνας, 2007/C 306/02, Δηλώσεις σχετικά με τις προβλέψεις της Συνθήκης, Δηλώσεις 13-14 επί της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας.

#### ***B. Κανονισμοί***

Κανονισμός (ΕΚ) 381/2001 του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2001 «για την δημιουργία μηχανισμού ταχείας αντίδρασης», ΕΕ L 57 της 27<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2001.

#### ***Γ. Αποφάσεις***

Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου του 2010, «για την καθιέρωση της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», L 2001/ 30 της 3<sup>ης</sup>/8 / 2010.

#### ***Δ. Ανακοινώσεις- Προτάσεις***

COM (2003) 548 τελικό « Ένα Σύνταγμα για την Ένωση: Γνωμοδότηση της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 48 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σχετικά με τη σύνοδο της διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών με σκοπό την αναθεώρηση των Συνθηκών», της 17ης Σεπτεμβρίου 2003.

COM (2006) 278 τελικό «Η Ευρώπη στον κόσμο – Πρακτικές προτάσεις για μεγαλύτερη συνοχή, αποτελεσματικότητα και προβολή», της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 2006.

Πρόταση Απόφασης 250310 της Υπατης Εκπροσώπου «για την θέσπιση της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010.

#### **4. Κείμενα των Θεσμικών Οργάνων**

##### ***Έγγραφα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου***

Έκθεση 14930/09 της Προεδρίας προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009.

##### ***Έγγραφα του Συμβουλίου***

Έγγραφο 8967/10, Ανακοινωθέν Τύπου, 3010η σύνοδος του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, της 26<sup>ης</sup> Απριλίου 2010.

##### ***Έγγραφα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής***

Συμφωνία εταιρικής σχέσης και συνεργασίας μεταξύ των ΕΚ και των κρατών-μελών τους αφενός, και την Ρωσικής Ομοσπονδίας αφετέρου, ΕΕ L 327/1 της 28<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1997.

Έκθεση Προόδου 9956/05 της Επιτροπής προς το Συμβούλιο «σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», της 9<sup>ης</sup> Ιουνίου 2005.

### **Έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου**

Έγγραφο PE 353.440v01-00 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», 2004/2207(INI), Εισηγητής: Gerard Galeote Quecedo.

Έκθεση P6\_TA 0205/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 26<sup>ης</sup> Μαΐου 2005.

Έκθεση A7-0041/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 20<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009, Εισηγητής: Elmar Brok της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων.

Έγγραφο Εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «σχετικά με την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 6<sup>ης</sup> Απριλίου 2010, Εισηγητές: Elmar Brok, Guy Verhofstadt.

Έγγραφο PE440.132v01-00 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «Έγγραφο Εργασίας Αριθ. 2 σχετικά με τον δημοσιονομικό κανονισμό και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», Επιτροπή Προϋπολογισμών, της 7<sup>ης</sup> Απριλίου 2010, Εισηγήτρια: Ingeborg Gräßle.

### **Συμπεράσματα Ευρωπαϊκών Συμβουλίων**

Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάακεν, της 14<sup>ης</sup> και 15<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2001.

Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 29<sup>ης</sup>/30<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009, 15265/09.

Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης Σεπτεμβρίου 2010, EUCO 21/10.

## **5. ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ**

[http://europa.eu/epso/discover/careers/staff\\_categories/index\\_en.htm](http://europa.eu/epso/discover/careers/staff_categories/index_en.htm)

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Europa/Aussenpolitik/EAD.html>

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/772>

[http://infoeuropa.sliven.bg/eu\\_fact\\_sheets/relations/cfsp/article\\_7190\\_el.htm](http://infoeuropa.sliven.bg/eu_fact_sheets/relations/cfsp/article_7190_el.htm)

# Παραρτήματα

## Παράρτημα 1: Η Απόφαση 2010/427

### ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της 26ης Ιουλίου 2010

για τον καθορισμό της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,  
ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

#### Άρθρο 1 Μορφή και πεδίο εφαρμογής

1. Η παρούσα απόφαση καθορίζει την οργάνωση και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης («ΕΥΕΔ»).
2. Η ΕΥΕΔ, η οποία έχει την έδρα της στις Βρυξέλλες, είναι λειτουργικά αυτόνομος φορέας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωριστός από τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου και από την Επιτροπή, και διαθέτει την ικανότητα δικαίου που είναι απαραίτητη για την εκτέλεση των καθηκόντων της και την επίτευξη των στόχων της.
3. Η ΕΥΕΔ τίθεται υπό την εξουσία του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας («ύπατος εκπρόσωπος»).
4. Η ΕΥΕΔ αποτελείται από κεντρική διοίκηση και από τις αντιπροσωπείες της Ένωσης σε τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς.

#### Άρθρο 2 Καθήκοντα

1. Η ΕΥΕΔ υποστηρίζει τον ύπατο εκπρόσωπο στην επιτέλεση των καθηκόντων του, όπως περιγράφονται κυρίως στα άρθρα 18 και 27 της ΣΕΕ: — στην επιτέλεση των καθηκόντων του για την άσκηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας («ΚΕΠΠΑ») της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας («ΚΠΑΑ»), τη συμβολή του με την υποβολή προτάσεων στη χάραξη αυτής της πολιτικής την οποία εκτελεί ως εντολοδόχος του Συμβουλίου, και την εξασφάλιση της συνοχής της εξωτερικής δράσης της Ένωσης,  
— στην ιδιότητά του ως προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, χωρίς να θίγονται τα συνήθη καθήκοντα της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου,  
— στην ιδιότητά του ως αντιπροέδρου της Επιτροπής, προκειμένου να ασκεί στο πλαίσιο της Επιτροπής τις αντίστοιχες ευθύνες που του εμπίπτουν στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και να συντονίζει τις άλλες πτυχές της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, χωρίς να θίγονται τα συνήθη καθήκοντα των υπηρεσιών της Επιτροπής.
2. Η ΕΥΕΔ επικουρεί τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τον πρόεδρο της Επιτροπής και την Επιτροπή κατά την άσκηση των αντίστοιχων καθηκόντων τους στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων.

