

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
"ΕΘΝΙΚΗ & ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ"

Επιμέλεια-παρουσίαση: ΛΙΑ ΠΗ Κ. ΔΕΣΠΟΙΝΑ
A.M. 7108 M014

Θέμα Διπλωματικής Εργασίας:

ΚΕΠΠΑ ΚΑΙ ΚΕΠΑΑ:
ΟΙ ΝΕΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ
ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗΝ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Επιβλέπων καθηγητής: Δανάτος Παπαγιάννης

ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2011

ΑΘΗΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος	1
Εισαγωγή	2
1. Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΕΠΠΑ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ	4
1.1 Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία ως Πρόδρομος της ΚΕΠΠΑ	4
1.2 Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986)	7
1.3 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) – Η Θέσπιση του 2 ^{ου} Πυλώνα	9
1.4 Η Συνθήκη Άμστερνταμ	13
1.5 Η Συνθήκη Νίκαιας	15
1.6 Συμπεράσματα	17
2. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗ ΝΕΑ ΣΥΝΘΗΚΗ	18
2.1 Διακυβερνητική Φύση της ΚΕΠΠΑ	18
2.2 Πεδίο Αρμοδιότητας	19
2.3 Στόχοι της ΚΕΠΠΑ	22
2.4 Μέσα Υλοποίησης των Στόχων	25
2.4.1 Οι Γενικοί Προσανατολισμοί	27
2.4.2 Οι Δράσεις της Ένωσης	27
2.4.3 Οι Θέσεις της Ένωσης	29
2.4.4 Επιπρόσθετα Μέσα Υλοποίησης Στόχων	30
2.4.5 Η Διπλωματία	31
2.5 Η Συνεργασία μεταξύ των Κρατών Μελών	33
2.5.1 Απλή Συνεργασία	33
2.5.2 Ενισχυμένη Συνεργασία	35
2.6 Η Χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ	36
2.7 Συμπεράσματα	38
3. ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ	
3.1 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο	39
3.1.1 Η Άσκηση Προεδρίας	40
3.2 Συμβούλιο	42
3.2.1 Η Γενική Γραμματεία	43

3.2.2 Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER)	44
3.2.3 Μονάδα Πολιτικού Σχεδιασμού και Έγκαιρης Προειδοποίησης	45
3.2.4 Ομάδες Εργασίας (Working Groups)	46
3.2.5 Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	47
3.2.6 Ινστιτούτο Μελετών για Θέματα Ασφάλειας	47
3.3 Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης	48
3.3.1 Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης	54
3.3.2 Ειδικοί Εντεταλμένοι	56
3.4 Ευρωπαϊκή Επιτροπή	57
3.5 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	57
3.6 Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	59
3.7 Το Σύστημα Λειτουργίας των Οργάνων	61
3.7.1 Η Διαδικασία Λήψης των Αποφάσεων	61
3.7.2 Ο Ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων	63
3.8 Συμπεράσματα	64
4. Η ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ	67
4.1 Το Ιστορικό Πλαίσιο	67
4.1.1 Οι Απόπειρες για την Δημιουργία Κοινής Άμυνας μέχρι την Συνθήκη του Μάαστριχτ	67
4.1.2 Οι Ρυθμίσεις της Συνθήκης Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ και ο Ρόλος της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της Άμυνας	69
4.1.3 Οι Σημαντικότεροι Σταθμοί στην Πορεία της ΚΠΑΑ: Από την Διάσκεψη Κορυφής στο St. Mallo μέχρι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάακεν	71
4.2 Η Νομική Βάση, οι Στόχοι και το Πεδίο Δράσης βάσει της Συνθήκης	76
4.3 Η Θεσμική Δομή και Λειτουργία των Οργάνων	79
4.3.1 Κύρια Όργανα	79
4.3.2 Όργανα Πολιτικής και Στρατιωτικής Φύσεως	80
A. Η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας	80
B. Η Ευρωπαϊκή Στρατιωτική Επιτροπή	82
Γ. Το Ευρωπαϊκό Στρατιωτικό Επιτελείο	82
Δ. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας	84

Ε. Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ασφάλειας και Άμυνας	86
4.3.3 Ο Ρόλος των Κρατών Μελών	86
4.3.4 Ο Τρόπος Λήψης Αποφάσεων	87
4.4 Εναλλακτικές Μορφές Συνεργασίας στην ΚΠΑΑ	88
4.4.1 Η Συνεργασία Κρατών Μελών για Εκτέλεση Αποστολών	88
4.4.2 Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία	88
4.4.3 Η Ρήτρα Αμοιβαίας Συνδρομής	91
4.4.4 Ρήτρα Αλληλεγγύης	91
4.5 Ο Τρόπος Άσκησης της Δράσης της ΚΠΑΑ	92
4.5.1 Στην Πρόληψη των Συγκρούσεων	92
4.5.2 Στην Διαχείριση Κρίσεων	94
Α) Η Στρατιωτική Πτυχή και τα Μέσα Υλοποίησης της	94
Β) Η Μη Στρατιωτική Πτυχή, οι Στόχοι και τα Μέσα αυτής	95
Γ) Όργανα Διαχείρισης Κρίσεων	97
4.6 Η Δράση της Ένωσης	97
4.6.1 Αποστολές	98
4.6.2 Καταπολέμηση της Τρομοκρατίας	100
4.6.3 Στρατηγική κατά της Διάδοσης των Όπλων Μαζικής Καταστροφής	101
4.7 Η Χρηματοδότηση της ΚΕΠΑΑ	103
4.8 Συμπεράσματα	104
 5. ΠΟΛΥΜΕΡΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ	 107
5.1 Σχέσεις ΕΕ και ΟΗΕ	107
5.2 Σχέσεις ΕΕ και ΝΑΤΟ	113
5.3 Σχέσεις ΕΕ με άλλους Οργανισμούς	117
5.4 Συμπεράσματα	118
 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	 121
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	121
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ 2007-2011	

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΚΕ	Αφρική-Καραϊβική-Ειρηνικός
ΓΕΕΘΑ	Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας
ΔΕΕ	Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση
ΕΑΑΑ	Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ασφάλειας και Άμυνας
ΕΑΚ	Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα
ΕΔΤΑ	Ευρωπαϊκή Δύναμη Ταχείας Αντίδρασης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΜΑ	Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων
ΕΟΑ	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας
ΕΠΑ	Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας
ΕΠΑΑ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΕΠΣ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία
ΕΣ	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
ΕΣΑ	Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας
ΕΤΑΑ	Ευρωπαϊκή Ταυτότητα Ασφάλειας και Άμυνας
ΕΥΕΔ	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΚΕΠΑΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΚΠΑΑ	Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας
ΟΑΣΕ	Οργανισμός Ασφάλειας και Συνεργασίας για την Ευρώπη
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ONE	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΣΑ	Συμβούλιο Ασφαλείας
ΣΕ	Στρατιωτική Επιτροπή
ΣΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΜΔΕ	Συνδυασμένες Μεικτές Δυνάμεις Επιχειρήσεων
ΣΔΕΕ	Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
COPPS	Community- Oriented Policing and Problem Solving
COREPER	Comité des Représentants Permanents
ECAP	European Capability Action Plan
EDA	European Defence Agency
EUBAM	European Union Border Assistance Mission
EUFOR	European Union Force
EUMM	European Union Monitoring Mission
EUMS	European Union Military Staff
EUPM	European Union Police Mission
EUSC	European Union Satellite Centre
ISS	Institute for Security Studies
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SALW	Small Arms and Light Weapons
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η αφορμή για την συγγραφή της εργασίας αποτελεί η έντονη ανησυχία για τον τρόπο με τον οποίο καλείται η διεθνής κοινότητα και συγκεκριμένα η ΕΕ να αντιμετωπίσει τις απειλές που ανα πάσα στιγμή μπορεί να ξεσπάσουν σε κάποια χώρα του πλανήτη.

Σκοπός της παρούσης εργασίας είναι η παρουσίαση των αλλαγών που επιφέρει η Συνθήκη Λισαβόνας στους τομείς ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ. Η μελέτη αυτή προσπαθεί να αναδείξει τα θετικά και τα αρνητικά στοιχεία που διατυπώνονται στη νέα Συνθήκη και να ασκήσει κριτική για το αν οι αλλαγές αυτές επαρκούν για μια αποτελεσματική άσκηση της ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ στην σημερινή διεθνή πραγματικότητα.

Τέλος, η συγγραφή της εργασίας ευελπιστώ να αποτελέσει αντικείμενο έντονου προβληματισμού για περαιτέρω βελτίωση της ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο τομέας της ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ αποτελεί πιθανότατα τον πιο δύσκολο τομέα πολιτικής που καλείται η ΕΕ να αναπτύξει. Ο βαθμός δυσκολίας του έγκειται στο γεγονός ότι η όλη λειτουργία του διέπεται από τους κανόνες της διακυβερνητικής συνεργασίας και κατ'επέκταση της προσπάθειας επίτευξης της κατ'αρχήν ομοφωνίας μεταξύ των 27 κρατών μελών του. Καθ'όλη την διάρκεια της μέχρι τώρα ιστορικής του πορείας, οι λίγες αλλαγές που σημειώθηκαν προήλθαν από μια διαδικασία αρκετή επίπονη, χρονοβόρα και όχι πάντα με τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα αφού η συμφωνία στον τομέα αυτό επέρχεται στο χαμηλότερο βαθμό consensus.

Η *Συνθήκη Λισαβόνας* ή αλλιώς *Μεταρρυθμιστική Συνθήκη* που υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 στη Σύνοδο Κορυφής της Λισαβόνας και άρχισε να ισχύει την 1^η Δεκεμβρίου 2009 διατυπώνει σημαντικές αλλαγές στον τομέα ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ, οι οποίες αλλαγές ευελπιστώνται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην γενική δραστηριότητα της ΕΕ. Ο διαχωρισμός του τομέα αυτού σε ξεχωριστό κεφάλαιο («Ειδικές Διατάξεις σχετικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας» και «Διατάξεις σχετικά με την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας», Τμήμα 1 και 2, Κεφάλαιο 2 Τίτλος V) από τις υπόλοιπες κοινές πολιτικές αλλά ακόμα και από τις άλλες πτυχές της εξωτερικής δράσης (κοινή εμπορική πολιτική, αναπτυξιακή συνεργασία και εξωτερικές σχέσεις) καταδεικνύει την διαφορετικότητα και την μη ολοκληρωμένη πολιτική.

Η μέθοδος η οποία χρησιμοποιείται για την συγγραφή της παρούσας εργασίας στηρίζεται στην μελέτη των νέων ρυθμίσεων και αλλαγών της νέας Συνθήκης, η οποία ενσωματώνει και το κοινοτικό κεκτημένο και γίνεται εν συγκρίσει με τις προηγούμενες Συνθήκες. Επίσης, γίνεται χρήση της εμπειρικής μεθόδου από την οποία εξάγονται τα αποτελέσματα της δράσης της ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ.

Η εργασία διαρθρώνεται σε 5 ενότητες εκ των οποίων η 1^η ενότητα αναφέρεται στην ιστορική εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ μέσω των Συνθηκών και στις αλλαγές που έχουν συντελεσθεί από την κάθε μία, η 2^η ενότητα αφορά το νομικό πλαίσιο της νέας Συνθήκης ενσωματώνοντας τις αλλαγές στα μέσα που διαθέτει η ΚΕΠΠΑ, η 3^η ενότητα περιγράφει τις αρμοδιότητες των οργάνων

της ΕΕ και το καθεστώς λήψης των αποφάσεων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ και η 4^η ενότητα αφιερώνεται στην ΚΠΑΑ εστιάζοντας στους σημαντικότερους ιστορικούς σταθμούς του, στο πεδίο δράσης, στην χρηματοδότηση, στην δομή των οργάνων του, στις μορφές συνεργασίας των κρατών μελών, στον τρόπο με το οποίο ασκεί την δράση στην πρόληψη των συγκρούσεων και διαχείριση των κρίσεων και στους τομείς δράσης με τα αποτελέσματά τους. Επιπλέον, η 5^η ενότητα αναλύει τις σχέσεις της ΕΕ, μέσω της ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ, με άλλους διεθνείς οργανισμούς εφαρμόζοντας την αρχή της πολυμέρειας και τέλος γίνεται μια προσπάθεια ανακεφαλαίωσης των σημαντικότερων σημείων και εξαγωγής συμπερασμάτων.

1. Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΕΠΠΑ ΜΕΣΩ ΤΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ

1.1 Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία ως Πρόδρομος της ΚΕΠΠΑ

Ο ευαίσθητος τομέας της εξωτερικής πολιτικής χαρακτηρίζεται από μια σειρά έντονων προσπαθειών εκ μέρους των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επίτευξη της χάραξης και εφαρμογής μιας «κοινής» πολιτικής. Η επιδίωξη αυτή αποτελεί τον πολιτικό στόχο της Ένωσης, ο οποίος υλοποιείται βάσει της νεολειτουργικής θεωρίας, σύμφωνα με την οποία η οικονομική ολοκλήρωση επιτείνει την πολιτική ολοκλήρωση¹.

Απαρχή των προσπαθειών² για την δημιουργία ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής υπήρξαν τα *σχέδια Fouchet* που υποβλήθηκαν από την Γαλλία κατόπιν πρωτοβουλίας του στρατηγού Charles de Gaulle, εκ των οποίων το πρώτο ήταν το 1961 όταν συστάθηκε η Επιτροπή για την επεξεργασία του κειμένου υπό την προεδρία του γάλλου πρέσβη Fouchet και το δεύτερο το 1962. Τα σχέδια αυτά προέβλεπαν την στενότερη πολιτική συνεργασία με έντονα διακυβερνητικά στοιχεία, κατόπιν απόφασης του de Gaulle, που θα επιτυγχάνεται μέσω μιας «Ένωσης των Κρατών» με επιμέρους στόχους εκ των οποίων ήταν και η θέσπιση κοινής εξωτερικής πολιτικής. Η έντονη διακυβερνητικότητα που αντικατόπτριζε το όραμα του de Gaulle γίνεται φανερή στην φύση των οργάνων που προβλέφθηκαν να συσταθούν για την υλοποίηση των στόχων, τα οποία ήταν το Συμβούλιο σ'επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων και σε επίπεδο Υπουργών Εξωτερικών, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Επιτροπή που θα προετοιμάζει τις εργασίες του Συμβουλίου, η Ευρωπαϊκή Κοινοβουλευτική Συνέλευση στην οποία θα μετέχουν τα μέλη των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς και μια μελλοντική ανεξάρτητη γραμματεία. Εν τέλει, η απόπειρα αυτή δεν τελεσφόρησε εξαιτίας των έντονων αντιδράσεων κυρίως της Ολλανδίας και του Βελγίου λόγω του αντι-ατλαντικού χαρακτήρα των σχεδίων.

¹ Για τη νεολειτουργική θεωρία βλ. Nugent Neil (2003), «Πολιτική & Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδ. Σαββάλας, Αθήνα σ. 633-636.

² Για τα στάδια μέχρι και την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία βλ. Ιωακείμης Π.Κ. (1995), «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση: Θεωρία-Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές- Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα», β' Έκδοση, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σ. 56-84.

Αφορμή για την δεύτερη προσπάθεια χάραξης εξωτερικής πολιτικής αποτέλεσε η ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης και η θέσπιση κοινών πολιτικών όπως η ΚΑΠ και ως εκ τούτου η ανάγκη να αποκτήσουν οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες ενιαία φωνή πάνω σε διεθνή θέματα και να αποκτήσουν πολιτική επιρροή σ'αυτά. Έτσι, με την Διάσκεψη της Χάγης το 1969 ανατέθηκε σε ομάδα εργασίας η υποβολή προτάσεων που αποτέλεσαν την *«Έκθεση του Λουξεμβούργου»* ή αλλιώς *«Έκθεση Davignon»* από το όνομα του προέδρου της ομάδας, η οποία αργότερα το 1970 εγκρίθηκε από τους Υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών. Η έκθεση αυτή υπήρξε μεγάλης σημασίας γιατί εγκαινίαζε την **Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία** (ΕΠΣ-European Political Cooperation-EPC) μέσω της έναρξης των τακτικών διαβουλεύσεων και συσκέψεων των Υπουργών Εξωτερικών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το περιεχόμενο της έκθεσης αφορούσε i) την συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών για την κατανόηση των μεγάλων διεθνών προβλημάτων, ii) την διενέργεια διαβουλεύσεων μεταξύ των κρατών μελών και iii) την υιοθέτηση κοινών μορφών δράσης όπου αυτό είναι εφικτό.

Η συμβολή της ΕΠΣ υπήρξε καθοριστική για την μετέπειτα πορεία της ενοποιητικής διαδικασίας διότι για πρώτη φορά ήρθαν στο προσκήνιο τα θέματα «υψηλής» πολιτικής (high politics) που μέχρι εκείνο το χρονικό σημείο απασχολούσε τις Κοινότητες τα θέματα «χαμηλής» πολιτικής (low politics). Παρ'όλα αυτά, ο μηχανισμός λειτουργούσε έξω από το κοινοτικό πλαίσιο των Συνθηκών και ο στόχος αυτής της έκθεσης δεν ήταν ιδιαίτερα φιλόδοξος διότι επεδίωκε απλά τον συντονισμό των εθνικών εξωτερικών πολιτικών σε σχέση με εκείνων των σχεδίων Fouchet στα οποία οριζόταν ως στόχος η οικοδόμηση και η διαμόρφωση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών.

Η ενίσχυση της ΕΠΣ επήλθε με την Διάσκεψη Κορυφής στο Παρίσι το 1972 που για πρώτη φορά χρησιμοποιήθηκε ο όρος Ευρωπαϊκή Ένωση και με την υποβαλλόμενη έκθεση στην Διάσκεψη Κορυφής της Κοπεγχάγης το 1973 όπου αποφασίστηκε η λήψη των ακόλουθων μέτρων: α) η συνάντηση των Υπουργών Εξωτερικών τέσσερις φορές τον χρόνο αντί για δύο που προέβλεπε η Έκθεση Λουξεμβούργου, β) η δημιουργία της ομάδας «ευρωπαίων ανταποκριτών», όπου ο καθένας αποτελεί αξιωματούχος του κάθε Υπουργείου Εξωτερικών

υπεύθυνος να παρακολουθεί την ΕΠΣ σε κάθε κράτος μέλος, γ) η ομάδα αυτή θα επικοινωνεί μέσω ενός δικτύου, το COREU το οποίο θα συνδέει τα εννέα κράτη μέλη και δ) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορεί να γνωστοποιεί τις απόψεις της σε θέματα πολιτικής συνεργασίας.

Επόμενη προσπάθεια για την ενοποιητική διαδικασία υπήρξε η *έκθεση Tindemans* το 1976, απ'το όνομα του Βέλγου Πρωθυπουργού που το συνέταξε Leo Tindemans. Μεταξύ των στόχων³ που περιελάμβανε ήταν και η άσκηση κοινής εξωτερικής πολιτικής χωρίς όμως να προσδιορίζεται το εννοιολογικό του περιεχόμενο και χωρίς εν τέλει να αποφέρει καρπούς.

Τα βήματα αυτά όμως δεν κρίθηκαν επαρκή για να αποκτήσει το ευρωπαϊκό τότε μόρφωμα μια ενιαία φωνή στην διεθνή σκακιέρα, κάτι που επιβεβαιώθηκε από την αδυναμία της να ανταποκριθεί ενώπιον της εισβολής της Σοβιετικής Ένωσης στο Αφγανιστάν το 1981. Έτσι, αποφασίστηκε η ενίσχυση της ΕΠΣ μέσω της πρότασης – της λεγόμενης «Ευρωπαϊκής Πράξης» ή «*Σχέδιο Genscher-Colombo*» που κλήθηκαν να υποβάλλουν οι Υπουργοί Εξωτερικών της Γερμανίας και Ιταλίας Genscher-Colombo και που με την σειρά της οδήγησε το 1983 στην «Πανηγυρική Διακήρυξη»⁴ της Στουτγάρδης, ένα κείμενο χαμηλότερων προδιαγραφών. Η «Ευρωπαϊκή Πράξη» που τελικά δεν έγινε αποδεκτή λόγω διαφωνίας των κρατών μελών είχε ως στόχο, μεταξύ άλλων, την ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας με την διαμόρφωση μιας ολοένα «συνεκτικότερης» εξωτερικής πολιτικής και την θεσμοποίηση της ΕΠΣ με την ενοποίηση των κοινών οργάνων σε ενιαίο θεσμικό πλαίσιο υπό την επίβλεψη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

³ Οι υπόλοιποι στόχοι της έκθεσης αφορούσαν: α) την δημιουργία οικονομικής και νομισματικής ένωσης, β) την αναμόρφωση των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας, γ) την εφαρμογή μίας κοινής περιφερειακής και κοινωνικής πολιτικής, των οποίων η υλοποίηση θα είχε καταληκτική ημερομηνία ως το 1980. Η έκθεση αυτή χρησιμοποίησε για δεύτερη φορά τον όρο «Ευρωπαϊκή Ένωση» ως εξής: «*η Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπήρξε το πρώτο στάδιο της ιστορικής προσπάθειας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι το στάδιο που ακολουθεί*». Βλ. Μαγούλας Α. Αντώνιος (1995), «*Άμυνα Ευρωπαϊκών Προδιαγραφών*», Εκδ. Ακίδα, Αθήνα, σ.28.

⁴ Η προτίμηση των κρατών μελών να μεταβάλλουν τον όρο «Πράξη» σε «Διακήρυξη» έγκειται στο γεγονός ότι ήθελαν να αποφύγουν περισσότερες δεσμεύσεις που έθετε ο πρώτος όρος υιοθετώντας έτσι έναν χαλαρότερο χρησιμοποιώντας τον δεύτερο.

1.2 Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986)

Παρά την αποτυχία και αυτού του εγχειρήματος και εκεί που πολλοί πίστευαν ότι η Ένωση είχε φθάσει σε αδιέξοδο, οικονομικοί και πολιτικοί λόγοι ήταν αυτοί που θα έθεταν σε μοχλό κίνησης την ενοποιητική διαδικασία με την θέσπιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ). Έτσι, το 1985 κατά την Διακυβερνητική Διάσκεψη που θα οδηγούσε στην ΕΕΠ, συστάθηκε η επιτροπή Dooge, υπό την προεδρία του Ιρλανδού γερουσιαστή που έφερε το όνομά της, για την βελτίωση του κοινοτικού συστήματος και την πολιτική και οικονομική εμβάθυνση. Οι προτάσεις σχετίζονταν με την ύπαρξη εξωτερικής ταυτότητας για την Κοινότητα και την θεσμοποίηση της ΕΠΣ.

Όλη η διαδικασία που προηγήθηκε με τις όσες θετικές εξελίξεις επιτεύχθηκαν, κατέληξαν με την Σύνοδο Κορυφής του Λουξεμβούργου το **1986** στην **υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης**, ενός επίσημου πλέον νομικού κειμένου, που θεσμοποιούσε την ΕΠΣ και έθετε σε κίνηση το ευρωπαϊκό οικοδόμημα μέχρι το επόμενο σημαντικό βήμα, την Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992).

Το κείμενο αυτό δεν ήταν πρωτοποριακό, απλά επαναλάμβανε και ενοποιούσε τα όσα είχαν επιτευχθεί ως τώρα-και συγκεκριμένα το περιεχόμενο, τις διαδικασίες, την θεσμική αρχιτεκτονική της ΕΠΣ αλλά και το σύστημα της διακυβερνητικής συνεργασίας σε ένα επίσημο νομικό κείμενο. Η ΕΠΣ αποτέλεσε ξεχωριστό κεφάλαιο ως Τίτλος III στην ΕΕΠ χωρίς όμως να προβεί στην μετάβαση από το διακυβερνητικό στάδιο στο υπερεθνικό όσον αφορά τον τρόπο λήψης των αποφάσεων που παραμένει ο κανόνας της ομοφωνίας και τις εξουσίες των οργάνων, λόγω διαφωνιών των κρατών μελών. Επίσημα πλέον με την μορφή αυτού του κειμένου αναδείχθηκαν τα θέματα «υψηλής» πολιτικής (εξωτερική πολιτική και άμυνα) και έγινε διάκριση μεταξύ αυτών και των θεμάτων «χαμηλής» πολιτικής (οικονομικά θέματα).

Στον θεσμικό τομέα⁵, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε περιορισμένο συμβουλευτικό χαρακτήρα χωρίς την δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Παρ'όλα αυτά, σύμφωνα με το άρθρο 30§4 επιτεύχθηκε

⁵ Για το θεσμικό πλαίσιο βλ. Ιωακειμίδης Π.Κ. (1990), «*Η Ευρώπη σε Μεταλλαγή: η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η Ελλάδα στη Νέα Προοπτική*», Εκδ.Θεμέλιο, Αθήνα, σ. 78 επ.

η ενίσχυση της μέσω της ανάθεσης σ' αυτήν να εξασφαλίζει την συνοχή της εξωτερικής πολιτικής.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι επίσης αποδυναμωμένο χωρίς να ασκεί ουσιαστικό δημοκρατικό έλεγχο στις εργασίες της ΕΠΣ και χωρίς να προβλέπεται η διεύρυνση των μέσων που διαθέτει. Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να ενημερώνεται τακτικά από την προεδρία για τις εργασίες της ΕΠΣ και να απευθύνει ερωτήματα τα οποία η προεδρία καλείται να απαντήσει, συμμετέχοντας η τελευταία στις ολομέλειες του Κοινοβουλίου. Επιπλέον, η προεδρία θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη στις εργασίες της ΕΠΣ την γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και να προβαίνει σε άτυπες συναντήσεις με την Πολιτική Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τις τρέχουσες διεθνείς εξελίξεις. Επιπλέον, κατοχυρώθηκε ως όργανο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που μέχρι τότε λειτουργούσε άτυπα.

Μέσω της Ε.Ε.Π. προβλέφθηκε η σύσταση μόνιμης γραμματείας αποτελούμενη από έξι διπλωματικούς υπαλλήλους αποσπασμένους από τα Υπουργεία Εξωτερικών στις Βρυξέλλες με επικεφαλής Πρέσβη. Η γραμματεία είναι επιφορτισμένη με την τεχνική υποστήριξη της προεδρίας και την προετοιμασία των εργασιών της ΕΠΣ διασφαλίζοντας έτσι την συνέχεια στην λειτουργία της ΕΠΣ στα πλαίσια αλλαγής της εξάμηνης προεδρίας.

Όσον αφορά τις υπόλοιπες θεσμικές ρυθμίσεις, η Ε.Ε.Π. δεν επέφερε νέες αλλαγές σε σχέση με το καθεστώς που ίσχυε πριν την ισχύ της. Ειδικότερα, περιλάμβανε:

- 1) το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνέρχεται τουλάχιστον δύο φορές τον χρόνο,
- 2) την σύνοδο των Υπουργών Εξωτερικών τέσσερις φορές τον χρόνο (δύο σύνοδοι τον χρόνο για κάθε προεδρία) και δύο άτυπες συναντήσεις. Επίσης, κατόπιν αιτήματος 3 τουλάχιστον κρατών μελών μπορεί να συγκληθεί έκτακτη σύνοδος Υπουργών μέσα σε 48 ώρες.
- 3) την Πολιτική Επιτροπή με αποστολή να προωθεί την πολιτική συνεργασία και να προετοιμάζει το έργο των Υπουργών, αποτελούμενη από τους πολιτικούς διευθυντές των Υπουργείων Εξωτερικών των κρατών μελών που θα συνέρχονται μία φορά τον μήνα και σε έκτακτες περιστάσεις.

- 4) οι Ομάδες Εργασίας, των οποίων η σύνθεση αποτελείται από εμπειρογνώμονες σε διάφορα διεθνή θέματα, οι οποίοι θα προετοιμάζουν σε τεχνικό επίπεδο το έργο της Πολιτικής Επιτροπής συνεργόμενοι περίπου τρεις φορές κατά την διάρκεια της κάθε εξάμηνης προεδρίας.

Τέλος, η ομάδα των ευρωπαϊών ανταποκριτών θα έχει υποβοηθητικό ρόλο στη παρακολούθηση των λαμβανόμενων αποφάσεων και την μελέτη των διεθνών προβλημάτων.

1.3 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) – Η Θέσπιση του 2^{ου} Πυλώνα

Όπως έχει αποδειχθεί, οι σημαντικότερες Συνθήκες έχουν καταρτιστεί κατόπιν μεγάλων ιστορικών και πολιτικών γεγονότων και εφόσον υπήρχε η έντονη πολιτική βούληση μεταξύ των κρατών. Ιστορικά γεγονότα σημαντικής εμβέλειας διαδραματίστηκαν και στον ευρωπαϊκό χώρο ώστε να επισπευτεί η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Πρώτον, η κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης το φθινόπωρο του 1989 και δεύτερον η επανένωση της Ανατολικής και Δυτικής Γερμανίας με την πτώση του Τείχους του Βερολίνου το Νοέμβριο του ίδιου έτους επέδρασαν καταλυτικά στην ανάγκη να αποτελέσει η Ευρώπη υπολογίσιμη δύναμη στον διεθνή χώρο. Εκτός αυτών, επιπρόσθετοι λόγοι που επηρέασαν την όλη κατάσταση ήταν η αναποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας ενώπιον του πολέμου στον Κόλπο το 1990-1991 και οι διαμάχες που ξέσπασαν στα Βαλκάνια με την διάσπαση της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας⁶.

Όλα τα παραπάνω οδήγησαν, κατόπιν της γαλλογερμανικής πρωτοβουλίας, στην υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ ή αλλιώς Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 7 Φεβρουαρίου 1992, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου 1993. Αποτελεί την συνθήκη που ίδρυσε την Ευρωπαϊκή Ένωση

⁶ «Η Συνθήκη θέτει την βάση..... για τις διαρκώς αυξανόμενες ευθύνες της Κοινότητας στο εξωτερικό, τόσο όσον αφορά τον καθορισμό μίας νέας διεθνούς τάξης μετά το τέλος του Ψυχρού πολέμου, όσο και την καθοδήγηση των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης που βαδίζουν προς την δημιουργία πλήρως ανεπτυγμένων οικονομιών της αγοράς με ισχυρές δημοκρατικές δομές, χρησιμεύοντάς τους επίσης ως πρότυπο.....» Βλ. Μαγούλας Α. Αντώνιος (1995), «Άμυνα Ευρωπαϊκών Προδιαγραφών», ό.π., σ.36, Αθήνα.

και επέφερε σημαντικές αλλαγές⁷ σε όλους τους τομείς που ίσχυαν ως τότε εγκαθιδρύοντας το τρι-πυλωνικό σύστημα, εκ του οποίου ο 2^{ος} πυλώνας αφιερώθηκε στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (Τίτλος V της Συνθήκης) αντικαθιστώντας την μέχρι τότε ισχύουσα Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία.

Στόχοι ΚΕΠΠΑ:

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ έθετε σύμφωνα με το άρθρο 2 (πρώην άρθρο B) ως κύριο στόχο της Ένωσης «να επιβεβαιώσει την ταυτότητά της στην διεθνή σκηνή, ιδίως με την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.....», αναζητώντας έτσι έναν πιο ουσιαστικό ρόλο στο παγκόσμιο στερέωμα.

Οι επιμέρους στόχοι που υλοποιούν τον παραπάνω βασικό στόχο, προσδιορίζονται στο άρθρο I.1 ως εξής :

α) η διαφύλαξη των κοινών αξιών και των θεμελιωδών συμφερόντων της ανεξαρτησίας και ασφάλειας της Ένωσης,

β) η ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης και των κρατών μελών της υπό όλες τις μορφές της

γ) η διατήρηση της ειρήνης και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, της τελικής Πράξης του Ελσίνκι, και σύμφωνα με τους στόχους του Χάρτη των Παρισίων

δ) η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας και

ε) η ανάπτυξη και εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου καθώς και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

⁷ Αλλαγές οι οποίες είχαν ήδη προβλεφθεί με τα Σχέδια Fouchet, την Έκθεση Κοπεγχάγης, την Πανηγυρική Διακήρυξη και την Ευρωπαϊκή Πράξη εκ των οποίων ορισμένες από αυτές κωδικοποιήθηκαν με την Συνθήκη του Μάαστριχτ. Βλ. Joerg Monar-Werner Ungerer-Wolfgang Wessels (1993), «*The Maastricht Treaty on European Union: Legal Complexity & Political Dynamic*», College of Europe, European Interuniversity Press, Brussels, p.133-134.

Θετικές εξελίξεις που επέφερε η Συνθ.Μάαστριχτ

Ένα από τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν από την Συνθήκη είναι η **διεύρυνση του πεδίου της συνεργασίας**⁸ σε όλους τους τομείς της πολιτικής που αφορά την ΚΕΠΠΑ συμπεριλαμβανόμενης και της ευρωπαϊκής ασφάλειας, το οποίο πηγάζει από το πρώτο άρθρο των διατάξεων που αναφέρει ότι: «*Η Ένωση και τα κράτη μέλη της καθορίζουν και εφαρμόζουν μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας.....η οποία καλύπτει όλους τους τομείς της πολιτικής αυτής*». Αντίθετα, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία επεδίωκε την κατά όσο το δυνατόν εναρμόνιση της εξωτερικής πολιτικής των κρατών μελών ρυθμίζοντας μόνο ορισμένα θέματα εξωτερικής πολιτικής αφήνοντας εκτός πλαισίου ζητήματα ασφαλείας. Η ΕΕΠ προέβλεπε για τα κράτη μέλη τον μεγαλύτερο συντονισμό των θέσεων τους πάνω σε πολιτικές και οικονομικές πτυχές χωρίς να δίνεται πάλι η δυνατότητα να ρυθμίζονται θέματα ασφαλείας. Όσον αφορά την εξωτερική πολιτική, τα κράτη μέλη δεσμεύονταν απλά στην προσπάθεια να διατυπώσουν και να εφαρμόσουν από κοινού μια ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική. Αυτό όμως προϋπόθετε ότι το κράτος μέλος έπρεπε να λάβει υπόψη τις θέσεις των άλλων κρατών μελών, προτού υιοθετήσει συγκεκριμένη θέση και δράση. Σίγουρα λοιπόν, η Συνθ. Μάαστριχτ χωρίς να εξαιρεί κανέναν τομέα που να υπάγεται στην ΚΕΠΠΑ αποτελεί μια θετική εξέλιξη στα όσα ίσχυαν μέχρι τότε.

Όσον αφορά τα **μέσα** υλοποίησης των στόχων, η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσθέτει ένα καινούριο μέσο, την «*κοινή δράση*». Το μέσο αυτό δεν υπήρχε στην ΕΠΣ και στην ΕΕΠ αποτελούσε ενδεχόμενο αποτέλεσμα της σύγκλισης των θέσεων των κρατών μελών, χωρίς όμως να προσδιορίζεται το περιεχόμενό της. Πλεονέκτημα επίσης αποτελεί η δυνατότητα του Συμβουλίου Υπουργών να υιοθετεί κοινή θέση στα θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και τα κράτη μέλη αντίστοιχα θα φροντίζουν να προσαρμόσουν τις εθνικές τους πολιτικές στις κοινές θέσεις. Αντίθετα με την ΕΕΠ που ίσχυε ως τότε, το άρθρο 30§2 εδ.γ προέβλεπε ότι

⁸ Βλ. Αναστασόπουλος Γιάννης Δ. κ.α., (1996), «*Ευρωπαϊκή Ένωση: Πραγματικότητα, Προβλήματα και Προοπτικές μετά την Συνθήκη Μάαστριχτ*», Εκδ.Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ.81-82.

απλά τα κράτη μέλη θα λάμβαναν υπόψη τις θέσεις των υπόλοιπων κρατών και θα συνεκτιμούσαν το ενδιαφέρον να υπάρξει κοινή ευρωπαϊκή θέση.

Στον τομέα της **θεσμικής διάρθρωσης**, η ΚΕΠΠΑ «δανείζεται» τα όργανα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1^{ος} πυλώνας)- το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων, Ευρωπαϊκή Επιτροπή- αποκτώντας έτσι ενιαίο θεσμικό πλαίσιο. Με τον τρόπο αυτό, καταργείται ο «θεσμικός δυϊσμός» μεταξύ Κοινότητας που περιλάμβανε τα παραπάνω όργανα και ΕΠΣ που στηριζόταν σε ένα δικό του αυτόνομο διακυβερνητικό σχήμα (πολιτική επιτροπή, σύνοδοι υπουργών εξωτερικών κλπ.), τον οποίο δυϊσμό είχε υιοθετήσει και διατηρήσει η ΕΕΠ.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες των οργάνων δεν επέρχονται αλλαγές ουσίας. Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο χαράσσει τους γενικούς προσανατολισμούς και το Συμβούλιο τους υλοποιεί εγκρίνοντας την κοινή θέση και την κοινή δράση. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου παραμένουν ίδιες με εκείνες που ίσχυαν στην ΕΕΠ με την διαφορά ότι τώρα προβλέπεται η γνωμοδότησή του για τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της πολιτικής αυτής και η προεδρία μεριμνά ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις του (1.7§1). Η Επιτροπή, επίσης, διαθέτει τις ίδιες εξουσίες που είχε και πριν με την διαφορά ότι δίνεται σ' αυτήν το δικαίωμα υποβολής προτάσεων σε ζητήματα ΚΕΠΠΑ, το οποίο ασκείται παράλληλα με τα κράτη μέλη. Όσον αφορά το Δικαστήριο δεν διαθέτει καμιά εξουσία, η Γραμματεία της ΕΠΣ συγχωνεύτηκε με τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και οι αρμοδιότητες της Πολιτικής Επιτροπής η οποία συμμετείχε ενεργά στην ΕΠΣ συρρικνώνονται και ενισχύονται αντίθετα εκείνες του Συμβουλίου των Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER).

Σχετικά με την **διαδικασία λήψης αποφάσεων**, ο κανόνας της ομοφωνίας παραμένει. Παρά ταύτα, σύμφωνα με το άρθρο 3§2 I το Συμβούλιο καθορίζει κατά την υιοθέτηση και την εξέλιξη της πορείας της κοινής δράσης ποιά συγκεκριμένα θέματα θα αποφασίζονται με ειδική πλειοψηφία. Σε περίπτωση εκτάκτων περιστάσεων, τα κράτη μέλη μπορούν να προβούν στην λήψη εκτάκτων μέτρων στα πλαίσια των γενικών στόχων της κοινής δράσης (άρθρο 3§6). Μέχρις ότου όμως να γίνει η αναθεώρηση των αρχών και των στόχων από το Συμβούλιο με ομοφωνία λόγω της επιτακτικής ανάγκης, εξακολουθεί να ισχύει η τελευταία κοινή δράση (άρθρο 3§3).

Ένα από τα κυριότερα **ελλείμματα** της εξακολουθεί να υφίσταται και σ'αυτή την Συνθήκη. Ο διαχωρισμός της σε ξεχωριστό πυλώνα από τις υπόλοιπες πολιτικές π.χ. εσωτερική αγορά αποδεικνύει, ότι η διαδικασία λειτουργίας της συνεχίζει να διέπεται από τους κανόνες της διακυβερνητικής συνεργασίας και όχι της υπερεθνικής όπως συμβαίνει στον κοινοτικό πυλώνα. Αυτό αφορά την διαδικασία λήψης αποφάσεων που πραγματοποιείται με ομοφωνία μεταξύ των κρατών μελών σε αντίθεση με την ειδική πλειοψηφία που ισχύει στον 1^ο πυλώνα αλλά και τον περιορισμένο ρόλο που έχουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο παρ'όλες τις προσπάθειες για ενίσχυση αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Έτσι, ο όρος «κοινή» πολιτική στον 2^ο πυλώνα είναι μάλλον παραπλανητικός αφού δεν διαθέτει τα στοιχεία εκείνα που είναι απαραίτητα για να προσιδιάζει στις πολιτικές που αναπτύσσονται στον πρώτο πυλώνα.

1.4 Η Συνθήκη Άμστερνταμ

Η επόμενη σημαντική συνθήκη που επέφερε κάποιες αλλαγές στον τομέα της ΚΕΠΠΑ ήταν η Συνθήκη του Άμστερνταμ που υπογράφηκε τον Οκτώβριο του 1997 και τέθηκε σε ισχύ τον Μάιο του 1999. Η εν λόγω συνθήκη δεν επέφερε σημαντικές καινοτομίες στην υπάρχουσα δομή και γι'αυτό τον λόγο αποτέλεσε μια αναθεωρητική συνθήκη όσον αφορά τα μέσα και την διαδικασία λήψης των αποφάσεων⁹.

Το νέο μέσο υλοποίησης των στόχων που προβλέφθηκε από την συνθήκη είναι η **κοινή στρατηγική** που αποφασίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατόπιν σύστασης του Συμβουλίου σε τομείς όπου τα κράτη έχουν κοινά συμφέροντα. Οι κοινές στρατηγικές θα πρέπει να εφαρμόζονται από το Συμβούλιο με την υλοποίηση κοινών δράσεων και κοινών θέσεων και να καθορίζουν τους στόχους, την διάρκεια και τους πόρους που θα παρέχονται από τα κράτη μέλη ή την Ένωση. Προφανώς, δίνοντας την δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να αποφασίζει την λήψη κοινών στρατηγικών εκτός από την αρμοδιότητά του να χαράσσει τους γενικούς προσανατολισμούς,

⁹ Nugent Neil (2003), όπ.π, σ.123 και 127-128, Αθήνα.

ενδυναμώνεται περισσότερο η θέση ενός διακυβερνητικού οργάνου. Τα υπόλοιπα μέσα παραμένουν τα ίδια όπως αυτά προβλέφθηκαν στην Συνθήκη του Μάαστριχτ: **α)** αρχές και γενικοί προσανατολισμοί (άρθρο 13) που καθορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, **β)** κοινές δράσεις (άρθρο 14) και κοινές θέσεις (άρθρο 15).

Όσον αφορά τον τρόπο λήψης των αποφάσεων, είναι γνωστό ότι ήταν αρκετά δυσχερές να φθάσουν τόσα κράτη μέλη σε ομοφωνία (άρθρο 23) ώστε να παρθεί μια απόφαση στο Συμβούλιο. Αν και η ομοφωνία συνέχισε να ισχύει ως κανόνας όσον αφορά τον καθορισμό των κατευθυντηρίων γραμμών και των κοινών στρατηγικών στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, προκειμένου να αποφευχθεί η παρακώλυση της διαδικασίας και να υπερκεραστούν τα εμπόδια από την επίτευξη ομοφωνίας στο Συμβούλιο, το νέο μέσο που προστέθηκε σύμφωνα με το άρθρο 23§1 είναι η **εποικοδομητική αποχή** (constructive abstention). Σύμφωνα με το μέσο αυτό, όταν ένα κράτος μέλος απέχει από μια ψηφοφορία, δεν είναι υποχρεωμένο να εφαρμόσει την ληφθείσα απόφαση αλλά αποδέχεται ταυτόχρονα ότι αυτή η απόφαση δεσμεύει την Ένωση, παρέχοντας με αυτόν τον τρόπο μεγαλύτερη ευελιξία στον τρόπο λειτουργίας. Αν όμως το ποσοστό των κρατών μελών που επιθυμούν να προσφύγουν στο μέσο αυτό, είναι μεγαλύτερο από το 1/3 των σταθμισμένων ψήφων του Συμβουλίου τότε ο μηχανισμός της αποχής δεν θα εφαρμόζεται.

Επίσης για την ευκολότερη λήψη αποφάσεων θεσπίστηκε η **ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία** σε μια ευρύτερη δέσμη θεμάτων. Η ψηφοφορία που θα διεξάγεται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία αφορούσε όμως μόνο την λήψη και εφαρμογή κοινών θέσεων και δράσεων μ'εξαίρεση εφαρμογής σε 2 περιπτώσεις:

α) όταν πρόκειται για θέματα που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα και

β) όταν το κράτος προβάλλει «σημαντικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής».

Στην τελευταία περίπτωση δεν διεξάγεται ψηφοφορία και το Συμβούλιο μπορεί με ειδική πλειοψηφία να παραπέμψει το θέμα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όπου εκεί καλείται το τελευταίο να αποφασίσει με ομοφωνία.

Όσον αφορά τον θεσμικό τομέα, με το άρθρο 26 της Συνθήκης, αναβαθμίζεται ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου στο βαθμό του *Υπατου*

Εκπροσώπου της Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας που αποτελεί απάντηση στο αίτημα να διαθέτει η Ένωση μια ορατή παρουσία και εκπροσώπηση στην διεθνή σκηνή. Για την άμεση υποστήριξη προς τον Ύπατο Εκπρόσωπο, συγκροτήθηκε η *Μονάδα Πολιτικού Σχεδιασμού και Έγκαιρης Προειδοποίησης* που θα συμβάλλει στην διαμόρφωση διεθνούς πολιτικής του Συμβουλίου. Επίσης, συντελείται αλλαγή στην σύνθεση της *troika* η οποία θα αποτελείται από την χώρα που ασκεί την προεδρία και θα επικουρείται από το κράτος που θα την ασκεί το επόμενο εξάμηνο, συμμετέχοντας ο Γενικός Γραμματέας και συμπράττοντας πλήρως η Επιτροπή. Τέλος, προβλέφθηκε η θέσπιση «ειδικού εντεταλμένου» για τον χειρισμό θεμάτων που αφορούν την ΚΕΠΠΑ, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση διαχείρισης κρίσεων.

1.5 Η Συνθήκη Νίκαιας

Η Συνθήκη της Νίκαιας που οι εργασίες της ξεκίνησαν το 2000 και η οποία κατέληξε σε ισχύ την 1^η Φεβρουαρίου του 2003 δεν επέφερε αλλαγές στον τομέα της ΚΕΠΠΑ όπως συνέβηκε με τις προηγούμενες Συνθήκες διότι επικεντρώθηκε κυρίως στην λειτουργικότητα των οργάνων και στην διαδικασία λήψης των αποφάσεων ενόψει της διεύρυνσης της Ε.Ε.

Το μόνο ουσιαστικά πεδίο που απασχόλησε την Συνθήκη για την ΚΕΠΠΑ ήταν η εφαρμογή της *ενισχυμένης συνεργασίας* (enhanced cooperation procedure) η οποία προωθεί και στον 2^ο πυλώνα πλέον την Ευρώπη των πολλών ταχυτήτων. Η απόφαση αυτή μπορεί κάλλιστα να δικαιολογηθεί από το γεγονός ότι σε μία Ευρώπη των 25 κρατών μελών θα είναι αρκετά δύσκολο να συμφωνήσουν όλα τα κράτη να προχωρήσουν στην πρόοδο της ΚΕΠΠΑ δίνοντας έτσι την δυνατότητα σε όσες χώρες θέλουν, να το πράξουν. Κατόπιν πολλών συζητήσεων, προβλέφθηκε ότι ο ελάχιστος αριθμός κρατών μελών που μπορούν να αναπτύξουν ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα αυτό είναι οχτώ όπως ισχύει και στους δύο άλλους πυλώνες της Ε.Ε.

Σχετικά με τον τρόπο λήψης αποφάσεων, αποφασίστηκε ότι για την έναρξη της ενισχυμένης συνεργασίας θα πρέπει να λαμβάνεται ειδική πλειοψηφία και να διατηρείται παράλληλα ρήτρα παραπομπής του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για την λήψη ομόφωνης απόφασης (emergency break). Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 27§α έως ε η δυνατότητα ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ

των κρατών μελών- η οποία είχε ήδη προβλεφθεί στην Συνθήκη του Άμστερνταμ- εφαρμόζεται όσον αφορά την υλοποίηση κοινών θέσεων και κοινών δράσεων που δεν έχουν στρατιωτικό ή αμυντικό χαρακτήρα¹⁰. Αντίθετα, ο λόγος που δεν προβλέπεται ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ των κρατών στην χάραξη πολιτικής είναι απλά ότι η Ένωση με αυτόν τον τρόπο δεν θα διέθετε ενιαία φωνή στην διεθνή σκηνή.

Όσον αφορά την διαδικασία λήψης των αποφάσεων, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία όταν α) διορίζει ειδικό εντεταλμένο (κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του άρθρου 23§1) και όταν β) με βάση το άρθρο 24 ΣΕΕ η συμφωνία με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς αποσκοπεί να θέσει σε εφαρμογή κοινή δράση ή κοινή θέση.

Επίσης, με απόφαση του Συμβουλίου τον Ιανουάριο του 2001, συγκροτήθηκε η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ), η οποία αποτελείται από πρέσβεις των κρατών μελών έχοντας ως αποστολή να παρακολουθεί τις διεθνείς εξελίξεις και να ασκεί τον πολιτικό έλεγχο και την στρατιωτική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων, με την ευθύνη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

¹⁰ Nugent Neil (2003), όπ.π., σ.142, Αθήνα.

