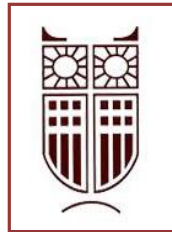


ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ»

**Η Συνθήκη της Λισαβόνας και οι προβλέψεις για την
Άμυνα και Ασφάλεια.**

Διαφορές από τις Συνθήκες της Νίκαιας και του Μάαστριχτ.

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Βασίλειος Καρβουνιάρης

Αθήνα, 2019

Τριμελής Επιτροπή

Κωνσταντίνος Λάβδας Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Μαριλένα Κοπά, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Κωνσταντίνος Κολιόπουλος, Αναπληρωτής Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Βασίλειος Καρβουνιάρης, 2019

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της πτυχιακής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

**ΔΗΛΩΣΗ ΜΗ ΛΟΓΟΚΛΟΠΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ
ΕΥΘΥΝΗΣ**

Δηλώνω υπεύθυνα ότι, η συγκεκριμένη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών του ΠΜΣ «Στρατηγικές Σπουδές Ασφαλείας» της Σχολής Διεθνών Σπουδών Επικοινωνίας και πολιτισμού του τμήματος Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών Σπουδών, του Παντείου Πανεπιστημίου, είναι αποτέλεσμα πρότυπης έρευνας και δεν χρησιμοποιώ πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς αναφορές. Οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα αναφέρονται στο σύνολο τους, δίνοντας πλήρεις αναφορές στους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης με τη παρούσα δήλωση αναλαμβάνω όλες τις νομικές και διοικητικές συνέπειες που δύναται να αντιμετωπίσω στην περίπτωση που αποδειχθεί ότι η εργασία μου αποτελεί προϊόν λογοκλοπής.

Ο ΔΗΛΩΝ

Όνοματεπώνυμο: Βασίλειος Καρβουνιάρης

Αριθμός Μητρώου: 1218Μ207

Υπογραφή:

Συντομογραφίες

ΔΑΣΕ	Διάσκεψη για την Ασφάλεια και Συνεργασία στην Ευρώπη
ΔΕΕ	Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση
ΕΑΚ	Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΠΑΑ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας
ΕΠΚ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα
ΕΠΣ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία
ΕΥΕΔ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης
ΕΟΑ	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (EDA European Defense Agency)
ΕΠΑ	Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (PSC Political and Security Committee)
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚΠΑΑ	Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΣΜ	Συγκροτήματα Μάχης (Battlegroups)
ΣΜΤΑ	Συγκροτήματα Μάχης Ταχείας Αντίδρασης (Rapid Reaction Battle Groups)

ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
NATO	Οργανισμός Βορειοατλαντικού Συμφώνου (North Atlantic Treaty Organization)

Περιεχόμενα

	Σελ.
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	10
Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ.....	13
Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ.....	24
Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ.....	33
ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΑΛΛΑΓΕΣ ΣΤΗ ΚΠΑΑ.....	37
ΑΡΧΕΣ – ΣΚΟΠΟΙ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΚΠΠΑ.....	45
ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ.....	50
ΜΟΡΦΕΣ ΣΤΕΝΟΤΕΡΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	65
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	72
ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ	76
ΠΗΓΕΣ - ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	80
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ.....	83

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική παρουσιάζει μέσω της συνθήκης της Λισαβόνας και τις διαφορές από αυτές της Νίκαιας και του Μάαστριχτ τις εξελίξεις στην Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας σε ένα θεσμικό, νομικό και πολιτικό πλαίσιο. Μετά τη λήξη του δεύτερου Παγκόσμιου Πόλεμου κατέστη σαφής η ανάγκη για ευρωπαϊκές αλλαγές τόσο σε οικονομικό, όσο και σε πολιτικό επίπεδο με στόχο την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Με την πάροδο του χρόνου έγινε φανερό ότι η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν θα μπορούσε να περιοριστεί αποκλειστικά και μόνον στα πεδία των «χαμηλών πολιτικών», όπως ο τομέας της ενιαίας αγοράς, αλλά το ενοποιητικό εγχείρημα θα έπρεπε να επεκταθεί και στους τομείς των «υψηλών πολιτικών», όπως η εξωτερική πολιτική, η ασφάλεια και η άμυνα.

Η ΕΕ άρχισε να συμμετέχει σε πολιτικές ασφάλειας και άμυνας από τις αρχές του 1990, αν και στην αρχή σε μια πιο δοκιμαστική βάση. Με την συνθήκη της Λισαβόνας η Ένωση παρέχει μία διασταλτική ερμηνεία στα καθήκοντα του Πέτερσπεργκ ως προς τη χρήση στρατιωτικών και μη στρατιωτικών μέσων παρόλα αυτά όμως ο έντονα διακυβερνητικός χαρακτήρας και οι εν γένει απροθυμία των κρατών μελών προς ανάπτυξη ουσιαστικών στρατιωτικών δυνατοτήτων με την ταυτόχρονη προσήλωση στο NATO δεν αφήνουν περιθώρια υψηλής επίδοσης στις διεθνείς κρίσεις.

Η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) αφορά σε μια μακρά, σταδιακή και επίπονη διαδικασία, ώστε η Ε.Ε. να αποκτήσει μια κοινή αμυντική και γεωπολιτική ταυτότητα στους τομείς της ασφάλειας και της άμυνας, ξεπερνώντας τις εθνικιστικές ανασχές που παραδοσιακά συνδέονται με τους τομείς αυτούς. Από τις αρχικές προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, μέχρι την μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας, η προσπάθεια για τη δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας έχει διανύσει σημαντικά βήματα, παραμένοντας, ωστόσο, εντός ενός διακυβερνητικού πλαισίου συνεργασίας. Περιγράφονται οι θεσμικές αλλαγές που επέφερε στη ΚΠΑΑ η Συνθήκη της Λισαβόνας. Επιπλέον αναλύονται οι αρχές, σκοποί και πεδίο δράσης της ΚΠΑΑ και οι μορφές στενότερης συνεργασίας που θεσμοθετήθηκαν.

Στα πλαίσια του θέματος γίνεται παρουσίαση των κύριων θεσμών που μετέχουν στην διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΚΠΑΑ, καθώς οι βασικότεροι,

δημιουργήθηκαν εκείνη την περίοδο. Επίσης παρουσιάζονται οι προβλέψεις της Συνθήκης της Λισσαβόνας για την ΚΠΑΑ και συγκρίνονται με το προηγούμενο καθεστώς, δηλαδή την συνθήκη της Νίκαιας. Έμφαση δίνεται στην διαδικασία λήψης αποφάσεων και αναλύεται η πολιτική πρακτική της λήψης αποφάσεων στην ΚΠΑΑ. Για το σκοπό αυτό παρουσιάζονται οι σημαντικότεροι θεσμοί της ΚΠΑΑ και αναλύεται η μεταξύ τους σχέση και η εσωτερική τους λειτουργία.

Εξετάζεται αν η εικόνα που περιγράφεται παραπάνω συνιστά ένα βήμα προς την υπερεθνικότητα και ποια υπήρξε η συμβολή της Συνθήκης της Λισσαβόνας σε αυτό. Ανάμεσα στις επιδιώξεις και φιλοδοξίες για ισχυρή στρατιωτική ισχύς και κοινή διπλωματική δράση και στην διαφορετική κουλτούρα αλλά και στις εθνικές προτεραιότητες το χάσμα είναι ακόμη μεγάλο. Θα μπορέσει η Ευρώπη να γίνει ο στρατηγικός παίκτης στο διεθνές πολιτικό σκηνικό, ή μοιραία θα παραμείνει μόνο ένας οικονομικός γίγαντας;

Λέξεις-κλειδιά: Συνθήκη της Λισσαβόνας, Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΚΠΑΑ, μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία (PESCO), θεσμοί της ΚΠΑΑ.

The Treaty of Lisbon and the future prospects for the Defense and Security.
Differences from the Treaties of Nice and Maastricht.

Βασίλειος Καρβουνιάρης (Vasileios Karvouniaris)

Abstract

This dissertation presents developments in the Common Security and Defense Policy in an institutional, legal and political context, through the Treaty of Lisbon and the differences between those of Nice and Maastricht.

With the end of World War II, there was a need for European change, both economically and politically, with a view to European integration. Over time, it became clear that the process of European integration could not be confined to the fields of "low policies" such as the common market, but should also be extended to areas of "high policies" such as foreign policy, security and defense.

The EU has been involved in security and defense policies since the early 1990s, albeit initially on a more test basis. With the Treaty of Lisbon, the Union provides greater flexibility in the use of military and non-military actions but nevertheless the intense intergovernmental character and the general reluctance of Member States to deploy substantial military capabilities while simultaneously the dedication to NATO leave no room for action in international crises.

The Common Security and Defense Policy (CSDP) is a long and arduous process for the EU to have a common defense and geopolitical identity in the fields of security and defense. Overcoming the nationalistic barriers traditionally associated with these sectors. The common European security and defense policy has made significant steps, but remains within an intergovernmental framework for cooperation. The institutional changes brought about by the CSDP under the Lisbon Treaty are described. In addition, the principles, aims and scope of CSDP and the forms of closer cooperation established are analyzed.

The main institutions involved in the CSDP decision-making process are presented, as the most important ones were created at that time. The provisions of the Lisbon Treaty on the CSDP are also presented and compared with the Treaty of Nice. Emphasis is placed on the decision-making process and analyzes the political practice

of decision-making in the CSDP. To this end, the most important CSDP institutions are presented and their relationship and internal functioning are analyzed.

Between the aspirations and ambitions for strong military power - common diplomatic action - a different culture and national priorities, the gap is still wide. Will Europe become the strategic player on the international political scene, or will it remain just an economic giant? At the dawn of the 21st century the international challenges are forcing the European Union to provide answers to the most important challenge of its history i.e. the prospect of political integration.

Keywords: Lisbon Treaty, Common Security and Defense Policy (CSDP), decision - making process, Permanent Structured Cooperation (PESCO), CSDP structure - instruments - agencies.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Ε.Ε. αποτελεί παράδειγμα πολιτικής οργάνωσης, χωρίς ιστορικό προηγούμενο. Καθ' όλη την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το ζήτημα της διαμόρφωσης κοινής εξωτερικής πολιτικής, καθώς και πολιτικών για την ασφάλεια και την άμυνα υπήρξε αντικείμενο έντονων διαβουλεύσεων και συζητήσεων.

Η ανάγκη στην μεταπολεμική Ευρώπη για ειρήνη και συνεργασία οδήγησε στη γέννηση των αιτιών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε ένα πλαίσιο συμφιλίωσης. Η αβεβαιότητα που δημιούργησε η ψυχροπολεμική κατάσταση ενέτεινε την συνειδητοποίηση ότι καμία από τις ευρωπαϊκές δυνάμεις δεν ήταν σε θέση να εγγυηθεί την ασφάλεια της. Όμως η έλλειψη εγγυήσεων σε επίπεδο ασφάλειας για τις ευρωπαϊκές χώρες και η συνειδητοποίηση του πυρηνικού κινδύνου δεν αποτέλεσαν ικανή και αναγκαία συνθήκη για την ανάληψη απόφασης προς ένα κοινό αμυντικό δόγμα με αποτέλεσμα η αμερικανική προστασία και παροχή ασφαλείας να προκρίνεται ως η πλέον κατάλληλη.

Η αρχική προσπάθεια με την ΕΚΑΧ (Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα που ιδρύθηκε το 1951 από την Γαλλία, την Δυτ. Γερμανία, την Ιταλία, την Ολλανδία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο) πέρα από την αμοιβαία επωφελή συνεργασία στην αγοράς του άνθρακα και του χάλυβα, ενείχε και πολιτικές διαστάσεις. Προσέβλεπε στην εξάλειψη των ανταγωνισμών για την εξασφάλιση των δυο αυτών προϊόντων, απαραίτητων για τη βιομηχανία, ιδιαίτερα για την αμυντική. Οι ανταγωνισμοί αυτοί, θεωρήθηκαν κάποιες από τις γενεσιουργίες αιτίες που οδήγησαν στον πιο καταστροφικό πόλεμο που είχε γνωρίσει η ανθρωπότητα, τον Β'ΠΠ. Παρ' όλα αυτά, και παρά την μμεγάλη επιτυχία στον εμπορικό και οικονομικό τομέα, οι προσπάθειες συνεργασίας στην εξωτερική πολιτική, την ασφάλεια και την άμυνα, δεν είχαν να επιδείξουν ανάλογα αποτελέσματα.

Το τέλος του Ψυχρού Πολέμου έδωσε νέα, δυναμική ώθηση, στη συνεργασία σε αυτούς τους τομείς πολιτικής. Υπήρξε η προσδοκία ότι η Ευρώπη θα μπορούσε να κινηθεί με μεγαλύτερη αυτονομία απελευθερωμένη από τους μέχρι τότε περιορισμούς ως προς την ασφάλεια της και ότι ο αμερικανικός παράγοντας εγγύησης της ευρωπαϊκής ασφάλειας είχε πλέον ολοκληρώσει τον κύκλο του. Η ως άνω αντίληψη κατοχυρώθηκε θεσμικά, κυρίως από το Μάαστριχτ και μέχρι την Συνθήκη της Λισαβόνας, δημιουργώντας την πεποίθηση ότι η ΕΕ θα μπορούσε να διεκδικήσει ρόλο

παγκόσμιου πολιτικού παράγοντα. Οι φιλοδοξίες της Ένωσης διευρύνθηκαν ακόμη και στους παραδοσιακά σκληρούς πυρήνες διακυβερνητικής πολιτικής όπως εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας, οι οποίες μετουσιώθηκαν σε θεσμικά κείμενα όπως ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ.

Εντός της ΕΕ έγιναν σημαντικές προσπάθειες θέσπισης κοινής πολιτικής για την άμυνα και την ασφάλεια, κατά τις μεταπολεμικές δεκαετίες και κυρίως, μετά το τέλος του διπολισμού και τη διαμόρφωση του μεταψυχροπολεμικού διεθνούς συστήματος. Όμως, κατά τη δεκαετία του 1990, η θεσμοθέτηση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) στα πλαίσια της ΕΕ συνοδεύτηκε από μεγάλες αποτυχίες στη διαχείριση κρίσεων στην περιφέρεια της Ευρώπης. Ακολούθησε η ανάπτυξη του αμυντικού βραχίονα στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΕΠΑΑ), η οποία σημείωσε αξιόλογες επιτυχίες, αν και πολλά, από τα βασικά, προβλήματα υφίστανται μέχρι σήμερα.

Υπάρχουν εγγενείς προβλήματα που στερούν από την Ένωση πρωταγωνιστικό ρόλο σε θέματα ασφάλειας και άμυνας διεθνώς, που να είναι αντίστοιχος του οικονομικού μεγέθους και της ήπιας ισχύος της.¹ Η ΕΕ μπορεί να αποτελέσει ένα διεθνή δρώντα εφάμιλλο των δυνατοτήτων της και προσδιορίσει ποια μορφή θα πρέπει να έχει η πολιτική αυτή, ώστε να ανταποκριθεί στα ζητήματα ασφάλειας τόσο στην περιφέρεια της Ευρώπης, όσο και παγκοσμίως. Αναδεικνύεται η ανάγκη ανάπτυξης της ευρωπαϊκής στρατηγικής κουλτούρας, ως μέσο για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της ΕΠΑΑ καθώς και ανάπτυξη της «έξυπνης» ισχύος².

Η ΕΕ διαθέτει πληθώρα πόρων όπως οικονομικούς, τεχνολογικούς και πάνω από όλα ανθρώπινους και σε διαφορετική περίπτωση η εξέλιξη της σε παγκόσμιο δρώντα θα αποτελούσε μονόδρομο. Όμως δεν είναι καθόλου τέτοια η κατάσταση της, αντιθέτως υπολείπεται σε σχέση με τις ΗΠΑ, τη Ρωσία αλλά και την Κίνα. Η ΕΕ διαθέτει ένα κανονιστικό πλαίσιο στους τομείς άμυνας και ασφάλειας αλλά ταυτόχρονα δεν είναι σε θέση να αποκτήσει επιχειρησιακές ικανότητες αντίστοιχες με την οικονομική της βαρύτητα.

¹ Τον όρο «ήπια ισχύς» εισήγαγε ο Joseph Nye. εννοεί την έλξη των δρώντων προς τα επιθυμητά αποτελέσματα και όχι του εξαναγκασμού τους με οικονομικά, στρατιωτικά ή άλλα μέσα σκληρής ισχύος (Joseph S. Nye, 2005).

² Τον όρο «έξυπνη ισχύς» εισήγαγε και πάλι ο Joseph Nye. Αποτελεί συνδυασμό της ήπιας και της σκληρής ισχύος σε κατάλληλη αναλογία κάθε φορά, ανάλογα με τον δρώντα αποδέκτη και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. (Joseph S. Nye, 2009. «Ηγεσίες που πρωτοπορούν» εκδόσεις Παπαζήση)

Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισάγει σημαντικές αλλαγές που αφορούν την ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ. Το κείμενο της ΣΕΕ δεν είναι το μόνο που περιέχει μεταβολές που αφορούν την ΚΠΑΑ, ρυθμίσεις περιλαμβάνονται και στη ΣΛΕΕ και στα πρωτόκολλα. Στόχος των μεταρρυθμίσεων στους τομείς της ΚΕΠΑΑ και της ΚΠΑΑ είναι η ενδυνάμωση των βάσεων για την ανάδειξη ενός δραστήριου διεθνούς ρόλου για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Έτσι μεταξύ των αλλαγών και των καινοτομιών που αφορούν το σύνολο της ΚΕΠΠΑ βρίσκονται ρυθμίσεις για την ουσιαστική αναβάθμιση της ΚΠΑΑ. Οι μεταρρυθμίσεις αφορούν τη χρήση τόσο των στρατιωτικών όσο και των μη στρατιωτικών μέσων. Εισάγονται μορφές ευέλικτων συνεργασιών, καθώς και ρήτρες που σχετίζονται με την άμυνα και την ασφάλεια των κρατών μελών, ενώ προβλέπονται χρηματοδοτικά μέσα για τις αποστολές εντός του πλαισίου ΚΠΑΑ

Στην παρούσα μελέτη θα αναλυθεί η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΚΕΠΠΑ) Παρουσιάζονται οι προβλέψεις της Συνθήκης της Λισαβόνας για την ΚΠΑΑ και συγκρίνονται με το προηγούμενο καθεστώς, δηλαδή την συνθήκη της Νίκαιας και Μάαστριχτ. Παρουσιάζεται συνοπτικά η προϊστορία της ΚΠΑΑ, δηλαδή τα κίνητρα άμυνας και ασφάλειας πίσω από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και οι αποτυχημένες ή δειλές απόπειρες για μια ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική και άμυνα.

Αξιολογείται γενικά η γένεση και διαμόρφωση της ΕΠΑΑ από την Γαλλο-βρετανική διάσκεψη του Σαιν Μαλό την Συνθήκη της Νίκαιας (2003) και από εκεί μέχρι την Συνθήκη της Λισαβόνας. Σκοπός είναι και η παρουσίαση των κύριων θεσμών που μετέχουν στην διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΚΠΑΑ, καθώς στην τωρινή ή σε προγενέστερες μορφές τους, δημιουργήθηκαν εκείνη την περίοδο. Για τα παραπάνω παρουσιάζονται οι σημαντικότεροι θεσμοί της ΚΠΑΑ και αναλύεται η μεταξύ τους σχέση και η εσωτερική τους λειτουργία. Καίριο σημείο αφορά και αν οι συνθήκες αυτές της ΕΕ αποτελούν ένα βήμα προς την υπερεθνικότητα και ποια συμβολή είχε ιδιαίτερα η Συνθήκης της Λισαβόνας με τις προβλέψεις της για την άμυνα και την ασφάλεια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΟΥ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ

Η «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» που υπογράφηκε στις 7/12/1992 θεωρείται η σημαντικότερη και η πιο ιστορική συνθήκη της Ευρώπης και δεύτερη σε παγκόσμια κλίμακα μετά εκείνης της ιδρύσεως του ΟΗΕ. Η σύσταση της ΚΕΠΠΑ ήταν από τις σημαντικότερες επιτυχίες της. Η πτώση της ΕΣΣΔ, η επανένωση της Γερμανίας, η Ιρακινή εισβολή στο Κουβέιτ καθώς και η Γιουγκοσλαβική κρίση ήταν οι γεωστρατηγικές αλλαγές που προηγήθηκαν και αποτέλεσαν τα κίνητρα που ώθησαν για την δημιουργία της συνθήκης.

Για πρώτη φορά γίνεται αναφορά στην άμυνα και την ασφάλεια στα πλαίσια της νέας Ε.Ε, εντός της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας που αντικαθιστούσε την ΕΠΣ. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ δήλωνε ότι τα κράτη μέλη όχι μόνο ήταν αποφασισμένα να εφαρμόσουν μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, αλλά ότι αυτή θα περιλάμβανε επίσης την «εν καιρώ διαμόρφωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής», η οποία μπορούσε να οδηγήσει σε κοινή άμυνα και διευκρίνιζε ότι η ΚΕΠΠΑ περιλάμβανε όλους τους τομείς ασφάλειας. Επίσης έδινε το δικαίωμα στην Ε.Ε να ζητάει από την Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ) να εκπονεί και να εφαρμόζει τις αποφάσεις της που έχουν αμυντική διάσταση, αγγίζοντας πλέον τις αμυντικές, δηλαδή στρατιωτικές, πλευρές της ασφάλειας. Όταν η ασφάλεια και η άμυνα εντάχθηκαν στην ατζέντα του Μάαστριχτ η ΔΕΕ, ένας άλλος διεθνής οργανισμός εκτός Ε.Ε, παρουσιάστηκε ως το όργανο με το οποίο η Ένωση θα εκτελούσε την αμυντική πολιτική της. Μάλιστα, ως παράρτημα στην Συνθήκη του Μάαστριχτ περιλαμβανόταν και μια δήλωση των μελών της ΔΕΕ όπου δηλωνόταν ότι «θα αναπτυχθεί ως αμυντική συνιστώσα της Ε.Ε».

Η ΚΕΠΠΑ καθιερώθηκε ως ένας από τους τρεις πυλώνες της Ένωσης, βασιζόταν σε διακυβερνητική βάση για την ομόφωνη λήψη αποφάσεων και στην πράξη ήταν το πλαίσιο που θα της επέτρεπε να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις που ανέδειξαν οι ανατροπές στο διεθνές περιβάλλον καθώς και στις περιοχές που γειτονεύουν με αυτήν.

Πιο συγκεκριμένα η ΚΕΠΠΑ σήμαινε τα ακόλουθα:

- α. Εξισορρόπηση ανάμεσα σε μια Γερμανία που ολοένα αύξανε

την επιρροή της μέσα από την ενοποίηση της και στα κράτη μέλη που επιζητούσαν να την αφομοιώσουν σε μία πιο δυνατή ευρωπαϊκή οντότητα.

β. Διαχείριση των ενδοθεσμικών σχέσεων καθώς και των σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, η οποία υπό τον Πρόεδρο Ντελόρ είχε αναπτύξει αποφασιστικά τη δυναμική της στις εξωτερικές υποθέσεις κάνοντας χρήση βέλτιστα των εργαλείων πολιτικής της, το οποίο έπρεπε να περιοριστεί

γ. Έμφαση της Ευρωπαϊκής ταυτότητας και δράσης διεθνώς, εκείνη τη περίοδο των γεωπολιτικών αλλαγών και κυρίως από τις κρίσεις του κόλπου και της Γιουγκοσλαβίας όπου η Ευρώπη έχασε σε αξιοπιστία δράσεων.

Η ΚΕΠΠΑ δεν ήταν αποτέλεσμα μιας καλά οργανωμένης πρωτοβουλίας αλλά κυρίως ένα δημιούργημα αντίδρασης στην κρίση πανικού που ξέσπασε με τις διεθνείς γεωπολιτικές αναταράξεις και βρήκε τα κράτη μέλη ανίκανα να δράσουν συλλογικά. Η διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ απέκτησε χαρακτηριστικά και έννοιες που παρατίθενται ακολούθως:

α. Τα κράτη μέλη τοποθετώντας την στο δεύτερο πυλώνα αποκομμένη από τον πρώτο πυλώνα και τα βασικά εργαλεία πολιτικής του όπως η εμπορική πολιτική, το δίκτυο συμφωνιών εμπορίου και ανάπτυξης, όχι μόνο στερήσαν από τη εν λόγω πολιτική ουσιώδη εργαλεία εξωτερικής πολιτικής αλλά ούτε καν την προίκισαν με δικά της εργαλεία πολιτικής ή πόσο μάλλον με οικονομικούς πόρους για να τις επιτρέψουν να ανταποκριθεί επιτυχώς.

β. Η διαμόρφωση πολιτικής είναι αυστηρά διακυβερνητική εκφρασμένη από το Συμβούλιο και η λήψη αποφάσεων θα παίρνονταν με απόλυτη ομοφωνία, καθιστώντας τα κράτη μέλη κυρίαρχα στην ανάπτυξη πρωτοβουλιών και εφαρμογών των όποιων δράσεων.

γ. Στη στρατιωτική διάσταση της ασφάλειας τα κράτη χωρίστηκαν σε δύο ομάδες με πρώτη αυτούς που αποδεχόταν την έννοια της κοινής άμυνας, όπως Γαλλία και Γερμανία και τους υπόλοιπους δηλαδή από τους ουδέτερους και τους Ατλαντιστές με κύριους εκφραστές τη Βρετανία, την Ολλανδία και χαλαρότερα τη Πορτογαλία, οι οποίοι αντιτάχθηκαν εντονότατα στην επέκταση της αρμοδιότητας της Ένωσης στον τομέα της άμυνας, ενώ με διστακτικότητα και κάτω από προϋποθέσεις αποδέχτηκαν τη συμπερίληψη της ασφάλειας στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ.

Βασική θέση των χωρών αυτών ήταν ότι η Ατλαντική συμμαχία (NATO) συνιστά επαρκές και ικανοποιητικό θεσμικό πλαίσιο για την άρθρωση της Ευρωπαϊκής άμυνας, ενώ παράλληλα διασφαλίζει την αμυντική σύνδεση ΗΠΑ-Ευρώπης. Με αμφίσημη διατύπωση συναινώντας τόσο τα κράτη εκείνα που υποστήριζαν την ευρωπαϊκή αμυντική διάσταση όσο τα ουδέτερα και οι Ατλαντιστές η ΚΕΠΠΑ θα περιλαμβάνει όλα τα ζητήματα που έχουν να κάνουν με την ασφάλεια της Ένωσης συμπεριλαμβάνοντας ότι ενδεχόμενη πλαισίωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής θα μπορούσε κάποτε να οδηγήσει σε μία κοινή άμυνα.

Η δημιουργία της ΚΕΠΠΑ και κυρίως το όνομα της δημιουργούσαν υψηλές προσδοκίες στο γεγονός ότι η ΕΕ θα μπορούσε να δρα στο διεθνές στερέωμα με περισσότερη συνοχή και αποτελεσματικότητα. Όμως η ΚΕΠΠΑ στα χρόνια που επακολούθησαν απέτυχε να ανταποκριθεί στις προδιαγραφές της συμβατικά εννοούμενης ονομασίας της, μιας και τα κράτη αφενός δεν δεσμεύτηκαν αναλόγως, αφετέρου δεν τις παρείχαν τα απαραίτητα εργαλεία και την θεσμική πλαισίωση.

Το σύστημα με τους πυλώνες στην ΕΕ αποτελούσε την απόδειξη της αδυναμίας των κρατών μελών της ΕΕ σε συνολικές πολιτικές τους στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης, υπερεθνικής λογικής. Με την ΣΕΕ εγκαθιδρύθηκε η ΕΕ στη βάση τριών πυλώνων

α. Της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία διατηρούσε και ενίσχυε το κοινοτικό κεκτημένο όπου κυριαρχούσε η υπερεθνική λογική.

β. Της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), σύμφωνα με την οποία «τα κράτη μέλη προσπαθούν να διατυπώνουν και να εφαρμόζουν από κοινού μια ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική», όπου κυριαρχούσε η διακυβερνητική λογική.

γ. Της Συνεργασίας στους Τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, που αφορούσε στις πολιτικές ασύλου, κανόνων διέλευσης προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών και τους συναφείς ελέγχους, την μεταναστευτική πολιτική και τα δικαιώματα διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών, την καταπολέμηση του εθισμού στα ναρκωτικά και της διεθνούς απάτης, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, την τελωνειακή συνεργασία, την αστυνομική συνεργασία για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της παράνομης

διακίνησης ναρκωτικών και άλλων σοβαρών εγκλημάτων. Όμοια με τον πυλώνα της ΚΕΠΠΑ και στον τρίτο πυλώνα της ΣΕΕ κυριαρχούσε η διακυβερνητική λογική.

Η Ένωση εμφανιζόταν να συγκροτείται από υπερεθνικά στοιχεία ολοκλήρωσης, που αφορούσαν στον πρώτο πυλώνα, και διακυβερνητικά στοιχεία συνεργασίας, που αφορούσαν στους άλλους δυο³. Η Ε.Ε. οριζόταν ως η κοινή στέγη της υπερεθνικής συνεργασίας που λάμβανε χώρα στα πλαίσια των Κοινοτήτων και είχε κατά βάση οικονομικό προσανατολισμό (πρώτος πυλώνας) και της διακυβερνητικής συνεργασίας σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (δεύτερος πυλώνας), όπως επίσης σε θέματα εσωτερικών υποθέσεων (τρίτος πυλώνας).