#### Άρθρο 3 Συνεργασία

1. Η ΕΥΕΔ υποστηρίζει τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών καθώς και τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου και τις υπηρεσίες της Επιτροπής, και συνεργάζεται μαζί τους, προκειμένου να εξασφαλίζει τη συνοχή μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και μεταξύ αυτών των τομέων και των άλλων πολιτικών της.
2. Η ΕΥΕΔ και οι υπηρεσίες της Επιτροπής διαβουλεύονται μεταξύ τους για όλα τα θέματα που αφορούν την εξωτερική δράση της Ένωσης κατά την άσκηση των αντίστοιχων καθηκόντων

τους, εκτός από θέματα υπαγόμενα στην ΚΠΑΑ. Η ΕΥΕΔ συμμετέχει στις προπαρασκευαστικές εργασίες και διαδικασίες σχετικά με τις πράξεις που θα εκπονεί η Επιτροπή σε αυτόν τον τομέα. Η παρούσα παράγραφος εφαρμόζεται σύμφωνα με το κεφάλαιο 1 του τίτλου V της ΣΕΕ και το άρθρο 205 της ΣΛΕΕ.

3. Η ΕΥΕΔ μπορεί να συνομολογεί διευθετήσεις υπηρεσιακού επιπέδου με τις αρμόδιες υπηρεσίες της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου, την Επιτροπή ή άλλους οργανισμούς ή διοργανικούς φορείς της Ένωσης.

4. Η ΕΥΕΔ επεκτείνει δεόντως την υποστήριξη και συνεργασία στα άλλα θεσμικά και λοιπά όργανα της Ένωσης, ιδίως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η ΕΥΕΔ μπορεί επίσης να αξιοποιεί την υποστήριξη και τη συνεργασία αυτών των θεσμικών και λοιπών οργάνων, συμπεριλαμβανομένων των οργανισμών, ανάλογα με την περίπτωση.

Ο εσωτερικός ελεγκτής της ΕΥΕΔ θα συνεργάζεται με τον εσωτερικό ελεγκτή της Επιτροπής ώστε να εξασφαλίζεται η συνοχή της πολιτικής λογιστικού ελέγχου, με ειδική μνεία της ευθύνης της Επιτροπής για τις λειτουργικές δαπάνες. Επιπλέον, η ΕΥΕΔ συνεργάζεται με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999. Εν προκειμένω, εκδίδει, αμειλητί, την απόφαση που απαιτείται δυνάμει του εν λόγω κανονισμού σχετικά με τους όρους και τις λεπτομέρειες των εσωτερικών ερευνών. Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον εν λόγω κανονισμό, τόσο τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις εθνικές τους διατάξεις, όσο και τα θεσμικά όργανα παρέχουν στους υπαλλήλους της OLAF την αναγκαία υποστήριξη για την επιτέλεση των καθηκόντων τους.

#### **Άρθρο 4 Κεντρική Διοίκηση της ΕΥΕΔ**

1. Τη διαχείριση της ΕΥΕΔ ασκεί εκτελεστικός γενικός γραμματέας, ο οποίος θα ενεργεί υπό την εξουσία του ύπατου εκπροσώπου. Ο εκτελεστικός γενικός γραμματέας λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίζει την ομαλή λειτουργία της ΕΥΕΔ, συμπεριλαμβανομένης της διοικητικής και δημοσιονομικής διαχείρισής της. Ο εκτελεστικός γενικός γραμματέας μεριμνά για τον ουσιαστικό συντονισμό μεταξύ όλων των υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης, καθώς και με τις αντιπροσωπείες της Ένωσης.

2. Ο εκτελεστικός γενικός γραμματέας επικουρείται από δύο αναπληρωτές γενικούς γραμματείς.

3. Η κεντρική διοίκηση της ΕΥΕΔ αποτελείται οργανωτικά από γενικές διευθύνσεις.

α) Οι εν λόγω γενικές διευθύνσεις περιλαμβάνουν ιδίως: — διάφορες γενικές διευθύνσεις που περιλαμβάνουν γεωγραφικές μονάδες οι οποίες καλύπτουν όλες τις χώρες και τις περιφέρειες του κόσμου, καθώς και πολυμερείς και θεματικές μονάδες. Οι υπηρεσίες αυτές συντονίζονται, ανάλογα με τις ανάγκες, με τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου και με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής, — μία γενική διεύθυνση για θέματα διοίκησης, στελέχωσης, προϋπολογισμού, ασφάλειας και επικοινωνίας και πληροφοριακών συστημάτων στο πλαίσιο της ΕΥΕΔ, υπό τη διαχείριση

του εκτελεστικού γενικού γραμματέα. Ο ύπατος εκπρόσωπος διορίζει, σύμφωνα με τους συνήθεις κανόνες πρόσληψης, γενικό διευθυντή για τον προϋπολογισμό και τη διοίκηση που ενεργεί υπό την εξουσία του ύπατου εκπροσώπου. Ο γενικός διευθυντής είναι υπεύθυνος έναντι του ύπατου εκπροσώπου για θέματα διοικητικής και εσωτερικής δημοσιονομικής διαχείρισης της ΕΥΕΔ. Τηρεί τις ίδιες γραμμές του προϋπολογισμού και τους διοικητικούς κανόνες που εφαρμόζονται στο σκέλος του τμήματος ΙΙΙ του προϋπολογισμού της Ένωσης που εμπίπτει στον τίτλο 5 του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου,

— τη διεύθυνση διαχείρισης κρίσεων και σχεδιασμού, τη μη στρατιωτική δυνατότητα σχεδιασμού και διεξαγωγής επιχειρήσεων, το στρατιωτικό επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το κέντρο επιχειρήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ευρισκόμενα υπό την άμεση εξουσία και ευθύνη του ύπατου εκπροσώπου τον οποίο επικουρούν στο έργο της άσκησης της ΚΕΠΠΑ της Ένωσης, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης, τηρουμένων, σύμφωνα με το άρθρο 40 της ΣΕΕ, των λοιπών αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Οι ιδιομορφίες αυτών των δομών, καθώς και οι ιδιαιτερότητες των λειτουργιών τους, των προσλήψεων και του καθεστώτος του προσωπικού, είναι σεβαστές

Εξασφαλίζεται πλήρης συντονισμός μεταξύ όλων των δομών της ΕΥΕΔ.

