

Μαρίνα Πετρέλλη¹, «Η ευρωπαϊκή άμυνα από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση στη Συνθήκη της Λισσαβώνας».

Σύντομη ιστορική αναδρομή

Η νομική βάση για την ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας τέθηκε με την εφαρμογή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) το 1991, που καθιέρωσε την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) «ενόψει μιας εν καιρώ προοπτικής για μια κοινή αμυντική πολιτική στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που θα μπορούσε να οδηγήσει εν καιρώ σε κοινή άμυνα συμβατή με εκείνη της Ατλαντικής Συμμαχίας».² Το 1997, η Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέπει σε συνέχεια της προαναφερθείσας πρόνοιας την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας «που συμπεριλαμβάνει την προοδευτική διαμόρφωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε κοινή άμυνα».³

Εντούτοις, οι Συνθήκες Μάαστριχτ και Άμστερνταμ παρείχαν μόνο το πλαίσιο για μια αναδυόμενη ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Καθοριστικό ρόλο για την ίδρυσή της ήταν η αναποτελεσματική στάση της ΕΕ έναντι των βαλκανικών κρίσεων της δεκαετίας του '90.⁴ Αυτό λειτούργησε ως καταλύτης ώστε η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο να συνεργαστούν στενά στον τομέα της άμυνας.⁵ Σημαντικός σταθμός η Σύνοδος Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Ελσίνκι, το Δεκέμβριο 1999, όπου πραγματοποιήθηκε μια ακόμη συνάντηση μεταξύ του Γάλλου Προέδρου J. Chirac και του Βρετανού πρωθυπουργού T. Blair. Στη συνάντηση αυτή κατέληξαν στο ότι η ΕΕ θα πρέπει να μπορεί να αναπτύσσει ταχέως και να διατηρεί

¹ Υποψήφια διδάκτωρ στο Πανεπιστήμιο Αθηνών. Υπότροφος ΠΕΝΕΔ (Πρόγραμμα Ενίσχυσης Ερευνητικού Δυναμικού). Τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2003, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ανταγωνιστικότητα. www.gsrt.gr

² Βλέπε σχετικά «Δήλωση για τη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση» στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, *Επίσημη Εφημερίδα*, αριθ. C 191, 29 Ιουλίου 1992, § 1.

³ Βλέπε σχετικά Συνθήκη του Άμστερνταμ, *Επίσημη Εφημερίδα*, αριθ. C 340, 10 Νοεμβρίου 1997, άρθρ. 1§3 εδ. 1.

⁴ Βλέπε σχετικά “US-backed SECI meeting in Athens focuses on SE transports”, 29 Απριλίου 1999 στο <http://www.hri.org/news/greek/apeen/1999/99-04-29.apeen.html>.

⁵ Βλέπε σχετικά “British-French Summit, St. Malo, 3-4 December 1998: Joint Declaration on European defence” στο M. Rutten, *From St. Malo to Nice. European defence: core documents*, Chaillot Paper 47, Παρίσι, Institute for Security Studies/Western European Union, Παρίσι, Μάιος 2001, §2, σσ. 8-9.

αυτάρκειες στρατιωτικές δυνάμεις σε επίπεδο σώματος στρατού. Οι αγγλο-γαλλικές συστάσεις έγιναν αποδεκτές από τα κράτη μέλη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι το 1999, όπου και συμφωνήθηκε η υιοθέτηση ενός κοινού ευρωπαϊκού πρωταρχικού στόχου σύμφωνα με τον οποίο η ΕΕ, μέχρι το 2003, θα μπορεί να αναπτύσσει στρατιωτικές δυνάμεις μέχρι και 60.000 ατόμων (Δύναμη Ταχείας Αντίδρασης –ΔΤΑ).⁶

Στη διάσκεψη που πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες το Νοέμβριο 2001 τα κράτη μέλη της ΕΕ υιοθέτησαν ένα Ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης για τις Δυνατότητες (ΕΣΔΔ/ECAP) «στο οποίο ενσωματώνονται όλες οι προσπάθειες, οι επενδύσεις, οι εξελίξεις και τα μέτρα συντονισμού που σχεδιάστηκαν τόσο σε εθνικό όσο και σε πολυεθνικό επίπεδο με σκοπό τη βελτίωση των υπαρχόντων πόρων και τη βαθμιαία ανάπτυξη των απαραίτητων ικανοτήτων για τις δράσεις της Ένωσης». ⁷ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρότεινε στην Έκθεση Προεδρίας 2003 για την ΕΠΑΑ ότι η ΕΕ πρέπει «να θέσει νέους στόχους για την περαιτέρω ανάπτυξη των ευρωπαϊκών δυνατοτήτων για τη διαχείριση κρίσεων μέχρι το 2010». ⁸ Οι νέοι στόχοι θα πρέπει να λάβουν υπόψη τους τρέχοντες περιορισμούς και, κυρίως, τη νέα Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας (ΕΣΑ).