Η ΕΕ έθετε μεταξύ άλλων ως στόχο «να επιβεβαιώσει την ταυτότητά της στη διεθνή σκηνή, ιδίως με την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της εν καιρώ διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί, σε δεδομένη στιγμή, να οδηγήσει σε κοινή άμυνα». Η εκπλήρωση, ωστόσο, του παραπάνω σκοπού, φαίνεται να είναι συνυφασμένη με την εμφάνιση της Ένωσης ως ιδιαίτερης, διεθνούς νομικής προσωπικότητας, πράγμα που δεν προβλεπόταν ρητά, ούτε και συνήγε από τις καταστατικές διατάξεις της ΣΕΕ. Η θεσμική διάρθρωση του πυλωνικού συστήματος στερούσε, λοιπόν, από την Ένωση ένα αντικειμενικό κριτήριο για την υπόσταση μιας διεθνούς πολιτικής οντότητας⁴.

Τα βασικά χαρακτηριστικά της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ, όπως προσδιορίστηκαν μέσα από την ΚΕΠΠΑ, είναι τα εξής⁵:

α. Η εξωτερική πολιτική της ΕΕ χαρακτηρίζεται από «συνολικότητα»: υπαγωγή όλων των τομέων της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας στην ΚΕΠΠΑ. Υπήρξαν, ωστόσο, δυο σημαντικοί περιορισμοί στη διαδικασία μετάβασης θεμάτων στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ, που μετρίασαν την αποτελεσματικότητα της ρύθμισης: πρώτον, η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και για την ΚΕΠΠΑ, γεγονός που έδινε το δικαίωμα στις εθνικές κυβερνήσεις να επικαλούνται λόγους «στενού εθνικού ενδιαφέροντος» και να αποτρέπουν έτσι την υπαγωγή θεμάτων στην ΚΕΠΠΑ και, δεύτερον, ότι τα κράτη-

³ Π.Κ. Ιωακειμίδης, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία - Διαπραγμάτευση Θεσμοί και Πολιτικές, Η Συνθήκη Του Maastricht και η Ελλάδα, Εκδ Θεμέλιο Αθήνα 1995, σ. 289.

⁴ Θ. Χριστοδουλίδης κ.α, Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Α Ιστορία – θεσμοί – δίκαιο, Εκδ. Ι. Σιδέρης Αθήνα 2009, σ.297.

⁵ Π.Κ. Ιωακειμίδης, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία - Διαπραγμάτευση Θεσμοί και Πολιτικές, Η Συνθήκη Του Maastricht και η Ελλάδα, Εκδ Θεμέλιο Αθήνα 1995, σσ. 393-396.

μέλη αναπτύσσουν κοινές δράσεις στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ στους τομείς που έχουν σημαντικά κοινά συμφέροντα, περιορίζοντας ακόμη περισσότερο το πεδίο της ΚΕΠΠΑ.

β. Η ΚΕΠΠΑ χαρακτηρίζεται από «εξελικτικότητα»: «Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας περιλαμβάνει το σύνολο των θεμάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της εν καιρώ διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής η οποία μπορεί, σε δεδομένη στιγμή, να οδηγήσει σε κοινή άμυνα». Επίσης προβλέπεται η δυνατότητα αναθεώρησης των σχετικών με την άμυνα διατάξεων μέσω διακυβερνητική διάσκεψης, αλλά και η δυνατότητα συνολικής επανεξέτασης των ρυθμίσεων που αφορούν στην ΚΕΠΠΑ από την ίδια διακυβερνητική διάσκεψη, εφόσον κάτι τέτοιο κριθεί απαραίτητο.

γ. Η εξωτερική πολιτική της ΕΕ χαρακτηρίζεται από «δυσισμό». Τα κράτη-μέλη μπορούν να διαφοροποιηθούν τόσο στο επίπεδο «κοινών θέσεων», όσο και σ' αυτό των «κοινών δράσεων».

Οι σκοποί της ΚΕΠΠΑ αφορούν στη διαφύλαξη των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων και της ανεξαρτησίας της Ένωσης· στην ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης και των κρατών-μελών της υπό όλες τις μορφές της· στη διατήρηση της ειρήνης και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας στην ανάπτυξη και την εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών (Η Ελλάδα πρότεινε να συμπεριληφθεί στη διατύπωση των σκοπών της ΚΕΠΠΑ και η «διατήρηση της εδαφικής ακεραιότητας» της Ένωσης, στοχεύοντας προφανώς στην ενίσχυση της άμυνας της χώρας έναντι της Τουρκίας, αλλά η διατύπωση δεν έγινε δεκτή από τη διακυβερνητική διάσκεψη).

Η εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ ανατέθηκε τόσο στην Ένωση, όσο και στα κράτη-μέλη, με την καθιέρωση της συστηματικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών και τη σταδιακή εφαρμογή «κοινών δράσεων» στους τομείς όπου τα κράτη-μέλη έχουν σημαντικά κοινά συμφέροντα. Τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να υποστηρίζουν ενεργά και χωρίς επιφύλαξη την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας της Ένωσης και να απέχουν από κάθε δράση αντίθετη προς τα συμφέροντα της Ένωσης, ενώ το Συμβούλιο μεριμνά για την τήρηση των αρχών αυτών, χωρίς ωστόσο να προβλέπεται κάποια διαδικασία με την οποία το Συμβούλιο να μπορεί να επιβάλλει την

τήρηση των αρχών αυτών στα κράτη-μέλη. Σε ό,τι αφορά την «συστηματική συνεργασία», πρόκειται για μια διαδικασία αλληλοενημέρωσης και συνεννόησης των κρατών-μελών στο πλαίσιο του Συμβουλίου για όλα τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, έτσι ώστε να προκύψει υιοθέτηση κοινής θέσης από το Συμβούλιο.

Οι κοινές δράσεις συνιστούν το στοιχείο της «πολιτικής»⁶ στην κοινή εξωτερική πολιτική της ΕΕ και είναι εκείνες που δυνητικά μπορούν να επιτρέψουν στην Ένωση να διαδραματίσει ενεργό ρόλο στο διεθνές σύστημα. Αφορούν στους τομείς όπου τα κράτη-μέλη έχουν «σημαντικά κοινά συμφέροντα υπό τις εξής προϋποθέσεις:

- α. Ο τομέας είναι θεμελιακής σημασίας για την Ένωση στο σύνολό της από την άποψη γεωγραφικής γειτνίασης, πολιτικής και οικονομικής σταθερότητας.
- β. Ομοφώνως τα κράτη-μέλη αναγνωρίζουν το γεγονός.
- γ. Υπάρχουν απειλές κατά των συμφερόντων και της ασφάλειας της Ένωσης.

Με βάση τα κριτήρια αυτά θεωρήθηκε ότι η ανάπτυξη των κοινών δράσεων θα έπρεπε κατ' αρχήν να αφορά σε περιοχές που γειτνιάζουν με τον ευρωπαϊκό χώρο και ως τέτοιες προκρίθηκαν η κεντρική και ανατολική Ευρώπη, τα πρώην ανατολικά κράτη, τα Βαλκάνια, η Μεσόγειος η Μέση Ανατολή και ιδιαίτερα η βόρεια Αφρική. Οι τομείς που εμπίπτουν στον τομέα της ασφάλειας και στους οποίους είναι δυνατόν να αναπτυχθεί κοινή δράση από πλευράς ΕΕ ήταν η διαδικασία της ΔΑΣΕ, η πολιτική του αφοπλισμού και του ελέγχου των εξοπλισμών, τα θέματα που σχετίζονται με τη μη διάδοση των πυρηνικών όπλων και οι οικονομικές πτυχές της ασφάλειας, ιδιαίτερα δε ο έλεγχος μεταφοράς στρατιωτικής τεχνολογίας προς τρίτες χώρες και ο έλεγχος εξαγωγής όπλων.

Οι ρυθμίσεις στον τομέα ασφάλειας και άμυνας της ΚΕΠΠΑ, μετά από την επιμονή της Γαλλίας και της Γερμανίας, απετέλεσαν προϊόν συμβιβασμού, κυρίως προς τις θέσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, ωστόσο προσέδωσαν ποιοτικά στοιχεία στο περιεχόμενο της ΚΕΠΠΑ και κατέδειξαν την επιρροή και την αποτελεσματικότητα του

⁶ Π.Κ. Ιωακειμίδης, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία - Διαπραγμάτευση Θεσμοί και Πολιτικές, Η Συνθήκη Του Maastricht και η Ελλάδα, Εκδ Θεμέλιο Αθήνα 1995, σ. 399.

γαλλογερμανικού άξονα στη διαμόρφωση των εξελίξεων⁷. Τρεις ήταν οι κύριες παράμετροι των ρυθμίσεων αναφορικά με τον τομέα άμυνας και ασφάλειας: η συνολική πολιτική ασφάλειας, που θα καλύπτει το σύνολο του τομέα ασφάλειας της ΕΕ· η κοινή αμυντική πολιτική, που ουσιαστικά παρέμεινε ευχολόγιο· η κοινή άμυνα, στην οποία θα μπορούσε δυνητικά να καταλήξει η κοινή αμυντική πολιτική.

Για να επιτευχθεί η προσάρτηση στην ΣΕΕ των προβλέψεων σχετικά με την κοινή άμυνα και ασφάλεια επήλθε ένας συμβιβασμός ανάμεσα στους «ευρωπαϊστές» και τους «ατλαντιστές» της Ένωσης, που δεν επιθυμούσαν σε καμιά περίπτωση την υπονόμηση του ΝΑΤΟ και τη διασάλευση της παραδοσιακής αμυντικής και στρατιωτικής συμμαχίας με τις ΗΠΑ, με κύριο στοιχείο συμβιβασμού το γεγονός ότι σε θέματα άμυνας η κοινή ευρωπαϊκή πολιτική θα πρέπει να διαμορφώνεται μέσα στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ. Επιπρόσθετα, η ύπαρξη μιας κοινής αμυντικής πολιτικής δεν θα έπρεπε να εμποδίζει την ανάπτυξη στενότερων σχέσεων μεταξύ δυο ή περισσότερων κρατών στο πλαίσιο του ΝΑΤΟ και της ΔΕΕ.

Το θέμα της ΔΕΕ, που με την ΣΕΕ «αφυπνίζεται», απετέλεσε το δεύτερο συμβιβαστικό σημείο στη διαμόρφωση της κοινής πολιτικής άμυνας⁸, αφού μετά την υποβολή του ιταλο - βρετανικού σχεδίου, που υποστήριζε και η Ολλανδία, το οποίο δεν έθιγε την πρωτοκαθεδρία του ΝΑΤΟ σε θέματα άμυνας και αναγνώριζε την μακροπρόθεσμη προοπτική ανάπτυξης μιας κοινής ευρωπαϊκής άμυνας σε στενή συνεργασία με την ΔΕΕ, και του γαλλογερμανικού σχεδίου, που υποστήριζε και η Ισπανία, που προέβλεπε μια κατ' αρχήν αυτονόμηση της ευρωπαϊκής πολιτικής άμυνας, που θα εφαρμοζόταν αποκλειστικά ή εν μέρει από τη ΔΕΕ με τη δημιουργία γαλλογερμανικών στρατιωτικών μονάδων, στο τελικό κείμενο της αποτυπώθηκε ότι η κοινή αμυντική πολιτική είναι απότερος στόχος της Ένωσης και η κοινή άμυνα.

Η ΔΕΕ κρίθηκε ως «αναπόσπαστο μέρος της ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και κλήθηκε «να εκπονεί και να εφαρμόζει τις αποφάσεις και τις δράσεις της Ένωσης, που έχουν επιπτώσεις στον τομέα της άμυνας, σε συνεργασία και σε συμφωνία με το Συμβούλιο», ουσιαστικά σαν αμυντική συνιστώσα της Ένωσης και

⁷ Π.Κ. Ιωακειμίδης, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία - Διαπραγμάτευση Θεσμοί και Πολιτικές, Η Συνθήκη Του Maastricht και η Ελλάδα, Εκδ Θεμέλιο Αθήνα 1995, σ. 402

⁸ Ι. Παρίσης, «Η Ευρωπαϊκή Αμυντική Ταυτότητα στην Αυγή του 21^{ου} Αιώνα», Εκδ Ινστιτούτου Αμυντικών Αναλύσεων, Αθήνα 2000, σ. 21.

ταυτόχρονα ως μέσον ενίσχυσης του ευρωπαϊκού σκέλους του NATO⁹. Αναφέρεται για πρώτη φορά η αναγκαιότητα μιας αυτόνομης ευρωπαϊκής πολιτικής άμυνας και ασφάλειας. Κατά πόσο όμως θα μπορούσε να αποτελεί «αναπόσπαστο μέρος της ανάπτυξης της ΕΕ» ένας άλλος θεσμικός οργανισμός¹⁰.

Όσα κράτη-μέλη της ΕΕ ήταν και μέλη του NATO να προσχωρήσουν στη ΔΕΕ ως πλήρη μέλη, ή να καταστούν παρατηρητές, ενώ τα λοιπά ευρωπαϊκά κράτη, που δεν ήταν μέλη του NATO, να γίνουν συνδεδεμένα μέλη (πλήρες μέλος έγινε η Ελλάδα - συνδεδεμένα μέλη κατέστησαν η Ισλανδία, η Νορβηγία και η Τουρκία - παρατηρητές κατέστησαν η Δανία και η Ιρλανδία, ενώ αργότερα, μετά τις διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ, προστέθηκαν στους παρατηρητές η Αυστρία, η Σουηδία και η Φινλανδία, στα συνδεδεμένα μέλη η Ουγγαρία, η Πολωνία και η Δημοκρατία της Τσεχίας και έγιναν δεκτοί ως συνδεδεμένοι εταίροι η Βουλγαρία, η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Σλοβενία, η Σλοβακία και η Ρουμανία).

Η σχετική απόφαση έμεινε γνωστή ως Διακήρυξη του Πέτερσπεργκ (Petersberg Declaration) και μεταξύ άλλων προέβλεπε τη δυνατότητα στρατιωτικών αποστολών της ΔΕΕ. Ειδικότερα, προβλέφθηκε η σύσταση υπηρεσιακού βραχίονα της ΔΕΕ, που συγκροτείτο από πολυεθνικές στρατιωτικές μονάδες, που ονομάστηκαν FAWEU, (Forces Answerable to WEU) και οι οποίες μπορούσαν να συμμετάσχουν σε τρεις τύπους επιχειρήσεων. Υπό την αιγίδα της ΔΕΕ μπορούν να χρησιμοποιηθούν για: ανθρωπιστικές αποστολές διάσωσης, επιχειρήσεις μάχιμων Μονάδων σε διαχείριση κρίσεων, συμπεριλαμβανομένων και ειρηνευτικών επιχειρήσεων και επιχειρήσεις διατήρησης της ειρήνης.¹¹ Αποστολές που έμειναν περισσότερο γνωστές ως «αποστολές Πέτερσπεργκ». Στην κατεύθυνση, αυτή η Γαλλία και Γερμανία προχώρησαν στη σύσταση κοινής αμυντικής δύναμης «Ευρωδύναμη» (European Defense Corps). Το γαλλογερμανικό σχέδιο συνάντησε την αντίδραση τόσο των ΗΠΑ, όσο και του Ηνωμένου Βασιλείου, αφού θεωρήθηκε πως υπονομεύει το NATO.

Σημαντική θέση στη διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ καταλαμβάνει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ως θεσμός της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει την καταστατική

⁹ Π.Κ. Ιωακειμίδης, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία - Διαπραγμάτευση Θεσμοί και Πολιτικές, Η Συνθήκη Του Maastricht και η Ελλάδα, Εκδ Θεμέλιο Αθήνα 1995, σ. 404

¹⁰ Θ. Χριστοδουλίδης κ.α, Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Α Ιστορία – θεσμοί - δίκαιο – Αθήνα 2009, Εκδ. Ι. Σιδέρης, σσ.315-316.

¹¹ Κοππά, Μ., Η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας, Εκδ.: Πατάκης, Αθήνα 2017, σ.56.

αρμοδιότητα να καθορίζει τις αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας, ενώ το Συμβούλιο των Υπουργών Εξωτερικών έχει την καταστατική αρμοδιότητα για την λήψη των αποφάσεων στους τομείς εξωτερικών και ασφάλειας της ΚΕΠΠΑ, με βάση τους προσανατολισμούς του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η ΣΕΕ θεσμοθέτησε τον ρόλο της Πολιτικής Επιτροπής, που αποτελείται από τους Διευθυντές των πολιτικών υποθέσεων των κρατών-μελών και έχει ως αποστολή να παρακολουθεί τη διεθνή κατάσταση στους τομείς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της ΚΕΠΠΑ και να συμβάλλει με τις γνώμες της προς το Συμβούλιο στον καθορισμό των αναγκαίων πολιτικών. Ενισχυμένος εμφανίζεται ο ρόλος της προεδρίας του Συμβουλίου στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, αφού εκπροσωπεί την Ένωση σε θέματα που υπάγονται στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ και φέρει την ευθύνη της εφαρμογής των κοινών δράσεων με την επικουρία και την σύμπραξη της Επιτροπής.

Παραπέρα, η ΣΕΕ ανέθετε στα κράτη-μέλη της, που ήταν μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ, να υπερασπίζονται τις θέσεις και τα συμφέροντα της Ένωσης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ενώ οι διπλωματικές και προξενικές αποστολές των κρατών-μελών της Ένωσης και οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής σε τρίτες χώρες επιφορτίστηκαν με την υποχρέωση να προβαίνουν σε μεταξύ τους συνεννοήσεις και να εντείνουν την εν γένει συνεργασία τους με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση των διεθνών συμφερόντων της Ένωσης. Ο ρόλος της Επιτροπής εμφανίζεται αδύναμος ενώ ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αν και ενισχυμένος σε σχέση μ' εκείνον που διαδραμάτιζε στην ΕΠΣ, παρέμεινε δευτερεύων.

Οι κοινές δράσεις που έχουν έως τώρα υιοθετηθεί από το συμβούλιο αφορούν Βαλκάνια, τη διαδικασία ειρήνευσης της Μέσης Ανατολής, την περιοχή των μεγάλων Λιμνών της Αφρικής, την εκκαθάριση ναρκοπεδίων και τη μη διάδοση των πυρηνικών όπλων, καθώς και τη χρηματοδότηση των αποστολών των Ειδικών Απεσταλμένων της Ε.Ε.¹²

Σχετικά με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, η ΣΕΕ θέσπισε τρεις διαφορετικές διαδικασίες, ανάλογα με τον τομέα, οι οποίες, αν και σε κάποιες περιπτώσεις ήσσονος σημασίας προέβλεπαν την διαδικασία της πλειοψηφίας, πρακτικά συνέτειναν στον κανόνα της συναίνεσης και της ομοφωνίας.

¹² Χριστοδουλίδης Θ., Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Α: Ιστορία – θεσμοί – δίκαιο, Εκδ.: Ι. Σιδέρης Αθήνα 2009, σελ 581.

Συμπερασματικά, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, αν και σημειώθηκαν κάποια βήματα προς το στάδιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εμφανίστηκε ξεκάθαρα η απροθυμία των κρατών-μελών να εκχωρήσουν στην Ένωση εκείνο το τμήμα των κυριαρχικών τους δικαιωμάτων για την επίτευξη μιας πραγματικής εμβάθυνσης του ενοποιητικού εγχειρήματος. Οι πρακτικές στους κρίσιμους τομείς της ευρωπαϊκής πολιτικής, πλην εκείνων της ενιαίας αγοράς και της οικονομίας, παρέμειναν σε διακυβερνητικές λογικές και με μινιμαλιστικό χαρακτήρα.

2^ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΝΙΚΑΙΑΣ

Η Συνθήκη της Νίκαιας συμφωνήθηκε στην ομώνυμη διάσκεψη, υπεγράφη τον Φεβρουάριο του 2001 και τέθηκε σε ισχύ τον Φεβρουάριο του 2003 εισήγαγε τη τροποποίηση στην εφαρμογή των διαδικασιών λήψης αποφάσεων την λεγόμενη διαδικασία της ενισχυμένης διαδικασίας, σύμφωνα με την οποία προβλέπεται η εφαρμογή της στον δεύτερο πυλώνα (ΚΕΠΠΑ) για την υλοποίηση των κοινών δράσεων και των κοινών θέσεων που δεν έχουν όμως στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας.

Ιδρύθηκε με απόφαση του η ΕΠΑ, η Στρατιωτική Επιτροπή της Ε.Ε. και το Στρατιωτικό Επιτελείο της Ε.Ε. Για την ΕΠΑ ορίζεται ότι παρακολουθεί την διεθνή κατάσταση σε ζητήματα ΚΕΠΠΑ, καθορίζει τις πολιτικές και ελέγχει την εφαρμογή τους. Δίνει επίσης τις κατευθυντήριες γραμμές στην Στρατιωτική Επιτροπή, τις συμβουλές της οποίας δέχεται. Σε περιπτώσεις κρίσεων ο αποφασιστικός ρόλος είναι στην ΕΠΑ αφού σε αυτήν εναπόκειται να ασκήσει τον πολιτικό έλεγχο και την στρατηγική καθοδήγηση των αποστολών της ΚΠΑΑ και να αξιολογήσει τα βασικά στοιχεία των στρατηγικών επιλογών που υποβάλλονται στο Συμβούλιο. Ο Ύπατος Αντιπρόσωπος τελευταίος, μπορούσε να προεδρεύει της ΕΠΑ, της οποίας κανονικά προήδρευε μέχρι την Λισσαβόνα ο αντιπρόσωπος της χώρας, που είχε την προεδρία της Ε.Ε., όπως και σε όλες τις άλλες διακυβερνητικές επιτροπές, μετά από συνεννόηση με την κανονική προεδρία και ιδίως σε περιπτώσεις κρίσεων. Η απόφαση του Συμβουλίου όριζε ότι η ΕΠΑ θα έπρεπε να βρίσκεται σε στενή σχέση με τον Ύπατο Αντιπρόσωπο. Η ΕΠΑ, η οποία αποτελείται από διπλωμάτες-αντιπροσώπους των κρατών μελών, γρήγορα ανέλαβε τον σημαντικό ρόλο που της αποδόθηκε και με το πέρασμα του χρόνου, και την ανάπτυξη της ΚΠΑΑ εν γένει, όχι μόνο αυξήθηκε ο αριθμός των αποφάσεων που έπαιρνε αλλά και το περιεχόμενό τους πέρασε από διαδικαστικά, θεωρητικά και θεσμικά ζητήματα σε ένα μεγαλύτερο εύρος θεμάτων, στενότερα συνδεδεμένων με τις τρέχουσες διεθνείς.

Ο ρόλος της Στρατιωτικής Επιτροπής καθορίστηκε η παροχή συμβουλών σε όλα τα στρατιωτικά ζητήματα της Ε.Ε., όπως είναι η εκτίμηση κινδύνου και η αξιολόγηση στρατιωτικών ικανοτήτων. Σε περιπτώσεις κρίσεων η Στρατιωτική Επιτροπή, στα πλαίσια των αποφάσεων της ΕΠΑ και του Συμβουλίου, είναι

ουσιαστικά υπεύθυνη να θέτει σε κίνηση τις διαδικασίες επεξεργασίας των σχετικών στρατιωτικών επιλογών/σχεδίων και ασκεί τον συνολικό στρατιωτικό έλεγχο. Τα μέλη της Στρατιωτικής Επιτροπής είναι ανώτεροι στρατιωτικοί των κρατών μελών και σε αντίθεση με τις άλλες επιτροπές ορίστηκε για αυτήν μόνιμη προεδρία στο πρόσωπο ενός στρατηγού που επιλέγουν τα μέλη της και εκλέγεται από το Συμβούλιο. Ήδη πριν από την ίδρυση της Στρατιωτικής Επιτροπής, στα πλαίσια της επιθυμίας των κρατών μελών να δημιουργήσουν μηχανισμούς και για τις μη στρατιωτικές επιχειρήσεις, είχε δημιουργηθεί επίσης, με απόφαση του Συμβουλίου του Μαΐου του 2000, μια Επιτροπή για τις Πολιτικές Πτυχές Διαχείρισης Κρίσεων. Αποτελείται και αυτή από αντιπροσώπους των κρατών μελών, προσφέρει στην ΕΠΑ πληροφορίες και συστάσεις αναφορικά με τις μη στρατιωτικές πλευρές της διαχείρισης κρίσεων και συντονίζει τις πολιτικές επιχειρήσεις της ΚΠΑΑ.

Αντίθετα το Στρατιωτικό Επιτελείο ιδρύθηκε ως Γενική Διεύθυνση μέσα στην Γραμματεία του Συμβουλίου και αποτελείται από αποσπασμένους αξιωματικούς. Αποστολή του ήταν, και είναι, να παρέχει στρατιωτική στήριξη και τεχνογνωσία στην ΕΠΑ και είναι υπεύθυνο για την διεξαγωγή των στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ. Επιπλέον, είναι επιφορτισμένο με τα καθήκοντα της έγκαιρης προειδοποίησης, της εκτίμησης καταστάσεων και του στρατηγικού σχεδιασμού¹³

Το 2001 στην Γενική Διεύθυνση Ε της Γραμματείας, η οποία είναι υπεύθυνη για τις εξωτερικές υποθέσεις, δημιουργήθηκε μια ειδική διεύθυνση για αμυντικά ζητήματα, υποστηρικτική της Στρατιωτικής Επιτροπής. Με αυτόν τον τρόπο η Γενική Διεύθυνση Ε απέκτησε δύο διευθύνσεις αφιερωμένες στην ΚΠΑΑ, την VIII για τις στρατιωτικές πτυχές και την IX για τις πολιτικές. Αν και γραφειοκρατικά σώματα, ο ρόλος τους υπήρξε σημαντικός, καθώς περιλάμβανε την υποστήριξη του συντονισμού μεταξύ των υπολοίπων θεσμών της ΚΠΑΑ, την διεξαγωγή ασκήσεων στην διαχείριση κρίσεων και την εν γένει συμβολή στην διαμόρφωση προτεραιοτήτων και πολιτικών. Ειδικά η Διεύθυνση IX, λόγω της απουσίας μέχρι το 2007 δομών ανάλογων για τις πολιτικές επιχειρήσεις, για τις οποίες υπήρχε πολύ λιγότερη τεχνογνωσία και ενδιαφέρον αρχικά, βρέθηκε να παίζει για αυτόν τον τύπο επιχειρήσεων επιπλέον τον ίδιο ρόλο που το Επιτελείο και το κάθε φορά επιχειρησιακό Αρχηγείο έπαιζε για τις στρατιωτικές, αναλαμβάνοντας έτσι καθοριστικό ρόλο στον σχεδιασμό και την

¹³ Μαραβέγιας Ν, Τσινισιζελής Μ. (επιμ), Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Προοπτικές - 50 χρόνια, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2007, σ. 387

διεξαγωγή αυτών των επιχειρήσεων, οι οποίες κατέληξαν να αποτελούν την πλειοψηφία των αποστολών της ΚΠΑΑ. Η Γενική Διεύθυνση Ε, όπως και τα άλλα γραφειοκρατικά σώματα της ΚΠΑΑ, τα οποία βρίσκονταν υπό την διεύθυνση του Ύπατου Εκπροσώπου/ Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου, κατέληξαν να έχουν, αξιόλογη επιρροή στον καθορισμό της ημερήσιας διάταξης και την διαμόρφωση των πολιτικών.

Μια άλλη θεσμική αλλαγή ήταν η μεταφορά του δορυφορικού κέντρου στην Τορεχόν της Ισπανίας, το οποίο κατά βάση συλλέγει πληροφορίες μέσω δορυφόρου και επιπλέον ασχολείται με θέματα έρευνας- ανάπτυξης και εκπαίδευσης προσωπικού, και του Ινστιτούτου Σπουδών Ασφαλείας με έδρα το Παρίσι, το οποίο λειτουργεί ως αυτόνομη δεξαμενή σκέψης ασχολούμενο με την έρευνα πάνω σε θέματα ΚΕΠΠΑ και την μακροσκοπική ανάλυση για λογαριασμό του Συμβουλίου και του Ύπατου Αντιπροσώπου¹⁴ Και τα δυο όργανα βρίσκονται υπό την διεύθυνση του Ύπατου Αντιπροσώπου και την πολιτική εποπτεία της ΕΠΑ. Επιπρόσθετα, τον Ιανουάριο του 2003 η λειτουργία έγκαιρης προειδοποίησης της Μονάδας Πολιτικής πέρασε σε ένα Κέντρο Αντιμετώπισης Καταστάσεων, υπαγόμενο και αυτό στον Ύπατο Αντιπρόσωπο¹⁵ το οποίο συλλέγει πληροφορίες 24ώρες την μέρα, κάθε μέρα, προερχόμενες εθελοντικά από τα κράτη μέλη και από ανοιχτές πηγές, και τροφοδοτεί με αντίστοιχες αναλύσεις τόσο τον Ύπατο Αντιπρόσωπο και τις υπ' αυτόν υπηρεσίες, όσο και στην ΕΠΑ, την Στρατιωτική Επιτροπή και την Πολιτική επιτροπή.

Η σημαντικότερη από όλες αυτές τις θεσμικές καινοτομίες ήταν ότι για πρώτη φορά οι Υπουργοί Άμυνας συμμετείχαν επίσημα στο Συμβούλιο, αντικαθιστώντας τους ΥΠ.ΕΞ, σηματοδοτώντας έτσι, πολύ περισσότερο από τις διατυπώσεις των Συνθηκών από το Μάαστριχτ και μετά, την εισαγωγή αμυντικών θεμάτων στην ατζέντα της Ε.Ε.

Αφαιρέθηκε από το άρθρο 1710 κάθε αναφορά στην ΔΕΕ, επισημοποιώντας την απόφαση των κρατών μελών να μην στηρίζονται πλέον στην διεθνή αυτή οργάνωση για την εφαρμογή της ΚΠΑΑ, αλλά στις θεσμικές και στρατιωτικές και πολιτικές δυνατότητες της ίδιας της Ένωσης για την εκτέλεση των αποστολών Πέτερσμπεργκ. Επιπλέον, το άρθρο 25 ενσωμάτωνε την ήδη δημιουργηθείσα

¹⁴ Μαραβέγιας Ν, Τσινισιζελής Μ. (επιμ), Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Προοπτικές - 50 χρόνια, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2007, σ. 388.

