



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ**  
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ**

ΤΟΥ

**ΣΤΥΛΙΑΝΟΥ ΣΠΑΝΟΥΔΑΚΗ**  
Α.Μ. 61 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2005

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

***ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ  
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ  
Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΠΟΡΕΙΑ  
ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΗΣ ΚΕΠΠΑ***

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ  
ΜΑΡΙΑ ΜΕΝΔΡΙΝΟΥ

**ΡΕΘΥΜΝΟ - ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2007**

**ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ**

1. Μαρία Μενδρινού
2. Κων/νος Λάβδας
3. Δημήτριος Χρυσοχόου

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

## **ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ**

### **Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΠΟΡΕΙΑ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΗΣ ΚΕΠΠΑ**

#### **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**

- 1.** Εισαγωγή.
- 2.** Προς μια Κοινή Εξωτερική Πολιτική: Η αποτυχία  
- Η πρώτη επιτυχία - Η θεσμοποίηση
- 3.** Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική  
Ασφάλειας.
- 4.** Το θεσμικό πλαίσιο και η λήψη αποφάσεων στην  
ΚΕΠΠΑ
- 5.** Ο μετασχηματισμός της κοινής εξωτερικής  
πολιτικής από Διακυβερνητική Πολιτική σε μία  
“*sui generis*” κοινοτική πολιτική μέσα από τη  
διαδικασία λήψης απόφασης.
- 6.** Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Προοπτικές και  
κατευθύνσεις.
- 7.** ΚΕΠΠΑ & Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών.
- 8.** Συμπεράσματα.
- 9.** Βιβλιογραφία.

Η πρόοδος της διαδικασίας της οικονομικής ολοκλήρωσης στην Ευρώπη και οι διαρκώς αυξανόμενες εξωτερικές δράσεις της Ένωσης, σε συνδυασμό και με το τέλος του ψυχρού πολέμου και την κατάρρευση του διπολικού συστήματος, άνοιξαν νέους δρόμους στην Ε.Ε. και κατέδειξαν σαφώς την ανάγκη να προχωρήσουν και σε δράσεις που θα διευκόλυναν / υποστήριζαν την ανάπτυξη μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής.

Η κρίση στα Βαλκάνια κατά τη δεκαετία του '90 και η αδυναμία της Ε.Ε. να αντιμετωπίσει την κατάσταση στον άμεσο περίγυρό της υπήρξε ο καταλύτης για την θεσμοθέτηση και ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ, η οποία πλέον καθιερώθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ως ο λεγόμενος δεύτερος πυλώνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο διάστημα που μεσολάβησε από το Maastricht μέχρι σήμερα η ΚΕΠΠΑ αναπτύχθηκε μέσω ενός εξειδικευμένου συστήματος συγκεκριμένων οργάνων και δράσεων, που δημιούργησαν υψηλές προσδοκίες. Προκάλεσαν ωστόσο σημαντική απογοήτευση λόγω των αδυναμιών που επέδειξε. Σε σημαντικό βαθμό αυτές οφείλονται τόσο στην έλλειψη της αναγκαίας πολιτικής βούλησης όσο και στις ιδιαιτερότητες και ατέλειες που παρουσιάζει η σημερινή δομή της Ε.Ε. σε πυλώνες.

Μέσα από τις πέντε ενότητες της μεταπτυχιακής αυτής εργασίας, παρουσιάζεται η διαδρομή και τα στάδια εξέλιξης της ιδέας της κοινής εξωτερικής πολιτικής, μέσα στα 50 χρόνια Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην πρώτη ενότητα παρουσιάζονται όλες οι προσπάθειες σύγκλησης προς αυτό το σκοπό μέχρι το 1992, οπότε «γεννιάται» η ΚΕΠΠΑ. Στην δεύτερη ενότητα παρουσιάζεται η ανάλυση του λεγόμενου δεύτερου πυλώνα και των τροποποιήσεων που ακολούθησαν μέχρι σήμερα. Ακολουθεί αναλυτική αναφορά στο πολύπλοκο θεσμικό πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, όπου παρουσιάζονται τα όργανα, ο τρόπος λειτουργίας τους και η διαδικασία λήψης απόφασης. Μέσα από την εξέταση προκύπτει σαφώς μια δυναμική σταδιακού μετασχηματισμού της ΚΕΠΠΑ από ένα καθαρά διακυβερνητικό πεδίο πολιτικής σε ένα οιονεί κοινοτικό. Τέλος οι επόμενες δύο ενότητες πραγματεύονται: η πρώτη τις αλλαγές που φέρνει η Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη στον τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και η δεύτερη την διάρθρωση του Ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών και πως αυτό θεσμικά ανταποκρίνεται στις λειτουργικές ανάγκες της ΚΕΠΠΑ.

Σ.Σ.

## Στυλιανός Σπανουδάκης

### Προσωπικές πληροφορίες

- **Όνομα πατρός:** Αρκάδιος
- **Ημερομηνία γέννησης:** 12 Σεπτεμβρίου 1973
- **Διεύθυνση:** Σήφη Βαρδινογιάννη 1 - 74100 Ρέθυμνο
- **E-mail:** spanudak@hotmail.com

Ο Στέλιος Σπανουδάκης είναι απόφοιτος του τμήματος Ευρωπαϊκών Σπουδών και Διεθνών Σχέσεων, του Παντείου Πανεπιστημίου. Έχει επίσης πτυχίο του τμήματος Λογιστικής του ΤΕΙ Κρήτης. Μιλάει αγγλικά και γερμανικά.

Για 2 χρόνια εργάστηκε ως σύμβουλος του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Κρήτης. Πέραν των άλλων αρμοδιοτήτων του, ασχολήθηκε και με θέματα που αφορούσαν τη νησιωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συμμετείχε σε αρκετά συνέδρια όπως στην 25<sup>η</sup> και στην 26<sup>η</sup> Γενική Συνέλευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των νήσων (Island Commission) (Martinique 4/2005, Madeira 10/2005), στο Συνέδριο «The regional dimension of the European research area», (Valencia 11/3/2005), στην ημερίδα «Cohesion and the Lisbon Agenda: The role of the regions» που διοργάνωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Βρυξέλες 3/3/2005), στο «Διεθνές Συνέδριο για την απερίθωση των νησιωτικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Stornoway Σκωτίας 1-3/12/2004) κα.

Το 2003 κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, συνεργάστηκε με το διπλωματικό γραφείο του Υφυπουργού Εξωτερικών καθ. Ανδρέα Λοβέρδου και συμμετείχε στην Άτυπη Σύνοδο των Υπουργών για την Αναπτυξιακή Συνεργασία και Ανθρωπιστική Βοήθεια της Ε.Ε. (Αλεξανδρούπολη 2003).

Συνεργάζεται με τοπική ημερήσια εφημερίδα στην οποία δημοσιεύει σε τακτά χρονικά διαστήματα, άρθρα με επίκαιρα θέματα σχετικά με την τοπική και διεθνή πολιτική.

Σήμερα εργάζεται στο Υπουργείο Δημοσίας Τάξης, ως εμπειρογνώμονας.

## 1. Εισαγωγή

Από τη Συνθήκη του Παρισιού αλλά και αμέσως μετά την Συνθήκη της Ρώμης, η ιδέα ότι η Ευρώπη δεν πρέπει να είναι απλά ισχυρή αλλά και να δρα ως τέτοια στο παγκόσμιο προσκήνιο, ενθάρρυνε τα Κράτη - Μέλη της Ε.Ε. να συνεργαστούν για την υιοθέτηση μιας συνεκτικής προσέγγισης στη διεθνή πολιτική αλλά και μιας κοινής στάσης στην διεθνή πολιτική σκηνή. Για να ανταποκριθεί στην πρόκληση αυτή, τα Κράτη - Μέλη της Ένωσης έπρεπε να επιμείνουν στη χάραξη μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, η οποία να της επιτρέπει να ενεργεί ως δύναμη σταθερότητας, συνεργασίας και κατανόησης στη διεθνή σκηνή. Χρειάστηκαν πολλές δεκαετίες και μέσα από μια αργή αλλά σταθερή πορεία επετεύχθει πρόοδος.

Το πρώτο βήμα υπήρξε η φιλόδοξη αλλά αναποτελεσματική προσπάθεια, των αρχών της δεκαετίας του 1950, για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άμυνας από τα έξι ιδρυτικά μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακολούθησε η διαδικασία της «Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας», η οποία δρομολογήθηκε το 1970, και αποσκοπούσε στο συντονισμό των θέσεων των Κρατών - Μελών για επίκαιρα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής. Τα Κράτη - Μέλη της Ε.Κ. εξέδιδαν, όποτε μπορούσαν, κοινές δηλώσεις. Όμως για ιδιαίτερα ευαίσθητα ζητήματα δεν κατόρθωναν πάντοτε να καταλήξουν στην απαιτούμενη ομόφωνη απόφαση.

Κατά τα τελευταία 15 έτη η Ένωση επέτεινε τις προσπάθειές της για να διαδραματίσει έναν διεθνή πολιτικό ρόλο, ο οποίος να συνάδει με την οικονομική της ισχύ. Οι συγκρούσεις που ξέσπασαν στην Ευρώπη ύστερα από την πτώση του Τείχους του Βερολίνου το 1989 έκαναν τους ηγέτες της Ε.Ε. να συνειδητοποιήσουν την ανάγκη ανάληψης κοινής δράσης. Η αρχή της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) επισημοποιήθηκε το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπου και αποτέλεσε διακριτό πυλώνα. Στόχος της ΚΕΠΠΑ ήταν να διαμορφώσει μια Ευρώπη ικανή να παίζει εποικοδομητικό ρόλο στη διεθνή πολιτική. Να δώσει την δυνατότητα στην Ε.Ε. να προβάλλει αποτελεσματικά τις αξίες και τα

συμφέροντα της, δηλαδή τον πυρήνα της εθνικής της ταυτότητας, πέρα από τα σύνορα της<sup>1</sup>.

Όμως ο δεύτερος πυλώνας του οικοδομήματος της Ε.Ε. θα επιτύχει τον στόχο του, μόνο εάν οι διαδικασίες ολοκλήρωσης της γηραιάς ηπείρου κατορθώσουν να κοινοτικοποιήσουν το σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας, δηλαδή τους τομείς της Εξωτερικής Πολιτικής, της Ασφάλειας και της Άμυνας. Με αυτό τον τρόπο θα αρθούν και τα τελευταία εμπόδια, τα οποία εδώ και αρκετά χρόνια κρατούν καθηλωμένη κάθε προσπάθεια για την επίτευξη του στόχου πολιτικής ένωσης της Ε.Ε..

Η Ευρώπη από την λήξη του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου και μετά συζητά, σε πολιτικό αλλά και σε θεωρητικό επίπεδο, το ζήτημα της διαμόρφωσης μιας πραγματικά κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, ως προαπαιτούμενο, τόσο για την εδραίωση της ειρήνης και της ευημερίας στην περιοχή μας, όσο όμως και ως κομβικό σημείο για την πολιτική ολοκλήρωση των κρατών που συμμετέχουν στο ενοποιητικό εγχείρημα.

Πράγματι, η διαμόρφωση ενός κοινού πλαισίου αξιών, συμφερόντων και παραστάσεων απειλών (*εξωτερική πολιτική*) αλλά και η ύπαρξη ιδίων δομών και μέσων για να τα υποστηρίξουν και να τα υπερασπίσουν (*ασφάλεια και άμυνα*), οφείλει να αποτελεί πολιτική προτεραιότητα όλων όσων πιστεύουν στο κοινό μέλλον της Ευρώπης.

Χωρίς κοινή αντίληψη για τα εξωτερικά θέματα αλλά και χωρίς την ύπαρξη των αναγκαίων και αυτόνομων υποδομών στον τομέα της ασφάλειας, η Ευρώπη θα παραμείνει μια κραταιά οικονομική δύναμη με κοινό νόμισμα, ένας χώρος δικαίου και ευημερίας, ένας ανεπτυγμένος πολιτικά χώρος, ο οποίος όμως θα αδυνατεί να «μιλήσει με μια φωνή προς τα έξω». Ένας χώρος που ταυτόχρονα θα διαθέτει περιορισμένες ή εξαρτώμενες από τρίτους αμυντικές δυνατότητες (*N.A.T.O.*) με αποτέλεσμα να μην μπορεί να υπερασπισθεί τις εξωτερικές του επιδιώξεις ικανοποιητικά αλλά και να αδυνατεί να προστατέψει τα επιτεύγματα πενήντα χρόνων προσπαθειών ολοκλήρωσης.

---

<sup>1</sup> Κων/νος Αρβανιτόπουλος, *Η Αμερικανική Εξωτερική Πολιτική μετά τον Ψυχρό Πόλεμο*, Αθήνα 2000.

Ένας κοινός ευρωπαϊκός πυρήνας πολιτικής εξουσίας απαιτεί όχι μόνο το συγχρονισμό των επιμέρους εξωτερικών πολιτικών των Κρατών - Μελών, αλλά την μετεξέλιξή τους σε κοινή πολιτική θέση και πρακτική ανεξαρτητως των επιμέρους κρατικών εθνικών επιδιώξεων. Ταυτόχρονα, όπως προαναφέρθηκε, απαιτούνται και ίδια μέσα άμυνας και ασφάλειας για να υπερασπίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση, όχι τα απλώς κοινά συμφωνηθέντα συμφέροντα των κρατών μελών που συγκροτούν την Ε.Ε., αλλά τα συμφέροντα της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως αυθύπαρκτης πολιτικής οντότητας.

Τα βήματα μπορεί να είναι μικρά αλλά δεν είναι αμελητέα. Η παρούσα διπλωματική εργασία, επικεντρώνει το ενδιαφέρον της στην παρουσίαση των προσπαθειών που έχουν πραγματοποιηθεί και λειτουργούν στα πλαίσια της Ε.Ε στον συγκεκριμένο τομέα πολιτικής, ενώ θα εστιάσει την προσοχή της *στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της Κ.Ε.Π.Π.Α*, διαδικασία η οποία πολλές φορές αντί να διευκολύνει, περιπλέκει ή ακόμα και αναστέλλει την δράση της Ένωσης. Επικεντρώνει στην παρουσίαση των αλλαγών που έχουν γίνει από τις επιμέρους αναθεωρήσεις των Συνθηκών και στη σημασία τους για την ανάπτυξη της

Παράλληλα, μέσα από μια σύντομη ιστορική αναδρομή θα καταδειχθεί η δυσκολία του εγχειρήματος, αλλά και θα αναδειχθεί η σημασία του, ως του τελευταίου ίσως εμποδίου για την επίτευξη της πολιτικής ένωσης της Ευρώπης. Χωρίς υπερβολή, η καθ' όλα εφαρμογή μιας αυθεντικά κοινής εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής, θα αποτελέσει την επισφράγιση του πλέον επιτυχημένου -και μοναδικού ίσως στον κόσμο- παραδείγματος «εθελουσίας ολοκλήρωσης».