β) Η κεντρική διοίκηση της ΕΥΕΔ περιλαμβάνει επίσης:

— τμήμα στρατηγικού σχεδιασμού της πολιτικής,

— νομικό τμήμα υπό τη διοικητική εξουσία του εκτελεστικού γενικού γραμματέα, το οποίο συνεργάζεται στενά με τις νομικές υπηρεσίες του Συμβουλίου και της Επιτροπής,

— τμήματα για τις διοργανικές σχέσεις, την πληροφόρηση και τη δημόσια διπλωματία, τους εσωτερικούς λογιστικούς ελέγχους και τις επιθεωρήσεις, και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

4. Ο ύπατος εκπρόσωπος διορίζει τους προέδρους των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου των οποίων προεδρεύει αντιπρόσωπος του ύπατου εκπροσώπου, καθώς και τον πρόεδρο της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας, σύμφωνα με τους λεπτομερείς κανόνες που περιέχονται στο παράρτημα ΙΙ της απόφασης 2009/908/ΕΕ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2009, για τη θέσπιση μέτρων εφαρμογής της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την άσκηση της προεδρίας του Συμβουλίου και σχετικά με την προεδρία των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου.

5. Ο ύπατος εκπρόσωπος και η ΕΥΕΔ επικουρούνται, εφόσον συντρέχει λόγος, από τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου και τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής. Διευθετήσεις υπηρεσιακού επιπέδου μπορούν να εκπονούνται γι' αυτόν τον σκοπό από την ΕΥΕΔ, τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου και τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής.

#### **Άρθρο 5 Αντιπροσωπείες της Ένωσης**

1. Η απόφαση για το άνοιγμα ή το κλείσιμο αντιπροσωπείας εκδίδεται από τον ύπατο εκπρόσωπο, σε συμφωνία με το Συμβούλιο και την Επιτροπή.

2. Κάθε αντιπροσωπεία της Ένωσης τίθεται υπό την εξουσία ενός επικεφαλής αντιπροσωπείας. Ο επικεφαλής αντιπροσωπείας έχει υπό την εξουσία του όλο το προσωπικό της αντιπροσωπείας, ανεξαρτήτως του καθεστώτος του, και όλες τις δραστηριότητές της. Είναι υπόλογος έναντι του ύπατου εκπροσώπου για τη γενική διαχείριση των εργασιών της αντιπροσωπείας και για την εξασφάλιση του συντονισμού όλων των δράσεων της Ένωσης. Το προσωπικό των αντιπροσωπειών περιλαμβάνει προσωπικό της ΕΥΕΔ και, εφόσον είναι απαραίτητο για την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης και των πολιτικών της Ένωσης πλην όσων υπάγονται στην ΕΥΕΔ, προσωπικό της Επιτροπής.

3. Ο επικεφαλής αντιπροσωπείας λαμβάνει οδηγίες από τον ύπατο εκπρόσωπο και την ΕΥΕΔ και είναι υπεύθυνος για την εκτέλεσή τους. Στους τομείς όπου η Επιτροπή ασκεί τις εξουσίες που της έχουν δοθεί από τις Συνθήκες, η Επιτροπή δύναται, βάσει του άρθρου 221 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, να εκδίδει επίσης οδηγίες προς τις αντιπροσωπείες, οι οποίες εκτελούνται υπό τη γενική ευθύνη του επικεφαλής της αντιπροσωπείας.

4. Ο επικεφαλής αντιπροσωπείας εκτελεί τις λειτουργικές δαπάνες σε σχέση με τα σχέδια της Ένωσης στην αντίστοιχη τρίτη χώρα, όπου έχουν μεταβιβασθεί δευτερευόντως από την Επιτροπή, σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό.

5. Η λειτουργία κάθε αντιπροσωπείας αξιολογείται κατά περιόδους από τον εκτελεστικό γενικό γραμματέα της ΕΥΕΔ. Η αξιολόγηση περιλαμβάνει οικονομικούς και διοικητικούς ελέγχους. Για τον σκοπό αυτό, ο εκτελεστικός γενικός γραμματέας της ΕΥΕΔ μπορεί να ζητεί τη συνδρομή των αρμόδιων υπηρεσιών της Επιτροπής. Πέραν των εσωτερικών μέτρων της ΕΥΕΔ, η OLAF ασκεί τις εξουσίες της, κυρίως μέσω της λήψης μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999.

6. Ο ύπατος εκπρόσωπος συμφωνεί τις απαραίτητες διευθετήσεις με την αντίστοιχη χώρα υποδοχής, διεθνή οργανισμό ή τρίτη χώρα. Ειδικότερα, ο ύπατος εκπρόσωπος λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίσει ότι τα κράτη υποδοχής χορηγούν στις αντιπροσωπείες της Ένωσης, στο προσωπικό τους και στα περιουσιακά στοιχεία τους προνόμια και ασυλίες που ισοδυναμούν προς τα αναφερόμενα στη Σύμβαση της Βιέννης της 18ης Απριλίου 1961 περί των διπλωματικών σχέσεων.

7. Οι αντιπροσωπείες της Ένωσης πρέπει να διαθέτουν την ικανότητα να ανταποκρίνονται στις ανάγκες άλλων θεσμικών οργάνων της Ένωσης, ιδίως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κατά τις επαφές τους με τους διεθνείς οργανισμούς ή τις τρίτες χώρες στους οποίους οι αντιπροσωπείες είναι διαπιστευμένες.

8. Ο επικεφαλής αντιπροσωπείας έχει την εξουσία να εκπροσωπεί την Ένωση στη χώρα όπου είναι διαπιστευμένη η αντιπροσωπεία, ειδικότερα να συνάπτει συμβάσεις και να παρίσταται ενώπιον δικαστηρίου.

9. Οι αντιπροσωπείες της Ένωσης πρέπει να συνεργάζονται στενά και να ανταλλάσσουν πληροφορίες με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών. 10. Οι αντιπροσωπείες της Ένωσης, ενεργώντας σύμφωνα με το άρθρο 35 τρίτο εδάφιο της ΣΕΕ και κατόπιν αιτήσεως των κρατών μελών, υποστηρίζουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των διπλωματικών τους σχέσεων και του ρόλου τους στην παροχή προξενικής προστασίας σε πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες, υπό καθεστώς ατέλειας.