¹⁵ Μαραβέγιας Ν, Τσινισιζελής Μ. (επιμ), Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Προοπτικές - 50 χρόνια, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2007, σ. 387.

ΕΠΑ¹⁶ και οριζόταν ότι μια Πολιτική και Στρατιωτική Επιτροπή θα επιτηρούσε την διεθνή κατάσταση όσον αφορά τα ζητήματα της ΚΕΠΠΑ, θα συνεισέφερε στον καθορισμό των πολιτικών της μέσω της διατύπωσης γνώμων προς το Συμβούλιο, είτε κατ' απαίτησή του είτε αυτοβούλως και θα επιθεωρούσε την εφαρμογή των συμπεφωνημένων πολιτικών.

Το παραπάνω άρθρο αντικαθιστούσε το αντίστοιχο άρθρο του Άμστερνταμ για την Πολιτική Επιτροπή, δίνοντας στην ΕΠΑ όλες τις αρμοδιότητες της τελευταίας, με την σημαντική διαφορά ότι σε αντίθεση με την Πολιτική Επιτροπή, η ΕΠΑ ήταν ένα μόνιμο όργανο με έδρα τις Βρυξέλλες. Το εν λόγω άρθρο όμως προχωρούσε και ένα βήμα παραπάνω ορίζοντας όχι μόνο ότι η ΕΠΑ θα εξασκεί υπό την ευθύνη του Συμβουλίου τον πολιτικό έλεγχο και την στρατηγική καθοδήγηση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων, αλλά και ότι το Συμβούλιο μπορεί να εξουσιοδοτήσει την ΕΠΑ να λάβει τις σχετικές αποφάσεις αναφορικά με τον πολιτικό έλεγχο και την στρατηγική καθοδήγηση μιας επιχείρησης. Η ΕΠΑ μπορούσε πλέον να εξουσιοδοτηθεί από το Συμβούλιο κατά την διάρκεια μιας επιχείρησης να λαμβάνει αποφάσεις για λογαριασμό του, αποκτώντας δυνητικά εξουσίες που κανονικά ανήκαν στους υπουργούς των κρατών μελών, γινόταν έτσι πραγματικά, κατά την φράση του Ελσίνκι, ο «κεντρικός μοχλός» της ΚΠΑΑ.

Η Νίκαια δεν ενσωμάτωσε στις συνθήκες το άρθρο 5 της συνθήκης της ΔΕΕ, το οποίο αναφερόταν στην συλλογική άμυνα των μελών της. Αυτό σήμαινε ότι η ΚΠΑΑ δεν συνεπαγόταν την μετατροπή της Ε.Ε σε οργανισμό συλλογικής άμυνας και ότι ως εκ τούτου οι αρμοδιότητες της εξακολουθούσαν να περιορίζονται στην πράξη στις αποστολές τύπου Πέτερσμπεργκ. Επιπλέον, και σε συνάρτηση με το παραπάνω, τα νέα άρθρα 27α έως 27ε, τα οποία προέβλεπαν την δυνατότητα ενισχυμένης συνεργασίας στα θέματα ΚΕΠΠΑ, ρητά εξαιρούσαν από αυτήν τα θέματα που άπτονται αμυντικών ή στρατιωτικών πλευρών (Άρθρο 27β) και προέτρεπαν τα κράτη μέλη που επιθυμούσαν μια τέτοια στενότερη συνεργασία να το πράξουν στα πλαίσια του ΝΑΤΟ ή της ΔΕΕ (Άρθρο 17, παρ.4).

Επίσης η Νίκαια δεν άλλαξε καθόλου την διαδικασία λήψης αποφάσεων δηλαδή το ποιος εν τέλει παίρνει την απόφαση σε πολιτικό επίπεδο, όχι ποιος την προετοιμάζει ή την σχεδιάζει, το ποιος φέρει την πολιτική ευθύνη για αυτήν, η

¹⁶ Ιωακείμης Π. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδ.: Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2009, σ. 328

διαδικασία λήψης αποφάσεων από το Μάαστριχτ μέχρι σήμερα δεν έχει αλλάξει ουσιαστικά. Αντ' αυτού η διαδικασία παρέμεινε διακυβερνητική στον ύψιστο βαθμό, όπως άλλωστε είχε γίνει σαφές ήδη από το Σαιν Μαλό. Όλες οι αποφάσεις της ΚΠΑΑ εξακολούθησαν, με την εξαίρεση των εξουσιών που το άρθρο 25 της Νίκαιας έδινε στην ΕΠΑ, να παίρνονται στο Συμβούλιο με ομοφωνία μετά από πρόταση των κρατών μελών ή της Επιτροπής, αν και η τελευταία στην πράξη ποτέ δεν άσκησε αυτό το δικαίωμα επίσημα.

Οι θεσμικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν επέτρεψαν στην Ένωση να διεξάγει αποστολές στα πλαίσια της ΚΠΑΑ και πράγματι, την 1η Ιανουαρίου 2003, πριν ακόμα τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Νίκαιας, η Ε.Ε ανέλαβε την πρώτη της διεθνή ανθρωπιστική επιχείρηση με την αποστολή αστυνομικών δυνάμεων στην Βοσνία-Ερζεγοβίνη και στις 31 Μαρτίου 2003 την πρώτη της στρατιωτική επιχείρηση, την ειρηνευτική επιχείρηση «Κονκόρντια» στην Π.Γ.Δ.Μ.¹⁷

Η Συνθήκη της Νίκαιας του 2001 θέσπισε περαιτέρω αλλαγές για τη βελτιστοποίηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων αναθέτοντας στην Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (COPS) την παρακολούθηση της διεθνούς καταστάσεως και την έκδοση προτάσεων για στόχους πολιτικής, καθώς και την εισήγηση στρατηγικών επιλογών προς το Συμβούλιο των Υπουργών.

Η ΕΠΑ προσφέρει καθοδήγηση στη Στρατιωτική Επιτροπή, την Πολιτικοστρατιωτική Ομάδα (ΠΣΟ) και την Επιτροπή Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων. Ασκεί πολιτικό έλεγχο και παρέχει στρατηγική κατεύθυνση στις στρατιωτικές και πολιτικές επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ. Τα κράτη μέλη εκπροσωπούνται στην ΕΠΑ σε πρεσβευτικό επίπεδο και η επιτροπή συνέρχεται δύο φορές την εβδομάδα, με επιπρόσθετες συνεδριάσεις ανάλογα με τις ανάγκες.

Δόθηκε η έγκριση για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Δύναμης Ταχείας Αντίδρασης, όπως είχε προβλεφθεί στη Σύνοδο Κορυφής του Ελσίνκι.

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας θεσπίστηκε στον τομέα της ΚΕΠΠΑ η διαδικασία της ειδικής πλειοψηφίας κατά τη λήψη των αποφάσεων που αφορούσαν στον διορισμό ειδικών εκπροσώπων της ΚΕΠΠΑ και εξουσιοδοτήθηκε η Ένωση να συνάπτει συμφωνίες στον τομέα της ΚΕΠΠΑ μετά από τη λήψη σχετικών αποφάσεων από το

¹⁷ Μαραβέγιας Ν, Τσινισιζελής Μ. (επιμ), Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Προοπτικές - 50 χρόνια, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 2007, σ. 390.

Συμβούλιο με τη διαδικασία της σχετικής πλειοψηφίας. Θεσμικοί ενωσιακοί παράγοντες που εμπλέκονται με τη διαδικασία της ΚΕΠΠΑ είναι το Συμβούλιο και η Επιτροπή, η Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Ύπατος Εκπρόσωπος της ΕΕ για θέματα ΚΕΠΠΑ.

Η ενσωμάτωση αυτή της ευρωπαϊκής άμυνας στην Συνθήκη, με τη διαγραφή των σχέσεων με τη ΔΕΕ και την θεσμοθέτηση της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας, κατέστησε την ΕΕ εκτός από πολιτικό και στρατιωτικό θεσμό¹⁸. Ωστόσο, χώρες που είναι μέλη του ΝΑΤΟ, αλλά όχι μέλη και της ΕΕ (Ισλανδία, Νορβηγία, Τουρκία) άσκησαν πιέσεις ώστε να συμμετέχουν στη λήψη των αποφάσεων σχετικά με τα αμυντικά θέματα της ΕΕ.

Ειδικά η Τουρκία απείλησε ότι σε διαφορετική περίπτωση θα μπλοκάριζε οποιαδήποτε διάθεση νατοϊκών μέσων στην ΕΕ¹⁹. Έτσι, στο άρθρο 17 της Συνθήκης προβλέπεται και πάλι ο σχεδόν πάγιος δυσμοός της ευρωπαϊκής αμυντικής στρατηγικής αντίληψης, δηλαδή απ' τη μια η δεδηλωμένη από την ΕΕ αναγκαιότητα για μια αυτόνομη ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας και απ' την άλλη η υπαγωγή της πολιτικής αυτής κάτω από τον κεντρικό στρατηγικό σχεδιασμό του ΝΑΤΟ.

Τον Φεβρουάριο του 2002 ξεκίνησε να υλοποιείται το Σχέδιο Δράσης επί των Ευρωπαϊκών Δυνατοτήτων ECAP (European Capabilities Action Plan). Σκοπός του ECAP ήταν ο εντοπισμός των ελλείψεων στις στρατιωτικές δυνατότητες μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ και η εξεύρεση λύσεων για την από κοινού αντιμετώπισή τους. Με βάση τον σκοπό αυτόν, η συγκροτήθηκαν 19 ομάδες εργασίας, που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν 25 θέματα στα οποία εντοπίστηκαν προβλήματα²⁰, έτσι ώστε να βελτιωθεί η ικανότητα και η αποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών αμυντικών

¹⁸ Π. Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης, Εκδ.: Θεμέλιο -Ευρωπαϊκό Κέντρο Μελετών, Αθήνα, 2001, σ. 109.

¹⁹ Ι. Παρίσης, Η Ευρώπη της άμυνας, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας & Άμυνας, Εκδ.: Έκφραση Πολιτισμού, Αθήνα 2010, σ. 75.

²⁰ Επιθετικά και μαχητικά ελικόπτερα, προστασία από πυρηνικά, χημικά, βιολογικά όπλα, Μονάδες αναγνώρισης εξοπλισμένες με μη επανδρωμένα οχήματα και μέσα αναγνώρισης και εντοπισμού στόχων, Υγειονομική υποστήριξη μάχης· Αεροπορική ισχύς βασισμένη σε αεροπλανοφόρα· Δυνάμεις ειδικών επιχειρήσεων· Καταστολή εχθρικής αεράμυνας· εναέριος ανεφοδιασμός αεροσκαφών· Έρευνα και διάσωση μάχης, Τηλεκατευθυνόμενα πυρομαχικά ακριβείας, Μη επανδρωμένα εναέρια οχήματα αναγνώρισης και μάχης, Μέσα επικοινωνιών μάχης με δυνατότητα ανάπτυξης· Συλλογή στρατηγικών πληροφοριών, Έγκαιρη προειδοποίηση στρατηγικού επιπέδου· Επιχειρησιακά στρατηγεία, Επιτήρηση και αναγνώριση θεάτρου επιχειρήσεων, Στρατηγικές αερομεταφορές, Στρατηγικές θαλάσσιες μεταφορές, Άμυνα έναντι τακτικών βαλλιστικών πυραύλων.

προσπαθειών, να ενισχυθεί και να συντονισθεί ο τομέας της συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών μεταξύ τους, αλλά και μεταξύ της ΕΕ και του ΝΑΤΟ.

Από το 2003 και μετά, κάθε έξι μήνες υποβάλλεται, μέσω του Μηχανισμού Ανάπτυξης Δυνατοτήτων, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και παρουσιάζεται στη διάρκεια κάθε Προεδρίας μια Έκθεση Προόδου, η οποία περιλαμβάνει έναν «οδικό χάρτη» του ECAP, σημειώνει δηλαδή τις προόδους που έχουν επιτευχθεί, εντοπίζει τις ελλείψεις και προτείνει έναν πίνακα με τις ενδεχόμενες αλλαγές και βελτιώσεις που απαιτούνται.

Ιδρύθηκε με την κοινή δράση 2001/554/ΚΕΠΠΑ το Ινστιτούτο Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας (EUISS), το οποίο και εδρεύει στο Παρίσι, συνεχίζει τις δραστηριότητές του σύμφωνα με Απόφαση του Συμβουλίου (10/2/2014) και έχει ως αποστολή να συμβάλλει στην ανάπτυξη του στρατηγικού σχεδιασμού της ΕΕ στον τομέα της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ, μέσω της διεξαγωγής αναλύσεων με γνώμονα την πολιτική, της πληροφόρησης, της διάδοσης και της διεξαγωγής συζητήσεων, της οργάνωσης εκδηλώσεων και εργαστηρίων δικτύωσης, της συλλογής σχετικής τεκμηρίωσης για τους υπαλλήλους και τους εμπειρογνώμονες της Ένωσης και των κρατών μελών και της προαγωγής των επαφών με την ακαδημαϊκή κοινότητα, τις ομάδες προβληματισμού και τους οικείους φορείς της κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή ήπειρο και την ευρύτερη διεθνή κοινότητα, διαδραματίζοντας τον ρόλο της επαφής μεταξύ των θεσμικών οργάνων και της κοινότητας των εξωτερικών εμπειρογνομόνων και παραγόντων ασφάλειας.

Τον Απρίλιο του 2013 ιδρύθηκε με απόφαση του Συμβουλίου η Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ασφάλειας και Άμυνας ESDC (European Security and Defence College) η οποία έχει ως αποστολή την παροχή εκπαίδευσης στρατηγικού επιπέδου στον τομέα της ΚΠΑΑ, προκειμένου να διαμορφωθεί και να προωθηθεί μια κοινή αντίληψη περί ΚΠΑΑ στο πολιτικό και στρατιωτικό προσωπικό, καθώς και προκειμένου να προσδιορισθούν και να διαδοθούν, μέσω των εκπαιδευτικών της δραστηριοτήτων, βέλτιστες πρακτικές σε θέματα ΚΠΑΑ. Οι στόχοι που θέτει η ESDC είναι να ενισχυθεί περαιτέρω η περί ασφάλειας και άμυνας κοινή ευρωπαϊκή νοοτροπία στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ· να γίνει περισσότερο κατανοητή η ΚΠΑΑ ως αναπόσπαστο τμήμα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)· να στελεχωθούν οι φορείς της ΕΕ με καταρτισμένο προσωπικό, ικανό να αντεπεξέρχεται σε όλα τα θέματα ΚΠΑΑ· να στελεχωθούν οι διοικήσεις και το προσωπικό των κρατών-μελών με καταρτισμένα άτομα, εξοικειωμένα με τις πολιτικές, τα θεσμικά όργανα και τις

διαδικασίες της ΕΕ στον τομέα της ΚΕΠΠΑ· να υποστηριχθούν οι συνεργασίες της ΕΕ στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, ιδίως συνεργασίες με χώρες συμμετέχουσες σε αποστολές ΚΠΑΑ· να προωθηθούν οι επαγγελματικές σχέσεις και οι επαφές μεταξύ των συμμετεχόντων στην εκπαίδευση ΚΠΑΑ και, όπου χρειάζεται, να δοθεί η δέουσα προσοχή στη συνοχή με άλλες δράσεις της ΕΕ.

Κάνοντας μια επιγραμματική περιγραφή όλης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΚΠΑΑ τις παραμονές της συνθήκης της Λισσαβόνας έχουμε στη κορυφή της διαδικασίας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο δίνει τις στρατηγικές κατευθύνσεις και αμέσως μετά το Συμβούλιο των Υπουργών στην σύνθεση του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων - Εξωτερικών Σχέσεων το οποίο παίρνει τις αποφάσεις, ιδίως για την διεξαγωγή των επιχειρήσεων.

Κάτω από το Συμβούλιο βρισκόταν η ΕΠΑ, επί των προτάσεων της οποίας το Συμβούλιο έπαιρνε τις αποφάσεις και αναλάμβανε των πολιτικό έλεγχο των επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ. Ανάμεσα στην ΕΠΑ και το Συμβούλιο βρισκόταν η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ), από την οποία περνούσαν οι προτάσεις της ΕΠΑ πριν φτάσουν στο Συμβούλιο. Υποστηρικτικά της ΕΠΑ λειτουργούσαν η Στρατιωτική Επιτροπή για τις στρατιωτικές αποστολές και η Πολιτική Επιτροπή για τις πολιτικές.

Όλες αυτές οι επιτροπές επικουρούνταν από ομάδες εργασίας του Συμβουλίου. Ως εδώ, έχουμε να κάνουμε αποκλειστικά με διακυβερνητικά όργανα όπου οι αποφάσεις παίρνονται με την ομοφωνία των αντιπροσώπων των κρατών μελών. Όλα με την εξαίρεση τη Στρατιωτική Επιτροπή, είχαν ως πρόεδρο τον αντιπρόσωπο του κράτους μέλους που εκείνο το εξάμηνο είχε την προεδρία της ένωσης, ένας ρόλος ο οποίος επέτρεπε μεν κάποια επιρροή στον σχεδιασμό της ημερήσιας διάταξης, αλλά αυτό εξαρτάτο από την διοικητική ικανότητα και τις προθέσεις του κάθε κράτους μέλους. Κάτω από το επίπεδο των διακυβερνητικών επιτροπών βρισκόταν η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, ένα γραφειοκρατικό, υπερεθνικό όργανο.

Ο Γενικός της Γραμματέας ήταν ταυτόχρονα και Ύπατος Αντιπρόσωπος της ΚΕΠΠΑ και λειτουργούσε τυπικά υποστηρικτικά του Συμβουλίου, αν και στην πράξη είχε ακόμα σημαντικότερο ρόλο. Υπό την διεύθυνση του βρισκόταν μια Μονάδα Πολιτικής και ένα Κέντρο Αντιμετώπισης Καταστάσεων με σκοπό την σύνταξη αναφορών και την ανάλυση πληροφοριών. Παράλληλα, τρία τμήματα της

Γραμματείας, η ΓΔΕ (ιδίως οι Διευθύνσεις VIII και IX), το Στρατιωτικό Επιτελείο και η Πολιτική Δυνατότητα επικουρούσαν τις διακυβερνητικές επιτροπές στην προετοιμασία και την εκτέλεση των πολιτικών, με την Διεύθυνση VIII και το Επιτελείο να ασχολούνται με τις στρατιωτικές πτυχές και την Διεύθυνση IX και την Πολιτική Δυνατότητα με τις μη στρατιωτικές. Τέλος, παράλληλα σε αυτήν την δομή, ένας Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (ΕΟΑ) ασχολείτο με την ανάπτυξη των αμυντικών δυνατοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Στη Σύνοδο Κορυφής του Λάακεν την 14 - 15/12/2001 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, διαπιστώνοντας ότι η ΕΕ είχε εισέλθει σε μια ιστορική καμπή όπου καλείτο να αντιμετωπίσει τον ταχέως μεταβαλλόμενο κόσμο της παγκοσμιοποίησης, αποφάσισε να συγκαλέσει Ευρωπαϊκή Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης υπό τον πρώην Πρόεδρο της Γαλλικής Δημοκρατίας, κ. Ζισκάρ ντ' Εστέν ως πρόεδρο. (στη Δήλωση του Λάακεν, όπως έμεινε γνωστή, τέθηκαν μεταξύ άλλων τα ζητήματα της ευρωπαϊκής πολιτικής άμυνας, εξωτερικής δράσης και ασφάλειας). Η ονομασία της Συνθήκης που αποφασίστηκε να δοθεί ήταν «Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης». Η διάσκεψη ξεκίνησε τις εργασίες της, τον Οκτώβριο του 2003 στη Ρώμη. Συμμετείχαν εκπρόσωποι από 25 κράτη, οι οποίοι υιοθέτησαν τις προτάσεις της Συνέλευσης και παρουσίασαν το σχέδιο του Συντάγματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Με τη σειρά του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις 18 Ιουνίου 2004, ενέκρινε το σχέδιο με μικρές αλλαγές. Οι εικοσιπέντε αρχηγοί των κρατών υπέγραψαν στις 29 Οκτωβρίου του 2004 στη Ρώμη, τη Συνταγματική Συνθήκη. Στο κείμενο της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης συμπεριλαμβάνονταν σειρά άρθρων σε σχέση με τα θέματα εξωτερικής πολιτικής, ασφάλειας και άμυνας (Τίτλος V του Μέρους I και τίτλος V του Μέρους III).

Στο Σύνταγμα της Ευρώπης επιβεβαιωνόταν το κυρίαρχο δόγμα της ευρωατλαντικής εταιρικής σχέσης, δηλώνοντας ρητά ότι αυτό «παραμένει, όσον αφορά τα κράτη που είναι μέλη του, το θεμέλιο της συλλογικής τους άμυνας και το όργανο της εφαρμογής της» («οι δεσμεύσεις και η συνεργασία στον τομέα αυτόν εξακολουθούν να είναι σύμφωνες προς τις δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο του Οργανισμού Βόρειο-Ατλαντικού Συμφώνου, το οποίο παραμένει, όσον αφορά τα κράτη που είναι μέλη του, το θεμέλιο της συλλογικής τους άμυνας και το όργανο της εφαρμογής της.», άρθρο I-41, παρ. 7, εδάφιο 2).

Αν και η Συνταγματική Συνθήκη δεν προχώρησε, λόγω του αρνητικού αποτελέσματος των σχετικών δημοψηφισμάτων σε Γαλλία και Ολλανδία, σηματοδότησε μια σαφή εξέλιξη στην πορεία για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που τελικά οδήγησε στη Συνθήκη της Λισαβόνας²¹. Η Συνθήκη της Λισαβόνας,

²¹ Δ Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 2011, σ.33.

υπογράφηκε από τους αρχηγούς των 27 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις 13 Δεκεμβρίου 2007. Τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2009 μετά την κύρωση της από τα όλα κράτη-μέλη της ευρωζώνης. Η Βουλή των Ελλήνων κύρωσε την Συνθήκη στις 11 Ιουνίου 2008.

Σύμφωνα με το προοίμιό της, η Συνθήκη της Λισαβόνας ή Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, αποσκοπεί να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης και να βελτιώσει τη συνοχή της δράσης της. Η Συνθήκη δεν καταργεί απλά τροποποιεί τη ΣΕΕ (Συνθήκη του Μάαστριχτ), η οποία διατηρεί την ονομασία της και περιλαμβάνει τις ιδρυτικές αρχές της Ένωσης και την ΣΕΚ η οποία μετονομάζεται σε Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΣΛΕΕ²² και περιλαμβάνει τους κανόνες λειτουργίας της και ορισμένες πράξεις, όπως π.χ. πρωτόκολλα και δηλώσεις. Η ΣΕΕ προβλέπει τις διατάξεις που αφορούν τις αξίες και τους στόχους της Ένωσης, τις σχέσεις της Ένωσης με τα κράτη-μέλη, συμπεριλαμβανομένων των αρχών κατανομής αρμοδιοτήτων, την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ένωση, το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Ένωσης, το γενικό πλαίσιο των ενισχυμένων συνεργασιών, την προσχώρηση και την αποχώρηση από την Ένωση καθώς και την αναθεώρηση των Συνθηκών.

Στη συνθήκη της Λισαβόνας απουσιάζει ένας σαφής ορισμός της άμυνας ωστόσο διακρίνονται δυο διαστάσεις στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ (η κοινή αμυντική πολιτική της ΕΕ θα οδηγήσει στο μέλλον σε μια κοινή άμυνα, αναλαμβάνει δράση μόνο εκτός του εδάφους της ΕΕ.)²³ Η Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνει τις ίδιες διατάξεις με το αποτυχημένο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως προς την ΕΠΑΑ/ΚΠΑΑ και προσφέρει τη δυνατότητα για μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ των πολιτικών, αποτελεσματικότητα και διαφάνεια. Η νέα Συνθήκη προσφέρει τη δυνατότητα για μία κοινή ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας παρέχει τη νομική και πολιτική βάση ώστε να επιτευχθεί και να αποκτήσει η Ένωση μία πολιτική κλίμακας που θα της επιτρέψει να διαδραματίσει έναν πιο ενεργό διεθνή ρόλο, αντάξιο των προσδοκιών της.

²² Η ΣΛΕΕ, προβλέπει: α. ορισμένες κοινές διατάξεις σχετικά με τις πολιτικές της Ένωσης, όπως οι κατηγορίες αρμοδιοτήτων και τα θεματικά πεδία τους, οι ρήτρες οριζόντιας εφαρμογής και οι διατάξεις περί της ιθαγένειας της Ένωσης, β. τις διατάξεις για τις επιμέρους πολιτικές της Ένωσης, γ. Ορισμένες εφαρμοστικές θεσμικές διατάξεις, τις δημοσιονομικές διατάξεις και τις εφαρμοστικές διατάξεις περί ενισχυμένων συνεργασιών, δ. ορισμένες γενικές και τελικές διατάξεις.

²³ Κοππά, Μ., Η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας, Εκδ.: Πατάκης, Αθήνα 2017, σ 73.

Οι προκλήσεις για την ΕΠΑΑ/ΚΠΑΑ αφορούν:

α. Στο θεσμικό πλαίσιο των στρατιωτικών μέσων στη νέα δομή που προκύπτει από τη Συνθήκη της Λισαβόνας,

β. Στα επιχειρησιακά μέσα που η λειτουργία τους προκύπτει από τον πρώτο πυλώνα καθώς επίσης και στις αντιπροσωπείες της ΕΕ σε τρίτες χώρες σε αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης

γ. Στην εφαρμογή «μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας»

Η νέα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη/Συνθήκη της Λισαβόνας διατηρεί ουσιαστικά τις διατάξεις και άρθρα για την ΕΠΑΑ/ΚΠΑΑ που εισήγαγε η Συνταγματική Συνθήκη με δύο μόνο αλλαγές:

α. Ο Υπουργός Εξωτερικών μετονομάζεται σε Υπάτο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.

β. Δύο νέες δηλώσεις που υπογραμμίζουν ότι οι νέες διατάξεις «δεν επηρεάζουν την ευθύνη των κρατών μελών, όπως αυτή υφίσταται σήμερα, σχετικά με τη χάραξη και την άσκηση της εξωτερικής τους πολιτικής, ούτε την εθνική τους εκπροσώπηση σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς» ούτε «θίγουν τον ειδικό χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και της άμυνας των κρατών μελών» ή «την πρωταρχική ευθύνη του Συμβουλίου Ασφαλείας και των κρατών μελών του για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας».

Όσον αφορά τις λοιπές διατάξεις σχετικά με την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) διατηρούνται οι προτάσεις που περιλαμβάνονταν στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα:

α. Η προοδευτική εξέλιξη της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας σε κοινή αμυντική πολιτική και στη συνέχεια σε κοινή άμυνα.

β. Μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία.

γ. Ρήτρα αλληλεγγύης και αμοιβαίας συνδρομής.

δ. Η διεύρυνση των αποστολών της Ένωσης που περιλαμβάνουν τις κοινές δράσεις αφοπλισμού, τις ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, τις αποστολές με στόχο την παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων, τις αποστολές πρόληψης των συγκρούσεων και διατήρησης

της ειρήνης, τις αποστολές μαχίμων δυνάμεων που αναλαμβάνονται για τη διαχείριση των κρίσεων, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης και οι επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το πέρας των συγκρούσεων.

ε. Ανάθεση από το Συμβούλιο εκτέλεση αποστολής σε ομάδα κρατών μελών που το επιθυμούν και διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες για την εν λόγω αποστολή.

στ. Η δημιουργία Ταμείου Εκκίνησης για τη χρηματοδότηση των αποστολών της Ένωσης.

ζ. Η απόκτηση ενιαίας νομικής προσωπικότητας.

Οι αντιπροσωπείες της Ένωσης σε τρίτες χώρες, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, τίθενται υπό την εξουσία του Ύπατου Εκπροσώπου χωρίς περισσότερες διευκρινήσεις. Επιπλέον, η μη επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας παραμένει αρνητικός παράγοντας για την πιο γρήγορη εξέλιξη σε κοινή άμυνα.

Από την άλλη, η νέα Συνθήκη επιτυγχάνει μια πιο ευέλικτη εφαρμογή της ΕΠΑΑ/ΚΠΑΑ με τη θεσμοθέτηση ανάθεσης αποστολής σε ομάδα κρατών μελών στο πλαίσιο της Ένωσης, μία πρακτική που ήδη πραγματοποιείται και η οποία πλέον αποκτά διαφάνεια και νομιμοποίηση. Προς την ίδια κατεύθυνση συνδράμει η επέκταση του εύρους των ανθρωπιστικών αποστολών Petersberg με στόχο την καταπολέμηση της τρομοκρατίας καθώς επίσης και οι νέες διατάξεις που αφορούν στη ρήτρα αλληλεγγύης σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή.

Η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία καταρρίπτει την ομοφωνία σε θέματα άμυνας από την εποχή της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Εντούτοις τα κριτήρια για τη συμμετοχή σε αυτήν είναι αρκετά ασαφή και αφήνουν περιθώρια ποικίλων ερμηνειών αφού πέραν της δέσμευσης στον τομέα των στρατιωτικών δυνατοτήτων δεν αναφέρεται κάποιο άλλο. Ουσιαστικά πρόκειται περισσότερο για πολιτική βούληση παρά για επίτευξη συγκεκριμένων κριτηρίων όπως στην περίπτωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ).

