

Π. Κ. ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ

Η ΣΥΝΘΗΚΗ  
ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΩΝΑΣ

*Παρουσίαση. ανάλυση. αξιολόγηση*

*β' έκδοση  
συμπληρωμένη*

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΟ  
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

### Η ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας ενσωματώνει το σύνολο σχεδόν των ρυθμίσεων και καινοτομιών του Ευρωπαϊκού Συντάγματος για την ενίσχυση της συνεκτικότητας, του οράματος και της αποτελεσματικότητας της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, αλλά με τρεις κύριες τροποποιήσεις:

α. Εγκαταλείπεται η ονομασία «Υπουργός Εξωτερικών» της Ένωσης και διατηρείται αυτή του «Υπατού Εκπροσώπου» (High Representative).

β. Κατανέμει τις διατάξεις για την εξωτερική δράση στις δύο Συνθήκες (η κοινή εξωτερική πολιτική στη ΣΕΕ, οι εξωτερικές σχέσεις στη ΣΛΕΕ) με τρόπο που περιορίζεται η συνεκτικότητα του κειμένου.

γ. Προσθέτει δύο Δηλώσεις (13 και 14), οι οποίες υπογραμμίζουν το ρόλο των εθνικών κρατών στο πλαίσιο της άσκησης της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ).<sup>1</sup>

1. Οι Δηλώσεις έχουν ως εξής:

«13. Δήλωση σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας

Η Διάσκεψη υπογραμμίζει ότι οι διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες διέπουν την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της θεσμοθέτησης του αξιώματος του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας καθώς και της ίδρυσης Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, δεν επηρεάζουν τις σφαίρες ευθύνης των κρατών-μελών, όπως αυτή υφίσταται σήμερα, σχετικά με τη χάραξη και την άσκηση της εξωτερικής τους πολιτικής, ούτε την εθνική τους εκπροσώπηση σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς. Η Διάσκεψη υπενθυμίζει επίσης ότι οι διατάξεις που διέπουν την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας δε θίγουν τον ειδικό χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας των κρατών-μελών. Τονίζει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της θα εξακολουθήσουν να δεσμεύονται από τις διατάξεις του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και, ιδίως, από την πρωταρχική ευθύνη του

Και οι τρεις τροποποιήσεις προέκυψαν από σχετικά αιτήματα κυρίως της Βρετανίας, η οποία είχε ως στόχο να απογυμνώσει την ΚΕΠΠΑ από οποιοδήποτε στοιχείο κρατικής διάστασης και από οποιαδήποτε ρύθμιση που θα μπορούσε να συρρικνώσει την ελευθερία δράσης της στον εξωτερικό τομέα.

Η ενίσχυση του ρόλου, της συνεκτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της «ορατότητας» (visibility) της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο διεθνές σύστημα, με την προικοδότησή της με τα θεσμικά και πολιτικά μέσα για το σκοπό αυτό, υπήρξε βασική στόχευση η οποία καταγράφηκε λεπτομερειακά στη Δήλωση του Laeken. Οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 στη Νέα Υόρκη και οι προεκτάσεις τους, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τη συμπεριφορά των Ηνωμένων Πολιτειών, η διαχείριση της παγκοσμιοποίησης και των νέων απειλών, ενίσχυσαν τις τάσεις για την ανάδειξη της Ένωσης σε περισσότερο αποτελεσματικό συστημα.

Η Συνέλευση απέδωσε ιδιαίτερη σημασία στο κεφάλαιο αυτό της διαπραγματεύσεως. Συνέστησε έτσι δύο «ομάδες εργασίας».

Συμβουλίου Ασφαλείας και των κρατών μελών του για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας».

«14. Δήλωση σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας  
Επιπλέον των ειδικών διαδικασιών που αναφέρονται στο άρθρο 11, παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Διάσκεψη τονίζει ότι οι διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, μεταξύ άλλων όσον αφορά τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και την Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης δε θα επηρεάζουν την υφιστάμενη νομική βάση, τις ευθύνες και αρμοδιότητες κάθε κράτους μέλους όσον αφορά τη χάραξη και την άσκηση της εξωτερικής πολιτικής του, την εθνική διπλωματική υπηρεσία του, τις σχέσεις του με τρίτες χώρες και τη συμμετοχή του σε διεθνείς οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής ενός κράτους-μέλους ως μέλους στο Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών. Η Διάσκεψη σημειώνει επίσης ότι οι διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας δεν παρέχουν στην Επιτροπή νέες εξουσίες για τη δρομολόγηση αποφάσεων ούτε ενισχύουν το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Διάσκεψη υπενθυμίζει επίσης ότι οι διατάξεις που διέπουν την κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας δε θίγουν τον ειδικό χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας των κρατών-μελών».