## 2. Προς μία Κοινή Εξωτερική Πολιτική: Η Αποτυχία- Η Πρώτη Επιτυχία - Η Θεσμοποίηση

Καθ' όλη τη διάρκεια των διαφόρων σταθμών της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, οι έννοιες της πολιτικής ένωσης, της κοινής εξωτερικής πολιτικής ή ακόμη και της κοινής άμυνας επανέρχονταν τακτικά στην ημερησία διάταξη ως αποτέλεσμα της παρουσίας διαφόρων πολιτικών προγραμμάτων. Οι πρώτες προσπάθειες για σημαντική μεταφορά αρμοδιοτήτων των ευαίσθητων αυτών πολιτικών, παρεμποδίστηκαν από μια μειονότητα κρατών μελών, λόγω του διακυβερνητικού χαρακτήρα της. Ήταν από τη δεκαετία του 1970 και μετέπειτα που προχώρησε η σταδιακή αυτή μεταφορά.

Η πρώτη προσπάθεια ξεκίνησε το 1950 με το **σχέδιο Pléven**, το οποίο απέβλεπε στη δημιουργία ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού στρατού υπό κοινή διοίκηση. Γι' αυτό το σχέδιο έγιναν διαπραγματεύσεις μεταξύ των έξι κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα από το 1950 έως το 1952 που κατέληξαν στην υπογραφή της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (ΕΑΚ). Το επιστέγασμα της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας ήταν ένα πολιτικό πρόγραμμα, που απέβλεπε στη δημιουργία μιας ομοσπονδιακής ή συνομοσπονδιακής δομής και το οποίο παρουσιάστηκε το 1953. Η «Ευρωπαϊκή Πολιτική Κοινότητα», όπως τελικά ονομάστηκε το πρόγραμμα, προέβλεπε τη σύσταση Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης, σε δύο σώματα Ευρωπαϊκού Εκτελεστικού Συμβουλίου, Συμβουλίου Υπουργών και Δικαστηρίου. Οι αρμοδιότητες της Πολιτικής Κοινότητας ήταν ευρύτατες και μεσοπρόθεσμα, αυτή θα απορροφούσε την ΕΚΑΧ και την ΕΑΚ. Ωστόσο, το σχέδιο αυτό ουδέποτε ευοδώθηκε επειδή απορρίφθηκε από τη Γαλλική εθνοσυνέλευση το 1954.

Στην αρχή της δεκαετίας του '60, πραγματοποιήθηκαν δύσκολες διαπραγματεύσεις με βάση τα **δύο σχέδια Fouchet**, που προέβλεπαν στενότερη πολιτική συνεργασία, μια Ένωση κρατών με κοινή εξωτερική και αμυντική πολιτική. Μια επιτροπή, επιφορτισμένη να διατυπώσει συγκεκριμένες προτάσεις, πέτυχε δύσκολους αλλά ωστόσο φιλόδοξους συμβιβασμούς, όπως η ίδρυση ανεξάρτητης γραμματείας ή η μελλοντική προοπτική λήψης απόφασης με ειδική πλειοψηφία σε



ορισμένους τομείς. Δυστυχώς, ελλείπει συμφωνίας για τις προτάσεις της επιτροπής Fouchet, οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών μελών απέτυχαν το 1962.

Ύστερα από αίτημα των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων για τη διεύρυνση των δυνατοτήτων προόδου σε πολιτικό επίπεδο, εκπονήθηκε έκθεση γνωστή με το όνομα «**Έκθεση Davignon**» και υποβλήθηκε στη διάσκεψη κορυφής του Λουξεμβούργου το 1970. Η εν λόγω έκθεση αποτέλεσε την αρχή για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (ΕΠΣ), που εγκαινιάστηκε ανεπίσημα το 1970, πριν να θεσμοθετηθεί με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Ε.Ε.Π), το 1987.

Η ΕΠΣ προέβλεπε κατά κύριο λόγο τη διενέργεια διαβουλεύσεων μεταξύ των κρατών μελών για θέματα εξωτερικής πολιτικής και η θέσπιση των κοινών δράσεών της στηριζόταν στον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ). Η συμφωνία για την ΕΠΣ διευκολύνθηκε από το γεγονός ότι αποτελούσε ένα πολύ λιγότερο καταναγκαστικό μέσο και συνεπαγόταν λιγότερο σημαντικό συντονισμό από ό,τι οι προκάτοχοι της.

Η «θεσμοθέτηση» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1974 συνέβαλε στον καλύτερο συντονισμό της ΕΠΣ, χάρη στο ρόλο που διαδραμάτισαν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων στον καθορισμό του γενικού πολιτικού προσανατολισμού που δόθηκε στην οικοδόμηση της Κοινότητας. Ως εκ τούτου, ο ρόλος της προεδρίας καθώς και η δημοσιότητα που δόθηκε στις εργασίες της ΕΠΣ, ενισχύθηκαν αμοιβαία μέσω των επίσημων θέσεων που λάμβανε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Μετά την εισβολή της Σοβιετικής Ένωσης στο Αφγανιστάν και την ισλαμική επανάσταση στο Ιράν, τα Ε.Ε. συνειδητοποίησαν την όλο και μεγαλύτερη αδυναμία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στη διεθνή σκηνή. Έτσι, αποφασισμένα να ενισχύσουν την ΕΠΣ, ενέκριναν το 1981 την «**Έκθεση του Λονδίνου**» που επέβαλλε στα Ε.Ε. την γενική υποχρέωση να προβαίνουν σε εκ των προτέρων διαβουλεύσεις με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για κάθε ζήτημα εξωτερικής πολιτικής που αφορά το σύνολο των κρατών μελών.

Το 1985 η «**Έκθεση της Επιτροπής Dooge**», - πριν από την έναρξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, που κατέληξε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Ε.Ε.Π)-,

περιλάμβανε σειρά προτάσεων σχετικά με την εξωτερική πολιτική. Οι διατάξεις που εισήχθησαν στη συνθήκη με την Ενιαία Πράξη επέτρεψαν να θεσμοποιηθεί η ΕΠΣ, η ομάδα των ευρωπαίων ανταποκριτών καθώς και μια γραμματεία υπό την άμεση εποπτεία της προεδρίας. Όσον αφορά στους στόχους της ΕΠΣ, επεκτάθηκαν σε όλα τα ζητήματα της εξωτερικής πολιτικής που άπτονται του γενικότερου ενδιαφέροντος και μόνο με την έναρξη ισχύος της ενιαίας πράξης το 1987, -17 ολόκληρα έτη μετά την εκκίνησή της-, η ΕΠΣ απέκτησε τη δική της νομική βάση. Κινητήριες δυνάμεις για την περαιτέρω ενίσχυση της ΕΠΣ στις αρχές τις δεκαετίας του '90 αποτέλεσαν η πρόοδος προς την εσωτερική αγορά και την ΟΝΕ, σε συνδυασμό με το τέλος του ψυχρού πολέμου και την ενοποίηση της Γερμανίας. Στο πλαίσιο αυτό η Ε.Ε.Π θεσμοποίησε και τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με κύριο πεδίο αναφοράς την ΕΠΣ.

Η ουσιαστική αλλαγή όμως ήρθε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1η Νοεμβρίου 1993) και τη σύσταση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Για πρώτη φορά τα Κράτη - Μέλη συμπεριέλαβαν στους στόχους της Ε.Ε. την ανάγκη επίτευξης μίας «Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας» η οποία καταγράφεται ως ένα ακόμα σημείο – σταθμός στην κοινοτική διαδρομή.

### 3. Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας.

Η ΚΕΠΠΑ δρομολογήθηκε εν μέσω των δραματικών διεθνών αλλαγών, που από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 μετέβαλαν ριζικά τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη αντιλαμβάνονται και επιδιώκουν την ασφάλεια. Λόγω της ανεπάρκειας των παραδοσιακών αναλύσεων να ερμηνεύσουν τα διεθνή φαινόμενα και να επιτρέψουν τη χάραξη αποτελεσματικών πολιτικών ασφάλειας στον μεταδιπολικό κόσμο, η ΚΕΠΠΑ αναγκαστικά υπερβαίνει την κλασική ταύτιση της ασφάλειας με την έννοια της - υλικής κυρίως - ισχύος. Στην εξέλιξή της υπεισέρχονται αναγκαστικά σύγχρονες αντιλήψεις για την ασφάλεια που υπογραμμίζουν τη σημασία υποβαθμισμένων στις καθιερωμένες θεωρίες παραγόντων, όπως η ταυτότητα, η συλλογική συνείδηση, οι κοινωνικές αξίες, οι ιστορικές καταβολές<sup>2</sup> κ.ά. Με τις έντονες κοινωνιολογικές αναφορές τους οι νεότερες αυτές αντιλήψεις επιτρέπουν τη διασύνδεση των πολύπλοκων θεσμικών μεταρρυθμίσεων που λαμβάνουν χώρα μέσα στην Ένωση με την παράλληλη προσπάθεια διαμόρφωσης μια συνολικής ευρωπαϊκής στρατηγικής για την ασφάλεια και την άρθρωση αξιόπιστου πολιτικού λόγου στην κοινή εξωτερική πολιτική.

Ο πρόδρομος της ΚΕΠΠΑ, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, επικρινόταν για δύο βασικούς λόγους. Πρώτον, για τη στάση της η οποία ήταν κατά κύριο λόγο αντιδραστική, αφού ουσιαστικά η Ε.Κ. τότε, παρακολουθούσε τα γεγονότα παρά τα διαμόρφωνε. Δεύτερον, γιατί περιοριζόταν κυρίως σε δηλώσεις οι οποίες δεν ακολουθούσαν από τη χρήση αποτελεσματικών μέσων πολιτικής. Για τον λόγο αυτό η ΚΕΠΠΑ είναι ως επί των πλείστον, σχεδιασμένη ώστε να δώσει στην Ε.Ε. τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει αυτές τις αδυναμίες. Το κύριο μέσο που χρησιμοποιείται για να γίνει αυτό είναι η πιο συνειδητή εφαρμογή κοινών πολιτικών και η ανάπτυξη σωστά συντονισμένων δράσεων πολιτικής και μέσων πολιτικής.

Βάσει των πλέον αισιόδοξων προσεγγίσεων οι ρυθμίσεις της ΚΕΠΠΑ αποσκοπούσαν σε τέσσερις στόχους<sup>3</sup>: πρώτον να ενσωματώσουν τις διαφορετικές εξωτερικές πολιτικές, αποδυναμώνοντας σημαντικά την προηγούμενη νομική και de

<sup>2</sup> Θ. Χριστοδουλίδης / Κ. Στεφάνου, *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ*, Αθήνα 1993

<sup>3</sup> Κυριάκος Κεντρωτής, *Θεωρήσεις και δράσεις των εξωτερικών σχέσεων της Ε.Ε.* Αθήνα 2006

facto διχοτόμηση μεταξύ των θεματικών ενοτήτων της Ε.Ε. Δεύτερον να διευκολύνουν αυτές τις αλλαγές, παρέχοντας περισσότερες εξουσίες και αυτονομία στην Ένωση. Τρίτον να ανοίξουν το δρόμο για την ανάδειξη κοινών δράσεων της Ε.Ε. στον τομέα της εξωτερικής και αμυντικής πολιτικής και τέλος να υπερβούν τις διακρίσεις, αφενός μεταξύ των οικονομικών και πολιτικών πλευρών της ευρωπαϊκής ασφάλειας και στρατιωτικής συνεργασίας. Παρ' όλα αυτά παρέμεινε η διχοτόμηση μεταξύ του κοινοτικού/υπερεθνικού πρώτου πυλώνα και των άλλων δύο διακυβερνητικών πυλώνων.

Η ΚΕΠΠΑ έχει θεσπιστεί και διέπεται από τον τίτλο V της **Συνθήκης του Μάαστριχτ** για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα άρθρα 11 ως 28 της Συνθήκης είναι ειδικά αφιερωμένα σε αυτήν. Έχει αντικαταστήσει την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία (ΕΠΣ) και προβλέπει τον καθορισμό μιας κοινής αμυντικής πολιτικής στο μέλλον, η οποία θα μπορούσε εν ευθέτω χρόνω να οδηγήσει σε μια κοινή άμυνα.

Η ΚΕΠΠΑ ανήκει στο λεγόμενο Δεύτερο Πυλώνα, στον οποίο ο τρόπος απόφασης και εφαρμογής των πολιτικών διαφέρει σημαντικά από τον Πρώτο Πυλώνα των κοινοτικών πολιτικών, ενώ και η ισορροπία των εξουσιών μεταξύ του Συμβουλίου, του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής δεν είναι η ίδια. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή δεν έχει το αποκλειστικό δικαίωμα υποβολής πρωτοβουλιών για την εξωτερική πολιτική. Αυτές προέρχονται από την Προεδρία του Συμβουλίου, ή από άλλο Κράτος μέλος. Τέλος δεν προβλέπεται αναφορά στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Οι στόχοι αυτού του δεύτερου πυλώνα της Ένωσης καθορίζονται στο άρθρο 11 της συνθήκης Ε.Ε. και επιδιώκονται μέσω ειδικών νομικών μέσων, τα οποία εγκρίνονται ομόφωνα από το Συμβούλιο. Αναλυτικά το άρθρο προβλέπει ως στόχους της ΚΕΠΠΑ:

- τη διαφύλαξη των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας της Ένωσης σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών
- την ενίσχυση της ασφαλείας της Ένωσης υπό όλες τις μορφές της

- τη 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 Παρισίων, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα
- την προώθηση της διεθνούς συνεργασίας
- την ανάπτυξη και την εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και το σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών.

Τα μέσα πολιτικής που δημιούργησε η Συνθήκη του Μάαστριχτ είναι οι κοινές θέσεις και οι κοινές δράσεις. Οι **Κοινές Θέσεις** απαιτούν να εφαρμόζονται στα Κράτη - Μέλη εθνικές πολιτικές, σύμφωνες με την προκαθορισμένη θέση της Ένωσης σε ένα συγκεκριμένο θέμα. Τέτοιο παράδειγμα συντονισμού είναι η καταπολέμηση της παράνομης εμπορίας διαμαντιών ώστε να προωθηθεί η πρόληψη και η ρύθμιση των συγκρούσεων, που αφορά ιδίως χώρες όπως η Λιβερία, η Σιέρα Λεόνε και η Αγκόλα<sup>4</sup>. Οι **Κοινές Δράσεις** είναι επιχειρησιακές δράσεις των κρατών μελών στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Για παράδειγμα η υποστήριξη της Παλαιστινιακής Αρχής στην καταπολέμηση των τρομοκρατικών δράσεων που οργανώνονται στο έδαφός της<sup>5</sup>.

Αμέσως μετά τη διαμόρφωση των διατάξεων της συνθήκης του Μάαστριχτ, νέες εξωτερικές προκλήσεις όπως οι πολεμικές συγκρούσεις στην πρώην Γιουγκοσλαβία καθώς και η περιορισμένη δυνατότητα παρέμβασης της Ένωσης, αποτέλεσαν αφορμή για την επανεξέταση της αποτελεσματικότητας της ΚΕΠΠΑ. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να οδηγηθούμε σε νέα Διακυβερνητική Διάσκεψη το 1997 - στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ-, όπου η Ένωση προχώρησε σε διαδικαστικές τροποποιήσεις για την βελτίωση της εξωτερικής της αποτελεσματικότητας<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> 2001/758/ΚΕΠΠΑ.