Οι ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας ανταποκρίνονται στις καινοτομίες που εισήγαγε το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα με ορισμένες εξαιρέσεις που οφείλονται στη βούληση ορισμένων κρατών μελών να τροποποιηθεί η ορολογία συνταγματικού

χαρακτήρα. Η νέα Συνθήκη αναδεικνύει το ζήτημα της κοινής ασφάλειας και άμυνας σε κεντρικό άξονα της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί τη σοβαρότερη μεταρρυθμιστική προσπάθεια έπειτα από την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης. Αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στην πορεία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Θεσμικές αλλαγές στη ΚΠΑΑ

Με την Συνθήκη της Λισαβόνας, που αποτελεί την ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η ΕΕ αποκτά νομική προσωπικότητα (άρθρο 47 ΣΕΕ).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας καταργεί το πυλωνικό σύστημα και προσαρμόζει τα θέματα της ΚΕΠΠΑ στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης, επαναδιατυπώνοντας σε μεγάλο βαθμό τις αντίστοιχες προβλέψεις της Συνταγματικής Συνθήκης με κάποιες εξαιρέσεις, για να καθησυχασθούν οι προηγούμενες αντιδράσεις μερικών κρατών-μελών, όπως, η πρόβλεψη της Συνταγματικής Συνθήκης για Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης, ο ρόλος του οποίου με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αν και δεν αναφέρεται ως τέτοιος, ανατίθεται ουσιαστικά στον Ύπατο Εκπρόσωπο της ΕΕ για θέματα ΚΕΠΠΑ²⁴, που διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Επιτροπής.

Αν δεν αναφέρεται ανάμεσα στα θεσμικά όργανα της Ένωσης (άρθρο 13 ΣΕΕ), οι αρμοδιότητες και οι εξουσίες του Ύπατου Εκπροσώπου είναι σημαντικές (άρθρα 18 & 27 ΣΕΕ): είναι πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, κατέχει μια εκ των θέσεων του Αντιπροέδρου της Επιτροπής, είναι ο επικεφαλής της Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, η οποία τον συνδράμει στο έργο του, εκπροσωπεί διεθνώς την Ένωση στα ζητήματα που εμπíπτουν στην ΚΕΠΠΑ και διεξάγει πολιτικό διάλογο με τρίτους εκφράζοντας τις θέσεις της Ένωσης σε διεθνείς οργανισμούς και σε διεθνή φόρα, συμβάλλει με τις προτάσεις του προς το Συμβούλιο στον σχεδιασμό της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής άμυνας και ασφάλειας, διασφαλίζει την εφαρμογή των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου για θέματα που εμπíπτουν στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, έχει τον πολιτικό έλεγχο και την

²⁴ Παρίσης, Η Ευρώπη της Άμυνας, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας & Άμυνας, Εκδ.: Έκφραση Πολιτισμού, Αθήνα 2010, σ.129.

ευθύνη όλων των οργάνων και των αποστολών διαχείρισης κρίσεων και διαχειρίζεται τον προϋπολογισμό των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης. Εκτός από τη δημιουργία του Ύπατου Εκπροσώπου δεν επέρχονται ριζικές αλλαγές στο σύστημα και το περιεχόμενο της κοινής εξωτερικής πολιτικής.²⁵

Με την Συνθήκη της Λισαβόνας ενσωματώνονται πλέον στην ΚΕΠΠΑ τα θέματα άμυνας και ασφάλειας (άρθρο 24), που η Συνθήκη μετονομάζει από Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΕΠΑΑ) σε Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), η οποία αποτελεί «αναπόσπαστο στοιχείο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας» (άρθρο 42, παρ. 1,) και «περιλαμβάνει τον προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης» (άρθρο 42, παρ. 2).

Ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ, επομένως και της ΚΠΑΑ, παραμένει και στη Συνθήκη της Λισαβόνας και σηματοδοτείται από την ομοφωνία που απαιτείται για τη λήψη των αποφάσεων, παρά την πρόβλεψη κάποιων εξαιρέσεων όπου μπορεί να παρθούν αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο σε θέματα που δεν έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές συνέπειες.

Οι εξαιρέσεις αυτές αφορούν στις περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία: «εκδίδει απόφαση που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης βάσει απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που αφορά τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 22, παράγραφος 1· όταν εκδίδει απόφαση που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης μετά από πρόταση του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, που υποβλήθηκε κατόπιν συγκεκριμένου αιτήματος που του υπέβαλε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, εξ ιδίας πρωτοβουλίας ή με πρωτοβουλία του ύπατου εκπροσώπου· όταν υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή απόφασης που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης· όταν διορίζει ειδικό εντεταλμένο σύμφωνα με το άρθρο 33».

Ωστόσο, ένα κράτος- μέλος μπορεί να μπλοκάρει τη λήψη μιας απόφασης με τη διαδικασία της ειδικής πλειοψηφίας, αν επικαλεστεί ζωτικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής (Emergency brake). Επίσης έχουμε την απουσία δικαστικού ελέγχου και την περιορισμένη συμμετοχή των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, πλην του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καθίσταται

²⁵ Π.Κ. Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Εκδόσεις: Θεμέλιο, Αθήνα 2010 σ.108.

πανίσχυρο σε θέματα ΚΕΠΠΑ καθορίζοντας τα στρατηγικά συμφέροντα και τους γενικούς προσανατολισμούς της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ, και εκδίδει τις σχετικές αποφάσεις. Η θέσπιση νομοθετικών πράξεων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ αποκλείεται, σύμφωνα με τα άρθρα 24 & 31 ΣΕΕ.

Αντίθετα, ο ρόλος της Επιτροπής δεν είναι πολύ ισχυρός, και περιορίζεται στις προτάσεις και τις πρωτοβουλίες του Ύπατου Εκπροσώπου προς το Συμβούλιο, ενώ το Κοινοβούλιο περιορίζεται στον διαδικαστικό ρόλο των κοινοβουλευτικών ερωτήσεων ή συστάσεων προς το Συμβούλιο και σε γνωμοδοτήσεις²⁶, εφόσον κάτι τέτοιο ζητηθεί από τον Ύπατο Εκπρόσωπο, ο οποίος εν τούτοις είναι υποχρεωμένος να ενημερώνει το Κοινοβούλιο για τις εξελίξεις στα θέματα που αφορούν στην ΚΕΠΠΑ (άρθρο 36 ΣΕΕ). Το Δικαστήριο, πλην του ελέγχου του εύρους των αρμοδιοτήτων της Ένωσης γενικά, και ειδικότερα του εύρους των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε θέματα ΚΕΠΠΑ (άρθρο 40 ΣΕΕ), δεν έχει καμιά αρμοδιότητα σε θέματα που εμπίπτουν στον τομέα της ΚΕΠΠΑ (άρθρο 24 ΣΕΕ).

Δηλαδή, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των πολιτικών της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ γίνεται μέσα από αποφάσεις «θέσεων», «λεπτομερών κανόνων εφαρμογής» και «δράσεων» του Συμβουλίου, σύμφωνα με τον καθορισμό των γενικών προσανατολισμών και των στρατηγικών στόχων της Ένωσης, που προσδιορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο²⁷.

Τα θέματα που αφορούν στην ΚΕΠΠΑ εντάσσονται στον τίτλο V της ΣΕΕ (άρθρα 21-46), ενώ οι ειδικές διατάξεις που αφορούν στην ΚΠΑΑ συμπεριλαμβάνονται στο 2ο Τμήμα του 2ου Κεφαλαίου του Τίτλου αυτού (άρθρα 42-46).

Οι αρχές, οι σκοποί και οι στόχοι, που η ΕΕ υπηρετεί και επιδιώκει μέσω της διεθνούς δράσης της περιγράφονται στο άρθρο 21 ΣΕΕ. Οι αρχές που η Ένωση υπηρετεί και προάγει είναι ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η προαγωγή της αλληλεγγύης, της ειρήνης και της ευημερίας μεταξύ των λαών, καθώς και ο σεβασμός του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Οι σκοποί και οι στόχοι, που η Ένωση με κοινές δράσεις επιδιώκει για να επιτύχει, είναι διαφύλαξη των

²⁶ I. Παρίσης, *Η Ευρώπη της Άμυνας, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας & Άμυνας*, Εκδ.: Έκφραση Πολιτισμού, Αθήνα 2010, σ. 49.

²⁷ Δ Παπαγιάννης, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδ.: Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 2011, σ. 700.

παραπάνω αρχών και αξιών, των θεμελιωδών της συμφερόντων, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητάς της. «Η Ένωση καθορίζει και εφαρμόζει κοινές πολιτικές και δράσεις και εργάζεται για την επίτευξη υψηλού βαθμού συνεργασίας σε όλους τους τομείς των διεθνών σχέσεων, με στόχο:

α. Τη διαφύλαξη των αξιών της, των θεμελιωδών της συμφερόντων, της ασφάλειας, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητάς της.

β. Την εδραίωση και στήριξη της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των αρχών του διεθνούς δικαίου.

γ. Τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τους στόχους και τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και σύμφωνα με τις αρχές της τελικής πράξης του Ελσίνκι και τους στόχους του Χάρτη του Παρισιού, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα.

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

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

στ. Τη 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. Την παροχή συνδρομής σε πληθυσμούς, χώρες και περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές.

η. Την προώθηση διεθνούς συστήματος που θεμελιώνεται στην ενισχυμένη πολυμερή συνεργασία και τη χρηστή παγκόσμια διακυβέρνηση.

Οι βασικότερες μεταρρυθμίσεις που εισάγει η Συνθήκη της Λισαβόνας στον τομέα της ΚΕΠΠΑ αφορούν:

α. Στην σύσταση θέσης μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με θητεία δύομισή ετών που μπορεί να ανανεωθεί άπαξ, ο οποίος μεταξύ άλλων έχει την αρμοδιότητα της

εξωτερικής εκπροσώπησης της Ένωσης σε θέματα ΚΕΠΠΑ, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης στον τομέα αυτόν (άρθρο 15 ΣΕΕ). Η πρόβλεψη αυτή, ωστόσο, μπορεί ενδεχομένως να δημιουργήσει επικαλύψεις και περιπλοκές, ειδικά στην περίπτωση που η συνεργασία μεταξύ του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης δεν θα αποδειχθεί αρμονική²⁸.

β. Πρόβλεψη για τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (EEAS), που θα απορροφήσει τη Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων και θα συνεπικουρεί τον Ύπατο Εκπρόσωπο στο έργο του.

γ. Εισαγωγή του θεσμού της «εποικοδομητικής αποχής» κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, όπου παραμένει ο γενικός κανόνας της ομοφωνίας, σύμφωνα με την οποία το απέχον κράτος- μέλος του Συμβουλίου συνοδεύει την αποχή του με τυπική δήλωση, που αποδεσμεύει μεν το απέχον κράτος-μέλος από την υποχρέωση εφαρμογής της σχετικής απόφασης, η οποία αναγνωρίζει ότι δεσμεύει την Ένωση, δεν εμποδίζει δε τη λήψη και την εφαρμογή της απόφασης αυτής από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη του Συμβουλίου και επομένως δεν παρεμποδίζεται η δράση της Ένωσης (άρθρο 31 ΣΕΕ).

Στα θέματα της ΚΠΑΑ, οι βασικότερες μεταρρυθμίσεις που εισάγει η Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνουν:

α. Τη θεσμοθέτηση της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας (Political and Security Committee - PSC), που «παρακολουθεί τη διεθνή κατάσταση στους τομείς που εμπίπτουν στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και συμβάλλει στον καθορισμό των πολιτικών διατυπώνοντας γνώμες απευθυνόμενες στο Συμβούλιο, είτε μετά από αίτηση του Συμβουλίου ή του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας είτε με δική της πρωτοβουλία» και ασκεί «υπό την ευθύνη του Συμβουλίου και του ύπατου εκπροσώπου, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων του άρθρου 43» (άρθρο 38 ΣΕΕ).

β. Την εγκαθίδρυση, για τις αποστολές στρατιωτικής και μη στρατιωτικής διαχείρισης κρίσεων, μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών που πληρούν υψηλά κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων (Το

²⁸ Δ Παπαγιάννης, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδ.: Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 2011, σ.155.

υποψήφιο κράτος-μέλος πρέπει να έχει την δυνατότητα διάθεσης κατάλληλων, ικανών και μάχιμων μονάδων εντός προθεσμίας 5-30 ημερών) .και έχουν αναλάβει σχετικές δεσμεύσεις (άρθρο 42, παρ. 6, και άρθρο 46 ΣΕΕ). Το Πρωτόκολλο (Αριθ. 10) της ΣΕΕ ρυθμίζει τις σχετικές διαδικασίες της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας, που έχει σαν στόχο να αυξήσει την επιχειρησιακή ετοιμότητα και την αποτελεσματικότητα των πολυεθνικών αποστολών στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ και να βελτιώσει τον τομέα των ευρωπαϊκών, αμυντικών και εξοπλιστικών, προγραμμάτων. Ωστόσο, και στην περίπτωση δηλώνεται η πρωτοκαθεδρία του ευρωπαϊκού εταιρικού δόγματος (να συνεργάζονται προκειμένου να εξασφαλίζουν ότι λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για την κάλυψη, μεταξύ άλλων, με πολυεθνικές προσεγγίσεις, και με την επιφύλαξη των δεσμεύσεών τους στα πλαίσια του Οργανισμού Βορειο-Ατλαντικού Συμφώνου, των κενών που διαπιστώνονται στο πλαίσιο του «Μηχανισμού Ανάπτυξης Δυνατοτήτων»).

γ. Τη διεύρυνση των αποστολών «τύπου Πέτερσπεργκ», που εντάσσονται στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ (άρθρο 42, παρ. 1, και άρθρο 43 ΣΕΕ) και διενεργούνται εκτός εδάφους ΕΕ, σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Αποστολές κατά τις οποίες η Ένωση μπορεί να κάνει χρήση στρατιωτικών και μη στρατιωτικών μέσων, περιλαμβάνουν τις κοινές δράσεις αφοπλισμού, τις ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, τις αποστολές με στόχο την παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων, τις αποστολές πρόληψης των συγκρούσεων και διατήρησης της ειρήνης, τις αποστολές μαχίμων δυνάμεων που αναλαμβάνονται για τη διαχείριση των κρίσεων, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης και οι επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το πέρας των συγκρούσεων. Όλες οι αποστολές αυτές μπορούν να συμβάλλουν στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, μεταξύ άλλων με τη στήριξη τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο έδαφός τους.

δ. Θέσπιση ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής σύμφωνα με το άρθρο 51 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, σε περίπτωση που κάποιο κράτος-μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του (άρθρο 42, παρ. 7, ΣΕΕ), και ρήτρα αλληλεγγύης, σε περίπτωση που ένα κράτος-μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή (άρθρο 222 ΣΛΕΕ). Η ρύθμιση αυτή διευρύνει την αντιτρομοκρατική ατζέντα της ΕΕ, αφού προβλέπει ότι η Ένωση κινητοποιεί όλα τα μέσα που διαθέτει, στρατιωτικά ή μη, για την πρόληψη της τρομοκρατίας τόσο στο έδαφός των κρατών-μελών της, όσο και για «την προστασία

των δημοκρατικών θεσμών και του άμαχου πληθυσμού από ενδεχόμενη τρομοκρατική επίθεση».

ε. Τη θεσμοθέτηση, σε συνέχεια της προηγούμενης απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας ΕΟΑ (EDA), υπό το Συμβούλιο, που έχει ως αποστολή τον καθορισμό των στόχων της ΚΠΑΑ σε σχέση προς τις στρατιωτικές δυνατότητες των κρατών - μελών, την εναρμόνιση των επιχειρησιακών αναγκών, την υποβολή προτάσεων και επιχειρησιακών σχεδίων, την στήριξη της έρευνας στον τομέα της αμυντικής τεχνολογίας και την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα της Ένωσης (άρθρο 45 ΣΕΕ)²⁹.

Οι επιχειρήσεις που έχουν στρατιωτικά και αμυντικά χαρακτηριστικά, χρηματοδοτούνται από διαφορετικές πηγές. Ο μηχανισμός ΑΘΗΝΑ είναι ο μόνιμος χρηματοδοτικός μηχανισμός που αναλαμβάνει το βάρος της χρηματοδότησης του κοινού κόστους για τις επιχειρήσεις ΚΠΑΑ, στρατιωτικού χαρακτήρα. Η Συνθήκη προβλέπει και τη δημιουργία ενός ταμείου εκκίνησης (startup fund) για τις προπαρασκευαστικές δραστηριότητες για αποστολές που δεν περιλαμβάνονται στον προϋπολογισμό της Ένωσης και δεν έχουν ενσωματωθεί στο μηχανισμό ΑΘΗΝΑ. Το ταμείο αυτό σχηματίζεται από τις συνεισφορές των κρατών μελών. Για την γρήγορη εκταμίευση των πόρων για τις επιχειρήσεις, η Συνθήκη εισάγει δυο μηχανισμούς στο άρθρο 41(παρ.3) ΣΕΕ. Για προπαρασκευαστικές δράσεις, για μη στρατιωτικές αποστολές το Συμβούλιο θα υιοθετεί μια απόφαση «περί ειδικών διαδικασιών για την εγγύηση ταχείας πρόσβασης σε πόρους στον προϋπολογισμό της Ένωσης», μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι προπαρασκευαστικές δράσεις της ΚΠΑΑ με στρατιωτικό ή αμυντικό περιεχόμενο θα χρηματοδοτούνται από το προαναφερόμενο διακυβερνητικό «ταμείο εκκίνησης» στο οποίο θα συμβάλλουν τα μέλη. Το Συμβούλιο καλείται να υιοθετήσει με ειδική πλειοψηφία τις αναγκαίες αποφάσεις για τη δημιουργία, χρηματοδότηση και διαχείριση του ταμείου, στη βάση προτάσεων του Υπατου Εκπροσώπου. Το άρθρο παραμένει ανενεργό, μια και, μέχρι τώρα, δεν υπάρχει απόφαση Συμβουλίου που να προσδιορίζει τις διαδικασίες για τη δημιουργία του Ταμείου.³⁰

²⁹ Παρίσης Ι., Εξωτερική πολιτική και ασφάλεια στο Σύνταγμα της Ευρώπης, Εκδ Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Αθήνα 2005, σελ 55.

³⁰ Κοπά Μ, Περίγραμμα διάλεξης στη ΣΕΘΑ 18/1/18 με θέμα: Συνθήκη της Λισαβόνας και Ευρωπαϊκή Άμυνα.

Το σκέλος των διοικητικών δαπανών της ΚΕΠΠΑ βαρύνει τον προϋπολογισμό της ΕΕ, όπως συμβαίνει και με τις λειτουργικές δαπάνες της ΚΕΠΠΑ, πλην των λειτουργικών δαπανών εκείνων «που οφείλονται σε ενέργειες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα και των περιπτώσεων όπου το Συμβούλιο λαμβάνει ομόφωνα διαφορετική απόφαση». Οι εν λόγω δαπάνες «βαρύνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με την κλείδα ακαθάριστου εθνικού προϊόντος» και γίνεται μέσω του χρηματοδοτικού μηχανισμού «ΑΘΗΝΑ»

Στη βάση των συνθηκών τα ακόλουθα πολιτικά και στρατιωτικά σώματα έχουν δημιουργηθεί για την εφαρμογή της ΚΠΑΑ:³¹

α. Η Επιτροπή Πολιτικής και Άμυνας (Political and Security Committee PSC). Είναι ένα από τα όργανα που προετοιμάζουν το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και θεσμοθετήθηκε ως μόνιμο σώμα το 2001. Η έδρα της είναι στην ΕΥΕΔ και είναι επιφορτισμένη να παρακολουθεί τη διεθνή κατάσταση στους τομείς ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ. Αποτελείται από τους εθνικούς εκπροσώπους των κρατών μελών και ασχολείται με όλες τις πτυχές της ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ. Η Συνθήκη της Λισαβόνας θα διατηρήσει τις αρχικές ευθύνες της Επιτροπής, εισάγοντας όμως κάποιες αλλαγές, κυρίως σε σχέση με το νέο ρόλο του ΥΕ. Την ευθύνη για την ΕΠΑ δεν την έχει πλέον μόνο το Συμβούλιο αλλά από κοινού με την ΥΕ (αρ.38 ΣΕΕ). Επίσης αλλαγή υπάρχει και στην Προεδρία της ΕΠΑ. Ενώ πριν η Επιτροπή είχε εξάμηνη κυλιόμενη Προεδρία, με τη νέα Συνθήκη προεδρεύουν είναι εκπρόσωπος του ΥΕ. Αυτή η αλλαγή έχει ως βασική συνέπεια ότι οι προτάσεις δεν θα εκπορεύονται πλέον κυρίως από τα κράτη μέλη, όπως έως τώρα, αλλά από τον ΥΕ. Αδιαμφισβήτητα, αυτό θα βοηθήσει τη μεγαλύτερη συνοχή και σταθερότητα στις εργασίες της ΕΠΑ.

β. Η Στρατιωτική Επιτροπή της ΕΕ (EUMC). Πρόκειται για το ανώτερο στρατιωτικό σώμα της ΕΕ. Απαρτίζεται από τους αρχηγούς των επιτελείων (οι οποίοι συνεδριάζουν δυο φορές το χρόνο) ή από εκπροσώπους τους. Ο Πρόεδρος ορίζεται από το Συμβούλιο. Η επιτροπή αυτή γρήγορα επιβλήθηκε ως ένας ζωτικός μηχανισμός στην διαδικασία λήψης αποφάσεων για θέματα ΚΠΑΑ. Παρέχει στρατιωτικές συμβουλές, κάνει συστάσεις στην Επιτροπή Πολιτικής και Άμυνας και δίνει στρατιωτική κατεύθυνση στο Στρατιωτικό Προσωπικό.

³¹ Κοππά, Μ., Η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας, Εκδ.: Πατάκης, Αθήνα 2017, σ.σ.87-88.

γ. Το Στρατιωτικό Προσωπικό της ΕΕ (EUMS) αποτελείται από στρατιωτικό προσωπικό το οποίο διαθέτουν τα κράτη μέλη στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Προσφέρει στρατιωτική πραγματογνωμοσύνη και στήριξη στην ΚΠΑΑ.

Αρχές – σκοποί και το πεδίο δράσης της ΚΠΠΑ.

Στο προοίμιο της ΣΕΕ γίνεται αναφορά στην άμυνα και την ασφάλεια καθώς δηλώνεται ότι τα κράτη μέλη είναι αποφασισμένα «να εφαρμόσουν μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, που συμπεριλαμβάνει την διαμόρφωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε κοινή άμυνα... ενισχύοντας έτσι την Ευρωπαϊκή ταυτότητα και ανεξαρτησία για την προαγωγή της ειρήνης, της ασφάλειας και της προόδου στην Ευρώπη και ανά την υφήλιο», διατύπωση που έχει μείνει αναλλοίωτη από την εποχή της συνθήκης του Άμστερνταμ. Παραπλήσιο είναι το άρθρο 3 παρ. 2, όπου δηλώνεται ότι στις σχέσεις της με τον υπόλοιπο κόσμο η Ένωση, μεταξύ πολλών άλλων, συμβάλλει στην ειρήνη και την ασφάλεια καθώς και στην αυστηρή τήρηση του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των αρχών του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Υπάρχουν διαφορές σε σχέση με την απαρίθμηση των στόχων της ΚΕΠΠΑ στο Άμστερνταμ και την Νίκαια που πηγάζουν σε σημαντικό βαθμό από την επιθυμία να γίνει απαρίθμηση σε νέο άρθρο των στόχων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης γενικά και όχι μόνο της ΚΕΠΠΑ³², είναι όμως τελείως επουσιώδεις. Μέχρι την Νίκαια δεν γινόταν ρητή αναφορά στην πρόληψη των συγκρούσεων ως στόχος της ΚΕΠΠΑ, όμως περιλαμβανόταν στις αποστολές Πέτερσμπεργκ.

Το Άρθρο 24, παράγραφος 1 της ΣΕΕ ορίζει ότι οι αρμοδιότητες της ΚΕΠΠΑ καλύπτουν όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε κοινή άμυνα. Διατηρείται δηλαδή το κατ' αρχήν μέγιστο δυνατό πεδίο δράσης που έχει οριοθετηθεί ήδη από την εποχή του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ.

Δηλώνεται ότι η προοδευτική διαμόρφωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής «θα (όχι απλώς μπορεί να) οδηγήσει σε μια κοινή άμυνα» όταν το Ευρωπαϊκό

³² Χρυσομάλλης Μ.(επιμ), Η Συνθήκη της Λισαβόνας: Θεματικές Προσεγγίσεις, Αθήνα 2009, Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, σ 112.

Συμβούλιο λάβει ομόφωνα μια τέτοια απόφαση και σύμφωνα με τις συνταγματικές διαδικασίες του κάθε κράτους-μέλους, διαδικασία που προβλέπεται ήδη από το Άμστερνταμ. Αυτή η ευρεία αρμοδιότητα όμως περιορίζεται ήδη από το άρθρο 4, παράγραφος 2 της ΣΕΕ όπου ορίζεται πλέον ρητά ότι η Ένωση σέβεται τις ουσιώδεις λειτουργίες των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που διασφαλίζουν την εδαφική του ακεραιότητα, την διατήρηση του νόμου και της τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας και ότι ειδικά η εθνική ασφάλεια παραμένει αποκλειστική αρμοδιότητα του κάθε κράτους μέλους. Ως εκ τούτου, ήδη εξ αρχής σχεδόν διευκρινίζεται ότι η «άμυνα και ασφάλεια» στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ εξακολουθεί να μην περιλαμβάνει την παραδοσιακή άμυνα και ασφάλεια, με άλλα λόγια την προστασία της εθνικής επικράτειας, όπως συνέβη δηλαδή και στην Νίκαια.

Οι διατάξεις για την ΚΠΑΑ δεν θίγουν την ιδιαιτερότητα ασφάλειας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών, μια έμμεση αναφορά κατά βάση στα ιστορικά ουδέτερα κράτη μέλη όπως η Ιρλανδία, και σέβεται τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ΝΑΤΟ για τα κράτη μέλη που ανήκουν σε αυτό, συμβιβαζόμενη με την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας που διαμορφώνεται μέσα στο πλαίσιο αυτό, περιορισμοί οι οποίοι υπάρχουν ήδη από το Μάαστριχτ. Η πρωτοκαθεδρία του ΝΑΤΟ για τα μέλη του, ο σεβασμός εθνικών ιδιαιτεροτήτων στην αμυντική πολιτική των κρατών μελών και η αναγνώριση του καθαρά εθνικού χαρακτήρα της παραδοσιακής άμυνας που έχει να κάνει με την προστασία των εθνικών συνόρων οριοθετούν αρνητικά τις αρμοδιότητες της ΚΠΑΑ και καθιστούν ευθύς αμέσως ευκρινές ότι δεν υπάρχει μεγάλος χώρος για επέκτασή τους με την νέα συνθήκη της Λισσαβόνας.

Στην παράγραφο 1 του Άρθρου 42 της ΣΕΕ, η ΚΠΑΑ είναι αναπόσπαστο τμήμα της ΚΕΠΠΑ και εξασφαλίζει στην Ένωση επιχειρησιακή ικανότητα βασισμένη σε στρατιωτικά και μη στρατιωτικά μέσα που παρέχουν τα κράτη μέλη. Τα μέσα αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν από την Ε.Ε. σε αποστολές εκτός της Ένωσης για την διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Το άρθρο 43, παράγραφος 1 εξηγεί ότι οι αποστολές αυτές «περιλαμβάνουν τις κοινές δράσεις:

- α. Αφοπλισμού,
- β. Τις ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης,

γ. Τις αποστολές με στόχο την παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων,

δ. Τις αποστολές πρόληψης των συγκρούσεων και διατήρησης της ειρήνης,

ε. Τις αποστολές μαχίμων δυνάμεων που αναλαμβάνονται για τη διαχείριση των κρίσεων, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης και οι επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το πέρας των συγκρούσεων».

Πρόκειται για τις αποστολές τύπου Πέτερσπεργκ με μια όμως διαφορά. Οι κοινές δράσεις αφοπλισμού, η παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων, η πρόληψη των συγκρούσεων και η σταθεροποίηση μετά το πέρας των συγκρούσεων συνιστούν νέα στοιχεία με τα οποία η Λισσαβόνα επεκτείνει κάπως τις πρακτικές αρμοδιότητες της ΚΕΠΠΑ³³. Οι αποστολές του τύπου αυτού περιλαμβάνονταν ήδη στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας του 2003 και στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών το 2004.

Το πεδίο δράσης της ΚΠΑΑ φαίνεται να επεκτείνεται με δύο βασικές καινοτομίες της Λισσαβόνας στον τομέα αυτό:

α. Την ρήτρα αμοιβαίας βοήθειας σύμφωνα με την οποία (Άρθρο 42, παρ.7) αν ένα κράτος μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, τα άλλα κράτη μέλη οφείλουν να του παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους, σύμφωνα με το άρθρο 51 (το άρθρο αυτό αναγνωρίζει το φυσικό δικαίωμα των μελών του Ο.Η.Ε σε ατομική ή συλλογική νόμιμη άμυνα σε περίπτωση που δεχτούν ένοπλη επίθεση και ως τη στιγμή που το Συμβούλιο Ασφαλείας θα πάρει τις αναγκαίες αποφάσεις για την διατήρηση της ειρήνης). Μετά την τρομοκρατική επίθεση στο Παρίσι, η Γαλλία επικαλέστηκε το άρθρο του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών». Η διατύπωση αυτή θυμίζει ρήτρα συλλογικής άμυνας, σαν εκείνη που υπάρχει στην ΔΕΕ και στο ΝΑΤΟ. Όμως διευκρινίζεται ότι αυτό δεν επηρεάζει ούτε τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της άμυνας ορισμένων κρατών μελών ούτε τις δεσμεύσεις των μελών του προς το ΝΑΤΟ, το οποίο παραμένει «το θεμέλιο της συλλογικής τους άμυνας και το όργανο της εφαρμογής τους». Αν δε λάβει κανείς υπ' όψιν και το άρθρο 4, παρ. 2, καταλαβαίνει ότι ο βασικός χαρακτήρας της ρήτρας

³³ Koutrakos P. (2013), *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford: Oxford University Press σσ. 58- 59).