μία γενικά για την «εξωτερική δράση της Ένωσης»<sup>2</sup> και μια δεύτερη για την «άμυνα».<sup>3</sup>

Σε σημαντικό βαθμό, οι προτάσεις των δύο αυτών ομάδων ενσωματώθηκαν στο Σύνταγμα με ρυθμίσεις που συμβάλλουν στην ενίσχυση της συνεκτικότητας, αποτελεσματικότητας και δράσης της Ένωσης.

Οι ρυθμίσεις αυτές ενσωματώνονται στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, αν και με διαφορετική οργάνωση και κατανομή των σχετικών διατάξεων. Έτσι, στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο τίτλος V (που τιτλοφορείται «Γενικές Διατάξεις για την Εξωτερική Δράση της Ένωσης και Ειδικές Διατάξεις σχετικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας») περιλαμβάνει ένα κεφάλαιο με τις γενικές διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης (άρθρ. 10Α-10Β ΣΕΕ/21-22 ΕΣΕΕ) και ένα δεύτερο κεφάλαιο με τις ειδικές διατάξεις σχετικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας με δύο τμήματα, ένα με τις κοινές διατάξεις για την ΚΕΠΠΑ και ένα δεύτερο με τις «διατάξεις σχετικά με την κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας».

Στη Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), οι διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης οργανώνονται σε νέο, πέμπτο μέρος με την ακόλουθη διάρθρωση:

Τίτλος I: Γενικές διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης

Τίτλος II: Η Κοινή Εμπορική Πολιτική

Τίτλος III: Η συνεργασία με τρίτες χώρες και η ανθρωπιστική βοήθεια

Κεφάλαιο 1: Η συνεργασία για την ανάπτυξη

Κεφάλαιο 2: Η οικονομική, χρηματοοικονομική και τεχνική συνεργασία με τρίτες χώρες

Κεφάλαιο 3: Η ανθρωπιστική βοήθεια

Τίτλος IV: Περιοριστικά μέτρα

Τίτλος V: Οι διεθνείς συμφωνίες

2. Τελική Έκθεση της Ομάδας Εργασίας VII για την Εξωτερική Δράση, CONV 459/02, WC VII 17, Βρυξέλλες, 16 Δεκεμβρίου 2002.

3. Τελική Έκθεση της Ομάδας Εργασίας VIII «Άμυνα», CONV 461/01, WC VII 22, Βρυξέλλες, 16 Δεκεμβρίου 2002.

**Τίτλος VI:** Σχέσεις της Ένωσης με διεθνείς οργανισμούς, τρίτες χώρες και αντιπροσωπείες της Ένωσης  
**Τίτλος VII:** Ρήτρα αλληλεγγύης.

## 1. ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας καθορίζει τη γενική προσέγγιση, τους στόχους και τις αξίες που θα πρέπει να υπηρετεί συνολικά η εξωτερική δράση της Ένωσης.<sup>4</sup> Όπως συγκεκριμένα αναφέρει (άρθρο. 10Α ΣΕΕ/21 ΕΣΕΕ), η δράση της Ένωσης στο διεθνές σύστημα σχεδιάζεται με στόχο να προωθηί «τις αρχές που έχουν εμπνεύσει τη δημιουργία, την ανάπτυξη και τη διεύρυνσή της: τη δημοκρατία, το κράτος δικαίου, την οικουμενικότητα και το αδιαίρετο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, το σεβασμό της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης και το σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του διεθνούς δικαίου». Παράλληλα, τονίζεται ότι η Ένωση προσπαθεί να αναπτύσσει σχέσεις και να δημιουργεί «εταιρικές σχέσεις» με τρίτες χώρες και διεθνείς, περιφερειακούς ή παγκόσμιους οργανισμούς που συμμερίζονται τις παραπάνω αρχές. Προωθεί, επίσης, πολυμερείς λύσεις σε κοινά προβλήματα, ιδίως στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών.