<sup>5</sup> 2000/298/ΚΕΠΠΑ.

<sup>6</sup> J. Monar/W. Wessels, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, London 2001.

Με τη **Συνθήκη του Άμστερνταμ**, - την πρώτη ουσιαστικά τροποποίηση της ΚΕΠΠΑ-, η οποία υπογράφηκε στις 2 Οκτωβρίου του 1997 και άρχισε να ισχύει την 1η Μαΐου του 1999, θεσπίζεται ένα νέο μέσο εξωτερικής πολιτικής το οποίο έρχεται να προστεθεί στην κοινή δράση και στην κοινή θέση: η **Κοινή Στρατηγική**. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει ομόφωνα κοινές στρατηγικές στους τομείς όπου τα Κράτη - Μέλη έχουν σημαντικά κοινά συμφέροντα. Η κοινή στρατηγική προσδιορίζει τους στόχους, τη διάρκεια και τα μέσα που παρέχουν η Ένωση και τα Κράτη – Μέλη. Αποτελεί το γενικό πλαίσιο για τις δράσεις των τριών πυλώνων της Ένωσης, γεγονός που εξασφαλίζει συνοχή στις εξωτερικές σχέσεις και επιτρέπει στο Συμβούλιο να εγκρίνει μια εφαρμογή μέσω κοινών δράσεων και θέσεων που έχουν ψηφιστεί με ειδική πλειοψηφία. Το Συμβούλιο είναι επίσης αρμόδιο να συστήνει κοινές στρατηγικές στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Εκτός από τα μέσα εξωτερικής πολιτικής που ορίζονται στο άρθρο 12, η Ε.Ε. στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ χρησιμοποιεί και άλλα μέσα στα οποία περιλαμβάνονται:

1. **Δηλώσεις και Διακηρύξεις**. Περισσότερες από 150 Δηλώσεις και Διακηρύξεις εκδίδονται κάθε χρόνο, με αντικείμενο τις εξελίξεις στη διεθνή σκηνή.

2. **Διαβήματα** ενώπιον των κυβερνήσεων τρίτων χωρών. Ο ίδιος περίπου αριθμός διαβημάτων λαμβάνει χώρα κάθε χρόνο από την Προεδρία ή την Τρόικα, κατόπιν σχετικής συμφωνίας των Κρατών - Μελών, τα οποία μπορούν επίσης να αποφασίζουν τη δημοσιοποίηση του περιεχομένου τους.

3. **Πολιτικός διάλογος με τρίτες χώρες** ή ομάδες τρίτων χωρών. Διεξάγεται από την Προεδρία ή την Τρόικα σε όλα τα επίπεδα (Διασκέψεις Κορυφής, Υπουργικές Συναντήσεις, σχήματα Πολιτικών Διευθυντών, Ομάδων Εργασίας) με περίπου πενήντα χώρες μη κράτη – μέλη της Ε.Ε. και δέκα περιφερειακούς Οργανισμούς. Με τις υποψήφιες χώρες (καθώς και, κατά περίπτωση, με άλλες ευρωπαϊκές χώρες) υφίσταται διαδικασία ενισχυμένου πολιτικού διαλόγου, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Διάσκεψης, που εγκαινιάσθηκε το Μάρτιο του 1998.

4. **Επιτόπια δράση**. Εκτός των προαναφερθέντων διαβημάτων, η παρουσία των Ειδικών Αντιπροσώπων της Ένωσης, ο ρόλος των οποίων θεσμοθετείται στο άρθρο 18.5 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, επιτρέπει μία περισσότερο αποτελεσματική και συνεκτική παρουσία της Ε.Ε., διευκολύνοντας τις επαφές της με τους κυριότερους διεθνείς και περιφερειακούς παράγοντες.

Τέλος, μέσα εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης είναι η διπλωματία, η άσκηση πολιτικής πίεσης, εμπορικές κυρώσεις, οικονομική και δημοσιονομική βοήθεια και τεχνική, επιστημονική, πολιτισμική και άλλης μορφής συνεργασία είναι.

Τα άρθρα 11 ως 28 ΣΕ.Ε., που αναθεωρήθηκαν με τη συνθήκη του Άμστερνταμ είναι ειδικά αφιερωμένα στην ΚΕΠΠΑ. Η νέα Συνθήκη καθιέρωσε τη δυνατότητα ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία σε ορισμένες περιπτώσεις. Στο πλαίσιο αυτό, αφότου υπογράφηκε η συνθήκη του Άμστερνταμ, ο τομέας της ΚΕΠΠΑ ουσιαστικά εξελίσσεται σε κάθε Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε επίσημα τη δυνατότητα για ορισμένα Κράτη - Μέλη να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία στο πλαίσιο των Συνθηκών, χρησιμοποιώντας τα θεσμικά όργανα και τις διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μολονότι οι διατάξεις αυτές δεν είχαν χρησιμοποιηθεί ποτέ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έκρινε απαραίτητη τη μεταρρύθμισή τους, ώστε να καταστούν λιγότερο περιοριστικές, ενόψει της διεύρυνσης της Ένωσης. Η ενισχυμένη συνεργασία δεν περιλαμβανόταν στην αρχική εντολή της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, συμπεριλήφθηκε όμως επίσημα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Φέιρα της 20ής Ιουνίου του 2000.

Αμέσως μετά την ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ τον Μάιο του 1999, ξεκίνησαν οι συζητήσεις για την αναθεώρηση και την τροποποίηση των Συνθηκών που μόλις είχαν υπογραφεί. Η συζήτηση περιορίστηκε κυρίως στα λεγόμενα «υπολείμματα» του Άμστερνταμ<sup>7</sup>, δηλαδή στα θεμελιώδη εκείνα ζητήματα που αφορούσαν τις θεσμικές διατάξεις της Ε.Ε. οι οποίες παρέμειναν άλυτες στην προηγούμενη Διακυβερνητική Διάσκεψη, αλλά φαίνονταν να επείγουν εν όψει της προσεχούς διεύρυνσης της Ένωσης προς την ανατολική Ευρώπη και την Μεσόγειο.

Η **Συνθήκη της Νίκαιας**, η οποία υπεγράφη στις 26 Φεβρουαρίου 2001, περιέχει και αυτή νέες διατάξεις σε θέματα ΚΕΠΠΑ. Η νέα Συνθήκη θέσπισε τη δυνατότητα, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ενισχυμένης συνεργασίας στον τομέα της ΚΕΠΠΑ για την εφαρμογή μιας κοινής δράσης ή μιας κοινής θέσης<sup>8</sup>. Στις

<sup>7</sup> Π.Κ. Ιωακειμίδης, *Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης*, Αθήνα 2001.

<sup>8</sup> Κουροπαλάτης Χάρης, *Η συμβολή της Συνθήκης της Νίκαιας (2001) στην ανάπτυξη των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Σεπτέμβριος 2005.

περιπτώσεις δηλαδή που τουλάχιστον οκτώ Κράτη - Μέλη είναι διατεθειμένα να προχωρήσουν σε μία απόφαση εξωτερικής πολιτικής, μπορούν να το κάνουν, χωρίς να απαιτείται ομόφωνη απόφαση όλων των μελών. Το στοιχείο αυτό είναι ένα από τα σημαντικότερα βήματα προόδου που επιφέρει η Συνθήκη της Νίκαιας στον εν λόγω τομέα. Νέα άρθρα (27Α έως 27Ε), τα οποία ορίζουν τους ειδικούς κανόνες εφαρμογής στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, εισάγονται στη Συνθήκη Ε.Ε..

Η ενισχυμένη συνεργασία σκοπό έχει να διαφυλάξει τις αξίες και να υπηρετήσει τα συμφέροντα της Ένωσης στο σύνολό της, σεβόμενη ιδιαίτερα τις αρχές, τους στόχους, τους γενικούς προσανατολισμούς και τη συνοχή της ΚΕΠΠΑ, τις αρμοδιότητες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και τη συνοχή μεταξύ του συνόλου των πολιτικών της Ένωσης και της εξωτερικής δράσης της. Η ενισχυμένη συνεργασία αυτού του τύπου αφορά μόνο την εφαρμογή κοινής δράσης ή κοινής θέσης.

Τα Κράτη - Μέλη τα οποία προτίθενται να καθιερώσουν μεταξύ τους ενισχυμένη συνεργασία απευθύνουν σχετική αίτηση προς το Συμβούλιο. Μετά τη γνωμοδότηση της Επιτροπής και την ενημέρωση του Κοινοβουλίου, η εξουσιοδότηση παρέχεται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 23 της Συνθήκης Ε.Ε., ένα κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα να υποβάλει το ζήτημα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προκειμένου το τελευταίο να αποφανθεί ομόφωνα επ' αυτού. Επομένως, το δικαίωμα αρνησικυρίας των κρατών μελών διατηρείται σε αυτό τον τομέα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα υπόλοιπα μέλη του Συμβουλίου ενημερώνονται πλήρως σχετικά με την εφαρμογή της ενισχυμένης συνεργασίας. Αυτό το καθήκον ανατίθεται στον Ύπατο Εκπρόσωπο για θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας.

Ωστόσο αυτή η ενισχυμένη συνεργασία δεν μπορεί να αφορά ζητήματα που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στον τομέα της άμυνας. Αυτός ο περιορισμός αντιτίθεται στις αρχικές ιδέες ορισμένων ευρωπαϊκών κυβερνήσεων για την υιοθέτηση διατάξεων που θα εφαρμόζονται και στον ευαίσθητο τομέα της ασφάλειας και της άμυνας, όπου όμως ήταν δύσκολο να καταλήξουν στην ομοφωνία οι δεκαπέντε<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Κυριάκος Κεντρωτής. *Θεωρήσεις και δράσεις των εξωτερικών σχέσεων της Ε.Ε.* Αθήνα 2006.



#### **4. Το θεσμικό πλαίσιο και η λήψη αποφάσεων στην ΚΕΠΠΑ.**

Με την «γέννηση» της η ΚΕΠΠΑ, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, αποτέλεσε έναν ξεχωριστό πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης λόγω του γεγονότος ότι οι διαδικασίες λειτουργίας της, που έχουν κυρίως διακυβερνητικό χαρακτήρα, διαφοροποιούνται από εκείνες των παραδοσιακών τομέων της Κοινότητας. Η διαφορά με τους άλλους πυλώνες και πολιτικές της Ένωσης γίνεται φανερή κυρίως στη διαδικασία λήψης απόφασης όπου με τη νέα Συνθήκη η ομοφωνία στις αποφάσεις μεταξύ των κρατών μελών, για την εφαρμογή της Κοινής Εξωτερικής πολιτικής είναι απαραίτητη σε αντίθεση με τους άλλους τομείς κοινοτικής δραστηριότητας όπου επικρατεί η λήψη αποφάσεων με πλειοψηφία.

Παρ' όλα αυτά, τα πρώτα έτη λειτουργίας του τίτλου V της Συνθήκης του Μάαστριχτ δεν υπήρξαν τόσο ικανοποιητικά όσο μπορούσαν να ελπίζουν τα Ε.Ε. από την κοινή δράση τους. Αυτή δε η δυσκολία εδραζόταν κυρίως στην ύπαρξη της απαραίτητης ομοφωνίας στις αποφάσεις. Έτσι, μάλλον στο πλαίσιο ενός σχετικά αρνητικού απολογισμού, οι διαπραγματεύσεις της επόμενης διακυβερνητικής διάσκεψης προσπάθησαν να εισαγάγουν τις αναγκαίες θεσμικές μεταρρυθμίσεις για την αποτελεσματικότητα της ΚΕΠΠΑ.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές ήρθαν στην πρώτη τροποποίηση της ΚΕΠΠΑ με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Έτσι ο λειτουργικός χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ ενισχύθηκε, καθώς αυτή θα διέθετε συνεκτικότερα μέσα και αποτελεσματικότερη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Με το νέο άρθρο 23 που αντικατέστησε το άρθρο I.13 ο γενικός κανόνας για την έγκριση αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ παραμένει η ομοφωνία. Η Συνθήκη προβλέπει όμως διάφορα μέτρα για την άρση αυτού του εμποδίου. Έτσι, τα Κράτη - Μέλη έχουν τη δυνατότητα να προσφεύγουν στην εποικοδομητική αποχή, που σημαίνει ότι η αποχή ενός κράτους μέλους δεν εμποδίζει τη λήψη κάποιας απόφασης. Αυτός ο μηχανισμός εφαρμόζεται εφόσον οι απέχοντες δεν αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το ένα τρίτο των σταθμισμένων ψήφων του Συμβουλίου. Αν ένα κράτος μέλος συνοδεύει την αποχή του με επίσημη δήλωση, δεν είναι υποχρεωμένο να εφαρμόσει την απόφαση, αλλά αποδέχεται, με πνεύμα αμοιβαίας αλληλεγγύης, ότι η απόφαση δεσμεύει την Ένωση ως σύνολο. Επομένως,

απέχει από κάθε ενέργεια που ενδέχεται να αντιβαίνει με τη δράση της Ένωσης. Με αυτό τον τρόπο έγινε αποδεκτή η δυνατότητα λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία αφού παρέχεται η διπλή διασφάλιση της εποικοδομητικής αποχής και της δυνατότητας παραπομπής του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε περίπτωση κατά την οποία κράτος μέλος προβάλλει, για όλως ιδιαίτερους λόγους, δικαίωμα αρνησικυρίας, τη λεγόμενη βοηθητική πέδηση. Σε αυτή την περίπτωση, και αφού το κράτος μέλος εκθέσει τα επιχειρήματά του, το Συμβούλιο δύναται, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, να παραπέμψει το ζήτημα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ώστε να ληφθεί ομόφωνα απόφαση από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων.

Ο τροποποιημένος τίτλος V της ΣΕ.Ε. προβλέπει, ωστόσο, ότι η ειδική πλειοψηφία εφαρμόζεται σε δυο περιπτώσεις:

- α) για την έκδοση αποφάσεων εφαρμογής μιας κοινής στρατηγικής που έχει καθορισθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και
- β) για την έκδοση κάθε άλλης απόφασης που αποσκοπεί στην υλοποίηση κοινής δράσης ή κοινής θέσης που έχει προηγουμένως εγκριθεί από το Συμβούλιο.

Η Συνθήκη της Νίκαιας το 2003 θα επιφέρει νέες τροποποιήσεις στην ΚΕΠΠΑ κυρίως στους τομείς της ενισχυμένης συνεργασίας, που θα είναι δυνατή για την εφαρμογή δράσης ή κοινής θέσης, αν αφορά θέματα που δεν έχουν επιπτώσεις ούτε στον στρατιωτικό ούτε στον αμυντικό τομέα. Εφόσον δεν αντιτεθεί κανένα κράτος μέλος και δεν ζητήσει ομόφωνη απόφαση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (την «βοηθητική πέδηση»), η ενισχυμένη συνεργασία αποφασίζεται στο Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, με ένα κατώτατο όριο οκτώ κρατών μελών. Επίσης η πολιτική επιτροπή και η επιτροπή ασφαλείας εξουσιοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να λαμβάνει η ίδια κατάλληλες αποφάσεις για να εξασφαλίσει τον πολιτικό έλεγχο και την στρατηγική διεύθυνση μιας επιχείρησης για τη διαχείριση κρίσης.