αμοιβαίας βοήθειας είναι συμβολικός (μετά την τρομοκρατική επίθεση στο Παρίσι, η Γαλλία επικαλέστηκε το άρθρο 43, παρ.7 της ΣΕΕ, η πρώτη φορά που συνέβη κάτι τέτοιο και οι υπουργοί άμυνας της Ε.Ε. συμφώνησαν κατ' αρχήν να παράσχουν στρατιωτική βοήθεια. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η ίδια η διατύπωσή της καθιστά σαφές ότι δεν είναι δεσμευτική για τα κράτη μέλη) χωρίς να δεσμεύει τα κράτη μέλη ούτε να μεταμορφώνει την Ε.Ε σε οργανισμό συλλογικής ασφάλειας τύπου ΝΑΤΟ. Έστω και σε συμβολικό επίπεδο όμως είναι η πρώτη φορά που η ιδέα της υποχρέωσης αμοιβαίας βοήθειας διατυπώνεται στις συνθήκες, όπως κάποτε στο Μάαστριχτ διατυπώθηκε για πρώτη φορά η ιδέα μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, ακόμα και αν δεν παρέχονταν οι θεσμικές προϋποθέσεις για αυτήν. Από αυτήν την άποψη η προσθήκη αυτή έχει αναμφίβολα μεγάλη συμβολική σημασία.

β. Την ρήτρα αλληλεγγύης (Άρθρο 222) σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού η Ένωση και τα κράτη μέλη «ενεργούν από κοινού με πνεύμα αλληλεγγύης αν ένα κράτος δεχτεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή». Επιπλέον, η Ένωση χρησιμοποιεί όλα τα μέσα στην διάθεση της, των στρατιωτικών συμπεριλαμβανομένων, για την πρόληψη και προστασία από τρομοκρατική απειλή καθώς και, εφόσον το πληγέν κράτος μέλος το ζητήσει, την παροχή βοήθειας στο έδαφός του μετά από τρομοκρατική επίθεση ή φυσική είτε ανθρωπογενή καταστροφή. Οι παράγραφοι 2 έως 4 του άρθρου ορίζουν τις διαδικαστικές πλευρές της εφαρμογής της ρήτρας αλληλεγγύης, κάτι που δεν συμβαίνει με την ρήτρα αμοιβαίας βοήθειας που παραμένει τελείως ασαφής στο σημείο αυτό. Έτσι, ορίζεται ότι τα κράτη μέλη συντονίζονται κατά την αρωγή προς το πληγέν κράτος μέλος στο επίπεδο του συμβουλίου (παρ.2), το οποίο θα εκδώσει και την απόφαση που θα διευκρινίζει την εφαρμογή της παρούσας ρήτρας, με ομοφωνία αν η απόφαση αυτή έχει επιπτώσεις στον τομέα της άμυνας, μετά από κοινή πρόταση του νέου Υπατου Εκπροσώπου για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και της Επιτροπής, κρατώντας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενήμερο και με την επικουρία της ΠΕΑ και των δομών της ΚΠΑΑ (παρ.3) και ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αξιολογεί τακτικά τις απειλές εναντίον της Ένωσης (παρ.4). Η ρήτρα αλληλεγγύης είναι για την πολιτική προστασία και την τρομοκρατία ό,τι η ρήτρα αμοιβαίας βοήθειας για την ένοπλη επίθεση επεκτείνοντας όπως και αυτήν κατ' αρχήν το πεδίο της ΚΠΑΑ μέχρι την δυνατότητα ανάπτυξης στρατιωτικών δυνάμεων εντός της επικράτειας της Ένωσης, σπάζοντας έτσι το σχετικό ταμπού που υπήρχε μέχρι την Λισσαβόνα, χωρίς

μάλιστα τις επιφυλάξεις για τον ρόλο του NATO και τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της αμυντικής πολιτικής ορισμένων κρατών που περιέχονται στην ρήτρα αμοιβαίας βοήθειας. Από την άλλη μεριά όμως, αυτό δεν αναιρεί το άρθρο 4 της ΣΕΕ, το οποίο καθιστά την εθνική ασφάλεια αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα. Η ρήτρα αλληλεγγύης όπως και εκείνη της αμοιβαίας βοήθειας φαίνεται να έχει περισσότερο συμβολική παρά πρακτική σημασία.

Η βασική διαφορά ανάμεσα στις δύο ρήτρες είναι ότι η ρήτρα αλληλεγγύης περιλαμβάνει την συμμετοχή και της ΕΕ, αντίθετα με την ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής που η αναφορά γίνεται μόνο στα κράτη μέλη³⁴.

Η χρηματοδότηση της ΚΠΑΑ αναλύεται στο άρθρο 41 ΣΕΕ. Ορίζεται ότι οι διοικητικές δαπάνες της ΚΠΑΑ βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης (παρ.1), όπως και οι λειτουργικές δαπάνες πλην των περιπτώσεων όπου οι καλυπτόμενες από τις δαπάνες ενέργειες έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές συνέπειες και όπου το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία διαφορετικά (παρ.2). Οι δαπάνες που δεν καλύπτονται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης καλύπτονται από τα κράτη μέλη ανάλογα με το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν τους εκτός αν το Συμβούλιο αποφασίσει πάλι διαφορετικά με ομοφωνία και με την προϋπόθεση ότι τα κράτη μέλη που έκαναν χρήση της εποικοδομητικής αποχής δεν έχουν υποχρέωση να συνεισφέρουν (παρ.2).

Το καινούργιο της ΣΕΕ με το άρθρο 41, παράγραφος 3 ορίζει ότι το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκδίδει απόφαση για ειδικές διαδικασίες ταχείας πρόσβασης «στις πιστώσεις του προϋπολογισμού της Ένωσης που προορίζονται για την επείγουσα χρηματοδότηση πρωτοβουλιών στο πλαίσιο της κοινής

³⁴Κοπά, Μ., Η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας, Εκδ.: Πατάκης, Αθήνα 2017, σ.86. Η Γαλλία μετά τις επιθέσεις της 13^{ης} Νοεμβρίου 2015, έκανε επίκληση στη ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής,(42 /7) ώστε να αποφύγει την εμπλοκή της ΕΕ. Η Γαλλία ζήτησε, στη βάση των προβλέψεων της ρήτρας, μέσω διμερών επαφών, τρία είδη βοήθειας στις δυο περιοχές της Μέσης Ανατολής και Υποσαχάριας Αφρικής, όπου επιχειρεί: άμεση συμμετοχή στη συμμαχία εναντίον του Ισλαμικού Κράτους, στήριξη της στρατιωτικής της εκστρατείας στο Ιράκ και τη Συρία με ανταλλαγή πληροφοριών, ανατροφοδότηση και , τέλος, υποστήριξη στις γαλλικές επιχειρήσεις στο Μάλι και Κεντραφρικανική Δημοκρατία, ανεξάρτητα αν εντάσσονται σε εθνικό, ευρωπαϊκό πλαίσιο ή στο πλαίσιο του ΟΗΕ. Η Γερμανία και η Μεγάλη Βρετανία αντέδρασαν θετικά άμεσα. Η Γαλλία είχε και την επιλογή της ρήτρας αλληλεγγύης (222 ΣΛΕΕ). Η επιλογή αυτή απορρίφθηκε για δύο λόγους α) γιατί η κρίση δεν υπερέβαινε καταφανώς τις δυνατότητες της χώρας, β) γιατί η αναμενόμενη βοήθεια αφορά κυρίως δράσεις των υπολοίπων εκτός Γαλλίας και όχι εντός και γ) επελέγη εκείνη η εναλλακτική που αφορούσε καθαρά διακυβερνητική συνεννόηση και απέκλειε την εμπλοκή των μηχανισμών της ΕΕ. Έτσι η Γαλλία επικαλέστηκε αφενός έναν ευρωπαϊκό μηχανισμό αντί ενός Νατοϊκού (που θα περιλάμβανε τόσο την Τουρκία όσο και τις ΗΠΑ) και αφετέρου έναν διακυβερνητικό αντί ενός που θα έδινε ρόλο στους ευρωπαϊκούς θεσμούς και διαδικασίες.

εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, και ιδίως των προπαρασκευαστικών ενεργειών εν όψει αποστολής που αναφέρεται στο άρθρο 42, παράγραφος 1, και στο άρθρο 43» (δηλαδή στις διευρυμένες αποστολές Πέτερσπεργκ).

Η συνθήκη συμπληρώνει τα παραπάνω προβλέποντας και τη δημιουργία ενός ταμείου εκκίνησης³⁵, χρηματοδοτούμενου από τις εισφορές των κρατών μελών, για την χρηματοδότηση των προπαρασκευαστικών ενεργειών των διευρυμένων αποστολών Πέτερσπεργκ που δεν καταλογίζονται στον προϋπολογισμό της Ε.Ε, ούτως ώστε όταν μια αποστολή δεν μπορεί να καταλογιστεί στον προϋπολογισμό αυτό, το Συμβούλιο να εξουσιοδοτεί τον Ύπατο Εκπρόσωπο να χρησιμοποιεί το ταμείο. Με τον τρόπο αυτό, ο οποίος παρακάμπτει τον τακτικό προϋπολογισμό, περιορίζεται ο ρόλος τόσο του Κοινοβουλίου όσο και της Επιτροπής στην χρηματοδότηση της ΚΠΑΑ καθώς η επιρροή τους στην διαπραγμάτευση και έγκριση του προϋπολογισμού της Ένωσης είναι μεγάλη, αφού το πρώτο τον συναποφασίζει με το Συμβούλιο και η δεύτερη τον καταρτίζει και τον προτείνει. Οι πρακτικές διευθετήσεις της σύστασης και χρηματοδότησης, της διαχείρισης και του δημοσιονομικού ελέγχου του ταμείου αυτού αποφασίζονται με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου (Άρθρο 41, παρ.3). Έτσι, ιδίως χάρη στο νέο ταμείο εκκίνησης, η χρηματοδότηση της ΚΠΑΑ διευρύνεται ως προς τις πηγές και γίνεται πιο ευέλικτη ως προς την διαδικασία μετά την Λισαβόνα³⁶.

Θεσμοί και διαδικασία λήψης απόφασης.

Ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία της ΣΕΕ ήταν η κατάργηση των πυλώνων, οι οποίοι είχαν εισαχθεί στο Μάαστριχτ, και η θεωρητική ενοποίηση όλων των πολιτικών της Ε.Ε., η ΚΕΠΠΑ και η ΚΠΑΑ μόνο τυπικά δεν εξακολουθούν να συνιστούν ως προς την διαδικασία λήψης αποφάσεων έναν ξεχωριστό, διακυβερνητικό πυλώνα της Ε.Ε.

Στο άρθρο 24 ΣΕΕ, στο οποίο δίνεται η γενική εικόνα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ, ορίζει ότι αυτή υπόκειται σε «ειδικούς κανόνες και διαδικασίες». Συγκεκριμένα η ΚΕΠΠΑ «χαράσσεται και υλοποιείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία αποφασίζουν με ομοφωνία πλην

³⁵ Κοππά, Μ., Η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας, Εκδ.: Πατάκης, Αθήνα 2017, σ.86.

³⁶ Χρυσομάλλης Μ.(επιμ), Η Συνθήκη της Λισαβόνας: Θεματικές Προσεγγίσεις, Αθήνα 2009 Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, σ.121,

των περιπτώσεων που οι συνθήκες ορίζουν άλλως» και «υλοποιείται από τον Έπατο Εκπρόσωπο για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις Συνθήκες». Δεν επιτρέπεται η θέσπιση νομοθετικών πράξεων και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει δικαιοδοσία επί της ΚΕΠΠΑ, «πλην της αρμοδιότητάς του να παρακολουθεί τη συμμόρφωση προς το άρθρο 40 της παρούσας Συνθήκης και να ελέγχει τη νομιμότητα ορισμένων αποφάσεων, κατά τα αναφερόμενα από το άρθρο 275, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ίδιο εδάφιο), δηλαδή της αρμοδιότητας του να ελέγχει αφενός ότι η εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ δεν θα επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και τις αρμοδιότητες των οργάνων των υπόλοιπων πολιτικών της Ένωσης και το αντίστροφο (Άρθρο 40 ΣΕΕ) και αφετέρου να ελέγχει την νομιμότητα αποφάσεων που προβλέπουν περιοριστικά μέτρα κατά φυσικών ή νομικών προσώπων (Άρθρο 275 ΣΛΕΕ).

Τα όργανα λήψης αποφάσεων, αλλά όχι απαραίτητα προετοιμασίας, σχεδιασμού και υλοποίησής τους, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ παραμένουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο και κανόνας ψηφοφορίας η ομοφωνία. Αυτό σημαίνει ότι όσον αφορά το θεσμικό πλαίσιο η ΚΕΠΠΑ εξακολουθεί να παραμένει η περισσότερο διακυβερνητική πολιτική στην Ε.Ε. Ακόμα και το Δικαστήριο της Ε.Ε. αποκλείεται με ελάχιστες εξαιρέσεις από αυτόν τον τομέα. Αναφορικά με αυτό, η Λισσαβόνα επέφερε ομολογουμένως κάποια επέκταση στον ρόλο του, καθώς ενώ πριν είχε αρμοδιότητα μόνο να ελέγχει το κατά πόσο οι διαδικασίες και τα όργανα της ΚΕΠΠΑ εμποδίζουν την λειτουργία και παρεμβαίνουν στις αρμοδιότητες των διαδικασιών των άλλων πολιτικών, πλέον μπορεί να ελέγχει και το αντίστροφο και επιπλέον αποκτά αρμοδιότητα επί των αποφάσεων που άπτονται του άρθρου 275 ΣΛΕΕ. Από την άλλη πλευρά όμως, οι συνθήκες απλώς επικυρώνουν ως προς αυτό την ήδη υπάρχουσα νομολογία του Δικαστηρίου.³⁷

Ο «ειδικός» χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ, που παραπέμπει στον άλλοτε δεύτερο πυλώνα, φαίνεται και από το άρθρο 352, παρ. 4 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η ΚΕΠΠΑ αποκλείεται από τις διαδικασίες που επιτρέπουν στο Συμβούλιο με ομόφωνη απόφαση έπειτα από πρόταση της Επιτροπής και με την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να υιοθετήσει τα κατάλληλα μέτρα σε περίπτωση που η δράση της

³⁷ Χρυσομάλλης Μ.(επιμ), Η Συνθήκη της Λισαβόνας: Θεματικές Προσεγγίσεις, Αθήνα 2009 Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, σ. 135.

Ένωσης αποδεικνύεται απαραίτητη για την επίτευξη ενός από τους στόχους των συνθηκών, αλλά αυτές δεν προβλέπουν τις απαιτούμενες εξουσίες.

Αν η ΚΕΠΠΑ παραμένει η πιο διακυβερνητική των πολιτικών της Ένωσης, η ΚΠΑΑ παραμένει το πιο διακυβερνητικό κομμάτι της ΚΕΠΠΑ. Έτσι, η παράγραφος 4 του Άρθρου 31 ΣΕΕ ορίζει ότι οι παράγραφοι 2 και 3 του ίδιου άρθρου, όπου αριθμούνται μια σειρά εξαιρέσεων στην ομοφωνία στην λήψη αποφάσεων για την ΚΕΠΠΑ στο Συμβούλιο, δεν αφορά τις αποφάσεις με στρατιωτικές ή αμυντικές συνέπειες.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει να επιτρέψει στο Συμβούλιο να παίρνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία εκεί που ο Τίτλος V της ΣΕΕ ή η ΣΛΕΕ προβλέπουν ομοφωνία (Άρθρο 48, παρ. 7 ΣΕΕ). Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 346, παράγραφος 1 ΣΛΕΕ διευκρινίζει ότι οι συνθήκες δεν υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να παρέχουν πληροφορίες τη διάδοση των οποίων θεωρούν αντίθετη προς τα ουσιώδη συμφέροντά τους ασφάλειας και ότι δεν τα εμποδίζουν να λάβουν τα μέτρα που θεωρούν αναγκαία για την προστασία των ουσιωδών συμφερόντων τους ασφάλειας τα οποία συνδέονται με την παραγωγή ή την εμπορία όπλων, πυρομαχικών και πολεμικού υλικού.

Τελικά τρεις αποφάσεις που άπτονται της ΚΠΑΑ μπορούν να παρθούν με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο:

- α. Εκείνη που αφορά την ίδρυση και την λειτουργία του ταμείου εκκίνησης, (Άρθρο 41, παρ.3 ΣΕΕ)
- β. Εκείνες που αφορούν το καταστατικό του ΕΟΑ (Άρθρο 45, παρ. 2 ΣΕΕ)
- γ. Εκείνη για θέσπιση και τον ορισμό της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας (Άρθρο 46, παρ. 2 ΣΕΕ)

Γενικά, η ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ ασκείται, σύμφωνα με το άρθρο 25 ΣΕΕ, με τρεις τρόπους:

- α. Με γενικούς προσανατολισμούς.
- β. Με αποφάσεις που καθορίζουν είτε τις δράσεις της Ένωσης είτε τις θέσεις της Ένωσης είτε τους λεπτομερείς κανόνες για την εφαρμογή των θέσεων και των δράσεων.

γ. Με συστηματική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

Το άρθρο 24, παράγραφος 3 ΣΕΕ ορίζει ότι τα κράτη μέλη θα στηρίζουν ενεργά και ανεπιφύλακτα την ΚΕΠΠΑ με πνεύμα πίστης και αμοιβαίας αλληλεγγύης σεβόμενα την δράση της Ένωσης στον τομέα αυτό και ότι θα συνεργαστούν για να ενισχύσουν και αναπτύξουν την αμοιβαία τους πολιτική αλληλεγγύη απέχοντας από κάθε δράση που αντίκειται στα συμφέροντα της Ένωσης ή μπορεί να βλάψει την αποτελεσματικότητά της. Οι πτυχές της ΚΕΠΠΑ σύμφωνα με τις συνθήκες χαράσσονται και υλοποιούνται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο και υλοποιούνται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο και τα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου οι τρεις πρώτοι θεσμοί κατονομάζονται από τις συνθήκες ως τα σημαντικότερα όργανα της Ένωσης για την ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ.

Ο νέος Ύπατος Εκπρόσωπος, μια από τις σημαντικότερες αλλαγές, διάδοχος του παλαιού Ύπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ/Γ.Γ. του Συμβουλίου, συνιστά έναν εντελώς νέο θεσμό με πολύ διευρυμένες εξουσίες σε σχέση με τον προκατόχό του, πράγμα που αντανακλάται και στον πολλαπλασιασμό των αναφορών στις συνθήκες σε αυτόν σε σύγκριση με εκείνες στον παλιό Ύπατο Εκπρόσωπο/Γ.Γ. στην Νίκαια. Κατ' αρχάς, δεν είναι πλέον Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου παρά συνδυάζει τον τριπλό ρόλο του Ύπατου Εκπροσώπου, του Αντιπροέδρου της Επιτροπής και του Προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Διορίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 1 ΣΕΕ από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με την συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής και η θητεία του μπορεί να τερματιστεί με την ίδια διαδικασία. Παρόλο που δεν αναφέρεται ρητά στο άρθρο 18 ΣΕΕ, η θητεία του διαρκεί κανονικά πέντε χρόνια, αφού αυτή είναι η θητεία της Επιτροπής.

Καθώς όμως είναι και αντιπρόεδρος της επιτροπής, ο διορισμός του εγκρίνεται μαζί με την επιτροπή συλλογικά από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Άρθρο 17, παρ.7 ΣΕΕ), ενώ ο Πρόεδρος της Επιτροπής έχει το δικαίωμα να ζητήσει την παραίτησή του, σε συμφωνία όμως με την διαδικασία του άρθρου 18, παρ.1 ΣΕΕ (Άρθρο 17, παρ. 6), πράγμα που σημαίνει ότι ο Πρόεδρος της Επιτροπής θα χρειαστεί την έγκριση με ειδική πλειοψηφία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για κάτι τέτοιο.

Σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο περάσει πρόταση μομφής κατά της Επιτροπής ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα παραιτηθεί μόνο των καθηκόντων του στην Επιτροπή (Άρθρο 17, παρ.8), πράγμα που υπονοεί ότι θα διατηρήσει τους άλλους του

δύο ρόλους. Έτσι, ο Ύπατος Εκπρόσωπος δεν εκλέγεται πλέον από τους Υπουργούς Εξωτερικών στο Συμβούλιο, αλλά από τους Πρωθυπουργούς και Αρχηγούς κρατών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, γεγονός που αναμφίβολα αναβαθμίζει την νομιμοποίηση του και προϋποθέτει για τα ενισχυμένα του καθήκοντα.

Όμως η εκλογή αυτή γίνεται με την συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής και την έμμεση έγκριση, δια της έγκρισης της Επιτροπής συνολικά, του Κοινοβουλίου, δυο υπερεθνικών θεσμών που με αυτόν τον τρόπο αποκτούν, θεωρητικά τουλάχιστον, έμμεση επιρροή επί της ΚΕΠΠΑ δια του Ύπατου Εκπροσώπου, την οποία πριν δεν είχαν. Αξιοσημείωτο είναι ότι ο Πρόεδρος της Επιτροπής ο οποίος διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα των ευρωεκλογών και εγκρίνεται από το Κοινοβούλιο (Άρθρο 17, παρ.7 ΣΕΕ), συμμετέχει και στην διαδικασία αποπομπής του Ύπατου Εκπροσώπου (η οποία μέχρι σήμερα παραμένει καθαρά θεωρητική, αφού δεν έχει υπάρξει τέτοια περίπτωση), ενώ το Κοινοβούλιο μπορεί μόνο να τον αποπέμψει μαζί με όλη την Επιτροπή από τα καθήκοντά του ως Επιτρόπου.

Τα καθήκοντα και ο τριπλός ρόλος του Ύπατου Εκπροσώπου αναφέρονται στις παραγράφους 2 έως 4 του άρθρου 18 ΣΕΕ. Σύμφωνα με την παράγραφο 4, είναι ένας από τους αντιπροέδρους της Επιτροπής, μεριμνά για την συνοχή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και έχει αρμοδιότητα, εντός της Επιτροπής, για την άσκηση των καθηκόντων της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και τον συντονισμό των άλλων πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

Στο άρθρο 21, παρ.3 ΣΕΕ όπου ορίζεται ότι ο Ύπατος Εκπρόσωπος βοηθά την Επιτροπή και το Συμβούλιο στην διασφάλιση της συνοχής της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Σύμφωνα με τις παράγραφους 2 και 3, ο Ύπατος Αντιπρόσωπος «ασκεί την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της Ένωσης. Συμβάλλει με τις προτάσεις του στον σχεδιασμό της πολιτικής αυτής, την οποία και εκτελεί ως εντολοδόχος του Συμβουλίου. Ενεργεί κατά τον ίδιο τρόπο για την κοινή πολιτική ασφαλείας και άμυνας» (παρ.2) και προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων (παρ.3), το οποίο διαχωρίζεται με την Λισσαβόνα από το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και όπου μέχρι την Λισσαβόνα την προεδρία είχαν τα κράτη μέλη εναλλασσόμενα ανά εξάμηνο, όπως και στις άλλες συνθέσεις του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, το οποίο αποτελείται και αυτό κατά βάση από τους ΥΠ.ΕΞ των κρατών μελών, έχει αρμοδιότητα να διασφαλίζει την συνοχή της δράσης

των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου και την προετοιμασία και παρακολούθηση των συσκέψεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Άρθρο 16, παρ.6 ΣΕΕ).

Η ΣΕΕ αναγνωρίζει στον Ύπατο Αντιπρόσωπο κεντρικό ρόλο τόσο μέσα στο Συμβούλιο όσο και στον σχεδιασμό και την εκτέλεση της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ. Πρώτα απ' όλα, πλέον αναγνωρίζεται στον Ύπατο Αντιπρόσωπο ρόλος τουλάχιστον ίσος με τα κράτη μέλη στην υποβολή προτάσεων και την διαμόρφωση της ημερήσιας διάταξης, σε βάρος της Επιτροπής που πλέον δεν μπορεί να υποβάλλει προτάσεις αυτόνομα σε θέματα ΚΕΠΠΑ. Έτσι, το άρθρο 22, παράγραφος 2 ΣΕΕ ορίζει ότι ο Ύπατος Εκπρόσωπος, όσον αφορά τα θέματα ΚΕΠΠΑ, και η Επιτροπή, όσον αφορά τους άλλους τομείς εξωτερικής δράσης, μπορούν να υποβάλλουν κοινές προτάσεις στο Συμβούλιο.

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος, μόνος του ή από κοινού με την Επιτροπή μπορεί να προσφεύγει στο Συμβούλιο για κάθε θέμα που αφορά την ΚΕΠΠΑ και να υποβάλλει σε αυτό πρωτοβουλίες ή προτάσεις, όπως ακριβώς ισχύει και για το κάθε κράτος μέλος (Άρθρο 30, παρ.1 ΣΕΕ). Ειδικά για την ΚΠΑΑ, το άρθρο 42, παρ.4 ΣΕΕ ορίζει ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου για αυτήν, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων για την πραγματοποίηση μιας αποστολής, θα παίρνονται μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου ή πρωτοβουλία κράτους μέλους και ότι ο πρώτος μπορεί να προτείνει την προσφυγή τόσο σε εθνικά μέσα όσο και σε μέσα της Ένωσης, ενδεχομένως από κοινού με την Επιτροπή.

Επιπλέον, ο Ύπατος Εκπρόσωπος υποβάλλει συστάσεις στο Συμβούλιο αναφορικά με την διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνιών μεταξύ της Ένωσης και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών και την αναστολή της εφαρμογής μιας συμφωνίας, εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις (Άρθρο 218, παρ.1-3,9 ΣΛΕΕ), πράγμα που έχει ιδιαίτερη σημασία δεδομένου του πλήθους συμφωνιών με τρίτα μέρη που έχουν ήδη συναφθεί και συχνά απαιτούνται στα πλαίσια της ΚΠΑΑ.³⁸ Έχει επίσης το δικαίωμα να ζητάει γνώμες από την ΠΕΑ (Άρθρο 38 ΣΕΕ) και σε περιπτώσεις που απαιτούν ταχεία απόφαση συγκαλεί, είτε με δική του πρωτοβουλία είτε μετά από αίτηση κράτους μέλους, έκτακτη σύσκεψη του Συμβουλίου εντός 48 ωρών ή και συντομότερα, σε περίπτωση απόλυτης ανάγκης (Άρθρο 30, παρ. 2 ΣΕΕ).

³⁸ Koutrakos P. (2013), *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford: Oxford University Press σσ. 4).

Δηλαδή ο Ύπατος Εκπρόσωπος αποκτά εκτεταμένες εξουσίες υποβολής προτάσεων και διαμόρφωσης της ημερήσιας διάταξης, ιδίως, αν συνυπολογίσουμε και τον ρόλο του ως προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Ο ρόλος του είναι κάτι παραπάνω από ίσος προς τα κράτη μέλη όσον αφορά αυτές τις λειτουργίες αν λάβουμε υπόψη το άρθρο 27 ΣΕΕ, το οποίο, συνδυαστικά με το άρθρο 18 ΣΕΕ που είδαμε παραπάνω, δίνει τον συνολικό χαρακτήρα του θεσμού του Ύπατου Εκπροσώπου. Σύμφωνα με αυτό (παρ.1) ο Ύπατος Εκπρόσωπος «συμβάλλει με τις προτάσεις του στη διαμόρφωση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και διασφαλίζει την εφαρμογή των αποφάσεων που εκδίδουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο». Η διατύπωση αυτή, σχεδόν πανομοιότυπη με την αντίστοιχη του άρθρου 18, παρ. 2 ΣΕΕ, υποδηλώνει ότι δεν έχει απλώς το δικαίωμα να υποβάλλει προτάσεις, αλλά καλείται να παίξει μέσω αυτών κεντρικό και καθοδηγητικό ρόλο στον σχεδιασμό της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ.

Σημαντικός, αν και όχι πάντοτε εξίσου σαφής, είναι ο ρόλος του Ύπατου Εκπρόσωπου στην εφαρμογή των αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ. Είναι επιφορτισμένος με την υλοποίηση των αποφάσεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Άρθρο 18, παρ. 2, 24 παρ. 1 και 27, παρ.1 ΣΕΕ) μέχρι του σημείου να αναφέρεται ότι «ασκεί» την ΚΕΠΠΑ (Άρθρο 18 παρ.2 ΣΕΕ). Το άρθρο 26, παρ. 3 ΣΕΕ επαναλαμβάνει ότι η ΚΕΠΠΑ «υλοποιείται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο και τα κράτη μέλη με την χρησιμοποίηση εθνικών μέσων και των μέσων της Ένωσης», ενώ στο δεύτερο εδάφιο της δεύτερης παραγράφου του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι μαζί με το Συμβούλιο μεριμνά για «την ενότητα, την συνοχή και την αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης».

Το Συμβούλιο και ο Ύπατος Εκπρόσωπος μεριμνούν για την τήρηση των αρχών του Άρθρου 24, παρ.3 ΣΕΕ, δηλαδή την συμμόρφωση των κρατών μελών προς τις αποφάσεις της ΚΕΠΠΑ και της συνεργασίας και αλληλεγγύης μεταξύ τους. Στο άρθρο 43, παράγραφος 2 ΣΕΕ ορίζεται ότι ο Ύπατος Εκπρόσωπος «υπό την εξουσία του Συμβουλίου και σε στενή και διαρκή επαφή με την ΠΕΑ, μεριμνά για τον συντονισμό των στρατιωτικών και μη στρατιωτικών πτυχών» των αποστολών της ΚΠΑΑ.