Ειδικότερα στον τομέα της εξωτερικής δράσης, η Ένωση καθορίζει και εφαρμόζει κοινές πολιτικές και δράσεις και εργάζεται για την επίτευξη υψηλού βαθμού συνεργασίας σε όλους τους τομείς των διεθνών σχέσεων, με στόχους:

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

β. την εδραίωση και στήριξη της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των αρχών του διεθνούς δικαίου·

γ. τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τους

4. R. Ginsberg, «Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 37, 1999.

στόχους και τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και σύμφωνα με τις αρχές της Τελικής Πράξης του Ελσίνκι και τους στόχους του Χάρτη του Παρισιού, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που αφορούν τα εξωτερικά σύνορα·

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

ε. την προώθηση της ενσωμάτωσης όλων των χωρών στην παγκόσμια οικονομία, μεταξύ άλλων και μέσω της σταδιακής κατάρτησης των περιορισμών του διεθνούς εμπορίου·

στ. τη συμβολή στην ανάπτυξη διεθνών μέτρων για τη διαφύλαξη και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη διαχείριση των παγκόσμιων φυσικών πόρων, με στόχο τη διασφάλιση της βιώσιμης ανάπτυξης·

ζ. την παροχή συνδρομής σε πληθυσμούς, χώρες και περιοχές που αντιμετωπίζουν φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές, και

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

Με βάση τους στόχους αυτούς, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει την εξουσία να καθορίζει «τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης» στο σύνολο της εξωτερικής της δράσης (άρθρο. 10Β ΣΕΕ/22 ΕΣΕΕ). Στη διαδικασία αυτή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει μετά από σύσταση (recommendation) του Συμβουλίου. Ο Υπάτος Εκπρόσωπος, για τα θέματα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, και η Επιτροπή, για τα υπόλοιπα θέματα, μπορούν να υποβάλουν κοινές προτάσεις για το σκοπό αυτό.

## 2. ΥΠΑΤΟΣ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΣ (ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ) ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Αναμφίβολα, μία από τις σημαντικότερες (αν όχι η σημαντικότερη) θεσμικές καινοτομίες του Ευρωπαϊκού Συντάγματος υπήρξε η δημιουργία της θέσης του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης. Η συμφωνία για τη δημιουργία της θέσης, το θεσμικό καθεστώς, το περιεχόμενο και τις λειτουργίες υπήρξε το αποτέλεσμα ιδιαί-

τερα έντονων διαπραγματεύσεων τόσο στη Συνέλευση όσο και στη Διακυβερνητική Διάσκεψη.<sup>5</sup> Ιδιαίτερο σημείο αντιπαράθεσης υπήρξε η θεσμική θέση του Υπουργού: εάν θα είναι και μέλος της Επιτροπής (double hatted) ή απλώς θα είναι μέλος του Συμβουλίου Υπουργών. Τελικά, Συνέλευση και Δ.Δ. κατέληξαν σε ένα σχήμα για τον Υπουργό Εξωτερικών που διατηρείται στη Συνθήκη της Λισσαβώνας για τον Υπατο Εκπρόσωπο. Έτσι:

α. Ο Υπατος Εκπρόσωπος θα κατέχει ταυτόχρονα και τη θέση του Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (double hatted). Ο Υπατος Εκπρόσωπος θα διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής (άρθρο 9Ε ΣΕΕ/18 ΕΣΕΕ).<sup>6</sup> Με την ίδια διαδικασία, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να απαλλάξει τον Υπατο Εκπρόσωπο από τα καθήκοντά του. Ως μέλος της Επιτροπής, θα είναι υπεύθυνος για την άσκηση των καθηκόντων της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και για το συντονισμό των άλλων πτυχών της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, ενώ θα μεριμνά επίσης για τη συνοχή της εξωτερικής δράσης της Ένωσης. Στην άσκηση των καθηκόντων του, ως μέλος της Επιτροπής, ο Υπατος Εκπρόσωπος θα υπόκειται στις διαδικασίες που διέπουν τη λειτουργία της Επιτροπής.

5. G. Grevi, *A new Minister in town? Risks and opportunities in the IGC debate*, European Policy Centre, 14.11.2003, στο <http://www.theepc.net>.

6. Δήλωση (αρ. 12 - Δήλωση όσον αφορά το άρθρο 9Ε της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) που έχει επισυναφθεί στη Συνθήκη προβλέπει ότι:

«1. Η Διάσκεψη δηλώνει ότι, κατά τη διάρκεια των προπαρασκευαστικών εργασιών πριν από το διορισμό του ύπατου εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, ο οποίος θα λάβει χώρα κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας σύμφωνα με το άρθρο 9Ε της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις, θα αναληφθούν οι δέουσες επαφές με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: η θητεία του ύπατου εκπροσώπου θα αρχίσει κατά την ίδια αυτή ημερομηνία και θα διαρκέσει μέχρι το τέλος της θητείας της Επιτροπής, η οποία θα είναι τότε εν ενεργεία.