1.6 Συμπεράσματα

Η εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ, όπως μαρτυρούν οι Συνθήκες, ακολούθησε διαφορετική πορεία σε σχέση με τον κοινοτικό πυλώνα με σχετικά μάλιστα αργούς ρυθμούς αν αναλογιστούμε την ευαισθησία που διακατέχει τα κράτη μέλη σε θέματα εξωτερικής πολιτικής κάτι το οποίο οφείλεται σε διαφορετικά εθνικά συμφέροντα. Αυτό άλλωστε επιβεβαιώνεται και από το αρχικό όραμα του μεγάλου εμπνευστή Jean Monnet που είχε ως τελικό στόχο την σταδιακή δημιουργία μιας πολιτικής ένωσης η οποία θα ξεκινούσε από οικονομικά κριτήρια.

Έτσι, αρχικά ξεκίνησε άτυπα με την μορφή μιας απλής διακρατικής συνεργασίας και κατόπιν αρκετών διαπραγματεύσεων κατέληξαν επίσημα πλέον σε νομικό κείμενο-την ΕΕΠ που θεσμοποιούσε τα έως τότε κεκτημένα. Ενόψει επιτακτικών εξωτερικών αλλά και ενδογενών παραγόντων, οι υπόλοιπες συνθήκες (Μάαστριχτ, Άμστερνταμ και Νίκαιας) προώθησαν σε αρκετό βαθμό την ΚΕΠΠΑ εισάγοντας σημαντικές θετικές αλλαγές, όπως ενιαίο θεσμικό πλαίσιο, θέσπιση της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου και της Μονάδας Έγκαιρης Προειδοποίησης, η ειδική πλειοψηφία σε ορισμένα θέματα, η πρόβλεψη ενισχυμένης συνεργασίας, τα μέσα υλοποίησης των στόχων, η σύσταση της Επιτροπής Πολιτικής Ασφάλειας κλπ.

Οι θετικές αλλαγές που σημειώθηκαν έγιναν βήμα-βήμα χωρίς όμως να καταλήξουν στο επιθυμητό σημείο που είναι η υπερεθνικότητα. Πάρα ταύτα, δεν μπορούμε να παραβλέψουμε το γεγονός ότι ενισχύθηκε σημαντικά με τις ρυθμίσεις που η εκάστοτε Συνθήκη προέβλεπε κάθε φορά- κυρίως η Συνθήκη Μάαστριχτ και Άμστερνταμ- και ότι αποτελεί μια συνεχή διαδικασία εξέλιξης που ενδεχομένως κάποια στιγμή η ΚΕΠΠΑ να μεταβεί στο υπερεθνικό στάδιο.

2. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΗ ΝΕΑ ΣΥΝΘΗΚΗ¹¹

2.1 Η Διακυβερνητική Φύση της ΚΕΠΠΑ

Ο τομέας της ΚΕΠΠΑ υπήρξε ανέκαθεν δύσκολος για να αναπτυχθεί από τα κράτη μέλη, αν μάλιστα συγκριθεί με την πορεία εξέλιξης που σημείωσαν οι υπόλοιποι τομείς πολιτικών.

Αυτό συμβαίνει, διότι αφορά έναν ευαίσθητο τομέα πολιτικής που συνδέεται άμεσα με την εθνική κυριαρχία και την επιρροή του κάθε κράτους μέλους που ασκεί το καθένα απ'αυτά στο διεθνές περιβάλλον. Οι διαφορετικοί επίσης στόχοι, στρατηγικές και ιδεολογικοί προσανατολισμοί κάθε κράτους δεν συνάδουν πάντα με τους στόχους άλλου κράτους αφού το καθένα απ'αυτά έχει διαφορετικά εθνικά συμφέροντα και ως εκ τούτου διαφορετικές συμμαχίες. Επιπλέον, κάποια κράτη διατηρούν παραδοσιακούς φιλικούς δεσμούς με άλλα κράτη που για διάφορους λόγους όπως ιστορικούς, εμπορικούς (ναυτιλία), θρησκευτικούς κλπ. θέλουν να τις διατηρήσουν με τα συγκεκριμένα κράτη. Επιπρόσθετα, η άμυνα η οποία συνδέεται με την εξωτερική πολιτική δεν αποτελεί προτεραιότητα για όλα τα κράτη μέλη αφού δεν είναι όλες όμορες με τρίτες χώρες, όπως είναι για παράδειγμα η Ελλάδα που έχει εξωτερικά σύνορα με τρίτες χώρες.

Από τους παραπάνω λόγους συνάγεται ότι τα κράτη μέλη δεν επιθυμούν εύκολα να απωλέσουν την κρατική τους κυριαρχία και να την μεταβιβάσουν σε άλλα όργανα, τα οποία θα έχουν αυτά την αποφασιστική αρμοδιότητα αντί για τα κράτη μέλη. Συνεπώς, για οποιαδήποτε απόφαση θέλουν να λάβουν από κοινού τα κράτη μέλη, συνέρχονται οι αρχηγοί των κυβερνήσεων ή των προέδρων των κρατών μελών σε συνόδους κορυφής στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, επιλέγοντας έτσι την διακρατική συνεργασία. Η συνεργασία αυτή μεταξύ κρατών να αποφασίζουν από κοινού για ένα θέμα που τους ενδιαφέρει η οποία πραγματοποιείται μόνο σε πολιτικό επίπεδο, αποτελεί το *σύστημα της διακυβερνητικότητας (intergovernmentalism)*. Η

¹¹ Για το σύνολο των νέων ρυθμίσεων της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης βλ. ΕΚΕΜ (Νοέμβριος 2009), «Φάκελος: Συνθήκη της Λισαβόνας: Ολοκλήρωση της Διαδικασίας Επικυρώσεων και η εφαρμογή της», *Ενημερωτικό Δελτίο για τις Ευρωπαϊκές Εξελίξεις*, Αθήνα, Τεύχ. 56, σ. 12-21.

διαδικασία αυτή εισήχθη από τον τομέα των διεθνών σχέσεων και είναι σχετικά χαλαρή διότι οι συνέπειες από τη μη τήρηση των συμφωνηθέντων δεν έχουν νομικό χαρακτήρα αφού πρόκειται για πολιτικές δεσμεύσεις και ως εκ τούτου εκφεύγουν του δικαιοδοτικού ελέγχου.

Παρ'όλο όμως που η ΚΕΠΠΑ ξεκίνησε να αναπτύσσεται και να λειτουργεί με τους διακυβερνητικούς κανόνες, στην πορεία παρατηρούνται βήματα προς το υπερεθνικό πρότυπο ολοκλήρωσης. Έτσι, ενώ αρχικά ο χαρακτηρισμός της εξωτερικής πολιτικής ως «κοινή πολιτική» δεν ανταποκρινόταν στην πραγματικότητα αφού επρόκειτο για μια απλή διακρατική συνεργασία, είχε όμως όλη αυτή την δυναμική για να αναπτυχθεί σταδιακά σε μια πολιτική που θα του προσδώσει τα κοινοτικά χαρακτηριστικά, και το έχει καταφέρει εν μέρει. Άλλωστε, η πρόβλεψη για ενιαίο θεσμικό πλαίσιο εξυπηρετεί το σκοπό ότι κάποια στιγμή θα υπαχθεί πλήρως στον κοινοτικό τρόπο λειτουργίας.

2.2 Πεδίο Αρμοδιότητας

Η αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ καθορίζεται στα άρθρα 24§1 εδ. α' ΣΕΕ και 2§4 της ΣΛΕΕ, τα οποία ορίζουν αντίστοιχα ότι: «η αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής καλύπτει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε κοινή άμυνα¹²», και «Η Ένωση έχει αρμοδιότητα, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, να καθορίζει και να θέτει σε εφαρμογή κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής». Στην ουσία το νέο άρθρο ενώνει τα παλαιά άρθρα 11 και 17 της Συνθ.ΕΕ που αντίστοιχα το πρώτο κάλυπτε όλους τους τομείς της ΚΕΠΠΑ και το δεύτερο άρθρο αφορούσε την προοδευτική διαμόρφωση της κοινής άμυνας.

Η παρούσα ενότητα σχετίζεται με το πρώτο σκέλος που αφορά την ΚΕΠΠΑ, δηλ. με την αρμοδιότητα της Ένωσης να καλύπτει όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και το σύνολο ζητημάτων που αφορούν την ασφάλεια

¹² Όσον αφορά τον τομέα της κοινής άμυνας αυτή θα αναπτυχθεί σε επόμενο κεφάλαιο.

της Ένωσης. Η φράση αυτή γεννά αυτομάτως το ερώτημα αν στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής υπάγονται και οι πτυχές της εξωτερικής δράσης της Ένωσης όπως είναι η εμπορική πολιτική, ο τομέας του περιβάλλοντος, η ανθρωπιστική βοήθεια, οι σχέσεις με τρίτα κράτη κλπ. Η απάντηση είναι αρνητική αφού η Συνθήκη προβλέπει την κοινοτική μέθοδο για τους τομείς της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και την χαλαρή διακυβερνητική συνεργασία για την ΚΕΠΠΑ¹³. Ως εκ τούτου, εντάσσει την ΚΕΠΠΑ σε ένα ξεχωριστό κεφάλαιο ως μια ειδικότερη πτυχή της εξωτερικής δράσης της Ε.Ε. Το ίδιο πράττει και για τις υπόλοιπες πτυχές της εξωτερικής δράσης όπου για κάθε μια αφιερώνεται ξεχωριστό κεφάλαιο με ειδικότερους στόχους, που επιτυγχάνονται στα πλαίσια των γενικών στόχων του Κεφαλαίου 1 περί «Γενικών Διατάξεων για την Εξωτερική Δράση της Ένωσης (Τίτλος V) χρησιμοποιώντας κυρίως δράσεις ως μέσα. Πάντως, η σχετική αμφισβήτηση που δημιουργείται με την χρήση του όρου «όλους τους τομείς», μπορεί να μεταφραστεί στο ότι κάποια στιγμή στο μέλλον δύναται να ασκηθεί μια ολοκληρωμένη εξωτερική πολιτική που θα περιλαμβάνει όλες τις εκφάνσεις αυτής.

Απαραίτητο εργαλείο για την άσκηση της ΚΕΠΠΑ είναι η συνοχή που θα πρέπει να διέπει την δράση μεταξύ αυτής της πολιτικής και των υπόλοιπων τομέων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης (άρθρο 21§3 εδ.β'). Επίσης, για την εξασφάλιση της συνοχής αυτής η οποία θα επιφέρει την συνέπεια και συνέχεια των δράσεων της ΚΕΠΠΑ απαιτείται πρώτον, να υπάρχει ενιαίο θεσμικό πλαίσιο εκ μέρους της Ένωσης και δεύτερον, τα κράτη μέλη να απέχουν από κάθε πράξη αντίθετη προς τα συμφέροντα της Ένωσης ή ικανή να θίξει την αποτελεσματικότητά της δράσης της. Αρμόδια όργανα για να τηρηθεί η συνοχή είναι το Συμβούλιο και η Επιτροπή, επικουρούμενοι από τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης.

Η Ε.Ε., όπως είδαμε, διαθέτει ειδική αρμοδιότητα στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής. Ο τρόπος άσκησής της σε μεγάλο βαθμό διαφέρει από εκείνον του κοινοτικού συστήματος, στον οποίο οι αρμοδιότητες ασκούνται

¹³ Η ΕΕ δρα στην διεθνή σκηνή μέσω της κοινής εμπορικής πολιτικής, της αναπτυξιακής πολιτικής και των εξωτερικών σχέσεων. Η ΚΕΠΠΑ υστερεί σε ανάπτυξη σε σχέση με τις άλλες τρεις πτυχές και πολλές φορές συγχέεται μ'αυτές. Βλ. Μούσης Νίκος (2008), «Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική», Εκδ.Παπαζήση, Αθήνα, σ.166 και 504.

σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Αυτό σημαίνει, ότι τα κράτη μέλη είναι αυτά που έχουν κατ'αρχήν την αρμοδιότητα να επιλύουν ένα θέμα αποτελεσματικότερα σε εθνικό επίπεδο και μόνο κατ'εξαίρεση όταν αυτό δεν μπορεί να επιλυθεί από τα κράτη τότε μεταβιβάζεται σε επίπεδο Ένωσης προκειμένου να εξευρεθεί μια πιο ικανοποιητική λύση¹⁴. Η αρχή αυτή εφαρμόζεται από την Ε.Ε μόνο κατ'εξαίρεση σε θέματα συντρεχουσών αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτής και των κρατών μελών της σαν επίλυση στις συγκρούσεις των αρμοδιοτήτων τους, όπως συμβαίνει στα ομοσπονδιακά κράτη με τα ομόσπονδα κρατίδια τους.

Στον τομέα της ΚΕΠΠΑ παρόλο που επικρατεί διακυβερνητική συνεργασία στο θεσμικό οικοδόμημα και στον τρόπο λήψης των αποφάσεων, εκτός από την ύπαρξη ελάχιστων εξαιρέσεων, η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται μερικώς εκτός κι αν στο μέλλον επέλθει η πλήρης κοινοτικοποίηση της ΚΕΠΠΑ. Η μερική εφαρμογή της αρχής στον τομέα αυτό συνίσταται στο ότι τα κράτη μέλη παραμένουν ακόμα σε μεγάλο βαθμό κυρίαρχα να αποφασίσουν ποιά ειδικότερα ζητήματα της ΚΕΠΠΑ μπορούν να επιλυθούν αποτελεσματικότερα από τα ίδια τα κράτη. Αντίθετα, «τα όργανα της ΚΕΠΠΑ θα πρέπει να εξετάζουν κατά πόσο το υπό εξέταση θέμα έχει διεθνείς πτυχές οι οποίες δεν θα μπορούν να ρυθμιστούν ικανοποιητικά με την ανάληψη δράσης από τα κράτη μέλη»¹⁵. Πάντως, με την πλήρη ισχύ της αρχής αυτής, οι στόχοι της ΚΕΠΠΑ θα μπορούν να επιτευχθούν αποτελεσματικότερα ως σύνολο παρά μέσω μιας απλής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης¹⁶.

¹⁴ Σύμφωνα με την αρχή αυτή που προβλέπεται στο άρθρο 5 ΣΕΕ: η «Ένωση δρα στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα από την Ένωση.»

¹⁵ Βλ. Κρατερός Μ. Ιωάννης (1993), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΤοΣ, Τόμος 1, Τεύχος 19, σ.52.

¹⁶ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων) (24 Απριλίου 2002), «Εκθεση σχετικά με την Οριοθέτηση Αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Κρατών Μελών», Βρυξέλλες, σ. 31-34.

2.3 Στόχοι της ΚΕΠΠΑ

Οι στόχοι της ΚΕΠΠΑ στη νέα Συνθήκη, όπως μαρτυρά και το άρθρο 23 της ΣΕΕ¹⁷, εντάσσονται στο Κεφάλαιο 1 (Τίτλος V) που περιλαμβάνει τους γενικούς στόχους για την Εξωτερική Δράση της Ένωσης, σε αντίθεση με ό,τι ίσχυε ως τώρα που διατυπώνονταν στον Τίτλο «Διατάξεις σχετικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας», δηλώνοντας με αυτόν τον τρόπο ότι η ΚΕΠΠΑ αποτελεί υποσύνολο της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Αρμόδιο άρθρο που αναφέρει τους στόχους της ΚΕΠΠΑ είναι το άρθρο 21§2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίοι είναι οι εξής:

1. Η διαφύλαξη των αξιών της Ένωσης, των θεμελιωδών της συμφερόντων, της ασφάλειας, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητάς της. Σχετικά με τον όρο «θεμελιώδη συμφέροντα», σε κανένα σημείο της Συνθήκης δεν προσδιορίζονται ποιά είναι ακριβώς αυτά. Ενδεχομένως, τα συμφέροντα αυτά να ταυτίζονται με την επίτευξη του στόχου που αναφέρεται στο προοίμιο της ΣΕΕ και το οποίο αναφέρει ότι τα κράτη μέλη πρέπει «να εφαρμόσουν την κοινή εξωτερική και πολιτική ασφαλείας.....ενισχύοντας έτσι την ευρωπαϊκή ταυτότητα και ανεξαρτησία για την προαγωγή της ειρήνης, της ασφάλειας και της προόδου στην Ευρώπη και ανά την υφήλιο» αλλά και του στόχου που ορίζεται στο άρθρο 3§5 (Κοινές Διατάξεις, Τίτλος I) ως εξής: «Στις σχέσεις της με τον υπόλοιπο κόσμο, η Ένωση προβάλλει και προωθεί τις αξίες της και τα συμφέροντά της και συμβάλλει στην προστασία των πολιτών της. Συμβάλλει στην ασφάλεια, την ειρήνη.....».

Οι έννοιες «ανεξαρτησία», «ακεραιότητα» και «ασφάλεια» αποτελούν απαραίτητα συστατικά στοιχεία ενός κράτους, τα οποία τελούν σε σχέση σύνδεσης και αλληλοεξάρτησης μεταξύ τους. Η Ένωση, που δεν αποτελεί ακόμα κράτος, προσπαθεί να δημιουργήσει εκείνες τις προϋποθέσεις που θα έχουν ως τελικό στόχο την δημιουργία κρατικής οντότητας.

Με τον όρο «ανεξαρτησία»¹⁸, προφανώς νοείται η πολιτική ανεξαρτησία, σύμφωνα με την οποία η Ε.Ε. είναι από μόνη της ελεύθερη να επιλέγει το

¹⁷ Άρθρο 23 (Τμήμα 1, Κεφάλαιο 2): «Η δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή, βάσει του παρόντος κεφαλαίου, έχει ως γνώμονα τις αρχές, προωθεί τους στόχους και διεξάγεται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο I».

¹⁸ «Ανεξαρτησία» ή «ελευθερία» σημαίνει «απαλλαγή από κάποιο πράγμα» και εν τέλει «την έλλειψη καταναγκασμού και την δυνατότητα κάποιου να ενεργήσει σύμφωνα με την θέλησή του».

σύστημα των πολιτικών θεσμών και τους νόμους που θα διέπει την εσωτερική της έννομη τάξη χωρίς να υπάρχει δυνατότητα να παρέμβει ή να επιβληθεί άλλη ξένη ανώτερη δύναμη στην ανάμειξη των εσωτερικών της θεμάτων, χωρίς την δική της θέληση. Η «ακεραιότητα» εισήχθη με την Συνθήκη του Άμστερνταμ και αφορά την προστασία της εδαφικής ακεραιότητας της Ένωσης.

Όσον αφορά την έννοια της «ασφάλειας»¹⁹, το άρθρο κάνει μια απλή αναφορά σε αντίθεση με το άρθρο 11§1 της Συνθ. Άμστερνταμ που όριζε ως στόχο της Ένωσης «την ενίσχυση της ασφάλειας της υπό όλες τις μορφές της». Παρόλο που δεν διευκρινίζεται με το ισχύον άρθρο υποθέτουμε ότι η ασφάλεια καλύπτει τόσο την εξωτερική όσο και την εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης. Και οι δύο πτυχές της ασφάλειας επιτυγχάνονται μέσα στα πλαίσια της εγκαθίδρυσης στην Ε.Ε. ενός χώρου για την ελευθερία, την ασφάλεια και την δικαιοσύνη, ο οποίος υλοποιείται με τις Συμφωνίες Σένγκεν. Σύμφωνα με τις συμφωνίες αυτές, η μεν εξωτερική πτυχή της ασφάλειας επέρχεται με την ενδυνάμωση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης για όλους τους πολίτες ανεξαιρέτως αν είναι κοινοτικοί ή μη και η εσωτερική πτυχή της ασφάλειας πραγματοποιείται με την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ένωσης και την ελεύθερη κυκλοφορία των κοινοτικών πολιτών εντός των ευρωπαϊκών συνόρων. Επίσης, η ασφάλεια συνδέεται με την άμυνα της Ένωσης, για την οποία θα γίνει λόγος σε επόμενο κεφάλαιο.

Αναμφισβήτητα, οι τρεις αυτές έννοιες αφορούν και τα κράτη μέλη που απαρτίζουν την Ένωση, κάτι το οποίο συμφέρει κυρίως χώρες όπως την Ελλάδα που η συγκεκριμένη γεωγραφική της θέση δικαιολογεί πιθανές μελλοντικές ένοπλες συγκρούσεις με γειτονικές χώρες εκτός Ένωσης.

2. η εδραίωση και στήριξη της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των αρχών του διεθνούς δικαίου. Η Ένωση μέσω της ΚΕΠΠΑ προωθεί τις αξίες της δημοκρατίας προβαίνοντας αν χρειαστεί στην εγκαθίδρυση δημοκρατικών καθεστώτων σε τρίτες χώρες που έχουν δικτατορικά καθεστώτα και εξαιτίας αυτού αντιμετωπίζουν έντονα

¹⁹Η ετυμολογική ρίζα της λέξης «ασφάλεια» προέρχεται από το στερητικό α+σφάλλω που σημαίνει πέφτω σε λάθος, αστοχώ. Επομένως «ασφάλεια» υπάρχει όταν «κάποιος δεν εκτίθεται σε κίνδυνο».

προβλήματα διαφθοράς. Η ανάμειξη όμως της Ένωσης σε εσωτερικά θέματα μιας τρίτης χώρας, και όταν μάλιστα ο ίδιος ο λαός έχει αποφασίσει νόμιμα το πολιτικό καθεστώς στη χώρα αυτή, αντίκειται στην ίδια την έννοια της δημοκρατίας και ως εκ τούτου είναι αμφίβολο αν η επιδίωξη της δημοκρατίας με αυτή την μορφή πρέπει να αποτελεί στόχο της ΚΕΠΠΑ.

3. η διατήρηση της ειρήνης, η πρόληψη των συγκρούσεων και η 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. Ο στόχος παραμένει διατυπωμένος ο ίδιος²⁰ με τη μόνη διαφορά ότι προστίθεται σαν ειδικότερος στόχος η πρόληψη συγκρούσεων, η οποία ενισχύει περαιτέρω την διατήρηση της ειρήνης και της διεθνούς ασφάλειας. Επίσης, ο ίδιος στόχος αναφέρεται σαν αρχή ή σκοπός στον Καταστατικό Χάρτη Ηνωμένων Εθνών²¹ χωρίς να του προσδίδεται με αυτή την έννοια δεσμευτικότητα όπως με την χρήση του όρου «στόχος», παραμένοντας έτσι μια απλή γενική διακήρυξη.

Το σημαντικότερο όμως που παραμένει στη Συνθήκη και εισήχθη κατόπιν ελληνικής πρωτοβουλίας με την Συνθήκη του Άμστερνταμ είναι το θέμα των συνόρων. Παρ'όλο που πρόκειται για έμμεση αναφορά στους στόχους της Συνθήκης, κάθε κράτος μέλος που θα απειλείται για την παραβίαση των συνόρων της ή για την ενδεχόμενη μεταβολή τους, θα έχει την δυνατότητα να επικαλεστεί την συνδρομή των μηχανισμών της ΚΕΠΠΑ. Πρόβλημα τίθεται όμως για το ποιός προσδιορίζει τα σύνορα ενός κράτους και ειδικότερα όταν

²⁰ Το παλαιό άρθρο 11§1 της Συνθ.ΕΕ ανέφερε ως στόχο μεταξύ άλλων «την διατήρηση της ειρήνης και την ενίσχυση της διεθνούς ασφαλείας, σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και σύμφωνα με τις αρχές της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι και τους στόχους του Χάρτη των Παρισιών, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα.»

²¹ Ο στόχος αυτός στον Καταστατικό Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών είναι λίγο πιο αναλυτικά διατυπωμένος στο άρθρο 1§1 του 1^{ου} Κεφαλαίου: «να διατηρούν την διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, και για να επιτευχθεί αυτό: να παίρνουν αποτελεσματικά συλλογικά μέτρα για να προλαβαίνουν και να απομακρύνουν κάθε απειλή της ειρήνης και για να καταστέλλουν κάθε επιθετική ενέργεια ή άλλης μορφής παραβίαση της ειρήνης και να επιτυγχάνουν, με ειρηνικά μέσα και σύμφωνα με τις αρχές της δικαιοσύνης και του διεθνούς δικαίου, διευθέτηση ή διακανονισμό διεθνών διαφορών ή καταστάσεων που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε διατάραξη της ειρήνης.» (Πηγή: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml>)

υπάρχουν γειτονικά κράτη, εκ των οποίων το ένα είναι κράτος μέλος και το άλλο μη κράτος μέλος, με έντονες διαμάχες μεταξύ τους. Είναι φυσικό, σε μια τέτοια περίπτωση, το μη κράτος μέλος να προβεί σε επιθετικές διεκδικήσεις με το γειτονικό κράτος μέλος για το απαραβίαστο των συνόρων του²².

4. η προώθηση διεθνούς συστήματος που θεμελιώνεται στην ενισχυμένη πολυμερή συνεργασία και τη χρηστή παγκόσμια διακυβέρνηση. Ο νέος στόχος διαφοροποιείται σημαντικά από την απλή «προώθηση της διεθνούς συνεργασίας» που προβλεπόταν στην Συνθ.ΕΕ. Συγκεκριμένα, ο στόχος αυτός γεννά δύο ερωτήματα: α) αναφέρει ότι η ΚΕΠΠΑ θα συμβάλλει στην προώθηση ενός διεθνούς συστήματος για το οποίο δεν προσδιορίζει ποιο θα είναι αυτό αλλά απλά ότι θα βασίζεται στην συνεργασία μεταξύ πολλών κρατών και β) για πρώτη φορά υπάρχει αναφορά σε "παγκόσμια διακυβέρνηση", η οποία θα προωθεί το διεθνές σύστημα.

Οι υπόλοιποι στόχοι που αναφέρονται στο παραπάνω άρθρο αφορούν άλλες πτυχές της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, οι οποίες όμως θα πρέπει να συντονίζονται με την δράση της ΚΕΠΠΑ και να μην αντίκεινται προς αυτήν ή να την παρεμποδίζουν²³.

2.4 Μέσα Υλοποίησης των Στόχων

Σύμφωνα με όσα αναφέρει το άρθρο 24§1 εδ. β' «η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες» και συνεπώς τα μέσα που επιλέγονται να υλοποιήσουν τους στόχους της ΚΕΠΠΑ είναι διαφορετικά από εκείνα που προβλέπονται στις κοινοτικές πολιτικές, που είναι οι κανονισμοί, και οι οδηγίες. Η Συνθήκη στο άρθρο 24 και

²² Βλ. Κουσκουβέλης Ι. Ηλίας (2006), «Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική-Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας», Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, Πειραιάς, σ. 53.

²³ Οι στόχοι αυτοί είναι οι εξής: 1. η προώθηση στις αναπτυσσόμενες χώρες, της αειφόρου ανάπτυξης από οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική άποψη, με πρωταρχικό στόχο την εξάλειψη της φτώχειας, 2. η προώθηση της ενσωμάτωσης όλων των χωρών στην παγκόσμια οικονομία, μεταξύ άλλων και μέσω της προοδευτικής κατάργησης των περιορισμών του διεθνούς εμπορίου, 3. η συμβολή στην ανάπτυξη των διεθνών μέτρων για την διαφύλαξη και την βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και την αειφόρο διαχείριση των παγκόσμιων φυσικών πόρων, με στόχο την διασφάλιση της αειφόρου ανάπτυξης και 4. η παροχή συνδρομής σε πληθυσμούς, χώρες και περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές.

31 ΣΕΕ αποκλείει την δυνατότητα θέσπισης νομοθετικών πράξεων, μια ρύθμιση που συναντάται μόνο σε υπερεθνικά πλαίσια σύμφωνα με την οποία το κράτος μέλος αν δεν συμμορφωθεί προς τις δεσμευτικές αυτές πράξεις, υφίσταται τις νομικές συνέπειες που προβλέπει η Συνθήκη όπως είναι οι κυρώσεις. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει γι ακόμη μια φορά ότι η δεσμευτικότητα των μέσων της ΚΕΠΠΑ και οι συνέπειες που επέρχονται από τη μη υλοποίηση τους έχουν αντίκτυπο σε πολιτικό επίπεδο παρά σε νομικό. Σ' αυτό άλλωστε οφείλεται και ο λόγος που το Δικαστήριο έχει περιορισμένες δικαιοδοτικές εξουσίες στον τομέα αυτό.

Κατ'άλλα, η Συνθήκη Λισαβόνας διατηρεί σχεδόν αυτούσια τις ρυθμίσεις που ίσχυαν και στις προηγούμενες Συνθήκες και προβαίνει σε ελάχιστες μεταβολές των μέσων υλοποίησης των στόχων που δεν επηρεάζουν όμως ουσιωδώς την πραγματοποίηση των τελευταίων.

Ειδικότερα, οι αλλαγές που σημειώνονται αφορούν πρώτον, την ονομασία των μέσων που μέχρι τη νέα Συνθήκη η ιεραρχία²⁴ ήταν οι "αρχές και οι γενικοί προσανατολισμοί", οι "κοινές στρατηγικές", οι "κοινές δράσεις" και οι "κοινές θέσεις". Με την Συνθ. Λισαβόνας τα μέσα αυτά μετονομάζονται αντίστοιχα σε γενικούς προσανατολισμούς, σε δράσεις και θέσεις (άρθρο 25 ΣΕΕ). Αντίθετα, οι κοινές στρατηγικές καταργούνται και προστίθεται ως επιπλέον

²⁴ Το παλαιό άρθρο 13 Συνθ.ΕΕ είχε ως εξής: «Η Ένωση επιδιώκει τους στόχους που καθορίζονται στο άρθρο 11:

- καθορίζοντας τις αρχές και τους γενικούς προσανατολισμούς για την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας,

- αποφασίζοντας για κοινές στρατηγικές,

- υιοθετώντας για κοινές δράσεις,

- υιοθετώντας για κοινές θέσεις,

- ενισχύοντας την συστηματική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών για την άσκηση της πολιτικής τους». Αντίθετα, το νέο άρθρο 25 ΣΕΕ αναφέρει ότι: «Η Ένωση ασκεί την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας:

α) καθορίζοντας τους γενικούς της προσανατολισμούς,

β) εκδίδοντας αποφάσεις που καθορίζουν:

i) τις δράσεις που αναλαμβάνει η Ένωση,

ii) τις θέσεις που λαμβάνει η Ένωση

iii) τους λεπτομερείς κανόνες για την εφαρμογή των αποφάσεων των σημείων i) και ii), και

γ) ενισχύοντας τη συστηματική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών για την άσκηση της πολιτικής τους.»

μέσο οι αποφάσεις που εκδίδονται για την εκτέλεση των δράσεων και των θέσεων. Ίδιο, τέλος, παραμένει η πρόβλεψη για την απαραίτητη ύπαρξη και ενίσχυση της συστηματικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

Δεύτερον, όσον αφορά τον τρόπο άσκησης της πολιτικής των κρατών μελών, οι γενικοί προσανατολισμοί αποτελούν τις κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και καθορίζουν την στρατηγική θέση της Ένωσης στην διεθνή σκηνή. Εκείνο που αλλάζει, είναι ότι ενώ οι κοινές στρατηγικές στόχευαν να εφαρμόσουν και να εξειδικεύσουν τους γενικούς προσανατολισμούς, με τη νέα συνθήκη οι τελευταίες εξειδικεύονται με την έκδοση ενός συνόλου αποφάσεων που καθορίζουν τις δράσεις και τις θέσεις της Ένωσης. Επίσης, οι δράσεις και οι θέσεις υιοθετούνταν για την υλοποίηση των κοινών στρατηγικών ενώ τώρα εκδίδονται στα πλαίσια αποφάσεων που λαμβάνονται με σκοπό την πραγματοποίηση των γενικών προσανατολισμών.

2.4.1 Οι Γενικοί Προσανατολισμοί

Η χάραξη πολιτικής στην ΚΕΠΠΑ υλοποιείται, σύμφωνα με το άρθρο 25 ΣΕΕ, βάσει των «γενικών προσανατολισμών» που λαμβάνονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και αποτυπώνονται στα συμπεράσματα που εκδίδει μετά από κάθε σύνοδό του. Στη Συνθ. Μάαστριχτ, οι γενικοί προσανατολισμοί αποτελούσαν το γενικό πλαίσιο για την υιοθέτηση κοινών δράσεων (άρθρο 13§1) και στην Συνθ. Άμστερνταμ, η οποία προβαίνει στην ιεραρχική οργάνωση των μέσων υλοποίησης των στόχων, οι «αρχές και γενικοί προσανατολισμοί» μπορούν να συμπεριλάβουν και θέματα που έχουν ως συνέπεια την άμυνα (άρθρο 12).

Όλες οι υπόλοιπες αποφάσεις, που λαμβάνονται στα πλαίσια των υπόλοιπων οργάνων, έχουν σαν οδηγό τους γενικούς προσανατολισμούς και τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές και εκτελούνται βάσει αυτών.

2.4.2 Οι Δράσεις της Ένωσης

Η ονομασία που αποδίδεται σήμερα με την Συνθ.Λισαβόνας είναι απλά «δράσεις» σε αντίθεση με ό,τι ίσχυε μέχρι πρότινος που αποκαλούνταν «κοινές δράσεις». Στα πλαίσια των Συνθηκών Μάαστριχτ και Άμστερνταμ, οι κοινές δράσεις που λαμβάνονται από το Συμβούλιο εξυπηρετούσαν διπλό

σκοπό: i) να υλοποιήσουν τις κοινές στρατηγικές που είχαν προηγουμένως τεθεί και ii) να επιλύσουν μια διεθνής κατάσταση που απαιτούσε επιχειρησιακή δράση²⁵. Από τις δύο περιπτώσεις, η πρώτη καταργείται με την Συνθ.Λισαβόνας, αφού δεν προβλέπονται πλέον κοινές στρατηγικές²⁶.

Έτσι, αυτό που ισχύει πλέον σύμφωνα με το άρθρο 28 ΣΕΕ είναι ότι η Ένωση θα λαμβάνει επιχειρησιακή δράση *εφόσον* το απαιτεί η διεθνής κατάσταση που επικρατεί κάθε φορά. Για το ποιές όμως είναι οι ειδικές περιστάσεις που θα κρίνουν την λήψη επιχειρησιακής δράσης δεν το ξεκαθαρίζει η Συνθήκη. Περαιτέρω, οι δράσεις θα πρέπει να προσδιορίζουν τους στόχους τους, το πεδίο εφαρμογής τους, τα μέσα εφαρμογής τους και όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο την διάρκειά τους.

Επίσης, οι δράσεις όταν αυτές προτείνονται από το κράτος μέλος πρέπει να γνωστοποιηθούν σε συγκεκριμένη προθεσμία ώστε να προηγηθεί συνεννόηση με το Συμβούλιο εκτός κι αν πρόκειται για μεταφορά απλών μέτρων σε εθνικό επίπεδο όπου δεν απαιτείται η διαδικασία της προηγούμενης ενημέρωσης (άρθρο 28§3).

Επιπλέον, σε περίπτωση που τα δεδομένα και οι συγκυρίες μεταβληθούν τότε το Συμβούλιο αναθεωρεί τους στόχους και τις αρχές αυτής της απόφασης και λαμβάνει αποφάσεις με νέες δράσεις.

²⁵ Παλαιό άρθρο 14 Συνθ.ΕΕ.

²⁶ Οι κοινές στρατηγικές, οι οποίες με την ισχύουσα συνθήκη έχουν καταργηθεί, αποτελούσαν στις Συνθ. Άμστερνταμ και Μάαστριχτ ένα σύνολο στόχων της ΚΕΠΠΑ και υλοποιούνταν με την υιοθέτηση κοινών δράσεων και θέσεων (πρώην άρθρο 13§3). Προϋπόθεση για να οριστούν οι κοινές στρατηγικές ήταν η ύπαρξη «κοινών συμφερόντων» μεταξύ των κρατών μελών. Από την στιγμή που τα κράτη μέλη θα όριζαν ποια είναι τα κοινά τους συμφέροντα, θα καθόριζαν μετέπειτα τους στόχους των κοινών στρατηγικών, την διάρκεια τους και τα μέσα που θα πρέπει να παρέχονταν στην Ένωση ή τα κράτη μέλη (πρώην άρθρο 13§2) για την υλοποίησή τους. Τα ευρωπαϊκά όργανα σπάνια κατέφευγαν στην χρήση των κοινών στρατηγικών, οι οποίες λαμβάνονταν ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως του Συμβουλίου και μόνο τρεις απ'αυτές είχαν ολοκληρωθεί μέχρι τον Απρίλιο του 2002: οι κοινές στρατηγικές που αφορούσαν την Ρωσία, την Ουκρανία και την περιοχή της Μεσογείου. Επομένως, η κατάργησή τους μπορεί να οφειλόταν στην σπάνια χρήση τους λόγω της δυσκολίας πολλών κρατών μελών να ορίσουν «κοινά συμφέροντα» για μια συγκεκριμένη περιοχή κάτι που ενδεχομένως να αποδίδεται στην διαφορετική εθνική εξωτερική πολιτική τους. Βλ. Nugent Neil (2003), όπ.π, σ. 564.

Σε περιπτώσεις που επείγουσες συνθήκες το απαιτούν και το Συμβούλιο δεν έχει προλάβει να αποφασίσει, τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν έκτακτα μέτρα με τον όρο ότι θα ενημερώσουν άμεσα το Συμβούλιο (άρθρο 28 παρ. 4).

Επίσης, όταν το κράτος μέλος αντιμετωπίζει σοβαρές δυσχέρειες και αδυνατεί να εφαρμόσει τους στόχους που τέθηκαν, τότε έρχεται σε επικοινωνία με το Συμβούλιο για να μπορούν από κοινού να αναζητήσουν τις κατάλληλες λύσεις (ρήτρα διαφυγής), αρκεί οι λύσεις αυτές να συνάδουν με τους στόχους της δράσης και να μην παρακωλύεται η αποτελεσματικότητα της (άρθρο 28§5). Για το ποιές όμως και τί είδους είναι οι "σοβαρές δυσχέρειες" που θα μπορούσε να επικαλεστεί το κράτος για να μην εφαρμόσει τους στόχους της δράσης δεν το διατυπώνει η Συνθήκη.

Συμπερασματικά, το γεγονός ότι προβλέπεται η συγκεκριμενοποίηση του περιεχομένου τους και της διαδικασίας που πρέπει να ακολουθηθεί για την λήψη τους αλλά και ότι υπάρχει ρητή δέσμευση υλοποίησης των δράσεων από τα κράτη μέλη (άρθρο 28§2), συνεπάγεται ότι οι δράσεις είναι δεσμευτικές ως προς το περιεχόμενο τους αλλά οι συνέπειες που προκύπτουν από την δεσμευτικότητα αυτή μάλλον έχουν μεγαλύτερο πολιτικό αντίκτυπο παρά νομικό.

2.4.3 Θέσεις της Ένωσης

Οι "θέσεις" της Ένωσης θα περιλαμβάνονται στο σύνολο των αποφάσεων που θα λαμβάνει αποκλειστικά το Συμβούλιο και το περιεχόμενό τους θα προσδιορίζεται από λεπτομερείς κανόνες που θα εκδίδονται βάσει των αποφάσεων αυτών (άρθρο 25 β'iii). Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 29 ΣΕΕ, όπως προέβλεπε και το παλαιό άρθρο 15 Συνθ.ΕΕ, οι αποφάσεις αυτές θα καθορίζουν την στάση της Ένωσης επί συγκεκριμένου ζητήματος γεωγραφικής ή θεματικής φύσεως. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι εθνικές τους πολιτικές να συνάδουν προς τις θέσεις της Ένωσης

Το πότε λαμβάνεται μια τέτοιου είδους απόφαση αυτό δεν αναφέρεται ρητά στην Συνθήκη αλλά το συμπεραίνουμε από το άρθρο 28 που δεσμεύει την Ένωση να υιοθετήσει δράση όταν αυτό απαιτείται από την επικρατούσα διεθνή κατάσταση. Επομένως, το ίδιο άρθρο αφήνει το περιθώριο να εννοηθεί ότι οι θέσεις υιοθετούνται στις περιπτώσεις εκείνες όπου δεν απαιτείται να ληφθεί επιχειρησιακή δράση.

Όπως και οι δράσεις της Ένωσης έτσι και οι θέσεις όσον αφορά την γνωστοποίησή τους, ενεργούν μέσα σε συγκεκριμένα πλαίσια προθεσμιών.

Παρ'όλα αυτά, παρατηρούνται κάποιες διαφορές²⁷ μεταξύ των δράσεων και των θέσεων οι οποίες είναι οι εξής:

1) οι θέσεις διαθέτουν γενικό περιεχόμενο, η οποία περιορίζεται σε γεωγραφικό ή σε θεματικό πεδίο σε αντίθεση με τις δράσεις που έχουν εξειδικευμένο χαρακτήρα αφού προσδιορίζουν μια σειρά από ειδικά στοιχεία, όπως πεδίο εφαρμογής, μέσα, στόχους και διάρκεια,

2) δημιουργούν μια γενική υποχρέωση δεσμευτικότητας προς τα κράτη μέλη όσον αφορά το αποτέλεσμα, αφού το μόνο που οφείλουν να κάνουν είναι να προσαρμόζουν τις εθνικές τους πολιτικές έτσι ώστε οι τελευταίες να συνάδουν με τις θέσεις της Ένωσης ενώ οι δράσεις δεσμεύουν όχι μόνο ως προς το αποτέλεσμα αλλά και ως προς το περιεχόμενο της εθνικής πολιτικής,

3) οι δράσεις εφαρμόζονται με ευθύνη του Συμβουλίου και οι θέσεις ασκούνται σε εθνικό επίπεδο με ευθύνη και μέριμνα των ίδιων κρατών μελών και

4) η αναθεώρηση της απόφασης που αφορά δράση της Ένωσης, όσον αφορά τις αρχές και τους στόχους της γίνεται μόνο σε περίπτωση αλλαγής των περιστάσεων που να έχει σαφή επίπτωση στο θέμα, ενώ αντίθετα η θέση αναθεωρείται πιο εύκολα (άρθρο 28§1 εδ.β').

2.4.4 Επιπρόσθετα Μέσα Υλοποίησης Στόχων

Μία νέα ρύθμιση που εισάγεται με τη Συνθήκη στο άρθρο 25 β. περ.iii είναι ότι θα εκδίδονται αποφάσεις με κανόνες που θα εξειδικεύουν τις δράσεις και τις θέσεις που έχουν ληφθεί, ώστε να είναι πιο ξεκάθαρη η διάκριση μεταξύ των δράσεων και των θέσεων.

Επιπλέον, η Ένωση μπορεί να ασκήσει την εξωτερική της πολιτική συνάπτοντας συμφωνίες με τρίτα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς (άρθρο 37 ΣΕΕ). Η διαδικασία για την *σύναψη συμφωνιών* ορίζεται στο άρθρο 218 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 300 Συνθ.ΕΕ) σε συνδυασμό με το άρθρο 37 ΣΕΕ. Ειδικότερα, η

²⁷ Βλ. Κρατερός Μ. Ιωάννης (1993), «*Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Μία Πρώτη Νομική Ανάγνωση*», ΤοΣ, Τόμ. 1, Τεύχ. 19.

Επιτροπή ή ο Ύπατος Εκπρόσωπος υποβάλλουν συστάσεις προς το Συμβούλιο ώστε αυτό να εγκρίνει τις διαπραγματεύσεις για την σύναψη συμφωνίας. Το Συμβούλιο ορίζει διαπραγματευτή στον οποίο μπορεί να απευθύνει οδηγίες. Κατόπιν υποβολής προτάσεως εκ μέρους του διαπραγματευτή και γνωμοδότησης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε συγκεκριμένη προθεσμία που ορίζει το Συμβούλιο ανάλογα την επείγουσα κατάσταση, εκτός κι αν περάσει άπρακτη η προθεσμία, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία για την σύναψη συμφωνίας. Επίσης η εφαρμογή μιας συμφωνίας μπορεί να ανασταλεί με απόφαση του Συμβουλίου βάσει προτάσεως της Επιτροπής ή του Ύπατου Εκπροσώπου και να προβεί σε καθορισμό θέσεων. Το Δικαστήριο δύναται να γνωμοδοτήσει για το αν η συμφωνία είναι συμβατή με την Συνθήκη εφόσον το έχει ζητήσει το κράτος μέλος, η Επιτροπή, το Συμβούλιο ή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Σε περίπτωση που λάβει αρνητική γνωμοδότηση τότε η συμφωνία δεν θα τεθεί σε ισχύ εκτός κι αν τροποποιηθεί ή αναθεωρηθεί η Συνθήκη.

2.4.5 Η Διπλωματία

Η διπλωματία αποτελεί το ισχυρότερο εργαλείο που χρησιμοποιεί η Ένωση στην ΚΕΠΠΑ για την προώθηση των στόχων της σε παγκόσμιο επίπεδο και η ύπαρξή της εμφανίζεται ήδη από τα αρχαία χρόνια. Αποτελεί το μέσο εκείνο με το οποίο ασκείται η εξωτερική πολιτική της Ένωσης για να επιτύχει τους στόχους της, καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο ρυθμίζονται οι διαφορές της με τρίτα κράτη αλλά είναι και το εργαλείο για την ειρηνική επίλυση των διακρατικών διαφορών μέσω της πειθούς και των πολύωρων διαπραγματεύσεων²⁸.

Η μέθοδος της διπλωματίας δεν αναφέρεται ρητά στη Συνθήκη γιατί η ύπαρξή της είναι αυτονόητη αφού χωρίς αυτή, δεν θα ασκούταν η ΚΕΠΠΑ. Στο πλαίσιο της Ένωσης, η διπλωματία ασκείται σύμφωνα με την *αρχή της αμοιβαίας αλληλεγγύης* την οποία καλούνται να ενισχύσουν και να αναπτύξουν τα κράτη μέλη και της *αρχής της συνοχής* των δράσεων, η οποία διασφαλίζεται με την ύπαρξη ενιαίου θεσμικού πλαισίου.

²⁸ Ο όρος της διπλωματίας προέρχεται από την αρχαία ελληνική λέξη «δίπλωμα» που είχε την έννοια ενός σημαντικού εγγράφου διπλωμένου στα δύο, το οποίο αναγνώριζε προνόμια σε ένα άτομο ή μια αποστολή. Βλ. Βαρβαρούσης Πάρις (2006), «*Η Διπλωματία στο Νέο Ψηφιακό Περιβάλλον*», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.18.

Η «ήπια ισχύς»²⁹ (*soft power*) στηρίζεται όχι μόνο στην πειθώ η οποία χρησιμοποιεί ισχυρά επιχειρήματα για να πείσει κάποιον αλλά στην ικανότητα να τον ελκύει, ικανότητα η οποία εν τέλει οδηγεί τις περισσότερες φορές στην συναίνεση του άλλου.

Σε διεθνές επίπεδο, η δύναμη της έλξης που ασκεί μια χώρα για να επηρεάσει και να προσελκύσει μια άλλη χώρα προέρχεται από πηγές όπως ο πολιτισμός που επικρατεί στην χώρα εκείνη, οι πολιτικές και δημοκρατικές της αξίες και η εξωτερική πολιτική που ασκείται με ηθική και με νόμιμα μέσα. Η εξαγωγή λοιπόν, ενός τέτοιου εθνικού πλούτου σε παγκόσμιο επίπεδο αποτελεί το καλύτερο παράδειγμα προς μίμηση για τις άλλες χώρες οι οποίες δύναται να ασπαστούν τις αξίες και τις αρχές μιας τέτοιας χώρας, (όπως για παράδειγμα ένα δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης) και να οδηγήσει με τον τρόπο αυτό στην δημιουργία συμμαχιών μεταξύ κρατών.

Αντίθετα με την προηγούμενη, μία άλλη μορφή διπλωματίας, είναι η «σκληρή ισχύς» (*hard power*) η οποία βασίζεται στην άσκηση βίας, που επιβάλλεται από μια χώρα με δύναμη ισχύος σε μια άλλη χώρα για να την εξαναγκάσει να πράξει αυτό που είναι επιθυμητό κάνοντας χρήση κυρίως με στρατιωτικά (πόλεμο) και οικονομικά μέσα (κυρώσεις, εμπάργκο) ασκώντας έτσι έντονη πολιτική πίεση.