**Π Ι Ν Α Κ Α Σ 1**

**ΣΥΣΤΗΜΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΚΕΠΠΑ<sup>10</sup>**

ΖΗΤΗΜΑ	ΑΡΘΡΟ ΣΕ.Ε. ΝΙΚΑΙΑΣ	ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ	ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΨΗΦΟΦΟΡΙΑΣ	ΡΟΛΟΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ
Λήψη αποφάσεων	23 (1)	Συμβούλιο	Ομοφωνία – Εποικοδομητική αποχή	Κανένας
Υιοθέτηση κοινών θέσεων διορισμός ειδικού εντεταλμένου	23 (2)	Κράτη – Μέλη	Ειδική πλειοψηφία / veto και ομοφωνία	Κανένας
Διαδικαστικά ζητήματα	23 (3)	Συμβούλιο	Πλειοψηφία	Κανένας
Συμφωνίες με τρίτες χώρες ή Δ. Οργανισμούς	24	Κράτη – Μέλη (Προεδρία)	Ομοφωνία	Κανένας
Συμφωνίες με τρίτες χώρες ή Δ. Οργανισμούς για εφαρμογή κοινών δράσεων	24	Κράτη – Μέλη (Προεδρία)	Ειδική πλειοψηφία / veto και ομοφωνία	Κανένας
Ενισχυμένη συνεργασία στην ΚΕΠΠΑ	27 <sup>ε</sup>	Κράτη – Μέλη και γνώμη της Επιτροπής	Ειδική πλειοψηφία / veto και ομοφωνία	Κανένας
Δαπάνες εκτός προϋπολογισμού ή για στρατιωτικά θέματα.	28	Συμβούλιο	Ομοφωνία	Κανένας

<sup>10</sup> S. Hix, *The Political System of the European Union*, London 2004 (ηλεκτρονική έκδοση, [Http://personal.lse.ac.uk/hix/workingpapers.htm](http://personal.lse.ac.uk/hix/workingpapers.htm)).

Όσον αφορά τις περιπτώσεις των αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία η νέα συνθήκη προβλέπει και μία τρίτη περίπτωση στο άρθρο 23, παράγραφος 2, τον διορισμό ειδικού εντεταλμένου σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 5.

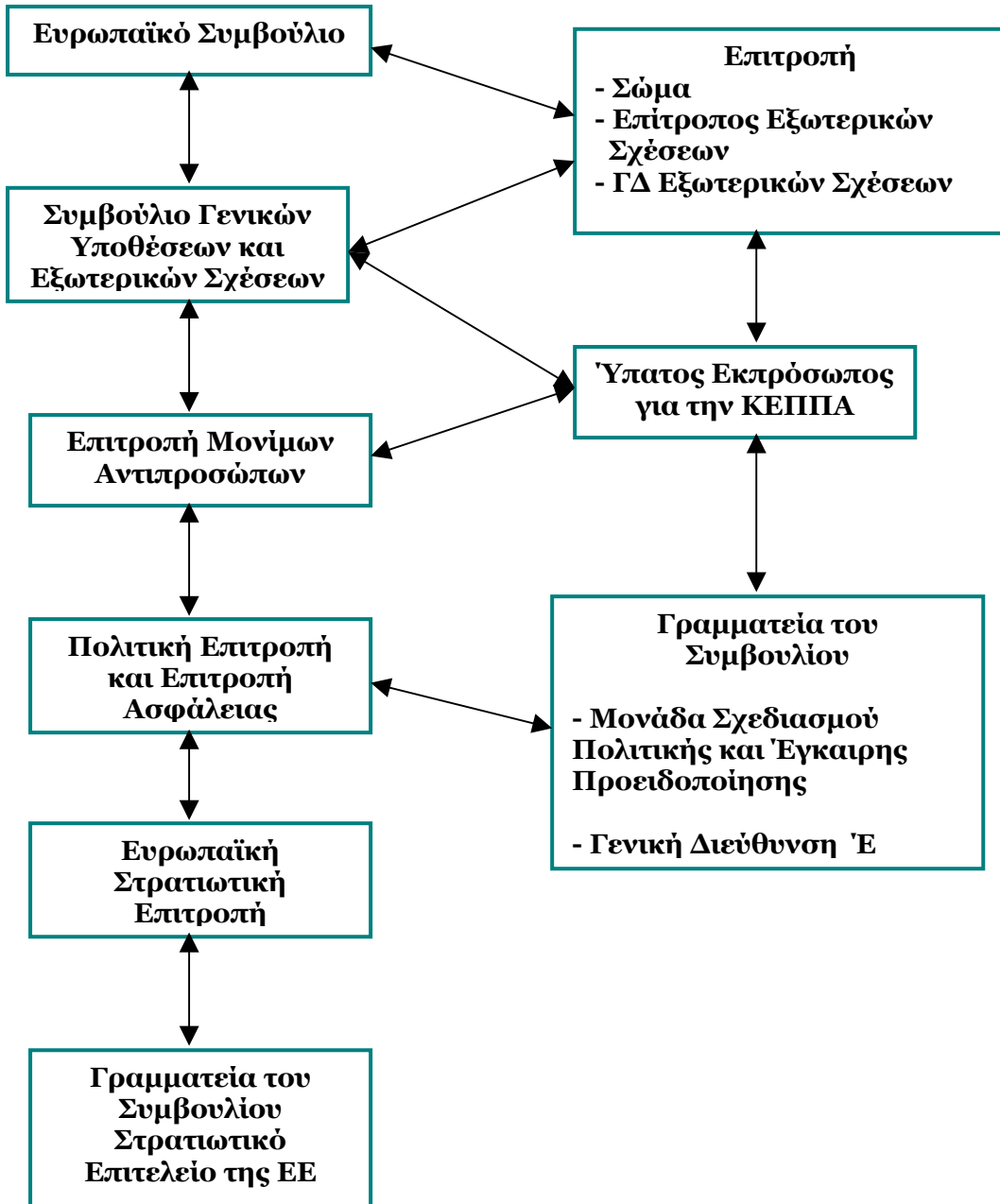
Εξετάζοντας αναλυτικότερα τώρα τη λειτουργία της ΚΕΠΠΑ και μέχρι το στάδιο της διαδικασίας λήψης απόφασης διαπιστώνουμε ότι επικεντρώνεται σε ένα δίκτυο δραστηριοτήτων συνεργασίας και διαβούλευσης μεταξύ εκπροσώπων των κρατών – μελών, με πυρήνα τακτικούς γύρους συναντήσεων σε πολιτικό και επίσημο επίπεδο. Σκοπός όλων αυτών των δραστηριοτήτων είναι η προσπάθεια να διασφαλιστεί μέγιστη ροή πληροφοριών και συνεργασίας μεταξύ των Κρατών - Μελών, ώστε να μπορεί η Ε.Ε. να προβαίνει σε κοινές δηλώσεις σε σημαντικά ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, όταν αυτό είναι δυνατό και να μπορεί να αναπτύσσει και να χρησιμοποιεί τα μέσα πολιτικής που θεσπίστηκαν με την Συνθήκη του Μάαστριχ.

Η ΚΕΠΠΑ βασίζεται κυρίως σε διακυβερνητικούς διακανονισμούς μέσω των Υπουργείων Εξωτερικών. Και αναφέρουμε διακυβερνητικούς, διότι λόγω του πολιτικά ευαίσθητου χαρακτήρα μεγάλου μέρους του περιεχομένου της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας, η ΚΕΠΠΑ δεν συμπεριλήφθηκε στο πλαίσιο της ΣΕΚ και του κοινοτικού συστήματος. Παρ' όλα αυτά με την πρόοδο του χρόνου η εξωτερική πολιτική άρχισε να αποκτά τουλάχιστον ορισμένα χαρακτηριστικά της κοινοτικής διαμόρφωσης πολιτικής, με όλα τα βασικά θεσμικά όργανα της Ε.Ε. καθώς και πλήθος επιτροπών να διαδραματίζουν τουλάχιστον κάποιο ρόλο.

Παρακάτω θα γίνει μία προσπάθεια να περιγράψουμε αυτές τις διαδικασίες διαμόρφωσης της πολιτικής της ΚΕΠΠΑ και φυσικά το ρόλο των οργάνων αλλά και τις εξουσίες που προβλέπονται βάση των Συνθηκών για αυτά και οι οποίες περιγράφονται περιληπτικά στο σχεδιάγραμμα που ακολουθεί:

Π Ι Ν Α Κ Α Σ 2

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ ΔΟΜΗΣ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΕΠΠΑ



- **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο**

Κατέχει εξέχουσα θέση στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Σύμφωνα με την Συνθήκη το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει την ευθύνη για τον καθορισμό των αρχών και των γενικών προσανατολισμών της ΚΕΠΠΑ και τη λήψη αποφάσεων επί των κοινών στρατηγικών. Ασκώντας τα καθήκοντα του και σε συνεργασία με το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων είναι υπεύθυνο για τις γενικές κατευθύνσεις της ΚΕΠΠΑ.

Πέρα όμως από τον καθορισμό των γενικών προσανατολισμών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκδίδει συνήθως και αποφάσεις σχετικά με ζητήματα εξωτερικής πολιτικής επίκαιρου ενδιαφέροντος. Για παράδειγμα στη σύνοδο κορυφής τον Ιούνιο του 1998 στο Κάρντιφ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε ανακοινώσεις για τις πυρηνικές δοκιμές στη Νότια Αφρική, τη Ρωσία και την Ινδία.

- **Συμβούλιο των Υπουργών**

Το θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που βρίσκεται στο κέντρο των διαδικασιών της ΚΕΠΠΑ και το οποίο λειτουργεί σε διάφορα επίπεδα είναι το Συμβούλιο των Υπουργών. Το Συμβούλιο δραστηριοποιείται στις παρακάτω βαθμίδες:

*Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και Εξωτερικών Σχέσεων.*

Το ΣΓΥ είναι το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ. Το όργανο συνέρχεται συνήθως μια φορά το μήνα με την συμμετοχή της Επιτροπής. Όταν δε κρίνεται απαραίτητο, συγκαλούνται πρόσθετες ειδικές συναντήσεις. Το ΣΓΥ λειτουργώντας στα πλαίσια των πολιτικών που εκδίδει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, λαμβάνει την πλειονότητα των αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν τον καθορισμό κοινών θέσεων και την έγκριση κοινών δράσεων. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω οι αποφάσεις παίρνονται με ειδική πλειοψηφία εκτός και αν κράτος-μέλος «για σημαντικούς λόγους εθνικής πολιτικής», αντιτίθεται στην έγκριση μιας απόφασης, οπότε και το θέμα διαβιβάζεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

### *Προεδρία*

Το άρθρο 18 της Συνθήκης ορίζει ότι η Προεδρία εκπροσωπεί την Ένωση στα θέματα που υπάγονται στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Έχει δε την ευθύνη της εφαρμογής των αποφάσεων που λαμβάνονται και μ' αυτήν την ιδιότητα εκφράζει καταρχήν τη θέση της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις. Για το λόγο αυτό ο προεδρεύων Υπουργός Εξωτερικών συμμετέχει σε κάθε πρωτοβουλία της Ένωσης σε θέματα εξωτερικής πολιτικής είτε ως διαμεσολαβητής σε ειρηνευτικές προσπάθειες και καταστάσεις διεθνών κρίσεων, είτε στις σχέσεις της Ένωσης με τρίτες χώρες.

Εδώ θα πρέπει να επισημανθεί ο μετασχηματισμός του ρόλου της λεγόμενης «Τρόικας». Στο παρελθόν η προεδρία συνεργαζόταν με την προηγούμενη και την επόμενη προεδρία με κύριο σκοπό τη διασφάλιση της ομαλής μετάβασης αλλά και της συνοχής από τη μία προεδρία στην άλλη. Ωστόσο μετά την Συνθήκη του Άμστερνταμ η τρόικα ουσιαστικά μετασχηματίστηκε, καθώς η Προεδρία άρχισε να συνεργάζεται με τον Ύπατο Εκπρόσωπο για την ΚΕΠΠΑ και τον Επίτροπο Εξωτερικών Σχέσεων καθώς και με την επόμενη προεδρία αν αυτό κρινόταν απαραίτητο.

### *Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων*

Η Επιτροπή αυτή αποτελείται από τους Μόνιμους Αντιπροσώπους των Κρατών - Μελών. Στις συνεδριάσεις της ΕΜΑ συμμετέχει και η Επιτροπή δια του Αναπληρωτή Γενικού Γραμματέα. Συνέρχεται σε εβδομαδιαία βάση και προωθεί τα κυριότερα ζητήματα σχετικά με την ΚΕΠΠΑ. Συνεργάζεται κυρίως με το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων και την Πολιτική Επιτροπή και Επιτροπή Ασφάλειας.

### *Πολιτική Επιτροπή και Επιτροπή Ασφάλειας.*

Η επιτροπή συστήθηκε με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 1999 στο πλαίσιο των νέων διαρθρωτικών αλλαγών για την διαχείριση της ΕΠΑΑ. Αποτελείται από υπαλλήλους επιπέδου πρέσβων, από τις μόνιμες αντιπροσωπείες των Κρατών - Μελών και από τη Γ.Δ. Εξωτερικών Σχέσεων και είναι η μόνιμη στρατιωτικοπολιτική δομή που αποτελεί τη βάση της αυτόνομης και λειτουργικής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα προσδιορίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2000β) ως ο κεντρικός μοχλός για

την ΚΕΠΠΑ. Η Πολιτική Επιτροπή και Επιτροπή Ασφάλειας με τη Συνθήκη της Νίκαιας αντικατέστησε την Πολιτική Επιτροπή και αναδείχθηκε ως κύρια επιτροπή στήριξης της ΚΕΠΠΑ σε επίσημο επίπεδο. Συνέρχεται μία φορά την εβδομάδα και συχνότερα αν το απαιτούν οι περιστάσεις. Οι βασικές αρμοδιότητες της επιτροπής είναι:

- η παρακολούθηση της διεθνούς κατάστασης σε σχέση με την ΚΕΠΠΑ,
- η παροχή συνδρομής στον καθορισμό πολιτικών της ΚΕΠΠΑ,
- η παροχή πολιτικών κατευθύνσεων στην ανάπτυξη στρατιωτικών ικανοτήτων και στην αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης.