2. Επιπλέον, η Διάσκεψη υπενθυμίζει ότι, ο ύπατος εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, του οποίου η θητεία θα αρχίσει το Νοέμβριο του 2009 κατά τον αυτό χρόνο και για την αυτή διάρκεια με την επόμενη Επιτροπή, θα διορισθεί σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 9Δ και 9Ε της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση».

β. Ο Υπατος Εκπρόσωπος θα προσέρχεται του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Στο ρόλο αυτό θα συμβάλλει με τις προτάσεις του στη διαμόρφωση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας και θα διασφαλίζει την εφαρμογή των ευρωπαϊκών αποφάσεων που εκδίδουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της Ένωσης.

γ. Ο Υπατος Εκπρόσωπος θα έχει το δικαίωμα υποβολής προτάσεων ή πρωτοβουλιών στο Συμβούλιο για κάθε θέμα της ΚΕΠΠΑ.

δ. Ο Υπατος Εκπρόσωπος θα εκπροσωπεί την Ένωση για ζητήματα που εμπίπτουν στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας. Θα διεξάγει τον πολιτικό διάλογο με τρίτες χώρες και θα εκφράζει τη θέση της Ένωσης στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις. Ειδικά για το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ προβλέπεται ότι όταν η Ένωση έχει καθορίσει κοινή θέση σε θέμα της ημερήσιας διάταξης, τότε τα κράτη-μέλη που είναι μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας (δηλ. Γαλλία, Βρετανία) οφείλουν να καλέσουν τον Υπατο Εκπρόσωπο για να την εκφράσει.<sup>7</sup>

ε. Ο Υπουργός Εξωτερικών θα προϊσταται των αντιπροσωπειών της Ένωσης σε τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς. Οι αντιπροσωπίες θα εκπροσωπούν την Ένωση συνολικά.

στ. Ο Υπουργός Εξωτερικών θα «διαλέγεται» με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για θέματα ΚΕΠΠΑ/ΚΕΠΑΑ. Θα ζητά τη γνώμη του Κοινοβουλίου και θα το ενημερώνει, ενώ δύο φορές το χρόνο θα διεξάγει γενική σύζηση για την πρόοδο στην εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ/ΚΕΠΑΑ (άρθρο 21 ΣΕΕ/36 ΕΣΕΕ).

Το έργο του Υπατου Εκπροσώπου για τη διαχείριση και εφαρμογή της κοινής εξωτερικής πολιτικής και αμυντικής πολιτικής θα στηρίζεται από την *Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης*,<sup>8</sup> τη σύσταση της οποίας προβλέπει η Συνθήκη (άρθρο 27

7. Η Γερμανία επιδιώκει να καταστεί μόνιμο μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας. Η Ιταλία από την πλευρά της υποστηρίζει την εκχώρηση μόνιμης θέσης στην Ένωση, όπου ο Υπατος Εκπρόσωπος θα εκφράζει γενικά την «ευρωπαϊκή θέση».

8. Η σύσταση της Υπηρεσίας προτάθηκε αρχικά από τον υπουργό Εξωτερικών της Γερμανίας J. Fischer με την ονομασία Διπλωματική Υπηρεσία. Λόγω αντιδράσεων, κυρίως της Βρετανίας, επιλέχθηκε η ονομασία Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης.

ΕΣΣΕ). Η Υπηρεσία θα απαρτίζεται από στελέχη της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, της Επιτροπής καθώς και (αποσπασμένα) στελέχη των εθνικών διπλωματικών υπηρεσιών. Η Υπηρεσία θα συνεργάζεται στενά με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών-μελών. Οι εργασίες για τη σύσταση της Υπηρεσίας είχαν αρχίσει το 2004, αλλά μετά την καταψήφιση του Συντάγματος διακόπηκαν. Σύμφωνα με Δήλωση που έχει επισυναφθεί στη Συνθήκη, οι εργασίες αυτές άρχισαν και πάλι ευθύς μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβώνας.

Η δημιουργία της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου, όπως προβλέπεται στη Συνθήκη, καθώς και της Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης συγκροτούν το εμβρυώδες Υπουργείο Εξωτερικών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>9</sup> Πρόκειται για σημαντική εξέλιξη που εγγράφεται στη λογική, σύμφωνα με την οποία μια κοινή πολιτική απαιτεί κοινούς θεσμούς για την εφαρμογή της και η οποία αναπόφευκτα θα έχει συνέπειες στη λειτουργία των Υπουργείων Εξωτερικών των κρατών-μελών.