Τα κράτη μέλη που στεγάζονται στον ευρωπαϊκό χώρο καθ'όλη την διάρκεια της κοινής τους ιστορίας, είχαν εφαρμόσει και τις δύο πτυχές της διπλωματίας. Ειδικότερα, η χρήση της σκληρής ισχύος γίνεται φανερό από την προσπάθεια ορισμένων κρατών να επιβληθούν ως ηγετικές δυνάμεις στα υπόλοιπα κράτη μέσω της διεξαγωγής πολέμων. Κατόπιν των αιματηρών συγκρούσεων και της απώλειας σε οικονομική, πολιτική δύναμη και σε ανθρώπινες ζωές, τα κράτη μέλη συνειδητοποίησαν την ανάγκη της ειρηνικής συνύπαρξης και της συναδέλφωσης μεταξύ των λαών και ότι από κοινού μπορούσαν να επιλύσουν τις διαφορές τους και να προχωρήσουν στην δημιουργία επιτευγμάτων. Έτσι, χαράσσεται ένα νέο κεφάλαιο στην παγκόσμια ιστορία, αφού το ευρωπαϊκό μοντέλο που ενώνει κράτη με διαφορετικά εθνικά χαρακτηριστικά αλλά με τις ίδιες πολιτικές και θρησκευτικές αξίες δεν

²⁹ Βλ. Nye S. Joseph (2005), «*Ηπια Ισχύς: Το Μέσο Επιτυχίας στην Παγκόσμια Πολιτική*», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.33-50.

εμφανίζεται πουθενά σαν σύστημα μέχρι σήμερα, και μάλιστα σαν σύστημα που εξελίσσεται προοδευτικά από την διακυβερνητική συνεργασία να οδηγείται προς την υπερεθνική μορφή οργάνωσης.

Από εκείνο το χρονικό σημείο και μετά η Ευρωπαϊκή Ένωση κάλλιστα μπορεί να αποτελέσει πρότυπο προς μίμηση για άλλα κράτη ή ακόμα και για τον Ο.Η.Ε. για το σύστημα αξιών που την διέπει αλλά και για τον τρόπο που έχει ξεπεράσει τις διαφορές στην μέχρι τώρα ιστορική της πορεία, στοιχεία τα οποία αντανακλώνται στην εξωτερική της πολιτική κάνοντας χρήση της «ήπιας ισχύος».

2.5 Η Συνεργασία μεταξύ των Κρατών Μελών

2.5.1 Απλή Συνεργασία

Τα κράτη μέλη έχουν την δική τους θέση μέσα στο πλαίσιο διαμόρφωσης της ΚΕΠΠΑ, τα οποία σύμφωνα με τη νέα Συνθήκη λειτουργούν με πνεύμα αλληλεγγύης και συστηματικής συνεργασίας μεταξύ τους με σκοπό να προωθήσουν τους στόχους και τα συμφέροντα της Ένωσης στην διεθνή σκηνή (άρθρο 25 εδ.γ' και άρθρο 24§3 εδ.β'³⁰).

Ειδικότερα, όπως ορίζει το άρθρο 32 ΣΕΕ³¹, τα κράτη μέλη συνεργάζονται από κοινού με σκοπό να καθορίσουν κοινή προσέγγιση για κάθε ζήτημα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας που παρουσιάζει γενικό ενδιαφέρον. Για την επίτευξη κοινής προσέγγισης σε θέματα ΚΕΠΠΑ τα κράτη μέλη συνεργάζονται μεταξύ τους μέσω των διπλωματικών τους αποστολών σε τρίτες χώρες και στους διεθνείς οργανισμούς (άρθρο 32 εδ.γ'). Η συνεργασία αυτή, εκτός από την επίτευξη κοινής προσέγγισης, έχει στόχο την τήρηση και την εφαρμογή των εκδιδόμενων αποφάσεων που καθορίζουν θέσεις και δράσεις της Ένωσης (άρθρο 35 ΣΕΕ). Επίσης, διαβουλεύονται μεταξύ τους μέσα στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου πριν την ανάληψη οποιασδήποτε δράσης ή οποιαδήποτε δέσμευσης που θα μπορούσε να επηρεάσει τα συμφέροντα της Ένωσης.

³⁰ Σύμφωνα με το άρθρο αυτό: «Τα κράτη μέλη εργάζονται ομού για την ενίσχυση και ανάπτυξη της αμοιβαίας πολιτικής τους αλληλεγγύης.....».

³¹ Πρώην άρθρο 16 Συνθ.ΕΕ.

Τα κράτη μέλη προκειμένου να έχουν ενιαία φωνή στην διεθνή σκηνή οφείλουν να συντονίζουν την δράση τους ενώπιον των διεθνών οργανισμών και διασκέψεων (άρθρο 34 ΣΕΕ). Αυτό θα πρέπει να επιτυγχάνεται με το να μεριμνούν έτσι ώστε οι εθνικές πολιτικές να συνάδουν με την πολιτική της Ένωσης, απέχοντας έτσι από οποιαδήποτε δράση που είναι αντίθετη προς τα συμφέροντά της. Επιπλέον, όσα κράτη μέλη αποτελούν μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας οφείλουν να ενημερώνουν τακτικά τα υπόλοιπα κράτη μέλη καθώς και τον ύπατο εκπρόσωπο, υπερασπίζόμενα την θέση και τις αξίες της Ένωσης και όχι το δικό τους συμφέρον.

Παρ'όλα αυτά, τα κράτη μέλη διατηρούν ένα μεγάλο μέρος της κυριαρχίας τους χωρίς αυτή να θίγεται από την Συνθήκη χάρη στις δύο νέες δηλώσεις που επισυνάφθηκαν στη Συνθήκη. Έτσι, σύμφωνα με την Δήλωση 13, οι διατάξεις περί ΚΕΠΠΑ, Ύπατου Εκπροσώπου και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, δεν επηρεάζουν την ευθύνη των κρατών μελών σχετικά με την χάραξη της εξωτερικής τους πολιτικής, ούτε την εθνική τους εκπροσώπηση σε τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς.... Τα κράτη μέλη εξακολουθούν να δεσμεύονται από τις διατάξεις του Χάρτη Ηνωμένων Εθνών. Επίσης η Δήλωση 14 αναφέρεται στη νομική βάση και επισημαίνεται ότι «η υφιστάμενη νομική βάση, οι ευθύνες και οι αρμοδιότητες κάθε κράτους μέλους όσον αφορά την χάραξη και άσκηση της εξωτερικής τους πολιτικής, την εθνική διπλωματική του υπηρεσία, την σχέση του με τρίτες χώρες και τη συμμετοχή του σε διεθνείς οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής ενός κράτους μέλους ως μέλους του Συμβουλίου Ασφαλείας Ηνωμένων Εθνών, δεν θα θίγονται.»³²

Δυστυχώς, η μέχρι τώρα ιστορική πορεία της Ένωσης όσον αφορά την σύγκλιση των δράσεων των κρατών μελών στον τομέα της ΚΕΠΠΑ δεν ακολούθησε πάντα τις ρυθμίσεις των εκάστοτε Συνθηκών. Τα γεγονότα με τον πόλεμο στο Ιράκ και τα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 αποτέλεσαν αφορμή που κατέδειξαν τις διαφορές μεταξύ των θέσεων των κρατών μελών παρακωλύοντας την όλη δράση της Ένωσης. Πράγματι, η ευαισθησία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής αποτέλεσε αρκετές φορές «αγκάθι»

³² Χίου-Μανιατοπούλου Θεοδώρα (2008), ό.π., σ.41.

για την εξέλιξη της, αφού τα περισσότερα κράτη μέλη ενεργούσαν για το δικό τους συμφέρον παρά για το συμφέρον της Ένωσης.

2.5.2 Ενισχυμένη Συνεργασία

Η νέα Συνθήκη προχωράει ένα βήμα πιο πέρα στην συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών προσφέροντας τους την δυνατότητα μέσω των άρθρων 329§2, 331§2 της ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 20 ΣΕΕ να προβούν, αν το θελήσουν, σε ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Στην ουσία, η δυνατότητα ενισχυμένης συνεργασίας διατηρείται και σ'αυτή την Συνθήκη, η οποία ήδη ίσχυε από την Συνθήκη του Μάαστριχ (άρθρο Κ.15) και της Νίκαιας, που την προέβλεπε στα πλαίσια εφαρμογής κοινής δράσης ή κοινής θέσης (άρθρο 27β).

Σύμφωνα με το άρθρο 20§2 ΣΕΕ, ο ελάχιστος αριθμός κρατών μελών που απαιτείται για την δημιουργία μιας ενισχυμένης συνεργασίας είναι εννέα κράτη μέλη³³. Με βάση την ΣΛΕΕ που περιγράφει την διαδικαστική πλευρά, το κράτος μέλος που θέλει να συμμετάσχει σε υπό εξέλιξη ενισχυμένη συνεργασία με άλλα κράτη μέλη απευθύνει αίτηση προς το Συμβούλιο, η οποία διαβιβάζεται στον Ύπατο Εκπρόσωπο και την Επιτροπή. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος γνωμοδοτεί ως προς την συμβατότητα για την ενισχυμένη συνεργασία με την ΚΕΠΠΑ αλλά και η Επιτροπή για το αν είναι συμβατή με τις άλλες πολιτικές της Ένωσης, ενημερώνοντας παράλληλα και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 329§2). Το Συμβούλιο, εφόσον κρίνει ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις συμμετοχής και κατόπιν διαβούλευσης με τον Ύπατο Εκπρόσωπο, αποδέχεται με ομοφωνία την συμμετοχή του κράτους μέλους. Αν πάλι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις, τότε το Συμβούλιο τάσσει προθεσμία για την εκπλήρωση του από το κράτος μέλος (άρθρο 331§2). Οι δράσεις της ενισχυμένης συνεργασίας υπόκεινται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, κατά τον οποίο το Κοινοβούλιο ενημερώνεται πρώτον, για την γνωμοδότηση του Ύπατου Εκπροσώπου και της Επιτροπής επί της συμβατότητας της ενισχυμένης συνεργασίας με την ΚΕΠΠΑ και των άλλων πολιτικών (άρθρο 329§2) και

³³ Με την Συνθήκη της Νίκαιας ο ελάχιστος απαιτούμενος αριθμός των κρατών μελών ανέρχονταν σε οχτώ (άρθρο 43).

δεύτερον ενημερώνεται για την εξέλιξη της ενισχυμένης συνεργασίας (άρθρο 328§2). Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος όμως δεν αποτελεί ουσιαστικό έλεγχο και παραμένει αρκετά περιορισμένος για ένα σώμα που επιφορτίζεται με μια τόσο μεγάλη ευθύνη.

Παρ'όλες τις αντιρρήσεις κάποιων που πιστεύουν ότι η ενισχυμένη συνεργασία οδηγεί σε μια Ευρώπη *`a la carte*, των πολλών ταχυτήτων ή των ομόκεντρων κύκλων, στην ουσία μέσω αυτής διευκολύνεται η ολοκλήρωση της ενοποιητικής διαδικασίας της Ένωσης γιατί πραγματώνονται οι στόχοι της, κάτι το οποίο θα ήταν αρκετά δύσκολο να επιτευχθεί σε μια Ένωση των 27 κρατών μελών. Για τον λόγο αυτό, δίνεται η δυνατότητα συμμετοχής σε όλα τα κράτη μέλη που το επιθυμούν (άρθρο 20§1 ΣΕΕ) και μάλιστα παροτρύνεται από τα ήδη συμμετέχοντα κράτη αλλά και από την Επιτροπή η προώθηση μιας τέτοιας συνεργασίας και στα υπόλοιπα κράτη (άρθρο 328§1 εδ.β'), ενισχύοντας ακόμα περισσότερο τον στόχο για μια ενωμένη Ευρώπη σε περισσότερους τομείς.

2.6 Η Χρηματοδότηση της ΚΕΠΠΑ

Απαραίτητη κινητήρια δύναμη για την υλοποίηση των στόχων της ΚΕΠΠΑ είναι, εκτός από την ισχυρή πολιτική βούληση, η χρηματοδότησή³⁴ της που καθορίζεται στο άρθρο 41 ΣΕΕ. Οι δαπάνες της ΚΕΠΠΑ, σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο, διακρίνονται σε διοικητικές και λειτουργικές και το καθεστώς που ισχύει παραμένει ίδιο στη Συνθήκη Λισαβόνας.

Οι δαπάνες και των δύο κατηγοριών βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης, πλην εκείνων των λειτουργικών δαπανών που κατευθύνονται για στρατιωτικούς σκοπούς ή αφορούν την άμυνα αλλά και εκείνων των περιπτώσεων όπου το Συμβούλιο λαμβάνει ομόφωνα διαφορετική απόφαση (άρθρο 41§2). Στην τελευταία περίπτωση, οι δαπάνες αυτές βαρύνουν τα κράτη μέλη ανάλογα με την κλείδα του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος εκτός κι αν ορίζει διαφορετικά το Συμβούλιο με ομόφωνη απόφασή του³⁵. Επίσης, αν κράτος

³⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_el.htm

³⁵ Οι εξαιρέσεις των λειτουργικών δαπανών που αφορούν αμυντικό και στρατιωτικό περιεχόμενο και δεν καταλογίζονται στον προϋπολογισμό της Ένωσης εισήχθησαν με την Συνθήκη του

μέλος απέχει με επίσημη δήλωσή του από μια επιχείρηση, τότε δεν υποχρεούται να συμβάλλει στην χρηματοδότησή του.

Παρά ταύτα, για να εξασφαλιστεί η ταχεία πρόσβαση στην χρηματοδότηση σε περιπτώσεις επειγουσών αναγκών και κυρίως ενόψει προπαρασκευαστικών ενεργειών σε αποστολές (άρθρο 42§1 και 43), η Συνθήκη Λισαβόνας προβλέπει δύο νέους μηχανισμούς:

α) την επείγουσα χρηματοδότηση πρωτοβουλιών από τον προϋπολογισμό της Ένωσης, εφόσον προηγουμένως έχουν καθοριστεί από το Συμβούλιο σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οι λεπτομερείς κανόνες και διαδικασίες (άρθρο 41§3 εδ.α') και

β) η δημιουργία ενός νέου ταμείου, του Ταμείου Εκκίνησης που θα τροφοδοτείται από συνεισφορές των κρατών μελών (άρθρο 41§3 εδ.β').

Ο προϋπολογισμός της Ε.Ε. καταρτίζεται σε επταετή βάση και ο σημερινός αφορά το χρονικό πλαίσιο 2007-2013. Οι αρχικές εκτιμήσεις στον προϋπολογισμό του συγκεκριμένου κάθε φορά έτους υπόκεινται σε προσαρμογές καθ'όλη την διάρκεια του έτους αυτού.

Η ΚΕΠΠΑ, αποτελεί έναν κλάδο πολιτικής στον τομέα της Ένωσης που δρα ως παγκόσμιος παράγοντας, της οποίας η χρηματοδοτική πορεία για την χρονική περίοδο 2007-2011 έχει ως εξής: το 2007 παρουσιάζει σημαντική αύξηση όσον αφορά τα διατιθέντα ποσά με ποσοστό 55,2% (159,2 εκ. ευρώ) σε σχέση με το 2006 και επιπλέον αύξηση παρουσιάζει και το 2008 με ποσοστό 79,2% (285,25 εκ.) σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά. Αντίθετα, το 2009 σημειώνεται μείωση της τάξεως του 14,8 % το οποίο μεταφράζεται σε ποσό 242,9 εκ. ευρώ. Για τα δύο επόμενα έτη παρατηρείται αύξηση στα χορηγηθέντα ποσά και συγκεκριμένα για το έτος 2010 δόθηκαν 281,5 εκ.ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί σε ποσοστό 15,9% σε σχέση με το 2009 και για το 2011 τα αντίστοιχα ποσά ανέρχονται περίπου σε 3 εκ.ευρώ με ποσοστό μεταβολής 16,3% σε αντίθεση με το 2010.

Άμστερνταμ (άρθρο 18§3). Ο διαχωρισμός αυτός των λειτουργικών δαπανών κρίθηκε αναγκαίος διότι, με την Συνθ. Μάαστριχτ το σύστημα χρηματοδότησης χαρακτηριζόταν από έντονη αναποτελεσματικότητα και πολυπλοκότητα κυρίως από την Επιτροπή λόγω του ότι το κόστος των λειτουργικών δαπανών της ΚΕΠΠΑ βάρυνε είτε τον προϋπολογισμό της Ένωσης είτε τα κράτη μέλη ανάλογα με την κλείδα κατανομής που είχε οριστεί. Πηγή: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a19000_el.htm

Επιπλέον, όσον αφορά το ποσοστό χρηματοδότησης που κατέχει η ΚΕΠΠΑ στον κοινοτικό προϋπολογισμό αυτό είναι σημαντικά χαμηλό αν αναλογιστούμε ότι το 2007 κατέχει ποσοστό 2,3%, το 2008 0,3%, το 2009 3% και το 2010 3,5% επί του συνολικού προϋπολογισμού. Η ελάχιστη αύξηση στο ποσό χρηματοδότησης που παρατηρείται δεν επαρκεί για να υπάρξει μια ικανή, αποδοτική και αποτελεσματική ΚΕΠΠΑ με επιπλέον συνέπεια να πλήγεται και η εικόνα της Ε.Ε όταν αυτή δρα στη διεθνή σκηνή.

2.7 Συμπεράσματα

Το νομικό πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ δεν υπόκειται σε ουσιώδεις μεταβολές με τη νέα συνθήκη αλλά αντίθετα οι αλλαγές στις οποίες προβαίνει είναι περιορισμένης εμβέλειας. Η ΚΕΠΠΑ δεν απώλεσε τον διακυβερνητικό της χαρακτήρα αλλά εξακολουθεί να υπάρχει τείνοντας όμως βήμα βήμα να αποκτά ολοένα και περισσότερα κοινοτικά χαρακτηριστικά.

Οι αλλαγές που σημειώνονται αφορά τα μέσα υλοποίησης των στόχων που εκτός από τους γενικούς προσανατολισμούς, οι οποίοι παραμένουν οι ίδιοι, καταργείται η χρήση του όρου «κοινή» όσον αφορά τις δράσεις και τις θέσεις, οι οποίες πλέον εκδίδονται με την μορφή αποφάσεων. Επίσης, καταργούνται και οι κοινές στρατηγικές, ίσως επειδή ήταν δύσκολο να οριστούν κοινά συμφέροντα μεταξύ των κρατών μελών που αποτελούσαν προϋπόθεση για την επίτευξη των κοινών στρατηγικών και αντίθετα προστίθεται η πρόβλεψη για έκδοση κανόνων που θα εξειδικεύουν τις ληφθείσες δράσεις και θέσεις.

Επίσης, η δυνατότητα που παρέχεται στα κράτη μέλη να προβούν σε μια στενότερη συνεργασία αποτελεί ίσως και την μοναδική λύση να εξελιχθεί ο τομέας της ΚΕΠΠΑ σε μια Ευρώπη των 27 κρατών μελών.

Τέλος, ένα νέο στοιχείο που εισάγεται με την συνθήκη πρόκειται για τον προϋπολογισμό που θα περιλαμβάνει σύστημα επείγουσας χρηματοδότησης στον οποίο θα συμβάλλουν και η Ένωση αλλά και τα κράτη μέλη με την δημιουργία ενός ταμείου εκκίνησης, ένα μέτρο σαφώς θετικό και αναγκαίο. Η θετική αυτή εξέλιξη όμως, δεν συνοδεύεται στην πράξη από ένα ικανοποιητικό επίπεδο χρηματοδότησης, το οποίο είναι σημαντικά χαμηλό, γεγονός που αποδίδεται στην ελάχιστη πολιτική βούληση των κρατών μελών, λόγω των διαφορετικών εθνικών τους συμφερόντων καθώς και στην επιλογή τους να

παρέχουν οικονομική ενίσχυση σε άλλους τομείς κοινοτικών πολιτικών, που χρήζουν μεγαλύτερης ανάγκης οικονομικής στήριξης (π.χ. στον τομέα της γεωργίας, του περιβάλλοντος κλπ.)

3. ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων αποτέλεσε το σημαντικότερο σημείο τριβής μεταξύ των κρατών μελών στην Συνθήκη της Λισαβόνας καθώς αυτά είναι αρμόδια να αποφασίζουν για την μελλοντική δράση της Ένωσης σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής. Για πρακτικούς λόγους η ΚΕΠΠΑ δανείζεται τα κύρια κοινοτικά όργανα-Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο Υπουργών, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Δικαστήριο- διατηρώντας έτσι ενιαίο θεσμικό πλαίσιο διευκολύνοντας την πιθανή μελλοντική μετάβαση από το διακυβερνητικό επίπεδο στο υπερεθνικό.

3.1 Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Το όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο οποίο ανατέθηκε η χάραξη της «υψηλής πολιτικής» είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο προβλέφθηκε νομικά ως επίσημο πολιτικό όργανο στην ΕΕΠ. Σύμφωνα με το άρθρο 15§1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ωθεί την ανάπτυξη της Ένωσης και παράλληλα με το άρθρο 26 (πρώην άρθρο 13 Συνθ.ΕΕ) *«προσδιορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα της Ένωσης, ορίζει τους στόχους και καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας,.....Εκδίδει τις απαιτούμενες αποφάσεις»*. Απ'το άρθρο αυτό συνάγεται ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαθέτει τις εξής δύο αρμοδιότητες: 1) προσδιορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα της Ένωσης και 2) ορίζει τους στόχους και επιπλέον καθορίζει τους γενικούς προσανατολισμούς.

Βάσει του άρθρου 15§2 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελείται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, καθώς και από τον πρόεδρο του και τον πρόεδρο της Επιτροπής συνερχόμενο τέσσερις φορές τον

χρόνο (δύο φορές το εξάμηνο) εκτός κι αν υπάρχουν επείγουσες διεθνείς εξελίξεις που το δικαιολογούν οπότε σ'αυτήν την περίπτωση ο πρόεδρος μπορεί να προβεί σε έκτακτη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τον καθορισμό νέων κατευθυντηρίων γραμμών (άρθρα 15§3 και 26§1 Συνθ.Λισαβ.).

Όσον αφορά τις «αποφάσεις» που εκδίδει, αυτές έχουν την μορφή συμπερασμάτων με πολιτικό περιεχόμενο³⁶. Επομένως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν δεσμεύεται νομικά αλλά πολιτικά εφόσον πρόκειται για διακυβερνητική συνεργασία με περαιτέρω συνέπεια να εκφεύγει του δικαιοδοτικού ελέγχου.

3.1.1 Η Άσκηση Προεδρίας

Η προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σεβόμενη την αρχή τις ισοτιμίας των κρατών μελών, αρχικά ασκούταν από ένα κράτος μέλος ανά εξάμηνο (την 1^η Ιανουαρίου και την 1^η Ιουλίου) σύμφωνα με την σειρά που αποφάσιζε ομόφωνα το Συμβούλιο με σκοπό τον συντονισμό των δραστηριοτήτων της. Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ η προεδρία συνεργαζόταν στενά με την προηγούμενη και την επόμενη προεδρία στα πλαίσια της «τρίικας». Σκοπός της τρίικας ήταν η εξασφάλιση στην ομαλή μετάβαση από την μια προεδρία στην άλλη, η διασφάλιση της συνοχής και η δυνατότητα να εναλλάσσονται σε τακτά χρονικά διαστήματα τα μικρά κράτη με τα μεγάλα.

Αργότερα, η Συνθήκη του Άμστερνταμ διαφοροποιεί το τότε υπάρχον καθεστώς στον 2^ο πυλώνα με την προεδρία να εκπροσωπεί την Ένωση επικουρούμενη από τον Υπατο Εκπρόσωπο για την ΚΕΠΠΑ και την παράλληλη σύμπραξη της Επιτροπής και συγκεκριμένα του Επιτρόπου Εξωτερικών Σχέσεων. Σε περιπτώσεις όπου κρίνεται αναγκαίο, η προεδρία μπορεί να επικουρείται και από το κράτος μέλος που πρόκειται να αναλάβει την επόμενη προεδρία. Έτσι, στην ουσία η Συνθήκη του Άμστερνταμ καταργεί τον θεσμό της «τρίικας» αφού δεν συμπεριλαμβάνει το κράτος μέλος που άσκησε τη προηγούμενη προεδρία (άρθρο I.8.4β), όπως συνέβαινε με την Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνεπώς, το κράτος μέλος και οι εκπρόσωποι του

³⁶ Βλ. Παπαγιάννης Δονάτος (2007), «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 3^η Έκδοση, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ.101-102.

προέδρευαν του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Συμβουλίου Υπουργών καθώς και των διαφόρων ομάδων εργασίας.

Η Συνθήκη Λισαβόνας όμως μετατρέπει το προηγούμενο καθεστώς για την προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και προβλέπει στο νέο άρθρο 15§5 ότι η θητεία³⁷ του προέδρου του κράτους μέλους που ασκεί την προεδρία θα είναι διάρκειας δύομισι ετών με δυνατότητα μίας επανεκλογής κατόπιν ειδικής πλειοψηφίας που θα αποφασίζει το ίδιο το όργανο³⁸. Η θητεία του μπορεί να τερματιστεί με την ίδια διαδικασία από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, σε περίπτωση κωλύματος ή σοβαρού παραπτώματος. Οι αρμοδιότητές του προέδρου όπως καθορίζονται στο άρθρο 15§6 ΣΕΕ, είναι οι εξής:

1) να προεδρεύει και να διευθύνει τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου,

2) η προετοιμασία και η εξασφάλιση της συνέχειας των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σε συνεργασία με τον πρόεδρο της Επιτροπής και βάσει των εργασιών του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων,

3) η προσπάθεια για να διευκολύνει την συνοχή και συναίνεση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και

4) η υποβολή έκθεσης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μετά από κάθε σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Στην ουσία, οι αρμοδιότητες του προέδρου παραμένουν οι ίδιες με την μόνη διαφορά ότι θα ασκούνται με διάρκεια χρόνου.

Ο πρόεδρος θα εκπροσωπεί την Ένωση διεθνώς σε θέματα ΚΕΠΠΑ, αποτελώντας έτσι τον βασικό εκφραστή και παράγοντα της Ε.Ε στην διεθνή σκηνή³⁹, με την επιφύλαξη πάντα των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου⁴⁰.

³⁷ Βλ. για τις αλλαγές στο θεσμικό τομέα Richard Corbett-Inigo de Vigo (Μάρτιος 2008), «Μια Συνθήκη για Μεγαλύτερη Αποτελεσματικότητα των Θεσμών» στην ηλεκτρονική πηγή <http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=2536&lang=1&catid=1&fdid=19&fdpage=1>.

³⁸ Πάντως η Επιτροπή αντιτάχθηκε στην θέσπιση προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, υποστηρίζοντας ταυτόχρονα την εκ περιτροπής εξαμήνη προεδρία. Μάλιστα, τα μικρά κράτη μέλη τάχθηκαν υπέρ της πρότασης αυτής διότι θεωρούν την Επιτροπή προστάτη των συμφερόντων τους. Βλ. Ανακοίνωση Επιτροπής (4.12.2002) COM (2002) 728 τελικό, όπ.π., σ.14, , Βρυξέλλες.

³⁹ Σύμφωνα με το νέο άρθρο 15§6: «Ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ασκεί, υπό την ιδιότητά του αυτή και στο επίπεδό του, την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, με την επιφύλαξη των

Ένα μειονέκτημα που θα μπορούσε να αναφερθεί στην όλη ρύθμιση είναι ότι με την κατάργηση της εκ περιτροπής προεδρίας δεν τηρείται η αρχή της ισοτιμίας των κρατών μελών. Στον αντίποδα αυτού του εγχειρήματος θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το πλεονέκτημα που απορρέει είναι η ύπαρξη σταθερής προεδρίας που θα εξασφαλίζει την συνοχή της δράσης και την συνέχεια των εργασιών καθ'όλη την διάρκεια άσκησης του έργου του.

3.2 Συμβούλιο

Το Συμβούλιο στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ συγκροτείται από τους Υπουργούς Εξωτερικών κάθε κράτους μέλους και αποτελεί όργανο λήψης αποφάσεων αλλά και παράλληλα εκτελεστικό όργανο. Σύμφωνα με το άρθρο 16§6 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνέρχεται υπό δύο μορφές συνθέσεων με ξεχωριστές αρμοδιότητες η κάθε μία: η μεν πρώτη αφορά το *Συμβούλιο Εξωτερικών Σχέσεων*, και η δεύτερη αφορά το *Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων*.

Το *Συμβούλιο Εξωτερικών Σχέσεων*, στο οποίο προεδρεύει ο Ύπατος Εκπρόσωπος, διαθέτει τις πιο σημαντικές αρμοδιότητες και καθορίζονται από τα άρθρα 16§6 και 26§2 της ΣΕΕ είναι οι εξής:

1) διαμορφώνει την εξωτερική δράση της Ένωσης λαμβάνοντας τις αναγκαίες αποφάσεις υπό την μορφή κοινών θέσεων και δράσεων βάσει των κατευθυντηρίων γραμμών και των γενικών προσανατολισμών που εκδίδει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο,

2) εξασφαλίζει την ενότητα, την συνοχή και αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης από κοινού με τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης,

3) δίνει εντολές στον Ύπατο Εκπρόσωπο για να εκτελέσει το σύνολο των αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ,

4) καθορίζει την οργάνωση και την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης,

αρμοδιοτήτων του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας».

⁴⁰ Βλ. και στην ενότητα για τον Ύπατο Εκπρόσωπο σχετικά με την εξωτερική εκπροσώπηση.

5) δέχεται την αίτηση των κρατών μελών που επιθυμούν να καθιερώσουν ενισχυμένη συνεργασία και

6) διορίζει ειδικό εντεταλμένο για συγκεκριμένα θέματα εξωτερικής πολιτικής.

Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων αναλαμβάνει να προετοιμάσει τις προπαρασκευαστικές εργασίες των συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου καθώς και να καταρτίζει την ημερήσια διάταξη της εξωτερικής πολιτικής. Επίσης, διασφαλίζει την συνέχειά των συνόδων από κοινού με τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την Επιτροπή και συγκεφαλαιώνει τις εργασίες του από τις συνόδους των διαφόρων συνθέσεων του.

Η προεδρία του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων ασκείται από τους αντιπροσώπους των κρατών μελών βάσει συστήματος ισότιμης εναλλαγής που θα ορίζεται με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κατόπιν ειδικής πλειοψηφίας, ενώ στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων θα ασκείται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο, διοριζόμενος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων συγκαλείται συνήθως μια φορά τον μήνα με την συμμετοχή της Επιτροπής καθώς και σε πρόσθετες ειδικές συναντήσεις όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο. Επιπλέον, δεν λείπουν και οι άτυπες συναντήσεις των Υπουργών Εξωτερικών σε φόρα καθώς και οι συναντήσεις τους στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια.

3.2.1 Η Γενική Γραμματεία

Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ θεσμοθετήθηκε η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου η οποία ως τότε λειτουργούσε άτυπα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας. Η Γενική Γραμματεία διαθέτει μία νομική υπηρεσία και διαρθρώνεται σε 8 Γενικές Διευθύνσεις εκ των οποίων η Γενική Διεύθυνση Ε αφορά τον τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας και των Εξωτερικών Οικονομικών Σχέσεων. Οι 50 περίπου υπάλληλοι που απασχολούνται στην Διεύθυνση αυτή έχουν ως σκοπό, σύμφωνα με το άρθρο 240§2 της ΣΛΕΕ, την διοικητική στήριξη του Συμβουλίου σε θέματα ΚΕΠΠΑ και την προετοιμασία των φακέλων, των πρακτικών κλπ συμβάλλοντας στην διατήρηση της ομαλής συνέχειας των εργασιών όταν συντελείται η αλλαγή της προεδρίας του Συμβουλίου.

Ο Γενικός Γραμματέας που προΐσταται των Γενικών Διευθύνσεων διορίζεται από το Συμβούλιο και παράλληλα είναι ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης⁴¹. Για την διευκόλυνση του έργου του, το Συμβούλιο όρισε έναν Αναπληρωτή Γενικό Γραμματέα που είναι υπεύθυνος για την λειτουργία της Γενικής Γραμματείας.

3.2.2 Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER)

Η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA) αποτελεί επικουρικό όργανο του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων και σύμφωνα με το άρθρο 16§7 ΣΕΕ συστάθηκε προκειμένου να αποφορτίσει το ήδη βεβαρημένο έργο του Συμβουλίου και να προετοιμάσει τις εργασίες του που λόγω σημαντικής έλλειψης χρόνου, το τελευταίο αδυνατούσε να αντεπεξέλθει στα θέματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του.

Η EMA απαρτίζεται από τους αντιπροσώπους σε βαθμό πρέσβη και συνέρχεται σε επίπεδο COREPER I που αναλαμβάνει την προετοιμασία των θεμάτων υψηλής πολιτικής. Σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας του, όταν μια απόφαση λαμβάνεται στα πλαίσια της EMA χαρακτηρίζεται ως σημείο Α που σημαίνει ότι επετεύχθη πρόοδος και δεν χρειάζεται να μεταβιβαστεί σε ανώτερο επίπεδο για να συζητηθεί. Αντίθετα, όταν δεν καταλήγουν σε συμφωνία, η μη ληφθείσα απόφαση χαρακτηρίζεται ως σημείο Β και αποστέλλεται για συζήτηση στο Συμβούλιο. Στην τελευταία περίπτωση, η μη επίτευξη συμφωνίας μπορεί να οφείλεται στην διευθέτηση ορισμένων λεπτομερειών ή στην επίλυση ενός θέματος με έντονο πολιτικό ενδιαφέρον που χρήζει ιδιαίτερης μεταχείρισης οπότε και κρίνεται καλύτερα η παραπομπή του στο Συμβούλιο. Η EMA συνέρχεται σε εβδομαδιαία βάση και προωθεί τα κυριότερα ζητήματα σχετικά με την ΚΕΠΠΑ από την Πολιτική Επιτροπή και της Πολιτικής Επιτροπής και Πολιτικής Ασφαλείας στο Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων.

Η EMA έχει αποφέρει πολλά θετικά αποτελέσματα όσον αφορά την διευκόλυνση των εργασιών του Συμβουλίου και την λήψη αποφάσεων σε κατώτερο επίπεδο αντί του τελευταίου αλλά πέραν τούτου αποτελεί και διάυλο

⁴¹ Για την θέση του Ύπατου Εκπροσώπου γίνεται ειδική αναφορά παρακάτω.

επικοινωνίας και αμφίδρομης πληροφόρησης μεταξύ της Ένωσης και του κάθε κράτους μέλους.

3.2.3 Μονάδα Πολιτικού Σχεδιασμού και Έγκαιρης Προειδοποίησης

Η επίτευξη μιας αποτελεσματικής ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ συνίσταται στην ικανότητα να αντιδρά άμεσα και με συντονισμένο τρόπο απέναντι στις διεθνείς προκλήσεις που έχει να αντιμετωπίσει. Για τον λόγο αυτό, η ίδρυση της Μονάδας Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης, που προσαρτήθηκε με την υπ'αρ. 6 δήλωση στην Συνθήκη του Άμστερνταμ κρίθηκε απαραίτητη για την εξυπηρέτηση του παραπάνω σκοπού.

Η νέα αυτή μονάδα υπάγεται στην Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και είναι υπό τον έλεγχο του Υπατου Εκπροσώπου. Η σύνθεση της αποτελείται από ειδικούς που προέρχονται από την Γενική Γραμματεία, την Επιτροπή, τα κράτη μέλη και τη ΔΕΕ. Ο αριθμός του προσωπικού που απασχολούσε το 2009 ήταν 38 άτομα⁴². Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη συμμετέχουν ενεργά στο έργο της μονάδας υποβάλλοντας προτάσεις για εργασίες που πρέπει να αναληφθούν αλλά και παρέχοντας, αν χρειαστεί ακόμα και εμπιστευτικές πληροφορίες. Η μονάδα είναι επιφορτισμένη με τα εξής καθήκοντα:

- παρακολούθηση και ανάλυση των εξελίξεων σε τομείς της ΚΕΠΠΑ,
- αξιολόγηση των συμφερόντων της ΚΕΠΠΑ και καταγραφή των τομέων στους οποίους θα πρέπει να επικεντρωθεί στο μέλλον,
- έγκαιρη αξιολόγηση και προειδοποίηση των δυνητικών πολιτικών κρίσεων, γεγονότων και καταστάσεων που θα έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην ΚΕΠΠΑ,
- κατάρτιση εγγράφων, κατόπιν αίτησης του Συμβουλίου, της Προεδρίας ή με δική της πρωτοβουλία, που θα προτείνουν με τεκμηριωμένο τρόπο εναλλακτικές λύσεις υπό την μορφή συστάσεων, αναλύσεων και

⁴² Το 2001 απασχολούσε 34 άτομα, το 2002 26, το 2003 29, το 2004 25 άτομα, το 2005 36, το 2006 35, το 2007 37 και το 2008 38 άτομα προσωπικό. Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (26/01/10), «Απάντηση σε Υποβολή Γραπτής Ερώτησης Ευρωβουλευτή προς το Συμβούλιο με θέμα: Μονάδα Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης», E-5998/2009. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-5998&language=EL>)

στρατηγικών για την ΚΕΠΠΑ, σχετικά με την πολιτική που θα πρέπει να ακολουθήσει το Συμβούλιο.

3.2.4 Ομάδες Εργασίας (Working Groups)

Οι ομάδες εργασίας⁴³ αποτελούνται από εμπειρογνώμονες σε βαθμό ανώτατου διπλωμάτη των κρατών μελών και από έναν εκπρόσωπο της Επιτροπής. Σήμερα υπάρχουν 30 ομάδες εργασίας, οι περισσότερες απ' τις οποίες είναι μόνιμες και ορισμένες *ad hoc* με ορισμένη χρονική διάρκεια και συνέρχονται τουλάχιστον μία φορά κατά την διάρκεια κάθε προεδρίας. Κάθε μία από τις ομάδες εργασίας έχει ξεχωριστό αντικείμενο έρευνας⁴⁴, εκ των οποίων κάποιες ασχολούνται α) με γεωγραφικές περιοχές, π.χ Βαλκάνια, Μέση Ανατολή, Κεντρική και Νότια Αμερική κλπ, β) κάποιες άλλες είναι αρμόδιες για κάποιο θεματικό τομέα όπως ανθρώπινα δικαιώματα, τρομοκρατία, αφοπλισμός, ασφάλεια, διεθνές δημόσιο δίκαιο, δίκαιο της θάλασσας, προξενικές υποθέσεις, εξαγωγές συμβατικών όπλων κλπ, και γ) με τον πολιτικό συντονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης με άλλους διεθνείς οργανισμούς π.χ. Ηνωμένα Έθνη, το Συμβούλιο της Ευρώπης, ΟΑΣΕ κλπ.

Η εργασία που εκπονούν κρίνεται πολύ σημαντική γιατί μέσα από τις αναλύσεις της κατάστασης τρίτων χωρών αλλά και των θεματικών πεδίων στις οποίες προβαίνουν, εξάγονται κρίσιμα συμπεράσματα τα οποία οδηγούν στην σύνταξη προτάσεων εφαρμογής όπως δηλώσεις της προεδρίας εξ ονόματος της Ένωσης ή και ενδεχομένως και κοινών θέσεων προς έγκριση από την Επιτροπή Πολιτικής Ασφαλείας και μετέπειτα από το Συμβούλιο. Επίσης, διατυπώνουν συστάσεις προς την ΕΠΑ για μελλοντικές πρωτοβουλίες που αφορούν την ΚΕΠΠΑ και τέλος προετοιμάζουν μ' αυτόν τον τρόπο τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου και της ΕΠΑ για την λήψη αποφάσεων.

⁴³ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=248&lang=el>.

⁴⁴ www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/CFSP_WORKING_GROUPS.pdf&rur

3.2.5 Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Για την έγκαιρη προειδοποίηση και διαχείριση κρίσεων σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας το 2002 με κοινή δράση του Συμβουλίου ιδρύθηκε το Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴⁵ (European Union Satellite Centre-EUSC), ένας οργανισμός που έχει ως αντικείμενο την αξιοποίηση και παραγωγή πληροφοριών τα οποία συλλέγονται κατόπιν ανάλυσης δορυφορικών εικόνων γεωσκόπησης και ιδίως αεροφωτογραφιών (άρθρο 2 παρ.1). Ο οργανισμός αυτός που ξεκίνησε να λειτουργεί την 1^η Ιανουαρίου 2002 συμβάλλει σημαντικά στην λήψη των αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ.

Το Κέντρο διαθέτει δική του νομική προσωπικότητα και προϋπολογισμό, αποτελώντας έτσι αυτόνομη υπηρεσία και τελεί υπό την εποπτεία της Επιτροπής Πολιτικής Ασφαλείας του Συμβουλίου το οποίο δίνει κατευθύνσεις στον Ύπατο εκπρόσωπο (άρθρο 3). Στο τέλος συνήθως κάθε εξαμήνου και ανάλογα με την περίπτωση ο Ύπατος Εκπρόσωπος υποβάλλει έκθεση στην Επιτροπή Πολιτικής Ασφαλείας. Αιτήματα για παροχή πληροφοριών μπορούν να υποβάλλουν κράτη μέλη, η Επιτροπή αλλά και τρίτες χώρες που έχουν αποδεχθεί τις διατάξεις προς τον Ύπατο Εκπρόσωπο ο οποίος δίνει τις σχετικές εντολές προς το Κέντρο (άρθρο 2 παρ. 2 και 3). Η έδρα του είναι στην Ισπανία, στην περιοχή Torrejón της Μαδρίτης.

3.2.6 Ινστιτούτο Μελετών για Θέματα Ασφάλειας

Για την υποστήριξη του έργου των οργάνων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ ιδρύθηκε το Ινστιτούτο Μελετών για Θέματα Ασφαλείας (Institute for Security Studies-ISS) τον Ιούλιο του 2001 με έδρα το Παρίσι⁴⁶. Αποστολή του είναι η ερευνητική δραστηριότητα με το να εκπονεί μελέτες και αναλύσεις που καλύπτουν κάθε γεωγραφική και θεματική πλευρά της ΚΕΠΠΑ που

⁴⁵ Βλ. Συμβούλιο 2001/555 ΚΕΠΠΑ, «Κοινή Δράση για την Ίδρυση Δορυφορικού Κέντρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ L 200, 25.07.2001.

⁴⁶ Council Joint Action (20/07/2001/554 CFSP), “For the Establishment of a European Union Institute for Security Studies”, ΕΕ L 100, 25.07.2001. Η κοινή δράση υπέστη αναθεώρηση τον Δεκέμβριο του 2006. (<http://www.iss.europa.eu/about-us/>).

αποστέλλονται προς τον Ύπατο Εκπρόσωπο και με το να απευθύνει συστάσεις, συμβάλλοντας έτσι στον σχεδιασμό και την διαμόρφωση της πολιτικής. Επίσης, φέρνει σε επαφή ειδικούς επειρογνώμονες με τα όργανα λήψης των αποφάσεων.

Αποτελείται από την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας που είναι επιφορτισμένη με τα πολιτικά θέματα και το Διοικητικό Συμβούλιο, στο οποίο προεδρεύει ο Ύπατος Εκπρόσωπος και είναι αρμόδιο για τα οικονομικά και διοικητικά θέματα. Η χρηματοδότησή του προέρχεται από τα κράτη μέλη, ανάλογα με το ΑΕΠ της κάθε χώρας.

3.3 Ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο θεσμός του Ύπατου Εκπροσώπου⁴⁷ (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας που προβλέφθηκε για πρώτη φορά στην Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) αφορά ένα πρόσωπο υψηλού πολιτικού κύρους που θα εξωτερικεύει τις θέσεις της Ένωσης και θα προσδώσει ενιαία φωνή στην διεθνή σκηνή. Ως πρώτος Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης και παράλληλα Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου ορίστηκε ο Ισπανός Χαβιέρ Σολάνα⁴⁸ στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας το 1999 και το 2004 η θητεία του ανανεώθηκε για μία ακόμη πενταετία.

Με την Συνθήκη της Λισσαβόνας η θέση του Ύπατου Εκπροσώπου⁴⁹, την οποία σήμερα κατέχει η Katherine Ashton, αναβαθμίζεται σημαντικά σε σχέση με ό,τι ίσχυε ως τότε διότι στο πρόσωπό του, σύμφωνα με το άρθρο 18§4 ΣΕΕ συγκεντρώνονται οι αρμοδιότητες του ενός από τους δύο αντιπροέδρους της Επιτροπής και δη του Επιτρόπου εξωτερικών σχέσεων και

⁴⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0009_el.htm

⁴⁸ Η επιλογή του συγκεκριμένου προσώπου δεν υπήρξε τυχαία αφού τέλεσε Υπουργός Εξωτερικών στην Ισπανία και Γενικός Γραμματέας του ΝΑΤΟ. Η εμπειρία του αυτή και το πνεύμα εμπιστοσύνης που ενέπνεε στην Ουάσινγκτον θεωρήθηκε η πλέον κατάλληλη για την ανάληψη μιας τέτοιου είδους θέση. Βλ. Wallace Helen- Wallace William- Pollack A. Mark (2005), «*Policy-Making in the European Union*», 5nd Edition, Oxford University Press, p.445.

⁴⁹ Βλ. Χαράλαμπος Σταμέλος (2010), «*Η Λειτουργία των Ευρωπαϊκών Θεσμικών Οργάνων, ο Ύπατος Εκπρόσωπος της ΕΕ για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής, η ΚΕΠΠΑ και η Κοινή Πολιτική Άμυνας μετά την Συνθήκη της Λισσαβόνας*», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 2, Τόμος 30, Αθήνα, σ.147-154.

επιπλέον σύμφωνα με το νέο άρθρο 18§3 και το άρθρο 27§1 της Συνθήκης για την Ε.Ε. καθίσταται και πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Καθιερώνεται έτσι, ένα ιδιότυπο θεσμικό καθεστώς αποκτώντας παράλληλα τον διακυβερνητικό και υπερεθνικό χαρακτήρα καθιστώντας τον υπόλογο και στα δύο όργανα.

Βάσει του άρθρου 18§1 της ΣΕΕ (Τίτλος ΙΙ περί διατάξεων των θεσμικών οργάνων) ο Ύπατος Εκπρόσωπος διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατόπιν συμφωνίας του προέδρου της Επιτροπής και απαλλάσσεται από τα καθήκοντά του με την ίδια διαδικασία από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Με την απόκτηση της ιδιότητας του αντιπροέδρου της Επιτροπής, μπορεί επίσης να απαλλαγεί από τα καθήκοντά του αν το Κοινοβούλιο ασκήσει εναντίον του πρόταση δυσπιστίας⁵⁰.

Επιπλέον, ο Ύπατος Εκπρόσωπος, βάσει των άρθρων 18§4 ΣΕΕ περί θεσμικών οργάνων και του άρθρου 21§3 ΣΕΕ⁵¹, με την διπλή ιδιότητά του επικουρεί το Συμβούλιο και την Επιτροπή για να εξασφαλιστεί η συνοχή⁵² των τομέων της εξωτερικής δράσης με άλλες πολιτικές της, όπως εκείνης του εμπορίου, της δράσης κατά της τρομοκρατίας, της αλιείας κλπ⁵³. Λαμβάνοντας υπόψιν και το άρθρο 26§2 εδ. β' ΣΕΕ ο Ύπατος Εκπρόσωπος αποτελεί τον θεσμικό εγγυητή για την συνολική συνοχή, την ενότητα και την αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης, την οποία συν-ασκεί με το Συμβούλιο, κάτι το οποίο πριν την Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελούσε αποκλειστική αρμοδιότητα του

⁵⁰ Βλ. παρακάτω στην ενότητα για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

⁵¹ Σύμφωνα με το άρθρο αυτό: «Η Ένωση μεριμνά για την συνοχή μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής της δράσης και μεταξύ αυτών και των άλλων πολιτικών της. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή, επικουρούμενοι από τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, εξασφαλίζουν αυτή την συνοχή και συνεργάζονται για τον σκοπό αυτό.»