#### *Η Ομάδα Ανταποκριτών*

Η Ομάδα αποτελείται από υπαλλήλους που είναι υπεύθυνοι για τον συντονισμό της ΚΕΠΠΑ εντός των Υπουργείων Εξωτερικών. Ουσιαστικά ενεργεί ως βασικός μηχανισμός σύνδεσης μεταξύ των Υπουργείων Εξωτερικών και ασχολείται με ζητήματα των ομάδων εργασίας για τα οποία δεν έχει χρόνο η Πολιτική Επιτροπή και Επιτροπή Ασφάλειας να ασχοληθεί. Η ομάδα είναι επιφορτισμένη και με τη διαβίβαση των μηνυμάτων προς τα Υπουργεία Εξωτερικών μέσω του ειδικού τέλεξ. Συνέρχεται τουλάχιστον μία φορά το μήνα με την συμμετοχή και της Επιτροπής.

#### *Οι Σύμβουλοι Relex*

Οι "Σύμβουλοι Εξωτερικών Σχέσεων" αποτελούν ένα ακόμα προπαρασκευαστικό όργανο, το οποίο έχει την ευθύνη του διαπυλωνικού συντονισμού, καθώς και των θεσμικών, νομικών και θεμάτων προϋπολογισμού που αφορούν στην ΚΕΠΠΑ.

#### *Η Στρατιωτική Επιτροπή<sup>11</sup>*

Έχει τη διεύθυνση όλων των στρατιωτικών ενεργειών στο πλαίσιο της Ε.Ε. Αποτελείται από τους Αρχηγούς ΓΕ.Ε.ΘΑ των Ενόπλων Δυνάμεων των κρατών – μελών, εκπροσωπούμενους από τους στρατιωτικούς αντιπροσώπους τους στις Βρυξέλες. Να σημειωθεί ότι η Συνθήκη της Νίκαιας παρέχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή πολιτικής και Ασφάλειας να λαμβάνει υπό προϋποθέσεις, ορισμένες αποφάσεις εφαρμογής σε θέματα διαχείρισης κρίσεων.

<sup>11</sup> Απόφαση Συμβουλίου 2001/79/ΚΕΠΠΑ, L 27, 30-1-2001.



*Το Στρατιωτικό Επιτελείο της Ε.Ε.*<sup>12</sup>

Αποτελείται από στρατιωτικούς εμπειρογνώμονες των κρατών – μελών αποσπασμένου στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου και αποτελεί υπηρεσία υπαγόμενη απευθείας στις εντολές του Ύπατου Εκπροσώπου. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την έγκαιρη προειδοποίηση, την αξιολόγηση των καταστάσεων και τον στρατηγικό σχεδιασμό των αποστολών διαχείρισης κρίσεων, συμπεριλαμβανομένου του προσδιορισμού των εθνικών και πολυεθνικών ευρωπαϊκών δυνάμεων και για την εφαρμογή των αποφάσεων και των οδηγιών της Στρατιωτικής Επιτροπής.

*Ομάδες Εργασίας*

Στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ λειτουργούν περίπου 30 ομάδες εργασίας, μόνιμες ή ad hoc που απασχολούνται με θέματα που αφορούν είτε διάφορες περιοχές, όπως π.χ. η Μέση Ανατολή, ή η κεντρική και νότια Αμερική ή με ζητήματα όπως ο ΟΑΣΕ, ο αφοπλισμός και τα ανθρώπινα δικαιώματα ή ακόμα και με επιχειρησιακά ζητήματα. Οι μόνιμες ομάδες συνεδριάζουν τουλάχιστον μία φορά κατά την διάρκεια κάθε προεδρίας και υπολογίζονται 250 με 300 συναντήσεις των ομάδων ετησίως. Αποτελούνται από ανώτατους διπλωμάτες και από ένα εκπρόσωπο της Επιτροπής.

*Η Γενική Γραμματεία*

Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ και την μεταλλαγή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας σε ΚΕΠΠΑ, η ανεξάρτητη Γραμματεία της ΕΠΣ ενσωματώθηκε στην Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου. Κύρια αρμοδιότητα της Γραμματείας είναι η παροχή διοικητικής υποστήριξης. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ενισχύθηκε αυτός ο μηχανισμός της ΚΕΠΠΑ με τη δημιουργία μιας νέας θέσης και μιας νέας μονάδας. Η νέα θέση του Ύπατου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ, δημιουργήθηκε για να ενισχύσει το προφίλ της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε., αλλά και να της δώσει ένα ανθρώπινο πρόσωπο.

Ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου εκτελεί τα καθήκοντα του **Υπάτου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ**. Μέσα στις βασικές αρμοδιότητες του είναι να επικουρεί το Συμβούλιο σε θέματα που αφορούν την ΚΕΠΠΑ συμβάλλοντας στη διατύπωση, στην προπαρασκευή και στην εφαρμογή των αποφάσεων. Όταν του

<sup>12</sup> Απόφαση Συμβουλίου 2001/80/ΚΕΠΠΑ, L 27, 30-1-2001.

ζητείται από την προεδρία ενεργεί εξ ονόματος του Συμβουλίου, διεξάγοντας πολιτικό διάλογο με τρίτους, φροντίζοντας να βελτιώσει την ορατότητα και να αυξήσει τη συνοχή της ΚΕΠΠΑ.

Αυτή η νέα θέση είχε ως συνέπεια την ανακατανομή των καθηκόντων στους κόλπους του Συμβουλίου, καθώς η διοικητική διαχείριση της Γενικής Γραμματείας ανατίθεται πλέον στον αναπληρωτή Γενικό Γραμματέα. Αντίθετα, η θέσπιση της νέας θέσης δεν εμποδίζει το Συμβούλιο να διορίζει, όποτε το θεωρεί απαραίτητο, ειδικό αντιπρόσωπο στον οποίο μπορεί να αναθέτει εντολή σε σχέση με επιμέρους πολιτικά θέματα. Αυτό έχει ήδη γίνει αρκετές φορές: ειδικοί αντιπρόσωποι διορίστηκαν για παράδειγμα στο πλαίσιο της ειρηνευτικής διαδικασίας στη Μέση Ανατολή, στην περιοχή των Μεγάλων Λιμνών στην Αφρική και στο πλαίσιο του συμφώνου σταθερότητας στην Νοτιοανατολική Ευρώπη.

Η συνοχή της ΚΕΠΠΑ εξαρτάται από την αντίδραση των Κρατών - Μελών στις διεθνείς εξελίξεις. Μια συλλογική ανάλυση των διεθνών προκλήσεων και των συνεπειών τους, καθώς και η από κοινού μελέτη των αντίστοιχων πληροφοριών θα συνέβαλαν σε αποτελεσματικότερη και λιγότερο διασπασμένη αντίδραση της Ένωσης. Με αυτή την προοπτική δημιουργήθηκε, στους κόλπους της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου η **Μονάδα Σχεδιασμού και Έγκαιρης Προειδοποίησης**, που τέθηκε υπό την ευθύνη του Υπάτου Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ.

Αποτελώντας τη μεγάλη καινοτομία της συνθήκης του Άμστερνταμ, η μονάδα αποβλέπει στο να δώσει τη δυνατότητα στα Κράτη - Μέλη να δρουν μαζί σε επίπεδο διοικητικής μέριμνας και μ' αυτόν τον τρόπο, να αποκτήσουν έναν μεγαλύτερο ρόλο στη διεθνή σκηνή. Αποτελείται από 30 ειδικούς, προερχόμενους από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (3), από τα Κράτη - Μέλη (25), από την Επιτροπή (1) και από την ΔΕ.Ε. (1) και τα καθήκοντά της περιλαμβάνουν κυρίως:

- την παρακολούθηση και την ανάλυση των εξελίξεων στους τομείς της ΚΕΠΠΑ·
- την αξιολόγηση των συμφερόντων της Ένωσης όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ·

- την έγκαιρη διαπίστωση των γεγονότων, των δυνητικών πολιτικών κρίσεων ή των καταστάσεων που θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην ΚΕΠΠΑ.
- την επεξεργασία λύσεων όσον αφορά την πολιτική που θα πρέπει να ακολουθήσει το Συμβούλιο.
- **Επιτροπή**

Παρά το γεγονός ότι από την έκθεση του Λονδίνου του 1981 για την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία η Επιτροπή συμμετείχε στην υλοποίηση του έργου της εξωτερικής πολιτικής, ο διακυβερνητικός της χαρακτήρας καθιστούσε την Επιτροπή αδύναμη σε σχέση με το κοινοτικό πλαίσιο. Αυτό διατυπώθηκε και στην Συνθήκη του Μάαστριχτ καθώς απέκτησε το δικαίωμα να παραπέμπει ζητήματα και προτάσεις εξωτερικής πολιτικής στο Συμβούλιο.

Ο ρόλος της Επιτροπής περιλαμβάνει το δικαίωμα να υποβάλλει προτάσεις νομοθεσίας και την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Έχει έτσι κάποια επιρροή στη διατύπωση και τον συντονισμό αυτής της πολιτικής «μεταξύ των πυλώνων». Η θέση της Επιτροπής είναι συνήθως ιδιαίτερα αδύναμη όταν τα ζητήματα προς συζήτηση είναι αμιγώς πολιτικά ή όταν η προεδρία ασκείται από «μεγάλο» κράτος-μέλος με ισχυρό Υπουργείο Εξωτερικών. Η επιρροή που ασκεί στην πραγματικότητα η Επιτροπή σε συγκεκριμένα ζητήματα πολιτικής εξαρτάται πάντοτε σε μεγάλο βαθμό από τις εκάστοτε περιστάσεις. Αν για παράδειγμα το θέμα αφορά δράσεις της ΚΕΠΠΑ με χρήση μέσων πολιτικής της Ε.Ε., όπως η χρήση οικονομικών κυρώσεων, η θέση της είναι ισχυρή διότι το Συμβούλιο μπορεί να ενεργήσει μόνο βάση πρότασης της Επιτροπής.

- **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ επιφύλαξε ένα περιορισμένο ρόλο για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι αντιπρόσωποι των κρατών – μελών προτίμησαν να διατηρήσουν την ΚΕΠΠΑ μέσα σε μία καθαρά διακυβερνητική δομή, εκτός κοινοτικού πλαισίου, περιορίζοντας σημαντικά την επιρροή του Κοινοβουλίου<sup>13</sup> Το άρθρο 21 της Συνθήκης για την Ε.Ε. προβλέπει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται τακτικά από

<sup>13</sup> Δημοσθένης Μαμμωνάς, «Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ 19 (Μάιος 2002)

την Προεδρία και την Επιτροπή όσον αφορά την εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα να υποβάλλει επερωτήσεις και συστάσεις προς το Συμβούλιο και μια φορά το χρόνο να διευθύνει μια συζήτηση για την πρόοδο της ΚΕΠΠΑ.

Ο διάλογος σχετικά με θέματα εξωτερικής πολιτικής είναι εξάλλου μόνιμος μεταξύ της επιτροπής εξωτερικών υποθέσεων, ασφάλειας και αμυντικής πολιτικής και της Επιτροπής. Η επιτροπή ανταλλάσσει συχνά απόψεις με τη προεδρία του Συμβουλίου. Μέσω αυτού του μηχανισμού κατοχυρώνεται ότι λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι θέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Συμβούλιο Υπουργών. Μέλη του Κοινοβουλίου μπορούν, μέσα στα πλαίσια της αποστολής της Ένωσης, να λάβουν μέρος σε διεθνής διασκέψεις. Στο πλαίσιο των μηνιαίων ολομελειών λαμβάνει χώρα ο κοινοβουλευτικός χρόνος ερωτήσεων για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας. Το Κοινοβούλιο διαθέτει υποεπιτροπές οι οποίες ασχολούνται με τα ανθρώπινα δικαιώματα καθώς επίσης με την ασφάλεια και τον αφοπλισμό. Επίσης διατηρεί επαφές με τρίτες χώρες μέσω των διακοινοβουλευτικών αντιπροσωπειών του. Αποστολές παρατηρητών έχουν σταλεί π.χ. στη Ρωσία και την Παλαιστίνη για την επίβλεψη των εκλογών. Συχνά το Κοινοβούλιο, σε έκτακτες συνεδριάσεις, θίγει θέματα σχετικά με την καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και παίρνει θέση σε καταστάσεις κρίσης της διεθνούς πολιτικής. Τα μέλη του Κοινοβουλίου δίνουν ιδιαίτερη προσοχή στην προσχώρηση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στην Ένωση, στην ειρηνευτική διαδικασία στην πρώην Γιουγκοσλαβία και στην παγίωση της σταθερότητας και της ασφάλειας στη Μεσόγειο.

Από τα παραπάνω εύκολα συμπεραίνουμε ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο περιορίζεται σε ένα συμβουλευτικό ρόλο επί εξωτερικών θεμάτων. Συνεπώς το μόνο που μπορεί να κάνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι να αξιοποιήσει τους μηχανισμούς του, ώστε να διασφαλίσει ότι η Επιτροπή και κυρίως το Συμβούλιο θα ζητήσουν πράγματι τη γνώμη του και θα ακούσουν τις απόψεις του. Με την Συνθήκη του Άμστερνταμ δημιουργήθηκε άλλος ένας μηχανισμός, η χρέωση των περισσότερων διοικητικών και λειτουργικών δαπανών της ΚΕΠΠΑ στον προϋπολογισμό της Ε.Ε.. Έτσι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει την δυνατότητα

ελέγχου σε θέματα εξωτερικής πολιτικής κατά τη διάρκεια της δημοσιονομικής διαδικασίας.

- **Πρεσβείες, Αντιπροσωπείες και Αποστολές**

Οι διπλωματικές και προξενικές αποστολές των κρατών μελών και οι αντιπροσωπείες της Επιτροπής σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς διασκέψεις, καθώς και οι αντιπροσωπείες τους σε διεθνείς οργανισμούς, συνεργάζονται προκειμένου να εξασφαλιστεί η τήρηση και η εφαρμογή των κοινών θέσεων και των κοινών δράσεων που έχει υιοθετήσει το Συμβούλιο. Οι ανωτέρω εντείνουν τη συνεργασία τους ανταλλάσσοντας πληροφορίες, προβαίνοντας σε κοινές αξιολογήσεις και συμβάλλοντας στην εφαρμογή των διατάξεων που αναφέρονται στο άρθρο 20 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Οι διατάξεις του παραπάνω άρθρου συμβάλουν στη συνεχή ανάπτυξη διαδικασιών που βρίσκονται σε εξέλιξη για αρκετό χρονικό διάστημα, στο πλαίσιο των οποίων οι πρεσβείες των Κρατών - Μελών της Ε.Ε. σε τρίτες χώρες και οι αντιπροσωπείες, που είναι συνδεδεμένες με διεθνείς οργανισμούς, ανταλλάσσουν πληροφορίες και συντονίζουν δραστηριότητες. Για παράδειγμα οι πρεσβείες Κρατών - Μελών στον ΟΗΕ συναντώνται σε εβδομαδιαία βάση για τον συντονισμό πολιτικών και υιοθετούν κοινή στάση στο 75% περίπου των ψηφοφοριών του Συμβουλίου Ασφαλείας.