### 3. ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ (ΚΕΠΠΑ)

Με την εξαίρεση της δημιουργίας της θέσης του Υπατου Εκπροσώπου, η Συνθήκη (όπως και το Σύνταγμα) δεν επιφέρει ριζοσπαστικές αλλαγές στο σύστημα και το περιεχόμενο της κοινής εξωτερικής πολιτικής, όπως διαμορφώθηκε από τις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας.<sup>10</sup> Οι αλλαγές που θεσπίζει αναφέρονται κυρίως στη θεσμική εμπλοκή και στη διαδικαστική λειτουργία της ΚΕΠΠΑ, ώστε να καταστεί περισσότερο αποτελεσματική.

9. F. Cameron, *Towards an EU Diplomatic Service*, European Policy Centre, 23.7.2004, στο <http://www.thecpc.net>.

10. Π. Κ. Ιωακείμης, *Η Συνθήκη της Νίκαιας...*, ό.π., σ. 107-110· D. Navarrete - R. Egea, «The Common Foreign and Security Policy of the European Union: A Historical Perspective», *Columbia Journal of European Law*, τόμ. 7, 2001, σ. 41-452, και J. Wouters - F. Naert, «How Effective is the European Security Architecture? Lessons from Bosnia and Kosovo», *International and Comparative Law Quarterly*, τόμ. 50, τχ. 33, 2001, σ. 540-576.

Ειδικότερα ορίζεται (άρθρ. 12 ΣΕΕ/25 ΕΣΣΕ) ότι η Ένωση ασκεί την κοινή εξωτερική πολιτική με:

- i. τον καθορισμό γενικών προσανατολισμών
- ii. την έκδοση αποφάσεων που καθορίζουν τις δράσεις, τις θέσεις και τους κανόνες της Ένωσης, και
- iii. τη συστηματική συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών.

Τους «γενικούς προσανατολισμούς» καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο καθορίζει επίσης «στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές» για τη χάραξη της κοινής εξωτερικής πολιτικής. Με βάση τους «προσανατολισμούς» και τις «κατευθυντήριες γραμμές», το Συμβούλιο Υπουργών εκδίδει τις αναγκαίες αποφάσεις. Με τη Συνθήκη καταργούνται οι «κοινές στρατηγικές» που προβλέπονται στις Συνθήκες, καθώς είχαν θεωρηθεί ως αναποτελεσματικό μέσο για την άσκηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής.<sup>11</sup>

Στο μείζον θέμα της μεθόδου λήψης των αποφάσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, η Συνθήκη (όπως και το Σύνταγμα) δεν καταγράφει καμία ουσιαστική πρόοδο προς την κατεύθυνση της χάρωσης του κανόνα της ομοφωνίας, παρά τις προσπάθειες που έγιναν τόσο στο πλαίσιο της Συνέλευσης<sup>12</sup> όσο και της Διακυβερνητικής Διάσκεψης (μεταξύ άλλων και από την Ελλάδα). Έτσι, η ομοφωνία παραμένει ο κανόνας για τη λήψη των αποφάσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και για τη διευρυμένη Ένωση. Περιορισμένη απόκλιση από την ομοφωνία και λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο Υπουργών προβλέπεται:

α. 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·

β. όταν εκδίδει απόφαση που καθορίζει δράση ή θέση της Ένωσης μετά από πρόταση του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης, που διατυπώθηκε κατόπιν συγκεκριμένου αιτήματος που του υπέβαλε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξ ιδίας πρωτοβουλίας ή με πρωτοβουλία του Υπουργού·

11. P. Gauttier, «Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union», *European Law Journal*, τόμ. 10, 2004, σ. 23-41.

12. D. Thym, «Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy», *European Law Journal*, τόμ. 10, τχ. 1, Blackwell Publishing Ltd, Ιανουάριος 2004, σ. 5-22.

γ. όταν υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή δράσης ή θέσης της Ένωσης·

δ. όταν εκδίδει απόφαση για το διορισμό «ειδικού εντεταλμένου» (special representative).

Ωστόσο, όπως και στις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας, προβλέπεται η «εποικοδομητική αποχή» (constructive abstention) καθώς και ο μηχανισμός «αναστολής» της ειδικής πλειοψηφίας («emergency break»). Σύμφωνα με το μηχανισμό αυτό, «εάν μέλος του Συμβουλίου δηλώσει ότι, για ζωτικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής, προτίθεται να αντιταχθεί στην έκδοση ευρωπαϊκής απόφασης με ειδική πλειοψηφία, δε διεξάγεται ψηφοφορία. Ο Υπάτος Εκπρόσωπος της Ένωσης αναζητεί, σε στενή διαβούλευση με το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος, λύση που να είναι αποδεκτή για το εν λόγω κράτος-μέλος. Εάν δεν το επιτύχει, το Συμβούλιο μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να ζητήσει την παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ώστε να ληφθεί ομόφωνα ευρωπαϊκή απόφαση».