Η ΠΕΑ εποπτεύει τις συμφωνημένες πολιτικές με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου και ότι ασκεί τον πολιτικό έλεγχο και την στρατηγική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων «υπό την ευθύνη του Συμβουλίου και του Ύπατου Εκπροσώπου».

Σύμφωνα με τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ο κεντρικός ρόλος που ανατίθεται στον Ύπατο Εκπρόσωπο στα πλαίσια των αποστολών της ΚΠΑΑ. Συνολικά, ο βαρυσήμαντος ρόλος που η συνθήκες αποδίδουν στον Ύπατο Εκπρόσωπο στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ συγκεκριμένα προκύπτει ότι είναι τριπλός, καθ' εαυτού εφαρμοστικός, συντονιστικός και εποπτικός. Ωστόσο, δεν είναι πάντα ιδιαίτερα σαφές πώς ακριβώς αναμένεται να εκπληρώσει αυτόν τον ρόλο, λόγου χάρη πώς μπορεί να διασφαλίζει την εφαρμογή της ΚΠΑΑ από τα κράτη μέλη ή πώς οριοθετούνται οι αρμοδιότητές του σε σχέση με το Συμβούλιο και την ΠΕΑ.

Παράλληλα με αυτές τις νέες αρμοδιότητες, η συνθήκη της Λισσαβόνας δίνει ρόλο στον Ύπατο Εκπρόσωπο σε όλες τις μορφές στενότερης συνεργασίας στην ΚΠΑΑ. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος συνεργάζεται με την ομάδα των κρατών μελών στα οποία το Συμβούλιο δύναται να αναθέσει την εκτέλεση μιας αποστολής διαχείρισης κρίσεων (Άρθρο 44, παρ.1 ΣΕΕ), ενημερώνεται και γνωμοδοτεί αναφορικά με την μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία (Άρθρο 46, παρ. 1-3 ΣΕΕ) και την ενισχυμένη συνεργασία σε θέματα ΚΕΠΠΑ (Άρθρο 329, παρ. 2 ΣΛΕΕ).

Για την υποστήριξη του έργου του Ύπατου Εκπροσώπου δημιουργείται ένας νέος θεσμός, της Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ). Το άρθρο 27, παρ.3 ΣΕΕ αναφέρει ότι «ο Ύπατος Εκπρόσωπος επικουρείται από ευρωπαϊκή υπηρεσία εξωτερικής δράσης» και στην συνέχεια διευκρινίζει ότι αυτή η υπηρεσία θα συνεργάζεται με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών, θα αποτελείται από αξιωματούχους προερχόμενους από την Επιτροπή, την Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες, ενώ η σύστασή της θα γίνει με απόφαση του Συμβουλίου μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου, με την έγκριση της Επιτροπής και την διαβούλευση του Κοινοβουλίου. Οποσδήποτε, η θέσπιση ενός τέτοιου θεσμού από τις συνθήκες συνιστά σημαντική καινοτομία, και αναβαθμίζει την διοικητική υποστήριξη του Ύπατου Εκπροσώπου σε σχέση με την παλιά Μονάδα Πολιτικής που δημιούργησε το Άμστερνταμ (χωρίς όμως να περιγράφεται με ακρίβεια ο ρόλος της).

Η ΣΕΕ κωδικοποίησε την υπάρχουσα πρακτική με την οποία ο Ύπατος Εκπρόσωπος είχε εκ των πραγμάτων κρίσιμο ρόλο στην προετοιμασία και την υποβολή προτάσεων καθώς και στην διαμόρφωση της ημερήσιας διάταξης. Πέρα όμως από τη κατοχύρωση αυτής της πρακτικής δόθηκαν στον Ύπατο Εκπρόσωπο εντελώς νέες εξουσίες και εργαλεία, όπως η προεδρία του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, ο

ρόλος του στις μορφές στενότερης συνεργασίας, η ΕΥΕΔ και η νέα σχέση του με την ΠΕΑ.

Οι νέες εξουσίες όμως του Ύπατου Εκπροσώπου δεν αγγίζουν την λήψη αποφάσεων καθ' εαυτή, την απόφαση δηλαδή για ανάληψη δράσης, η οποία παραμένει μεταξύ των κρατών μελών στα πλαίσια του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Στην πράξη, και με εξαίρεση την προεδρία του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, την οποία στερούνται τα κράτη μέλη, ο Ύπατος Εκπρόσωπος αναδεικνύεται στην Λισσαβόνα σε βάρος της Επιτροπής³⁹, η οποία χάνει κάθε αυτόνομο δικαίωμα υποβολής προτάσεων, μάλιστα δε διαγράφεται από τις συνθήκες η αναφορά στην πλήρη σύμπραξη της στις εργασίες της ΚΕΠΠΑ που είχε εισάγει το Άμστερνταμ και της ΠΕΑ, η οποία πλέον βρίσκεται υποχρεωμένη να του υποβάλει προτάσεις εφόσον το ζητήσει, να μοιράζεται μαζί του την εποπτεία των πολιτικών και να είναι υπόλογη και σε αυτόν, πλάι στο Συμβούλιο, κατά την άσκηση του ελέγχου της επί των επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ.

Αντίθετα, τα προνόμια του Συμβουλίου, πόσο μάλλον του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μένουν ουσιαστικά ανέγγιχτα. Έτσι, ο Ύπατος Εκπρόσωπος δεν φτάνει να γίνει το ευρωπαϊκό αντίστοιχο ενός εθνικού ΥΠ.ΕΞ., του αναγνωρίζεται όμως ένας σημαντικός πολιτικός, και όχι απλά διοικητικός, ρόλος.

Μια σημαντική αλλαγή είναι ότι για πρώτη φορά, στο Άρθρο 13, παράγραφος 1 ΣΕΕ, ο θεσμός του Ύπατου Εκπροσώπου κατονομάζεται ρητά μεταξύ των θεσμών της Ε.Ε., αποκτώντας έτσι νομική βάση και προσωπικότητα.

Άλλη σημαντική αλλαγή αφορά τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Ενώ πριν την προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όπως και του Συμβουλίου, αναλάμβαναν ανά εξάμηνο εναλλάξ τα κράτη μέλη, πλέον υπάρχει μόνιμος Πρόεδρος. Αυτός εκλέγεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, για θητεία δύομιση ετών, ανανεώσιμη άπαξ και η θητεία του μπορεί να τερματιστεί με την ίδια διαδικασία σε περίπτωση κωλύματος ή σοβαρού παραπτώματος (Άρθρο 15, παρ. 5 ΣΕΕ). Δεν κατέχει εθνικό αξίωμα (Άρθρο 15, παρ.6 ΣΕΕ) και δεν μετέχει στις ψηφοφορίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όποτε αυτές λαμβάνουν μέρος (Άρθρο 235, παρ. 1 ΣΛΕΕ). Αναφορικά με τα καθήκοντα του, αυτά αφορούν κυρίως την ομαλή

³⁹ Χρυσομάλλης Μ.(επιμ), Η Συνθήκη της Λισσαβόνας: Θεματικές Προσεγγίσεις, Αθήνα 2009 Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, σ.119.

λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 15, παρ. 6 ΣΕΕ ο Πρόεδρος

α. Προεδρεύει και διευθύνει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

β. Μεριμνά για την προετοιμασία και τη συνέχεια των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε συνεργασία με τον πρόεδρο της Επιτροπής και βάσει των εργασιών του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων,

γ. Καταβάλλει προσπάθειες για να διευκολύνει τη συνοχή και τη συναίνεση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,

δ. Παρουσιάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση μετά από κάθε σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου».

Ειδικά όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ, ο Πρόεδρος αναλαμβάνει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης στο επίπεδο του (Άρθρο 15, παρ.6 ΣΕΕ) και συγκαλεί έκτακτη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προκειμένου να καθοριστεί η στρατηγική της Ένωσης εφόσον η διεθνής κατάσταση το απαιτεί (Άρθρο 26, παρ. 1 ΣΕΕ).

Όσον αφορά την σύνθεση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την παρουσία σε αυτό, κορμός του εξακολουθούν να είναι οι πρωθυπουργοί και αρχηγοί κρατών των κρατών μελών, οι οποίοι είναι και οι μόνοι με δικαίωμα ψήφου, μαζί με τον νέο Πρόεδρο του και, όπως συνέβαινε και πριν, τον Πρόεδρο της Επιτροπής (Άρθρο 15, παρ.2 ΣΕΕ). Πλέον όμως συμμετέχει στις εργασίες του σύμφωνα με τις συνθήκες και ο Ύπατος Εκπρόσωπος, ενώ αντίθετα η συμμετοχή των ΥΠ.ΕΞ των κρατών μελών δεν προβλέπεται από την Λισσαβόνα, σε αντίθεση με το μέχρι την Νίκαια καθεστώς.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ, παρά τις όποιες επουσιώδεις αλλαγές διατύπωσης δεν έχει υπάρξει καμία ουσιαστική αλλαγή και εξακολουθεί να συνοψίζεται από την περιγραφή του ρόλου του στην ΕΕ συνολικά, στο άρθρο 15, παρ.1 ΣΕΕ, όπου ορίζεται ότι «παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξη της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς της πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες. Δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία».

Το άρθρο 22, παρ. 1 ΣΕΕ ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στην βάση των αρχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης όπως τίθενται στο άρθρο 21 ΣΕΕ, καθορίζει

τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης, αναφορικά με την ΚΕΠΠΑ και τις άλλες πτυχές της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, και ότι οι αποφάσεις αυτές μπορεί να αφορούν τις σχέσεις με μια συγκεκριμένη χώρα ή περιοχή ή να είναι θεματικής φύσεως. Επίσης, ίδιο άρθρο ορίζεται ότι οι αποφάσεις αυτές, που λαμβάνονται ομόφωνα μετά από πρόταση του Συμβουλίου, «προσδιορίζουν την διάρκειά τους και τα μέσα που θα πρέπει να παράσχουν η Ένωση ή τα κράτη μέλη».

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Άρθρο 24, παρ.1 ΣΕΕ), «προσδιορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα της Ένωσης, ορίζει τους στόχους και καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένων των θεμάτων που έχουν συνέπειες στην άμυνα», εκδίδει δε τις σχετικές αποφάσεις.

Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για θέματα ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ παίρνονται με ομοφωνία, ενώ στον θεσμό αυτό η λήψη αποφάσεων γίνεται κατ' εξοχήν με συναίνεση (Άρθρο 15, παρ.4 ΣΕΕ). Έτσι τονίζεται ο διακυβερνητικός χαρακτήρα της λήψης των αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ.⁴⁰

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μαζί με το Συμβούλιο, είναι ο χώρος όπου τα κράτη μέλη «συνεννοούνται για κάθε ζήτημα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας που παρουσιάζει γενικό ενδιαφέρον» και όπου διαβουλεύονται πριν αναλάβουν οποιαδήποτε διεθνή δράση ή δέσμευση που θα μπορούσε να επηρεάσει τα συμφέροντα της Ένωσης (Άρθρο 32 ΣΕΕ). Διατηρείται δηλαδή ο καθοδηγητικός και συντονιστικός ρόλος που έχει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ.

Το Συμβούλιο των Υπουργών, έχει δεσπόζουσα θέση στην διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ, και παραμένει ίδια με αυτήν που είχε στην Νίκαια. Στο άρθρο 16 παρ.6 ΣΕΕ ορίζει ότι το Συμβούλιο, στην σύνθεση του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, όπου πλέον προεδρεύει ο Ύπατος Εκπρόσωπος, «διαμορφώνει την εξωτερική δράση της Ένωσης» σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και «διασφαλίζει την συνοχή» της.

Ειδικά για την ΚΕΠΠΑ, το Συμβούλιο, μαζί με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει και υλοποιεί την ΚΕΠΠΑ (Άρθρο 24, παρ.1 ΣΕΕ) και «καταρτίζει την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις για τον καθορισμό και την εφαρμογή της εν λόγω πολιτικής» βάσει των κατευθύνσεων του

⁴⁰ Η ομοφωνία εννοεί ότι στην ψηφοφορία δεν υπάρχει καμία αρνητική ψήφος, με τις αποχές μελών παρόντων ή που αντιπροσωπεύονται να μην εμποδίζουν την λήψη απόφασης (Άρθρο 235, παρ.1 ΣΛΕΕ), ενώ η συναίνεση απλώς ότι καμία διαφωνία δεν εγείρεται κατά την υποβολή μιας πρότασης.

Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, διασφαλίζοντας επίσης, από κοινού με τον Ύπατο Εκπρόσωπο, την ενότητα, συνέπεια και αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης. Δηλαδή στα πλαίσια που θέτει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο αναγνωρίζεται ως το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ.

Με το άρθρο 28, παράγραφος 1 ΣΕΕ, «όταν μια διεθνής κατάσταση απαιτεί επιχειρησιακή δράση εκ μέρους της Ένωσης, το Συμβούλιο εκδίδει τις αναγκαίες αποφάσεις» προσδιορίζοντας τους στόχους το πεδίο εφαρμογής τους, τα μέσα, τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους και, αν είναι αναγκαίο, την διάρκειά τους. Αυτές οι αποφάσεις μπορούν να αναθεωρηθούν σε περίπτωση αλλαγής των περιστάσεων. Σε κάθε περίπτωση οι αποφάσεις του Συμβουλίου δεσμεύουν τα κράτη μέλη και εφόσον τα κράτη μέλη σχεδιάζουν να υιοθετήσουν μια εθνική θέση ή δράση μετά την υιοθέτηση απόφασης από το Συμβούλιο, η οποία δεν είναι απλή μεταφορά σε εθνικό επίπεδο αυτής της απόφασης, οφείλουν να ενημερώσουν το Συμβούλιο εγκαίρως, ώστε να είναι δυνατή, αν χρειαστεί, προηγούμενη συνεννόηση στα πλαίσια του Συμβουλίου.

Σε περιπτώσεις «επιτακτικής ανάγκης που οφείλεται σε αλλαγή της κατάστασης και ελλείψει αναθεώρησης» της ειλημμένης απόφασης του Συμβουλίου αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη το δικαίωμα να λάβουν επείγοντα μέτρα, στα πλαίσια πάντα των στόχων της απόφασης του Συμβουλίου, υποχρεούνται όμως να το ενημερώσουν αμέσως. Αντίστοιχα, σε περίπτωση «σοβαρών δυσχερειών κατά την εφαρμογή της απόφασης» ένα κράτος μέλος προσφεύγει στο Συμβούλιο για διαβούλευση και εξεύρεση λύσης, η οποία όμως δεν μπορεί να αντιβαίνει στους στόχους και την αποτελεσματικότητα της ειλημμένης απόφασης του Συμβουλίου.⁴¹

Επίσης (άρθρο 43, παράγραφος 2 ΣΕΕ) «το Συμβούλιο εκδίδει αποφάσεις σχετικά με τις αποστολές της παραγράφου 1 (δηλαδή τις διευρυμένες αποστολές Πέτερσπεργκ) ορίζοντας το στόχο και το περιεχόμενό τους καθώς και τις γενικές ρυθμίσεις εφαρμογής τους». Σε αυτά τα πλαίσια, όπως έχει ήδη ρυθμιστεί από την Νίκαια, το Συμβούλιο μπορεί κατά την διεξαγωγή μιας επιχείρησης διαχείρισης κρίσεων να εξουσιοδοτεί την ΕΠΑ να λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις σχετικά με τον πολιτικό έλεγχο και την στρατηγική διεύθυνση της επιχείρησης (Άρθρο 38, τρίτο εδάφιο ΣΕΕ).

⁴¹ Το Συμβούλιο (άρθρο 28 και 29 ΣΕΕ) «εκδίδει αποφάσεις οι οποίες καθορίζουν την στάση της Ένωσης επί συγκεκριμένου ζητήματος γεωγραφικής ή θεματικής φύσεως» και προς τις οποίες αποφάσεις οι εθνικές πολιτικές των κρατών μελών πρέπει να συνάδουν.

Όλες οι προαναφερθείσες αποφάσεις παίρνονται με ομοφωνία (ενώ η κατ' εξοχήν μέθοδος ψηφοφορίας στο Συμβούλιο σύμφωνα με τις συνθήκες είναι η ειδική πλειοψηφία), όπου η αποχή ενός παρόντος ή αντιπροσωπευμένου μέλους δεν εμποδίζει την λήψη απόφασης (Άρθρο 238, παρ.4 ΣΛΕΕ), και ενώ διατηρείται ο θεσμός του Άμστερνταμ της εποικοδομητικής αποχής, σύμφωνα με τον οποίο ένα κράτος μέλος μπορεί να συνοδεύσει την αποχή του με τυπική δήλωση που το απαλλάσσει από την υποχρέωση εφαρμογής της εφόσον οι δράσεις του δεν αντιβαίνουν ή παρεμποδίζουν την ληφθείσα απόφαση και εφόσον τα κράτη μέλη που κάνουν χρήση της εποικοδομητικής αποχής δεν υπερβαίνουν το ένα τρίτο των κρατών μελών και ο πληθυσμός τους δεν συγκεντρώνει το ένα τρίτο του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης (Άρθρο 31, παρ.1 ΣΕΕ).

Δηλαδή το Συμβούλιο ουσιαστικά λαμβάνει μόνο του και με ομοφωνία όλες τις αποφάσεις για κοινές δράσεις ή θέσεις και για την διεξαγωγή επιχειρήσεων στα πλαίσια της ΚΠΑΑ. Επιπλέον, το Συμβούλιο είναι αυτό που στην περίπτωση συμφωνιών με τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς, κοινό φαινόμενο στα πλαίσια των αποστολών της ΚΠΑΑ, «εγκρίνει την έναρξη διαπραγματεύσεων, εκδίδει οδηγίες διαπραγμάτευσης, επιτρέπει την υπογραφή και συνάπτει τις συμφωνίες» (Άρθρο 218, παρ.2 ΣΛΕΕ), συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να αναστείλει υπό ορισμένες προϋποθέσεις την εφαρμογή της συμφωνίας (Άρθρο 218, παρ.9 ΣΛΕΕ). Αποφασίζει δε, σε συμφωνίες που εμπíπτουν της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ, με ομοφωνία (Άρθρο 218, παρ.8 ΣΛΕΕ), χωρίς υποχρέωση, εφόσον η συμφωνία αφορά αποκλειστικά την ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ, έγκρισης ή διαβούλευσης του Κοινοβουλίου (Άρθρο 218, παρ.6 ΣΛΕΕ).

Επιπλέον όσο αφορά άλλες αρμοδιότητες:

α. Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου επί των στρατηγικών συμφερόντων και στόχων της Ένωσης λαμβάνονται στην βάση προτάσεων του Συμβουλίου (Άρθρο 22, παρ.1 ΣΕΕ).

β. Το Συμβούλιο, μαζί με τον Ύπατο Εκπρόσωπο, μεριμνά για την τήρηση των αρχών του άρθρου 24, παρ.3 ΣΕΕ, δηλαδή την συμμόρφωση των κρατών μελών προς τις αποφάσεις της ΚΕΠΠΑ και της συνεργασίας και αλληλεγγύης μεταξύ τους.

γ. Μαζί με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αποτελεί τον χώρο όπου τα κράτη μέλη διαβουλεύονται αναφορικά με θέματα γενικού ενδιαφέροντος για την

Ένωση και προτού αναλάβουν δράσεις ή δεσμεύσεις που άπτονται των συμφερόντων της και, εφόσον αποφασιστεί στα πλαίσια αυτά μια κοινή προσέγγιση της Ε.Ε., τον χώρο όπου οι ΥΠ.ΕΞ μαζί με τον Ύπατο Εκπρόσωπο συντονίζουν τις δραστηριότητές τους (Άρθρο 32 ΣΕΕ).

δ. Κατά την διεξαγωγή μιας επιχείρησης διαχείρισης κρίσεων τόσο ο Ύπατος Εκπρόσωπος όσο και η ΠΕΑ δρουν υπό την «εξουσία» και την «ευθύνη» αντίστοιχα του Συμβουλίου (Άρθρο 43, παρ.2, 38 ΣΕΕ).

ε. Το Συμβούλιο αποφασίζει την ίδρυση και τους όρους λειτουργίας της ΕΥΕΔ (με την έγκριση της Επιτροπής), του ταμείου εκκίνησης και του ΕΟΑ (Άρθρο 27, παρ.3, 41, παρ.3, 45, παρ.2 ΣΕΕ).

στ. Το Συμβούλιο είναι ο θεσμός όπου τα κράτη μέλη συντονίζουν την δράση τους στα πλαίσια της ρήτρας αλληλεγγύης και παίρνει την απόφαση που διευκρινίζει την εφαρμογή της ρήτρας αυτής (Άρθρο 222, παρ.3 ΣΛΕΕ). Τέλος, το Συμβούλιο αποφασίζει την θέσπιση όλων των μορφών στενότερης συνεργασίας στην ΚΠΑΑ (Άρθρο 44 και 46 ΣΕΕ, Άρθρο 329 ΣΛΕΕ).

Στην διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ αποκλείονται οι δύο βασικοί υπερεθνικοί θεσμοί της Ε.Ε., δηλαδή η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο. Ο ρόλος της Επιτροπής στην ΚΠΑΑ συρρικνώθηκε σε βαθμό εξάλειψης προς όφελος του Ύπατου Εκπροσώπου.

Το Κοινοβούλιο αντίθετα διατήρησε αναλλοίωτο τον ρόλο που είχε και στην Νίκαια, ο ρόλος αυτός όμως συνίσταται αποκλειστικά σε ένα δικαίωμα ενημέρωσης και υποβολής γνωμών/ συστάσεων. Συγκεκριμένα, το άρθρο 36 ΣΕΕ ορίζει ότι ο Ύπατος Εκπρόσωπος «ζητά τακτικά την γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές» της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ και «το ενημερώνει για την εξέλιξή» τους, μεριμνά δε ώστε οι απόψεις του να λαμβάνονται «δεόντως» υπόψη. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο «μπορεί να απευθύνει ερωτήσεις ή να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο και τον Ύπατο Εκπρόσωπο». Τέλος, διεξάγει δύο φορές τον χρόνο συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ.

Σχετικά με την ΠΕΑ και τις αλλαγές που ο ρόλος της έχει υποστεί, δηλαδή την νέα της σχέση με τον Ύπατο Εκπρόσωπο και την συμμετοχή της στην εφαρμογή της

ρήτρας αλληλεγγύης. τίποτε άλλο δεν έχει αλλάξει σε σχέση με την Νίκαια (Άρθρο 38 ΣΕΕ).

Δύο άλλοι θεσμοί, υποστηρικτικοί του Συμβουλίου και κρίσιμοι για την λειτουργία του, των οποίων ο ρόλος κατοχυρώνεται στις συνθήκες είναι η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ) και η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Τα άρθρα 16, παρ. 7 ΣΕΕ και 240, παρ.1 ΣΛΕΕ ορίζουν ότι μια Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων των Κυβερνήσεων των Κρατών Μελών θα είναι υπεύθυνη για την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου. Αντίστοιχα, τα άρθρα 235, παρ. 4 και 240, παρ.2 ΣΛΕΕ προβλέπουν ότι το Συμβούλιο θα βοηθά στο έργο του μια Γενική Γραμματεία, του οποίου την οργάνωση αποφασίζει με απλή πλειοψηφία, υπό την ευθύνη ενός Γενικού Γραμματέα διορισμένου από το ίδιο.

Η ΣΕΕ κατοχυρώνει τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας (ΕΟΑ). Το άρθρο 42, παρ. 3 ΣΕΕ, ένα από τα άρθρα που αναφέρονται ειδικά στην ΚΠΑΑ, ορίζει ότι ο ΕΟΑ «προσδιορίζει τις επιχειρησιακές ανάγκες, προωθεί μέτρα για την ικανοποίησή τους, συμβάλλει στον προσδιορισμό και, ενδεχομένως, στην υλοποίηση κάθε μέτρου πρόσφορου για την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα, συμμετέχει στον προσδιορισμό ευρωπαϊκής πολιτικής δυνατοτήτων και εξοπλισμών και επικουρεί το Συμβούλιο στην αξιολόγηση της βελτίωσης των στρατιωτικών δυνατοτήτων». Αντίστοιχα, το άρθρο 45, παράγραφος 1 ΣΕΕ, αφού διευκρινίζει ότι ο ΕΟΑ «τίθεται υπό την εξουσία του Συμβουλίου», θέτει ως αποστολή του

α. Να συμβάλλει στον καθορισμό των στόχων ως προς τις στρατιωτικές δυνατότητες των κρατών μελών και να αξιολογεί την τήρηση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη όσον αφορά τις δυνατότητες.

β. Να προωθεί την εναρμόνιση των επιχειρησιακών αναγκών και την καθιέρωση αποτελεσματικών και συμβατών μεθόδων προμηθειών.

γ. Να υποβάλλει προτάσεις για πολυμερή σχέδια προς εκπλήρωση των στόχων από άποψη στρατιωτικών δυνατοτήτων και να εξασφαλίζει τον συντονισμό των προγραμμάτων που εκτελούν τα κράτη μέλη, καθώς και τη διαχείριση ειδικών προγραμμάτων συνεργασίας.

δ. Να στηρίζει την έρευνα στον τομέα της αμυντικής τεχνολογίας, να συντονίζει και να σχεδιάζει κοινές ερευνητικές δραστηριότητες και μελέτες σχετικά με τεχνικές λύσεις ανταποκρινόμενες στις μελλοντικές επιχειρησιακές ανάγκες.

ε. Να συμβάλλει στον προσδιορισμό και, ενδεχομένως, να εφαρμόζει κάθε μέτρο που είναι πρόσφορο για την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα και για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των στρατιωτικών δαπανών». Επίσης διευκρινίζει ότι όλα τα κράτη μέλη που το επιθυμούν μπορούν να ενταχθούν στον ΕΟΑ, κάνοντας την συμμετοχή σε αυτόν εθελοντική.

Επίσης, ορίζεται ότι το Συμβούλιο εκδίδει με ειδική πλειοψηφία απόφαση που καθορίζει το καταστατικό, την έδρα και τους κανόνες λειτουργίας του οργανισμού, λαμβάνοντας υπόψη τον βαθμό πραγματικής συμμετοχής στις δραστηριότητές του και ότι ειδικές ομάδες συγκροτούνται στο εσωτερικό του οργανισμού αποτελούμενες από τα κράτη μέλη που συγκροτούν κοινά σχέδια. Τέλος, το άρθρο 45, παρ.2 ΣΕΕ καταλήγει με την πρόβλεψη συνεργασίας του Οργανισμού με την Επιτροπή, όποτε είναι αναγκαίο. Επιπρόσθετα των παραπάνω, το πρωτόκολλο υπ' αριθμόν 10, το οποίο προσάπτεται στις συνθήκες της Λισσαβόνας, προβλέπει σημαντικό ρόλο για τον ΕΟΑ στα πλαίσια της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας, όπως θα αναλυθεί παρακάτω. Με τον ΕΟΑ η ΣΕΕ ενσωματώνει στις συνθήκες έναν σημαντικό οργανισμό αρμόδιο για την βελτίωση των στρατιωτικών δυνατοτήτων της Ένωσης.

Όμως ο ΕΟΑ προϋπήρχε της Λισσαβόνας, καθώς ιδρύθηκε με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου τον Ιούλιο του 2004 δηλαδή η ΣΕΕ επιπλέον αναβαθμίζει την νομική του βάση, να επιτρέπει την αλλαγή των κανόνων του με πλειοψηφία αντί της ομοφωνίας και να τον εμπλέκει στην νέα διαδικασία της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας.

Μορφές στενότερης συνεργασίας

Οι μορφές στενότερης συνεργασίας στην ΚΠΑΑ που εισάγονται με την Λισσαβόνα θεωρούνται σημαντική καινοτομία. Σημαντικότερη και από τον Ύπατο Εκπρόσωπο και την ΕΥΕΔ. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος και η ΕΥΕΔ είναι μετεξέλιξη, έστω και ουσιώδη, του παλαιού Ύπατου Εκπροσώπου/Γ.Γ. και της Μονάδας Πολιτικής που εισήγαγε το Άμστερνταμ. Αντίθετα, οι τρεις μορφές στενότερης συνεργασίας στην Λισσαβόνας

συνιστούν μεγάλη στροφή σε σχέση με την πρόβλεψη, η οποία υπήρχε μέχρι και την Νίκαια, ότι τα κράτη μέλη μπορούσαν να εντείνουν την συνεργασία τους στην άμυνα και την ασφάλεια μόνο εντός του NATO ή της ΔΕΕ, δηλαδή εκτός Ε.Ε.

Οι νέες μορφές στενότερης συνεργασίας που εισάγονται με τη ΣΕΕ είναι οι ακόλουθες:

- α. Η ανάθεση σε ομάδα κρατών μελών διεξαγωγής μιας επιχείρησης διαχείρισης κρίσεων,
- β. Η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία,
- γ. Η ενισχυμένη συνεργασία.

Η δυνατότητα που δίνεται στο Συμβούλιο «να αναθέτει την εκτέλεση αποστολής σε ομάδα κρατών μελών προκειμένου να διατηρηθούν οι αξίες της Ένωσης και να εξυπηρετηθούν τα συμφέροντά της» είναι σημαντική εξέλιξη (Άρθρο 42, παρ.5 ΣΕΕ). Ειδικότερα εντός του πλαισίου των αποφάσεων του άρθρου 43 ΣΕΕ, δηλαδή των αποστολών διαχείρισης κρίσεων, το Συμβούλιο μπορεί να αναθέτει την εκτέλεση της αποστολής «σε ομάδα κρατών μελών που το επιθυμούν και διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες» για αυτήν.