## **5. Ο μετασχηματισμός της κοινής εξωτερικής πολιτικής από μία Διακυβερνητική Πολιτική σε μία “sui generis” κοινοτική πολιτική μέσα από την διαδικασία λήψης απόφασης.**

Καθ’ όλη τη διάρκεια των διαφόρων φάσεων της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, οι έννοιες της πολιτικής ένωσης, της κοινής εξωτερικής πολιτικής ή ακόμη και της κοινής άμυνας επανέρχονταν τακτικά στην ημερήσια διάταξη, ως αποτέλεσμα της παρουσίασης διαφόρων πολιτικών προτάσεων. Όμως μια κοινή εξωτερική πολιτική από την ΕΚ αντιμετώπιζε πολλά εμπόδια που εδράζονταν στην επιθυμία για αποκλειστική διαχείριση του τομέα αυτού από τα Κράτη - Μέλη. Οι αναλύσεις των νέο-ρεαλιστών και νέο-φιλελεύθερων δύσκολα μετακινούνται από τη λογική του κράτους ως κεντρικού, αποκλειστικού σχεδόν, παράγοντα πολιτικής και ασφάλειας μέσα σε ένα άναρχο διεθνές σύστημα<sup>14</sup>. Χρειάστηκαν δε σημαντικά γεγονότα στη διεθνή πολιτική σκηνή καθώς και η εκχύλιση του φαινομένου της παγκοσμιοποίησης, για να ανατρέψει την παραπάνω λογική.

Το βασικότερο πρόσκομμα ήταν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι κράτος και κατά συνέπεια δεν διαθέτει τους μακροπρόθεσμους στόχους για τον προσδιορισμό μιας «εθνικής εξωτερικής πολιτικής»<sup>15</sup>. Δεν υπάρχει εθνική επικράτεια και τα πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα της Ε.Ε. δεν είναι σαφώς καθορισμένα. Επίσης δεν πρέπει να παραβλέπουμε ότι πολλά κράτη – μέλη με σημαντική και κυρίως δυναμική παρουσία στην παγκόσμια σκηνή, δεν επιθυμούν να χάσουν τον έλεγχο σε κάποιο τομέα πολιτικής που συνδέεται με την εθνική επιρροή και ταυτότητα<sup>16</sup>. Τέλος ορισμένα κράτη – μέλη έχουν παραδοσιακούς δεσμούς με συγκεκριμένα κράτη ανά τον κόσμο που δεν επιθυμούν να τους χαλάσουν<sup>17</sup>.

Ανεξάρτητα λοιπόν από τις παραπάνω δυσκολίες στον ευαίσθητο τομέα της πολιτικής, τα βήματα από την Συνθήκη της Ρώμης μέχρι τις μέρες μας προς αυτό το στόχο ήταν μεγάλα και σημαντικά. Το πρώτο βήμα όπως αναφέρθηκε σε

<sup>14</sup> Μπότσιου Κων/να, «Οι νέες αντιλήψεις για την ασφάλεια και η εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ» *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ.20, Δεκέμβριος 2002

<sup>15</sup> Neil Nugent, *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα 2004

<sup>16</sup> ο.π.

<sup>17</sup> ο.π.

προηγούμενα κεφάλαια, ήταν η ΕΠΣ η οποία λειτουργούσε σε διακυβερνητικό επίπεδο και εκτός των Κοινοτικών Συνθηκών. Γρήγορα δε, αναγνωρίστηκε η σημασία της συνεργασίας στον τομέα αυτό από τα κράτη – μέλη και εντάχθηκε στον τίτλο ΙΙΙ της Ε.Ε.Π όμως δεν ενσωματώθηκε στις Συνθήκες. Ο λόγος απλός: τα κράτη – μέλη δεν ήθελαν να επιτρέψουν να εφαρμόζονται στην εξωτερική πολιτική οι συνήθεις κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων<sup>18</sup>. Έτσι η ΕΠΣ παρέμεινε να έχει χαλαρό χαρακτήρα σε σύγκριση με την πλειονότητα των άλλων Ευρωπαϊκών Πολιτικών αφού όποιο κράτος επιθυμούσε συμμετείχε σε ανεξάρτητες δραστηριότητες χωρίς να μπορεί κανείς να το εμποδίσει.

Όμως πολύ σύντομα διεφάνει η ανάγκη της ΕΚ για ένα πιο ενεργό ρόλο στη σκακιέρα της διεθνούς πολιτικής. Δεν επιτρεπόταν σε ένα «οικονομικό γίγαντα» για σοβαρά θέματα εξωτερικής πολιτικής να προβαίνει απλά σε γενικόλογες δηλώσεις. Η αλλαγή στις απόψεις των κρατών – μελών και η στροφή από διακυβερνητική σε μια *suī generis* κοινοτική πολιτική προέκυψε από γεγονότα που συνέβησαν στο τέλος της δεκαετίας του '80 και στις αρχές της δεκαετίας του '90 και άλλαξαν το διεθνές πολιτικό πλαίσιο στο οποίο βρισκόταν η Ένωση<sup>19</sup>. Σημαντικότερο από όλα, το τέλος του ψυχρού πολέμου με την κατάρρευση του κομμουνισμού στη Σοβιετική Ένωση και στα κράτη του ανατολικού μπλόκ. Έτσι η Κοινότητα χωρίς το δίλλημα του να συμμαχήσει με μία εκ των δύο υπερδυνάμεων, βρέθηκε στην αλλαγή της βάσης ισχύος με την πυρηνική και στρατιωτική δύναμη να χάνουν τη σημασία τους και την οικονομική ισχύ και την γεωστρατηγική θέση να διαδραματίζουν σημαντικότερο ρόλο. Ακολούθησε η επανένωση της Γερμανίας, η οποία ενέτεινε τις πιέσεις στο μέτωπο της εξωτερικής πολιτικής, όπως και στο μέτωπο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, προκειμένου να δημιουργηθεί ένα πλαίσιο στην ΕΚ στο οποίο η Γερμανία θα έχει σαφή θέση και με το οποίο θα είναι στενά συνδεδεμένη.

Ο πρώτος πόλεμος του Κόλπου το 1990-91 με τα γεγονότα που οδήγησαν σε αυτόν, έδειξαν ότι η αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας θα παρέμενε περιορισμένη εάν η πολιτική ασφάλειας και άμυνας εξακολουθούσε να είναι αποκομμένη από την εξωτερική πολιτική. Αυτό δε που έκανε ορατή την ανεπάρκεια σε ό,τι αφορά στην προετοιμασία, την έγκαιρη προειδοποίηση και την

<sup>18</sup> Neil Nugent, *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα 2004

<sup>19</sup> ο.π.

κινητοποίηση της Ε.Κ. ήταν η διάσπαση της πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας μετά το 1991 και οι εχθροπραξίες που ακολούθησαν στα Βαλκάνια. Η ανεπάρκεια που επέδειξε η Ε.Ε. στην πρόληψη και αντιμετώπιση των παραπάνω κρίσεων, οδήγησαν τους ευρωπαίους στην δημιουργία του δεύτερου Πυλώνα του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος και της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας.

Η ΚΕΠΠΑ -τόσο προς τον αριθμό όσο και ως προς την ποικιλία των δρώντων στο πλαίσιο της-, ξεκίνησε από ένα εκλεπτυσμένο σύστημα των αρχών της δεκαετίας του '90, το οποίο στην πορεία εξελίχθηκε σε μεγαλύτερη θεσμική συνεργασία μεταξύ των εθνικών και κοινοτικών δρώντων. Σε διοικητικό επίπεδο δε, παρατηρείται μια αυξανόμενη τάση να συγκεντρωθεί και να δραστηριοποιηθεί στις Βρυξέλλες ένας ολόκληρος διπλωματικός μηχανισμός για την αντιμετώπιση όλων των ζητημάτων της εξωτερικής δράσης της Ε.Ε.

Η πολιτική παραγωγή της σημερινής ΚΕΠΠΑ έχει αυξηθεί σημαντικά σε σύγκριση με αυτό που παρήγαγε προηγουμένως η ΕΠΣ. Τόσο από πλευράς ποσότητας (ημερησία διάταξη) όσο και ποιότητας (διαφοροποίηση οργάνων και περιεχομένων) οι διαφορές είναι εμφανείς. Στην πρώτη περίοδο ισχύος της ΕΠΣ η «ομοφωνία» περιοριζόταν στην αραβοϊσραηλινή διαμάχη και η Σύσκεψη για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, ενώ στη σημερινή ημερησία διάταξη της ΚΕΠΠΑ συνυπάρχουν όλα τα παγκόσμια θέματα<sup>20</sup>.

Σε σύγκριση με μια αυξανόμενη παραγωγή τα πραγματικά πρότυπα λήψης αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ χαρακτηρίζονται από ένα διακυβερνητικό ύφος. Η κατευθυντήρια αρχή της παλαιότερης ΕΠΣ ήταν ο συναινετικός κανόνας και έτσι έχει παραμείνει στην «ώριμη» πια ΚΕΠΠΑ. Οι ελπίδες για να επιτευχθεί διαδικασία λήψης απόφασης με το πλειοψηφικό σύστημα δεν έχουν πραγματοποιηθεί. Αν εξετάσουμε διάφορες περιπτώσεις θα παρατηρήσουμε ότι σχεδόν πάντα, τα Κράτη – Μέλη φαίνονται να δραστηριοποιούνται για να αντιμετωπίσουν διάφορες κρίσεις και να επιστήσουν την προσοχή, αλλά δεν κατάφεραν να αναπτύξουν συνεκτικές θέσεις. Παρά την εμπειρία σε αυτό τον τρόπο διακυβέρνησης είναι δύσκολο να διακρίνουμε

<sup>20</sup> M. Holland, *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms*, London 1997



πρόοδο στην δράση σε θέματα διαχείρισης υψηλής πολιτικής<sup>21</sup>. Η περίπτωση της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου έδειξε για μια ακόμα φορά τον υψηλό βαθμό δραστηριότητας με χαμηλό βαθμό συνεκτικότητας.

Οι Διακυβερνητικές Διασκέψεις των τελευταίων δέκα ετών έχουν δημιουργήσει ένα παράδοξο: Ενώ υιοθετούν σημαντικά ενοποιητικά βήματα, δεν αγγίζουν παρά μόνο επιφανειακά τα κεντρικά ερωτήματα μιας πραγματικής πολιτικής ένωσης. Ενοποιητικά βήματα λαμβάνουν χώρα, αλλά το κατά πόσο αυτό θα οδηγήσει ή δεν θα οδηγήσει στην πραγμάτωση μιας πραγματικής Πολιτικής ολοκλήρωσης είναι ερώτημα που δεν μπορούμε ακόμη να απαντήσουμε με βεβαιότητα.

Το ερώτημα όμως που πιθανόν να κυριαρχήσει στο προσεχές μέλλον είναι εάν η Ε.Ε. θα μετατραπεί από ένα μέσο παίχτη σε μείζονα παράγοντα στους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Με την πάροδο του χρόνου ενισχύονται οι μηχανισμοί για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, εξακολουθούν όμως να έχουν κατά βάση διακυβερνητικό χαρακτήρα. Όπως έχουν αναφέρει αρκετοί παρατηρητές, η ΚΕΠΠΑ έχει «Βρυξελλοποιηθεί»<sup>22</sup> με την δημιουργία του Ύπατου Επρωσώπου – Υπουργού Εξωτερικών και της Πολιτικής Επιτροπής και Επιτροπής Ασφάλειας, αλλά έχει «κοινοτικοποιηθεί» ελάχιστα με την έννοια ότι δεν υπόκειται σε υπερεθνικά κίνητρα και υπερεθνική λήψη αποφάσεων, εποπτεία και έλεγχο εφαρμογής<sup>23</sup>. Συμπερασματικά η ανάπτυξη μεγαλύτερης θεσμικής ικανότητας δεν είναι από μόνη της αρκετή για την τελειοποίηση της ΚΕΠΠΑ<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> G. Edwards, “*The Potential and Limits of CFSP: the Yugoslav example*”

<sup>22</sup> Α. Πασσάς, «*Η ΚΕΠΠΑ ως μέτρο και όριο της θεσμικής εξέλιξης της Ε.Ε: από την «αποεθνικοποίηση» στη «βρυξελοποίηση» και την «ομοσπονδιακή ένταση*», Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης τχ 1/2002

<sup>23</sup> Neil Nugent, *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα 2004

<sup>24</sup> Fraser Cameron 1998

## **6. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Προοπτικές και κατευθύνσεις.**

Το άρθρο I-12 παρ. 4 της Συνταγματικής Συνθήκης παρέχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση αρμοδιότητα να καθορίζει και να θέτει σε εφαρμογή μια Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ), συμπεριλαμβανομένου του προοδευτικού καθορισμού κοινής αμυντικής πολιτικής. Αυτή η πολιτική βασίζεται «στην ανάπτυξη της αμοιβαίας πολιτικής αλληλεγγύης των κρατών μελών, στον προσδιορισμό ζητημάτων γενικού ενδιαφέροντος και στην επίτευξη διαρκώς μεγαλύτερου βαθμού σύγκλισης των δράσεων των κρατών μελών».

Σε ό,τι αφορά τις διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Σύνταγμα εισάγει δύο κύριες τροποποιήσεις που είναι ο ορισμός Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης και η εγκαθίδρυση μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας εξωτερικής δράσης. Ο υπουργός Εξωτερικών θα συμβάλλει στην κατάρτιση της ΚΕΠΠΑ και θα είναι υπεύθυνος για την εκτέλεσή της. Θα αναλάβει τα καθήκοντα εξωτερικής εκπροσώπησης της ΚΕΠΠΑ που προς το παρόν ασκεί η Προεδρία της Ε.Ε.. Θα αναλάβει επίσης τον συντονισμό των δράσεων των κρατών μελών στους κόλπους των διεθνών οργανώσεων.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η Επιτροπή δεν θα διαθέτει πλέον αρμοδιότητα υποβολής προτάσεων σχετικά με την ΚΕΠΠΑ. Θα μπορεί ωστόσο να παρεμβαίνει προς υποστήριξη πρωτοβουλίας του Υπουργού Εξωτερικών. Όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων το Σύνταγμα απλοποιεί τη διαδικασία αυτή έτσι ώστε η Ευρώπη των εικοσιπέντε να μπορεί να λειτουργεί αποτελεσματικά.

Το Συμβούλιο των Υπουργών θα συνεχίζει να αποφασίζει με ομοφωνία στην πλειονότητα των περιπτώσεων και τα Κράτη - Μέλη συνεπώς θα διαθέτουν πάντα δικαίωμα αρνησικυρίας. Στις περιπτώσεις όπου εφαρμόζεται η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, όλα τα Κράτη - Μέλη θα μπορούν να δηλώσουν την πρόθεσή τους να αντιταχθούν στη λήψη απόφασης. Ωστόσο, εφεξής πρέπει να επικαλούνται «ζωτικούς» λόγους εθνικής πολιτικής και όχι απλώς «σημαντικούς», όπως ισχύει σήμερα. Σε αυτή τη διαδικασία το Σύνταγμα εισάγει ένα νέο ορισμό: μια απόφαση λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο όταν εξασφαλίζει την πλειοψηφία

του 55% των μελών του Συμβουλίου και αντιπροσωπεύει Κράτη - Μέλη που συγκεντρώνουν ποσοστό τουλάχιστον 65% του πληθυσμού της Ένωσης. Το σύστημα αυτό της «διπλής πλειοψηφίας» περιορίζει την εξουσία της εμπλοκής των κρατών και διευκολύνει τη λήψη των αποφάσεων.