Όπως και σε άλλες περιπτώσεις και σε εφαρμογή της γενικής αρχής, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί, με ομοφωνία, «να περάσει» πρόσθετα θέματα στο καθεστώς της ειδικής πλειοψηφίας (άρθρ. 15β ΣΕΕ). Βεβαίως, παραμένει προβληματικό το εάν θα καταστεί δυνατή η αξιοποίηση της ρύθμισης αυτής στην Ένωση των είκοσι επτά (ή και περισσότερων κρατών-μελών αργότερα). Επομένως, η ομοφωνία θα παραμείνει ο κανόνας για τη λήψη των αποφάσεων. Τούτο εκτιμάται γενικά ότι δε θα επιτρέψει τη διαμόρφωση αποτελεσματικής κοινής εξωτερικής πολιτικής σε έναν υψηλότερο «κοινό παρονομαστή», αν και δεν παραγνωρίζεται ότι και η ειδική πλειοψηφία θα μπορούσε να δημιουργήσει προβλήματα σε αποφάσεις εξωτερικής πολιτικής μεϊζονος σημασίας.

#### 4. ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΑΜΥΝΑΣ (ΚΕΠΑΑ)

Οι ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας για την ΚΕΠΑΑ<sup>13</sup> αντιγράφουν αυτές του Συντάγματος και αποτυπώνουν σε μεγάλο βαθμό το καθεστώς που έχει διαμορφωθεί μετά τις σχετικές αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων από το 1999 (Ευρωπαϊκά Συμβούλια Κολωνίας και Ελσίνκι), οπότε ξεκίνησε η διαδικασία για τη διαμόρφωση της αμυντικής πολιτικής. Περιλαμβάνει, όμως, και σημαντική κατηγορία νέων ρυθμίσεων που μπορούν να συμβάλουν ουσιαστικά στην παραπέρα ανάπτυξη και ολοκλήρωση της ΚΕΠΑΑ.<sup>14</sup> Ειδικότερα η Συνθήκη, μεταξύ άλλων, διαλαμβάνει (άρθρ. 42 ΕΣΕΕ):

α. Η κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας –που αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας– εξασφαλίζει στην Ένωση επιχειρησιακή ικανότητα «βασισμένη σε μη στρατιωτικά (civilian) και στρατιωτικά μέσα». Η χρήση των μέσων αυτών θα γίνεται «εκτός της Ένωσης», προκειμένου να διασφαλίζεται η διατήρηση της ειρήνης, η πρόληψη των συγκρούσεων και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη του ΟΗΕ. Είναι η πρώτη φορά που ρητά αναφέρεται ότι η Ένωση μπορεί να χρησιμοποιεί «στρατιωτικά μέσα»<sup>15</sup> αν και επισημαίνεται ότι τα μέσα αυτά παρέχονται από τα κράτη-μέλη (άρθρ. 28Α ΣΕΕ). Τα κράτη-μέλη δηλαδή θέτουν στη διάθεση της Ένωσης στρατιωτικές και μη στρατιωτικές δυνάμεις για την εφαρμογή της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Η Ένωση, ως θεσμός, δε

13. J. Howorth, «The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility», *European Foreign Affairs Review*, τόμ. 9, τχ. 2, Kluwer Law International, 2004, σ. 483-508, και J. Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave, Λονδίνο 2007.

14. Από ορισμένους αναλυτές, ιδιαίτερα στην Ουάσινγκτον, εκτιμάται ότι οι διατάξεις του Συντάγματος για την ΚΕΠΑΑ θα σημάνουν το τέλος του ΝΑΤΟ. Βλ. J.L. Cimbalò, «Saving NATO from Europe», *Foreign Affairs*, τόμ. 83, τχ. 6, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 2004.

15. Βεβαίως η Ε.Ε. έχει ήδη χρησιμοποιήσει προωθητικά μέσα σε διάφορες ειρηνευτικές αποστολές.

διαθέτει, με άλλα λόγια, μόνιμη, σταθερή στρατιωτική δύναμη.

β. Όπως προβλέπουν και οι υφιστάμενες Συνθήκες, η Συνθήκη της Λισσαβώνας τονίζει ότι η κοινή πολιτική ασφάλειας περιλαμβάνει τον προοδευτικό προσδιορισμό κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία θα οδηγήσει στην κοινή άμυνα όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λάβει σχετική απόφαση με ομοφωνία (η οποία θα πρέπει να επικυρωθεί από τα κράτη-μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες).