⁵² Η συγχώνευση αυτή προτάθηκε από την Επιτροπή. Βλ. Επιτροπή (4/12/2002), «Ανακοίνωση Για την Ευρωπαϊκή Ένωση: Ειρήνη, Ελευθερία, Αλληλεγγύη-Σχετικά με το Θεσμικό Οικοδόμημα», COM (2002) 728 τελικό, CONV 448/02, Βρυξέλλες, σ.12,
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/el/02/cv00/cv00448.el02.pdf>

⁵³ Βλ. Μούσης Νίκος (Φεβρουάριος 2008), «Συνθήκη της Λισαβόνας-Ευρωσύνταγμα χωρίς Τίτλο». Πηγή: <http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=2497&lang=1&catid=1&fdid=19&fdpage=1>

Συμβουλίου.⁵⁴ Τον ρόλο του θεσμικού εγγυητή, από κοινού με το Συμβούλιο, υπέχει και όσον αφορά την τήρηση των αρχών που προβλέπει το άρθρο 24§3 εδ.γ' ΣΕΕ, στα πλαίσια της πολιτικής αλληλεγγύης των κρατών μελών. Παράλληλα, αποκτά και ουσιαστική δράση όσον αφορά στην υλοποίηση της ΚΕΠΠΑ χρησιμοποιώντας τα μέσα της Ένωσης, με την υποστήριξη των κρατών μελών που προβαίνουν στην υλοποίηση με τα δικά τους αντίστοιχα εθνικά μέσα⁵⁵.

Ο Ρόλος του στην Εκπροσώπηση της Ένωσης

Το άρθρο 27§2 της Συνθήκης για την Ε.Ε. δίνει επιπλέον απάντηση και στο ερώτημα που είχε θέσει ο πρώην Υπουργός Εξωτερικών των ΗΠΑ: «εάν θέλω να μιλήσω με την Ευρώπη, σε ποιόν τηλεφωνώ;», αφού με βάση το άρθρο αυτό ο Ύπατος Εκπρόσωπος εκπροσωπεί την Ένωση για ζητήματα που εμπíπτουν στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και διεξάγει τον πολιτικό διάλογο με τρίτους. Παρ'όλα αυτά, ο Ύπατος Εκπρόσωπος δεν έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα της εξωτερικής εκπροσώπησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 15§6⁵⁶ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η αρμοδιότητα αυτή ανατίθεται από κοινού και στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με την επιφύλαξη πάντα των αρμοδιοτήτων του Ύπατου Εκπροσώπου.

Μειονέκτημα όμως αποτελεί το γεγονός ότι η Συνθήκη δεν προβαίνει στην αποσαφήνιση του καταμερισμού των καθηκόντων μεταξύ του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ύπατου Εκπροσώπου με αποτέλεσμα οι

⁵⁴ Νέο άρθρο 26 παρ.2 εδάφιο β' ΣΕΕ που αντικατέστησε το πρώην άρθρο 13 Συνθ.ΕΕ. Το νέο άρθρο ορίζει ως εξής: «Το Συμβούλιο και ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας μεριμνούν για την ενότητα, τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα της δράσης της Ένωσης.»

⁵⁵ Με βάση το άρθρο 26§3 ΣΕΕ: «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας υλοποιείται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο και από τα κράτη μέλη με την χρησιμοποίηση των εθνικών μέσων και των μέσων της Ένωσης.»

⁵⁶ Συγκεκριμένα το άρθρο αυτό αναφέρει ότι «Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ασκεί, υπό την ιδιότητά του αυτή και στο επίπεδό του την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης σε θέματα που άπτονται της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.»

ρόλοι τους να καθορίζονται στην πρακτική. Αυτό ακολούθως συνεπάγεται ότι παραμένει ανοιχτό το περιθώριο να εμφανιστούν στο μέλλον πιθανές αλληλοσυγκρούσεις και αλληλοσύγχυση μεταξύ αυτών των δύο θεσμικών οργάνων καθιστώντας το έργο δυσχερές για το κάθε ένα απ' αυτά. Μία πιθανότητα με την οποία επιλύεται η συγκεκριμένη περίπτωση, σύμφωνα με το άρθρο 27§2 της ΣΕΕ, είναι να έρχεται σε επαφή ο Ύπατος Εκπρόσωπος με τους διεθνείς οργανισμούς υπό την μορφή διεθνών διασκέψεων⁵⁷, ως πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών, καθώς και ενώπιον του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών ύστερα από αίτηση των κρατών μελών όταν η Ένωση έχει καθορίσει θέση ως προς συγκεκριμένο θέμα της ημερήσιας διάταξης του Συμβουλίου Ασφαλείας (άρθρο 34§2 εδάφιο γ' ΣΕΕ⁵⁸).

Ο Ρόλος του στην Διαμόρφωση της ΚΕΠΠΑ

Απ' τις σημαντικότερες αρμοδιότητες του που του έχουν ανατεθεί σύμφωνα με τα άρθρα 27§1 και 30§1 εδαφ. α' ΣΕΕ⁵⁹ είναι η διαμόρφωση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας ή ακόμα και η συνδιαμόρφωση αυτής από κοινού με την Επιτροπή με το να υποβάλλει προτάσεις ή πρωτοβουλίες στο Συμβούλιο για κάθε θέμα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας. Αυτό αποτελεί σίγουρα μια θετική εξέλιξη σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς που δεν προβλεπόταν καθόλου η αρμοδιότητα του Ύπατου Εκπροσώπου όχι μόνο να υποβάλλει προτάσεις αλλά ούτε καν να συμμετέχει σ' αυτήν την διαδικασία, αφήνοντας μόνο την Επιτροπή ή τα κράτη μέλη να προσφεύγουν στο Συμβούλιο.

Με την ρύθμιση αυτή ο Ύπατος Εκπρόσωπος αποκτά πιο ενεργό ρόλο στην όλη διαδικασία από το να αρκείται μόνο στον ρόλο της εκπροσώπησης. Κοινή πρόταση με την Επιτροπή υποβάλλει επίσης στο Συμβούλιο και για οικονομικά θέματα που αφορούν την ΚΕΠΠΑ και ειδικότερα για την θέσπιση αναγκαίων μέτρων σε περίπτωση διακοπής ή μείωσης οικονομικών και

⁵⁷ http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/1/?lang=gr&all=1&s=1&e=10

⁵⁸ Πρώην άρθρο 19 ΣυνθΕΕ.

⁵⁹ Πρώην άρθρο 22 ΣυνθΕΕ.

χρηματοοικονομικών σχέσεων με τρίτα κράτη (άρθρο 215 ΣΛΕΕ)⁶⁰. Επιπλέον, δικαίωμα πρότασης στο Συμβούλιο έχει και για τον διορισμό Ειδικού Εντεταλμένου για θέματα εξωτερικής πολιτικής καθώς και με εξουσιοδότηση του Υπατου Εκπροσώπου ο Ειδικός Εντεταλμένος ασκεί την εντολή του για συγκεκριμένα θέματα εξωτερικής πολιτικής⁶¹. Έτσι, ενώ με το παλαιότερο άρθρο αρμόδιο για τον διορισμό του Ειδικού Εντεταλμένου ήταν μόνο το Συμβούλιο⁶², τώρα σημαντικό λόγο έχει και ο Υπατος Εκπρόσωπος.

Οι Σχέσεις του Υπατου Εκπροσώπου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Οι σχέσεις του Υπατου Εκπροσώπου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνίστανται στο να ζητά τακτικά την γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, να μεριμνά ώστε να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι απόψεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και παράλληλα να το ενημερώνει για τις εξελίξεις που διαδραματίζονται⁶³.

Ο σημαντικότερος έλεγχος που ασκείται στον Υπατο Εκπρόσωπο προκύπτει από την νέα του αρμοδιότητα ως αντιπρόεδρος της Επιτροπής. Αυτό συνεπάγεται ότι ως πρόεδρος όπως και με τα υπόλοιπα μέλη της Επιτροπής υπόκεινται ως σώμα σε ψήφο έγκρισης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 17 παρ.7 εδ. γ' περί διατάξεων των θεσμικών οργάνων) προκειμένου να ξεκινήσει η όλη δράση αλλά και σε πρόταση δυσπιστίας που οδηγεί την Επιτροπή σε συλλογική παραίτηση⁶⁴. Το χρονικό διάστημα έως ότου συσταθεί νέα Επιτροπή, ο Υπατος Εκπρόσωπος εξακολουθεί να ασκεί τα προεδρικά του καθήκοντα στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων. Ο απλός κοινοβουλευτικός έλεγχος, με

⁶⁰ Πρώην άρθρο 301 Συνθ.ΕΚ.

⁶¹ Το νέο άρθρο 33 ΣΕΕ αναφέρει τα εξής: «Το Συμβούλιο δύναται, μετά από πρόταση του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, να διορίζει ειδικό εντεταλμένο για συγκεκριμένα θέματα πολιτικής. Ο ειδικός εντεταλμένος ασκεί την εντολή του υπό την εξουσία του Υπατου Εκπροσώπου.»

⁶² Αντίθετα το παλαιό άρθρο 18§5 Συνθ.ΕΕ προέβλεπε ότι: «Το Συμβούλιο δύναται, όταν το κρίνει απαραίτητο, να διορίζει ειδικό εντεταλμένο για συγκεκριμένα θέματα πολιτικής».

⁶³ Άρθρο 36 εδ. α' ΣΕΕ που αντικατέστησε το πρώην άρθρο 21 Συνθ.ΕΕ.

⁶⁴ Αναφορά στον κοινοβουλευτικό έλεγχο γίνεται παρακάτω, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

βάση το άρθρο 36 εδαφ. β' ΣΕΕ, που δέχεται ο Ύπατος Εκπρόσωπος συνίσταται στο να απαντά στις ερωτήσεις που του υποβάλλει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και να υποδέχεται τις συστάσεις που διατυπώνει το τελευταίο. Θετικό επομένως κρίνεται το γεγονός ότι υπέχει τριπλή ευθύνη στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στον Πρόεδρο της Επιτροπής.

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος ενεργώντας ως Εκτελεστικό Όργανο

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος αποτελεί παράλληλα και εκτελεστικό όργανο ενεργώντας ως εντολοδόχος του Συμβουλίου στις αποφάσεις που λαμβάνει το τελευταίο το οποίο απορρέει από το άρθρο 18 παρ. 2 ΣΕΕ περί θεσμικών οργάνων αλλά και από το άρθρο 27 παρ.1 ΣΕΕ του Κεφαλαίου 2 (Τμήμα 1) σύμφωνα με το οποίο «Ο Ύπατος Εκπρόσωπος διασφαλίζει την εφαρμογή των αποφάσεων που εκδίδουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών.»

Συντονιστικές Αρμοδιότητες

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος, όπως ίσχυε και στο προηγούμενο καθεστώς, διαθέτει και συντονιστικές αρμοδιότητες. Ειδικότερα, συντονίζει τις δραστηριότητές του στο πλαίσιο του Συμβουλίου από κοινού με τους Υπουργούς Εξωτερικών των κρατών μελών όταν έχει καθοριστεί κοινή προσέγγιση της Ένωσης από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο για να αντιμετωπιστεί ένα ζήτημα της ΚΕΠΠΑ που παρουσιάζει γενικό ενδιαφέρον⁶⁵.

Τέλος, σ' εκείνον επαφίεται και η οργάνωση της δράσης των κρατών μελών όταν αυτά εκφράζουν τις θέσεις της Ένωσης στα πλαίσια των διεθνών οργανισμών και διεθνών διασκέψεων (άρθρο 34§1 ΣΕΕ)⁶⁶.

Η Συνθήκη Λισαβόνας προβλέπει για πρώτη φορά στο άρθρο 30 παρ. 2 ΣΕΕ την άμεση δράση του Ύπατου Εκπροσώπου όταν αυτό δικαιολογείται σε περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης. Σ' αυτή την περίπτωση ο Ύπατος Εκπρόσωπος συγκαλεί έκτακτη σύνοδο του Συμβουλίου για την ταχεία λήψη αποφάσεως

⁶⁵ Νυν άρθρο 32 εδ. β' ΣΕΕ (πρώην άρθρο 16 Συνθ.ΕΕ).

⁶⁶ Πρώην άρθρο 19 Συνθ.ΕΕ.

εντός σαράντα οκτώ ωρών ή σε περίπτωση απολύτου ανάγκης, εντός βραχύτερου χρονικού διαστήματος. Έτσι, και με την επιπλέον αυτή ρύθμιση ενδυναμώνεται ο ρόλος του Ύπατου Εκπροσώπου σε αντίθεση με ό,τι ίσχυε παλαιότερα όπου το προνόμιο για την σύγκληση το είχε η Προεδρία του Συμβουλίου είτε αυτεπάγγελα είτε η Επιτροπή ή κράτος μέλος κατόπιν υποβολής αιτήσεως⁶⁷. Τέλος, για την διευκόλυνση του έργου του ο Ύπατος Εκπρόσωπος επικουρείται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, η οποία αναλύεται αμέσως παρακάτω.

3.3.1 Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (European Union External Action Service)⁶⁸ η οποία προβλέπεται από το άρθρο 27§3 της Συνθήκης για την Ε.Ε. (Κεφάλαιο 2) αποτελεί ένα νέο επικουρικό όργανο του Ύπατου Εκπροσώπου της Ένωσης κατά την διάρκεια εκτέλεσης των καθηκόντων του⁶⁹.

Η υπηρεσία αυτή αποτελεί *suí generis* χωριστή από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, της οποίας ο προϋπολογισμός θα προτείνεται και θα εφαρμόζεται από την Ύπατο Εκπρόσωπο⁷⁰. Η σύνθεσή της απαρτίζεται από υπαλλήλους των αρμοδίων διευθύνσεων της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής καθώς και αποσπασμένο προσωπικό των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών⁷¹. Η επιλογή του προσωπικού θα γίνεται με αξιοκρατικά κριτήρια εξασφαλίζοντας παράλληλα και την γεωγραφική ισορροπία⁷².

⁶⁷ Πρώην άρθρο 22 Συνθ.ΕΕ.

⁶⁸ Σχετικά με την στελέχωση, τη νομική βάση, τον προϋπολογισμό της ΕΥΕΔ βλ. Report (23.10.2009) 14930/09, «*Precidency Report to the European Council on the European External Action Service*», p.1-10. (http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm)

⁶⁹ Επίσης βλ. Χίου-Μανιατοπούλου Θεοδώρα (2008), «*Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας*», Εκδ.Παπαζήση, Αθήνα, σ.43.

⁷⁰ Βλ. Συμβούλιο (Νοέμβριος 2009), «*Η Ύπατη Εκπρόσωπος για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας-Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης*», Βρυξέλλες, σ.3 (http://www.european-council.europa.eu/media/105190/background-highrepresentative_el.pdf)

⁷¹ Σύμφωνα με άρθρο της εφημερίδας «Ελευθεροτυπίας», η ΕΥΕΔ θα διαθέτει 7.000 διπλωμάτες και 136 αντιπροσωπείες και οι πρεσβείες καθώς και τα προξενεία των κρατών μελών θα υπερβαίνουν τις 2.000 και 1.000 αντίστοιχα. Επομένως, αναμένεται να δούμε αν ο θεσμός θα είναι πράγματι αποτελεσματικός, όπως θεωρείται ο αντίστοιχος της Αμερικής. Βάλια Καϊμάκη

Το έργο της είναι να επικουρεί την Ύπατο Εκπρόσωπο στον συντονισμό και την συνοχή της συνολικής εξωτερικής δράσης, συμπεριλαμβανομένης και της ΚΕΠΠΑ και να προτείνει μέτρα πολιτικής, τις οποίες παράλληλα θα εφαρμόζει όταν αυτές θα εκδίδονται από το Συμβούλιο. Επιπλέον, θα επικουρεί τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τα μέλη της Επιτροπής στα αντίστοιχα καθήκοντά τους και θα ασκεί θεματικές και γεωγραφικές ενότητες που μέχρι στιγμής ανήκαν στις αρμοδιότητες των τμημάτων της Επιτροπής και της Γραμματείας του Συμβουλίου⁷³.

Στην ουσία, με αυτή την σύνθεσή της και το γεγονός ότι θα πλαισιώνει τον Ύπατο Εκπρόσωπο *προσιδιάζει με διπλωματικό σώμα*⁷⁴. Η εξέλιξη αυτή αποτελεί σίγουρα θετικό σημείο διότι ισχυροποιεί σε ένα βαθμό την εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας στην διεθνή σκηνή και παράλληλα προσφέρει τις πολύτιμες συμβουλές προς τον Ύπατο Εκπρόσωπο.

Ο τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της καθορίζονται με απόφαση του Συμβουλίου κατόπιν προτάσεως του Ύπατου Εκπροσώπου και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και έγκριση της Επιτροπής⁷⁵. Στην ΕΥΕΔ επίσης, θα υπάγονται οι αντιπροσωπείες της Ένωσης που ανήκαν παλαιότερα στην Επιτροπή και θα έχουν υποστηρικτικό ρόλο προς τις διπλωματικές και προξενικές υπηρεσίες των κρατών μελών. Οι αντιπροσωπείες αυτές θα απαρτίζονται από τακτικό προσωπικό της ΕΥΕΔ αλλά και από αποσπασμένο προσωπικό των υπηρεσιών της Επιτροπής⁷⁶.

(25/04/10), , «Ζητείται Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, Αθήνα. (<http://www.enet.gr/?i=issue.el.home&date=25/04/2010&id=155116>)

⁷² Συμβούλιο (Νοέμβριος 2009), όπ.π. σ.3.

⁷³ Όσον αφορά τις αρμοδιότητες της βλ. Συμβούλιο (Νοέμβριος 2009), όπ.π. σ.3.

⁷⁴ http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-75594-158-06-24-903-20100607STO75581-2010-07-06-2010/default_el.htm

⁷⁵ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εισηγήθηκε να υπάγεται η ΕΥΕΔ οργανωτικά, διοικητικά και δημοσιονομικά στις υπηρεσίες της Επιτροπής και να τελεί υπό την εποπτεία και τις εντολές του Προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Σχέσεων όσον αφορά τις αποφάσεις της ΚΕΠΠΑ. Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, P6_TA-PROV (2005) 0205, «Ψήφισμα Σχετικά με τις Θεσμικές Πτυχές της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης». (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_taprovn%282005%290205_/P6_TA-PROV%282005%290205_el.pdf)

⁷⁶ Συμβούλιο (Νοέμβριος 2009), όπ.π, σ. 3.

Τέλος, σύμφωνα με Δήλωση Νο 14 που προσαρτήθηκε στην Συνθ.Λισαβόνας η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης αλλά και ο Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης δεν θα επηρεάζουν τις αρμοδιότητες, τις ευθύνες και τη νομική βάση κάθε κράτους μέλους όσον αφορά την χάραξη και άσκηση της εξωτερικής πολιτικής του, την συμμετοχή του σε διεθνείς οργανισμούς ή τις σχέσεις του με τρίτες χώρες.

3.3.2 Ειδικοί Εντεταλμένοι

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος, εκτός από την Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, επικουρείται από Ειδικούς Εντεταλμένους (EU Special Representatives), που έχουν ως αποστολή να προωθήσουν με την ενεργή πολιτική τους παρουσία τις πολιτικές και τις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως είναι η εδραίωση της ειρήνης, η σταθερότητα της δημοκρατίας κλπ σε περιοχές του κόσμου με εσωτερικά προβλήματα θεσμών και διοίκησης. Το έργο τους είναι πολύ σημαντικό γιατί μ'αυτόν τον τρόπο, συμβάλλουν στην διαμόρφωση της εικόνας για τον τρόπο δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην διεθνή σκηνή. Σήμερα, υπάρχουν 11 Ειδιοκοί Εντεταλμένοι⁷⁷ και διορίζονται από το Συμβούλιο μετά από πρόταση του Ύπατου Εκπροσώπου, αναλαμβάνοντας συγκεκριμένους τομείς ή περιοχές δράσης (άρθρο 33 ΣΕΕ).

⁷⁷ Οι 11 Ειδιοκοί Εντεταλμένοι με τις αντίστοιχες περιοχές δράσης είναι οι εξής: 1.ο Pieter Feith που διορίστηκε για την περιοχή του Κοσόβου, ο Erwan Fouere που ανέλαβε την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, ο Valentin Inzko την περιοχή της Βοσνίας και Ερζεγοβίνης, η Rosalind Marsden το Σουδάν, ο Kalman Mizsei την Μολδαβία, ο Pierre Morel ανέλαβε την Κεντρική Ασία και την κρίση στην Γεωργία, ο Marc Otte την Μέση Ανατολή, ο Peter Semneby το Νότιο Καύκασο και ειδικότερα την Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν και την Γεωργία, ο Vygaudas Usackas το Αφγανιστάν, Roeland van de Geer την περιοχή των Μεγάλων Λιμνών στην Αφρική και ο Koen Vervaeke την Αφρικανική Ένωση. Κατά την διάρκεια της θητείας του πρώην Ύπατου Εκπροσώπου Javier Solana είχαν διοριστεί και προσωπικοί αντιπρόσωποι και σύμβουλοι σε συγκεκριμένους τομείς δράσης και συγκεκριμένα στην μη διάδοση των όπλων μαζικής καταστροφής, στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην ενέργεια και την εξωτερική πολιτική κλπ. Πηγή: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=263&lang=El>.

3.4 Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Ο ρόλος της Επιτροπής ενδυναμώνεται στην Συνθήκη Λισαβόνας δεδομένου ότι καθίσταται αντιπρόεδρος της ο Ύπατος Εκπρόσωπος, ο οποίος σε συνδυασμό με την θέση του προέδρου στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων συμβάλλει στον συντονισμό και την αποτελεσματικότητα των άλλων πολιτικών της Ένωσης με εκείνον της ΚΕΠΠΑ. Χάριν της διττής του αρμοδιότητας δύναται από κοινού με την Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 30§1 (πρώην άρθρο 22 ΣΕΕ) να υποβάλλει πρωτοβουλίες ή προτάσεις στο Συμβούλιο για θέματα που εμπίπτουν στο πεδίο, διαμορφώνοντας έτσι την ΚΕΠΠΑ.

Από την άλλη μεριά, η νέα συνθήκη θέτει κάποια όρια για τυχόν ενδυνάμωση των αρμοδιοτήτων του όσον αφορά τα θέματα ΚΕΠΠΑ, κάτι το οποίο απορρέει από την Δήλωση 14 εδ.β' βάσει του οποίου «*οι διατάξεις που καλύπτουν την ΚΕΠΠΑ δεν παρέχουν νέες εξουσίες στην Επιτροπή για την δρομολόγηση αποφάσεων.....*», σε αντίθεση πάντα με τις αυξημένες αρμοδιότητες υπερεθνικού χαρακτήρα που έχει στο κοινοτικό πλαίσιο, όπως είναι το αποκλειστικό δικαίωμα πρωτοβουλίας που αποτελεί και την σημαντικότερη εξ αυτών.

3.5 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αρχικά ήταν αρκετά περιορισμένες γιατί εστιάζονταν μόνο στην γνωμοδοτική μέσω της ενημέρωσης που λάμβανε από τα υπόλοιπα όργανα και στον απλό κοινοβουλευτικό έλεγχο σε σημείο να γίνεται εμφανές το δημοκρατικό έλλειμμα που επικρατούσε στην ΚΕΠΠΑ, κάτι το οποίο όμως ήταν αναμενόμενο λόγω της έντονης παρουσίας του διακυβερνητικού στοιχείου.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 36 (πρώην άρθρο 21 ΣΕΕ) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μέσω της μόνιμης Επιτροπής Εξωτερικών Σχέσεων που ασχολείται με θέματα εξωτερικής πολιτικής, εκφράζει την γνώμη του όταν αυτό ζητείται από τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης όσον αφορά τις κύριες πτυχές και τις βασικές επιλογές της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας. Επίσης, ενημερώνεται για τις εξελίξεις από τον Ύπατο Εκπρόσωπο

και από ειδικούς εντεταλμένους αλλά και για το αίτημα των κρατών μελών όταν θέλουν να εφαρμόσουν ενισχυμένη συνεργασία.

Όσον αφορά τον *κοινοβουλευτικό έλεγχο* που διενεργεί, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εγκρίνει με ψήφο του το σώμα της Επιτροπής προκειμένου να ξεκινήσει την δράση της (άρθρο 17 παρ.7 εδ. γ' περί διατάξεων των θεσμικών οργάνων). Το δραστικότερο μέσο ελέγχου που χρησιμοποιεί είναι η πρόταση δυσπιστίας που για πρώτη φορά εισάγει η νέα Συνθήκη⁷⁸. Με βάση τη διάταξη 8 του ίδιου άρθρου της ΣΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να ασκήσει πρόταση μομφής κατά ενός επιτρόπου ή και του Ύπατου Εκπροσώπου λόγω της νέας του ιδιότητας ως ενός από τους αντιπροέδρους της Επιτροπής⁷⁹, εξαναγκάζοντας έτσι όλο το σώμα να υποβληθεί σε παραίτηση.

Ο απλός κοινοβουλευτικός έλεγχος έγκειται στο να απευθύνει ερωτήσεις ή να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο και τον Ύπατο Εκπρόσωπο. Επιπλέον, με την Συνθήκη του Άμστερνταμ του δίνεται η περιορισμένη δυνατότητα να εγείρει θέματα δημοσιονομικού ενδιαφέροντος σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής. Τέλος, διεξάγει δυο φορές κατ'έτος συζήτηση για την πρόοδο που έχει σημειωθεί στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ.

Συνεπώς, το Ε.Κ που εκφράζει την λαϊκή βούληση ενισχύθηκε αρκετά λόγω του ελέγχου που διενεργεί μέσω της πρότασης δυσπιστίας. Η οποιαδήποτε όμως ενδεχόμενη μελλοντική ενδυνάμωση του διακόπτεται, με την Δήλωση 14 που προσαρτήθηκε στην Συνθήκη, κατά την οποία οι αρμοδιότητες της οριοθετούνται αυστηρά αναφέροντας συγκεκριμένα ότι «*οι διατάξεις που καλύπτουν την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας.....δεν ενισχύουν τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.*»

⁷⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0009_el.htm

⁷⁹ Για τον θετικό έλεγχο που ασκεί το Κοινοβούλιο προς τον Ύπατο Εκπρόσωπο βλ. ISS Europe (March 2008), "The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP", *European Security Review*, No 37, p.3.

3.6 Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η εξέλιξη των Συνθηκών δεν επέτρεψε και την αντίστοιχη ενδυνάμωσή του Δικαστηρίου στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, όπως ισχύει στον υπερεθνικό τομέα, και από ότι φαίνεται δεν επιχειρήθηκε κατ'αρχήν ούτε με τη νέα συνθήκη. Αυτό αναφέρεται ρητά στο άρθρο 24 ΣΕΕ⁸⁰ σύμφωνα με το οποίο: «*Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις....*» και σε συνδυασμό με το άρθρο 275 εδ.α' της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αναφέρεται ότι: «*Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει αρμοδιότητα όσον αφορά τις διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας, ούτε όσον αφορά τις πράξεις που θεσπίζονται βάσει αυτών.*»

Παρά ταύτα, τα δύο παραπάνω άρθρα (άρθρο 275 εδ.β' της Συνθήκης⁸¹ για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το άρθρο 24 ΣΕΕ⁸²) προβλέπουν κατ'εξαίρεση δύο περιπτώσεις κατά τις οποίες το Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα στον συγκεκριμένο τομέα⁸³. Πρώτον, καθίσταται αρμόδιο να τοποθετηθεί σχετικά με το αν ένα μέτρο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ΚΕΠΠΑ ή στις άλλες αρμοδιότητες της Ένωσης (άρθρο 40 ΣΕΕ⁸⁴).

⁸⁰ Πρώην άρθρο 11 Συνθ.ΕΕ.

⁸¹ Σύμφωνα με το άρθρο 275 εδ.β' της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: «*Το Δικαστήριο, πάντως, είναι αρμόδιο να ελέγχει την τήρηση του άρθρου 40 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και να αποφαινεται επί των προσφυγών που ασκούνται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο της παρούσας Συνθήκης και αφορούν τον έλεγχο της νομιμότητας των αποφάσεων που προβλέπουν περιοριστικά μέτρα κατά φυσικών ή νομικών προσώπων, τις οποίες θεσπίζει το Συμβούλιο βάσει του τίτλου V, κεφάλαιο 2, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.*»

⁸² Με βάση το άρθρο 24 ΣΕΕ: «*«Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις, 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 την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.*»

⁸³ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_el.htm

⁸⁴ Πρώην άρθρο 47 Συνθ.ΕΕ. Το παρόν άρθρο αναφέρει συγκεκριμένα ότι: «*Η εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τις οποίες*

Συγκεκριμένα, η εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ δεν θα πρέπει να επηρεάζει τις αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων για την άσκηση των πολιτικών που προβλέπονται στα άρθρα από 3 έως 6, όπως είναι για παράδειγμα η εσωτερική αγορά, το περιβάλλον, η ενέργεια κλπ. Το ίδιο ισχύει και για τις υπόλοιπες πολιτικές οι οποίες δεν θα πρέπει να παρεμποδίζουν ή να παρακωλύουν το έργο των θεσμικών οργάνων για την άσκηση και εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής.

Δεύτερον, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα των αποφάσεων που εκδίδουν τα όργανα και οι οποίες αποφάσεις προβλέπουν περιοριστικά μέτρα κατά φυσικών ή νομικών προσώπων κατόπιν προσφυγών που ασκούνται σύμφωνα με το άρθρο 263 εδ. δ' της ΣΛΕΕ⁸⁵ από φυσικά ή νομικά πρόσωπα εφόσον οι πράξεις αυτές τους αφορά άμεσα και ατομικά καθώς και κανονιστικές πράξεις που τους αφορά άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 218 ΣΛΕΕ δύναται να γνωμοδοτεί ως προς την συμβατότητα μιας διεθνούς συμφωνίας με τις ιδρυτικές συνθήκες.

Από την δικαιοδοσία του όμως, σύμφωνα με το άρθρο 25 εδ.α' ΣΕΕ, εξαιρείται η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ.

Τελικά, ο ρόλος του Δικαστηρίου στην ΚΕΠΠΑ παραμένει ουσιαστικά ανίσχυρος, γεγονός το οποίο επιβεβαιώνεται από τον διακυβερνητικό χαρακτήρα που επικρατεί στην ΚΕΠΠΑ και ακολούθως από την φύση των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη στον τομέα αυτό, οι οποίες αποτελούν πολιτικές υποχρεώσεις διεθνών σχέσεων. Επομένως, οι διαφορές αυτές είναι αδύνατο να διευθετηθούν από το Δικαστήριο με νομικά μέσα με συνέπεια να μην υπάρξει ενιαία ερμηνεία και εφαρμογή των συμβατικών ρυθμίσεων στην ΚΕΠΠΑ. Επομένως, η οποιαδήποτε διευθέτηση διαφορών θα πραγματοποιείται σε επίπεδο αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων.

αναφέρουν τα άρθρα 3 έως 6 της Συνθήκης για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ομοίως, η εφαρμογή των πολιτικών που αναφέρουν τα άρθρα αυτά δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης βάσει του παρόντος κεφαλαίου.»

⁸⁵ Πρώην άρθρο 230 Συνθ.ΕΚ.

3.7 Το Σύστημα Λειτουργίας των Οργάνων

3.7.1 Η Διαδικασία Λήψης των Αποφάσεων

Ο τρόπος λήψης αποφάσεων⁸⁶ σε θέματα ΚΕΠΠΑ παρουσιάζει αρκετές διαφοροποιήσεις σε σχέση με ότι ισχύει στην κοινοτική μέθοδο όσον αφορά α) το δικαίωμα πρωτοβουλίας και β) τον κανόνα που διέπει το σύστημα λήψης των αποφάσεων.

Καταρχήν, σύμφωνα με το άρθρο 30§1 ΣΕΕ το **δικαίωμα πρωτοβουλίας** και υποβολής προτάσεων προς το Συμβούλιο ασκείται από κάθε κράτος μέλος, τον ύπατο εκπρόσωπο ή σε σύμπραξη του τελευταίου με την Επιτροπή, σε αντίθεση με την κοινοτική μέθοδο κατά την οποία η Επιτροπή διαθέτει την αποκλειστική αρμοδιότητα. Το γεγονός αυτό, ενισχύει τον ρόλο και την «φωνή» του κάθε κράτους μέλους στην λήψη των αποφάσεων και συνεπώς τον διακυβερνητικό θεσμό συνεργασίας. Αυτό όμως μπορεί να οδηγήσει σε σύγχυση των προτεινόμενων δράσεων μεταξύ Υπατου Εκπροσώπου-Επιτροπής και κρατών μελών ή κρατών μελών μεταξύ τους δεδομένου ότι μερικές φορές έρχονται σε σύγκρουση τα διαφορετικά μεταξύ τους κρατικά συμφέροντα ή το σύνολο των εθνικών συμφερόντων με το συμφέρον της Ένωσης, που εκπροσωπείται από τον Υπατο Εκπρόσωπο.

Διαφορετικός επίσης, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, είναι και ο κανόνας που χρησιμοποιείται στον τρόπο λήψης αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει στην κοινοτική μέθοδο. Όπως ορίζει το άρθρο 31§1 ΣΕΕ η διαδικασία διέπεται κατ'αρχήν από τον **κανόνα της ομοφωνίας** και ασκείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, μία ρύθμιση που εξακολουθεί να ισχύει και με την Συνθήκη της Λισαβόνας καταδεικνύοντας την δυσκολία της πολιτικής βούλησης να λαμβάνονται οι αποφάσεις σ' αυτόν τον τομέα σε πλειοψηφικό επίπεδο. Παράλληλα, με το δικαίωμα αρνησικυρίας (veto) που έχει το κάθε κράτος μέλος, η προσπάθεια επίτευξης ομοφωνίας μεταξύ 27 κρατών μελών παρακωλύει την αποτελεσματική και άμεση δράση της Ένωσης με αντίκτυπο να μειώνεται ο βαθμός ισχύος της στην διεθνή σκηνή.

Κατ'εξάιρεση όμως, ο κανόνας της ομοφωνίας αίρεται σε δύο περιπτώσεις. Η πρώτη περίπτωση που προβλέπει το άρθρο 31§1 ΣΕΕ αφορά

⁸⁶ Βλ. Παπαγιάννης Δονάτος (2007), ό.π. σ. 660-661.

την *εποικοδομητική αποχή* (constructive abstention) και εισήχθη με την Συνθήκη του Άμστερνταμ. Σύμφωνα με το μέσο αυτό, ένα κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να απέχει από μια δράση της Ένωσης υποβάλλοντας τυπική δήλωση. Στην ουσία, το κράτος μέλος αποδέχεται ότι η ληφθείσα απόφαση δεσμεύει την Ένωση χωρίς παράλληλα να υποχρεούται να την εφαρμόσει το ίδιο. Ενεργώντας υπό το πνεύμα αμοιβαίας αλληλεγγύης, το απέχον κράτος δεν θα πρέπει να παρεμποδίζει ή να αντιτίθεται στην δράση της Ένωσης που βασίζεται σ' αυτή την απόφαση και παράλληλα τα υπόλοιπα κράτη μέλη οφείλουν να σέβονται τη θέση του.

Κατ'εξαίρεση, αν τα κράτη μέλη που συνοδεύουν την αποχή τους με την παραπάνω δήλωση αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο του συνόλου των κρατών μελών και ο πληθυσμός τους συγκεντρώνει το λιγότερο το ένα τρίτο του πληθυσμού της Ένωσης, τότε η απόφαση δεν λαμβάνεται (αναστέλλουσα μειοψηφία). Κάτι τέτοιο δεν είναι καθόλου δύσκολο να συμβεί αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι τα κράτη μέλη εν όψει της διαφωνίας τους για μια απόφαση φροντίζουν να συνάψουν συμμαχίες με άλλα κράτη μέλη για την επίτευξη του σκοπού τους.

Η δεύτερη περίπτωση ορίζεται από την δεύτερη διάταξη του άρθρου 31 ΣΕΕ, η οποία επιτρέπει στο Συμβούλιο να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία στις εξής τέσσερις περιπτώσεις:

- ✓ όταν εκδίδει απόφαση που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης βάσει απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που αφορά τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης,
- ✓ όταν υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή κοινής δράσης ή κοινής θέσης,
- ✓ όταν εκδίδει απόφαση που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης μετά από πρόταση του Υπατου Εκπροσώπου που υποβλήθηκε κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, με δική του πρωτοβουλία ή με πρωτοβουλία του ύπατου εκπροσώπου,
- ✓ όταν διορίζει ειδικό εντεταλμένο για συγκεκριμένα θέματα πολιτικής.

Η θετική εξέλιξη που επιφέρει η παραπάνω ρύθμιση με την πρόβλεψη της ειδικής πλειοψηφίας στις τέσσερις αναφερόμενες περιπτώσεις, διακόπτεται σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, όταν ένα κράτος μέλος αντιτάσσεται στην λήψη

απόφασης με ειδική πλειοψηφία προβάλλοντας ζωτικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής, με συνέπεια να μην διεξάγεται ψηφοφορία (emergency break). Η μόνη λύση που προβλέπεται για να αποφευχθεί το αδιέξοδο είναι η στενή διαβούλευση μεταξύ Ύπατου Εκπροσώπου και κράτους μέλους, το οποίο καλείται να εκθέσει τα επιχειρήματά του, και σε περίπτωση μη εξεύρεσης λύσης το θέμα παραπέμπεται με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο καλείται να αποφασίσει με ομοφωνία.

Συμπερασματικά, οι δύο εξαιρέσεις από τον κανόνα της ομοφωνίας που εισάγονται - εποικοδομητική αποχή και η ειδική πλειοψηφία- αποτελούν σαφώς σημαντική πρόοδος. Μία πρόοδος όμως που είναι δύσκολο να καρποφορήσει αν αναλογιστούμε ότι η εποικοδομητική αποχή οδηγεί σε αναστέλλουσα μειοψηφία και η ειδική πλειοψηφία μπλοκάρει όταν ένα κράτος μέλος δηλώσει ζωτικούς λόγους εθνικής πολιτικής, με συνέπεια και στις δύο περιπτώσεις να ακυρώνεται η λήψη αποφάσεων. Στην τελευταία περίπτωση μάλιστα που προβλέπεται ως εσχάτη λύση η ομοφωνία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατόπιν παραπομπής του θέματος σ' αυτό φαίνεται να μην λειτουργεί ικανοποιητικά αφού είναι εξίσου δύσκολο να παρθεί απόφαση μεταξύ 27 κρατών μελών. Στην ουσία, τα κράτη μέλη ενώ προχώρησαν ένα βήμα μπροστά με την θέσπιση των δύο παραπάνω εξαιρέσεων, έκαναν δύο βήματα πίσω με την ρύθμιση να μπλοκάρουν την λήψη αποφάσεων, κάτι που δυστυχώς δεν διορθώθηκε με την Συνθήκη της Λισαβόνας.

3.7.2 Ο Ρόλος των Εθνικών Κοινοβουλίων

Τα εθνικά κοινοβούλια συμμετέχουν σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, μέσω της διακοινοβουλευτικής συνεργασίας με τα ευρωπαϊκά όργανα, η οποία προβλέπεται στο Πρωτόκολλο που προσαρτήθηκε στην Συνθήκη και προϋπήρχε αυτής σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Τίτλος II). Αρχικά, η οργάνωση και η τακτική διακοινοβουλευτική συνεργασία καθορίζονται από κοινού από τα εθνικά κοινοβούλια και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 9). Τα εθνικά κοινοβούλια ενημερώνονται σχετικά με την στρατηγική της Ένωσης σε θέματα ΚΕΠΠΑ μέσω της διαβίβασης των εγγράφων από τα ευρωπαϊκά όργανα προς αυτά.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 10 του Πρωτοκόλλου, συστήνεται διάσκεψη των κοινοβουλευτικών οργάνων των κρατών μελών τα οποία υποβάλλουν εισήγηση, όποτε αυτό κρίνεται σκόπιμο, ενώπιον της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, μέσω των ειδικών επιτροπών της, της Επιτροπής Εξωτερικών Σχέσεων και της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για ζητήματα που αφορούν την ΚΕΠΠΑ. Οι εισηγήσεις όμως δεν δεσμεύουν με κανένα τρόπο τα εθνικά κοινοβούλια, ούτε προδικάζουν την θέση τους. Εφόσον λοιπόν δεν υπάρχει δέσμευση, πρόκειται απλά για μία διακοινοβουλευτική συνεργασία, συμβάλλοντας στην προώθηση της ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών, της αμφίδρομης ενημέρωσης μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με αποτέλεσμα να τονώνονται οι μεταξύ τους σχέσεις. Θετικό πάντως θα αποτελούσε το γεγονός αν τα εθνικά κοινοβούλια, δημοκρατικώς εκλεγμένα από τους λαούς της Ευρώπης, επηρέαζαν σημαντικά το έργο των ευρωπαϊκών οργάνων και όχι να υποβάλλονταν σε μια απλή αλληλοενημέρωση.

3.8 Συμπεράσματα

Εν τέλει, μία από τις νέες αλλαγές που επέφερε η νέα Συνθήκη αφορά την αλλαγή του θεσμού της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που από εξαμήνη έγινε δυόμισι χρόνια, άπαξ ανανεώσιμη, προσδίδοντας έτσι σταθερότητα στο όλο σύστημα. Η επόμενη σημαντική καινοτομία που εισάγει η Συνθήκη Λισαβόνας αφορά την αναβάθμιση του Έγχατου Εκπροσώπου ο οποίος θα κατέχει την θέση του επιτρόπου των εξωτερικών σχέσεων και αντιπροέδρου της Επιτροπής καθώς και του προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, στοιχεία που συντελούν στην εξελικτική δημιουργία ενός Υπουργού Εξωτερικών⁸⁷. Ο βαθμός επιτυχίας του θεσμικού οργάνου θα εξαρτηθεί από την ικανότητά του να διατηρεί τις ευαίσθητες ισορροπίες μεταξύ των 27 κρατών μελών, τις καλές σχέσεις που θα έχει με τους ηγέτες και την διορατικότητά του.

⁸⁷ Ονομασία η οποία υπήρχε στην Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη και μετέπειτα με την παρούσα Συνθήκη εγκαταλείφθηκε λόγω βρετανικών αντιρρήσεων.

Οι δύο αυτοί θεσμοί του σταθερού προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Ύπατου Εκπροσώπου στοχεύουν σε ένα πιο οργανωμένο χειρισμό θεμάτων στις οποίες θα κληθεί η Ε.Ε. να ανταπεξέλθει, όπως τρομοκρατία και ανθρώπινα δικαιώματα, σχέσεις Ε.Ε. και άλλων χωρών, κλιματική αλλαγή, μετανάστευση, ενέργεια κλπ. Επίσης, η νέα ρύθμιση για την θέσπιση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης που προσιδιάζει με διπλωματικό σώμα και η αναβάθμιση του Ύπατου Εκπροσώπου αποτελούν υβρίδια για την δημιουργία ενός μελλοντικού ολοκληρωμένου Υπουργείου Εξωτερικών, για την εξυπηρέτηση του παραπάνω σκοπού.

Παρά ταύτα ορισμένοι προβληματισμοί και μειονεκτήματα εξακολουθούν δυστυχώς να υπάρχουν με την Συνθήκη Λισαβόνας. Πρώτον, έλλειψη ρύθμισης για τον σαφή καταμερισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ Ύπατου Εκπροσώπου και της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποτελεί παράγοντας για πιθανές συγκρούσεις⁸⁸ μεταξύ τους με αρνητική επίδραση στο συμφέρον της Ένωσης. Δεύτερον, ορισμένα κράτη μέλη και κυρίως τα μικρά από αυτά δεν επιθυμούσαν την δυνάμει ετών θητεία υποστηρίζοντας ότι η σταθερή προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου καταργούσε την αρχή της ισοτιμίας των κρατών μελών. Τρίτον, ο κανόνας της ομοφωνίας μεταξύ 27 κρατών μελών εμποδίζει σε μεγάλο βαθμό να μην προχωρήσει η Ένωση στην λήψη αποφάσεων. Ακόμα και οι δύο εξαιρέσεις - η εποικοδομητική αποχή και η ειδική πλειοψηφία- που αποκλίνουν από τον παραπάνω κανόνα, δίνοντας την δυνατότητα να παρθεί μια απόφαση, ενδέχεται τελικώς να μην εφαρμοστούν όταν για σοβαρούς λόγους εθνικής πολιτικής ενός κράτους ή μία αναστέλλουσα μειοψηφία κρατών μπλοκάρουν την διαδικασία λήψης των αποφάσεων και συνεπώς την όλη δράση της Ένωσης. Επιπλέον, ο ρόλος του Δικαστηρίου είναι αρκετά περιορισμένος δεδομένου ότι οι αποφάσεις είναι πολιτικού χαρακτήρα και ως εκ τούτου δεν περιέρχονται στην δικαιοδοσία του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επίσης, χρήζει περισσότερης ανάγκης ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων του κυρίως όσον αφορά την κοινοβουλευτική νομιμοποίηση των υπόλοιπων οργάνων

⁸⁸ Σύμφωνα με τον Αργύρη Πασσά οι δύο θεσμοί συνιστούν ορατούς κινδύνους με ενδεχόμενη κρυφή επιδίωξη ενός διευθυντηρίου. Παρ'όλα αυτά ίσως να αποτελεί μια απόφαση πολιτικού συμβιβασμού που αργότερα στο μέλλον θα αποτελέσει ένα βήμα μπροστά. Βλ. Αργύριος Πασσάς (Ιανουάριος-Απρίλιος 2003), (επιμ.) *«Η Γαλλογερμανική Πρωτοβουλία: Ηγετική Πρόταση ή μια Πρόταση για την ηγεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση;»*, Γεωστρατηγική, Τεύχος 1, σ.127-130.

(Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Επιτροπή). Επομένως, η δήλωση που παρεμποδίζει την ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου θα πρέπει να καταργηθεί.

Η συνεισφορά της Συνθήκης της Λισαβόνας σ' αυτόν τον τομέα, με βάση τα παραπάνω δεν μπορεί να κριθεί ότι είναι η αναμενόμενη αν ληφθεί υπόψη ότι αυτή δεν προέβη τελικώς σε μεγάλα βήματα θεσμικών ρυθμίσεων και αυτό διότι όπως επισημαίνει και ο κ. Πασσάς, «αποτελούν συνάρτηση πολιτικής πράξης και όχι τόσο του θεσμικού σχεδιασμού»⁸⁹. Έτσι, ο βαθμός αποτελεσματικότητας της δράσης της Ένωσης με τις νέες αλλαγές που θεσπίστηκαν, είναι ακόμα νωρίς να κριθεί δεδομένου ότι κάθε νέος θεσμός αρχικά αντιμετωπίζει αδυναμίες, προβλήματα ισορροπίας και ανταγωνισμού με άλλους υφιστάμενους θεσμούς και επίσης εξαρτάται από τα πρόσωπα που τον εκπροσωπούν⁹⁰.

Παρατηρείται δε, ότι οι λίγες αλλαγές που σημειώθηκαν έγιναν δειλά και διστακτικά από τα κράτη μέλη κατόπιν πολύωρων διαπραγματεύσεων και συνήθως κάτω από συνθήκες πίεσης των διεθνών εξελίξεων. Αν συνυπολογίσουμε και το διακυβερνητικό σύστημα που διέπει την ΚΕΠΠΑ, τότε εύκολα συμπεραίνουμε τις δυσκολίες που έχει να αντιμετωπίσει ο τομέας αυτός όταν τα κράτη μέλη για τις δικές τους εθνικές επιδιώξεις δεν υποχωρούν εύκολα προς το συμφέρον της Ένωσης.

⁸⁹ Βλ. Α. Πασσάς, «Η ΚΕΠΠΑ ως Θεσμικός Διάμεσος Μετάβασης από την Αποεθνικοποίηση στην Μεταεθνικότητα», στο Ν. Μαραβέγιας-Μ. Τσινιζέλης (επιμ) (2006), «Η Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδ.Θεμέλιο, Αθήνα.

⁹⁰ Βλ. Τάσος Γιαννίτης (2/11/2009), «Νέοι Θεσμοί και Προσδοκίες», *ΤΟ ΒΗΜΑ* σ. Α22-Α24. <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=46&ct=114&artId=281388&dt=22/11/2009>.

4. Η ΚΟΙΝΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ

4.1 Το Ιστορικό Πλαίσιο

4.1.1 Οι Απόπειρες για την Δημιουργία Κοινής Άμυνας μέχρι την Συνθήκη του Μάαστριχτ

Ο τομέας της κοινής άμυνας⁹¹ αποτελεί μάλλον τον δυσκολότερο τομέα απ'όλους γιατί στα τόσα χρόνια λειτουργίας της Ε.Ε., δεν έχει φτάσει σε ανάλογα ικανοποιητικό επίπεδο ανάπτυξης όπως συμβαίνει με άλλους τομείς πολιτικής.