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας που συνεχίζει να αποτελεί εγγενές στοιχείο της ΚΕΠΠΑ, περιλαμβάνει την προοδευτική χάραξη κοινής αμυντικής πολιτικής της Ένωσης. Στόχος της είναι να οδηγήσει στη διαμόρφωση μιας κοινής άμυνας όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λάβει σχετική απόφαση με ομοφωνία.

Οι διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με τον τομέα της άμυνας έχουν ενισχυθεί σημαντικά, αφενός, από τις διατάξεις γενικής εφαρμογής που αφορούν όλα τα Κράτη - Μέλη και αφετέρου από τις διατάξεις που επιτρέπουν σε μια ομάδα κρατών να προχωρήσει ταχύτερα από τα υπόλοιπα, όσον αφορά ορισμένα ζητήματα σχετικά με την ασφάλεια και την άμυνα.

Στα μέτρα γενικής εφαρμογής το Σύνταγμα εισάγει μια ρήτρα αλληλεγγύης σύμφωνα με την οποία εάν ένα κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή, τα υπόλοιπα Κράτη - Μέλη του παρέχουν αρωγή. Σε αυτήν την περίπτωση η Ένωση κινητοποιεί όλα τα μέσα που διαθέτει, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών μέσων που θέτουν στη διάθεσή της τα Κράτη - Μέλη, προκειμένου να παράσχει συνδρομή στο σχετικό κράτος μέλος. Το Σύνταγμα θεσπίζει επίσης μια ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής σε περίπτωση που ένα από τα Κράτη - Μέλη δεχθεί ένοπλη επίθεση στο έδαφός του. Στην περίπτωση αυτή τα άλλα Κράτη - Μέλη του παρέχουν βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους.

Αναφορικά με τις Ενισχυμένες Συνεργασίες σύμφωνα με το Σύνταγμα, το Συμβούλιο των Υπουργών μπορεί να αναθέτει την εκτέλεση στρατιωτικής αποστολής σε ομάδα Κρατών - Μελών που επιθυμούν και διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες για μια τέτοιου είδους αποστολή. Αυτά τα Κράτη - Μέλη, με τη συμμετοχή του υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης, συμφωνούν μεταξύ τους ως προς τη διαχείριση της αποστολής. Εξάλλου, και με σκοπό τη βελτίωση και τον εξορθολογισμό των στρατιωτικών δυνατοτήτων των κρατών μελών, το Σύνταγμα προβλέπει τη σύσταση

Ευρωπαϊκού Οργανισμού στον τομέα της ανάπτυξης των αμυντικών δυνατοτήτων, της έρευνας, των προμηθειών και των εξοπλισμών. Αυτός ο Οργανισμός, που ονομάζεται Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας θα τεθεί υπό την εξουσία του Συμβουλίου των Υπουργών και θα είναι ανοικτός σε όλα τα Κράτη - Μέλη που επιθυμούν να συμμετέχουν σε αυτόν.

Τέλος, με το Σύνταγμα εισάγεται η προσφυγή σε ενισχυμένη συνεργασία στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας, κάτι που δεν υπάρχει σήμερα στη Συνθήκη της Ε.Ε.. Οι σχετικές διατάξεις του Συντάγματος προβλέπουν τη δυνατότητα καθιέρωσης μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας μεταξύ των Κρατών - Μελών που πληρούν τα κριτήρια και προσυπογράφουν τις δεσμεύσεις σχετικά με τις στρατιωτικές δυνάμεις στα πλαίσια ενός μελλοντικού πρωτοκόλλου που θα επισυνάπτεται στο Σύνταγμα. Αυτό αποτελεί αναμφίβολα σημαντική πρόοδο συγκριτικά με τις σημερινές διατάξεις της Συνθήκης της Ε.Ε. σχετικά με την ΚΕΠΠΑ. Δεδομένων των διεθνών εξελίξεων, η καθιέρωση θεσμών και διαδικασιών που να οδηγούν στη διαμόρφωση κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για τα κρίσιμα ζητήματα της ασφάλειας, της σταθερότητας και της ειρήνης αποτελεί επιτακτική ανάγκη.

## **7. ΚΕΠΠΑ & Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών.**

Η Ελλάδα υπήρξε ανέκαθεν μία από τις χώρες που υποστηρίζουν ένθερμα την ανάπτυξη μίας Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας για την Ένωση, συμπεριλαμβανομένης της ανάδειξης μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας στον τομέα της άμυνας. Στο πλαίσιο αυτό, υποστήριξε καθ' όλη τη διάρκεια της σχετικής εξελικτικής διαδικασίας (μέσα από τις Διακυβερνητικές Διασκέψεις που οδήγησαν στη σύναψη των Συνθηκών του Μάαστριχτ, του Αμστερνταμ και της Νίκαιας), την ανάγκη εξοπλισμού της Ένωσης με μία αξιόπιστη και ισχυρή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, η οποία να διαθέτει το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο, τη συνοχή και συνεκτικότητα, καθώς και τα επιχειρησιακά εργαλεία για την ανάδειξη του ρόλου της Ένωσης στη διεθνή σκηνή.

Η χώρα μας με σταθερό πνεύμα κοινοτικής αλληλεγγύης, συμμετέχει σε όλες τις πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και συμβάλλει ουσιαστικά στη διαμόρφωση της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, ιδιαίτερα σε περιοχές που άπτονται του άμεσου γεωγραφικού της περιγύρου (Βαλκάνια, Μ. Ανατολή, Μεσόγειος, Καύκασος), με στόχο την εξάλειψη των υφιστάμενων εστιών συγκρούσεων και την εμπέδωση της ειρήνης και της ασφάλειας.

Για το σκοπό αυτό, αλλά και για την διαχείριση των καθημερινών θεμάτων που ανακύπτουν στο επίπεδο των εν ισχύ θεσμικών οργάνων και αρμοδιοτήτων της Κ.Ε.Π.Π.Α, λειτουργούν στο Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, ειδικές Διευθύνσεις με αντικείμενο την παρακολούθηση των εξελίξεων και τη διαμόρφωση των ελληνικών θέσεων στα ζητήματα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο πλαίσιο της Α' Γενικής Διεύθυνσης Πολιτικών Υποθέσεων, λειτουργεί η Α.11 Διεύθυνση Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (Κ.Ε.Π.Π.Α) η οποία είναι η καθ' ύλην αρμόδια οργανική Διεύθυνση του Υπουργείου Εξωτερικών για τον χειρισμό των θεμάτων που άπτονται των αντικειμένων της Κ.Ε.Π.Π.Α.

Της παραπάνω Διεύθυνσης προϊστάται Διευθυντής, ο οποίος φέρει Πρεσβευτικό Βαθμό (*Πρέσβης ή Πληρεξούσιος Υπουργός Α' και Β'*) και συνεπικουρείται στην εκτέλεση των καθηκόντων του από Υποδιευθυντή, που συνήθως έχει το Βαθμό του Συμβούλου Πρεσβείας Α'. Ο Υποδιευθυντής εκτελεί ταυτόχρονα και τα καθήκοντα του Ευρωπαϊού Ανταποκριτή, κάτι το οποίο σημαίνει ότι είναι ο συνδετικός κρίκος μεταξύ της Διεύθυνσης και των θεσμικών Οργάνων στις Βρυξέλλες.

Ο Υποδιευθυντής της Διεύθυνσης επικουρείται στην εκτέλεση των καθηκόντων του ως Ευρωπαϊού Ανταποκριτή από τον Τμηματάρχη Κ.Ε.Π.Π.Α (με Βαθμό και αυτός Συμβούλου Πρεσβείας Α', αλλά νεότερο του Υποδιευθυντή), ο οποίος λειτουργεί και ως αναπληρωτής του. Ο Τμηματάρχης είναι επίσης υπεύθυνος για την διεκπαιρέωση όλων των διοικητικών και γραφειοκρατικών ζητημάτων που άπτονται του αντικειμένου της Κ.Ε.Π.Π.Α.

Την Διεύθυνση υποστηρίζουν σε θέματα Ευρωπαϊκής Πολιτικής Άμυνας και Ασφάλειας συνήθως δύο ή τρία στελέχη του διπλωματικού κλάδου, με Βαθμό Γραμματέα Πρεσβείας Β' και Γ', τα οποία χειρίζονται τις υποθέσεις που έχουν να κάνουν με την συγκεκριμένη παράμετρο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας.

Η συγκεκριμένη Διεύθυνση μπορεί να πλαισιώνεται και από Υπάλληλους του κλάδου Εμπειρογνομόνων. Πρόκειται για ειδικευμένα στελέχη στο αντικείμενό τους, τα οποία συγκροτούν ξεχωριστή Επετηρίδα Υπαλλήλων και τα οποία βέβαια δεν ασκούν τις ίδιες αρμοδιότητες με αυτές των υπαλλήλων του Διπλωματικού Κλάδου.

Τέλος, στη παραπάνω Διεύθυνση λειτουργεί τμήμα Αρχείου και Γραμματεία, η οποία πλαισιώνεται από διοικητικούς υπαλλήλους του Υπουργείου Εξωτερικών. Ασφαλώς είναι αυτονόητο ότι η Διεύθυνση διαθέτει όλο εκείνο τον απαραίτητο μηχανισμό ασφαλούς μετάδοσης δεδομένων και επικοινωνιών, ώστε να διευκολύνεται στην αποστολή της.

Παράλληλα με την Α.11. Διεύθυνση ΚΕΠΠΑ λειτουργεί στο πλαίσιο της Γ' Γενικής Διεύθυνσης Υποθέσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εξωτερικών, η Γ.1 Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Εξωτερικών Σχέσεων.

Η συγκεκριμένη Διεύθυνση είναι επιφορτισμένη με τα υπόλοιπα θέματα που άπτονται των εξωτερικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα οποία εκτείνονται σ' ένα μεγάλο εύρος ζητημάτων που έχει να κάνει:

- α) με τα θέματα Διεύρυνσης της Ε.Ε,
- β) με τις σχέσεις της Ε.Ε με την Αφρική, την Ασία, την Ωκεανία και την Αμερική,
- γ) με τις σχέσεις της Ε.Ε με τις Η.Π.Α, τον Καναδά, την Ρωσία, την Κ.Α.Χ και την Ε.Ο.Χ,
- δ) με τις σχέσεις της Ε.Ε με τα Δυτικά Βαλκάνια,
- ε) με την Ευρωμεσογειακή Συνεργασία,
- στ) με τις σχέσεις της Ε.Ε με τις χώρες Α.Κ.Ε, την Λατινική Αμερική και τη Σ.Σ.Κ.

Οι παραπάνω τομείς καλύπτονται από στελέχη του Διπλωματικού Κλάδου και του Κλάδου Εμπειρογνώμων, καθώς και ορισμένες φορές από Ειδικούς Επιστήμονες. Ο Διευθυντής της αρμόδιας Διεύθυνσης φέρει Πρεσβευτικό Βαθμό, ενώ οι επικεφαλής των τομέων τον Βαθμό του Συμβούλου Πρεσβείας Α' ή του Γραμματέα Πρεσβείας Α'.

Τέλος πρέπει να επισημανθεί ότι μετά από είκοσι πέντε χρόνια συμμετοχής στις διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, η Ελλάδα, έχει αναπτύξει έναν επαρκή θεσμικό μηχανισμό, τόσο εντός Ελλάδας όσο και στη Μόνιμη Αντιπροσωπεία μας στις Βρυξέλλες, ο οποίος μπορεί και συμμετέχει, αξιολογεί και κατευθύνει επαρκώς την πολιτειακή και την πολιτική ηγεσία της χώρας σε αποφάσεις εντός των διακηρυγμένων στόχων της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής. Τα μέσα και το ανθρώπινο δυναμικό κρίνονται επαρκή προκειμένου να υπηρετήσουν τα συμφέροντα της χώρας στον τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας.

## 8. Συμπεράσματα.

Στο ξεκίνημα του 21<sup>ου</sup> αιώνα η Ε.Ε. επιθυμεί να αφήσει στην άκρη τα όρια της λεγόμενης «εμπορικής» ένωσης και να στρέψει όλες της τις ενέργειες προς την καθιέρωση της ως «πολιτικής» δύναμης<sup>25</sup>. Η Ένωση μετά τις αλλαγές της δεκαετίας του '90 και της νέας δομής του κόσμου, όπως αυτός φαίνεται να διαμορφώνεται στον νέο αιώνα, θέλει να αλλάξει την εικόνα της και στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Η Ένωση χρειάζεται περισσότερο μέσα και καλύτερα καθορισμένους στόχους ώστε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τη νέα κατάσταση που διαμορφώθηκε στην ήπειρό μας, και πέραν αυτής.

Ο παραδοσιακός διαχωρισμός ανάμεσα σε «πολιτικά» και «μη πολιτικά» θέματα όπου καίρια ζητήματα, όπως η εξωτερική πολιτική, εντάσσονται αυτομάτως στη δεύτερη κατηγορία, τη λεγόμενη «κατηγορία θεμάτων υψηλής πολιτικής»<sup>26</sup>, φαίνεται πλέον να κλονίζεται στις αναζητήσεις της Ε.Ε. για τη μελλοντική της πορεία.

Οι προσπάθειες για τη διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής έχουν ήδη πίσω τους μια ιστορία τριάντα χρόνων, γεμάτη από συναντήσεις, επιτροπές και συμβούλια καθώς και ένα μακρύ κατάλογο κοινών θέσεων και δηλώσεων που όμως πολύ μικρή επίδραση φαίνεται να είχαν, τουλάχιστον μέχρι πρόσφατα, στις διεθνείς εξελίξεις. Διπλωματική ρητορεία ως υποκατάστατο μιας κοινής πολιτικής; Η περιγραφή αυτή δεν απέχει δυστυχώς και πολύ από την πραγματικότητα, όπως έχει αποδειχθεί επανειλημμένα στο Μεσανατολικό αλλά και με την εξέλιξη της Γιουγκοσλαβικής τραγωδίας<sup>27</sup>. Βεβαίως, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι υπάρχουν και πολλοί σοβαροί πολιτικοί λόγοι που εμποδίζουν και αποδυναμώνουν την ιδέα της ΚΕΠΠΑ, προεξαρχούσης της «ειδικής σχέσης» των βρετανών με τους Αμερικανούς -ασχέτως των εργατικών ή συντηρητικών τους φρονημάτων- αλλά και του γενικότερου ευρω-σκεπτικισμού άλλων μελών -σε μικρότερο φυσικά επίπεδο- όπως των Ολλανδών και των Δανών. Βεβαίως παραμένουν και οι παραδοσιακές

<sup>25</sup> Κ. Κεντρωτής, *Ο Μίτος της ΚΕΠΠΑ και των Εξωτερικών Σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα 2003.