## Άρθρο 6 Προσωπικό

1. Το παρόν άρθρο, πλην της παραγράφου 3, εφαρμόζεται με την επιφύλαξη του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων («κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης») και του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Κοινοτήτων αυτών («ΚΛΠ»), συμπεριλαμβανομένων των τροποποιήσεων που επήλθαν στους κανόνες αυτούς, σύμφωνα με το άρθρο 336 της ΣΛΕΕ, προκειμένου να προσαρμοσθούν στις ανάγκες της ΕΥΕΔ.
2. Η ΕΥΕΔ περιλαμβάνει υπαλλήλους και λοιπό προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και προσωπικό από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών διορισμένο ως έκτακτο προσωπικό. Ο κανονισμός υπηρεσιακής κατάστασης και το ΚΛΠ εφαρμόζονται στο προσωπικό.
3. Εφόσον παρίσταται ανάγκη, η ΕΥΕΔ μπορεί, σε ειδικές περιπτώσεις, να προσφεύγει σε περιορισμένο αριθμό ειδικών αποσπασμένων εθνικών εμπειρογνομόνων (ΑΕΕ). Ο ύπατος εκπρόσωπος θεσπίζει κανόνες, ισοδύναμους με τους κανόνες που καθορίζονται στην απόφαση 2003/479/ΕΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 2003, για το καθεστώς που εφαρμόζεται στους αποσπασμένους στη γενική γραμματεία του Συμβουλίου εθνικούς εμπειρογνώμονες και στρατιωτικούς των κρατών μελών, δυνάμει των οποίων οι ΑΕΕ τίθενται στη διάθεση της ΕΥΕΔ προκειμένου να παρέχουν ειδική εμπειρογνομοσύνη.
4. Το προσωπικό της ΕΥΕΔ εκτελεί τα καθήκοντά του και συμπεριφέρεται με αποκλειστικό γνώμονα τα συμφέροντα της Ένωσης. Με την επιφύλαξη του άρθρου 2 παράγραφος 1 τρίτη περίπτωση, του άρθρου 2 παράγραφος 2 και του άρθρου 5 παράγραφος 3, δεν επιζητεί ούτε δέχεται υποδείξεις από οποιαδήποτε κυβέρνηση, αρχή, οργάνωση ή πρόσωπο εκτός της ΕΥΕΔ ή από οποιονδήποτε φορέα ή πρόσωπο εκτός του ύπατου εκπροσώπου. Σύμφωνα με το άρθρο 11 δεύτερη παράγραφος του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης, το προσωπικό της ΕΥΕΔ δεν δύναται να δέχεται πληρωμή οιασδήποτε φύσεως από οιαδήποτε άλλη πηγή εκτός της ΕΥΕΔ.
5. Οι εξουσίες που παρέχονται στην αρμόδια για τους διορισμούς αρχή από τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης και στην αρμόδια αρχή για τη σύναψη συμβάσεων από το ΚΛΠ ανατίθενται στον ύπατο εκπρόσωπο, ο οποίος δύναται να μεταβιβάζει τις εξουσίες αυτές στο εσωτερικό της ΕΥΕΔ.
6. Οι προσλήψεις στην ΕΥΕΔ πραγματοποιούνται βάσει προσόντων, ενώ ταυτόχρονα εξασφαλίζονται η δέουσα γεωγραφική ισορροπία και ισόρροπη εκπροσώπηση των φύλων. Το προσωπικό της ΕΥΕΔ απαρτίζεται από σημαντικό αριθμό υπηκόων όλων των κρατών μελών. Η προβλεπόμενη στο άρθρο 13 παράγραφος 3 επανεξέταση καλύπτει επίσης το ζήτημα αυτό, συμπεριλαμβανομένων, κατά περίπτωση, εισηγήσεων για πρόσθετα ειδικά μέτρα προς διόρθωση πιθανών ανισοτήτων.
7. Υπάλληλοι της Ένωσης και έκτακτοι υπάλληλοι προερχόμενοι από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις καθώς και την ίδια αντιμετώπιση, ιδίως όσον αφορά την επιλεξιμότητά τους για την ανάληψη κάθε θέσης υπό ισότιμους όρους. Καμία διάκριση δεν γίνεται μεταξύ έκτακτου προσωπικού προερχόμενου από τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες και των υπαλλήλων της Ένωσης όσον αφορά την ανάθεση καθηκόντων που πρέπει να εκτελεστούν σε όλους τους τομείς δραστηριοτήτων και τις πολιτικές που εφαρμόζει η ΕΥΕΔ. Σύμφωνα με τις διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού, τα κράτη μέλη υποστηρίζουν την Ένωση στην εκτέλεση χρηματοοικονομικών υποχρεώσεων που απορρέουν από οιαδήποτε ευθύνη του προερχόμενου από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών έκτακτου προσωπικού της ΕΥΕΔ, δυνάμει του άρθρου 66 του δημοσιονομικού κανονισμού.
8. Ο ύπατος εκπρόσωπος καθορίζει τις διαδικασίες επιλογής του προσωπικού της ΕΥΕΔ, οι οποίες διεξάγονται με διαφανή διαδικασία βάσει προσόντων και επιδιώκοντας τη εξασφάλιση υπηρεσιών προσωπικού με το υψηλότερο δυνατό επίπεδο ικανότητας, αποδοτικότητας και ακεραιότητας, εξασφαλίζοντας κατάλληλη γεωγραφική ισορροπία και την ισόρροπη εκπροσώπηση των φύλων καθώς και τη σημαντική παρουσία υπηκόων από όλα τα κράτη μέλη στην ΕΥΕΔ. Οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής συμμετέχουν στη διαδικασία προσλήψεων για κενές θέσεις εντός της ΕΥΕΔ.
9. Μόλις η ΕΥΕΔ στελεχωθεί πλήρως, το προσωπικό από τα κράτη μέλη, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 2 πρώτο εδάφιο, θα πρέπει να αντιπροσωπεύει τουλάχιστον το ένα τρίτο όλου του προσωπικού της ΕΥΕΔ σε επίπεδο AD. Ομοίως, οι μόνιμοι υπάλληλοι της Ένωσης θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον 60 % όλου του προσωπικού της ΕΥΕΔ σε επίπεδο AD,



συμπεριλαμβανομένου του προσωπικού των διπλωματικών υπηρεσιών των κρατών μελών που κατέστησαν μόνιμοι υπάλληλοι της Ένωσης σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης. Ο ύπατος εκπρόσωπος υποβάλλει ετησίως έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την πλήρωση των θέσεων στην ΕΥΕΔ.

10. Ο ύπατος εκπρόσωπος θεσπίζει τους κανόνες για την κινητικότητα προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι τα μέλη του προσωπικού της ΕΥΕΔ διατηρούν υψηλό βαθμό κινητικότητας. Ειδικές και λεπτομερείς κανόνες ισχύουν για το προσωπικό που αναφέρεται στο άρθρο 4 παράγραφος 3 στοιχείο α) τρίτη περίπτωση. Κατ' αρχήν, όλο το προσωπικό της ΕΥΕΔ υπηρετεί κατά περιόδους σε αντιπροσωπείες της Ένωσης. Ο ύπατος εκπρόσωπος θεσπίζει τους κανόνες προς τούτο.