Η πρώτη απόπειρα στον τομέα αυτό συντελέστηκε αρκετά νωρίς στα ευρωπαϊκά χρονικά της Ε.Ε., ήδη από το 1954 που προτάθηκε η δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας. Η κίνηση αυτή προήλθε από την Γαλλία και δεν υπήρξε τυχαία αλλά αποτελεί συνάρτηση κάποιων εξωτερικών ιστορικών παραγόντων που την ώθησε να αποτρέψει έναν μελλοντικό επανεξοπλισμό της Γερμανίας ώστε να μην επαναληφθούν τα δυσάρεστα γεγονότα του Β' Παγκόσμιου Πολέμου. Η αφορμή υπήρξε ο πόλεμος της Κορέας κατά την διάρκεια του οποίου, οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής άσκησαν πιέσεις στους ευρωπαίους συμμάχους και φυσικά στην Γερμανία να αυξήσουν τις αμυντικές τους δαπάνες.

Στον αντίποδα λοιπόν, η γαλλική πρόταση από τον Jean Monnet και τον γάλλο Πρωθυπουργό Rene Pleven (Σχέδιο Pleven) αποσκοπούσε στην δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού στρατού με περιορισμένο επανεξοπλισμό της Γερμανίας υπό τον έλεγχο μιας νέας κοινότητας- της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας. Η Συνθήκη για την δημιουργία της ΕΑΚ υπογράφηκε το Μάιο του 1952 στο Παρίσι από τα έξι ιδρυτικά μέλη της ΕΚΑΧ και προέβλεπε τα εξής: α) την σύσταση Συνέλευσης που θα εκλέγεται με δημοκρατικές διαδικασίες και β) την πρόβλεψη ότι μελλοντικά η Κοινότητα θα αποκτούσε ομοσπονδιακή ή συνομοσπονδιακή οργανωτική δομή. Αναμφισβήτητα,

⁹¹ Για μια ολοκληρωμένη εικόνα της άμυνας βλ. Παρίσης Ιωάννης (2010), «Η Ευρώπη της Άμυνας: Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας, Έκδ. Έκφραση Πολιτισμού, Αθήνα, σ. 33 επ.

οι κύριες ρυθμίσεις ήταν αρκετά προοδευτικές για την εποχή εκείνη, οι οποίες είχαν στόχο την περαιτέρω εξέλιξη της Κοινότητας και την παράλληλη ανάπτυξη μιας Ευρωπαϊκής Πολιτικής Κοινότητας, αφού μέσα σ' αυτά τα πλαίσια θα μπορούσε να αναπτυχθεί.

Οι τελικές όμως προσπάθειες των κρατών μελών για την επικύρωση και την ισχύ της Συνθήκης δεν απέδωσαν αφού πάλι εξωτερικοί παράγοντες όπως η λήξη του πολέμου της Κορέας, ο θάνατος του Στάλιν, οι βρετανικές αντιρρήσεις αλλά και εκείνες των σοσιαλιστικών κομμάτων καθώς και η μειωμένη πολιτική βούληση επέδρασαν στην παύση του σχεδίου αυτού. Ενώ, η Γερμανία και η Benelux επικύρωσαν την Συνθήκη, ο πρωτεργάτης της ιδέας, η Γαλλία, δεν κατάφερε τελικά να την επικυρώσει μέσω της εθνοσυνέλευσης της και εν τέλει επήλθε η εγκατάλειψή του.

Τα χρόνια που ακολούθησαν συνοδεύτηκαν από αρκετές προσπάθειες των κρατών μελών για την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος χωρίς δυστυχώς να δίνεται παράλληλα έμφαση στον τομέα της άμυνας. Αυτό μαρτυρούν τα Σχέδια και οι Εκθέσεις που κατά καιρούς συντάσσονταν: τα σχέδια Fouchet (Νοέμβριος του 1961) είχαν έναν από τους στόχους τους την ενίσχυση της άμυνας των κρατών μελών καθώς και μετά από αυτό, το αντισχέδιο που προτάθηκε προέβλεπε κοινή άμυνα στα πλαίσια όμως του Ατλαντικού Συμφώνου. Η μετέπειτα «Έκθεση Λουξεμβούργου» ή «Έκθεση Davignon» το 1970 και η «Έκθεση Κοπεγχάγης» το 1973 δεν έκαναν καμία αναφορά στον τομέα αυτό. Το ίδιο ακριβώς συμβαίνει και με την Έκθεση Tindemans (1975), η οποία τήρησε σιωπή για το ενδεχόμενο άμυνας των κρατών μελών. Μόνο το σχέδιο Genscher-Colombo (1981), που αργότερα οδήγησε στην Πανηγυρική Διακήρυξη της Στουτγάρδης (1983), προέβλεπε τον συντονισμό και την επέκταση της κοινοτικής δραστηριότητας σε θέματα άμυνας και την πιθανή δημιουργία Συμβουλίου Υπουργών Άμυνας. Τέλος, η συμβολή της ΕΕΠ δεν υπήρξε σημαντική σε θέματα άμυνας αφού το μόνο στο οποίο προέβη ήταν η κωδικοποίηση των όσων είχαν επιτευχθεί άτυπα ως τότε και την διάκριση των θεμάτων σε χαμηλή και υψηλή πολιτική.

Από τα παραπάνω διαφαίνεται η δυσκολία με την οποία τα κράτη μέλη προσπάθησαν έστω και να προβούν σε συζητήσεις περί αμυντικών θεμάτων, αφού σε αρκετά από αυτά τα σχέδια δεν περιλάμβαναν καν την πτυχή αυτή.

Η απουσία ομογενοποίησης και σύγκλισης των διαφορετικών εθνικών συμφερόντων είχαν ως συνέπεια την μη καρποφόρηση των παραπάνω σχεδίων και εκθέσεων.

4.1.2 Οι Ρυθμίσεις της Συνθήκης Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ και ο Ρόλος της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της Άμυνας

Ορόσημο για την κοινή άμυνα αποτέλεσε η **Συνθήκη του Μάαστριχτ** το 1991, με την οποία τέθηκε επίσημα η νομική της βάση καθιστώντας την δεύτερο πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, το άρθρο 14 της Συνθήκης του τίτλου V αναφέρει ότι *«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.»*

Αναλύοντας το τελευταίο μέρος της φράσης, διαπιστώνουμε ότι τα κράτη δεν προέβησαν στο ρηζικέλευθο βήμα να θεσπίσουν μια κοινή αμυντική πολιτική καθώς κάτι τέτοιο θα προκαλούσε αναταραχές και αντιδράσεις μεταξύ των φιλοατλαντιστών και των φιλοευρωπαϊστών. Αντίθετα, γι' αυτό τον λόγο προτίμησαν και την χρήση των λέξεων *"εν καιρώ"* και *"μπορεί"* που υποδηλώνουν ότι θα προχωρήσουν στον τομέα αυτό αργά και δοκιμαστικά ανάλογα με την πολιτική βούληση των κρατών, η οποία θα εξαρτηθεί πρώτον, από εσωτερικούς παράγοντες όπως διαμορφώνονται κάθε φορά τα εθνικά συμφέροντα, η επιθυμία για την ολοκλήρωση άλλων τομέων πολιτικής της ευρωπαϊκής ένωσης κλπ και δεύτερον από εξωτερικούς, όπως είναι οι ανάγκες ή πιέσεις που προέρχονται από τις διεθνείς εξελίξεις. Από την στιγμή που τα κράτη θα έχουν ξεπεράσει τυχόν προβλήματα και αμφιβολίες θα είναι έτοιμα μελλοντικά (*"δεδομένη στιγμή"*) να μεταβούν από το στάδιο της διαμόρφωσης στο στάδιο της θέσπισης κοινής άμυνας.

Μικρά βήματα προς εξέλιξη στον τομέα της άμυνας σημειώθηκε με την **Συνθήκη του Άμστερνταμ** (1997) όσον αφορά την διατύπωσή της στο άρθρο 17§1 εδ.α' σύμφωνα με την οποία *«η κοινή εξωτερική πολιτική.....συμπεριλαμβανομένης της προοδευτικής διαμόρφωσης κοινής αμυντικής πολιτικής, ενδέχεται να οδηγήσει σε κοινή άμυνα, εφόσον το*

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το αποφασίζει. Στην περίπτωση αυτή θα συστήσει στα κράτη μέλη την υιοθέτηση μιας τέτοιας απόφασης, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες.» Έτσι, η "εν καιρώ" διαμόρφωση κοινής αμυντικής πολιτικής της Συνθ.Μάαστριχτ αντικαθίσταται με την προοδευτική διαμόρφωσή της, που σημαίνει ότι θα εξελίσσεται θετικά αναθέτοντας πάλι στο μέλλον την καθιέρωση κοινής αμυντικής πολιτικής και εν τέλει κοινής άμυνας.

Οι αποφάσεις και τα μέτρα που αφορούν τον τομέα της άμυνας στην περίπτωση αυτή εφαρμόζονται στα πλαίσια της **Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης**⁹² εξαιτίας του ότι μέχρι τότε δεν είχε ακόμα διαμορφωθεί κοινή αμυντική πολιτική. Στην ουσία, η ΔΕΕ είχε ενεργό ρόλο στην ΕΕ διότι αυτή αποτελούσε το μοναδικό τότε πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών στον τομέα της άμυνας και ασφάλειας. Αυτό άλλωστε μαρτυρά και η Συνθ.Μάαστριχτ που την καθιστούσε "αναπόσπαστο μέρος της ανάπτυξης της ΕΕ με το να εκπονεί και να εφαρμόζει τις αποφάσεις και τις δράσεις της Ένωσης που έχουν επιπτώσεις στον τομέα της άμυνας"⁹³. Το καθεστώς αυτό διατηρείται και στην Συνθήκη Άμστερνταμ⁹⁴, στην οποία όμως εμπλουτίζονται

⁹² Η ΔΕΕ υπήρξε η πρώτη στρατιωτική συμμαχία που αναπτύχθηκε σ'ευρωπαϊκό έδαφος και αποτέλεσε απάντηση στην προσπάθεια της Σοβιετικής Ένωσης κατά την περίοδο του Ψυχρού Πολέμου να επιβάλλει την δύναμη της σε χώρες επί ευρωπαϊκού εδάφους. Ιδρύθηκε το 1948 από τα κράτη της Αγγλίας, της Γαλλίας, Ολλανδίας, Βελγίου και του Λουξεμβούργου, διαθέτοντας δικό της θεσμικό πλαίσιο με έδρα τις Βρυξέλλες, με στόχο να προσφέρει αμυντική βοήθεια σε κράτος που θα δεχόταν ενδεχόμενη ένοπλη επίθεση την περίοδο εκείνη και να συμβάλλει στην διασφάλιση της ειρήνης και της σταθερότητας στην ευρύτερη περιοχή. Αργότερα, προσχώρησαν η Γερμανία, η Ισπανία, η Ιταλία, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Πορτογαλία και υπήρχαν επιπλέον χώρες που συμμετείχαν με καθεστώς συνεργάτη, παρατηρητή ή συνδεδεμένου εταίρου που αποτελούν μέλη της ΕΕ ή του ΝΑΤΟ. Με καθεστώς συνεργάτη συμμετείχαν οι εξής χώρες: η Ουγγαρία, η Ισλανδία, η Νορβηγία, η Πολωνία, η Τσέχικη Δημοκρατία και η Τουρκία. Σε καθεστώς παρατηρητή βρίσκονταν οι χώρες της Αυστρίας, Δανίας, Φινλανδίας, Ιρλανδίας και Σουηδίας και οι χώρες που ήταν συνδεδεμένοι εταίροι ήταν η Βουλγαρία, η Εσθονία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Σλοβακία, η Σλοβενία και η Ρουμανία. Πηγή: <http://www.weu.int/>.

⁹³ Άρθρο I.4§2.

⁹⁴ Σύμφωνα με το άρθρο I.7§3 εδ.α και γ: «Η Ένωση θα προσφεύγει στη ΔΕΕ για την εκπόνηση και την εφαρμογή των αποφάσεων και των δράσεων της Ένωσης που έχουν συνέπειες στην άμυνα», και «Όταν η Ένωση προσφεύγει στη ΔΕΕ για την εκπόνηση και την εφαρμογή αποφάσεων της Ένωσης σχετικά με τις αποστολές που αναφέρονται στην παράγραφο 2, όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης δικαιούνται να συμμετέχουν πλήρως στις εν λόγω αποστολές. Το Συμβούλιο, σε συμφωνία με τα όργανα

και ενισχύονται περαιτέρω οι σχέσεις ΔΕΕ και ΕΕ, αναφέροντας σύμφωνα με το άρθρο I.7§1 και 2 ότι η ΔΕΕ προσφέρει επιχειρησιακή ικανότητα στην Ένωση μέσω των αποστολών της, διαμορφώνοντας την αμυντική πλευρά της ΚΕΠΠΑ. Αργότερα όμως, η Συνθήκη της Νίκαιας⁹⁵ κατήργησε τα παραπάνω άρθρα για την ΔΕΕ υπέρ της ανάπτυξης των δομών της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, κάτι το οποίο προέβλεπε νωρίτερα και η Συνθήκη του Άμστερνταμ ότι η ΔΕΕ κάποια στιγμή στο μέλλον θα ενσωματωνόταν σταδιακά στην ΕΕ⁹⁶.

Η πλήρης ενσωμάτωση της ΔΕΕ στην ΕΕ επιτυγχάνεται με την Συνθήκη της Λισαβόνας, μετά από 62 χρόνια λειτουργίας της. Στην θέση της ΔΕΕ, η Συνθήκη προβλέπει για την ΕΕ την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας που θα δρα αυτόνομα μέσω αποστολών με δικά της πλέον θεσμικά όργανα που έχουν θεσπιστεί με αποφάσεις του Συμβουλίου. Στην ουσία, η ΔΕΕ προσέφερε τον τρόπο του στρατηγικού σχεδιασμού και εκτέλεσης των αποστολών, συμβάλλοντας έτσι στη συνέχεια και εξέλιξη της ΚΠΑΑ.

4.1.3 Οι Σημαντικότεροι Σταθμοί στην Πορεία της ΚΠΑΑ: Από την Διάσκεψη Κορυφής στο St. Mallo μέχρι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάακεν

Ορόσημο για την εξέλιξη της ΕΠΑΑ αποτέλεσε η Γαλλοβρετανική Διακήρυξη, που πραγματοποιήθηκε στην Διάσκεψη Κορυφής στο *St. Mallo* της Γαλλίας στις 3-4 Δεκεμβρίου 1998 και η σημασία της έγκειται στο ότι η ΕΕ αναλαμβάνει για πρώτη φορά **αυτόνομη δράση** με δικές της στρατιωτικές δυνάμεις. Στην πραγματικότητα, η απόφαση αυτή προωθούσε τον στόχο της ευρωπαϊκής άμυνας, η οποία θα υλοποιείται όμως μόνο όταν το ΝΑΤΟ δεν θα επιθυμεί να παρέχει σε διεθνείς κρίσεις και εφόσον δεν δημιουργούνται επικαλύψεις από πλευράς ΕΕ με αυτό⁹⁷.

της ΔΕΕ, θεσπίζει τις αναγκαίες πρακτικές ρυθμίσεις προκειμένου όλα τα κράτη μέλη που συμβάλλουν στις εν λόγω αποστολές να μπορούν να συμμετέχουν πλήρως και ισότιμα στο σχεδιασμό και στη λήψη αποφάσεων στα πλαίσια της ΔΕΕ».

⁹⁵ Άρθρο 17 Συνθ.Νίκαιας. Βλ. Συνθήκη Νίκαιας, ΕΕ C 80, 10.03.2001, σ.7.

⁹⁶ Άρθρο I.7 εδ.β'.

⁹⁷ Student Association for International Affairs-Safia (Μάιος 2009), «Συμπεράσματα 13ου Πανελληνίου Κοινοβουλίου Νέων», Αθήνα, σ.21.

Βαδίζοντας στην γραμμή που χάραξε η γαλλοβρετανική διακήρυξη και κατόπιν των γεγονότων που είχαν σημειωθεί στο Κοσσυφοπέδιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνεδρίασε στην **Κολωνία** τον Ιούνιο του 1999 επαναδιατύπωνε τον στόχο της δήλωσης που συμφωνήθηκε στο Σαιντ Μαλό και όρισε ότι ο στόχος αυτός θα υλοποιείται με τις αποστολές Petersberg, που είχαν ήδη εισαχθεί με την Συνθ. Άμστερνταμ. Οι υπόλοιπες δεσμεύσεις αφορούσαν πρώτον, την ανάπτυξη αποτελεσματικότερου ευρωπαϊκού στρατιωτικού δυναμικού, χωρίς όμως να ορίσουν συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο για την εφαρμογή του και δεύτερον, την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής αμυντικής τους βάσης⁹⁸.

Ο αμέσως επόμενος πρωταρχικός στόχος (Headline Goal) στον τομέα αυτό τέθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του **Ελσίνκι** τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, και αφορά την υλοποίηση της δέσμευσης που είχαν αναλάβει τα κράτη μέλη στο Συμβούλιο της Κολωνίας σχετικά με το ευρωπαϊκό στρατιωτικό δυναμικό, προσθέτοντας συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα.

Σύμφωνα με τον στόχο αυτό⁹⁹, δημιουργείται νέα δύναμη, η *Ευρωπαϊκή Δύναμη Ταχείας Αντίδρασης (ΕΔΤΑ) – European Rapid Reaction Force (EURRF) ή Headline Task Force-HTF*. Το κάθε κράτος μέλος είναι αρμόδιο να καθορίζει την εθνική του συμβολή σύμφωνα με την κάθε φορά πολιτική του βούληση για την προσήλωση του στους στόχους. Η νέα αυτή πρόταση δεν ισχύει μόνο για τα κράτη μέλη αλλά επεκτείνεται και σε χώρες μη μέλη της Ε.Ε. που όμως αποτελούν μέλη του ΝΑΤΟ καθώς και σε κράτη που είναι υποψήφια προς ένταξη στην Ε.Ε.

Η ρύθμιση αυτή αποτελεί αναμφισβήτητα θετική εξέλιξη αφού θέτει συγκεκριμένο στόχο που κινείται σε δεδομένα χρονικά πλαίσια. Παρά ταύτα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η νέα αυτή δύναμη δεν συνεπάγεται την δημιουργία ευρωπαϊκού στρατού.

⁹⁸ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (3 & 4 Ιούνιος 1999), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Κολωνία. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/91438.pdf).

⁹⁹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1999), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Ελσίνκι. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/00300-r1.gr9.htm).

Οι επόμενες εξελίξεις σημειώνονται στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Φέιρα**¹⁰⁰ στην Πορτογαλία τον Ιούνιο του 2000 και αφορούν τον θεσμικό τομέα αλλά και τον τομέα των μη στρατιωτικών πτυχών της διαχείρισης κρίσεων. Όσον αφορά τον θεσμικό τομέα, συστήνεται επίσημα η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας¹⁰¹ και μια προσωρινή Στρατιωτική Επιτροπή οποία θα αποτελείται από εθνικούς εμπειρογνώμονες για το έργο της ΚΕΠΠΑ και της ΕΠΑΑ, αποτελούμενη από τους αρχηγούς της ΓΕΕΘΑ, οι οποίοι θα εκπροσωπούνται από τους στρατιωτικούς αντιπροσώπους τους και θα λειτουργεί ως υποστηρικτικό σώμα για να παρέχει στρατιωτικές συμβουλές και να προτείνει συστάσεις στην ΕΠΑ.

Σχετικά με τη μη στρατιωτική διαχείριση των κρίσεων, διακηρύχθηκαν 4 προτεραιότητες που αφορούν την δημιουργία μιας αστυνομικής δύναμης, την ενίσχυση του κράτους δικαίου, την ενδυνάμωση των δομών της δημόσιας διοίκησης και της πολιτικής προστασίας.

Στις 20 Νοεμβρίου 2000 στις Βρυξέλλες διοργανώθηκε η πρώτη διάσκεψη, η οποία διενεργείται πλέον σε ετήσια βάση, για την διάθεση στρατιωτικών ικανοτήτων, στην οποία συμφωνήθηκε ότι τα κράτη μέλη θα δεσμεύονται να διαθέτουν εθνικές δυνάμεις για την υλοποίηση του πρωταρχικού στρατιωτικού στόχου που καθορίστηκε στο Ελσίνκι.

Η επόμενη σύνοδος που πραγματοποιήθηκε στο **Γκέτεμποργκ το 2001**¹⁰² δεν προέβη σε σημαντικές αλλαγές παρά μόνο σε δεσμεύσεις που αφορούσαν την βελτίωση των δομών, των ικανοτήτων και των διαδικασιών ώστε να ενισχυθεί η δυνατότητα της Ένωσης να αναλαμβάνει όλων των ειδών τα καθήκοντα που έχουν σχέση με την διαχείριση κρίσεων και την πρόληψη συγκρούσεων, ασκώντας τα στρατιωτικά και πολιτικά της μέσα. Επίσης, ενεκρίθη ένα ειδικό πρόγραμμα πρόληψης βίαιων συγκρούσεων που θα επιτρέψει στην Ένωση να προβαίνει στην έγκαιρη και συντονισμένη προειδοποίηση, ανάλυση και δράση.

¹⁰⁰ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (19 & 20 Ιουνίου 2000), «*Συμπεράσματα Προεδρίας*», σ. 7-8, Σάντα Μαρία Ντα Φέιρα. (http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/fei_annex_el_el.pdf).

¹⁰¹ Η Επιτροπή αυτή συστάθηκε στις 22 Μαΐου 2000 και συνεδρίασε για πρώτη φορά στις 16 Ιουνίου του ίδιου έτους.

¹⁰² Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (15 & 16 Ιουνίου 2000), «*Συμπεράσματα Προεδρίας*», Γκέτεμποργκ, σ.27. (http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/got2_el.pdf)

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν¹⁰³ τον Δεκέμβριο του 2001, υιοθετήθηκε δήλωση για την επιχειρησιακή ικανότητα της ΚΕΠΑΑ η οποία ανέφερε ότι πρώτον, η ανάπτυξη του στρατιωτικού δυναμικού δεν συνεπάγεται την δημιουργία ευρωπαϊκού στρατού και δεύτερον, ότι η Ένωση διαθέτει τις κατάλληλες δομές και διαδικασίες ώστε να διεξάγει ικανές στρατιωτικές επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων. Επιπλέον, για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που έχουν εντοπιστεί στον τομέα των στρατιωτικών και μη στρατιωτικών δυνατοτήτων των αποστολών Petersberg, ενεκρίθη το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης (European Capability Action Plan-ECAP) σύμφωνα με το οποίο τα κράτη καλούνται να συνεισφέρουν τα απαραίτητα μέσα όπως επιπλέον πόροι και τις στρατιωτικές τους δυνατότητες και να συντονιστούν σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο για το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα.

Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης, συστάθηκαν οι ομάδες εργασίες για την «Εξωτερική Δράση» και «Άμυνα». Η Ομάδα Εργασίας για την «Άμυνα»¹⁰⁴ κατά την διάρκεια της σύσκεψής της, έθεσε προς προβληματισμό τα εξής ερωτήματα: 1. Αν θα πρέπει να προστεθεί άρθρο στη Συνθήκη ή ειδικό πρωτόκολλο για την συλλογική άμυνα, με ρήτρα επιλογής συμμετοχής για όσα κράτη δεν επιθυμούν να συμμετάσχουν ή δεν είναι ακόμα έτοιμα, 2. Αν πρέπει να θεσπιστούν ειδικά κριτήρια που τα κράτη θα οφείλουν να πληρούν για να ενταχθούν στην αμυντική πολιτική και τα οποία θα δεσμεύονται να τηρούν καθ' όλη την διάρκεια της συμμετοχής τους, μία πρόταση που πηγή έμπνευσης αποτέλεσε η περίπτωση της ONE. 3. Αν πρέπει να προβλεφθούν ειδικές μορφές ενισχυμένες συνεργασίας μεταξύ ορισμένων κρατών μελών για την αποτελεσματικότερη διαχείριση κρίσεων, την αμοιβαία συνδρομή και το στρατιωτικό δυναμικό, 4. Ποιά μέσα μπορούν να εξασφαλίσουν την γρήγορη και αποτελεσματική λήψη των αποφάσεων σε θέματα ΕΠΑΑ, 5. Με ποιόν τρόπο μπορεί να εξασφαλιστεί ο καλύτερος συντονισμός των στρατιωτικών και μη στρατιωτικών πτυχών και 6. Εάν είναι αναγκαία η δημιουργία ενός οργανισμού εξοπλισμών.

¹⁰³ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (14 & 15 Δεκεμβρίου 2001), «*Συμπεράσματα Προεδρίας*», Λάακεν, σ. 39-40 (http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/lae2_el.pdf).

¹⁰⁴ Ευρωπαϊκή Συνέλευση-Η Γραμματεία (10 Σεπτεμβρίου 2002), «*Εντολή της Ομάδας "Άμυνας"*», CONV 246/02, Βρυξέλλες.

Η τελική της έκθεση¹⁰⁵ τον Δεκέμβριο του 2002 απάντησε εν μέρει στα παραπάνω ερωτήματα και έτυχε ευρείας υποστήριξης ως προς τα εξής θέματα: τον εκσυγχρονισμό των καθηκόντων Petersberg, την δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού Εξοπλισμών, που θα συμβάλει στην ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης στον τομέα της άμυνας, την βελτίωση της διαχείρισης κρίσεων για μια αποτελεσματική δράση της Ένωσης, την εισαγωγή ρήτρας αλληλεγγύης σε περίπτωση τρομοκρατικής απειλής εντός της Ένωσης και την ενίσχυση του ρόλου του Υπατου Εκπροσώπου.

Νέο κεφάλαιο στον τομέα της ΚΕΠΑΑ αποτέλεσε η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας¹⁰⁶ (ΕΣΑ) που ενεκρίθη στις 12 και 13 Δεκεμβρίου του 2003 στις Βρυξέλλες, της οποίας η συμβολή συνίσταται στο ότι αποτελεί το πρώτο έγγραφο που περιλαμβάνει συγκεκριμένους στόχους και φιλοδοξίες προς επίτευξη από τα κράτη μέλη¹⁰⁷.

Ειδικότερα, οι στόχοι¹⁰⁸ αυτοί θα καλύπτουν τους τομείς των σχέσεων μεταξύ Ευρώπης και Ηνωμένων Εθνών, την προώθηση της πολυμερούς συνεργασίας, τον αγώνα κατά της τρομοκρατίας, και την πολιτική για τη Μέση Ανατολή και για την Βοσνία-Ερζεγοβίνη, αποδίδοντας έτσι μια σφαιρική εικόνα των επίκαιρων προβλημάτων που απασχολεί την ΕΕ και επιθυμεί να επιλύσει. Υιοθετώντας αυτή την στρατηγική, η Ένωση θα καταστεί ικανή και συνεκτική ώστε να αντιμετωπίσει τις παγκόσμιες προκλήσεις, να επηρεάσει το διεθνές

¹⁰⁵ Ευρωπαϊκή Συνέλευση-Η Γραμματεία (16 Δεκεμβρίου 2002), «Τελική Έκθεση της Ομάδας Εργασίας VIII Άμυνας», CONV 461/02, Βρυξέλλες.

(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/el/02/cv00/cv00461.el02.pdf>)

¹⁰⁶ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (12 Δεκεμβρίου 2003), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Βρυξέλλες., σ.36. (http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru033_el.pdf)

¹⁰⁷ Βλ. Grevi Giovanni-Helly Damien and others, (1 February 2009), “*Report: The European Security Strategy 2003-2008: Building on Common Interests*”, Institute for Security Studies European Union, No 05, p. 25-32, 56.

¹⁰⁸ Συμβούλιο (2009), «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας: Μια Ασφαλής Ευρώπη σ'έναν Καλύτερο Κόσμο», Βρυξέλλες. (Ηλεκτρονική Πηγή: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568ELC.pdf)

περιβάλλον και να προωθήσει ένα αποτελεσματικό πολυμερές σύστημα που θα οδηγήσει σε ένα πιο δίκαιο και ασφαλή ενωμένο κόσμο¹⁰⁹.

4.2 Η Νομική Βάση, οι Στόχοι και το Πεδίο Δράσης βάσει της Συνθήκης

Με τη νέα Συνθήκη η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας μετονομάζεται σε Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας, η οποία βρίσκεται το νομικό της έρεισμά στα άρθρα 24§1 εδ. α' (Κεφάλαιο 2, Τμήμα 1 περί Ειδικών Διατάξεων σχετικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας) και στο άρθρο 42§1 και 2 (Τμήμα 2 «Διατάξεις σχετικά με την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας»). Σύμφωνα με τα άρθρα αυτά, η ΚΠΑΑ εμπίπτει στις αρμοδιότητες της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας αποτελώντας έτσι αναπόσπαστο τμήμα της. Με τον όρο «*άμυνα*» νοείται το σύνολο των στοιχείων που επιτρέπουν την αντιμετώπιση μιας ένοπλης εξωτερικής απειλής και ως «*κοινή άμυνα*» είναι η εξέλιξη μιας κοινής πολιτικής άμυνας στο νομικό καθεστώς της συλλογικής ασφάλειας, όπου η προσβολή ενός κράτους μέλους της Ένωσης θα σημαίνει προσβολή όλων. Σε απώτερη φάση ενδέχεται να συνεπάγεται και τη συγκρότηση στρατιωτικών μονάδων της Ένωσης¹¹⁰.

Ένα δεύτερο χαρακτηριστικό της ΚΠΑΑ είναι ότι αποτελεί ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο τομέα με τελικό στόχο την δημιουργία κοινής άμυνας. Αυτό αποδεικνύεται από το ότι η Συνθήκη προβλέπει "*προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής*" ενισχύοντας την ακόμα περισσότερο ορίζοντας ότι "*η κοινή αμυντική πολιτική θα οδηγήσει στην κοινή άμυνα*", σε αντίθεση με την Συνθ. Μάαστριχτ που ανέφερε για την "*εν καιρώ*" διαμόρφωση αμυντικής πολιτικής η οποία "*μπορεί σε δεδομένη στιγμή*" να οδηγήσει σε κοινή άμυνα¹¹¹ και την Συνθ. Άμστερνταμ που έκανε λόγο για την *προοδευτική* διαμόρφωση

¹⁰⁹ Για την ιστορική πορεία της ΚΠΑΑ βλ. επίσης, ΕΚΕΜ (Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών) (Ιούνιος 2009), «Η Μελλοντική Διαμόρφωση της ΕΕ: Εσωτερικές και Εξωτερικές Πτυχές, *Ενημερωτικό Δελτίο για τις Ευρωπαϊκές Εξελίξεις*, Αθήνα, Τεύχ. 52, σ.10-12

¹¹⁰ Για τους όρους «*άμυνα*» και «*κοινή άμυνα*» βλ. Κρατερός Μ. Ιωάννης (1993), *όπ.π.*, σ. 59, Αθήνα.

¹¹¹ Άρθρο 14§1.

κοινής αμυντικής πολιτικής η οποία "ενδέχεται" να οδηγήσει σε κοινή άμυνα¹¹². Με την διατύπωση αυτή διαπιστώνουμε ότι η κοινή αμυντική πολιτική και εν συνεχεία η κοινή άμυνα τίθενται πιο κοντινοί στόχοι για το μέλλον, αφού το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λάβει ομόφωνα την απόφαση και τα κράτη μέλη εκδώσουν την απόφαση σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες (άρθρο 42§2). Η ολοκλήρωση και του τελικού στόχου της άμυνας θα σημάνει αυτομάτως και την εκχώρηση των κυριαρχικών δικαιωμάτων των κρατών μελών στην Ε.Ε. καθώς και την δημιουργία ομοσπονδιακού κράτους.

Αποστολή της ΚΠΑΑ, με βάση το άρθρο 42§1, είναι να εξασφαλίζει την επιχειρησιακή ικανότητα της Ένωσης έχοντας ως **στόχους**:

1. την διασφάλιση της διατήρησης της ειρήνης,
2. την πρόληψη των συγκρούσεων και
3. την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Τα **μέσα** που επιστρατεύονται για την υλοποίηση των παραπάνω στόχων είναι τα στρατιωτικά και μη στρατιωτικά μέσα των κρατών μελών αλλά και πολυεθνικές δυνάμεις που έχουν συγκροτήσει μεταξύ τους, αναφέροντας έτσι για πρώτη φορά ρητά ότι η Ένωση μπορεί να χρησιμοποιεί στρατιωτικά μέσα ακόμα κι αν τα μέσα αυτά ανήκουν στα κράτη μέλη¹¹³. Το **πεδίο δράσης** στο οποίο πραγματοποιούνται οι στόχοι με τα μέσα που παρέχει η Ένωση είναι οι **αποστολές** που διενεργούνται *εκτός ευρωπαϊκού εδάφους*. Οι αποστολές αυτές ανάλογα τον στόχο που εξυπηρετούν, έχουν και συγκεκριμένο περιεχόμενο. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 43§1 οι αποστολές διακρίνονται σε:

- ✓ κοινές δράσεις αφοπλισμού,
- ✓ ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης,
- ✓ αποστολές με στόχο την παροχή συμβούλων και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων,

¹¹² Παλαιό άρθρο 17§1.

¹¹³ Βλ. άρθρο 42§1 ΣΕΕ: «.....Η εκτέλεση των καθηκόντων αυτών ανήκουν στα μέσα που παρέχουν τα κράτη μέλη.», «Τα κράτη μέλη θέτουν στην διάθεση της Ένωσης, για την εφαρμογή της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, στρατιωτικές και μη στρατιωτικές δυνατότητες, προκειμένου να συμβάλλουν 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.» (άρθρο 42§3 εδ.α').

- ✓ αποστολές πρόληψης συγκρούσεων και διατήρησης της ειρήνης,
- ✓ αποστολές μαχίμων δυνάμεων που αναλαμβάνουν την διαχείριση κρίσεων και οι οποίες περιλαμβάνουν τις αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης και τις επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το πέρας των συγκρούσεων,
- ✓ αποστολές καταπολέμησης της τρομοκρατίας αλλά και αποστολές στήριξης των τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο έδαφός τους.

Συμπερασματικά, η δημιουργία κοινής άμυνας αποτελεί πλέον έναν μεσοπρόθεσμο στόχο χωρίς αυτό να σημαίνει πάντα ότι είναι εύκολα εφικτό να επιτευχθεί ιδίως με την Ευρώπη των 27 κρατών μελών, αν δεν υπάρχει ισχυρή πολιτική βούληση. Τουλάχιστον όμως, η νέα Συνθήκη προχωράει ένα βήμα περαιτέρω από μια απλή πιθανότητα ώστε να μεταβεί στο στάδιο της κοινής αμυντικής πολιτικής και εν τέλει κοινής άμυνας¹¹⁴.

Επίσης, σε αντίθεση με ό,τι ίσχυε στις προηγούμενες Συνθήκες, η Συνθήκη της Λισαβόνας αφιερώνει ένα ξεχωριστό κεφάλαιο στην κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας και προβαίνει σε μια ξεκάθαρη εικόνα των στόχων και των μέσων της που ως τώρα δεν υπήρχε. Ειδικότερα, υπάρχει ρητή αναφορά μέσω του άρθρου 42§1 στους τρεις στόχους και τα μέσα αλλά και διεύρυνση του πεδίου των αποστολών που εν συγκρίσει με την Συνθ.Άμστερνταμ περιελάμβανε μόνο ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, αποστολές αποκατάστασης και διατήρησης της ειρήνης και αποστολές μαχίμων δυνάμεων (παλαιό άρθρο 17§2). Η αύξηση του εύρους των θεμάτων των αποστολών κρίθηκε επιτακτική κατόπιν των σημερινών αναγκών και απαιτήσεων δεδομένου ότι νέα καίρια ζητήματα αναδύθηκαν στο προσκήνιο, όπως είναι η τρομοκρατία.

¹¹⁴ Ένας από τους μηχανισμούς που προωθούν τον στόχο αυτό, όπως θα δούμε παρακάτω, είναι η «μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία».

4.3 Η Θεσμική Δομή και Λειτουργία των Οργάνων

4.3.1 Κύρια Όργανα

Τα θεσμικά όργανα που χρησιμοποιεί η ΚΠΑΑ είναι τα κύρια όργανα που ισχύουν και για την ΚΕΠΠΑ.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα και χαράσσει τους γενικούς προσανατολισμούς σε θέματα άμυνας. Οι αποφάσεις που λαμβάνει εκδίδονται με την μορφή συμπερασμάτων (άρθρο 26§1 ΣΕΕ). Το Συμβούλιο είναι αρμόδιο να εξειδικεύει τους γενικούς προσανατολισμούς που ορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζοντας τους στόχους που αφορά την ΚΠΑΑ. Επίσης, σύμφωνα με τα άρθρα 42§5 και 44 της ΣΕΕ το Συμβούλιο μπορεί «να αναθέτει την εκτέλεση αποστολής σε ομάδα κρατών που το επιθυμούν και διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες για την εν λόγω αποστολή προκειμένου να εξυπηρετηθούν τα συμφέροντα και οι αξίες της Ένωσης». Βάσει της παραπάνω αρμοδιότητάς της δύναται να εκδίδει και αποφάσεις που αφορούν την εκτέλεση των αποστολών προσδιορίζοντας τους στόχους, το περιεχόμενο, τους όρους και τις γενικές ρυθμίσεις εφαρμογής τους και ειδικότερα όταν έχουν επέλθει σημαντικές συνέπειες από την πραγματοποίηση τους (άρθρα 43§2 και 44§2). Τέλος, δίνει εντολές στον Ύπατο Εκπρόσωπο να εφαρμόσει την ΚΠΑΑ.

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος, όπως συμβαίνει και με την ΚΕΠΠΑ, υποβάλλει προτάσεις στο Συμβούλιο, όπως για παράδειγμα στον τομέα της πραγματοποίησης των αποστολών, συμμετέχοντας στην διαμόρφωση της πολιτικής των θεμάτων άμυνας, η οποία αποτελεί και την σημαντικότερη αρμοδιότητά του. Παράλληλα ως εκτελεστικό όργανο εφαρμόζει τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και Συμβουλίου (άρθρο 27 ΣΕΕ). Για την υλοποίηση των στόχων της ΚΠΑΑ, ο Ύπατος Εκπρόσωπος δύναται να προτείνει την προσφυγή στα εθνικά ή τα ενωσιακά μέσα από κοινού με την Επιτροπή (άρθρο 42§4). Επίσης, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του είναι να ζητά την γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όσον αφορά τις κύριες πτυχές και βασικές επιλογές σχετικά με την άμυνα και ταυτόχρονα το ενημερώνει για τις εξελίξεις των δράσεων. Επιπλέον, μεριμνά, υπό την εξουσία του Συμβουλίου και σε επαφή με την Επιτροπή Πολιτικής Ασφαλείας, για τον συντονισμό των στρατιωτικών και μη στρατιωτικών πτυχών των αποστολών (άρθρο 43§2). Σε συνεργασία με τα κράτη μέλη συμφωνούν

ως προς την διαχείριση της αποστολής όταν αυτή ανατίθεται από το Συμβούλιο σε ομάδα κρατών.

4.3.2 Όργανα Πολιτικής και Στρατιωτικής Φύσεως

Οι προτάσεις του Ελσίνκι τον Δεκέμβριο του 1999 που ολοκληρώθηκαν στο Συμβούλιο της Κολωνίας στις 3 και 4 Ιουνίου 1999 αφορούσαν την συγκρότηση 3 νέων μόνιμων οργάνων που συντελούν στον επιχειρησιακό σχεδιασμό της διαχείρισης κρίσεων στον τομέα της άμυνας. Η δημιουργία αυτών των στρατιωτικών οργάνων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την διεξαγωγή μιας στρατιωτικής διαχείρισης. Η εξασφάλιση της εσωτερικής συνοχής και του κατάλληλου συντονισμού μεταξύ των πολιτικοστρατιωτικών μονάδων¹¹⁵ συντελεί στην επιτυχία της δράσης της επιχείρησης στην διαχείριση των κρίσεων και την πρόληψη των συγκρούσεων.

A. Η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας

Η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας¹¹⁶ (Political and Security Committee) αποτελεί το όργανο εκείνο που ασκεί τον πολιτικό έλεγχο και την στρατηγική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων, υπό την ευθύνη του Συμβουλίου και ενώ αρχικά είχε προσωρινό χαρακτήρα, αργότερα στο Συμβούλιο της Νίκαιας τον Δεκέμβριο του 2000¹¹⁷ μετατρέπεται πλέον σε μόνιμο σώμα με έδρα τις Βρυξέλλες. Στην ουσία αντικαθιστά την Πολιτική Επιτροπή που προβλεπόταν στην Συνθ.Μάαστριχτ (άρθρο 15) η οποία απαρτιζόταν από τους πολιτικούς διευθυντές των εθνικών υπουργείων εξωτερικών. Η σύνθεσή της σήμερα απαρτίζεται από υπαλλήλους ανώτερου επιπέδου σε βαθμό πρέσβη.

¹¹⁵ Βλ. Trauner Florian (10 March 2011), "*Occasional Paper: The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon?*", Institute for Security Studies, European Union, No 89, p.22-27.

¹¹⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00005_en.htm.

¹¹⁷ Council Decision (2001/78/CFSP), «*Setting up the Political and Security Committee*», EE L 27 30.01.2001.

Ο ρυθμός συνεδριάσεων είναι δύο φορές την εβδομάδα ή πιο συχνός αν αυτό κρίνεται από τις περιστάσεις σε αντίθεση με την Πολιτική Επιτροπή που συνερχόταν σε τρεις ημερίδες ανά μήνα κυρίως σε επίπεδο πολιτικών διευθυντών των εθνικών Υπουργείων Εξωτερικών. Έτσι, ο συχνός ρυθμός των συναντήσεων επιτρέπει στην ΕΠΑ να αντιδράσει με ταχύτητα στις κρίσεις που εμφανίζονται κατά διαστήματα.

Μέσα στα πλαίσια των καθηκόντων της που ορίζει το άρθρο 38 ΣΕΕ¹¹⁸ είναι α) να παρακολουθεί τις διεθνείς εξελίξεις στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, β) να παρακολουθεί την διεθνή κατάσταση που εμπίπτει στους τομείς της ΚΕΠΠΑ και ΕΠΑΑ και να συμβάλλει στην χάραξη πολιτικής, με το να διατυπώνει γνώμες κατόπιν αίτησης του Συμβουλίου ή με δική του πρωτοβουλία κατά την διάρκεια διαχείρισης μιας κρίσης καθώς και γ) να εποπτεύει την υλοποίηση των αποφάσεων του Συμβουλίου. Επίσης, εκδίδει οδηγίες προς την Στρατιωτική Επιτροπή και εξετάζει τα συμπεράσματα του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων. Εν ολίγοις, ο ρόλος της είναι αρκετά περιορισμένος όσον αφορά την διαμόρφωση της πολιτικής αφού δεν της παρέχεται αποφασιστική αρμοδιότητα παρά μόνο να συμμετέχει στον σχεδιασμό της πολιτικής.

Σε καμία περίπτωση πάντως, οι εξουσίες της δεν θίγουν τις αρμοδιότητες της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων σύμφωνα με την επιφύλαξη που εισάγεται στο άρθρο 240 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκειμένου να αποφευχθούν συγκρούσεις μεταξύ αυτών των δύο. Συγκεκριμένα, ενώ και οι δύο Επιτροπές είναι υπεύθυνες για την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου, η ΕΜΑ προετοιμάζει τις εργασίες του Συμβουλίου στο σύνολό τους και η ΕΠΑ ασχολείται με ζητήματα πολιτικής και ασφάλειας. Απαραίτητη βοήθεια στο έργο τους αποτελούν οι ομάδες εργασίας, απ' τις οποίες δέχεται τις συστάσεις τους αλλά και τα συμπεράσματα των ερευνών στις οποίες έχουν καταλήξει για την περαιτέρω χάραξη της πολιτικής.

¹¹⁸ Πρώην άρθρο 25 ΣΕΕ. Βλ. Συμβούλιο 2001/78/ΚΕΠΠΑ (22/01/ 2001, «Απόφαση για την Σύσταση της Επιτροπής Πολιτικής Ασφάλειας», ΕΕ L 27, 30.01.2001, σ. 2.
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:027:0001:0003:EL:PDF>)

Β. Η Ευρωπαϊκή Στρατιωτική Επιτροπή

Η Ευρωπαϊκή Στρατιωτική Επιτροπή¹¹⁹ (European Military Committee-EUMC) αποτελεί το ανώτατο στρατιωτικό όργανο που λειτουργεί στα πλαίσια του Συμβουλίου για την διαχείριση κρίσεων και την πρόληψη συγκρούσεων ενεργώντας και ως φόρουμ για την διενέργεια διαβουλεύσεων και συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

Αποτελείται από τους αρχηγούς ΓΕΕΘΑ των κρατών μελών, οι οποίοι θα συνεδριάζουν 2 φορές τον χρόνο και θα εκπροσωπούνται από τους στρατιωτικούς αντιπροσώπους τους¹²⁰. Ο πρόεδρος θα είναι αξιωματικός 4 αστέρων και πρώην αρχηγός ΓΕΕΘΑ με καταρχήν τριετή θητεία, που θα επιλέγεται από τους αρχηγούς ΓΕΕΘΑ των υπόλοιπων κρατών μελών. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του θα μετέχει στις συνόδους του Συμβουλίου όταν αυτή πρόκειται να λάβει αποφάσεις με αμυντικό περιεχόμενο.

Κύρια αποστολή του είναι να παρέχει στρατιωτικές συμβουλές και συστάσεις στην ΕΠΑ για όλα τα στρατιωτικά ζητήματα (όπως για την έναρξη μιας επιχείρησης και την λήξη αυτής) και να παρέχει στρατιωτικές κατευθύνσεις στο στρατιωτικό επιτελείο της Ένωσης για όλες τις στρατιωτικές δραστηριότητες.

Γ. Το Ευρωπαϊκό Στρατιωτικό Επιτελείο

Το Ευρωπαϊκό Στρατιωτικό Επιτελείο¹²¹ (European Military Staff-EUMS) αποτελεί το επιτελικό και υποστηρικτικό όργανο για την Στρατιωτική Επιτροπή και παράλληλα αποτελεί και συμβουλευτικό όργανο παρέχοντας στρατιωτικές συμβουλές στο Συμβούλιο και τον Ύπατο Εκπρόσωπο σε όλο το φάσμα των στρατιωτικών επιχειρήσεων και αποστολών που διενεργούνται.

Σχετικά με την οργάνωσή του, το EUMS αποτελεί τμήμα της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και ως εκ τούτου υπάγεται στον Ύπατο

¹¹⁹ Συμβούλιο 2001/79/ΚΕΠΠΑ (22/01/2001), «Απόφαση για την Σύσταση της Στρατιωτικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ L 27, 30.01.2001, σ. 5-6.

¹²⁰ Συγχρόνως μπορούν να αποτελούν και στρατιωτικοί αντιπρόσωποι στο NATO.

¹²¹ http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00006_en.htm.

Εκπρόσωπο απαρτιζόμενο από στρατιωτικό προσωπικό που είναι αποσπασμένο από τα κράτη μέλη. Διευθύνεται από Γενικό Διευθυντή με βαθμό αντιστράτηγου και λειτουργεί υπό την στρατιωτική καθοδήγηση της Στρατιωτικής Επιτροπής συνεργαζόμενο και με άλλες υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου.