<sup>26</sup> Π. Ήφαιστος, *Θεωρίες διεθνούς και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Αθήνα 1999.

<sup>27</sup> Λ. Τσούκαλης, «Οι μάγιστροι της Ντάουνινγκ Στρητ», εφ. *Καθημερινή*, 11 Νοεμβρίου 2001.



κρατοκεντρικές απόψεις, με τη βεσπφαλιανή έννοια του όρου, που δυσκολεύουν την περαιτέρω κοινοτικοποίηση.

Δύο υπήρξαν μέχρι σήμερα οι μεγάλοι άξονες εσωτερικής διαφοροποίησης των χωρών-μελών της Ένωσης ως προς τη διαμόρφωση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Ο πρώτος άξονας αφορά στη μορφή και το θεσμικό σχήμα αυτής της κοινής πολιτικής. Ξεκινά από την καθαρά διακυβερνητική συνεργασία και φθάνει μέχρι το λεγόμενο Κοινοτικό μοντέλο, με συγκεκριμένους κανόνες, ισχυρά θεσμικά όργανα και πλειοψηφικό σύστημα στη λήψη των περισσοτέρων αποφάσεων. Ο δεύτερος άξονας αφορά στις σχέσεις Ευρώπης και Αμερικής. Πόσο θέλει ή μπορεί η Ε.Ε. να διαφοροποιηθεί από την ηγέτιδα δύναμη της Ατλαντικής συμμαχίας; Για να το πούμε με διαφορετικά λόγια, τι συνεπάγεται η διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ως προς το συσχετισμό δυνάμεων στο εσωτερικό της Ατλαντικής συμμαχίας; Μπορεί η σχέση Αμερικής και Ευρώπης να μετατραπεί από μια σχέση ηγέτη και ακόλουθου σε μια σχέση ισότητας και συμπληρωματικότητας;

Αν επικεντρωθούμε στον πρώτο άξονα, στο θεσμικό σχήμα, θα διαπιστώσουμε ότι οι ευρωπαϊκές χώρες όλο αυτά τα χρόνια δεν μπόρεσαν να «συμφωνήσουν» σε αυτό που λέμε θεσμικό μοντέλο με αποτέλεσμα η σημερινή μορφή της ΚΕΠΠΑ να είναι «προϊόν» συμβιβασμού. Οι μεγάλοι ενδιαφέρονταν συνήθως για διακυβερνητικές μορφές συνεργασίας στις οποίες θεωρούσαν ότι οι ίδιοι θα παίξουν ηγετικό ρόλο. Αυτή η παρατήρηση ισχύει με σχεδόν απόλυτο τρόπο για τη Μ. Βρετανία και τη Γαλλία. Η Γερμανία και η Ιταλία δεν είχαν ανάλογες φιλοδοξίες, ενώ αντίθετα έδειχναν μεγαλύτερη προσήλωση στο Κοινοτικό μοντέλο. Οι μικροί και μεσαίοι αντιλαμβάνονταν συνήθως, αν και όχι πάντοτε, ότι οι διακυβερνητικές μορφές συνεργασίας ευνοούν τους μεγάλους. Όμως δεν μπορείς να επιδιώξεις μια ισχυρή ΚΕΠΠΑ και ταυτόχρονα να επιμένεις στη διατήρηση και συχνή χρήση του εθνικού βέτο.

Μια Κοινή Εξωτερική Πολιτική της Ε.Ε., παρά τους κρατικούς σχεδιασμούς, θα πρέπει να στοχεύει στην προάσπιση των αξιών οι οποίες συνιστούν την ουσία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και να συμβάλει στην ασφάλεια της ηπείρου και της άμεσης περιφέρειάς της με την πρόληψη και την εξάλειψη των αιτιών των κρίσεων. Η

άσκηση της ΚΕΠΠΑ οριοθετείται από τα απαραβίαστα πλαίσια που καθορίζουν η αναγνώριση, ο σεβασμός και η εγγύηση των ρυθμίσεων του Διεθνούς Δικαίου. Αυτά τα πλαίσια θα αποτελέσουν το ενιαίο νομικό σύστημα οριοθέτησης της ΚΕΠΠΑ η οποία θα δρα στη βάση καταστατικών αρχών συμφωνηθεισών ανάμεσα στα όργανα και τα Κράτη-Μέλη της Ένωσης.

Η προοπτική μιας πραγματικά κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας προϋποθέτει:

- α) την αποσαφήνιση των γενικών αρχών και στόχων με γνώμονα τη σταδιακή διαμόρφωση κοινών θεμελιωδών συμφερόντων και
- β) την ανάπτυξη πρακτικών μέτρων θεσμικού και διαδικαστικού χαρακτήρα που θα συμβάλουν στην εντονότερη "κοινοτικοποίηση" του σημερινού συστήματος της ΚΕΠΠΑ και θα την καθιστούν ικανή να προστατεύει την εδαφική ακεραιότητα και τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.

Οι διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση όσον αφορά στην ΚΕΠΠΑ δημιούργησαν υψηλές προσδοκίες. Αλλά προκάλεσαν επίσης σημαντική απογοήτευση, οφειλόμενη στις αδυναμίες της. Ίσως αυτό να οφείλεται στην έλλειψη αναγκαίας πολιτικής βούλησης για τη διαμόρφωση κοινών θέσεων και την ανάληψη κοινών δράσεων, καθώς και στη σημερινή δομή της σε πυλώνες, με όλες τις ατέλειες που την συνοδεύουν.

Υποστηρίζεται συνεπώς, η προσέγγιση του Β' προς τον Α' πυλώνα, δηλαδή την μερική κοινοτικοποίησή του, η οποία συνεπάγεται, περισσότερη συνοχή σε όλες τις πτυχές της εξωτερικής δράσης της Ένωσης και ευρύτερη συμμετοχή των κοινοτικών θεσμών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να διαδραματίζει πιο ενεργό ρόλο στους τομείς της ανάλυσης, σχεδιασμού, εφαρμογής και ελέγχου των κοινών δράσεων, οι δε εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να ενισχυθούν.

Σύμφωνα με το άρθρο I.1 της Συνθήκης ότι η κοινή εξωτερική πολιτική και η πολιτική ασφάλειας έχει ως σκοπούς: (α) τη διαφύλαξη των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων και της ανεξαρτησίας της Ένωσης, (β) την ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης και των Κρατών - Μελών της υπό όλες τις μορφές, (γ) τη διατήρηση της ειρήνης και την ενίσχυση της διεθνούς ασφαλείας σύμφωνα με τις

αρχές του καταστατικού χάρτη των Ηνωμένων Εθνών της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι και τους στόχους του Χάρτη του Παρισιού. Βασική παρατήρηση αναφορικά με τους σκοπούς της ΚΕΠΠΑ είναι η γενική και υπό μορφή προγραμματικών αρχών διατύπωσή τους, που αναγκάζει τον αναγνώστη τους να προβεί σε μια διασταλτική ερμηνεία ώστε να διατυπώσει και να καταλήξει στον ουσιαστικό τους χαρακτήρα. Γι' αυτό οι στόχοι της ΚΕΠΠΑ θα πρέπει να καθοριστούν καλύτερα και να περιλαμβάνουν:

- τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών ελευθεριών,
- την εγγύηση της εδαφικής ακεραιότητας και των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. καθώς και την πρόβλεψη ρήτρας αλληλεγγύης και αμοιβαίας αμυντικής συνδρομής. Όπως έχουν σήμερα τα πράγματα, η ιδιότητα μέλους της Ένωσης δεν παρέχει σε μια χώρα εγγυήσεις για την ασφάλειά της. Το γεγονός αυτό συνιστά σοβαρό κενό για μια οντότητα, η οποία παρουσιάζεται στον έξω κόσμο ως "Ένωση",
- τη συμβολή της Ένωσης στην πρόληψη των συγκρούσεων και στην εμπέδωση σταθερότητας κυρίως στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, των Βαλκανίων και της Μεσογειακής λεκάνης.

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων παραμένει το κλειδί για μια ευέλικτη και αποτελεσματική ΚΕΠΠΑ. Πιστεύοντας στην προοπτική της κοινοτικοποίησης, θα πρέπει η ομοφωνία στο Συμβούλιο να περιορισθεί με τη ρήτρα βέβαια της διασφάλισης θεμάτων που αφορούν "ζωτικά συμφέροντα" των Κρατών - Μελών, οι δε αποφάσεις να λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία. Με αυτό το στόχο γίνονται προσπάθειες για τον εξορθολογισμό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Όμως εξακολουθεί να απαιτείται η ομοφωνία για τη λήψη των κυριότερων αποφάσεων — κάτι που ήταν δύσκολο να επιτευχθεί στην Ε.Ε. των 15 Κρατών - Μελών και είναι τώρα ακόμα πιο δύσκολο στην Ευρώπη των 25. Παρά τη δέσμευσή τους υπέρ της ΚΕΠΠΑ, οι κυβερνήσεις των Κρατών - Μελών δυσκολεύονται να αλλάξουν τις εθνικές τους πολιτικές στο πνεύμα της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης. Αυτή η δυσκαμψία των κρατών – μελών πολλές φορές θέτει το ερώτημα αν τελικά υπάρχει πραγματικά Κοινή Εξωτερική Πολιτική.

Μια ενδεχόμενη απάντηση θα ήταν ότι η εξωτερική πολιτική των Κρατών - Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι ενοποιημένη αλλά απλώς ασκείται από κοινού, από τα όργανα της Ένωσης και τα Κράτη-Μέλη. Δεν μπορούμε να παραβλέψουμε ότι υπάρχουν και οι διακριτές εθνικές προτεραιότητες που δεν επιτρέπουν κοινή πολιτική, ή τουλάχιστον δεν επιτρέπουν να απαλειφθεί το «δούναι και λαβείν» της εσωτερικής διαπραγμάτευσης μέσα στην Ένωση<sup>28</sup>. Ήδη στην περίπτωση του Ιράκ είχαμε τη Βρετανία να ταυτίζεται πλήρως με την Αμερικανική πολιτική, την Γερμανία να διαφοροποιείται, τη Γαλλία να κρατά αρχικά μια στάση «ενδιάμεση», ενώ αργότερα να μετακινείται προς τις γερμανικές αντιρρήσεις.

Το τελικό συμπέρασμα, στο σημείο αυτό, αφορά την Ελλάδα, ως περιφερειακή ή μεσαία χώρα της Ένωσης. Η χώρα μας είναι υποχρεωμένη να συμμετάσχει ενεργά, δραστήρια, ευέλικτα και αποφασιστικά σε όλη την «εσωτερική διαπραγμάτευση» της ΚΕΠΠΑ, αλλά και να μην υποκαταστήσει την εθνική της διπλωματία με τους μηχανισμούς των Ένωσης. Εθνική διπλωματία, δηλαδή εθνικές προτεραιότητες, συμμαχίες, σχεδιασμούς και πρωτοβουλίες, για την υποστήριξη των προτεραιοτήτων αυτών χρειάζεται η Ελλάδα για δύο λόγους: Πρώτον, για να επηρεάσει την ίδια την «εσωτερική διαπραγμάτευση» της Ευρώπης, από την οποία θα προκύψει η Κοινή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεύτερον, για να καλύψει εκείνα τα κενά ασφαλείας που δεν θα μπορεί να καλύψει λόγω της «ελλειπτικής» φύσης της η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας.

---

<sup>28</sup> Π. Ήφαιστος, *Θεωρίες διεθνούς και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Αθήνα 1999

## 9. Βιβλιογραφία.

- Nugent Neil, *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα 2004
- Hix S., *The Political System of the European Union*, London 2004 Ηλεκτρονική έκδοση, [Http://personal.lse.ac.uk/hix/workingpapers.htm](http://personal.lse.ac.uk/hix/workingpapers.htm)
- Αρβανιτόπουλος Κων/νος, *Η Αμερικανική Εξωτερική Πολιτική μετά τον Ψυχρό Πόλεμο*, Εκδόσεις Ποιότητα, Αθήνα 2000
- Ήφαιστος Παναγιώτης, *Θεωρίες διεθνούς και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Εκδόσεις Ποιότητα, Αθήνα 1999
- Ήφαιστος Παναγιώτης, «Στρατηγικά και πολιτικά ζητήματα στο δρόμο προς την πολιτική ένωση», Ηλεκτρονικό περιοδικό *Αντίβαρο* ([www.antibaro.gr](http://www.antibaro.gr))
- Ιωακειμίδης Π.Κ., *Η Συνθήκη της Νίκαιας και το μέλλον της Ευρώπης*, Αθήνα 2001
- Ιωακειμίδης Π.Κ., «Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η ανάγκη για μια συνολική προσέγγιση», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ 20 (Δεκ. 2002)
- Κεντρωτής Κυριάκος, *Θεωρήσεις και δράσεις των εξωτερικών σχέσεων της Ε.Ε.*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2006
- Κεντρωτής Κυριάκος, *Θησέας και Μινώταυρος: Ο Μίτος της ΚΕΠΠΑ και των Εξωτερικών Σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2003
- Κουροπαλάτης Χάρης, «Η συμβολή της Συνθήκης της Νίκαιας (2001) στην ανάπτυξη των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» Εκδόσεις ΑΝΙΣΤΟΡΗΤΟΝ: *Ιστοριογραφικά* Τόμος 5, Σεπτέμβριος 2005, Ι στ 19
- Μαμμωνάς Δημοσθένης, «Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ» *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ 19 (Μάιο 2002)
- Μπότσιου Κωνσταντίνα, «Οι νέες αντιλήψεις για την ασφάλεια και η εξέλιξη της ΚΕΠΠΑ» *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ 20 (Δεκ. 2002)
- Πασσάς Αργύρης, «Η ΚΕΠΠΑ ως μέτρο και όριο της θεσμικής εξέλιξης της Ε.Ε: από την 'αποεθνικοποίηση' στη 'βρυξελοποίηση' και την 'ομοσπονδιακή ένταση'», *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης* τχ 1/2002

Χριστοδουλίδης Θεόδωρος –Στεφάνου Κων/νος, (επιμ.) *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ.*  
*Συνθετική θεώρηση, Αθήνα 1993*

Ιστοσελίδες

Δικτυακός τόπος Ευρωπαϊκής Ένωσης	<a href="http://www.europa.eu">www.europa.eu</a>
Γρ. Τύπου και Πληροφοριών Κυπριακής Δημοκρατίας	<a href="http://www.cyprus.gov.cy/">www.cyprus.gov.cy/</a>
Δικτυακός τόπος Σοσιαλιστικής Ομάδας ΕΚ	<a href="http://www.socialistgroup.org">www.socialistgroup.org</a>
Δικτυακός τόπος Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος	<a href="http://www.epp-ed.eu">www.epp-ed.eu</a>
Δικτυακός τόπος Ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών	<a href="http://www.mfa.gr">www.mfa.gr</a>
Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερική Πολιτικής	<a href="http://www.eliamer.gr">www.eliamer.gr</a> <a href="http://www.ecloges.com.cy">www.ecloges.com.cy</a>