Τα κράτη μέλη αυτά που επιθυμούν, σε συνεργασία με τον Ύπατο Εκπρόσωπο, συμφωνούν μεταξύ τους την διαχείριση της αποστολής. Τα κράτη αυτά θα κρατούν το Συμβούλιο τακτικά ενήμερο για την πρόοδο της αποστολής, είτε με δική τους πρωτοβουλία είτε κατόπιν αίτησης κάποιου κράτους μέλους, και θα το ενημερώνουν αμέσως σε περίπτωση που η πραγματοποίηση της αποστολής «επιφέρει σημαντικές συνέπειες ή απαιτεί τροποποίηση του στόχου, του περιεχομένου ή των όρων της αποστολής» (Άρθρο 44, παρ. 2 ΣΕΕ), οπότε το Συμβούλιο καλείται να πάρει τις αναγκαίες αποφάσεις. Όπως και η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, έτσι και η ρύθμιση αυτή εισάγει στοιχεία ευελιξίας και υπερεθνικότητας, αφού μια μικρή ομάδα κρατών μελών (ούτε εδώ τίθενται κατώτατα ή ανώτατα όρια συμμετοχής) μπορεί να καταλήξει να αποφασίζει στην πράξη σημαντικές πτυχές της διεξαγωγής μιας επιχείρησης για λογαριασμό του Συμβουλίου.

Η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία PESCO αναφέρεται αποκλειστικά στην ΚΠΑΑ, στην ανάπτυξη των στρατιωτικών δυνατοτήτων, και συνιστά ένα εντελώς νέο στοιχείο στην Λισσαβόνα. Ίσως η σημαντικότερη για την ΚΠΑΑ μορφή στενότερης συνεργασίας.

Το άρθρο 42, παράγραφος 6 ΣΕΕ⁴² είναι η βάση της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας όπου ορίζεται ότι «εκείνα τα κράτη μέλη που πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων και έχουν αναλάβει δεσμευτικότερες υποχρεώσεις στον τομέα αυτόν, ενόψει των πλέον απαιτητικών αποστολών, θεσμοθετούν μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία στα πλαίσια της Ένωσης» που διέπεται από το άρθρο 46 και δεν επιδρά στις διατάξεις του άρθρου 43.

Το παραπάνω σημαίνει ότι, παρά την αναφορά σε απαιτητικές αποστολές, οι αποστολές διαχείρισης κρίσεων του άρθρου 43 ΣΕΕ εξαιρούνται από την μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, η οποία περιορίζεται αποκλειστικά στην ανάπτυξη των στρατιωτικών δυνατοτήτων της Ένωσης, ενώ παράλληλα σε αντίθεση με την ενισχυμένη συνεργασία, η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία δεν προϋποθέτει ελάχιστο αριθμό κρατών, πράγμα που την καθιστά πολύ πιο ευέλικτη⁴³.

Το άρθρο 46 ΣΕΕ⁴⁴ ορίζει την διαδικασία θέσπισης της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας. Εκείνα τα κράτη μέλη που επιθυμούν να συμμετάσχουν σε αυτήν και πληρούν τα κριτήρια και αναλαμβάνουν τις δεσμεύσεις που περιλαμβάνονται στο Πρωτόκολλο για την μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία (Πρωτόκολλο υπ' αριθμόν 10) γνωστοποιούν την πρόθεσή τους στο Συμβούλιο και τον Ύπατο Εκπρόσωπο και εντός τριών μηνών το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από διαβούλευση με τον Ύπατο Εκπρόσωπο, εκδίδει απόφαση με την οποία θεσπίζεται η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία και καταρτίζεται η λίστα των μελών της.

Όταν θεσπιστεί η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία κάθε κράτος που επιθυμεί να συμμετάσχει εκ των υστέρων σε αυτήν ειδοποιεί το Συμβούλιο και τον Ύπατο Εκπρόσωπο και γίνεται δεκτό, εφόσον πληροί πάντα τα κριτήρια του Πρωτοκόλλου 10, με απόφαση του Συμβουλίου, μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου, με ειδική πλειοψηφία των συμμετεχόντων κρατών.

⁴² Άρθρο 42(6) Συνθήκη της Λισαβόνας: «Τα κράτη μέλη που πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων και έχουν αναλάβει δεσμευτικότερες υποχρεώσεις στον τομέα αυτό, ενόψει των πλέον απαιτητικών αποστολών, θεσμοθετούν μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία στο πλαίσιο της Ένωσης. Η συνεργασία αυτή διέπεται από το άρθρο 46».

⁴³ Χρυσομάλλης Μ.(επιμ), Συνθήκη της Λισαβόνας: Θεματικές Προσεγγίσεις, Αθήνα 2009 Εκδόσεις Βασ. Ν. Κατσαρού, σ.135.

⁴⁴ Άρθρο 46 Συνθήκη της Λισαβόνας: «Τα κράτη μέλη που επιθυμούν να συμμετάσχουν στη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία που ορίζεται στο άρθρο 42, παράγραφος 6, τα οποία πληρούν τα κριτήρια και αναλαμβάνουν τις δεσμεύσεις στον τομέα των στρατιωτικών δυνατοτήτων που περιέχονται στο Πρωτόκολλο για τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, γνωστοποιούν την πρόθεσή τους στο Συμβούλιο και στον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας».

Συμμετοχή στη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία προϋποθέτει έγγραφη και εκ των προτέρων δέσμευση των υποψηφίων κρατών μελών σε κάθε ένα από τα πέντε πεδία δράσης του άρθρου 2 του Πρωτοκόλλου, δηλαδή επενδύσεις, συνεργασία στην ανάπτυξη δυνατοτήτων, επιχειρησιακούς καταλύτες, συντονισμένη προσέγγιση στην αντιμετώπιση ελλείψεων, προγράμματα απόκτησης υλικού. Ήδη από το προοίμιο του Πρωτοκόλλου αναγνωρίζεται ότι, «η ενίσχυση της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας θα απαιτήσει προσπάθειες εκ μέρους των κρατών μελών στον τομέα των δυνατοτήτων» και ότι η είσοδος σε ένα νέο στάδιο ανάπτυξης της ευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας προϋποθέτει αποφασιστικές προσπάθειες εκ μέρους των κρατών μελών που το επιθυμούν».

Η συμμετοχή ενός κράτους μέλους μπορεί να ανασταλεί με την ίδια πλειοψηφία, εφόσον δεν πληροί πλέον τα κριτήρια - δεσμεύσεις του Πρωτοκόλλου 10, το κράτος αυτό δεν μετέχει στην ψηφοφορία. Αυτοβούλως μπορεί ένα κράτος μέλος να αποχωρήσει από την μόνιμη ενισχυμένη συνεργασία ειδοποιώντας απλώς το Συμβούλιο. Οι παραπάνω θεμελιώδεις αποφάσεις λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία, όλες οι άλλες αποφάσεις της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας λαμβάνονται με την ομοφωνία των συμμετεχόντων κρατών.⁴⁵

Το Πρωτόκολλο 10 που προσαρτάται στη ΣΕΕ διευκρινίζει τα κριτήρια ένταξης και τους στόχους της. Στο προοίμιο υπενθυμίζεται για άλλη μια φορά ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της άμυνας ορισμένων κρατών μελών και η πρωτοκαθεδρία του ΝΑΤΟ και τονίζεται ότι «είναι σημαντικό ο Ύπατος Εκπρόσωπος να συμμετέχει πλήρως» στην μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, το άρθρο 1 διευκρινίζει ότι η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία είναι ανοικτή σε κάθε κράτος μέλος το οποίο αναλαμβάνει τις παρακάτω δεσμεύσεις :

α. Εντατικότερη ανάπτυξη των αμυντικών του δυνατοτήτων, μέσω της ανάπτυξης των εθνικών του συνεισφορών και της συμμετοχής, ενδεχομένως, σε πολυεθνικές δυνάμεις, στα κύρια ευρωπαϊκά προγράμματα εξοπλισμού και στις δραστηριότητες του ΕΟΑ,

β. Παροχή μέχρι το 2010 είτε σε εθνικό επίπεδο είτε ως συνιστώσα πολυεθνικής δύναμης μάχιμες μονάδες με συγκεκριμένες επιχειρησιακές δυνατότητες.

⁴⁵ Ιωακείμης Π.Κ. «Η Συνθήκη της Λισαβόνας Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση» Εκδ.: Θεμέλιο, Αθήνα 2008, σελ 129.

Το άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου καθορίζει αναλυτικά το περιεχόμενο της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας καθώς ορίζει ότι τα κράτη που μετέχουν σε αυτήν δεσμεύονται:

α. Να συνεργάζονται με σκοπό την επίτευξη των συμφωνηθέντων στόχων αναφορικά με τις εξοπλιστικές δαπάνες,

β. Να προσεγγίσουν κατά το δυνατόν τα αμυντικά τους μέσα, ιδίως με την εναρμόνιση του προσδιορισμού των αναγκών τους σε αυτά, με την από κοινού διάθεσή τους και ενδεχομένως την εξειδίκευσή τους και με την ενθάρρυνση της συνεργασίας στην εκπαίδευση και τις υλικοτεχνικές ανάγκες,

γ. Να θεσπίζουν συγκεκριμένα μέτρα για την ενίσχυση της διαθεσιμότητας, διαλειτουργικότητας, ευελιξίας και δυνατότητας ανάπτυξης των δυνάμεών τους, ιδίως καθορίζοντας κοινούς στόχους και ενδεχομένως επανεξετάζοντας τις εθνικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων,

δ. Να συνεργάζονται για την κάλυψη κενών. Καλύπτοντας τα κενά που διαπιστώνονται στο πλαίσιο του «Μηχανισμού Ανάπτυξης Δυνατοτήτων» (Capability Development Plan - CDP) και, Συμμετοχή και συνεργασία στην ανάπτυξη κύριων κοινών ή ευρωπαϊκών προγραμμάτων εξοπλισμού και στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας

ε. Να συμμετέχουν στην ανάπτυξη των κύριων ή κοινών ευρωπαϊκών προγραμμάτων εξοπλισμού στα πλαίσια του ΕΟΑ. Στον ΕΟΑ αναθέτει την αρμοδιότητα να συμβάλλει στην τακτική αξιολόγηση των συνεισφορών των κρατών μελών και να υποβάλλει σχετική έκθεση τουλάχιστον μια φορά τον χρόνο, οι δε αξιολογήσεις του μπορεί να χρησιμεύσουν ως βάση των αποφάσεων και συστάσεων του Συμβουλίου.

στ. Να ευθυγραμμίσουν, κατά το δυνατόν τα αμυντικά τους μέσα, εναρμονίζοντας τις στρατιωτικές τους ανάγκες, διαθέτοντας από κοινού (pooling) και, ενδεχομένως, εξειδικεύοντας (specializing) τα αμυντικά τους μέσα και δυνατότητες.

ζ. Υφίστανται 8 EUBattlegroups. Τα EUBGs είναι επιχειρησιακοί σχηματισμοί οι οποίοι πρέπει να είναι έτοιμοι να αναπτυχθούν εντός προθεσμίας 5-30 ημερών, με δυνατότητα διατήρησή τους στο πεδίο της μάχης για 30 ημέρες και υπό προϋποθέσεις έως 120 ημέρες.

Η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία επεκτείνει το πεδίο της ΚΠΑΑ, και προάγει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, ενσωματώνοντας σε αυτό, για τα κράτη μέλη που θα συμμετάσχουν, τον τομέα των αμυντικών εξοπλισμών και των στρατιωτικών δυνατοτήτων, ιδίως μέσω του συντονισμού, της συνεργασίας και της υιοθέτησης κοινών στόχων από μέρους των κρατών μελών και δευτερευόντως μέσω της συμμετοχής στα κοινά εξοπλιστικά προγράμματα του ΕΟΑ. Ο ρόλος του ΕΟΑ αναβαθμίζεται στα πλαίσια αυτά καθώς του ανατίθεται η εποπτεία της επίτευξης των στόχων και οι εκθέσεις του θα μπορούσαν θεωρητικά να διαμορφώνουν την ημερήσια διάταξη και τον γενικό προσανατολισμό της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας..

Η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία παρουσιάζει ιδιαίτερη ευελιξία και εισάγει υπερεθνικά στοιχεία στην λήψη αποφάσεων. Δεν απαιτείται ελάχιστος αριθμός μελών, η ίδρυσή της και η εισδοχή νέων μελών γίνεται με ειδική πλειοψηφία, όχι με ομοφωνία όπως στην ενισχυμένη συνεργασία και σχεδόν σε όλες τις άλλες αποφάσεις της ΚΠΑΑ. Επιπλέον η δυνατότητα αναστολής με ειδική πλειοψηφία της ιδιότητας μέλους είναι σχετική με την ομοφωνία που απαιτείται στις λοιπές αποφάσεις της (ένα κράτος μέλος που θα έκανε υπερβολική χρήση του βέτο του θα κινδύνευε να πέσει θύμα αυτής της διαδικασίας). Η δυνατότητα εθελοντικής αποχώρησης αντιθέτως είναι ένα διακυβερνητικό στοιχείο.

Τα κράτη μέλη (δεν μπορεί να είναι λιγότερα από εννέα) με την ενισχυμένη συνεργασία, που επιθυμούν να καθιερώσουν ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ τους στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, απευθύνουν αίτημα στο Συμβούλιο (Άρθρο 20, παρ.2 ΣΕΕ. Το αίτημα αυτό διαβιβάζεται στον Ύπατο Εκπρόσωπο και στην Επιτροπή, οι οποίοι δίνουν την γνώμη τους για το κατά πόσον η σχετική πρόταση συνάδει με την ΚΕΠΠΑ και τις άλλες πολιτικές της Ένωσης αντίστοιχα, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται σχετικά. Η τελική εξουσιοδότηση δίνεται από το Συμβούλιο ομόφωνα (Άρθρο 329, παρ.2 ΣΛΕΕ). Όταν η ενισχυμένη συνεργασία θεσπιστεί όλα τα μέλη του Συμβουλίου συμμετέχουν στις διαβουλεύσεις που την αφορούν (Άρθρο 20, παρ. 330 ΣΛΕΕ), αλλά μόνο τα συμμετέχοντα έχουν δικαίωμα ψήφου.

Κάθε κράτος μέλος μπορεί κατ' αρχήν να συμμετάσχει στην ενισχυμένη συνεργασία (Άρθρο 20, παρ.1 ΣΕΕ). Για το σκοπό αυτό γνωστοποιεί την πρόθεση του στο Συμβούλιο, τον Ύπατο Εκπρόσωπο και την Επιτροπή. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ομοφωνία των συμμετεχόντων κρατών, επιβεβαιώνει την εισδοχή

του νέου μέλους, αφού διαβουλευτεί με τον Ύπατο Εκπρόσωπο και εφόσον διαπιστώσει ότι το υποψήφιο μέλος πληροί τις προϋποθέσεις συμμετοχής.

Συμπληρωματικά με ομοφωνία μπορεί να υιοθετήσει μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου μεταβατικές διατάξεις και να επισημαίνει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν και την προθεσμία εντός της οποίας αυτό πρέπει να γίνει για να δεχτεί το υποψήφιο κράτος μέλος, εφόσον δεν θεωρεί ότι πληροί τις αναγκαίες προϋποθέσεις (Άρθρο 331, παρ.2 ΣΛΕΕ).

Στα πλαίσια της ενισχυμένης συνεργασίας επιτρέπεται στα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτήν να μετατρέψουν την διαδικασία απόφασης πάνω σε ένα θέμα από ομοφωνία σε ειδική πλειοψηφία, εφόσον οι αποφάσεις έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές επιπτώσεις (Άρθρο 333,παρ.3 ΣΛΕΕ). Έτσι η δυνατότητα συνεργασίας δεν μεταβάλλει τον κανόνα της ομοφωνίας στην ΚΠΑΑ αλλά μόνο το αντικείμενό του και τον αριθμό των κρατών μελών. Η ενισχυμένη συνεργασία δεν είναι κάτι νέο που έφερε η συνθήκη της Λισαβόνας και η μόνη διαφορετικότητα έγκειται ότι πλέον αίρεται η εξαίρεση της ΚΠΑΑ από αυτόν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι αλλαγές, που η Λισσαβόνα επέφερε στην ΚΠΑΑ, μετέβαλε ουσιαστικά την φύση της. Εισήγαγε νέους δρώντες, κυρίως τον Ύπατο Εκπρόσωπο, διατάξεις που μεταβάλουν προηγούμενες διαδικασίες νομιμοποιώντας την αμοιβαία βοήθεια και αλληλεγγύη σε περίπτωση επίθεσης ή καταστροφής και τις επιχειρήσεις εντός του εδάφους της Ε.Ε., και εισήγαγε νέες μορφές στενότερης συνεργασίας, οι δύο εκ των οποίων ειδικά, η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία και η ανάθεση διαχείρισης αποστολών σε ένα υποσύνολο κρατών, δυνητικά επεκτείνουν κατά πολύ το εύρος του πεδίου δράσης της ΚΠΑΑ και αυξάνουν κατακόρυφα την ευελιξία λήψης αποφάσεων εισάγοντας και περισσότερα υπερεθνικά στοιχεία.

Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, εξασφαλίζοντας επιχειρησιακή ικανότητα βασισμένη σε μη στρατιωτικό και στρατιωτικό μέσα. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας εισάγει περισσότερη δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, συντελεί στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της λήψης αποφάσεων, διασφαλίζει μια κάποια αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών.

Αξιολογώντας την συνθήκη της Λισσαβόνας αναφορικά με την διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΚΠΑΑ οι μόνες αξιόλογες αλλαγές είναι η εισαγωγή δύο νέων υπερεθνικών μονοπρόσωπων θεσμών, του Ύπατου Εκπροσώπου και του μόνιμου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην καρδιά των δύο βασικών οργάνων λήψης αποφάσεων, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αντίστοιχα. Όμως ο ρόλος του σε αυτά έχει να κάνει με την προετοιμασία και, στην πρώτη περίπτωση, με την εφαρμογή και όχι με την λήψη των αποφάσεων.

Η Λισσαβόνα διατηρεί την διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΚΠΑΑ σχεδόν καθαρά διακυβερνητική, καθώς είναι διακυβερνητικά όργανα αυτά που έχουν τον τελικό λόγο σε όλες τις αποφάσεις, στο εσωτερικό τους οι αποφάσεις παίρνονται ομόφωνα και η εφαρμογή των αποφάσεων ουσιαστικά εναπόκειται στην καλή βούληση των κρατών μελών. Οι συνθήκες, από το Μάαστριχτ μέχρι και την Λισσαβόνα, δεν έχουν εκχωρήσει σημαντικές δεσμευτικές εξουσίες (πολιτικές – δικαστικές), σε υπερεθνικούς θεσμούς, είναι τα κράτη μέλη και οι εκπρόσωποί τους που έχουν τον τελικό λόγο για την πορεία της ΚΠΑΑ πέρα και πάνω από τις συνθήκες.

Οι ρήτρες αλληλεγγύης και συλλογικής ασφάλειας μπορούν αμφότερες να διαδραματίσουν καταλυτικό ρόλο στην αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων. Προσφέρουν το νομικό έρεισμα για τη διαμόρφωση κοινής άμυνας. Δίνουν ελπιδοφόρα προοπτική για την διατήρηση της ασφάλειας, της εδαφικής ακεραιότητας και της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών. Επιπλέον, συμβάλλουν στην καλλιέργεια κλίματος αλληλοϋποστήριξης μεταξύ των κρατών και καλύτερη κατανομή των πόρων για αμυντικές δαπάνες με κέρδη για τις εθνικές οικονομίες και ελαχιστοποίηση των απωλειών.

Όμως δεν είναι σαφές πότε εφαρμόζεται η ρήτρα αλληλεγγύης και πότε η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής. Για παράδειγμα, μια κυβερνοεπίθεση μπορεί να ενεργοποιήσει και τα δυο άρθρα. Από την άλλη, η ρήτρα αλληλεγγύης μπορεί να ενεργοποιηθεί τόσο από εξωτερικά, όσο και από εσωτερικά γεγονότα, αλλά οδηγεί σε αλληλεγγύη μόνο εντός του εδάφους του κράτους μέλους που δέχτηκε επίθεση.⁴⁶

Οι μόνιμες διαρθρωμένες συνεργασίες εντός της ΚΠΑΑ θα κληθούν να θέσουν τις βάσεις για μόνιμες δομές αμυντικού χαρακτήρα, πάνω στις οποίες μπορεί να στηριχτεί μια μελλοντική διαμόρφωση ενός Ευρωστρατού. Η εφαρμογή μιας ενιαίας αμυντικής πολιτικής απαιτεί ουσιαστικά τη δημιουργία μόνιμου ευρωστρατού και τον συντονισμό των πολιτικών των επιμέρους κρατών, μέσα από την εκχώρηση κυριαρχικών τους δικαιωμάτων προς την Ε.Ε. Μια τέτοια εκχώρηση δικαιωμάτων, στον ευαίσθητο τομέα της άμυνας, καθιστά αναγκαία την πολιτική ολοκλήρωση. Τα κράτη μέλη και οι λαοί τους όμως δεν εμφανίζονται ιδιαίτερα πρόθυμοι προς αυτή την κατεύθυνση, και για αυτό ακριβώς το λόγο η ΚΕΠΠΑ παραμένει ακόμη, κατά πρώτο και κύριο λόγο, μια διακυβερνητική διαδικασία. Για το μέλλον είναι σημαντικό να εστιάσουμε σε τι βαθμό και έκταση τα κράτη μέλη θα κάνουν χρήση των μορφών στενότερης συνεργασίας που προβλέπει η συνθήκη της Λισαβόνας και πως η περαιτέρω επέκταση του υπερεθνικού χαρακτήρα της ΚΠΑΑ μπορεί να προχωρήσει.

Η έννοια της ενισχυμένης συνεργασίας προϋπάρχει ήδη από τη συνθήκη της Νίκαιας (άρθρο 27) αλλά ποτέ δεν είχε εφαρμοστεί. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας στην ένωση των 28 κρατών μελών ο αναγκαίος αριθμός αλλάζει σε εννιά δηλαδή στο ένα τρίτο των κρατών μελών και το αίτημα υποβάλλεται στο Συμβούλιο, ενώ το ΕΚ μόνο ενημερώνεται, χωρίς να απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του.

⁴⁶ Μ. Κοππά, Η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας, Εκδ.: Πατάκης, Αθήνα 2017, σ.85.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει ότι η πολιτική της Ένωσης δεν θίγει τον χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών που θεωρούν ότι η κοινή άμυνα τους υλοποιείται στο πλαίσιο του Οργανισμού Βόρειο-Ατλαντικού Συμφώνου. Είναι συμβατή με την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας που θεσπίζεται στο πλαίσιο αυτό και σέβεται τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ΝΑΤΟ.

Στο πλαίσιο της εφαρμογής των νομικών διατάξεων της Συνθήκης της Λισαβόνας υπάρχουν και ορισμένα ασαφή σημεία. Όπως είναι η λεπτή διαχωριστική γραμμή μεταξύ των αρμοδιοτήτων εκπροσώπησης της Ένωσης σε αμυντικά ζητήματα, που έχει ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τις αντίστοιχες εξουσίες του Υπατου Εκπροσώπου. Επιπλέον η έκταση του καθήκοντος ενημέρωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που έχουν τα δύο αυτά όργανα σε θέματα άμυνας και ασφάλειας δεν διευκρινίζεται στο κείμενο. Τα κριτήρια ένταξης ενός κράτους μέλους σε μια μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, αποτελούν άλλο ένα ασαφές στοιχείο, για το οποίο το κείμενο της Συνθήκης είναι ελάχιστα κατατοπιστικό και αφήνει ευρύτατα περιθώρια ερμηνείας. Στο ίδιο πλαίσιο τοποθετείται και η διάκριση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας και της επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων (άρθρο 240 παρ.1 ΣΛΕΕ). Δυστυχώς, αν και αλληλοσυμπληρούμενοι, οι τομείς της ανάπτυξης και της ασφάλειας είναι μοιρασμένοι μεταξύ δύο παλαιών πυλώνων της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Έτσι αρμόδιος είναι αφενός ο Κοινοτικός Πυλώνας, για τον οποίο αρμόδια είναι η Επιτροπή και αφετέρου δεύτερος πυλώνας, η ΚΕΠΠΑ, στην οποία το λόγο έχουν το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη. Αυτό καθιστά αναγκαία την καλή συνεργασία στο εσωτερικό της Ένωσης, τόσο μεταξύ Επιτροπής και Συμβουλίου, όσο και μεταξύ των εθνικών πολιτικών των κρατών μελών.

Η Ε.Ε. ήταν και συνεχίζει να είναι μία κοινότητα οικονομικών συμφερόντων και στερείται ενός κοινού οράματος και κοινού σχεδιασμού για θέματα παγκόσμιας στρατηγικής. Η ανάγκη αυτονόμησης της Ευρώπης στα θέματα άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, με τρόπο που θα σέβεται τους ατλαντικούς συμμάχους της, καθίσταται πια προφανέστατη (τρομοκρατία, μεταναστευτικές ροές, κ.α.). Είναι αδύνατη η ανάληψη αποτελεσματικών δράσεων μεμονωμένα από τα κράτη μέλη, σε ένα παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Η αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφαλείας απαιτεί τον πλήρη συντονισμό των κρατών μελών, την αταλάντευτη δέσμευσή τους σε κοινούς στόχους και επιδιώξεις και την προσπάθεια ώστε η ΕΕ να μην είναι απύσχα από τις διεθνείς

κρίσεις, στην κατεύθυνση της εξασφάλισης της ευημερίας των λαών και της προώθησης των αξιών της Ένωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Η ενίσχυση της διεθνούς παρουσίας της Ένωσης μπορεί να επιτευχθεί μέσω της συνεχώς εξελισσόμενης ΚΠΑΑ. Είναι λειτουργικό καθήκον των κρατών μελών, που επιθυμούν την ουσιαστική αναβάθμιση του διεθνούς ρόλου της Ε.Ε., αφενός να μεριμνήσουν για μελλοντικές θεσμικές αναθεωρήσεις, που θα ενισχύσουν την αμυντική ολοκλήρωση και αφετέρου να εξαλείψουν τις όποιες αδυναμίες υπάρχουν. Πρώτα απ' όλα οι οποιεσδήποτε ερμηνευτικές ασάφειες αναφορικά με τη διάκριση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων πρέπει να εξαλειφθούν και τον ορισμό της σχέσης μεταξύ των διαφόρων στοιχείων της ΚΠΑΑ.⁴⁷

Η ΚΠΑΑ παρέχει στην ΕΕ επιχειρησιακές δυνατότητες (στρατιωτικές ή μη) για αποστολές εκτός της ΕΕ για διατήρηση ειρήνης, πρόληψη συγκρούσεων και ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας σύμφωνα με τις αρχές του ΟΗΕ. Έτσι δίνεται η δυνατότητα να συμβάλει εναντίων της τρομοκρατίας όχι μόνο εντός των κρατών μελών της Ε.Ε. αλλά και στο έδαφος τρίτων κρατών (με τη στήριξη τους και την παροχή βοήθειας) από τα οποία ξεκινούν και καθοδηγούνται τρομοκρατικά δίκτυα.

Η Ε.Ε. πρέπει να αντιμετωπίσει τις όποιες ελλείψεις παρουσιάζει στον τομέα της ανάπτυξης των μη στρατιωτικών της δυνατοτήτων. Η αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης προϋποθέτει ουσιαστική επένδυση στο συγκεκριμένο πεδίο. Η Συνθήκη της Λισαβόνας παρέχει τους μηχανισμούς ανάπτυξης στρατιωτικών δυνατοτήτων, αλλά για την πλειοψηφία των αποστολών που αναλαμβάνει κατά την παρούσα χρονική στιγμή η Ε.Ε. απαιτούνται μη στρατιωτικές δυνατότητες. Μελλοντικές τροποποιήσεις των κειμένων των συνθηκών θα πρέπει να λάβουν σοβαρά υπόψη τους αυτό το δεδομένο.

Αν και δεν στερείται θετικών αποτελεσμάτων, το μοντέλο της διακυβερνητικότητας δεν κρίνεται τόσο κατάλληλο για την αμυντική ολοκλήρωση της Ε.Ε. Οι μικρές εξαιρέσεις από τον κανόνα της ομόφωνης λήψης αποφάσεων στην ΚΠΑΑ δεν αρκούν για την επιτάχυνση σε ένα τόσο νευραλγικό σημείο, όπως είναι η κοινή άμυνα. Η ειδική πλειοψηφία, ως τρόπος λήψης αποφάσεων, αποκτά με την Συνθήκη της Λισαβόνας μεγαλύτερο ρόλο, αλλά υπάρχει χώρος για προτίμηση της εις βάρος της

⁴⁷ Μόνιμη δομημένη συνεργασία - Ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής - Ρήτρα αμοιβαίας αλληλεγγύης - Καθορισμός κοινής πολιτικής άμυνας της ΕΕ - Πολιτική στον τομέα των δυνατοτήτων και των εξοπλισμών - Σχέση ΕΕ και ΝΑΤΟ.

ομοφωνίας. Στο πνεύμα αυτό, η Επιτροπή και άλλα υπερεθνικού χαρακτήρα όργανα έχουν περισσότερη βούληση από τα μεμονωμένα κράτη μέλη να επιταχύνουν τις διαδικασίες ολοκλήρωσης με στόχο το συνολικό συμφέρον της Ένωσης. Έτσι ενώ η Συνθήκη της Λισαβόνας αποδίδει πολύ μικρό ρόλο στην Επιτροπή σε θέματα ΚΠΑΑ, μια μελλοντική αναθεώρηση της θα μπορούσε να ανατρέψει αυτήν την πραγματικότητα προς όφελος της αμυντικής ολοκλήρωσης.