Κύριο έργο της είναι η έγκαιρη προειδοποίηση, η εκτίμηση της κατάστασης και ο στρατηγικός σχεδιασμός σε περιπτώσεις διαχείρισης κρίσεων και πρόληψης συγκρούσεων που καλύπτουν όλο το φάσμα των καθηκόντων Πέτερσμπεργκ αλλά και εκείνων που προσδιορίζονται στην ΕΣΑ. Τα επιμέρους καθήκοντα¹²² της στο πλαίσιο του γενικότερου σκοπού της είναι πολλαπλά, εκ των οποίων μέρος αυτών είναι:

- ✓ σε περίοδο κρίσης να συγκροτεί ομάδα διαχείρισης κρίσης που θα ασχολείται με τη συγκεκριμένη κρίση, προσφεύγοντας προσωρινά αν χρειαστεί στις εξωτερικές δυνάμεις των κρατών μελών,
- ✓ να εκτελεί τις πολιτικές και τις αποφάσεις κατόπιν οδηγιών της Στρατιωτικής Επιτροπής,
- ✓ στα πλαίσια διαχείρισης των αυτόνομων στρατιωτικών επιχειρήσεων, όταν απαιτείται άμεση πολιτικο-στρατιωτική αντίδραση και δεν έχει προσδιοριστεί εθνικό γενικό στρατηγείο, δύναται να εγκαθιστά ταχέως ένα Κέντρο Επιχειρήσεων για την συγκεκριμένη επιχείρηση, μέχρις ότου το Συμβούλιο λάβει απόφαση για την διεξαγωγή της επιχείρησης,
- ✓ να διεξάγει στρατηγικές αναλύσεις με τον διοικητή επιχειρήσεων για την υποστήριξη της Στρατιωτικής Επιτροπής,
- ✓ να συνεργάζεται στενά με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Άμυνας,
- ✓ συμβάλλει στρατιωτικά στον τομέα της τρομοκρατίας,
- ✓ να συνεργάζεται με τα εθνικά και πολυεθνικά στρατηγεία, συμπεριλαμβανομένου και του NATO και να συντονίζει τις μεταξύ τους

¹²² Συμβούλιο 2005/395/ΚΕΠΠΑ (10/05/2005), «Απόφαση για την τροποποίηση της απόφασης 2001/80, για την Σύσταση του Στρατιωτικού Επιτελείου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ L 132, 26.05.2005, σ. 18-21,

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:132:0017:0024:EL:PDF>)

και Συμβούλιο 2001/80/ΚΕΠΠΑ (22/01/2001) «Απόφαση για την Σύσταση του Στρατιωτικού Επιτελείου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ L 27, 30.01.2001, σ. 8-9. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:027:0007:0011:EL:PDF>)

διαδικασίες ώστε να είναι όσο το δυνατόν συμβατές με εκείνες του NATO,

- ✓ να διατυπώνει συστάσεις σχετικά με τις δυνάμεις και το δυναμικό που διαθέτουν τα κράτη μέλη στην Ένωση, όσον αφορά την εκπαίδευση και βάσει αυτού δύναται να προσδιορίζει από κοινού με τα εθνικά στρατηγεία και το NATO, τις δυνάμεις που θα μπορούσαν να συμμετάσχουν σε επιχειρήσεις υπό την ηγεσία της Ένωσης,
- ✓ να συμβάλλει στις μη στρατιωτικές πτυχές,
- ✓ να συμμετέχει στην δημοσιονομική εκτίμηση των επιχειρήσεων και ασκήσεων κλπ.

Δ. Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (European Defence Agency) προβλέπεται στο άρθρο 42§3 της παρούσης Συνθήκης και ιδρύθηκε το 2004 κατόπιν απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Θεσσαλονίκη με σκοπό την ανάπτυξη των αμυντικών δυνατοτήτων της Ένωσης και ειδικότερα της έρευνας, των προμηθειών και των εξοπλισμών που θα πρέπει να διαθέτει προκειμένου να διεξάγει τις στρατιωτικές επιχειρήσεις της και να ενισχύει την μελλοντική άμυνά της.

Ενεργεί υπό την εξουσία του Συμβουλίου και αποτελείται από έναν αρχηγό που είναι ο Ύπατος Εκπρόσωπος αρμόδιος για την οργάνωση και την λειτουργία του, το Διοικητικό Συμβούλιο που λαμβάνει αποφάσεις και συνεδριάζει τουλάχιστον δυο φορές τον χρόνο σε επίπεδο Υπουργών Άμυνας και τον Γενικό Διευθυντή του που διορίζεται από το Δ.Σ. για καταρχήν τρία έτη. Συνεργάζεται με την Επιτροπή και μπορεί να συμμετάσχει σ' αυτόν οποιοδήποτε κράτος το επιθυμεί. Αναλυτικότερα, οι δράσεις της¹²³ βάσει του άρθρου 45§1 της Συνθήκης αφορούν:

1. την ανάπτυξη των αμυντικών δυνατοτήτων στον τομέα διαχείρισης κρίσεως,

¹²³ Συμβούλιο 2004/551/ΚΕΠΠΑ της 12/07/2004, «Κοινή Δράση για την Σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας», ΕΕ L 245, 17.07.2004.

2. την προώθηση και ενίσχυση της ευρωπαϊκής συνεργασίας στον τομέα των εξοπλισμών,
3. την ενίσχυση της βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης στον τομέα της άμυνας,
4. την υποβολή προτάσεων για κατάρτιση πολυμερών σχεδίων για την εκπλήρωση των στόχων που αφορούν τις στρατιωτικές δυνατότητες,
5. την ενίσχυση της έρευνας στον τομέα της αμυντικής τεχνολογίας εκπονώντας μελέτες, σχεδιάζοντας και συντονίζοντας ερευνητικές δραστηριότητες,
6. την δημιουργία ευρωπαϊκής ανταγωνιστικής αγοράς σε θέματα αμυντικού εξοπλισμού,
7. την συμβολή στον καθορισμό των στόχων για τις στρατιωτικές δυνατότητες των κρατών μελών και την αξιολόγηση της τήρησης των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη ως προς τους στόχους.

Ο διακυβερνητικός αυτός οργανισμός διαθέτει δική του νομική προσωπικότητα και έσοδα που προέρχονται από διάφορα έσοδα και συνεισφορές των κρατών μελών που συμμετέχουν στον Οργανισμό ανάλογα με την κλείδα του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος.

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία¹²⁴ του οργανισμού άμυνας, την χρονική περίοδο 2008-2009 σημειώνεται μείωση των εξόδων του οργανισμού κατά 4,9% με τα αντίστοιχα ποσά να κυμαίνονται το 2008 στα 204 δις ευρώ και το 2009 στα 194 δις. Απ'αυτά, το μεγαλύτερο κόστος πηγάζει από το διαθέσιμο στρατιωτικό και πολιτικό προσωπικό που χρησιμοποιείται καταλαμβάνοντας το 2008 το 53,2% και την επόμενη χρονιά το 50,7%. Δεύτερη στην κατάταξη έρχεται ο τομέας των επιχειρήσεων με ποσοστό 21,5% και 22,8% για το 2008 και 2009 αντίστοιχα. Αμέσως μετά, τα έξοδα για αμυντικό εξοπλισμό είναι 16,5% και 16,8%, για τον κλάδο των υποδομών και τον κατασκευαστικό τομέα ανέρχονται σε ποσοστό 2,9% και 2,8%, για τον ειδικό τομέα άμυνας είναι 4,3% και διάφορα άλλα έξοδα είναι της τάξεως 1,6% και 2,6% για το 2008 και 2009 αντίστοιχα.

¹²⁴ European Defence Agency (11/01/2001), "Additional Defence Data 2009", p.6-7. (<http://www.eda.europa.eu/defencefacts/>).

Ε. Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ασφάλειας και Άμυνας

Για την καλύτερη εξειδίκευση του στρατιωτικού και πολιτικού προσωπικού στον τομέα της ΕΠΑΑ για τις μη στρατιωτικές και στρατιωτικές πτυχές κρίθηκε αναγκαία στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης το 2003 η ίδρυση της **Ευρωπαϊκής Ακαδημίας Ασφάλειας και Άμυνας**¹²⁵ (ΕΑΑΑ). Ιδρύθηκε το 2005 και αποτελεί αυτόνομος οργανισμός διαθέτοντας δική του νομική προσωπικότητα και δικό του προϋπολογισμό. Αποστολή του είναι η παροχή εκπαίδευσης στρατηγικού επιπέδου σε θέματα Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας για την κατάρτιση του στρατιωτικοπολιτικού προσωπικού αλλά και η προώθηση βέλτιστων πρακτικών στον τομέα αυτό μέσω των εκπαιδευτικών του προγραμμάτων. Η εκπαίδευση αυτή παρέχεται από ιδρύματα, σχολές ακαδημίες, πανεπιστήμια και θεσμοί που ασχολούνται με θέματα ΕΠΑΑ καθώς και από το Ινστιτούτο Μελετών για θέματα Ασφάλειας. Αποτελείται από 3 όργανα: α) την Διευθύνουσα Επιτροπή, β) το Εκτελεστικό Ακαδημαϊκό Συμβούλιο και γ) μια Μόνιμη Γραμματεία.

4.3.3 Ο Ρόλος των Κρατών Μελών

Τα κράτη μέλη συμμετέχουν ενεργά στην ενίσχυση της ΚΠΑΑ έχοντας τις εξής αρμοδιότητες:

- μπορούν να υποβάλλουν προτάσεις για την λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο (άρθρο 42§4),
- διαθέτουν στρατιωτικά και μη στρατιωτικά μέσα καθώς και πολυεθνικές ομάδες τις οποίες συγκροτούν μεταξύ τους και τις οποίες μπορούν να διαθέσουν στον τομέα αυτό, συμβάλλοντας έτσι στην εκπλήρωση των στόχων της Ένωσης (άρθρο 42§3 εδ. α'),
- δεσμεύονται να βελτιώσουν προοδευτικά τις στρατιωτικές τους δυνατότητες (άρθρο 42§3 εδ.β'),

¹²⁵ Συμβούλιο 2008/550/ΚΕΠΠΑ (23/06/2008), «Κοινή Δράση για την Ίδρυση Ευρωπαϊκής Ακαδημίας Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΑΑΑ) και την Κατάργηση της Κοινής Δράσης 2005/575/ΚΕΠΠΑ», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 176, 04.07.2008, σ. 20-24. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:176:0020:01:EL:HTML>).

- δύνανται να θεσμοθετούν μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία εφόσον πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων (άρθρο 43§6),
- οφείλουν να παράσχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στην διάθεση τους σε περίπτωση που κράτος μέλος δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφος του (άρθρο 43§7)
- όσα συμμετέχουν στην πραγματοποίηση μιας αποστολής ενημερώνουν τακτικά το Συμβούλιο για την πορεία της και συνεργάζονται με τον ύπατο εκπρόσωπο για την διαχείριση της αποστολής. Επίσης, αν κρίνουν ότι η αποστολή έχει επιφέρει σημαντικές συνέπειες ή απαιτεί τροποποίηση στόχων και περιεχομένου απευθύνονται άμεσα στο Συμβούλιο (άρθρο 44§1 και 2).

4.3.4 Ο Τρόπος Λήψης Αποφάσεων

Δεδομένου του διακυβερνητικού χαρακτήρα της ΚΠΑΑ, η λήψη των αποφάσεων για την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας καθώς και εκείνες που αφορούν την πραγματοποίηση μιας αποστολής διέπονται σύμφωνα με το άρθρο 42§4 από τον κανόνα της ομοφωνίας, οι οποίες λαμβάνονται από το Συμβούλιο κατόπιν προτάσεως του Υπατου Εκπροσώπου ή πρωτοβουλίας ενός κράτους μέλους.

Ο κανόνας όμως της ομοφωνίας δεν αποτελεί και την καλύτερη λύση αλλά περισσότερο μια λύση ανάγκης γιατί δεν καθιστά αποτελεσματική την δράση της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας της Ένωσης στον διεθνή σκηνή. Το γεγονός αυτό ενισχύεται ακόμα περισσότερο αν μάλιστα συνυπολογίσουμε ότι με βάση το άρθρο 31§4 της ΣΕΕ (περί Ειδικών Διατάξεων σχετικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας), δεν προβλέπεται στην Συνθήκη η ειδική πλειοψηφία έστω και για ορισμένη κατηγορία αποφάσεων της ΚΠΑΑ, όπως ισχύει στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Αναμφισβήτητα, η κατάσταση αυτή επικρατεί διότι ο τομέας της άμυνας αγγίζει ευαίσθητα θέματα κρατικής κυριαρχίας και φυσικά τα εθνικά συμφέροντα είναι διαφορετικά για κάθε χώρα. Παρ'όλα αυτά, η ρύθμιση αυτή αποτελεί θετική εξέλιξη γιατί δεν θα προσφεύγει η Ένωση στη ΔΕΕ για την έκδοση και εκτέλεση των αποφάσεων, όπως προέβλεπε η Συνθ.Άμστερνταμ στο άρθρο 17§3.

4.4 Εναλλακτικές Μορφές Συνεργασίας στην ΚΠΑΑ

4.4.1 Η Συνεργασία Κρατών Μελών για Εκτέλεση Αποστολών

Η πιο απλή μορφή συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών που εισάγει η Συνθήκη με βάση τα άρθρα 42§5 και 44§1 και 2 της ΣΕΕ είναι να αναλάβουν την εκτέλεση αποστολής που θα ανατίθεται από το Συμβούλιο. Οι προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 44§1 για την εκτέλεση μιας αποστολής είναι πρώτον, να το θελήσει και να το αποφασίσει μια ομάδα κρατών μελών χωρίς όμως να προσδιορίζεται συγκεκριμένος αριθμός κρατών και δεύτερον, να διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες για την υλοποίηση της συγκεκριμένης αποστολής.

Τα κράτη μέλη από κοινού με τον Ύπατο Εκπρόσωπο συμφωνούν για την διαχείριση της αποστολής. Επίσης, τα κράτη μέλη προβαίνουν σε τακτική ενημέρωση του Συμβουλίου για την πορεία της αποστολής είτε με δική τους πρωτοβουλία είτε με αίτημα άλλου κράτους μέλους. Σε περίπτωση που τα κράτη κρίνουν ότι η υλοποίηση της αποστολής επιφέρει σημαντικές συνέπειες ή απαιτείται τροποποίηση στόχων ή περιεχομένου τότε απευθύνονται άμεσα στο Συμβούλιο για να εκδόσει αποφάσεις.

Προφανώς, τα κράτη μέλη που οφείλουν να διαθέτουν ικανότητες για την αποστολή, ενδεχομένως στρατιωτικές και οικονομικές, είναι κυρίως τα μεγάλα κράτη μέλη τα οποία πιο εύκολα δύνανται να προχωρήσουν σε μια τέτοια κίνηση. Απ' την άλλη μεριά, είναι δύσκολο αρκετές φορές να επιτευχθεί μια αποστολή διότι απαιτείται η εναρμόνιση συμφερόντων μεταξύ κρατών μελών. Όταν όμως τα συμφέροντά τους συμπίπτουν τότε μπορούν τα κράτη να προβούν σε μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία που αναπτύσσεται αμέσως παρακάτω.

4.4.2 Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία

Η νέα Συνθήκη, όπως και οι προηγούμενες, απαγόρευαν την δυνατότητα των κρατών μελών να συμμετέχουν σε ενισχυμένη συνεργασία που θα

αποφέρουν στρατιωτικές επιπτώσεις ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας (άρθρο 333§3 ΣΛΕΕ)¹²⁶.

Αντί αυτού όμως, προβλέπεται μια ειδική μορφή ενισχυμένης συνεργασίας για τα κράτη μέλη όσον αφορά την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας που είναι η *θέσπιση για την μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία* (structured cooperation) και προβλέπεται στο άρθρο 42§6 και ειδικότερα στο άρθρο 46 της ΣΕΕ. Σύμφωνα με αυτά, τα κράτη μέλη «που πληρούν υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων και έχουν αναλάβει δεσμευτικές υποχρεώσεις ενόψει των πλέον απαιτητικών αποστολών», δύνανται με ειδική πλειοψηφία του Συμβουλίου και κατόπιν διαβούλευσης του με τον Ύπατο Εκπρόσωπο να καθιερώσουν μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία. Η μορφή αυτή συνεργασίας έχει ήδη εφαρμοστεί από το Νοέμβριο του 2004 με την δημιουργία των «μάχιμων μονάδων» (battle groups). Περισσότερες λεπτομέρειες όσον αφορά τα κριτήρια που πρέπει να πληρούν τα κράτη μέλη προβλέπονται στο 10^ο Πρωτόκολλο της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης και η όλη διαδικασία καθορίζεται στο άρθρο 46 της ΣΕΕ.

Αρχικά, τα **κριτήρια** που θα πρέπει να πληρούν τα κράτη σύμφωνα με το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου για να συμμετέχουν στο εγχείρημα είναι πρώτον, η δυνατότητά τους να συνεισφέρουν στην ανάπτυξη των κύριων ευρωπαϊκών προγραμμάτων εξοπλισμού και στις δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας και δεύτερον να προσφέρουν μέχρι το 2010 μάχιμες μονάδες εκ των οποίων θα είναι και μεταφοράς και εφοδιασμού για την πραγματοποίηση των αποστολών. Εκτός από την εκπλήρωση των κριτηρίων, οι **δεσμεύσεις** που αναλαμβάνουν να πραγματοποιήσουν τα κράτη είναι α) να συνεισφέρουν οικονομικά στον τομέα των εξοπλισμών, β) να εναρμονίζουν τις στρατιωτικές τους ανάγκες διαθέτοντας στρατιωτικά μέσα και ενθαρρύνοντας την συνεργασία στον τομέα της εκπαίδευσης και των υλικοτεχνικών αναγκών, γ) να θεσπίζουν ειδικά μέτρα που θα επιτρέπουν την ανάπτυξη, την ευελιξία, την διαθεσιμότητα και την διαλειτουργικότητά των δυνάμεων τους, δ) να συμμετέχουν στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων εξοπλισμού και ε) να συμπληρώνουν τα κενά που

¹²⁶ Παλαιό άρθρο 27β.

υπάρχουν στον «Μηχανισμό Ανάπτυξης Δυνατοτήτων» μέσω της πολυεθνικής τους συνεργασίας¹²⁷.

Σχετικά με την διαδικασία που προτίθεται να ακολουθήσουν τα κράτη μέλη για να συμμετάσχουν σ'αυτή τη συνεργασία είναι να γνωστοποιούν την πρόθεσή τους στο Συμβούλιο και τον Ύπατο Εκπρόσωπο. Μέσα σε τρεις μήνες από την γνωστοποίηση, το Συμβούλιο καταρτίζει τον κατάλογο με τα συμμετέχοντα κράτη και αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία ύστερα από διαβούλευση με τον Ύπατο Εκπρόσωπο για την καθιέρωση της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας.

Αν κάποιο κράτος μέλος αποφασίσει να λάβει μέρος εκ των υστέρων, τότε το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία¹²⁸ και διαβούλευση με τον Ύπατο Εκπρόσωπο θα αποφασίσουν αν πληρεί τα κριτήρια και αν είναι διατεθειμένο να αναλάβει τις δεσμεύσεις που έχουν οριστεί στο Πρωτόκολλο¹²⁹.

Σε περίπτωση αδυναμίας ενός κράτους μέλους να εκπληρώσει τις δεσμεύσεις ή τα κριτήρια αυτά, τότε το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία μπορεί να αναστείλει την συμμετοχή του κράτους. Επίσης, οποιοδήποτε κράτος μέλος το θελήσει είναι ελεύθερο να αποχωρήσει από την συνεργασία αυτή γνωστοποιώντας την απόφασή του στο Συμβούλιο¹³⁰. Σε κάθε περίπτωση ψηφοφορίας για την έκδοση αποφάσεων του Συμβουλίου, λαμβάνουν μέρος μόνο τα κράτη που συμμετέχουν στην συνεργασία αυτή.

Ο σχηματισμός της διαρθρωμένης συνεργασίας συμβάλλει στην ανάπτυξη της Ένωσης των πολλών ταχυτήτων στον τομέα της άμυνας και η εφαρμογή του όπως αποδεικνύεται δεν είναι ανέφικτη. Ήδη, η δημιουργία των μάχιμων μονάδων σηματοδοτεί μια σχετική πρόοδο στον τομέα αυτό και την ύπαρξη πολιτικής βούλησης των κρατών μελών να πραγματοποιήσουν τους στόχους τους. Η εκπλήρωση των στόχων καθίσταται σαφώς πιο εύκολη από μεγάλα κράτη μέλη που έχουν την οικονομική δυνατότητα να συνεισφέρουν σε αντίθεση με τα μικρά κράτη. Η προοπτική πάντως της υλοποίησης ενός τέτοιου

¹²⁷ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (30/03/2010), «Πρωτόκολλο (Αριθ.10) Σχετικά με τη Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία η οποία Θεσπίζεται με το Άρθρο 42 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση», C 83, σ. 276-277.

¹²⁸ Όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 238§3 στοιχ.α' ΣΛΕΕ.

¹²⁹ Άρθρο 46§3 ΣΕΕ.

¹³⁰ Άρθρο 46§4 ΣΕΕ.

μέτρου, που θα σηματοδοτήσει την Ένωση των πολλών ταχυτήτων, δύναται να διαιρέσει τα κράτη μέλη της Ένωσης στον τομέα της άμυνας, εκτός κι αν η επίτευξη αυτού του εγχειρήματος από κάποια κράτη όσον αφορά τα θετικά αποτελέσματα που ενδεχομένως να επιφέρει, να προσελκύσει τελικά και τα υπόλοιπα κράτη.

4.4.3 Η Ρήτρα Αμοιβαίας Συνδρομής

Ένα εύλογο ερώτημα που γεννάται σε ένα ευρωπαϊό πολίτη είναι αν υπάρχει μια ρύθμιση που να προστατεύει το κράτος του σε περίπτωση πολέμου στο έδαφός του. Η Συνθήκη πράγματι προβλέπει μια τέτοιου είδους ρύθμιση εισάγοντας στο άρθρο 42§7 ΣΕΕ την ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής, η οποία αναφέρει ότι *«σε περίπτωση που 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 στην διάθεσή τους...»*. Η βοήθεια που καλούνται τα υπόλοιπα κράτη να διαθέσουν συνίσταται σε στρατιωτικά μέσα αλλά και σε οποιαδήποτε άλλου είδους συνδρομή όπως για παράδειγμα η βοήθεια προς τον άμαχο πληθυσμό με μη στρατιωτικά μέσα, αποδυναμώνοντας όμως έτσι το δικαίωμα του Κοινοβουλίου να ελέγχει στρατιωτικές αποστολές.

Η ρήτρα αυτή όμως δεν συνεπάγεται την προστασία της συλλογικής άμυνας των κρατών μελών, αλλά θεμέλιο αυτής και όργανο εφαρμογής της αποτελεί το ΝΑΤΟ, διασφαλίζοντας έτσι τις σχέσεις των κρατών μελών με αυτό. Παρ'όλα αυτά ίσως να αποτελεί την ελάχιστη εγγύηση κυρίως για κράτη όπως είναι η Ελλάδα που είναι μια μικρή χώρα με έντονο ιστορικό παρελθόν και γειτνιάζει με κράτη που δεν είναι ευρωπαϊκά.

4.4.4 Ρήτρα Αλληλεγγύης

Η Συνθήκη επίσης, μέσω του άρθρου 222§1 ΣΛΕΕ παρέχει τη νέα δυνατότητα στα κράτη μέλη να δημιουργήσουν μεταξύ τους ένα πλαίσιο συνεργασίας υπό το πνεύμα αλληλεγγύης στις εξής δύο επείγουσες περιπτώσεις:

- α) όταν κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση, προκειμένου να προστατευθούν οι δημοκρατικές αρχές και ο άμαχος πληθυσμός και
- β) όταν το κράτος μέλος πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή.

Και στις δύο παραπάνω περιπτώσεις, τα υπόλοιπα κράτη μέλη μπορούν να συνδράμουν εφόσον υποβληθεί αίτηση από τις πολιτικές αρχές του κράτους που χρήζει βοήθειας (άρθρο 222§2) και, αν αυτό απαιτείται, να επιστρατεύσουν ακόμα και τα στρατιωτικά τους μέσα. Επίσης, το Συμβούλιο κατόπιν κοινής πρότασης της Επιτροπής και του Ύπατου Εκπροσώπου καθορίζει τις λεπτομέρειες για την εφαρμογή της ρήτρας αλληλεγγύης. Για την αποτελεσματική δράση το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προβαίνει σε τακτική αξιολόγηση των απειλών που αντιμετωπίζει η Ένωση (§4) και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τηρείται ενήμερο.

4.5 Ο Τρόπος Άσκησης της Δράσης της ΚΠΑΑ

4.5.1 Στην Πρόληψη των Συγκρούσεων

Η εμφάνιση και ύπαρξη κρίσεων είτε στο εσωτερικό πολλών περιοχών του κόσμου όπως η φτώχεια, η πολιτική αστάθεια εξαιτίας της έλλειψης δημοκρατικών θεσμών, η θρησκευτική και πολιτισμική μισαλλοδοξία, τα οικονομικά προβλήματα, η περιθωριοποίηση των μεταναστών, η κοινωνική αδικία και ανισότητα, η εξάπλωση των όπλων είτε στις εξωτερικές σχέσεις τους με άλλες χώρες, μπορούν εύκολα να αποτελέσουν αιτίες για πιθανές μελλοντικές συγκρούσεις. Η ΕΕ καλείται να συνεισφέρει σε σημαντικό βαθμό στην πρόληψη των συγκρούσεων αυτών είτε με τα δικά της μέσα είτε με την συνεργασία διεθνών οργανισμών και τρίτων χωρών, ενεργώντας μακροπρόθεσμα για την εγκαθίδρυση διαρθρωτικής σταθερότητας στην περιοχή ή βραχυπρόθεσμα αντιδρώντας άμεσα.

Στην περίπτωση της μακροπρόθεσμης βοήθειας προς τις χώρες αυτές εφαρμόζεται μια *ολοκληρωμένη προσέγγιση* για την επίτευξη διαρθρωτικής σταθερότητας¹³¹ στην περιοχή κάνοντας χρήση όλων των μέσων, κοινοτικών και

¹³¹ Η διαρθρωτική σταθερότητα επέρχεται με μια σειρά μέτρων που αφορούν την δημοκρατία και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, ένα βιώσιμο πολιτικό καθεστώς και τις υγιείς περιβαλλοντικές και κοινωνικές συνθήκες, χωρίς την χρήση βίας. Βλ. Επιτροπή (11/04/2001), «Ανακοίνωση για την Πρόληψη των Συγκρούσεων», COM(2001) 211 τελικό, Βρυξέλλες, σ. 11.

μη, που διαθέτει η Ένωση. Το κυριότερο μέσο για την υλοποίηση της ολοκληρωμένης προσέγγισης είναι τα *Έγγραφα Εθνικής Στρατηγικής*, τα οποία περιλαμβάνουν ειδικούς δείκτες βάσει των οποίων γίνεται η εκτίμηση για πιθανή μελλοντική σύγκρουση¹³². Τα έγγραφα αυτά καταρτίζονται για κάθε χώρα που χρήζει βοήθειας και περιλαμβάνουν το είδος της βοήθειας ανάλογα με τα προβλήματα που αυτή αντιμετωπίζει.

Η συνεισφορά αυτή είναι χρηματοοικονομική (π.χ. Κοσσυφοπέδιο) ή συνίσταται στην υιοθέτηση αναπτυξιακών προγραμμάτων, προγραμμάτων συνεργασίας και στην ανάπτυξη των εμπορικών δεσμών με τα τρίτα κράτη (π.χ. Δυτικά Βαλκάνια και τις χώρες ΑΚΕ με τις συμφωνίες Κοτονού). Επίσης, προβαίνει σε δράσεις όπως στην μετατροπή των στρατιωτικών πόρων σε μη στρατιωτικούς, παροπλίζει τα όπλα μαζικής κατατροφής και τα συμβατικά όπλα, ελέγχει το καθεστώς εξαγωγών των όπλων επιβάλλοντας κυρώσεις και βελτιώνει τον θεσμό της αστυνομίας εκπαιδύοντας τις υπηρεσίες της στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹³³. Επίσης, η αποστολή ομάδων εργασίας καθώς και των ειδικών εντεταλμένων στις περιοχές αυτές είναι απαραίτητη για την εκτίμηση της κατάστασης και την συμβολή τους ως μεσολαβητές στην αποφυγή μιας ενδεχόμενης κρίσης, εκπροσωπώντας την σταθερή πολιτική γραμμή της ΕΕ. Απαραίτητο στοιχείο σ' αυτή την περίπτωση είναι η ενίσχυση του πολιτικού διαλόγου των εκπροσώπων της ΕΕ με τις αρχές της κάθε χώρας αλλά και η εμβάθυνση των σχέσεων με τους διεθνείς οργανισμούς, η οποία επιφέρει τον επιμερισμό των καθηκόντων και των ληφθέντων μέτρων μεταξύ τους¹³⁴.

¹³² Οι δείκτες αυτοί θα λαμβάνουν υπόψη θέματα όπως τον έλεγχο των δυνάμεων ασφαλείας, την ισορροπία των πολιτικών και οικονομικών δυνάμεων, την μείωση και υποβάθμιση περιβαλλοντικών πόρων, τον βαθμό εκπροσώπησης των εθνοτήτων στην πολιτική κλπ. Βλ. Επιτροπή (11/04/2001), όπ.π. σ. 13.

¹³³ Βλ. Επιτροπή (11/04/2001), όπ.π. σ. 17.

¹³⁴ Επίσης βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (4-5/12/2006), «*Το Μέλλον της Ευρώπης από τον Προβληματισμό στην Δράση: Ο Ρόλος της ΕΕ στην Πρόληψη Συγκρούσεων*», σ.1-8. (http://www.futureofeuropa.europarl.europa.eu/future/webdav/site/event2/shared/import/Home/EP_PE/chambre1/theme3/PreventionEL.pdf)

4.5.2 Στην Διαχείριση Κρίσεων

Η ΕΠΑΑ, ανάλογα με το αν μια κρίση έχει ξεσπάσει στην συγκεκριμένη περιοχή ή αν έχει τερματιστεί, διακρίνεται στην στρατιωτική πτυχή και στην μη στρατιωτική πτυχή της διαχείρισης κρίσεων, δρώντας έτσι με δύο τρόπους για την κάθε περίπτωση ξεχωριστά: στην περίπτωση που ξεσπάσει μια κρίση χρησιμοποιούνται στρατιωτικά μέσα και στην δεύτερη περίπτωση μη στρατιωτικά μέσα.

Α) Η Στρατιωτική Πτυχή και τα Μέσα Υλοποίησης της

Η υλοποίηση της στρατιωτικής πτυχής διαχείρισης κρίσεων βασίζεται μόνο σε στρατιωτικούς στόχους και μέσα και εφαρμόζεται σε περιοχές που ξεσπά κρίση στρατιωτικού χαρακτήρα., αποστέλλοντας ειδικές μονάδες για την αποκατάσταση της ειρήνης. Απαρχή για την δημιουργία στρατιωτικών μέσων αποτέλεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι¹³⁵ τον Δεκέμβριο του 1999 όπου αποφασίστηκε η συγκρότηση της *ΕΔΤΑ – European Rapid Reaction Force (EURRF)* ή *Headline Task Force*, η οποία συνίσταται σε 15 ταξιαρχίες αποτελούμενες από 50.000 με 60.000 άτομα συνολικά ώστε να μπορούν να εκτελούν όλο το φάσμα των αποστολών Petersberg αλλά και των πιο απαιτητικών επιχειρήσεων μέχρι το επίπεδο στρατού. Ο στόχος αυτός αποτελούσε δέσμευση που θα έπρεπε να εκπληρωθεί ως το 2003, μόνο για τα κράτη μέλη που θα επιθυμούν να συνεργαστούν σε εθελοντική βάση. Η νέα αυτή δύναμη αναπτύσσεται σε περιοχή που υπάρχει κρίση έως και 2.500 μίλια μακριά μέσα σε διάστημα 60 ημερών και θα πρέπει να διατηρηθεί για τουλάχιστον ένα έτος. Οι αστυνομικοί τελούν υπό τον έλεγχο της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας και ο Ύπατος Εκπρόσωπος θα ασκεί τον επιχειρησιακό έλεγχο.

Η ελληνική συνεισφορά το Νοέμβριο του 2001 ήταν η εξής: 6.500 στρατιώτες, 42 πολεμικά αεροσκάφη, 1 ιπτάμενο ραντάρ, 1 πυρχία Patriot, 15

¹³⁵ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1999), «Συμπεράσματα Προεδρίας», όπ.π, σ. 8.

πολεμικά πλοία, ένα Α/Φ ναυτικής συνεργασίας, διάθεση αριθμού πυραύλων αέρος-εδάφους και ελικοπτέρων¹³⁶.

Επιπλέον, τα κράτη μέλη έχουν δεσμευτεί να αναπτύσσουν μικρότερες μονάδες ταχείας ανταπόκρισης¹³⁷ με πολύ μεγαλύτερη ετοιμότητα διαθεσιμότητας όταν ξεσπά μια κρίση και χρήζει άμεσης αντιμετώπισης. Οι δυνάμεις αυτές είναι αυτόνομες και διαθέτουν το απαιτούμενο δυναμικό διοίκησης, ελέγχου και συλλογής πληροφοριών, επιμελητεία και άλλες υπηρεσίες υποστήριξης μάχης καθώς και αεροπορικά και ναυτικά στοιχεία.

Β) Η Μη Στρατιωτική Πτυχή, οι Στόχοι και τα Μέσα αυτής

Η μη στρατιωτική πτυχή καλύπτει μόνο τις περιπτώσεις εκείνες που η φύση της κρίσης στη περιοχή δεν απαιτεί στρατιωτικά μέσα αντιμετώπισης καθώς αφορά συνήθως την περίοδο μετά την λήξη των συγκρούσεων και ως εκ τούτου χρησιμοποιούνται ηπιότερα μέσα όπως είναι οι αποστολές σταθεροποίησης για την δημιουργία ενός κράτους δικαίου. Το Συμβούλιο της Φεΐρα το 2000 έθεσε τους παρακάτω στόχους-προτεραιότητες για την εκπλήρωση της μη

¹³⁶ Οι υπόλοιπες χώρες που έχουν διαθέσει μέρος των στρατιωτικών τους δυνάμεων είναι οι εξής: Γερμανία (18.000 άτομα, 6 μοίρες μαχητικών αεροσκαφών και 35 μεταφορικά αεροσκάφη, στοιχεία Α/Α άμυνας και 9 κινητά νοσοκομεία εκστρατείας), Βρετανία (1 Μ/Κ ΤΘΤ με επιπλέον πυροβολικό, την 3^η ταξιαρχία πεζοναυτών, στοιχεία Α/Α άμυνας 16 πλοία εκ των οποίων το 1 αεροπλανοφόρο, 2 υποβρύχια, 72 αεροσκάφη-μαχητικά και μεταφοράς), Γαλλία (12.000 άτομα, 75 μαχητικά αεροσκάφη, 29 μεταφορικά αεροσκάφη, 12 πλοία εκ των οποίων το 1 αεροπλανοφόρο και συνδρομή σε συστήματα C31 και C41), Ιταλία (6.150 άτομα εκ των οποίων 2 ταξιαρχίες και 150 άνδρες χωροφυλακής-καραμπινιέρους, 19 πλοία-το 1 αεροπλανοφόρο και 47 αεροσκάφη), Ισπανία (6.000 άτομα, 1 αεροναυτικό συγκρότημα επί ενός αεροπλανοφόρου και 40 αεροσκάφη), Ολλανδία (5.000 άτομα), Αυστρία-Φιλανδία (2.000 άτομα έκαστη), Σουηδία (1.500 άτομα), Βέλγιο-Ιρλανδία-Πορτογαλία (1.000 άτομα έκαστη), Λουξεμβούργο (100 άτομα), Βουλγαρία, Ρουμανία, Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Μάλτα, Κύπρος, Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία και Τσεχία. Κράτη μη μέλη που συμμετέχουν είναι η Τουρκία, η Ισλανδία και η Νορβηγία. Το μόνο κράτος που δεν έχει δηλώσει συμμετοχή είναι η Δανία. Βλ. Μειϊμάρης Μενέλαος & Λαμπρόπουλος Ανδρέας (2002), «Η Ισχύς εν τη Ενώσει- Η Διεύρυνση του ΝΑΤΟ και η Κοινή Εξωτερική Πολιτική & Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Αλληλεπιδράσεις & Επιρροές στην Ευρωπαϊκή Δυναμική», Εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ.171-172.

¹³⁷ Ευρωπαϊκή Συνέλευση-Η Γραμματεία (16 Δεκεμβρίου 2002), όπ.π., σ. 5.

στρατιωτικής πτυχής της διαχείρισης κρίσεων, περιλαμβάνοντας και τα αντίστοιχα μέσα προς υλοποίηση των στόχων αυτών:

A. Την *Δημιουργία Αστυνομίας*. Τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να διαθέσουν ως το 2003, 5.000 αστυνομικούς για διεθνείς αποστολές που θα ανταποκρίνονται σε όλο το φάσμα των επιχειρήσεων πρόληψης συγκρούσεων και διαχείρισης κρίσεων, εκ των οποίων οι 1.000 αστυνομικοί θα έχουν την δυνατότητα να αναπτύσσονται το αργότερο εντός 30 ημερών.

B. Την *Ενίσχυση του Κράτους Δικαίου* και ειδικότερα την αποκατάσταση του δικαστικού και σωφρονιστικού συστήματος. Τα μέσα που θα χρησιμοποιούνται για την εκπλήρωση του στόχου αυτού είναι η υποστήριξη της ΕΕ που θα παρέχεται όσον αφορά την θέσπιση εθνικών ρυθμίσεων από τα κράτη μέλη για την επιλογή των δικαστών, εισαγγελέων και σωφρονιστικών υπαλλήλων στις φυλακές, την εκπαίδευσή τους αλλά και η υποστήριξη της ΕΕ για την δημιουργία υποδομής δικαστηρίων και φυλακών ή και ανακαίνισης των ήδη υπαρχόντων.

Γ. Την *Ενίσχυση της Δημόσιας Διοίκησης* η οποία θα επιτυγχάνεται με την επιλογή, εκπαίδευση και προώθηση εμπειρογνομόνων σε θέσεις του πολιτικού διοικητικού μηχανισμού ή ακόμα και με την εκπαίδευση των ντόπιων στελεχών του μηχανισμού από την ΕΕ.

Δ. Την *Ενίσχυση της Πολιτικής Προστασίας*, η οποία διαφέρει από τις επιχειρήσεις βοήθειας κατόπιν καταστροφών. Τα μέσα για τις επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων στα πλαίσια της ΕΠΑΑ είναι το δυναμικό της πολιτικής προστασίας των κρατών μελών. Αυτό που απομένει από τα κράτη μέλη είναι να ορίσουν περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με το έμψυχο υλικό και τα υλικά μέσα που πρέπει να διατεθούν από το κάθε κράτος μέλος, τον τύπο της εντολής, το καθεστώς της επιχείρησης και την συμβατότητα του εξοπλισμού μεταξύ των κρατών μελών.

Επιπλέον, έχοντας ως παράδειγμα τον πρωταρχικό στόχο που είχε υιοθετηθεί στο Ελσίνκι το 1999, υιοθετήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2004 ο νέος «Γενικός Στρατιωτικός Στόχος 2010» καθώς και Σχέδιο Δράσης για την μη στρατιωτική διαχείριση των κρίσεων το οποίο αποτέλεσε αργότερα τον Μη Στρατιωτικό Στόχο με καταληκτική ημερομηνία το 2008.

Γ) Όργανα Διαχείρισης Κρίσεων

Με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17^{ης} και 18^{ης} Ιουνίου 2004 προβλέφθηκε η δημιουργία δύο νέων οργάνων σχεδιασμού και διεξαγωγής των επιχειρήσεων¹³⁸: α) Η Πολιτικοστρατιωτική Μονάδα (*Civilian-Military Cell*) αναλαμβάνοντας τα εξής καθήκοντα:

- την επαύξηση της δυνατότητας σχεδιασμού διαχείρισης κρίσεων της ΕΕ,
- την ενίσχυση του επιχειρησιακού στρατηγείου που θα αναλάβει την διεξαγωγή των αυτόνομων επιχειρήσεων,
- τον συντονισμό των μη στρατιωτικών επιχειρήσεων και
- την ικανότητα σχεδιασμού και διεξαγωγής μιας επιχείρησης

β) το *Κέντρο Διαχείρισης Κρίσεων* συστάθηκε με αποστολή να σχεδιάζει και να διεξάγει επιχειρήσεις εντός του φάσματος των καθηκόντων που προβλέπει η Συνθήκη αλλά δεν αποτελεί μόνιμο στρατηγείο. Επίσης, μεταξύ των καθηκόντων του είναι να συμβάλλει στις εργασίες έγκαιρης προειδοποίησης του Συμβουλίου και του Ύπατου Εκπροσώπου, να παρακολουθεί και να εκτιμά την εξέλιξη μιας κατάστασης, να παρέχει τις κατάλληλες εγκατάστασεις για τις ειδικές ομάδες κρίσης, να υποστηρίζει τις επαφές μεταξύ των επί τόπου δραστηριοτήτων και του Συμβουλίου, του Ύπατου Εκπροσώπου, διερευνητικών αποστολών, επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων κλπ. Το μόνιμο προσωπικό απασχόλησης ανήλθε στο 70% το 2009 με 103 άτομα από 50% που ήταν το 2005¹³⁹.

4.6 Η Δράση της Ένωσης

Η δράση της άμυνας που έχει απώτερο σκοπό την ασφάλεια και την διατήρηση της ειρήνης σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο προκύπτει από την αποτελεσματικότητα των αποστολών και επιχειρήσεων που διενεργεί η Ένωση το εύρος τους και τον βαθμό επίτευξης των στόχων τους. Στα πλαίσια της

¹³⁸ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (17 και 18 Ιουνίου 2004), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Βρυξέλλες, σ. 20-21. (http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru0404_el.pdf) και Αρώνης Διονύσης (Ιούλιος 2006), «Αυτονομία στη Διαχείριση Κρίσεων», Διπλωματία, Τεύχ.33. (<http://diplomatia.gr/index.php?view=article&id=1024>)

¹³⁹ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (26/01/10), όπ.π., E-5998/2009.

δράσης της άμυνας εμπίπτει, επίσης, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και η μη διάδοση των όπλων μαζικής καταστροφής.

4.6.1 Αποστολές

Οι επιχειρήσεις που έχουν πραγματοποιηθεί από την ΕΕ μέχρι σήμερα καλύπτουν όλο το φάσμα των αποστολών¹⁴⁰ που προβλέπει το άρθρο 43§1 ΣΕΕ. Από το 2003 που διενεργήθηκε η πρώτη επιχείρηση στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη έχουν υλοποιηθεί μέχρι σήμερα 22 αποστολές στρατιωτικού και μη στρατιωτικού χαρακτήρα¹⁴¹ στην Ευρώπη, την Αφρική, την Ασία και Μ.Ανατολή. Χάρη στον μηχανισμό σταθερότητας¹⁴² που αντικατέστησε το 2007 τον μηχανισμό ταχείας αντίδρασης υλοποιήθηκαν μέτρα πολιτικής χροιάς που αφορούν την επανένταξη των μαχητών, την αναδιοργάνωση της δικαιοσύνης και ολόκληρης της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, οι επιχειρήσεις που αναπτύχθηκαν με στρατιωτικά μέσα είναι η επιχείρηση Althea στην Βοσνία-Ερζεγοβίνη¹⁴³, που απαριθμεί 1.481 άτομα σε στρατιωτικό προσωπικό και 275 άτομα σε πολιτικό προσωπικό και διεξάγεται με δυνατότητες και μέσα του NATO και οι επιχειρήσεις στο Τσαντ και την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία (EUFOR TCHAD/RCA) με στόχο την προστασία των προσφύγων και των εκτοπισμένων από το Νταρφούρ καθώς και την παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας.

Όσον αφορά τις υπόλοιπες αποστολές που πραγματοποιήθηκαν, αυτές συνδυάζουν στρατιωτικά και μη στρατιωτικά μέσα και είναι οι εξής: α) η αστυνομική αποστολή στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (EUPM) με στόχο την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και την μεταρρύθμιση του αστυνομικού τομέα, β) η αποστολή στην Παλαιστίνη το 2006 (EUPOL COPPS)

¹⁴⁰ Για τις δράσεις της ΕΕ στον τομέα ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ στις διάφορες χώρες βλ. Bulut Esra-Casarini Nicola and others (June 2010), *“Report: A Strategy for EU Foreign Policy”*, Institute for Security Studies, European Union, No 7, p.22-24.

¹⁴¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (15/1/2010), *«Γενική Έκθεση επί της Δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης-2009»*, SEC(2010) 18, Βρυξέλλες, σ. 60-63.

¹⁴² Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο αριθ. 1717/2006 (15/11/2006) *«Κανονισμός Για την Θέσπιση Μηχανισμού Σταθερότητας»*, ΕΕ L 327, 24.11.2006.

¹⁴³ Διαδέχθηκε τη νατοϊκή δύναμη SFOR.

αλλά και η αποστολή EUBAM Rafah το 2005 για την αστυνομική συνδρομή στις κατά τόπου αρμόδιες αρχές και η οποία επιπλέον εφάρμοσε πρόγραμμα στήριξης για το σύστημα φυλακών, γ) η αποστολή στο Κόσοβο (EULEX Cosovo) που περιλαμβάνει 2.807 άτομα πέραν του επιτόπιου προσωπικού και ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2008 με στόχο την ενίσχυση του κράτους δικαίου και ειδικότερα των τομέων της αστυνομίας, των τελωνείων και της δικαιοσύνης, η δ) η αποστολή επιτήρησης στην Γεωργία (EUMM Georgia) από το 2008 με σκοπό την επίτευξη σταθερότητας στην Γεωργία και την ευρύτερη περιοχή αποστέλλοντας 410 άτομα πολιτικό προσωπικό, και η ε) αποστολή επιτήρησης της μεθορίου Μολδαβίας-Ουκρανίας που περιλαμβάνει 200 άτομα, στην οποία συμμετέχει και η Ελλάδα παρέχοντας συνδρομή στις αρμόδιες αρχές για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς, του παράνομου εμπορίου και την βελτίωση του συνοριακού ελέγχου. Επιπλέον, η αποστολή EUNAVFOR Atalanta στον Ινδικό Ωκεανό το 2008 με στρατιωτική δύναμη 1.337 άτομα και η αποστολή EUTM στη Σομαλία το 2010 με 43 άτομα που αποσκοπούσε στην καταπολέμηση της πειρατείας στις ακτές της Σομαλίας αλλά και στην μεταφορά επισιτιστικής βοήθειας. Επίσης, δύο αποστολές στη Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό (EUSEC και EUPOL) το 2005 και 2007, εκ των οποίων η πρώτη συνέβαλε στην αναμόρφωση του στρατού και η δεύτερη αναμόρφωση της αστυνομίας και του δικαστικού συστήματος. Παρόμοιο στόχο είχαν και η αποστολή στο Αφγανιστάν το 2007 με 479 άτομα πολιτικού προσωπικού που επικεντρώθηκε στην καταπολέμηση της διαφθοράς μέσω του αστυνομικού και δικαστικού συστήματος, στη σύνταξη νομοθετικών ρυθμίσεων και την εκπαίδευση ανώτερων δικαστικών καθώς και η αποστολή στο Ιράκ το 2005 με στόχο την κατάρτιση του δικαστικού και του αστυνομικού συστήματος και την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με τελευταία αποστολή στη Γουινέα Μπισσάου που ξεκίνησε το 2008-2010. Μερικά από τα παραπάνω μέτρα σταθεροποίησης εφαρμόστηκαν και σε άλλες χώρες εκτός από τις προαναφερθείσες όπως: Λίβανο, Γεωργία, Λευκορωσία, Σενεγάλη, Αιθιοπία, Ταϋλάνδη, Φιλιππίνες, Σουδάν, Ισημερινό, Ινδονησία¹⁴⁴ κλπ.

¹⁴⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (16/2/2011), «Γενική Έκθεση για την Δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης-2010», SEC(2011) 189, Βρυξέλλες, σ. 93.

4.6.2 Καταπολέμηση της Τρομοκρατίας

Μετά το σοβαρό πλήγμα που υπέστησαν οι Η.Π.Α την 11^η Σεπτεμβρίου 2001, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας καθίσταται ένας από τους σημαντικότερους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεδομένου ότι η τρομοκρατία συνδέεται άμεσα με την έννοια της ασφάλειας, εμπίπτει στις αρμοδιότητες δύο τμημάτων του ευρωπαϊκού δικαίου αφενός του Ευρωπαϊκού Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και αφετέρου της ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ. Τα μέτρα κατά της τρομοκρατίας που περιλαμβάνονται στον τομέα της ΚΕΠΠΑ αφορά την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας που προήλθε από την έκδοση της απόφασης 1373 το 2001 του Συμβουλίου Ηνωμένων Εθνών. Περιεχόμενο της απόφασης αποτελεί η επιβολή συγκεκριμένων περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, τους Ταλιμπάν και το δίκτυο της Αλ Κάιντα. Βάσει της απόφασης αυτής, το Συμβούλιο προέβη στην έκδοση ενός συνόλου αποφάσεων¹⁴⁵ που επιβάλλουν την δέσμευση χρηματοοικονομικών κεφαλαίων ή περιουσιακών στοιχείων των παραπάνω προσώπων ή οντοτήτων, η χρήση των οποίων διατίθενται για την διάπραξη τρομοκρατικών ενεργειών. Επιπλέον μέτρο που πάρθηκε για την προσπάθεια καταπολέμησής της είναι η μεταβίβαση και επεξεργασία δεδομένων των επιβατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς το Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας των Η.Π.Α. κατόπιν συμφωνίας που υπεγράφη μεταξύ τους, με παράλληλη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων

¹⁴⁵ Συμβούλιο 2001/930/ΚΕΠΠΑ (27 Δεκεμβρίου 2001), «Κοινή Θέση για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας», ΕΕ L 344, 28.12.2001, σ. 90-92.