γ. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η καθιέρωση από τη Συνθήκη δύο μορφών «ενισχυμένης συνεργασίας» για την ανάπτυξη και υλοποίηση της κοινής άμυνας (άρθρο. 28Α ΣΕΕ/42 ΕΣΕΕ):

i. *Συνεργασία για την εκτέλεση συγκεκριμένης αποστολής* (execution of a task). Το Συμβούλιο μπορεί να αναθέτει την εκτέλεση αποστολής σε ομάδα κρατών-μελών που το επιθυμούν και διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες προκειμένου να διατηρηθούν οι αξίες της Ένωσης και να εξυπηρετηθούν τα συμφέροντά της.

ii. «*Μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία*» (structured cooperation). Η συνεργασία αυτή «απευθύνεται» στα κράτη-μέλη που το επιθυμούν και πληρούν «υψηλότερα κριτήρια στρατιωτικών δυνατοτήτων» και που μπορούν να αναλάβουν δεσμευτικότερες υποχρεώσεις. Οι δεσμεύσεις και τα κριτήρια περιέχονται σε σχετικό πρωτόκολλο που έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη.<sup>16</sup> Η «μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία» καθιερώνεται με απόφαση που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία μετά από διαβούλευση με τον Υπάτο Εκπρόσωπο της Ένωσης. Η μεταγενέστερη συμμετοχή ή αναστολή συμμετοχής κράτους από τη συνεργασία απαιτεί επί-

16. Το πρωτόκολλο, μεταξύ άλλων, προβλέπει: (α) την εντατικότερη ανάπτυξη των αμυντικών δυνατοτήτων των κρατών-μελών που αναλαμβάνουν τη δεσμεύση (β) τη δυνατότητα να παράσχουν, μέχρι το 2007, μάχιμες μονάδες ειδικευμένες για τις προβλεπόμενες αποστολές (γ) τη συνεργασία για την επίτευξη και αναθεώρηση των συμφωνηθέντων στόχων (δ) την προσέγγιση των αμυντικών τους μέσων (ε) τη θέσπιση μέτρων για την ενίσχυση της διαθεσιμότητας της διαλειτουργικότητας, της ευελιξίας και της δυνατότητας ανάπτυξης των δυνάμεών τους (στ) τη συνεργασία για την κάλυψη των κενών που διαπιστώνονται στο πλαίσιο του «Μηχανισμού Ανάπτυξης Δυνατοτήτων», και (ζ) τη συμμετοχή στην ανάπτυξη των κύριων κοινών ή ευρωπαϊκών προγραμμάτων εξοπλισμού στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας.

σης απόφαση του Συμβουλίου που λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία (των κρατών-μελών που συμμετέχουν στη «συνεργασία» - άρθρο. 28Ε ΣΕΕ/42 ΕΣΕΕ).

Η καθιέρωση της «συνεργασίας» αυτής θεωρείται ως μείζονος σημασίας εξέλιξη, που εκτιμάται ότι θα επιτρέψει, στο πλαίσιο της διευρυμένης Ένωσης, στην ομάδα των κρατών-μελών που το επιθυμεί να προχωρήσει στην ανάπτυξη περισσότερο αποτελεσματικών μορφών αμυντικής ολοκλήρωσης.<sup>17</sup>

δ. Μετά από αρκετά δύσκολες διαπραγματεύσεις, καθιερώνεται «μηχανισμός υποστήριξης» (μηχανισμός αλληλεγγύης) κράτους-μέλους που δέχεται ένοπλη επίθεση στο έδαφός του. Στην περίπτωση αυτή, «τα άλλα κράτη-μέλη οφείλουν να παράσχουν στο εν λόγω κράτος βοήθεια και συνδρομή με όλα τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους, σύμφωνα με το άρθρο 51 του Καταστατικού Χάρτη του ΟΗΕ».<sup>18</sup> Η ρύθμιση αυτή, που πλησιάζει στη λογική της «ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής», εγγράφεται στη διαδικασία μετεξέλιξης της αμυντικής πολιτικής σε σύστημα «κοινής άμυνας» συλλογικής ασφάλειας (άρθρο. 28Α ΣΕΕ/42 ΕΣΕΕ).

Προς την ίδια κατεύθυνση συμβάλλει και η «ρήτρα αλληλεγγύης» που έχει ενσωματωθεί στο Σύνταγμα. Η ρήτρα προβλέπει ότι «σε περίπτωση που κράτος-μέλος δεχτεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή, τα υπόλοιπα κράτη-μέλη παρέχουν βοήθεια κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματος» (άρθρο. 188ΙΗ ΣΛΕΕ/222 ΕΣΛΕΕ).