Για την Ευρώπη υπάρχουν δύο επιλογές, είτε να εγκαταλείψει τις φιλοδοξίες της για μια Κοινή Αμυντική Πολιτική, είτε να επιδιώξει συνεκτική ευρωπαϊκή πολιτική στα θέματα των δυνάμεων, δυνατοτήτων και εξοπλιστικού σχεδιασμού, αποδεσμεύοντας τους αναγκαίους πόρους για την έγκαιρη βελτίωση του εξοπλιστικού σχεδιασμού. Για το πρώτο σκοπό απαιτείται η προοπτική μιας τολμηρής αναθεώρησης του κειμένου της Συνθήκης.

Για να αποκτήσει πρακτικό νόημα η ΚΠΑΑ θα πρέπει να υπάρχουν οι πραγματικές επιχειρησιακές δυνατότητες για την επιβολή της. Αυτό προϋποθέτει τη διάθεση πόρων για αμυντικές δαπάνες και τελικά η ύπαρξη ενός υπερεθνικού στρατού, ο οποίος δε νοείται χωρίς ένα δημοκρατικό νομιμοποιημένο πολιτικό σώμα να τον διοικεί. Το ζήτημα της πολιτικής ένωσης είναι πάντα το επιδιωκόμενο. Το ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει αμυντική πολιτική οφείλεται καθαρά στη διστακτικότητα των κρατών μελών να της εκχωρήσουν τις αρμοδιότητες της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, τις οποίες κρατούν για τον εαυτό τους.

Προκλήσεις για τη διεθνή ασφάλεια και απειλές όπως η τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα, εξάπλωση των βαλλιστικών πυραύλων, η διαδικτυακή ασφάλεια, η πειρατεία και τα υπό κατάρρευση καθεστώτα εξακολουθούν να παρουσιάζουν αστάθεια, απαιτούν την υπεύθυνη στάση και την αλληλεγγύη των κρατών μελών και χρήζουν στρατηγικές διαχείρισης κρίσεων σχεδιασμένες να βελτιώνουν συλλογικές μεθόδους αντιμετώπισης αυτών των προκλήσεων.

Παρά τη δύσκολη οικονομική κατάσταση των τελευταίων ετών, τα κράτη μέλη πρέπει να είναι αποφασισμένα να αντιμετωπίσουν μείζονα θέματα ασφάλειας, προκειμένου να διασφαλίσουν την ασφάλεια και να ανταποκριθούν στις προσδοκίες των πολιτών τους. Είναι επίσης σημαντικό να είναι έτοιμα και προετοιμασμένα να ενεργήσουν συλλογικά. Η Άμυνα ανήκει στο σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας και η απόφαση διάθεσης των ενόπλων δυνάμεων εξακολουθεί να παραμένει στον

έλεγχο κάθε κράτους μέλους. Παρόλα αυτά καμία από της ευρωπαϊκές χώρες δεν είναι σε θέση να αναλάβει εξ ολοκλήρου μόνη της μια παρατεταμένη στρατιωτική παρέμβαση σε μια μείζονα κρίση. Υπό αυτήν την οπτική, είναι γεγονός ότι η ΚΠΑΑ παρέχει την δυνατότητα που επιτρέπει την ανταπόκριση σε προκλήσεις ασφαλείας, τις οποίες από μόνα τους τα κράτη αδυνατούν να παρέχουν.

Η Ε.Ε. σημείωσε αυξανόμενη αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση κρίσεων και συγκρούσεων όταν τα κράτη μέλη απέδειξαν την προθυμία τους να ενεργήσουν από κοινού. Αυτό σημαίνει ότι η Ένωση άρχισε να επιδεικνύει περισσότερο στρατηγική σκέψη, που της επιτρέπει να ανταποκριθεί καλύτερα στους σκοπούς της εξωτερικής δράσης της ΕΕ, τους οποίους έθεσε η Συνθήκη της Λισαβόνας.

Υπάρχουν οι παρακάτω μεγάλες προκλήσεις για τη συνθήκη της Λισαβόνας. Η αναγκαιότητα να έχει την υποστήριξη των πολιτών της Ε.Ε. και να εξηγήσει στους πολίτες όλων των κρατών μελών την σπουδαιότητα της ΚΠΑΑ. Η αποδοχή ότι η ΕΕ δεν μπορεί να απομονωθεί από το ΝΑΤΟ καθώς η επιτυχία της μελλοντικής Ευρωπαϊκής αμυντικής ενσωμάτωσης προϋποθέτει συνεργασία μαζί με αυτόν το σημαντικό παράγοντα ασφαλείας. Τέλος η ΕΕ πρέπει να συνεχίσει να ενισχύει και να αναπτύσσει τις ικανότητές της στη διαχείριση κρίσεων, δείχνοντας ότι μπορεί να τα καταφέρει με μελλοντικές προκλήσεις.

Η ανάπτυξη κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας δεν σημαίνει απαραίτητα και την ανάπτυξη κοινής εξωτερικής πολιτικής.⁴⁸ Εκεί που η ΚΕΠΑΑ αποτυγχάνει, η ΚΠΑΑ μπορεί να είναι ο παράγοντας που θα εκφράσει την ενότητα της ευρωπαϊκής ένωσης και να ωθήσει τις πολιτικές κινήσεις και πρωτοβουλίες.

Καθώς η Ελλάδα βρίσκεται σε μια ευαίσθητη περιοχή με πολλές προκλήσεις και απειλές η εισαγωγή της ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Αυτή η πρόβλεψη σε συνδυασμό με την δυνατότητα για μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία στον τομέα της άμυνας μεταξύ των κρατών-μελών που πληρούν τα υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων και έχουν τη βούληση να αναλάβουν τις προβλεπόμενες δεσμεύσεις αποτελεί και συνιστά ένα σημαντικό εργαλείο τόσο από διπλωματική όσο και στρατιωτική σκοπιά.

⁴⁸ Παράδειγμα είναι η αποστολή της ΕΕ στο Κόσσοβο. Υπήρχαν διαφορές στην εξωτερική πολιτική. Κράτη – μέλη που αναγνωρίζουν και άλλα που δεν αναγνωρίζουν την ανεξαρτησία του Κοσόβου, η αποστολή όμως δεν αντιμετώπισε εμπόδια από κάποιο κράτος-μέλος

Η ΚΠΑΑ θα πρέπει να προχωρήσει μπροστά να μετατραπεί σε μια πιο αυτόνομη και αυτάρκη πολιτική, η οποία να μπορεί να αντιμετωπίζει διάφορες εμφανιζόμενες κρίσεις. Απαιτείται ενίσχυση της αυτονομίας και αποτελεσματικότητας της Ένωσης με τη δημιουργία μόνιμων πολιτικοστρατιωτικών δομών για σχεδιασμό και ανάπτυξη των αποστολών (δημιουργία μόνιμου επιχειρησιακού αρχηγείου), εφαρμογή του άρθρου για Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία και ενίσχυση του ΕΟΑ.⁴⁹

Τα σύγχρονα προβλήματα είναι τέτοιας φύσεως και εντάσεως που καθιστούν αδύνατη την ανάληψη αποτελεσματικών δράσεων μεμονωμένα από τα επιμέρους κράτη μέλη, ιδιαιτέρως στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Η αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων στον τομέα της πολιτικής άμυνας και ασφαλείας απαιτεί τον πλήρη συντονισμό των κρατών μελών, την αταλάντευτη δέσμευσή τους σε κοινούς στόχους και επιδιώξεις και την προσπάθεια ώστε η ΕΕ να μην είναι απύσα από τις διεθνείς κρίσεις, στην κατεύθυνση της εξασφάλισης της ευημερίας των λαών και της προώθησης των αξιών της Ένωσης.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

«Α» Χρονολόγιο της ΚΠΑΑ

«Β» Θεματολογικό δελτίο για την Ευρωπαϊκή Ένωση - 2019 . Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας

«Γ» Διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας για την ΚΠΑΑ

⁴⁹ Με το Brexit αποχωρεί το Ηνωμένο Βασίλειο που έθετε εμπόδια στις παραπάνω πολιτικές στο τομέα της άμυνας και ασφαλείας.

ΠΗΓΕΣ-ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Πηγές

Επίσημα κείμενα

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C 306, 17 Δεκέμβριος 2007

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση EE C 326 της 26.10.2012, σ. 13 έως 390, EE C 326 της 26.10.2012, σ. 13 έως 390 (GA)

Διαδίκτυο

Ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

<http://europa.eu/>

Ιστοσελίδα πρόσβασης στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

Ιστοσελίδα της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης

<http://www.weu.int/>

Ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

<http://www.consilium.europa.eu/en/splash/?requested=%2f>

Ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

<http://www.europarl.europa.eu/>

Ιστοσελίδα του NATO

<http://www.nato.int/cps/en/natohq/index.htm>

Ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (EEAS)

<http://eeas.europa.eu/>

Ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης

<http://european-convention.europa.eu/>

Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκού Γραφείου Διασύνδεσης για την Οικοδόμηση της Ειρήνης (EPLO)

<http://www.eplo.org/>

Ιστοσελίδα Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τον Συντονισμό της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα (FRONTEX)

<http://frontex.europa.eu/>

Ιστοσελίδα της Ελληνικής Προεδρίας της ΕΕ

<http://www.eu2003.gr/gr/cat/0/>

Ιστοσελίδα του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (EDA)

<http://www.eda.europa.eu/home>

Ιστοσελίδα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών
<http://www.un.org/en/index.html>

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- ΚΟΠΠΑ Μ., (2017), *Η Κοινή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας*, Εκδ.: Πατάκης.
- ΥΦΑΝΤΗΣ Κ., & ΠΑΠΑΝΑΣΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Ν., (2017), *Η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση Κεφ.: Η ΚΕΠΠΑ μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας*, Εκδ: Παπαζήσης.
- ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν, ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ Μ. (επιμ), (2007), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Προοπτικές - 50 Χρόνια*, Εκδ. Θεμέλιο.
- NUGGENT N., (2012), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, Εκδ.: Σαββάλας.
- ΑΡΒΑΝΙΤΟΠΟΥΛΟΣ Κ. - ΗΦΑΙΣΤΟΣ Π.,(2003, *Ευρωατλαντικές Σχέσεις*, Εκδ.: Ποιότητα.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π., (1995), *Ευρωπαϊκή - Πολιτική Ένωση.*, Εκδ.: Θεμέλιο.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π., (2003), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Θεωρία- Διαπραγμάτευση Θεσμοί και Πολιτικές, Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, Εκδ.: Θεμέλιο.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π., (2001), *Η Συνθήκη της Νίκαιας και το Μέλλον της Ευρώπης*, Εκδ.: Θεμέλιο-Ευρωπαϊκό Κέντρο Μελετών.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π., (1998), *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος*, Εκδόσεις Θεμέλιο.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π., (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Εκδόσεις: Θεμέλιο.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π., (2009), *Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδ: Ι. Σιδέρης.
- ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π., (2010), *Η Συνθήκη της Λισαβόνας*, Εκδόσεις: Θεμέλιο.
- ΉΦΑΙΣΤΟΣ Π., (1997), *Ευρωπαϊκή Άμυνα και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Η Ευρώπη των πολλών ταχυτήτων και κατηγοριών κατά της Ευρωπαϊκής Ιδέας.*, Εκδ.: Οδυσσέας.
- ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Δ., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδ.: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- ΠΑΡΙΣΗΣ Ι., (2010), *Η Ευρώπη της Άμυνας, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφαλείας & Άμυνας*, Εκδ. Έκφραση Πολιτισμού.

ΠΑΡΙΣΗΣ Ι., (2000), «*Η Ευρωπαϊκή Αμυντική ταυτότητα στην Αυγή του 21ου Αιώνα*», στο: *Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, Θέματα Πολιτικής & Άμυνας*, τ. 7, Εκδ.: Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων.

ΠΑΡΙΣΗΣ Ι., (2005), *Εξωτερική Πολιτική και Ασφάλεια στο Σύνταγμα της Ευρώπης*., Εκδ.: Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων.

ΧΕΙΛΑ Ε., (2013), *Οι Διεθνείς Συγκρούσεις στο 21ο Αιώνα, Ζητήματα Θεωρίας και Διαχείρισης*., Εκδ. Ποιότητα.

ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗΣ Θ.- Κ. ΣΤΕΦΑΝΟΥ, (1993), *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, Σύνοψη Θεώρηση*., Εκδ. Ι. Σίδερης.

ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΙΔΗΣ Θ., (2009), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, Τόμος Α: Ιστορία – θεσμοί – δίκαιο*, Εκδ.: Ι. Σιδέρης.

ΒΡΖΕΖΙΝΣΚΙ Ζ. Κ., (1988), *Η Μεγάλη Σκακιέρα, Η Αμερικανική Υπεροχή και οι Γεωστρατηγικές της Επιταγές*., Εκδ.: Λιβάνη.

ΚΑΝΝΕΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., (2010), *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Συνθήκη της Λισσαβόνας*, Εκδ. Σάκκουλας.

ΝΥΕ JOSEPH, (2005), *Ήπια Ισχύς: Το μέσο επιτυχίας στην παγκόσμια πολιτική*, Εκδ. Παπαζήση.

ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ Μ.(επιμ), (2009), *Η Συνθήκη της Λισσαβόνας: Θεματικές Προσεγγίσεις*, Εκδ.: Βασ. Ν. Κατσαρού.

Ξενόγλωσση

KOUTRAKOS P, (2013), *The EU Common Security and Defense Policy*, Oxford University Press.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ «Α»

ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΟ ΤΗΣ ΚΠΑΑ ΜΕΧΡΙ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

<u>Έτος</u>	<u>Γεγονότα</u>
1945	Τέλος του II Παγκοσμίου Πολέμου
1947	Ξεκινάει το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Ανάκαμψης (Marshall Plan)
1948	Υπογράφεται η Συνθήκη των Βρυξελλών
1949	Υπογράφεται η Βορειοατλαντική Συνθήκη (η Συνθήκη του NATO)
1951	Υπογράφεται στο Παρίσι η Συνθήκη για την ΕΚΑΧ
1954	Αποτυγχάνει το σχέδιο για την ΕΑΚ. Υπογράφεται η Αναθεωρημένη Συνθήκη των Βρυξελλών με την οποία δημιουργείται η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ)
1957	Υπογράφεται η Συνθήκη της Ρώμης
1969	Η έκθεση Davignon παρουσιάζει την ιδέα για μια Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία
1986	Υπογράφεται η Ευρωπαϊκή Ενιαία Πράξη
1989	Η πτώση του τείχους του Βερολίνου
1992	Υπογράφεται η Συνθήκη για την ΕΕ (η Συνθήκη του Μάαστριχτ)
1996	Ενίσχυση της ΕΤΑΑ με τη στήριξη του NATO στη Σύνοδο του Βερολίνου
1997	Υπογράφεται η Συνθήκη του Άμστερνταμ
1998	Γάλλο-Βρετανική Δήλωση για την Ευρωπαϊκή Άμυνα (Saint-Malo)
1999	Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας και Ελσίνκι θέτουν τα θεμέλια για την ΕΠΑΑ
2000	Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Santa Maria da Feira
2003	Η πρώτη Ευρωπαϊκή αποστολή και επιχείρηση Υιοθετείται η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας Υιοθετείται η Συμφωνία Berlin Plus
2004	Οι πρωταρχικοί στόχοι (Headline Goals) και ο πολιτικά πρωταρχικός

στόχος (Civilian Headline goal). Η ίδρυση του Ευρωπαϊκού
Οργανισμού Άμυνας (ΕΟΑ)

2009

Υπογράφεται η Συνθήκη της Λισαβόνας

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ «Β»

Θεματολογικό δελτίο για την Ευρωπαϊκή Ένωση - 2019
www.europarl.europa.eu/factsheets/el



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parliamentas Európai Parlament Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας

Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας (ΚΠΑΑ) ορίζει το πλαίσιο για τις ενωσιακές πολιτικές και στρατιωτικές δομές, καθώς και για τις στρατιωτικές και μη στρατιωτικές αποστολές και επιχειρήσεις στο εξωτερικό. Η συνολική στρατηγική της ΕΕ, του 2016, καθορίζει τη στρατηγική για την ΚΠΑΑ, ενώ η Συνθήκη της Λισαβόνας αποσαφηνίζει τις θεσμικές πτυχές και ενισχύει τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η ΚΠΑΑ πρόσφατα υπέστη σημαντικές στρατηγικές και επιχειρησιακές αλλαγές προκειμένου να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις στον τομέα της ασφάλειας, καθώς και να ανταποκριθεί στο λαϊκό αίτημα για ενισχυμένη

Νομική βάση

Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας (ΚΠΑΑ) αποτελεί πλήρες τμήμα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της Ένωσης. Η ΚΠΑΑ καθορίζεται από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ). Το άρθρο 41 ρυθμίζει τη χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ, ενώ η πολιτική περιγράφεται περαιτέρω στα άρθρα 42 έως 46, στο κεφάλαιο 2 τμήμα 2 του τίτλου V («Διατάξεις για την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας»), καθώς και στα πρωτόκολλα 1, 10 και 11 και στις δηλώσεις 13 και 14. Ο ιδιαίτερος ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ περιγράφεται στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΣΕΕ.

Διατάξεις της Συνθήκης για την ΚΠΑΑ

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 42 της ΣΕΕ) λαμβάνουν τις αποφάσεις σχετικά με την ΚΠΑΑ. Οι αποφάσεις αυτές



Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση - 2019
www.europarl.europa.eu/factsheets/el

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ

Διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας για την ΚΠΑΑ

Άρθρο 42

1. Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας. Εξασφαλίζει στην Ένωση επιχειρησιακή ικανότητα βασισμένη σε μη στρατιωτικά και στρατιωτικά μέσα. Η Ένωση μπορεί να κάνει χρήση των μέσων αυτών σε αποστολές εκτός της Ένωσης προκειμένου να διασφαλίζει τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Η εκτέλεση των καθηκόντων αυτών βασίζεται στα μέσα που παρέχουν τα κράτη μέλη.

2. Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας περιλαμβάνει τον προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Η κοινή αμυντική πολιτική θα οδηγήσει στην κοινή άμυνα όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λάβει σχετική απόφαση με ομοφωνία. Στην περίπτωση αυτή, συνιστά στα κράτη μέλη την έκδοση της απόφασης αυτής σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες. Η πολιτική της Ένωσης κατά την έννοια του παρόντος τμήματος δεν θίγει την ιδιαιτερότητα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών και σέβεται τις υποχρεώσεις που απορρέουν για ορισμένα κράτη μέλη τα οποία θεωρούν ότι η κοινή τους άμυνα υλοποιείται στα πλαίσια της οργάνωσης της Συνθήκης του Βορείου Ατλαντικού (NATO), δυνάμει της Συνθήκης του Βορείου Ατλαντικού, και συμβιβάζεται με την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας που διαμορφώνεται μέσα στο πλαίσιο αυτό.

3. Τα κράτη μέλη θέτουν στη διάθεση της Ένωσης, για την εφαρμογή της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, στρατιωτικές και μη στρατιωτικές δυνατότητες, προκειμένου να συμβάλουν στους στόχους που καθόρισε το Συμβούλιο. Τα κράτη μέλη που συγκροτούν μεταξύ τους πολυεθνικές δυνάμεις μπορούν επίσης να θέτουν τις δυνάμεις αυτές στη διάθεση της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Τα κράτη μέλη δεσμεύονται να βελτιώσουν προοδευτικά τις στρατιωτικές τους δυνατότητες. Ο Οργανισμός στον τομέα της ανάπτυξης αμυντικών δυνατοτήτων, της έρευνας, των προμηθειών και των εξοπλισμών (εφεξής αποκαλούμενος «Ευρωπαϊκός

Οργανισμός Άμυνας») προσδιορίζει τις επιχειρησιακές ανάγκες, προωθεί μέτρα για την ικανοποίησή τους, συμβάλλει στον προσδιορισμό και, ενδεχομένως, στην υλοποίηση κάθε μέτρου πρόσφορου για την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα, συμμετέχει στον προσδιορισμό ευρωπαϊκής πολιτικής δυνατοτήτων και εξοπλισμών και επικουρεί το Συμβούλιο στην αξιολόγηση της βελτίωσης των στρατιωτικών δυνατοτήτων.

4. Οι αποφάσεις σχετικά με την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας, καθώς και οι αποφάσεις που αφορούν την πραγματοποίηση μιας αποστολής βάσει του παρόντος άρθρου, εκδίδονται από το Συμβούλιο ομόφωνα μετά από πρόταση του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας ή πρωτοβουλία κράτους μέλους. Ο ύπατος εκπρόσωπος μπορεί να προτείνει την προσφυγή σε εθνικά μέσα καθώς και στα μέσα της Ένωσης, ενδεχομένως από κοινού με την Επιτροπή.

5. Το Συμβούλιο μπορεί να αναθέτει την εκτέλεση αποστολής, στο πλαίσιο της Ένωσης, σε ομάδα κρατών μελών προκειμένου να διατηρηθούν οι αξίες της Ένωσης και να εξυπηρετηθούν τα συμφέροντά της. Η εκτέλεση μιας τέτοιας αποστολής διέπεται από το άρθρο 44.

6. Τα κράτη μέλη που πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων και έχουν αναλάβει δεσμευτικότερες υποχρεώσεις στον τομέα αυτό, ενόψει των πλέον απαιτητικών αποστολών, θεσμοθετούν μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία στο πλαίσιο της Ένωσης. Η συνεργασία αυτή διέπεται από το άρθρο 46. Δεν επηρεάζει τις διατάξεις του άρθρου 43.

7. Σε περίπτωση κατά την οποία κράτος μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του, τα άλλα κράτη μέλη οφείλουν να του παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Αυτό δεν επηρεάζει τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας ορισμένων κρατών μελών. Οι δεσμεύσεις και η συνεργασία στον τομέα αυτόν εξακολουθούν να είναι σύμφωνες προς τις δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο του Οργανισμού Βορείου Ατλαντικού Συμφώνου η οποία παραμένει, όσον αφορά τα κράτη που είναι μέλη του, το θεμέλιο της συλλογικής τους άμυνας και το όργανο της εφαρμογής της.

Άρθρο 43

1. Οι αποστολές του άρθρου 42, παράγραφος 1, κατά τις οποίες η Ένωση μπορεί να κάνει χρήση στρατιωτικών και μη στρατιωτικών μέσων, περιλαμβάνουν τις κοινές δράσεις αφοπλισμού, τις ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, τις αποστολές με στόχο την παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων, τις αποστολές πρόληψης των συγκρούσεων και διατήρησης της ειρήνης, τις αποστολές μαχίμων δυνάμεων που αναλαμβάνονται για τη διαχείριση των κρίσεων, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης και οι επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το πέρας των συγκρούσεων. Όλες οι αποστολές αυτές μπορούν να συμβάλλουν στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, μεταξύ άλλων με τη στήριξη τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο έδαφός τους.

2. Το Συμβούλιο εκδίδει αποφάσεις σχετικά με τις αποστολές της παραγράφου 1, ορίζοντας τον στόχο και το περιεχόμενό τους καθώς και τις γενικές ρυθμίσεις εφαρμογής τους. Ο ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, υπό την εξουσία του Συμβουλίου και σε στενή και διαρκή επαφή με την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας, μεριμνά για τον συντονισμό των στρατιωτικών και μη στρατιωτικών πτυχών των αποστολών αυτών.

Άρθρο 44

1. Στο πλαίσιο των αποφάσεων που εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 43, το Συμβούλιο μπορεί να αναθέτει την εκτέλεση αποστολής σε ομάδα κρατών μελών που το επιθυμούν και διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες για την εν λόγω αποστολή. Τα εν λόγω κράτη μέλη, σε συνεργασία με τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, συμφωνούν μεταξύ τους ως προς τη διαχείριση της αποστολής.

2. Τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στην πραγματοποίηση της αποστολής ενημερώνουν τακτικά το Συμβούλιο για την πορεία της αποστολής, με δική τους πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήματος άλλου κράτους μέλους. Τα συμμετέχοντα κράτη μέλη απευθύνονται αμέσως στο Συμβούλιο εάν η πραγματοποίηση της αποστολής επιφέρει σημαντικές συνέπειες ή απαιτεί τροποποίηση του στόχου, του περιεχομένου ή των όρων της αποστολής που καθορίζονται στις αποφάσεις της παραγράφου 1. Στις περιπτώσεις αυτές, το Συμβούλιο εκδίδει τις απαιτούμενες αποφάσεις.

Άρθρο 45

1. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας, ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 42, παράγραφος 3, και τίθεται υπό την εξουσία του Συμβουλίου, έχει ως αποστολή:

α) να συμβάλλει στον καθορισμό των στόχων ως προς τις στρατιωτικές δυνατότητες των κρατών μελών και να αξιολογεί την τήρηση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη όσον αφορά τις δυνατότητες

β) να προωθεί την εναρμόνιση των επιχειρησιακών αναγκών και την καθιέρωση αποτελεσματικών και συμβατών μεθόδων προμηθειών

γ) να υποβάλλει προτάσεις για πολυμερή σχέδια προς εκπλήρωση των στόχων από άποψη στρατιωτικών δυνατοτήτων και να εξασφαλίζει τον συντονισμό των προγραμμάτων που εκτελούν τα κράτη μέλη, καθώς και τη διαχείριση ειδικών προγραμμάτων συνεργασίας

δ) να στηρίζει την έρευνα στον τομέα της αμυντικής τεχνολογίας, να συντονίζει και να σχεδιάζει κοινές ερευνητικές δραστηριότητες και μελέτες σχετικά με τεχνικές λύσεις ανταποκρινόμενες στις μελλοντικές επιχειρησιακές ανάγκες,

ε) να συμβάλλει στον προσδιορισμό και, ενδεχομένως, να εφαρμόζει κάθε μέτρο που είναι πρόσφορο για την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης του αμυντικού τομέα και για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των στρατιωτικών δαπανών.

2. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας είναι ανοιχτός σε κάθε κράτος μέλος που επιθυμεί να συμμετάσχει σε αυτόν. Το Συμβούλιο εκδίδει, με ειδική πλειοψηφία, απόφαση καθορισμού του καταστατικού, της έδρας και των κανόνων λειτουργίας του Οργανισμού. Στην απόφαση αυτή λαμβάνεται υπόψη ο βαθμός πραγματικής συμμετοχής στις δραστηριότητες του Οργανισμού. Συγκροτούνται ειδικές ομάδες στο εσωτερικό του Οργανισμού, απαρτιζόμενες από τα κράτη μέλη που εκτελούν κοινά σχέδια. Ο Οργανισμός εκτελεί τα καθήκοντά του σε συνεργασία με την Επιτροπή αναλόγως των αναγκών.

Άρθρο 46

1. Τα κράτη μέλη που επιθυμούν να συμμετάσχουν στη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία που ορίζεται στο άρθρο 42, παράγραφος 6, τα οποία πληρούν τα κριτήρια

και αναλαμβάνουν τις δεσμεύσεις στον τομέα των στρατιωτικών δυνατοτήτων που περιέχονται στο Πρωτόκολλο για τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, γνωστοποιούν την πρόθεσή τους στο Συμβούλιο και στον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.

2. Εντός τριών μηνών από τη γνωστοποίηση της παραγράφου 1, το Συμβούλιο εκδίδει απόφαση για την καθιέρωση της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας και για την κατάρτιση του καταλόγου των συμμετεχόντων κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία μετά από διαβούλευση με τον ύπατο εκπρόσωπο.

3. Το κράτος μέλος που θα θελήσει, σε μεταγενέστερο στάδιο, να συμμετάσχει στη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία γνωστοποιεί την πρόθεσή του στο Συμβούλιο και στον ύπατο εκπρόσωπο. Το Συμβούλιο εκδίδει απόφαση η οποία επιβεβαιώνει τη συμμετοχή του συγκεκριμένου κράτους μέλους, το οποίο πληροί τα κριτήρια και αναλαμβάνει τις δεσμεύσεις των άρθρων 1 και 2 του Πρωτοκόλλου για τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία μετά από διαβούλευση με τον ύπατο εκπρόσωπο. Στη ψηφοφορία λαμβάνουν μέρος μόνο τα μέλη του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη.

Η ειδική πλειοψηφία ορίζεται βάσει του άρθρου 238, παράγραφος 3, στοιχείο α), της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4. Εάν συμμετέχον κράτος μέλος δεν πληροί πλέον τα κριτήρια ή δεν μπορεί πλέον να τηρήσει τις δεσμεύσεις των άρθρων 1 και 2 του Πρωτοκόλλου για τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, το Συμβούλιο μπορεί να εκδώσει απόφαση για την αναστολή της συμμετοχής του κράτους αυτού. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Μόνο τα μέλη του Συμβουλίου που αντιπροσωπεύουν τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, αποκλεισμένου του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, λαμβάνουν μέρος στη ψηφοφορία.

Η ειδική πλειοψηφία ορίζεται βάσει του άρθρου 238, παράγραφος 3, στοιχείο α), της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 5. Εάν συμμετέχον κράτος μέλος επιθυμεί να αποχωρήσει από τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία, γνωστοποιεί την απόφασή του στο Συμβούλιο, το οποίο σημειώνει το γεγονός ότι η συμμετοχή του συγκεκριμένου κράτους μέλους λήγει.

6. Οι αποφάσεις και οι συστάσεις του Συμβουλίου στο πλαίσιο της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας, εκτός από τις προβλεπόμενες στις παραγράφους 2 έως 5, εκδίδονται με ομοφωνία. Για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου, ομοφωνία υπολογίζεται μόνο με βάση τις ψήφους των αντιπροσώπων των συμμετεχόντων κρατών μελών.