Συμβούλιο 2001/931/ΚΕΠΠΑ (27 Δεκεμβρίου 2001), «Κοινή Θέση για την εφαρμογή ειδικών μέτρων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας», ΕΕ L 344, 28.12.2001, σ. 93-96.

Συμβούλιο 2011/70/ΚΕΠΠΑ (31 Ιανουαρίου 2011), «Απόφαση σχετικά με την ενημέρωση του καταλόγου προσώπων, ομάδων και οντοτήτων που υπάγονται στα άρθρα 2, 3 και 4 της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ για την εφαρμογή ειδικών μέτρων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας», ΕΕ L 028, 02.02.2011, σ. 57-59.

Συμβούλιο 2580/2001 (27 Δεκεμβρίου 2001), «Κανονισμός για τη λήψη ειδικών περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων με σκοπό την καταπολέμηση της τρομοκρατίας», ΕΕ L 344, 28.12.2001, σ. 70. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R2580:20071222:EL:PDF>), η οποία έχει τροποποιηθεί από τον κανονισμό 610/2010.

σύμφωνα με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Μέτρα εκτός από τα παραπάνω έχουν ληφθεί επίσης για την πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης και της στρατολόγησης τρομοκρατών και καταπολέμησης των γενεσιουργών αιτιών τους, για τον διορισμό συντονιστή αντιτρομοκρατικής δράσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο κλπ με τα περισσότερα από αυτά να υπάγονται στον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων. Η πρόοδος όμως για την προσπάθεια υλοποίησής τους πέντε χρόνια μετά την υιοθέτηση της ΕΣΑ κατέδειξε ότι ήταν σχετικά αργή εξαιτίας του χαμηλού συντονισμού και ευελιξίας μεταξύ των ευρωπαϊκών και εθνικών υπηρεσιών.

4.6.3 Στρατηγική κατά της Διάδοσης των Όπλων Μαζικής Καταστροφής

Η ασφάλεια στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διασφαλίζεται και με την υλοποίηση του γενικότερου στόχου της μη εξάπλωσης των όπλων μαζικής καταστροφής. Η στρατηγική αυτή που ενεκρίθη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τις 12 και 13 Δεκεμβρίου 2003 περιλαμβάνει ειδικότερα μέτρα που αφορούν την απαγόρευση των ελαφρών και μικρού διαμετρήματος όπλων, των χημικών, βιολογικών και τοξινικών όπλων καθώς και την απαγόρευση των πυρηνικών δοκιμών, τα οποία παράλληλα συμβάλλουν και στην πρόληψη της τρομοκρατίας.

Ειδικότερα, εξεδόθη από την Ένωση κοινή δράση που υποστηρίζει τις ενέργειες του Οργανισμού για την Απαγόρευση των Χημικών Όπλων καθορίζοντας τους στόχους και την πλήρη εφαρμογή της σύμβασης των Η.Ε. από τα κράτη μέλη¹⁴⁶. Στα ίδια επίσης πλαίσια, κινείται και η κοινή δράση¹⁴⁷

¹⁴⁶ Συμβούλιο 2007/185/ΚΕΠΠΑ (19/3/2007), «Κοινή Δράση για την Στήριξη των Δραστηριοτήτων του Οργανισμού για την Απαγόρευση των Χημικών όπλων στο πλαίσιο της Εφαρμογής της Στρατηγικής της ΕΕ κατά της Διάδοσης των Όπλων Μαζικής Καταστροφής», ΕΕ L 85, 27.3.2007. Οι πρώτες κοινές δράσεις που είχαν εκδοθεί για τον σκοπό αυτό ήταν το 2004 και το 2005. Σ' αυτό το χρονικό διάστημα 14 κράτη μέλη επικύρωσαν την σύμβαση και ο αριθμός των κρατών του ΟΑΧΟ ανήλθε στα 181.

¹⁴⁷ Συμβούλιο 2006/184/ΚΕΠΠΑ (27/02/2006), «Κοινή Δράση Σχετικά με την Υποστήριξη της Σύμβασης για τα Βιολογικά και Τοξινικά Όπλα στο πλαίσιο της Στρατηγικής της ΕΕ κατά της Διάδοσης των Όπλων Μαζικής Καταστροφής», ΕΕ L 65, 7.03.2006. Η Σύμβαση για την Απαγόρευση για τα Βιολογικά και Τοξινικά Όπλα υπεγράφη στη Μόσχα, Ουάσινγκτον και στο Λονδίνο το 1972 και άρχισε να ισχύει από το 1975. (Πηγή:

κατ'εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης που απαγορεύει την ανάπτυξη, παραγωγή και απόκτηση των βιολογικών και τοξινικών όπλων η οποία ενισχύεται ακόμα περισσότερο με την απαγόρευση της κατασκευής, τελειοποίησης, αποθήκευσης και καταστροφής των ήδη υπαρχόντων. Όσον αφορά τα συμβατικά όπλα η Ένωση έχει εκδόσει απόφαση για το ασφαλές εμπόριο και τον αποτελεσματικότερο έλεγχο του σε παγκόσμιο επίπεδο, το οποίο θα συμβάλλει αργότερα και στην δημιουργία μιας μελλοντικής συνθήκης στα πλαίσια των Η.Ε.¹⁴⁸ Επίσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2005 ανέπτυξε στρατηγική για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης των φορητών όπλων, ελαφρού οπλισμού και των πυρομαχικών (SALW), υποστηρίζοντας παράλληλα το πρόγραμμα δράσης του Ο.Η.Ε. Επιπλέον, η ΕΕ προωθεί την ταχεία εφαρμογή της Συνθήκης για την απαγόρευση των πυρηνικών δοκιμών που υπεγράφη το 1996¹⁴⁹ και προβλέπεται ειδική νομοθεσία για την εξουσιοδότηση και μεταφορά πυρηνικού υλικού που χρησιμοποιείται για ειρηνικούς σκοπούς¹⁵⁰, συνεργαζόμενη με την Διεθνής Επιτροπή Ατομικής Ενέργειας και την Ευρατόμ. Τέλος, η ΕΕ έχει προβεί σε κοινή δράση για την εξάλειψη των ναρκών ξηράς κατά προσωπικού και την προσπάθεια εκκαθάρισης τους σε τρίτες χώρες¹⁵¹.

http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/l33270_el.htm

¹⁴⁸ Συμβούλιο 2010/336/ΚΕΠΠΑ (14/06/10), «Απόφαση για τις Δραστηριότητες της ΕΕ προς Υποστήριξη της Συνθήκης για το Εμπόριο Όπλων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Ασφάλεια», ΕΕ L 152, 18.6.2010, σ. 14 επ.

¹⁴⁹ Για τον σκοπό αυτό η ΕΕ εξέδωσε: Συμβούλιο 1999/533/ΚΕΠΠΑ (29/7/1999), «Κοινή Θέση Για τη συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Προώθηση της Ταχείας Έναρξης ισχύος της Συνθήκης για τη Γενική Απαγόρευση των Πυρηνικών Δοκιμών (CTBT)», ΕΕ L 204, 4.08.1999, σ.1 και Συμβούλιο 2003/567/ΚΕΠΠΑ (21/7/2003), «Απόφαση Για την εφαρμογή της κοινής θέσης 1999/533/ΚΕΠΠΑ για τη συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Προώθηση της Ταχείας Έναρξης ισχύος της Συνθήκης για τη Γενική Απαγόρευση των Πυρηνικών Δοκιμών (CTBT)», ΕΕ L 192, 31.07.2003, σ.53. (<http://eur-lex.europa.eu/el/legis/latest/chap18.htm>)

¹⁵⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (26/03/09), «Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την μη Διάδοση των Πυρηνικών», COM (2009), 143 τελικό, σ. 7.

¹⁵¹ Συμβούλιο 97/817/ΚΕΠΠΑ, «Κοινή Δράση σχετικά με τις Νάρκες Ξηράς κατά Προσωπικού», ΕΕ L 338, 9.12.1997, σ.1-4.

4.7 Η Χρηματοδότηση της ΚΕΠΑΑ

Η πηγή χρηματοδότησης για τις δράσεις που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα προέρχεται από τα ίδια κράτη μέλη και η συνεισφορά του κάθε κράτους καθορίζεται ανάλογα με την κλείδα του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος. Στην χρηματοδότηση αυτή δεν μετέχουν εκείνα τα κράτη που απέχουν από τέτοιου είδους ενέργειες με τυπική δήλωση, όπως είναι η Δανία (άρθρο 41§2 εδ.β' ΣΕΕ¹⁵²). Ειδικότερα, οι χρηματοδοτικές αυτές συνεισφορές κατατίθενται από τα κράτη στο νέο Ταμείο Εκκίνησης που δημιουργεί η Συνθήκη και αποσκοπούν στο να θέτουν σε κίνηση τις επείγουσες δράσεις όλου του φάσματος των αποστολών Petersberg. Η θέσπιση ενός πολυετούς μηχανισμού σταθερότητας για τα έτη 2007-2013¹⁵³ συμβάλλει στην χρηματοδότηση περιοχών που έχουν πιθανότητες να αναδυθεί μια κρίση ή έχουν υποστεί κρίσεις παρέχοντας οικονομική στήριξη για την ανάπτυξη των κρατικών υποδομών, αναξάρτητων δικαστηρίων και μέσων ενημέρωσης κλπ.

Επίσης, τον Φεβρουάριο του 2004, το Συμβούλιο προέβη στην απόφαση να δημιουργήσει ένα μηχανισμό που θα διαχειρίζεται πιο αποτελεσματικά και οργανωμένα την χρηματοδότηση των κοινών εξόδων των επιχειρήσεων της ΕΕ που έχουν στρατιωτικές ή αμυντικές συνέπειες. Ο μηχανισμός αυτός που ονομάζεται ΑΘΗΝΑ¹⁵⁴ και έχει χρηματοδοτήσει τις επιχειρήσεις Althea¹⁵⁵, στην περιοχή Νταρφούρ του Σουδάν, στο Τσαντ και την Κεντροαφρικανική Δημοκρατία κλπ., διακρίνει το σύνολο των δαπανών σε 3 κατηγορίες:

- στα κοινά έξοδα που αναλαμβάνονται όποτε αυτά προκύπτουν από ορισμένες δαπάνες αποστολής, αποζημιώσεις ζημιών, αποθήκευσης υλικού κλπ (Παράρτημα Ι),

¹⁵² Πρώην άρθρο 28 Συνθ.ΕΕ.

¹⁵³ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο αριθ. 1717/2006 (15/11/2006), «Κανονισμός για την Θέσπιση Μηχανισμού Σταθερότητας», ΕΕ L 327, 24.11.2006, σ.2-5.

¹⁵⁴ Συμβούλιο 2008/975 ΚΕΠΠΑ (18/12/2008), «Απόφαση Για την Δημιουργία Μηχανισμού Διαχείρισης της Χρηματοδότησης των Κοινών Εξόδων των Επιχειρήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν Στρατιωτικές Επιχειρήσεις ή Συνέπειες στον τομέα της Άμυνας (Αθηνά)», ΕΕ L 345, 23.12.2008, σ. 96-114. Δημιουργήθηκε το 2004 και η πρώτη αναθεώρησή του έγινε το 2007.

¹⁵⁵ Συμβούλιο 2004/570/ΚΕΠΠΑ (12/07/2004), «Κοινή Δράση για την Στρατιωτική Επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη», ΕΕ L 252, 28.07.2004, σ. 7.

- στα επιχειρησιακά κοινά έξοδα της προπαρασκευαστικής φάσης της επιχείρησης που αφορούν διερευνητικές αποστολές στα οποία περιλαμβάνονται οι δαπάνες στέγασης, μεταφοράς, ιατρικών υπηρεσιών, μέσων επικοινωνίας και πρόσληψης τακτικού πολιτικού προσωπικού, όπως οδηγοί, μεταφραστές (Παράρτημα II) και
- στα επιχειρησιακά κοινά έξοδα που προκύπτουν κατά την διάρκεια της επιχείρησης, που αφορούν το μεγαλύτερο μέρος των εξόδων και είναι έξοδα μεταφοράς, στέγασης/υποδομής, διοίκησης, επικοινωνιακών μέσων, μισθοδοσίας προσωπικού κλπ. (Παράρτημα III).

Όσον αφορά στρατιωτικές επιχειρήσεις ταχείας αντίδρασης¹⁵⁶ τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την διαδικασία της προχρηματοδότησης που καλύπτει μέχρι το ποσό αναφοράς που καθορίζει ο Διευθυντής.

Στον μηχανισμό αυτό συνεισφέρουν και τρίτα κράτη ανάλογα με τις συμβάσεις που έχουν συνάψει με την ΕΕ.

4.8 Συμπεράσματα

Η ιστορική πορεία του τομέα της άμυνας απέδειξε ότι η πρόοδος της υπήρξε αρκετά επίπονη και αργή χωρίς τις αναμενόμενες εξελίξεις σε αντίθεση με ό,τι παρατηρείται να συμβαίνει σε άλλους τομείς πολιτικής.

Από την αποτυχημένη προσπάθεια για την δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας το 1954 μέχρι το 1992 που θεσπίστηκε η ΚΕΠΑΑ μέσω της Συνθήκης του Μάαστριχτ διαμεσολάβησαν 38 ολόκληρα χρόνια. Το χρονικό αυτό διάστημα καταδεικνύει την ανυπαρξία έντονης πολιτικής βούλησης από μέρους των κρατών μελών η οποία πηγάζει από τα διαφορετικά εθνικά τους συμφέροντα. Ακόμα και η μορφή της διατύπωσης στις Συνθ. Μάαστριχτ και Άμστερνταμ εκφράζει την διστακτικότητα των κρατών μελών για την εξέλιξη της, η οποία φαντάζει μακροπρόθεσμη. Η έντονη δραστηριοποίηση ξεκίνησε το 1998 χάρη στην γαλλοβρετανική πρωτοβουλία, που έλαβε μέρος στο Σαιντ Μαλό αλλά και του ιστορικού γεγονότος στο Κοσσυφοπέδιο που ώθησαν τους

¹⁵⁶ Ο μηχανισμός αυτός ενεργοποιείται άμεσα σε περίπτωση κρίσης. Βλ. Council 381/2001 (28/02/2001), "Regulation for Creating a Rapid-Action Mechanism", Official Journal L 57, 27.02.2001, p. 1-2.

αρχηγούς των κρατών μελών και κυβερνήσεων σε μια σειρά διεξαγωγής Συμβουλίων, στα πλαίσια των οποίων λήφθηκαν σημαντικές αποφάσεις που έθεσαν σε κάποια εξέλιξη την κοινή αμυντική πολιτική.

Το νέο κείμενο της Συνθήκης της Λισαβόνας μετονομάζει την Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας σε Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας ενσωματώνοντας όλες τις εξελίξεις που προηγήθηκαν στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια και για πρώτη φορά αφιερώνεται ειδικό κεφάλαιο για την ΚΠΑΑ με στόχους και πλαίσιο δράσης. Ο τρόπος με τον οποίο διατυπώνεται η μετατροπή της κοινής αμυντικής πολιτικής σε κοινή άμυνα καθίσταται πιο εφικτός και κοντινός στόχος απ'ότι στο παρελθόν.

Η απόφαση για *ανάληψη αυτόνομης δράσης* που υλοποιείται μέσω των αποστολών Πέτερσμπεργκ, της συγκρότησης της Δύναμης Ταχείας Αντίδρασης σε επείγουσες κρίσεις αλλά και της δημιουργίας συγκροτημάτων μάχης (battlegroups), στα πλαίσια του Γενικού Στρατιωτικού Στόχου 2010 και των Μη Στρατιωτικών Στόχων 2008 και 2010 κατ'εφαρμογή της Συνθήκης, ήταν απαραίτητη σε έναν κόσμο που προσπαθεί να αντιμετωπίσει τις κύριες απειλές όπως η τρομοκρατία, οι περιφερειακές συγκρούσεις, η αποσάθρωση του κράτους, το οργανωμένο έγκλημα και τα όπλα μαζικής καταστροφής, λαμβάνοντας παράλληλα και μια σειρά κατάλληλων μέτρων με κοινές δράσεις και θέσεις. Η αυτόνομη δράση επίσης είναι απόφαση καίριας σημασίας γιατί μπορεί περαιτέρω να σημάνει και το τέλος του ΝΑΤΟ. Για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των παραπάνω επιχειρήσεων, επόμενο ήταν να ιδρυθούν πολιτικά και στρατιωτικά όργανα όπως είναι η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας, η Ευρωπαϊκή Στρατιωτική Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Στρατιωτικό Επιτελείο, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας κλπ. Χάρη στις θεσμικές αυτές ρυθμίσεις, οι 22 αποστολές που πραγματοποιήθηκαν εντός και εκτός Ένωσης από το 2003 μέχρι σήμερα ανέδειξε την δύναμη και τις ικανότητες της ΕΕ να δρα στην διεθνή σκηνή με δικές της πολιτικοστρατιωτικές δυνάμεις και να ασκεί επιρροή σε κράτη που βρίσκονται σε μεταπολεμική κατάσταση κάνοντας χρήση των μη στρατιωτικών της μέσων.

Δεδομένου ότι 27 κράτη μέλη λόγω των διαφορετικών εθνικών τους συμφερόντων είναι σχεδόν ανέφικτο να οδηγηθούν σε κοινή άμυνα η Συνθήκη προβλέπει (άρθρο 46 ΣΕΕ) να παρέχεται η δυνατότητα της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας για όσα κράτη επιθυμούν να προβούν σε στενότερη

στρατιωτικής φύσεως συνεργασία. Η συνεργασία αυτή αποτελεί μια ειδική μορφή ενισχυμένης συνεργασίας, που μπορεί να οδηγήσει ταχύτερα στην διαδικασία της εμβάθυνσης και της ενοποίησης, αρχικά με λίγα κράτη, τα οποία αργότερα θα προσελκύσουν και τα υπόλοιπα. Ήδη η θέσπιση των «μάχιμων μονάδων» (battlegroups) αποτελούν μια μορφή διαρθρωμένης συνεργασίας. Στα πλεονεκτήματα, συγκαταλέγεται επίσης και η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής (άρθρο 42§7 ΣΕΕ), κατά την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να χορηγήσουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που διαθέτουν σε κράτος μέλος που δέχεται ένοπλη επίθεση στο έδαφός του.

Αντίθετα, η Συνθήκη δεν κατάφερε να εισάγει καινοτόμες ρυθμίσεις που θα μετέτρεπαν την κοινή αμυντική πολιτική σε άμυνα. Οι στρατιωτικές μονάδες που συγκροτήθηκαν για την υλοποίηση των αποστολών, δεν συνιστούν σε καμία περίπτωση ευρωπαϊκό στρατό, το οποίο δηλώνεται άλλωστε και στις αποφάσεις των Συμβουλίων. Η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής δεν περιλαμβάνει την έννοια της συλλογικής άμυνας της Ένωσης, η οποία αυτή τελικά εξασφαλίζεται μέσω του NATO και παράλληλα δεν αναφέρει ούτε τους ειδικούς τρόπους εφαρμογής του. Επιπλέον, ο τρόπος λήψης των αποφάσεων που στηρίζεται στον κανόνα της ομοφωνίας αποτελεί "αγκάθι" γιατί μειώνει την ευελιξία και παρακωλύει την όλη δράση της ΚΠΑΑ σε μια Ένωση των 27 κρατών μελών. Στον αντίποδα αυτού, η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία προσπαθεί να μειώσει το παραπάνω έλλειμμα δίνοντας την ευκαιρία σε όσα κράτη μέλη το θελήσουν, να συνεργαστούν σε μια μόνιμη εξελικτική βάση στον τομέα αυτό.

Εκτός από τις παραπάνω ενέργειες που θα πρέπει να ληφθούν για να ενισχυθεί ο τομέας της ΚΠΑΑ, απαιτείται επιπλέον ένταξη της χρηματοδότησης στον κοινοτικό προϋπολογισμό, το οποίο θα αποσυμφορήσει οικονομικά την Ελλάδα που δαπανά μεγάλο μέρος στον αμυντικό τομέα, μεγαλύτερος συντονισμός και συνοχή για την λήψη περισσότερων στρατηγικών αποφάσεων και έγκαιρη αποτροπή των απειλών σε πηγές σύγκρουσης, το οποίο προϋποθέτει καλύτερη δυνατότητα πληροφόρησης, ανάλυσης, προγραμματισμού και στρατηγικού σχεδιασμού¹⁵⁷. Επίσης, υπάρχουν ακόμα περιθώρια για επιπλέον εκπαίδευση μέσω της Ευρωπαϊκής Ακαδημίας Ασφάλειας και Άμυνας καθώς

¹⁵⁷ Συμβούλιο (2009), όπ.π., σ. 21.

και μέσω προγραμμάτων ανταλλαγής των ενόπλων δυνάμεων σε κράτη μέλη της ΕΕ και παράλληλη αυξημένη συνεργασία και συντονισμό της εκπαίδευσης του στρατιωτικού και μη στρατιωτικού προσωπικού¹⁵⁸.

Τέλος, αυτό που πραγματικά απαιτείται είναι η ύπαρξη έντονης πολιτικής βούλησης και δυναμισμό τα οποία θα συντελέσουν στην προώθηση μιας προοδευτικά κοινής αμυντικής πολιτικής και αργότερα μιας κοινής άμυνας.

5. ΠΟΛΥΜΕΡΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

Ο παγκόσμιες προκλήσεις, ειδικότερα στον τομέα της ασφάλειας και διατήρησης της ειρήνης (πόλεμοι, κρίσεις τρομοκρατία κλπ), που καλείται σήμερα να αντιμετωπίσει η διεθνής κοινότητα καθίστανται περίπλοκες και επίμονες αν δεν υπάρξει και δεν ενισχυθεί η πολυμερής συνεργασία¹⁵⁹, ιδίως μεταξύ των διεθνών οργανισμών. Η ΕΕ καλείται να συμβάλλει σ' αυτή την πτυχή διαμόρφωσης της παγκόσμιας διακυβέρνησης με την παράλληλη σύμπραξη του ΟΗΕ και του ΝΑΤΟ, επαναπροσδιορίζοντας και ενισχύοντας την θέση της στην διεθνή σκηνή βάσει της Συνθήκης της Λισαβόνας. Έτσι, ενεργώντας ως μέλος ή ως εταίρος, παρέχει όχι μόνο χρηματοοικονομική και πολιτικοστρατιωτική υποστήριξη αλλά καθίσταται και συν-διαμορφωτής της πολιτικής και των αποφάσεων που θα επηρεάζουν τις μελλοντικές εξελίξεις.

5.1 Σχέσεις ΕΕ και ΟΗΕ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ και ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών αποτελούν τους σημαντικότερους παγκόσμιους εταίρους για την προστασία της διεθνούς ασφάλειας και ειρήνης. Η συνεργασία μεταξύ ΕΕ

¹⁵⁸ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (19/02/09), «Ψήφισμα σχετικά με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας και την ΕΠΑΑ», ΕΕ L 76/Ε/13, 25.03.2010, σ. 68.

¹⁵⁹ Η πολυμερής συνεργασία αποτελεί μια θεσμική πρακτική του συντονισμού των εθνικών πολιτικών στα πλαίσια ομάδων κρατών, οργανισμών και ad hoc συσκέψεων στη βάση κοινών αρχών και στόχων και το μέσον που χρησιμοποιεί είναι η πολυμερής διπλωματία, Βλ. Ράντου Σύλβια-Αλεξάνδρα (Απρίλιος 2011), «Η Εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ», Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (ΚΕΔΙΑ)-Ινστιτούτο Διεθνών Σχέσεων, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα. σ.21

και ΟΗΕ, η οποία στηρίζεται στην αρχή της πολυμερούς προσέγγισης (Effective Multilateralism), καθιερώνεται στα άρθρα 220§1 ΣΛΕΕ¹⁶⁰, 21§1¹⁶¹ εδ. β' και 34 ΣΕΕ (πρώην άρθρο 19 Συνθ.ΕΕ). Η σημασία που προσδίδεται από την ΕΕ για την μεταξύ τους συνεργασία αποτυπώνεται περαιτέρω και στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, σύμφωνα με την οποία "θεμελιώδες πλαίσιο των διεθνών σχέσεων είναι ο Χάρτης του ΟΗΕ" καθώς και "η ενίσχυση του ΟΗΕ και ο εφοδιασμός με ό,τι χρειάζεται για να ανταποκρίνεται στις ευθύνες του ώστε να ενεργεί αποτελεσματικά αποτελεί προτεραιότητα για την Ευρώπη"¹⁶². Ως εκ τούτου, οι αποφάσεις της ΕΕ θα πρέπει να συνάδουν προς τους στόχους του Χάρτη του ΟΗΕ και η δράση της στους τομείς της διαχείρισης κρίσεων και πρόληψης των συγκρούσεων στους οποίους συνεργάζονται οι δύο οργανισμοί, φαίνεται να είναι συμπληρωματική και υποστηρικτική προς τον ΟΗΕ¹⁶³.

Ωστόσο, η ΕΕ αναβαθμίζει τον ρόλο της στην διεθνή σκηνή και παύει η δράση της να είναι απλά συμπληρωματική προς τον ΟΗΕ διότι από το Μάιο του 2011 οι εκπρόσωποί της¹⁶⁴ θα δικαιούνται να συμμετέχουν στις γενικές συνελεύσεις του ΟΗΕ, παρουσιάζοντας τις κοινές θέσεις της Ένωσης και να

¹⁶⁰ «Η Ένωση καθιερώνει κάθε πρόσφορη μορφή συνεργασίας με τα όργανα των Ηνωμένων Εθνών και τους ειδικευμένους οργανισμούς τους, το Συμβούλιο της Ευρώπης, τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και την Συνεργασία στην Ευρώπη και τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης. Η Ένωση διατηρεί επίσης, τις πλέον πρόσφορες σχέσεις με άλλους διεθνείς οργανισμούς.» (Τίτλος VI: Σχέσεις της Ένωσης με Διεθνείς Οργανισμούς και Τρίτες Χώρες και Αντιπροσωπίες της Ένωσης).

¹⁶¹ «Η Ένωση προσπαθεί να αναπτύσσει σχέσεις και να δημιουργεί εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες και διεθνείς, περιφερειακούς ή παγκόσμιους οργανισμούς που συμμερίζονται τις αρχές του πρώτου εδαφίου. Προωθεί πολυμερείς λύσεις σε κοινά προβλήματα, ιδίως στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών.»

¹⁶² Συμβούλιο (2009), «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας: Μια Ασφαλής Ευρώπη σ'έναν Καλύτερο Κόσμο», σ.36.

¹⁶³ Άλλωστε η ΕΕ μέσω των κρατών μελών τους αποτελεί ένα από τους κυριότερους χρηματοδότες των Ηνωμένων Εθνών με το ποσοστό να φτάνει στο 40% του συνολικού προϋπολογισμού του. (<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/a-stronger-voice-for-the-eu-in-the-united-nations.aspx?lang=el>)

¹⁶⁴ Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον οποίο θα συνεπικουρούν ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Υπατος Εκπρόσωπος και οι Επίτροποι των αρμόδιων θεμάτων.

καταθέτουν προφορικές προτάσεις και τροπολογίες. Επίσης, θα έχουν το δικαίωμα απάντησης, χωρίς όμως να τους δίνεται το δικαίωμα ψήφου¹⁶⁵.

Αυτό περαιτέρω σημαίνει ότι η ΕΕ τείνει να καταστεί ισοδύναμος παίχτης με τα Ηνωμένα Έθνη με δυνατότητα επηρεασμού στις αποφάσεις που θα λαμβάνει το Συμβούλιο Ασφαλείας για τα παγκόσμια θέματα. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, η υποβολή κοινών θέσεων από την ΕΕ προς τα Ηνωμένα Έθνη απαιτεί μεγαλύτερη σύγκλιση των συμφερόντων των κρατών μελών και ενιαία γραμμή όσον αφορά την εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Επίσης, πρέπει να τονιστεί ότι παράλληλα διατηρείται ο ρόλος των κρατών μελών, που συμμετέχουν στις διασκέψεις των διεθνών οργανισμών, να υποστηρίζουν τις θέσεις της Ένωσης και να ενημερώνουν πλήρως τον Ύπατο Εκπρόσωπο και τα υπόλοιπα κράτη που δεν αποτελούν μέλη του ΣΑ. Επίσης, ο Ύπατος Εκπρόσωπος καλείται από τα κράτη μέλη να παρουσιάσει την θέση της Ένωσης όταν αυτή έχει καθοριστεί για ένα συγκεκριμένο θέμα της ημερήσιας διάταξης (άρθρο 34§1 και 2). Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύει περαιτέρω την εκπροσώπηση της Ένωσης ώστε να μπορέσει να ασκήσει διεθνή πολιτική επιρροή, με τα μέσα και τα εργαλεία που πλαισιώνουν την Ένωση όπως είναι η σταθερή προεδρία, η ενδυνάμωση του ρόλου του Ύπατου Εκπροσώπου, η δημιουργία Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Δράσης, η επίσημη πλέον θέσπιση της νομικής προσωπικότητας της Ένωσης και η κατάργηση των 3 πυλώνων¹⁶⁶.

Οι δύο αυτοί οργανισμοί ενώ διαφέρουν μεταξύ τους ως νομικά μορφώματα, αφού η ΕΕ δεν αποτελεί διεθνή οργανισμό όπως είναι ο ΟΗΕ, αλλά μία ιδιαίτερη μορφή οργάνωσης που δεν συναντάται πουθενά αλλού στο παγκόσμιο στερέωμα, παρουσιάζουν ωστόσο κοινές αξίες και στόχους. Ορισμένες κοινές αξίες που ενστερνίζονται η ΕΕ και ο ΟΗΕ είναι η ειρηνική επίλυση των διαφορών, οι αρχές της δημοκρατίας, η υπακοή στις αρχές και τους κανόνες του διεθνούς δικαίου κλπ.

Τα όργανα της ΕΕ που μετέχουν στην συνεργασία αυτή είναι τα κράτη μέλη και η προεδρία της, ο Ύπατος Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ, η Επιτροπή

¹⁶⁵ Η ενίσχυση της ΕΕ στα πλαίσια του ΟΗΕ έγινε με ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας, βλ. General Assembly of United Nations (10/5/2011), *“Resolution 65/276: Participation of the European Union in the Work of the United Nations”*, p.2-3. (<http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r65.shtml>)

¹⁶⁶ Βλ. Ράντου Σύλβια-Αλεξάνδρα (Απρίλιος 2011), όπ.π. σ. 11-12.

και η Γραμματεία του Συμβουλίου. Αντίστοιχα, τα όργανα του ΟΗΕ που μετέχουν στην συνεργασία με την ΕΕ είναι ο Γενικός Γραμματέας και αρκετά τμήματά¹⁶⁷, όπως το Τμήμα Πολιτικών Υποθέσεων, το Γραφείο για τις Υποθέσεις Αφοπλισμού (των όπλων μαζικής καταστροφής και συμβατικών όπλων), το Τμήμα για την Διατήρηση της Ειρήνης και το Γραφείο Συντονισμού Ανθρωπιστικών Υποθέσεων.

Οι επαφές για την συνεργασία μεταξύ ΕΕ και ΟΗΕ στους τομείς διαχείρισης κρίσεων και πρόληψης των συγκρούσεων ξεκίνησαν στις αρχές του 2000 με πρωτοβουλία των υψηλά εκπροσώπων της ΕΕ όταν διατυπώθηκε για πρώτη φορά η ΕΠΑΑ¹⁶⁸ και θεσμοθετήθηκε επίσημα το 2003 με την διεξαγωγή των πρώτων επιχειρήσεων στις περιοχές της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης (επιχείρηση Althea) και της Λαϊκής Δημοκρατίας του Κονγκό.

Μέσα από αυτή την εμπειρία δημιουργήθηκαν ορισμένα μοντέλα συνεργασίας¹⁶⁹ μεταξύ ΕΕ-ΟΗΕ: α. το "σπονδυλωτό" μοντέλο (*Modular Approach*), σύμφωνα με το οποίο ένα λειτουργικό τμήμα της Ένωσης τίθεται υπό τον πολιτικό έλεγχο και την διοίκηση του ΟΗΕ, β. το μοντέλο "γεφύρωσης" (*Bridging Model*), κατά το οποίο η ΕΕ δρα πρώτη σε έκτακτες περιπτώσεις για ένα σύντομο χρονικό διάστημα προτού αναλάβει την ηγεσία ο ΟΗΕ, όπως έγινε το 2003 με την επιχείρηση Άρτεμις στην Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό (Μπούνια) και στην περιοχή Τσαντ/Κεντροαφρικανική Δημοκρατία τα έτη 2007-2008 με την αποστολή MINURCAT¹⁷⁰ του ΟΗΕ γ. η *Πέρα του Ορίζοντα Μοντέλο* (*Over-the Horizon Model*), με την οποία η ΕΕ ενισχύει προσωρινά μια ήδη υπάρχουσα επιχείρηση του ΟΗΕ έχοντας ως παράδειγμα την επιχείρηση EUFOR στην ΛΔΚ το 2006, με επικεφαλής την ΕΕ κατόπιν αιτήματος

¹⁶⁷ Για τα γραφεία και τα τμήματα του ΟΗΕ που έρχονται σ'επικοινωνία με τους θεσμούς της ΕΕ βλ. <http://www.un.org/en/mainbodies/secretariat>.

¹⁶⁸ Βλ. Thierry Tardy (1/10/2008), "*United Nations-European Union Relations in Crisis Management*", International Forum for the Challenges of Peace Operations, p.4.

¹⁶⁹ European Council (17-18 June 2004), "*EU-UN Cooperation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*", p. 2-5.

¹⁷⁰ Η αποστολή πραγματοποιήθηκε και ως μέλη της δύναμης του ΟΗΕ συμμετείχαν 2000 στρατιώτες από κράτη μέλη της ΕΕ. Βλ. Συμβούλιο (Ιούνιος 2010), «*Ετήσια Έκθεση 2009 της Υπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για τις Εξωτερικές Υποθέσεις και την Πολιτική Ασφάλειας προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τις Κύριες Πτυχές και τις Βασικές Επιλογές της ΚΕΠΠΑ*», Βρυξέλλες, σ. 24-25.

του ΟΗΕ¹⁷¹, δ. το μοντέλο "στήριξης", όπου η ΕΕ δύναται να παρέχει υποστήριξη προς τις επιχειρήσεις του ΟΗΕ όπως αεροπορική ενίσχυση, logistics κλπ., και το οποίο εφαρμόστηκε στην επιχείρηση AMIS στο Νταρφούρ. Τέλος, ένα τελευταίο μοντέλο είναι εκείνο κατά το οποίο τα κράτη μπορούν αν το επιθυμούν να συνεισφέρουν εθελοντικά τις δυνάμεις τους στον ΟΗΕ, εκτός του πεδίου της ΚΕΠΑΑ. Επιπλέον, δεσμοί συνεργασίας αναπτύχθηκαν στο Κοσσυφοπέδιο, στο Αφγανιστάν και στο Ιράκ¹⁷².

Τα αποτελέσματα από την μέχρι τώρα συνεργασία τους καταδεικνύουν τα διαφορετικά προβλήματα που είχαν να αντιμετωπίσουν στις εκάστοτε επιχειρήσεις. Γενικότερα, όμως η εξέλιξη της συνεργασίας τους κρίνεται αρκετά ικανοποιητική¹⁷³ και η μεταξύ τους επικοινωνία πιο εντατική. Στην εξέλιξη αυτή, σημαντικό ρόλο έπαιξε η Κοινή Δήλωση ΕΕ-ΟΗΕ στην Διαχείριση Κρίσεων του 2003, η οποία εντόπισε τα κενά και τις ελλείψεις στις επιχειρήσεις στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη και στην ΛΔΚ στους τομείς του προγραμματισμού, της εκπαίδευσης και κατάρτισης, της επικοινωνίας και των βέλτιστων πρακτικών, τις οποίες αργότερα έθεσε προς ενίσχυση¹⁷⁴. Ειδικότερα, δεδομένου ότι πολλές φορές δεν συνέπιπταν τα συμφέροντα που είχαν η ΕΕ και ΟΗΕ όσον αφορά τις γεωγραφικές περιοχές, προσδιορίστηκαν από κοινού μια σειρά χωρών και στόχων. Ενέργειες επίσης, έχουν πραγματοποιηθεί σχετικά με την επαγγελματική κατάρτιση του προσωπικού, την ανταλλαγή των υπαλλήλων όπως συμμετοχή υπαλλήλων της Επιτροπής σε εκπαιδευτικά προγράμματα του ΟΗΕ και την

¹⁷¹ Για την επιτυχή συνεργασία μεταξύ ΕΕ-ΟΗΕ στην περιοχή του Κονγκό βλ. Major Claudia (September 2008), "EU-UN Cooperation in Military Crisis Management: the Experience of EUFOR RD Congo in 2006", Occasional Paper n. 72, European Union Institute for Security Studies, p.33-40.

¹⁷² Οι αποστολές ΕΕ-ΟΗΕ που απεστάλησαν ήταν η ευρωπαϊκή αποστολή δικαιοσύνης (EULEX) και η αποστολή του ΟΗΕ (UNMIK) στο Κόσσοβο, η αστυνομική αποστολή (EUPOL) και η αποστολή βοήθειας του ΟΗΕ (UNAMA) στο Αφγανιστάν και η ενισχυμένη αποστολή δικαιοσύνης (EUJUST LEX) με την αποστολή υποστήριξης του ΟΗΕ (UNAMI). Βλ. Czech Presidency Council (21/05/2009), "Enhancing EU-UN Co-operation in Crisis Management: Focus on Security Sector Reform", New York, p.4.

¹⁷³ Βλ. Συμβούλιο (18/05/2009), «Συμπεράσματα Συμβουλίου σχετικά με την ΕΠΑΑ», Βρυξέλλες, σ.2-25. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/gr/09/st10/st10087.el09.pdf>)

¹⁷⁴ United Nations (24/09/2003), "Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management", New York. (http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_2768_en.htm)

συμβατότητα των πρακτικών στο εκπαιδευτικό πεδίο¹⁷⁵. Στο ίδιο πλαίσιο κινήθηκε και η Κοινή Δήλωση ΕΕ-ΟΗΕ στην Διαχείριση Κρίσεων το 2007¹⁷⁶, η οποία διαπίστωσε τις ανάγκες των επιχειρήσεων που είχαν διεξαχθεί μετά το 2003. Οι ανάγκες αυτές εστίαζαν στον συντονισμό της επικοινωνίας και του διαλόγου μεταξύ των οργάνων βάσει των αρμοδιοτήτων τους και από τις δύο πλευρές και συγκεκριμένα¹⁷⁷: στον συχνό διάλογο μεταξύ Γενικού Γραμματέα του ΟΗΕ και της τρόικα, στην συχνή ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των υπηρεσιών της γραμματείας του ΟΗΕ και της Επιτροπής και Ασφάλειας της ΕΕ και στις *ad hoc* μεταξύ τους συναντήσεις όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο λόγω μιας έκτακτης κρίσης¹⁷⁸.

Παρ'όλα αυτά, απαιτείται καλύτερη εξασφάλιση πολιτικοστρατιωτικής συνεργασίας η οποία επιτυγχάνεται με την προώθηση βέλτιστων πρακτικών και εκπαιδευτικών σεμιναρίων και κυρίως με την συνεχή εντατικοποίηση του διαλόγου μεταξύ των πολιτικο-στρατιωτικών οργάνων του ΟΗΕ και της ΕΕ μέσω μηνυμάτων και εγγράφων. Επιπλέον, κρίνεται απαραίτητος ο αποτελεσματικότερος πολιτικοστρατιωτικός συντονισμός μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων όσον αφορά τον σχεδιασμό, προγραμματισμό και την υλοποίηση των στρατηγικών και πολιτικών θέσεων της Ένωσης¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Για τα θετικά και αρνητικά αποτελέσματα των διεξαγόμενων επιχειρήσεων βλ. Επιτροπή (10/09/2003), «Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο- Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Ηνωμένα Έθνη: η Επιλογή του Πολυμερισμού», COM (2003), 526 τελικό, σ.14-18.

¹⁷⁶ Council (7/06/2007), "Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management", Brussels, p.2 (<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UNstatmntoncrsmngmnt.pdf>)

¹⁷⁷ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνέβαλε στην όλη διαδικασία μέσω συστάσεων προς το Συμβούλιο, βλ. European Parliament (8/6/2011), "Recommendation to the Council on the 66th Session of the United Nations General Assembly", 2011/2030 INI, P7_TA-PROV (2011) 0255, p. 5.

¹⁷⁸ Βλ. επίσης, United Nations (2008), "Improving Lines: Results from the Partnership of the United Nations and the European Commission in 2007", Brussels, p. 74-77. (<http://www.europa-eu-un.org/documents/en/UN-EC-partnership-report.pdf>)

¹⁷⁹ Η πολιτικο-στρατιωτική συνεργασία και ο πολιτικοστρατιωτικός συντονισμός είναι δύο διαφορετικές διαδικασίες, εκ των οποίων η πρώτη εστιάζει στην συνεργασία μεταξύ των πολιτικοστρατιωτικών οργάνων ίδιας βαθμίδας της ΕΕ και του ΟΗΕ καθώς και στην συνεργασία τους με μη κυβερνητικές οργανώσεις, τοπικούς φορείς και εθνικές υπηρεσίες και ο δεύτερος όρος αφορά τον συντονισμό μεταξύ των διαφόρων οργάνων εντός του ίδιου οργανισμού (αναφέρεται πολλές φορές και ως κουλτούρα του συντονισμού). Βλ. Μεταξάς

5.2 Σχέσεις ΕΕ και NATO

Οι διατλαντικές σχέσεις χαρακτηρίζονται έντονα από το στοιχείο της ανάμειξης στο ευρωπαϊκό πολιτικό γίνεσθαι και της επίδρασης στην προσπάθεια της ΕΕ για την δημιουργία μιας ευρωπαϊκής αμυντικής ταυτότητας. Αυτό αποδεικνύεται *πρώτον*, από την ιστορική πορεία του NATO στις σχέσεις του με την ΕΕ¹⁸⁰ που αποτυπώνεται άλλωστε και στις ευρωπαϊκές συνθήκες και διαγράφεται παρακάτω και *δεύτερον* από την σύνθεση του, η οποία μαρτυρά ότι από τις 28 χώρες που αποτελούν μέλη του NATO, τα 21 από αυτά αποτελούν ταυτόχρονα και κράτη μέλη της ΕΕ αλλά και τα υπόλοιπα κράτη της ΕΕ μετέχουν στο NATO υπό την μορφή συνεργασίας¹⁸¹. Ο αλληλοεπηρεασμός μεταξύ τους είναι αναπόφευκτος με την λυγαριά να γέρνει κυρίως από το NATO προς την ΕΕ.

Ιστορικά, η εκπλήρωση του πρωταρχικού στόχου¹⁸² του NATO, το ώθησε να επαναπροσδιορίσει τον λόγο ύπαρξής του αναθεωρώντας τους στόχους του και υιοθετώντας νέα στρατηγική αντίληψη το Νοέμβριο του 1991 στην Ρώμη¹⁸³. Η νέα αυτή στρατηγική αντίληψη διευρύνει την έννοια της ασφάλειας θέτοντας ως στόχο την αντιμετώπιση των πολιτικών, οικονομικών,

Νικόλαος (Σεπτέμβριος 2010), «*Η Σημασία της Πολιτικο-στρατιωτικής Συνεργασίας στην Διαχείριση Κρίσεων και οι Προσεγγίσεις των Διεθνών Οργανισμών (ΟΗΕ-NATO-ΕΕ)*», Δπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, σ. 31-32.

¹⁸⁰ Για την ιστορική πορεία μεταξύ NATO και ΕΕ βλ. Χρυσόχου Δημ.-Τσινισιζέλης Μιχ.-Υφαντής Κ.- Σταυρίδης Στ.- Ξενάκης Δημ. (2009), «*Ευρωπαϊκή Πολιτεία: Η Τέχνη της Συνδιάθεσης*», Εκδ. Σαββάλα, Αθήνα, σ. 129-169.

¹⁸¹ Τα 21 αυτά κράτη είναι: Γερμανία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Βέλγιο, Ολλανδία, Τσεχία, Δανία, Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία, Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Σλοβενία, Σλοβακία, Ουγγαρία, Πολωνία, Βουλγαρία και Ρουμανία. Τα κράτη της ΕΕ που αποτελούν παράλληλα και συνεργάτες του NATO (partner members) είναι η Σουηδία, η Φινλανδία, η Μάλτα, η Ιρλανδία και η Αυστρία (Πηγή: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/51288.htm>).

¹⁸² Ο λόγος για την συγκρότηση του NATO, που αποφασίστηκε επίσημα στις 4 Απριλίου του 1949, ήταν η αντιμετώπιση της σοβιετικής απειλής με την από κοινού στενή συνεργασία της Ευρώπης, αποτρέποντας παράλληλα έναν μελλοντικό επανεξοπλισμό της Γερμανίας και εξασφαλίζοντας έτσι διπλά την σταθερότητα και την ασφάλεια στην Ευρώπη και την διεθνή κοινότητα.

¹⁸³ Βλ. North Atlantic Council (7 & 8 November 1991), *The Alliance's New Strategic Concept*, Part III, paragraph 24. (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm?)

κοινωνικών, περιβαλλοντικών και αμυντικών κινδύνων που αναφέρονται στη σημερινή εποχή.

Για την πραγματοποίηση της νέας αυτής θέσης και την επιθυμία του κυρίως να επικρατήσει στην διεθνή σκηνή, το NATO θέλησε να προβεί στην διατήρηση και την σύσφιγξη των σχέσεων της με την Ευρώπη αποδεχόμενοι στο Βερολίνο το 1996¹⁸⁴ την αναγκαιότητα της δημιουργίας Ευρωπαϊκής Ταυτότητας Άμυνας και Ασφάλειας¹⁸⁵ μέσα όμως στους κόλπους του NATO. Η γαλλοβρετανική δήλωση στο Saint Malo το 1998 και εν συνεχεία το Συμβούλιο της Κολωνίας το 1999, που διακήρυττε την αυτονομία της ΕΠΑΑ στην λήψη των αποφάσεων (ιδίως στον καθορισμό, την αξιολόγηση, τον έλεγχο και την παρακολούθηση των στόχων δυναμικού) σε σχέση με το NATO προβλέποντας παράλληλα την σταδιακή απορρόφηση της ΔΕΕ από την ΕΕ προκάλεσε την έντονη ανησυχία του NATO για πιθανή μελλοντική απραξία και εν τέλει κατάργησή του.

Το παραπάνω γεγονός καθώς και οι επόμενες εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα στην διεθνή σκηνή με τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου στις ΗΠΑ μεταβάλλουν την στρατηγική αντίληψη του NATO και υιοθετείται νέα, προσαρμοσμένη στα καινούρια δεδομένα. Στα νέα αυτά δεδομένα, ενεργοποιείται για πρώτη φορά το άρθρο 5 της Συνθ.Ουάσινγκτον που αφορά την προστασία της συλλογικής άμυνας των μελών του¹⁸⁶, υποστηρίζεται ο

¹⁸⁴ Βλ. North Atlantic Council (3 June 1996), *Final Communiqué-Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*, paragraph 7, M-NAC-1(96),063, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25067.htm?mode=pressrelease

¹⁸⁵ Η δημιουργία μιας αυτόνομης ΕΤΑΑ σε σχέση με το NATO ήταν ιδέα της Γαλλίας.