11. Σύμφωνα με τις εφαρμοστέες διατάξεις του εθνικού δικαίου, κάθε κράτος μέλος παρέχει στους υπαλλήλους του οι οποίοι κατέστησαν έκτακτοι υπάλληλοι της ΕΥΕΔ την εγγύηση άμεσης επανατοποθέτησής τους στο τέλος της περιόδου υπηρεσίας τους στην ΕΥΕΔ. Αυτή η περίοδος υπηρεσίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 50α του ΚΛΠ, δεν υπερβαίνει την οκταετία, εκτός αν παραταθεί για μέγιστη περίοδο δύο ετών σε εξαιρετικές περιστάσεις και προς το συμφέρον της υπηρεσίας. Οι υπάλληλοι της Ένωσης που υπηρετούν στην ΕΥΕΔ έχουν δικαίωμα να υποβάλλουν αίτηση για θέσεις στο θεσμικό όργανο από το οποίο προέρχονται, υπό τους ίδιους όρους με τους εσωτερικούς υποψηφίους.

12. Λαμβάνονται μέτρα για την παροχή της κατάλληλης κοινής κατάρτισης στο προσωπικό της ΕΥΕΔ, με βάση ιδίως τις πρακτικές και δομές που ισχύουν σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Ο ύπατος εκπρόσωπος λαμβάνει τα δέοντα μέτρα γι' αυτόν τον σκοπό εντός του έτους που ακολουθεί την έναρξη ισχύος της παρούσας απόφασης.

#### **Άρθρο 7 Προσωρινές διατάξεις όσον αφορά το προσωπικό**

1. Οι σχετικές υπηρεσίες και λειτουργίες της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής που απαριθμούνται στο παράρτημα μεταφέρονται στην ΕΥΕΔ. Οι υπάλληλοι και το έκτακτο προσωπικό που καταλαμβάνουν θέση σε υπηρεσίες ή λειτουργίες που απαριθμούνται στο παράρτημα μετατίθενται στην ΕΥΕΔ. Τούτο εφαρμόζεται, τηρουμένων των αναλογιών, και για τους συμβασιούχους και το τοπικό προσωπικό που έχει διορισθεί στις εν λόγω υπηρεσίες και λειτουργίες. ΑΕΕ οι οποίοι εργάζονται σε αυτές τις υπηρεσίες ή λειτουργίες μεταφέρονται επίσης στην ΕΥΕΔ με τη έγκριση των αρχών των κρατών μελών καταγωγής. Οι μεταθέσεις αυτές ενεργοποιούνται από 1ης Ιανουαρίου 2011. Σύμφωνα με τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης, κατά τη μετάθεσή τους στην ΕΥΕΔ, ο ύπατος εκπρόσωπος τοποθετεί κάθε υπάλληλο στην ομάδα καθηκόντων σε θέση αντίστοιχη προς τον βαθμό του υπαλλήλου.

2. Οι διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού για τις θέσεις που μεταφέρονται στην ΕΥΕΔ, οι οποίες είναι σε εξέλιξη κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας απόφασης, διατηρούν την ισχύ τους: συνεχίζονται και ολοκληρώνονται υπό την εξουσία του ύπατου εκπροσώπου σύμφωνα με τις σχετικές προκηρύξεις θέσεων και τις ισχύουσες διατάξεις του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης και του ΚΛΠ.

#### **Άρθρο 8 Προϋπολογισμός**

1. Τα καθήκοντα διατάκτη για το τμήμα ΕΥΕΔ του γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανατίθενται σύμφωνα με το άρθρο 59 του δημοσιονομικού κανονισμού. Ο ύπατος εκπρόσωπος θεσπίζει εσωτερικούς κανόνες για τη διαχείριση των γραμμών του προϋπολογισμού που αφορούν τη διοίκηση. Οι λειτουργικές δαπάνες παραμένουν στο τμήμα Επιτροπή του προϋπολογισμού.

2. Η ΕΥΕΔ ασκεί τις εξουσίες της σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό που εφαρμόζεται στον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εντός των ορίων των πιστώσεων που της χορηγούνται.

3. Κατά την εκπόνηση των εκτιμήσεων των διοικητικών δαπανών της ΕΥΕΔ, ο ύπατος εκπρόσωπος θα διαβουλευεται, αντιστοίχως, με τον επίτροπο που είναι υπεύθυνος για την αναπτυξιακή πολιτική και τον επίτροπο που είναι υπεύθυνος για την πολιτική γειτονίας, όσον αφορά τις αντίστοιχες σφαίρες ευθύνης τους.

4. Σύμφωνα με το άρθρο 314 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, η ΕΥΕΔ καταρτίζει τις εκτιμήσεις των δαπανών της για το επόμενο οικονομικό έτος. Η Επιτροπή εντάσσει τις εκτιμήσεις αυτές στο σχέδιο προϋπολογισμού, το οποίο ενδέχεται να περιέχει διαφορετικές εκτιμήσεις. Η Επιτροπή

δύναται να τροποποιεί το σχέδιο προϋπολογισμού, όπως προβλέπεται στο άρθρο 314 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.

5. Προς εξασφάλιση της δημοσιονομικής διαφάνειας στον τομέα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, η Επιτροπή θα διαβιβάζει στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή, μαζί με το σχέδιο γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έγγραφο εργασίας στο οποίο θα παρουσιάζονται εκτενώς όλες οι δαπάνες που συνδέονται με την εξωτερική δράση της Ένωσης.

6. Η ΕΥΕΔ υπόκειται στις διαδικασίες χορήγησης απαλλαγής που προβλέπονται στο άρθρο 319 της ΣΛΕΕ και στα άρθρα 145 έως 147 του δημοσιονομικού κανονισμού. Εν προκειμένω, η ΕΥΕΔ θα συνεργάζεται πλήρως με τα θεσμικά όργανα που εμπλέκονται στη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής και θα παρέχει, κατά περίπτωση, τις πρόσθετες πληροφορίες που απαιτούνται, μεταξύ άλλων, μέσω της συμμετοχής της στις συνεδριάσεις των σχετικών φορέων.

### **Άρθρο 9 Μηχανισμοί εξωτερικής δράσης και προγραμματισμός**

1. Η διαχείριση των προγραμμάτων εξωτερικής συνεργασίας της Ένωσης αποτελεί ευθύνη της Επιτροπής, με την επιφύλαξη των ρόλων της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ στον προγραμματισμό, αντιστοίχως, όπως εκτίθεται στις κατωτέρω παραγράφους.