ε. Δημιουργείται ο «Ευρωπαϊκός Οργανισμός Εξοπλισμών, Ερευνών και Στρατιωτικών Δυνατοτήτων» (Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας) με αποστολή να προσδιορίζει τις στρατιωτικές ανάγκες, συμβάλλοντας έτσι στη βελτίωση των στρατιωτικών δυνατοτήτων των κρατών-μελών. Ειδικότερα, ο Οργανισμός θα έχει ως στόχους:

i. να συμβάλλει στον καθορισμό των στόχων ως προς τις στρα-

17. Η θέσπιση των «μάχιμων μονάδων» (battle groups), το Νοέμβριο 2004, εντάσσεται στη λογική της διαρθρωμένης συνεργασίας.

18. Η πρόταση για τη θέσπιση της ρύθμισης έγινε, μεταξύ άλλων, από το γράφοντα. Βλ., Π. Κ. Ιωακείμης, «Η Ανάπτυξη της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας και της Πολιτικής Άμυνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΚΕΠΠΑ/ΕΠΑΑ)», *CONV* 389/02, *CONTRIB.* 134, Βρυξέλλες, 7 Νοεμβρίου 2002.



τιωτικές δυνατότητες των κρατών-μελών και να αξιολογεί την τήρηση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη-μέλη όσον αφορά τις δυνατότητες:

ii. να προωθεί την εναρμόνιση των επιχειρησιακών αναγκών και την καθιέρωση αποτελεσματικών και συμβατών μεθόδων προμηθειών

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

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

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

Ο Οργανισμός είναι ανοιχτός σε κάθε κράτος-μέλος που επιθυμεί να συμμετάσχει σε αυτόν. Η συγκρότησή του δηλαδή βασίζεται στη λογική της «ενισχυμένης συνεργασίας».

Το Συμβούλιο Υπουργών της Ένωσης αποφάσισε τον Ιούλιο 2004 (με «κοινή δράση») τη σύσταση του Οργανισμού, ο οποίος άρχισε τη λειτουργία του τον Οκτώβριο 2004 (με τη συμμετοχή είκοσι τεσσάρων κρατών-μελών - όλων εκτός της Δανίας).<sup>19</sup>

Το σύνολο των αποφάσεων στον τομέα της αμυντικής πολιτικής λαμβάνονται με ομοφωνία, με την εξαίρεση φυσικά των αποφάσεων για τη «διαρθρωμένη συνεργασία».

Σχετικά με τις εξωτερικές σχέσεις και ιδιαίτερα την κοινή εμπορική πολιτική, η Συνθήκη της Λισσαβώνας επιφέρει ορισμένες περιορισμένες, αν και αξιόλογες, τροποποιήσεις στο υφιστάμενο σύστημα. Πρώτα απ' όλα, η κοινή εμπορική πολιτική καθίσταται,

19. Βλ. Agence Europe, Ιούλιος και Οκτώβριος 2004 (διάφορα τεύχη).

όπως ήδη αναφέραμε, και τυπικά «αποκλειστική αρμοδιότητα» της Ένωσης και η άσκησή της εντάσσεται «στο πλαίσιο των αρχών και των στόχων της εξωτερικής δράσης της Ένωσης». Δεύτερον, το νέο άρθρο της Συνθήκης (άρθρ. 188Γ ΣΛΑΒΕ/207 ΕΣΛΑΒΕ), το οποίο αντικαθιστά το άρθρο 133 ΣΕΚ, εντάσσει στο πεδίο της κοινής εμπορικής πολιτικής «τις εμπορικές πτυχές της πνευματικής ιδιοκτησίας» καθώς και τις «άμεσες ξένες επενδύσεις». Τρίτον, η κοινή εμπορική πολιτική υποβάλλεται στη «συνήθη νομοθετική διαδικασία». Συγκεκριμένα, θεσπίζεται ότι «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω καινοτομιών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τα μέτρα για τον καθορισμό του πλαισίου εφαρμογής της κοινής εμπορικής πολιτικής». Με τον τρόπο αυτό ενισχύεται σημαντικά ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαμόρφωση της κοινής εμπορικής πολιτικής. Θα πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι ορισμένες σημαντικές πτυχές, όπως εμπορικές πτυχές πνευματικής ιδιοκτησίας, άμεσες επενδύσεις, εμπόριο πολιτιστικών οπτικοακουστικών υπηρεσιών, εκπαιδευτικών, υγειονομικών υπηρεσιών, αποφασίζονται με ομοφωνία από το Συμβούλιο (εκτός «συνήθους νομοθετικής διαδικασίας» δηλαδή).