¹⁸⁶ Το άρθρο 5 της Συνθ.Ουάσινγκτον αναφέρει τα εξής: «Τα μέλη συμφωνούν ότι η ένοπλη επίθεση εναντίον ενός μέλους ή όλων των μελών στην Ευρώπη ή στην Βόρεια Αμερική θεωρείται επίθεση εναντίον όλων και συνεπώς εάν εμφανιστεί μια ένοπλη επίθεση σε ένα από αυτά, ενόψει του δικαιώματος της ατομικής ή συλλογικής άμυνας που αναγνωρίζεται από το άρθρο 51 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, το μέλος ή τα μέλη θα παράσχουν βοήθεια είτε ατομικά είτε σε συνεργασία με άλλα μέλη, λαμβάνοντας τα απαραίτητα μέτρα, περιλαμβάνοντας την χρήση της ένοπλης δύναμης, για να αποκαταστήσουν και να διατηρήσουν την ασφάλεια της Βορειοατλαντικής περιοχής. Οποιαδήποτε ένοπλη επίθεση και άλλα μέτρα που θα ληφθούν θα πρέπει να αναφερθούν άμεσα στο Συμβούλιο Ασφαλείας. Αυτά τα μέτρα θα τερματιστούν όταν το Συμβούλιο Ασφαλείας θα έχει προβεί στις απαραίτητες ενέργειες που θα αποκαταστήσουν και θα διατηρήσουν την διεθνή ασφάλεια και ειρήνη.». Βάσει του άρθρου, τα μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να

προληπτικός πόλεμος ως το νέο στρατηγικό δόγμα του NATO και διευρύνεται η έννοια της ασφάλειας. Υπό αυτές τις εξελίξεις, συντάσσεται πρόγραμμα δράσης για την συνεργασία στα πλαίσια των μελών του NATO ενάντια στην τρομοκρατία¹⁸⁷ και ακολούθως η ΕΕ στηρίζει τη νέα στρατηγική γραμμή που έχει θέσει το NATO μέσω των στόχων του σχεδίου δράσης κατά της τρομοκρατίας που παρουσιάστηκαν στην έκτακτη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις Βρυξέλλες στις 21 Σεπτεμβρίου του 2001¹⁸⁸. Σημαντικό βήμα στην εξέλιξη της συνεργασίας τους αποτελεί η *Κοινή Δήλωση ΕΕ-NATO για την ΕΠΑΑ* στις 16 Δεκεμβρίου 2002, η οποία περιλαμβάνει κοινές αρχές και στόχους¹⁸⁹ για την ενίσχυση των κοινών στρατηγικών δυνατοτήτων τους. Απ'τους

υποβληθούν σε συγκεκριμένη δράση, αφήνοντας έτσι στην διακριτική τους ευχέρεια το είδος της βοήθειας που θα παρέχουν (στρατιωτική ή μη). Προφανώς, αυτό που κυρίως ενδιέφερε το NATO ήταν η πολιτική υποστήριξη των συμμάχων στην εκστρατεία κατά της τρομοκρατίας. Για το παραπάνω σχόλιο βλ. Κεχαγιά Αικατερίνη (2005), «*Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΕΠΑΑ) και NATO: Βίοι Παράλληλοι ή Πορείες σε Αντιδιαστολή;*», Αγορά Χωρίς Σύνορα (Επιθεώρηση Διεθνούς Οικονομίας και Πολιτικής), Τόμ.11, Τεύχ.1, σ.182.

¹⁸⁷ Official Text of NATO (22/11/2002), "*Partnership Action Plan against Terrorism*", (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19549.htm?)

¹⁸⁸ Τα προς λήψη μέτρα της ευρωπαϊκής πολιτικής για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας ήταν τα εξής: 1. Ενίσχυση της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας, 2. Ανάπτυξη των διεθνών νομικών μέσων (κατάρτιση και εφαρμογή διεθνών συμβάσεων), 3. Καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας μέσω της δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων, 4. Ενίσχυση της ασφάλειας των αεροπορικών μεταφορών και 5. Συντονισμός της συνολικής δράσης της ΕΕ. Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (21 Σεπτεμβρίου 2001), «*Άτυπη και Έκτακτη Συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις Βρυξέλλες: Συμπεράσματα και Σχέδιο Δράσης της Προεδρίας*», PE 310.210, σ.12-13. (http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru_el.pdf)

¹⁸⁹ Οι στόχοι της συνεργασίας είναι: α. Να εξασφαλίσει η Ένωση την πιθανή συμμετοχή των εκτός της ΕΕ κρατών μελών του NATO στην ΕΠΑΑ, β. το NATO θα υποστηρίξει την ΕΠΑΑ και θα παρέχει πρόσβαση στην ΕΕ για τον στρατιωτικό σχεδιασμό του NATO και γ. Οι 2 οργανισμοί θα υιοθετήσουν τις συμφωνίες για να εξασφαλίσουν την ανάπτυξη των κοινών απαιτήσεων τους. Οι κοινές αρχές που θα την διέπουν είναι: α. Αμοιβαία συνεργασία, η οποία θα ενισχύει δύο οργανώσεις διαφορετικής φύσης, β. Αποτελεσματική αμοιβαία διαβούλευση, διάλογο, συνεργασία και διαφάνεια, γ. Ισότητα στην αυτονομία λήψης αποφάσεων και τα συμφέροντα της ΕΕ και NATO, δ. Σεβασμός των συμφερόντων της ΕΕ και του NATO, ε. Σεβασμός των αρχών του Χάρτη Ηνωμένων Εθνών και στ. Συνεπή, διαφανή και αμοιβαία ενίσχυση της ανάπτυξης των στρατιωτικών απαιτήσεων που θα είναι κοινές για τους 2

στόχους που έχουν οριστεί, ανασφάλεια προκαλεί η πιθανή συμμετοχή στην ΕΠΑΑ και κρατών μελών του NATO που δεν ανήκουν στην ΕΕ, όπως είναι η Τουρκία.

Λίγο αργότερα, στις 17 Μαρτίου 2003 NATO ολοκληρώθηκαν οι συμφωνίες "**Berlin Plus**", οι οποίες είχαν ήδη ξεκινήσει το 1996, με στόχο να ενισχυθεί η ευρωπαϊκή άμυνα στο εσωτερικό του NATO. Η συμφωνία¹⁹⁰ αυτή αποτελεί ουσιώδους σημασία για την ΕΠΑΑ γιατί εξασφαλίζει την πρόσβαση της ΕΕ στον στρατηγικό σχεδιασμό και την χρήση των πόρων και ικανοτήτων του NATO προκειμένου να διεξάγει επιχειρήσεις διαχείρισης κρίσεων υπό την ευρωπαϊκή διοίκηση, κατά τις οποίες όμως η Ατλαντική Συμμαχία ως σύνολο δεν θα συμμετέχει. Χαρακτηριστικό παράδειγμα που εντάσσεται σ' αυτό το πλαίσιο είναι η επιχείρηση "Βοσνία-Ερζεγοβίνη".

Για την υλοποίηση του παραπάνω στόχου, υπεγράφη και συμφωνία για την ασφαλή ανταλλαγή εμπιστευτικών πληροφοριών μεταξύ NATO-ΕΕ. Στην σύναψη της συμφωνίας αυτής, σημαντικό ρόλο έπαιξαν επίσης η Σύνοδος Κορυφής του Βορειοατλαντικού Συμβουλίου στην Ουάσινγκτον το 1999¹⁹¹ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας το 2000¹⁹² που έθεσαν τα θεμέλια για την συνεργασία μεταξύ NATO-ΕΕ και δήλωναν την υποστήριξη τους στην πραγματοποίηση του παραπάνω στόχου.

Η ένταξη της ΕΤΑΑ στο NATO είχε, επίσης, ως αποτέλεσμα τον καταμερισμό των καθηκόντων μεταξύ NATO και ΔΕΕ όσον αφορά το τί είδους αποστολές θα ήταν υπεύθυνη να διεξάγει η καθεμία. Η απάντηση δίνεται έμμεσα από το άρθρο 5 της Συνθήκης της Ουάσινγκτον, σύμφωνα με το οποίο το NATO θα είναι αρμόδιο να αναλαμβάνει επιχειρήσεις συλλογικής άμυνας

οργανισμούς. Javier Solana (16/12/12), «*EU-NATO Declaration on European Security and Defence Policy (ESDP)*», S0240/02, Brussels.

¹⁹⁰ Βλ. Έγγραφο ΕΕ-NATO: "EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus.", p. 6-8. (Πηγή: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>)

¹⁹¹ North Atlantic Council (24/4/1999), "*The Alliance's Strategic Concept*", paragraph 30. (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm?mode=pressrelease)

¹⁹² Βλ Παράρτημα IV στο Παράρτημα VI με τίτλο «Έκθεση της Προεδρίας για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας» στο "Συμπεράσματα Προεδρίας: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Νίκαιας 7, 8 και 9 Δεκεμβρίου 2000".

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/00400-r1.%20ann.gr0.htm)

(«σκληρές» τύπου επιχειρήσεις), ενώ η ΔΕΕ μόνο τις «ήπιες» αποστολές ανθρωπιστικού χαρακτήρα. Αυτό άλλωστε γίνεται φανερό και σε πρακτικό επίπεδο, με τον πόλεμο στο Αφγανιστάν και την δράση κατά της τρομοκρατίας. Για την υλοποίηση των παραπάνω αποστολών, συστάθηκαν οι Συνδυασμένες Μεικτές Δυνάμεις Επιχειρήσεων¹⁹³, μια πολυεθνική δύναμη, στην οποία ενδεχομένως να συμμετέχουν και κράτη εκτός NATO, ικανή να δρα ευέλικτα και έγκαιρα στις επιχειρήσεις που διεξάγει¹⁹⁴.

Η νέα συνθήκη δεν αποκόπτει την συνεργασία με το NATO αλλά αντίθετα το θέτει εντός πλαισίου των σχέσεων της με την ΕΕ¹⁹⁵, το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 42§2 εδ. β' ως εξής: *«η κοινή 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»*. Τα κράτη μέλη που διατηρούν ισχυρούς δεσμούς με το NATO (πχ Μ. Βρετανία) συνέβαλαν στην πρόβλεψη του μέσα στα πλαίσια της Συνθήκης.

5.3 Σχέσεις ΕΕ με άλλους Οργανισμούς

Η ΕΕ συνεργάζεται στενά και με άλλους οργανισμούς στον τομέα της ασφάλειας όπως είναι ο ΟΑΣΕ και το Συμβούλιο της Ευρώπης. Ειδικότερα, προωθεί σταθερό διάλογο με την προεδρία του ΟΑΣΕ και μετέχει σε κοινά προγράμματα και δράσεις, όπως για την μη εξάπλωση των όπλων, ανθρώπινα δικαιώματα, εκπαιδευτική κατάρτιση κλπ. Η συνεργασία τους επεκτείνεται σε κοινές περιοχές δράσης όπως, στο Κοσσυφοπέδιο και στο Νότιο Καύκασο¹⁹⁶, στο Αφγανιστάν και στο Κιργιστάν, δρώντας αποτελεσματικά μέσω της ανταλλαγής των πληροφοριών σχετικά με τις δραστηριότητες για την πρόληψη των συγκρούσεων. Επίσης, στήριξε το έργο του Υπατου Αρμοστή στην

¹⁹³ Στην ουσία οι ΣΜΔΕ (Combined Joint Task Forces) πρωτοεμφανίστηκαν ως σχέδιο προς υλοποίηση το 1994 στην Σύνοδο Κορυφής των Βρυξελλών.

¹⁹⁴ Επικεφαλής της επιχείρησης όταν αυτή αναλαμβάνεται από την ΕΕ, είναι ο Ανώτατος Συμμαχικός Διοικητής Ευρώπης (SACEUR), που είναι συνήθως Βρετανός Αξιωματικός.

¹⁹⁵ Βλ. NATO Summit (19-20 November 2010), *“NATO after Lisbon: The Main Points in the New Strategic Concept”*, Lisbon, p.1-8.

¹⁹⁶ Βλ. Συμβούλιο (Ιούνιος 2010), όπ.π σ. 25-26, Βρυξέλλες.

αποστολή του ΟΑΣΕ σχετικά με τις εθνικές μειονότητες στο πλαίσιο της επίλυσης των συγκρούσεων.

Οι σχέσεις ΕΕ και Συμβουλίου της Ευρώπης εστιάζεται στην προστασία της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων συμμετέχοντας στις εξής δράσεις: στην στήριξη της απρόσκοπτης διεξαγωγής εκλογών, την υλοποίηση προγραμμάτων ευαισθητοποίησης του κοινού σε θέματα θανατικής ποινής στην Τουρκία, Ουκρανία, Ρωσία και Αλβανία, την στήριξη της δικαστικής μεταρρύθμισης στην Μολδαβία και της δημοκρατικής σταθερότητας στον Καύκασο¹⁹⁷.

Τέλος, η ΕΕ συνεργάζεται και με την Διεθνή Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στον οικονομικό τομέα παρέχοντας σημαντική χρηματοοικονομική στήριξη στις υπό κρίση περιοχές¹⁹⁸.

5.4 Συμπεράσματα

Η ΕΕ διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στις σημερινές προκλήσεις της διεθνούς πραγματικότητας. Η λήψη δράσεων και μέτρων μόνο από πλευράς της Ένωσης όμως δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση φαινομένων όπως το ξέσπασμα κρίσης ή ένοπλης σύγκρουσης σε μια περιοχή. Αρωγοί στην προσπάθεια αυτή αποτελούν οι διεθνείς και περιφερειακοί οργανισμοί που συνεργάζονται από κοινού με την ΕΕ για την μείωση και εξάλειψη των κινδύνων που απειλούν την διεθνή ειρήνη και ασφάλεια.

Η συλλειτουργία μεταξύ ΕΕ και των υπόλοιπων οργανισμών εστιάζεται στον συντονισμό και την συνεργασία των δυνάμεων σ'επιχειρησιακό και πολιτικό επίπεδο στις περιοχές που ξεσπούν οι κρίσεις ώστε να επιτυγχάνεται η καλύτερη αξιοποίηση των πόρων και των μέσων για την ομαλή διεξαγωγή των κρίσεων και την αποκατάσταση της ειρήνης και ασφάλειας.

Η ΕΕ και ο ΟΗΕ συνεργάζονται από κοινού με διάφορους τρόπους αξιοποιώντας τις ειρηνευτικές τους δυνάμεις όπου αυτό είναι εφικτό για το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα. Άλλοτε η συνεργασία αυτή βασίζεται στον έλεγχο

¹⁹⁷ Για την συνεργασία μεταξύ ΕΕ-ΟΑΣΕ και Συμβουλίου της Ευρώπης βλ. OSCE (2011), "Annual Report on OSCE Activities 2010", Austria, p. 108-109. (<http://www.osce.org/sg/76315>)

¹⁹⁸ Βλ. Επιτροπή (11/04/2001), όπ.π. σ.33, Βρυξέλλες.

και την διοίκηση του ΟΗΕ, άλλοτε στην άμεση αντίδραση της ΕΕ και μετέπειτα του ΟΗΕ και άλλοτε στην συμπληρωματική ενίσχυση της ΕΕ προς τα Ηνωμένα Έθνη. Οι Κοινές Δηλώσεις ΕΕ-ΟΗΕ του 2003 και 2007 αποτέλεσαν σημαντικό στοιχείο για την αποκόμιση συμπερασμάτων από την εμπειρία τους στις διεξαχθείσες επιχειρήσεις όσον αφορά τις ελλείψεις και τις αλλαγές που έπρεπε να συντελεσθούν.

Αντίθετα, η σχέση ΕΕ-NATO είχε από την αρχή της ιστορικής τους πορείας αρκετά στοιχεία ανταγωνισμού που πηγάζε από τον φόβο του NATO για μείωση της δύναμης του και κυριαρχία της ΚΕΠΠΑ. Η απόφαση όμως για την ενδυνάμωση της ΕΠΑΑ στο εσωτερικό του NATO κάνοντας χρήση των πόρων αυτού, μετρίασε κάπως τις παραπάνω επιφυλάξεις.

Το πραγματικό όμως ερώτημα για την ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ είναι αν επιθυμεί να διατηρήσει το πλέγμα συνεργασίας ενισχύοντας την θέση της εντός του κόλπου των οργανισμών ή αν πρέπει να διατηρήσει αυτόνομη στάση με τους παραπάνω οργανισμούς¹⁹⁹. Αναμφισβήτητα, οι μεταξύ τους σχέσεις πρέπει να είναι συμπληρωματικές και να αλληλουποστηρίζονται για την επίτευξη των κοινών τους στόχων αλλά όσον αφορά την σχέση NATO-ΕΕ θα πρέπει η ΚΠΑΑ να αυτονομηθεί χωρίς όμως να είναι ανταγωνιστική προς το NATO, στηριζόμενη κυρίως στα δικά της μέσα. Κυρίως όμως θα πρέπει να επιτυγχάνεται η ενδυνάμωση της ΚΕΠΠΑ μέσω της εκπροσώπησης της στους οργανισμούς και σύμφωνα με αυτό τον στόχο η Συνθήκη της Λισαβόνας εξασφαλίζει την θωράκιση της ΕΕ με τα εξής μέσα και μέτρα: α. στην εκπροσώπηση της Ένωσης από τον Ύπατο Εκπρόσωπο, ο οποίος θα είναι καλύτερα ενήμερος για τα παγκόσμια θέματα λόγω της διττής του θέσης, β. στην θέσπιση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, γ. στην σταθερή 2,5 ετών θητεία της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δ. στην κατάργηση των 3 πυλώνων και ε. στην απόκτηση επίσημα πλέον, ενιαίας προσωπικότητας, η οποία θ' αυξήσει το κύρος της ΕΕ και θα προσφέρει σαφήνεια και ασφάλεια στον υπόλοιπο κόσμο.

Τέλος, δεν θα πρέπει να παραμεληθεί και η βελτίωση των ήδη υπάρχοντων μέτρων για την αποτελεσματικότερη διεξαγωγή κρίσεων που είναι ο καλύτερος συντονισμός των πολιτικοστρατιωτικών οργάνων εντός της ΕΕ, η

¹⁹⁹ Βλ. επίσης Μπεγλίτης Πάνος (01/04/2010), «Η Συνθήκη της Λισαβόνας μπορεί να Διαταράξει τις Σχέσεις ΕΕ-NATO;», *Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση*.

αποτελεσματικότερη πολιτικοστρατιωτική συνεργασία των οργανισμών, η ανάπτυξη περισσότερων προγραμμάτων κατάρτισης, η βελτίωση πρακτικών και ο συνεχής διάλογος και επικοινωνία των οργάνων σε υψηλό και επιχειρησιακό επίπεδο.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ αποτελούν σημαντικό τμήμα για την ανάπτυξη του διεθνούς ρόλου της ΕΕ στην διεθνή σκηνή. Η καθυστέρηση εξέλιξης της ΚΕΠΠΑ καθ' όλη την διάρκεια της ιστορίας της Ένωσης οφείλεται κυρίως στην επιθυμία των κρατών μελών να διατηρήσουν την κυριαρχία τους σε θέματα υψηλής πολιτικής λόγω διαφορετικών εθνικών συμφερόντων αλλά κυρίως οι εξωγενείς παράγοντες και λιγότερο η πολιτική βούληση, οδηγούσαν κάθε φορά στην σταδιακή πρόοδο της πολιτικής αυτής.

Η Συνθήκη Λισαβόνας επέφερε σημαντικές αλλαγές, η οποία καθιστά την θέση της ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ υπολογίσιμη δύναμη στο παγκόσμιο στερέωμα. Οι μεγαλύτερες αλλαγές αποτυπώνονται στον θεσμικό τομέα, οι οποίες είναι: η θέσπιση μόνιμης προεδρίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θητείας 2,5 ετών με δυνατότητα ανανέωσης, η οποία προσδίδει σταθερότητα στο όλο σύστημα, η συγχώνευση της θέσης του Επιτρόπου των εξωτερικών σχέσεων, του αντιπροέδρου της Επιτροπής και παράλληλα του προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Σχέσεων στο πρόσωπο του Ύπατου Εκπροσώπου, αλλαγή που θα συντελέσει στην αποτελεσματική συνοχή όλων των πτυχών των εξωτερικών δράσεων της Ένωσης και η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης που προσιδιάζει με διπλωματικό σώμα, θα επικουρεί τον Ύπατο Εκπρόσωπο. Αυτή η μορφή σχηματισμού αποτελεί υβρίδιο για την μελλοντική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου Υπουργείου Εξωτερικών. Επίσης, η επίσημα πλέον απόκτηση ενιαίας νομικής προσωπικότητας της ΕΕ προσφέρει κύρος και αξιοπιστία στην διεθνή δράση της, διότι δύναται να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες και να γίνεται μέλος διεθνών οργανισμών.

Στα πλαίσια της ΚΠΑΑ, η Συνθήκη προβλέπει την μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία για όσα κράτη μέλη επιθυμούν στενότερη συνεργασία στον τομέα της αμυντικής πολιτικής, η οποία δύναται στο μέλλον να εξελιχθεί σε κοινή άμυνα. Ειδικότερα, η θέσπιση των συγκροτημάτων μάχης αποτελεί μια μορφή διαρθρωμένης συνεργασίας. Η ανάληψη επίσης αυτόνομης δράσης μέσω των αποστολών Πέτερσμπεργκ, της συγκρότησης της Δύναμης Ταχείας Αντίδρασης και της δημιουργίας συγκροτημάτων μάχης (battlegroups) ενισχύει την ικανότητά της να αντιμετωπίζει τις σημερινές διεθνείς απειλές. Επίσης, η

δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας συμβάλλει στην ανάπτυξη ενός κοινού τομέα εξοπλισμών στην ΕΕ.

Από την άλλη πλευρά, η νέα Συνθήκη παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις που παρακωλύει την άσκηση της αποτελεσματικής δράσης της ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ αποφεύγοντας να εισάγει καινοτόμες ρυθμίσεις που θα την καταστήσουν μια ικανή δύναμη να συνεισφέρει τα μέγιστα. Το σημαντικότερο μειονέκτημα έγκειται στην διατήρηση του διακυβερνητικού συστήματος που διέπει την λήψη των αποφάσεων και είναι ο κανόνας της ομοφωνίας καθιστώντας μ'αυτόν τον τρόπο δυσκίνητη την όλη δράση μιας Ένωσης των 27 κρατών μελών, ακόμα κι αν προβλέπονται οι εξαιρέσεις της εποικοδομητικής αποχής και της ειδικής πλειοψηφίας. Αντίθετα, κάτι τέτοιο μπορεί να αποφευχθεί λόγω της δυνατότητας που έχουν τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν αν το θελήσουν μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία. Επίσης, οι στρατιωτικές δυνάμεις που έχει συγκροτήσει για την υλοποίηση των αποστολών δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση ευρωπαϊκό στρατό και η συλλογική άμυνα της Ένωσης εξασφαλίζεται μέσω του ΝΑΤΟ και όχι μέσω της ρήτρας της αμοιβαίας συνδρομής.

Όσον αφορά την μέχρι τώρα δράση της, η ΚΕΠΠΑ-ΚΠΑΑ έχει πραγματοποιήσει 22 αποστολές στρατιωτικού και μη στρατιωτικού χαρακτήρα και η συνεργασία της με άλλους διεθνείς οργανισμούς υπήρξε συμπληρωματική επιτυγχάνοντας από κοινού ικανοποιητικά αποτελέσματα. Η πρόσφατη συμμετοχή των εκπροσώπων της ΕΕ στο Συμβούλιο Ασφαλείας με την παρουσίαση των θέσεων της Ένωσης και την υποβολή προτάσεων καθιστά την ΕΕ συνδιαμορφωτή των αποφάσεων που επηρεάζουν τις διεθνείς εξελίξεις.

Οι προτεινόμενες αλλαγές που πρέπει να γίνουν αφορούν την αποτελεσματική εφαρμογή των πλεονεκτημάτων που υιοθέτησε η Συνθήκη καθώς και η ευθύνη να ληφθούν σοβαρά υπόψη οι παράγοντες που παρεμποδίζουν την δράση της ΕΕ ώστε να εξαλειφθούν σε μια μελλοντική αναθεώρηση της Συνθήκης. Η έντονη πολιτική βούληση των κρατών μελών, που δυστυχώς απουσιάζει, αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο στην προώθηση της εξέλιξης της ΕΕ, η οποία θα ενδυναμώσει την Ένωση και θα την καταστήσει μια αληθινά ολοκληρωμένη πολιτική δύναμη και ουσιαστικό παίχτη στην παγκόσμια σκηνή.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική:

Αναστασόπουλος Γιάννης Δ. κ.α., (1996), «Ευρωπαϊκή Ένωση: Πραγματικότητα, Προβλήματα και Προοπτικές μετά την Συνθήκη Μάαστριχτ», Εκδ.Αντ.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

Βαρβαρούσης Πάρις (2006), «Η Διπλωματία στο Νέο Ψηφιακό Περιβάλλον», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Corbett Richard -Inigo de Vigo (Μάρτιος 2008), «Μια Συνθήκη για Μεγαλύτερη Αποτελεσματικότητα των Θεσμών»

Ιωακειμίδης Π.Κ. (1995), «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση: Θεωρία-Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές- Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα», β' Έκδοση, Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα

Του ιδίου (1990), «Η Ευρώπη σε Μεταλλαγή: η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η Ελλάδα στη Νέα Προοπτική», Εκδ.Θεμέλιο, Αθήνα

Κουσκουβέλης Ι. Ηλίας (2006), «Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική-Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας», Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, Πειραιάς

Μαγούλας Α. Αντώνιος (1995), «Άμυνα Ευρωπαϊκών Προδιαγραφών», Εκδ. Ακίδα, Αθήνα

Μειμάρης Μενέλαος & Λαμπρόπουλος Ανδρέας (2002), «Η Ισχύς εν τη Ενώσει- Η Διεύρυνση του ΝΑΤΟ και η Κοινή Εξωτερική Πολιτική & Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Αλληλεπιδράσεις & Επιρροές στην Ευρωπαϊκή Δυναμική», Εκδ.Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

Μεταξάς Νικόλαος (Σεπτέμβριος 2010), «Η Σημασία της Πολιτικο-στρατιωτικής Συνεργασίας στην Διαχείριση Κρίσεων και οι Προσεγγίσεις των Διεθνών Οργανισμών (ΟΗΕ-ΝΑΤΟ-ΕΕ), Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Μούσης Νίκος (2008), «Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική», 12^η Έκδοση, Εκδ.Παπαζήση, Αθήνα

Του ιδίου (Φεβρουάριος 2008), «Συνθήκη της Λισαβόνας-Ευρωσύνταγμα χωρίς Τίτλο»

Nugent Neil (2003), «Πολιτική & Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδ. Σαββάλας, Αθήνα.

Nye S. Joseph (2005), «Ηπια Ισχύς: Το Μέσο Επιτυχίας στην Παγκόσμια Πολιτική», Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Παπαγιάννης Δονάτος (2007), «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 3^η Έκδοση, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

Παρίσης Ιωάννης (2010), «Η Ευρώπη της Άμυνας: Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας», Έκδ. Έκφραση Πολιτισμού, Αθήνα

Πασσάς Α., «Η ΚΕΠΠΑ ως Θεσμικός Διάμεσος Μετάβασης από την Αποεθνικοποίηση στην Μεταεθνικότητα», στο Ν. Μαραβέγιας-Μ. Τσινισιζέλης (επιμ) (2006), «Η Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδ.Θεμέλιο, Αθήνα

Student Association for International Affairs-Safia (Μάιος 2009), «Συμπεράσματα 3ου Πανελληνίου Κοινοβουλίου Νέων», Αθήνα

Χίου-Μανιατοπούλου Θεοδώρα (2008), «Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας», Εκδ.Παπαζήση, Αθήνα

Χρυσόχου Δημ.-Τσινισιζέλης Μιχ.- Υφαντής Κ.- Σταυρίδης Στ.- Ξενάκης Δημ. (2009), «Ευρωπαϊκή Πολιτεία: Η Τέχνη της Συνδιάθεσης», Εκδ. Σαββάλα, Αθήνα

Ξενόγλωσση:

Bulut Esra-Casarini Nicola and others (June 2010), “*Report: A Strategy for EU Foreign Policy*”, Institute for Security Studies, European Union, No 7

Grevi Giovanni-Helly Damien and others, (1 February 2009), “*Report: The European Security Strategy 2003-2008: Building on Common Interests*”, Institute for Security Studies European Union, No 05

Major Claudia (September 2008), “EU-UN Cooperation in Military Crisis Management: the Experience of EUFOR RD Congo in 2006”, Occasional Paper n. 72, European Union Institute for Security Studies

Joerg Monar-Werner Ungerer-Wolfgang Wessels (1993), «*The Maastricht Treaty on European Union: Legal Complexity & Political Dynamic*», College of Europe, European Interuniversity Press, Brussels

Stephen George and Ian Bach (2001), «*Politics in the European Union*» Oxford University Press

Thierry Tardy (1/10/2008), “*United Nations-European Union Relations in Crisis Management*”, International Forum for the Challenges of Peace Operations

Trauner Florian (10 March 2011), “*Occasional Paper: The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon?*”, Institute for Security Studies, European Union, No 89

Wallace Helen- Wallace William- Pollack A. Mark (2005), «*Policy-Making in the European Union*», 5nd Edition, Oxford University Press

Επιστημονικά Άρθρα:

Αρώνης Διονύσης (Ιούλιος 2006), «Αυτονομία στη Διαχείριση Κρίσεων», *Διπλωματία*, Τεύχ.33

Γιαννίτσης Τάσος (2/11/2009), «Νέοι Θεσμοί και Προσδοκίες», *Το Βήμα*

EKEM (Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών) (Ιούνιος 2009), «Η Μελλοντική Διαμόρφωση της ΕΕ: Εσωτερικές και Εξωτερικές Πτυχές, *Ενημερωτικό Δελτίο για τις Ευρωπαϊκές Εξελίξεις*, Αθήνα, Τεύχ. 52

EKEM (Νοέμβριος 2009), «Φάκελος: Συνθήκη της Λισαβόνας: Ολοκλήρωση της Διαδικασίας Επικυρώσεων και η εφαρμογή της», *Ενημερωτικό Δελτίο για τις Ευρωπαϊκές Εξελίξεις*, Αθήνα, Τεύχ. 56

Καϊμάκη Βάλια (25/04/10), «Ζητείται Ευρωπαϊκή Εξωτερική Πολιτική», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, Αθήνα

Κεχαγιά Αικατερίνη (2005), «Ευρωπαϊκή Πολιτική Άμυνας και Ασφάλειας (ΕΠΑΑ) και NATO: Βίοι Παράλληλοι ή Πορείες σε Αντιδιαστολή;», *Αγορά Χωρίς Σύνορα (Επιθεώρηση Διεθνούς Οικονομίας και Πολιτικής)*, Τόμ.11, Τεύχ.1

Κρατερός Μ. Ιωάννης (1993), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», *ΤοΣ*, Τόμος 1, Τεύχος 19.

Του ιδίου (1993), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Μία Πρώτη Νομική Ανάγνωση», *ΤοΣ*, Τόμ. 1, Τεύχ. 19

Μπεγλίτης Πάνος (01/04/2010), «Η Συνθήκη της Λισαβόνας μπορεί να Διαταράξει τις Σχέσεις ΕΕ-NATO;», *Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση*

Πασσάς Αργύριος (Ιανουάριος-Απρίλιος 2003), (επιμ.) «Η Γαλλογερμανική Πρωτοβουλία: Ηγετική Πρόταση ή μια Πρόταση για την ηγεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση;», *Γεωστρατηγική*, Τεύχος 1

Ράντου Σύλβια-Αλεξάνδρα (Απρίλιος 2011), «Η Εκπροσώπηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ», Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης (ΚΕΔΙΑ)-Ινστιτούτο Διεθνών Σχέσεων, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα

Σταμέλος Χαράλαμπος (2010), «Η Λειτουργία των Ευρωπαϊκών Θεσμικών Οργάνων, ο Ύπατος Εκπρόσωπος της ΕΕ για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής, η

ΚΕΠΠΑ και η Κοινή Πολιτική Άμυνας μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας», *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, Τεύχος 2, Τόμος 30, Αθήνα

ISS Europe (March 2008), “The Impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP”, *European Security Review*, No 37

Συνθήκες:

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, EE C 83, 30.03.2010

Συνθήκη Νίκαιας (2001), EE C 80, 10.03.2001

Συνθήκη Άμστερνταμ (1997), EE C 340, 10.11.1997

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992), EE C 191, 21.07.1992

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), EE L 169, 29.06.1987

Ενωσιακή Νομοθεσία, Επίσημα Έγγραφα και Εκθέσεις:

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (4/12/2002), «Ανακοίνωση Για την Ευρωπαϊκή Ένωση: Ειρήνη, Ελευθερία, Αλληλεγγύη-Σχέτικά με το Θεσμικό Οικοδόμημα», COM (2002) 728 τελικό, CONV 448/02, Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (11/04/2001), «Ανακοίνωση για την Πρόληψη των Συγκρούσεων», COM(2001) 211 τελικό, Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (15/1/2010), «Γενική Έκθεση επί της Δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης-2009», SEC(2010) 18, Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (16/2/2011), «Γενική Έκθεση για την Δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης-2010», SEC(2011) 189, Βρυξέλλες

Επιτροπή (10/09/2003), «Ανακοίνωση προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο- Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Ηνωμένα Έθνη: η Επιλογή του Πολυμερισμού», COM (2003), 526 τελικό

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (26/03/09), «Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την μη Διάδοση των Πυρηνικών», COM (2009), 143 τελικό.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων) (24 Απριλίου 2002), «Έκθεση σχετικά με την Οριοθέτηση Αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Κρατών Μελών», Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (26/01/10), «Απάντηση σε Υποβολή Γραπτής Ερώτησης Ευρωβουλευτή προς το Συμβούλιο με θέμα: Μονάδα Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης», E-5998/2009

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, P6_TA-PROV (2005) 0205, «Ψήφισμα Σχετικά με τις Θεσμικές Πτυχές της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης».

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (4-5/12/2006), «Το Μέλλον της Ευρώπης από τον Προβληματισμό στην Δράση: Ο Ρόλος της ΕΕ στην Πρόληψη Συγκρούσεων»

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (19/02/09), «Ψήφισμα σχετικά με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας και την ΕΠΑΑ», ΕΕ L 76/Ε/13, 25.03.2010

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο αριθ. 1717/2006 (15/11/2006) «Κανονισμός για την Θέσπιση Μηχανισμού Σταθερότητας», ΕΕ L 327, 24.11.2006.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (21 Σεπτεμβρίου 2001), «Άτυπη και Έκτακτη Συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις Βρυξέλλες: Συμπεράσματα και Σχέδιο Δράσης της Προεδρίας», ΡΕ 310.210

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (3 & 4 Ιούνιος 1999), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Κολωνία

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (17 και 18 Ιουνίου 2004), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1999), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Ελσίνκι

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (19 & 20 Ιουνίου 2000), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Σάντα Μαρία Ντα Φέιρα

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (15 & 16 Ιουνίου 2000), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Γκέτεμποργκ

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (14 & 15 Δεκεμβρίου 2001), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Λάακεν

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (12 Δεκεμβρίου 2003), «Συμπεράσματα Προεδρίας», Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Συνέλευση-Η Γραμματεία (10 Σεπτεμβρίου 2002), «Εντολή της Ομάδας "Άμυνας"», CONV 246/02, Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Συνέλευση-Η Γραμματεία (16 Δεκεμβρίου 2002), «Τελική Έκθεση της Ομάδας Εργασίας VIII Άμυνας», CONV 461/02, Βρυξέλλες

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (30/03/2010), «Πρωτόκολλο (Αριθ.10) Σχετικά με τη Μόνιμη Διαρθρωμένη Συνεργασία η οποία Θεσπίζεται με το Άρθρο 42 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση», C 83

Συμβούλιο (2009), «Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας: Μια Ασφαλής Ευρώπη σ'έναν Καλύτερο Κόσμο», Βρυξέλλες

Συμβούλιο (Ιούνιος 2010), «Ετήσια Έκθεση 2009 της Υπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για τις Εξωτερικές Υποθέσεις και την Πολιτική Ασφάλειας προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τις Κύριες Πτυχές και τις Βασικές Επιλογές της ΚΕΠΠΑ», Βρυξέλλες

Συμβούλιο (18/05/2009), «Συμπεράσματα Συμβουλίου σχετικά με την ΕΠΑΑ», Βρυξέλλες

Συμβούλιο 2001/555 ΚΕΠΠΑ, «Κοινή Δράση για την Ίδρυση Δορυφορικού Κέντρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ L 200, 25.07.2001.

Συμβούλιο (Νοέμβριος 2009), «Η Υπατη Εκπρόσωπος για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας-Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», Βρυξέλλες

Συμβούλιο 97/817/ΚΕΠΠΑ , «Κοινή Δράση σχετικά με τις Νάρκες Ξηράς κατά Προσωπικού», ΕΕ L 338, 9.12.1997

Συμβούλιο 2001/78/ΚΕΠΠΑ (22/01/ 2001, «Απόφαση για την Σύσταση της Επιτροπής Πολιτικής Ασφάλειας», ΕΕ L 27, 30.01.2001

Συμβούλιο 2001/79/ΚΕΠΠΑ (22/01/2001), «Απόφαση για την Σύσταση της Στρατιωτικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ L 27, 30.01.2001

Συμβούλιο 2005/395/ΚΕΠΠΑ (10/05/2005), «Απόφαση για την τροποποίηση της απόφασης 2001/80, για την Σύσταση του Στρατιωτικού Επιτελείου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ L 132, 26.05.2005

Συμβούλιο 2001/80/ΚΕΠΠΑ (22/01/2001) «Απόφαση για την Σύσταση του Στρατιωτικού Επιτελείου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ L 27, 30.01.2001

Συμβούλιο 2008/550/ΚΕΠΠΑ (23/06/2008), «Κοινή Δράση για την Ίδρυση Ευρωπαϊκής Ακαδημίας Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΑΑΑ) και την Κατάργηση της Κοινής Δράσης 2005/575/ΚΕΠΠΑ», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 176, 04.07.2008

Συμβούλιο 2001/930/ΚΕΠΠΑ (27 Δεκεμβρίου 2001), «Κοινή Θέση για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας», ΕΕ L 344, 28.12.2001

Συμβούλιο 2001/931/ΚΕΠΠΑ (27 Δεκεμβρίου 2001), «Κοινή Θέση για την εφαρμογή ειδικών μέτρων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας», ΕΕ L 344, 28.12.2001

Συμβούλιο 2011/70/ΚΕΠΠΑ (31 Ιανουαρίου 2011), «Απόφαση σχετικά με την ενημέρωση του καταλόγου προσώπων, ομάδων και οντοτήτων που υπάγονται στα άρθρα 2, 3 και 4 της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ για την εφαρμογή ειδικών μέτρων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας», ΕΕ L 028, 02.02.201

Συμβούλιο 2580/2001 (27 Δεκεμβρίου 2001), «Κανονισμός για τη λήψη ειδικών περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων με σκοπό την καταπολέμηση της τρομοκρατίας», ΕΕ L 344, 28.12.2001

Συμβούλιο 2007/185/ΚΕΠΠΑ (19/3/2007), «Κοινή Δράση για την Στήριξη των Δραστηριοτήτων του Οργανισμού για την Απαγόρευση των Χημικών όπλων στο πλαίσιο της Εφαρμογής της Στρατηγικής της ΕΕ κατά της Διάδοσης των Όπλων Μαζικής Καταστροφής», ΕΕ L 85, 27.3.2007

Συμβούλιο 2006/184/ΚΕΠΠΑ (27/02/2006), «Κοινή Δράση Σχετικά με την Υποστήριξη της Σύμβασης για τα Βιολογικά και Τοξινικά Όπλα στο πλαίσιο της Στρατηγικής της ΕΕ κατά της Διάδοσης των Όπλων Μαζικής Καταστροφής», ΕΕ L 65, 7.03.2006

Συμβούλιο 1999/533/ΚΕΠΠΑ (29/7/1999), «Κοινή Θέση Για τη συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Προώθηση της Ταχείας Εναρξης ισχύος της Συνθήκης για τη Γενική Απαγόρευση των Πυρηνικών Δοκιμών (CTBT)», ΕΕ L 204, 4.08.1999

Συμβούλιο 2003/567/ΚΕΠΠΑ (21/7/2003), «Απόφαση Για την εφαρμογή της κοινής θέσης 1999/533/ΚΕΠΠΑ για τη συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Προώθηση της Ταχείας Εναρξης ισχύος της Συνθήκης για τη Γενική Απαγόρευση των Πυρηνικών Δοκιμών (CTBT)», ΕΕ L 192, 31.07.2003

Συμβούλιο 2008/975 ΚΕΠΠΑ (18/12/2008), «Απόφαση Για την Δημιουργία Μηχανισμού Διαχείρισης της Χρηματοδότησης των Κοινών Εξόδων των Επιχειρήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν Στρατιωτικές Επιχειρήσεις ή Συνέπειες στον τομέα της Άμυνας (Αθηνά)», ΕΕ L 345, 23.12.2008

Συμβούλιο 2004/570/ΚΕΠΠΑ (12/07/2004), «Κοινή Δράση για την Στρατιωτική Επιχείρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη», ΕΕ L 252, 28.07.2004

European Parliament (8/6/2011), “*Recommendation to the Council on the 66th Session of the United Nations General Assembly*”, 2011/2030 INI , P7_TA-PROV (2011) 0255

European Council (17-18 June 2004), “*EU-UN Cooperation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration*”

Council (20/07/2001/554 CFSP), “*Joint Action For the Establishment of a European Union Institute for Security Studies*”, ΕΕ L 100, 25.07.2001

Council (2001/78/CFSP), «*Decision For Setting up the Political and Security Committee*», ΕΕ L 27 30.01.2001

Council 381/2001 (28/02/2001), “*Regulation for Creating a Rapid-Action Mechanism*”, Official Journal L 57, 27.02.2001

Council (7/06/2007), *“Joint Statement on UN-EU Co-operation in Crisis Management”*, Brussels

European Defence Agency (11/01/2001), *“Additional Defence Data 2009”*

NATO Summit (19-20 November 2010), *“NATO after Lisbon: The Main Points in the New Strategic Concept”*, Lisbon

North Atlantic Council (7 & 8 November 1991), *The Alliance’s New Strategic Concept*

North Atlantic Council (3 June 1996), *Final Communiqué-Ministerial Meeting of the North Atlantic Council*, paragraph 7, M-NAC-1(96),063

North Atlantic Council (24/4/1999), *“The Alliance’s Strategic Concept”*

Official Text of NATO (22/11/2002), *“Partnership Action Plan against Terrorism”*

Report (23.10.2009) 14930/09, *«Presidency Report to the European Council on the European External Action Service»*

Report EE-NATO: *“EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus.”*

General Assembly of United Nations (10/5/2011), *“Resolution 65/276: Participation of the European Union in the Work of the United Nations”*

United Nations (24/09/2003), *“Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management”*, New York

United Nations (2008), *“Improving Lines: Results from the Partnership of the United Nations and the European Commission in 2007”*, Brussels

Czech Presidency Council (21/05/2009), *“Enhancing EU-UN Co-operation in Crisis Management: Focus on Security Sector Reform”*, New York

OSCE (2011), *“Annual Report on OSCE Activities 2010”*, Austria

Javier Solana (16/12/12), *«EU-NATO Declaration on European Security and Defence Policy (ESDP)»*, S0240/02, Brussels

Ηλεκτρονικές Πηγές:

www.osce.org/sg/76315 (Ιστοσελίδα του ΟΑΣΕ)

www.nato.int/cps/en/natolive/51288.htm (Ιστοσελίδα του NATO)

<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/a-stronger-voice-for-the-eu-in-the-united-nations.aspx?lang=el>

<http://diplomatia.gr/index.php?view=article&id=1024> (Ιστοσελίδα του περιοδικού *Διπλωματία*)

www.futureofeurope.europarl.europa.eu/future/webdav/site/event2/shared/import/Home/EP_PE/chambre1/theme3/PreventionEL.pdf

www.eda.europa.eu/defencefacts

<http://eurex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:027:0001:0003:EL:PDF>

www.consilium.europa.eu/uedocs/

http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00005_en.htm.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/el/02/cv00/cv00461.el02.pdf>

<http://www.tovima.gr/default.asp?pid=46&ct=114&artId=281388&dt=22/11/2009>

(Ιστοσελίδα της Εφημερίδας *Το Βήμα*)

www.weu.int (Ιστοσελίδα της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης)

www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/

<http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=263&lang=El>.

[www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-75594-158-06-24-903-](http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-75594-158-06-24-903-20100607STO75581-2010-07-06-2010/default_el.htm)

[20100607STO75581-2010-07-06-2010/default_el.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-75594-158-06-24-903-20100607STO75581-2010-07-06-2010/default_el.htm)

www.enet.gr/?i=issue.el.home&date=25/04/2010&id=155116 (Ιστοσελίδα της εφημ.

Κυριακάτικης Ελευθεροτυπίας)

www.european-council.europa.eu/media/105190/background-highrepresentative_el.pdf

http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm

<http://www.proeuro.gr/articles.php> (Ιστοσελίδα της *Ευρωπαϊκής Έκφρασης*)

http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/3/8/2/1/?lang=gr&all=1&s=1&e=10

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/el/02/cv00/cv00448.el02.pdf>

www.iss.europa.eu/about-us

www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/CFSP_WORKING_GROUPS.pdf&rur

www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-5998&language=EL

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0025_el.htm

www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml (Ιστοσελίδα του ΟΗΕ)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ 2007-2011

	2007			2008			2009			2010			2011		
	(1) Διατιθέν Ποσό σε Ευρώ	(2) (%) επί του Συνόλου του Κοινοτικού Προϋπολογισμού	(3) % μεταβολής σε σχέση με το προηγούμενο Έτος	(1) Διατιθέν Ποσό σε Ευρώ	(2) (%) επί του Συνόλου του Κοινοτικού Προϋπολογισμού	(3) % μεταβολής σε σχέση με το προηγούμενο Έτος	(1) Διατιθέν Ποσό σε Ευρώ	(2) (%) επί του Συνόλου του Κοινοτικού Προϋπολογισμού	(3) % μεταβολής σε σχέση με το προηγούμενο Έτος	(1) Διατιθέν Ποσό σε Ευρώ	(2) (%) επί του Συνόλου του Κοινοτικού Προϋπολογισμού	(3) % μεταβολής σε σχέση με το προηγούμενο Έτος	(1) Διατιθέν Ποσό σε Ευρώ	(2) (%) επί του Συνόλου του Κοινοτικού Προϋπολογισμού	(3) % μεταβολής σε σχέση με το προηγούμενο Έτος
Η Ε.Ε. ΩΣ ΠΑΓΚΟΣΜΙ ΟΣ ΠΑΡΑΓΩΝ	6,8 δις.	5	+ 4,5	7,3 δις.	5,7	+7,3	8,1 δις	6,1	+7,3	8,1 δις	5,7	+0,5	8,8 δις	6	+7,5
ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ & ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ	159,2 εκ	2,3	+55,2	285,25 εκ	0,3	+79,2	242,9 εκ	3	-14,8	281,5 εκ	3,5	+15,9	3 εκ.	-	+16,3
ΣΥΝΟΛΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ	126,5 δις	100	5	129,1 δις	100	+2,2	133,8 δις	100	+2,5	141,5 δις	100	+3,6	141,9 δις	100	+0,3

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ 2007-2011

¹ Για το 2007 βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Φεβρουάριος 2007), «Γενικός Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Οικονομικό Έτος 2007-Περίληψη με Αριθμητικά Στοιχεία», Λουξεμβούργο, σ.12 και 25. (http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/synthif_2007_2_el.pdf) καθώς και http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2007_el.pdf.

² Για το 2008 βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ιανουάριος 2008), «Γενικός Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Οικονομικό Έτος 2008-Περίληψη με Αριθμητικά Στοιχεία», Λουξεμβούργο, σ.14. (http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/synthif_2008_el.pdf) και http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2008_el.pdf.

³ Για το 2009 βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ιανουάριος 2009), «Γενικός Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Οικονομικό Έτος 2009-Περίληψη με Αριθμητικά Στοιχεία», Λουξεμβούργο, σ.8-9, 16 και 25 και http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2009_el.pdf.

⁴ Για το 2010 βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ιανουάριος 2010), «Γενικός Προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Οικονομικό Έτος 2010-Περίληψη με Αριθμητικά Στοιχεία», Λουξεμβούργο, σ.14, 23 και http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2010_el.pdf.

⁵ Για το 2011 τα οικονομικά στοιχεία πάρθηκαν από την ιστοσελίδα: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm καθώς και Ψήφισμα (25 Μαρτίου 2010), «Σχετικά με τις Προτεραιότητες των Προϋπολογισμών για το 2011», C 4 E/03, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σ.17-18.