2. Ο ύπατος εκπρόσωπος αναλαμβάνει τον συνολικό πολιτικό συντονισμό της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, εξασφαλίζοντας την ενότητα, τη συνεκτικότητα και την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, ιδίως μέσω των ακόλουθων μηχανισμών εξωτερικής βοήθειας: — τον μηχανισμό αναπτυξιακής συνεργασίας, — το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης, — το ευρωπαϊκό μέσο για τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα, — το ευρωπαϊκό μέσο γειτονίας και εταιρικής σχέσης, — τον μηχανισμό συνεργασίας με τις εκβιομηχανισμένες χώρες, — τον μηχανισμό συνεργασίας στον τομέα της πυρηνικής ασφάλειας, — τον μηχανισμό σταθερότητας, όσον αφορά τη συνδρομή που προβλέπεται στο άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1717/2006.

3. Η ΕΥΕΔ, ειδικότερα, συμβάλλει στον κύκλο προγραμματισμού και στη διαχείριση των αναφερόμενων στην παράγραφο 2 μηχανισμών, με βάση τους στόχους πολιτικής που καθορίζονται σε αυτούς τους μηχανισμούς. Έχει την ευθύνη προετοιμασίας των κάτωθι αποφάσεων της Επιτροπής σχετικά με τις στρατηγικές, πολυετείς δράσεις στο πλαίσιο του κύκλου προγραμματισμού: i) κατανομές πόρων ανά χώρα προκειμένου να καθορισθεί το συνολικό χρηματοδοτικό πλαίσιο για κάθε περιφέρεια, με την επιφύλαξη της ενδεικτικής κατανομής του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. Σε κάθε περιφέρεια, ένα ποσοστό της χρηματοδότησης χρησιμοποιείται αποκλειστικά για περιφερειακά προγράμματα· ii) έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα και έγγραφα περιφερειακής στρατηγικής· iii) εθνικά και περιφερειακά ενδεικτικά προγράμματα. Σύμφωνα με το άρθρο 3, καθ' όλη διάρκεια του κύκλου προγραμματισμού, σχεδιασμού και εφαρμογής των αναφερόμενων στην παράγραφο 2 μηχανισμών, ο ύπατος εκπρόσωπος και η ΕΥΕΔ συνεργάζονται με τα αρμόδια μέλη και υπηρεσίες της Επιτροπής με την επιφύλαξη του άρθρου 1 παράγραφος 3. Όλες οι προτάσεις αποφάσεων θα εκπονούνται μέσω των διαδικασιών της Επιτροπής και θα υποβάλλονται στην Επιτροπή προς έκδοση.

4. Όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης και το μέσο αναπτυξιακής συνεργασίας, οι προτάσεις, συμπεριλαμβανομένων όσων αφορούν αλλαγές στους βασικούς κανονισμούς και στα έγγραφα προγραμματισμού που αναφέρονται στην παράγραφο 3, εκπονούνται από κοινού από τις αρμόδιες υπηρεσίες της ΕΥΕΔ και της Επιτροπής υπό την ευθύνη του επιτρόπου που είναι αρμόδιος για την αναπτυξιακή πολιτική και υποβάλλονται από κοινού με τον ύπατο εκπρόσωπο στην Επιτροπή προς έκδοση. Τα θεματικά προγράμματα, πλην από το ευρωπαϊκό μέσο για τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου, καθώς και ο μηχανισμός συνεργασίας στον τομέα της πυρηνικής ασφάλειας και το σκέλος του μηχανισμού σταθερότητας που αναφέρεται στην παράγραφο 2 έβδομη περίπτωση, εκπονούνται από την αρμόδια υπηρεσία της Επιτροπής υπό την καθοδήγηση του επιτρόπου που είναι υπεύθυνος για την αναπτυξιακή πολιτική και παρουσιάζονται στο σώμα των επιτρόπων σε συμφωνία με τον ύπατο εκπρόσωπο και άλλους επιτρόπους για συναφή θέματα.

5. Όσον αφορά το ευρωπαϊκό μέσο γειτονίας και εταιρικής σχέσης, οι προτάσεις, συμπεριλαμβανομένων όσων αφορούν αλλαγές στους βασικούς κανονισμούς και στα έγγραφα προγραμματισμού που αναφέρονται στην παράγραφο 3, εκπονούνται από κοινού από τις αρμόδιες υπηρεσίες της ΕΥΕΔ και της Επιτροπής υπό την ευθύνη του επιτρόπου που είναι

υπεύθυνος για την πολιτική γειτονίας και υποβάλλονται από κοινού με τον ύπατο εκπρόσωπο στην Επιτροπή προς έκδοση.

6. Οι δράσεις που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΚΕΠΠΑ, ο μηχανισμός σταθερότητας πλην του μέρους που αναφέρεται στην παράγραφο 2 έβδομη περίπτωση, ο μηχανισμός συνεργασίας με τις εκβιομηχανισμένες χώρες, η επικοινωνία και η δημόσια διπλωματία καθώς και οι αποστολές επιτήρησης εκλογών εμπίπτουν στην ευθύνη του ύπατου εκπροσώπου/της ΕΥΕΔ. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τη δημοσιονομική εκτέλεση υπό την εξουσία του ύπατου εκπροσώπου υπό την ιδιότητά του ως αντιπροέδρου της Επιτροπής. Η υπηρεσία της Επιτροπής που είναι αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού συστημάζεται με την ΕΥΕΔ.

#### **Άρθρο 10 Ασφάλεια**

1. Ο ύπατος εκπρόσωπος, κατόπιν διαβούλευσης με την Επιτροπή που αναφέρεται στο σημείο 3 του τμήματος I του μέρους II του παραρτήματος της απόφασης 2001/264/ΕΚ του Συμβουλίου, της 19ης Μαρτίου 2001, για την έγκριση των κανονισμών ασφαλείας του Συμβουλίου αποφασίζει σχετικά με τους κανόνες ασφαλείας για την ΕΥΕΔ και λαμβάνει όλα τα δέοντα μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι η ΕΥΕΔ διαχειρίζεται αποτελεσματικά τους κινδύνους που αφορούν το προσωπικό, τα υλικά περιουσιακά στοιχεία και τις πληροφορίες και ότι εκπληρώνει τα σχετικά καθήκοντα επιμέλειας και το έργο της στον τομέα αυτόν. Οι εν λόγω κανόνες εφαρμόζονται στο σύνολο του προσωπικού της ΕΥΕΔ και των αντιπροσωπειών της Ένωσης, ανεξαρτήτως της υπηρεσιακής τους κατάστασης ή καταγωγής.

2. Δεδομένου ότι εκκρεμεί η απόφαση που προβλέπεται στην παράγραφο 1: — όσον αφορά την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών, η ΕΥΕΔ εφαρμόζει τα μέτρα ασφαλείας που εκτίθενται στο παράρτημα της απόφασης 2001/264/ΕΚ, — όσον αφορά τις άλλες πτυχές ασφαλείας, η ΕΥΕΔ εφαρμόζει τις διατάξεις ασφαλείας της Επιτροπής, όπως εκτίθενται στο σχετικό παράρτημα του εσωτερικού κανονισμού της Επιτροπής.

3. Η ΕΥΕΔ διαθέτει υπηρεσία αρμόδια για θέματα ασφαλείας επικουρούμενη από τις αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών μελών.

4. Ο ύπατος εκπρόσωπος λαμβάνει κάθε απαραίτητο μέτρο για την εφαρμογή των κανόνων ασφαλείας στην ΕΥΕΔ, ιδίως όσον αφορά την προστασία των διαβαθμισμένων πληροφοριών και τα ληπτέα μέτρα σε περίπτωση αδυναμίας του προσωπικού της ΕΥΕΔ να συμμορφωθεί με τους κανόνες ασφαλείας. Προς τούτο, η ΕΥΕΔ διαβουλεύεται με το Γραφείο Ασφαλείας της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου, με τις οικείες υπηρεσίες της Επιτροπής και με τις συναφείς υπηρεσίες των κρατών μελών.

#### **Άρθρο 11 Πρόσβαση στα έγγραφα, αρχεία και προστασία των δεδομένων**

1. Η ΕΥΕΔ εφαρμόζει τους κανόνες που καθορίζονται από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Ο ύπατος εκπρόσωπος αποφασίζει σχετικά με τους κανόνες εφαρμογής της ΕΥΕΔ.

2. Ο εκτελεστικός γενικός γραμματέας της ΕΥΕΔ οργανώνει τα αρχεία της υπηρεσίας. Τα σχετικά αρχεία των υπηρεσιών που έχουν μεταφερθεί από τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου και την Επιτροπή μεταφέρονται στην ΕΥΕΔ. 3. Η ΕΥΕΔ προστατεύει τα φυσικά πρόσωπα έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σύμφωνα με τους κανόνες του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών. Ο ύπατος εκπρόσωπος αποφασίζει σχετικά με τους κανόνες εφαρμογής της ΕΥΕΔ.

#### **Άρθρο 12 Ακίνητα**

1. Η γενική γραμματεία του Συμβουλίου και οι αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα ούτως ώστε οι μεταθέσεις που αναφέρονται στο άρθρο 7 να μπορούν να συνοδεύονται από τις μεταβιβάσεις κτιρίων του Συμβουλίου και της Επιτροπής που απαιτούνται για τη λειτουργία της ΕΥΕΔ.

2. Οι όροι βάσει των οποίων διατίθενται τα ακίνητα στην κεντρική διοίκηση της ΕΥΕΔ και στις αντιπροσωπείες της Ένωσης αποφασίζονται από κοινού, κατά περίπτωση, από τον ύπατο εκπρόσωπο, τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου και την Επιτροπή.

#### *Άρθρο 13 Τελικές και γενικές διατάξεις*

1. Ο ύπατος εκπρόσωπος, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την εφαρμογή της παρούσας απόφασης και λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα προς επιδίωξη του σκοπού αυτού.

2. Ο ύπατος εκπρόσωπος υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή σχετικά με τη λειτουργία της ΕΥΕΔ μέχρι το τέλος του 2011. Η εν λόγω έκθεση καλύπτει ιδίως την εφαρμογή του άρθρου 5 παράγραφοι 3 και 10 και του άρθρου 9.

3. Έως τα μέσα του 2013, ο ύπατος εκπρόσωπος προβαίνει σε επανεξέταση της οργάνωσης και της λειτουργίας της ΕΥΕΔ, η οποία θα καλύπτει, μεταξύ άλλων, την εφαρμογή του άρθρου 6 παράγραφοι 6, 8 και 11. Η επανεξέταση συνοδεύεται, εν ανάγκη, από κατάλληλες προτάσεις αναθεώρησης της παρούσας απόφασης. Εν προκειμένω, το Συμβούλιο αναθεωρεί την παρούσα απόφαση, υπό το πρίσμα της επανεξέτασης, σύμφωνα με το άρθρο 27 παράγραφος 3 της ΣΕΕ, μέχρι τις αρχές του 2014.

4. Η παρούσα απόφαση ισχύει από την ημέρα της έκδοσής της. Οι διατάξεις περί δημοσιονομικής διαχείρισης και προσλήψεων αρχίζουν να παράγουν αποτελέσματα μόλις θεσπισθούν οι απαραίτητες τροποποιήσεις του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης, του ΚΛΠ και του δημοσιονομικού κανονισμού, καθώς και του διορθωτικού προϋπολογισμού. Προκειμένου να εξασφαλισθεί η ομαλή μετάβαση, ο ύπατος εκπρόσωπος, η γενική γραμματεία του Συμβουλίου και η Επιτροπή συνομολογούν τις αναγκαίες διευθετήσεις και διεξάγουν διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη

5. Εντός μηνός από την έναρξη ισχύος της παρούσας απόφασης, ο ύπατος εκπρόσωπος υποβάλλει στην Επιτροπή κατάσταση προβλέψεων των δαπανών και των εσόδων της ΕΥΕΔ, καθώς και πίνακα προσωπικού, προκειμένου η Επιτροπή να καταθέσει σχέδιο διορθωτικού προϋπολογισμού.

6. Η παρούσα απόφαση δημοσιεύεται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

Βρυξέλλες, 26 Ιουλίου 2010.

*Για το Συμβούλιο*

*Ο Πρόεδρος*

S. VANACKEREEL

## **Παράρτημα 2: Υπηρεσίες και λειτουργίες που μεταφέρονται στην ΕΥΕΔ**

Ακολουθεί κατάλογος διοικητικών οντοτήτων που μεταφέρονται ως σύνολο στην ΕΥΕΔ. Ο κατάλογος αυτός δεν προδικάζει τις πρόσθετες ανάγκες και τη χορήγηση πόρων που θα καθορισθούν κατά τις διαπραγματεύσεις σχετικά με τον συνολικό προϋπολογισμό για τη σύσταση της ΕΥΕΔ, ούτε τις αποφάσεις για την παροχή επαρκούς προσωπικού υπεύθυνου για λειτουργίες υποστήριξης, καθώς και τη συναφή ανάγκη για διευθετήσεις επιπέδου υπηρεσιών μεταξύ της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ.

### 1. ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Όλο το προσωπικό των υπηρεσιών και λειτουργιών που απαριθμούνται κατωτέρω μεταφέρεται ως σύνολο στην ΕΥΕΔ, εκτός από έναν πολύ περιορισμένο αριθμό προσωπικού που εκτελεί τα συνήθη καθήκοντα της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο, και για ορισμένες ειδικές λειτουργίες που αναφέρονται κατωτέρω:

#### **Μονάδα πολιτικής**

### **CSDP και δομές διαχείρισης κρίσεων**

- Διεύθυνση Διαχείρισης Κρίσεων και Σχεδιασμού (CMPD)
- Μη Στρατιωτική Δυνατότητα Σχεδιασμού και Διεξαγωγής Επιχειρήσεων (CPCC)
- Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMS)
- Υπηρεσίες υπό την άμεση εξουσία του DGEUMS
- Διεύθυνση αρχικής ιδέας και δυνατοτήτων
- Διεύθυνση Πληροφοριών
- Διεύθυνση Επιχειρήσεων
- Διεύθυνση Υλικοτεχνικής Υποδομής
- Διεύθυνση συστημάτων επικοινωνιών και πληροφοριών
- Επιχειρησιακό Κέντρο της ΕΕ (SITCEN)

#### Εξαιρεση:

- Προσωπικό του SITCEN που υποστηρίζει την Αρχή Πιστοποίησης της Ασφάλειας

### **Γενική Διεύθυνση Ε**

- Οντότητες υπό την άμεση εξουσία του γενικού διευθυντή
- Διεύθυνση για τη Βόρεια και Νότια Αμερική και τα Ηνωμένα Έθνη
- Διεύθυνση για τα Δυτικά Βαλκάνια, την Ανατολική Ευρώπη και την Κεντρική Ασία
- Διεύθυνση για τη μη Διάδοση Όπλων Μαζικής Καταστροφής
- Διεύθυνση Κοινοβουλευτικών Υποθέσεων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ
- Γραφείο Συνδέσμου στη Νέα Υόρκη
- Γραφείο Συνδέσμου στη Γενεύη

### **Υπάλληλοι της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου αποσπασμένοι στους ειδικούς εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στις αποστολές ΚΠΑΑ**

## **2. ΕΠΙΤΡΟΠΗ (ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΩΝ ΤΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΙΩΝ)**

Όλο το προσωπικό των υπηρεσιών και λειτουργιών που απαριθμούνται κατωτέρω μεταφέρεται ως σύνολο στην ΕΥΕΔ, εκτός από έναν περιορισμένο αριθμό προσωπικού που εξαιρείται όπως προβλέπεται κατωτέρω:

### **Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων**

- Όλες οι στελεχικές θέσεις και το απευθείας υπαγόμενο σε αυτές προσωπικό υποστήριξης
- Διεύθυνση Α (Πλατφόρμα κρίσεων και συντονισμός πολιτικής στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ)
- Διεύθυνση Β (Πολυμερείς σχέσεις και ανθρώπινα δικαιώματα)
- Διεύθυνση Γ (Βόρεια Αμερική, Ανατολική Ασία, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία, ΕΟΧ, ΕΖΕΣ, Σαν Μαρίνο, Ανδόρα, Μονακό)
- Διεύθυνση Δ (Συντονισμός της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας)
- Διεύθυνση Ε (Ανατολική Ευρώπη, Νότιος Καύκασος, Δημοκρατίες της Κεντρικής Ασίας)
- Διεύθυνση ΣΤ (Μέση Ανατολή, Νότια Μεσόγειος)
- Διεύθυνση Ζ (Λατινική Αμερική)
- Διεύθυνση Η (Ασία εκτός Ιαπωνίας και Κορέας)
- Διεύθυνση Θ (Πόροι της έδρας, πληροφορίες, διοργανικές σχέσεις)
- Διεύθυνση Ι (Εξωτερική Υπηρεσία)
- Διεύθυνση ΙΑ (Στρατηγική, συντονισμός και ανάλυση)
- Ειδική Ομάδα για την Ανατολική Εταιρική Σχέση
- Μονάδα Relex-01 (λογιστικός έλεγχος)

#### Εξαιρέσεις:

- Προσωπικό υπεύθυνο για τη διαχείριση των χρηματοοικονομικών μέσων

- Προσωπικό υπεύθυνο για την καταβολή των μισθών και επιδομάτων του προσωπικού στις αντιπροσωπείες
  - **Εξωτερική Υπηρεσία**
  - Όλοι οι επικεφαλής αντιπροσωπειών και αναπληρωτές επικεφαλής αντιπροσωπειών και το απευθείας υπαγόμενο σε αυτούς προσωπικό υποστήριξης
  - Όλα τα πολιτικά τμήματα ή υποτομείς και το προσωπικό τους — Όλα τα τμήματα πληροφοριών και δημόσιας διπλωματίας και το προσωπικό τους
  - Όλα τα διοικητικά τμήματα
- Εξαιρέσεις — Υπεύθυνος του προσωπικού για την εφαρμογή των χρηματοοικονομικών μέσων
- Γενική Διεύθυνση για την Ανάπτυξη**
- Διεύθυνση Δ (ΑΚΕ ΙΙ – Δυτική και Κεντρική Αφρική, Καραϊβική και Υπερπόντιες Χώρες και Εδάφη) εκτός της ειδικής ομάδας ΥΧΕ
  - Διεύθυνση Ε (Κέρασ της Αφρικής, Ανατολική και Νότιος Αφρική, Ινδικός Ωκεανός και Ειρηνικός)
  - Μονάδα C1 (ΑΚΕ Ι: Προγραμματισμός της ενίσχυσης και διαχείριση): Προσωπικό υπεύθυνο για τον προγραμματισμό
  - Μονάδα C2 (Παναφρικανικά θέματα και θεσμικά όργανα, διακυβέρνηση και μετανάστευση): Προσωπικό υπεύθυνο για τις panaφρικανικές σχέσεις
  - Κρατούσες στελεχικές θέσεις και το απευθείας υπαγόμενο σε αυτές προσωπικό υποστήριξης.