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο 2003,⁹ είχε ως σκοπό να αναδείξει την ΕΕ στο ρόλο ενός στρατηγικού παράγοντα στην περιοχή, να προαγάγει μια κοινή βάση κατανόησης εντός της ΕΕ σχετικά με τους κινδύνους ασφάλειας που η ΕΕ αντιμετωπίζει σήμερα, και να παρέχει τα μέσα για να αντιμετωπίσει αυτές τις προκλήσεις.¹⁰ Στη Σύνοδο Κορυφής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τον Ιούνιο 2004, τα κράτη μέλη της ΕΕ

⁶ Βλέπε σχετικά Παράρτημα 1 του Παραρτήματος IV με τίτλο «Έκθεση Προόδου της Προεδρίας προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι με θέμα την ενίσχυση της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για την ασφάλεια και την άμυνα» στο Συμπεράσματα της Προεδρίας: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, 10 και 11 Δεκεμβρίου 1999, *SN 00300/1/99*.

⁷ General Affairs, *Statement on Improving European Military Capabilities*, Βρυξέλλες, 19-20 Νοεμβρίου 2001 στο <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001.pdf>.

⁸ Council of the European Union, “ESDP Presidency Report”, *15814/03*, Βρυξέλλες, 9 Δεκεμβρίου 2003, σελ. 4.

⁹ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 12 και 13 Δεκεμβρίου 2003: Συμπεράσματα της Προεδρίας», *5381/04*, POLGEN 2, Βρυξέλλες, 5 Φεβρουαρίου 2004.

¹⁰ *Μια ασφαλής Ευρώπη σ' έναν καλύτερο κόσμο. Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας*, Βρυξέλλες, 12 Δεκεμβρίου 2003.

συμφώνησαν να υιοθετήσουν το νέο Πρωταρχικό Στόχο 2010, ο οποίος εστιάζει στις ποιοτικές πτυχές της ανάπτυξης δυνατοτήτων, και ιδιαίτερα στη διαλειτουργικότητα αλλά και την ικανότητα ανάπτυξης καθώς και τη χρονική βιωσιμότητα. Αυτοί οι τρεις παράγοντες βρίσκονται στο επίκεντρο των προσπαθειών των κρατών μελών να βελτιώσουν τις στρατιωτικές δυνατότητες.¹¹

Ευρωπαϊκή Συνέλευση

Καταλυτικό ρόλο για τη σύγκληση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης διαδραμάτισε η Διακήρυξη του Λάακεν που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο 2001.¹² Η Διακήρυξη δεν είχε εκτενή αναφορά σε θέματα εξωτερικής δράσης, παρουσίαζε ένα γενικό πλαίσιο όπου η ΕΕ καλείτο να αντιμετωπίσει «τον ταχέως μεταβαλλόμενο κόσμο της παγκοσμιοποίησης».¹³ Περιείχε εντολή για τη συγκρότηση Συνέλευσης για το Μέλλον της Ευρώπης. Οι εργασίες της Συνέλευσης πραγματοποιούνταν στις Ομάδες Εργασίας και στις ολομέλειες. Οι Ομάδες Εργασίας της «Εξωτερικής Δράσης» και της «Άμυνας» δεν ήταν μεταξύ των πρώτων ομάδων εργασιών που συστήθηκαν αλλά έλαβαν εντολή στη δεύτερη φάση, περίπου στα μέσα Ιουλίου 2002.¹⁴

Πριν από τη σύστασή τους, συναντήθηκε η ολομέλεια με κεντρικό θέμα συζήτησης τις εξωτερικές σχέσεις (11-12 Ιουλίου 2002).¹⁵ Σχεδόν όλοι οι ομιλητές στην ολομέλεια συμφώνησαν ότι πρέπει να ενισχυθεί η θέση της ΕΕ στην παγκόσμια σκηνή αλλά αυτή η ομόφωνη σχεδόν στάση διαρρήχθηκε όταν άρχισαν να αναλύονται οι προτάσεις των μελών για το πώς να επιτευχθεί αυτός ο στόχος. Ο

¹¹ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 17 και 18 Ιουνίου 2004: Συμπεράσματα της Προεδρίας», 10679/2/04 REV2 CONCL 2, Βρυξέλλες, 19 Ιουλίου 2004, σελ. 13§62

¹² Βλέπε σχετικά «Παράρτημα I: Δήλωση του Λάακεν για το Μέλλον της Ευρώπης» στο «Συμπεράσματα της Προεδρίας: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν», SN 300/1/01 REV 1, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, σσ. 19-26.

¹³ *Ibid.* σελ. 20.

¹⁴ Βλέπε σχετικά Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Η Γραμματεία), «Ομάδες Εργασίας: Δεύτερη Φάση», CONV 206/02, Βρυξέλλες, 19 Ιουλίου 2002, Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Η Γραμματεία), «Εντολή της Ομάδας 'Άμυνας'», CONV 246/02 WG VIII 1, Βρυξέλλες, 10 Σεπτεμβρίου 2002 και Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Η Γραμματεία), «Εντολή της Ομάδας VII για την εξωτερική δράση», CONV 252/02 WG VII 1, Βρυξέλλες, 10 Σεπτεμβρίου 2002.

¹⁵ Βλέπε σχετικά Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Η Γραμματεία), «Συνοπτική Έκθεση της Συνόδου Ολομέλειας-Βρυξέλλες, 11 και 12 Ιουλίου 2002», CONV 200/02, Βρυξέλλες, 16 Ιουλίου 2002, σσ. 1-5 και Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Η Γραμματεία), «Εξωτερική Δράση της ΕΕ», CONV 161/02, Βρυξέλλες, 3 Ιουλίου 2002, σσ. 6-10.

P. Hain (εκπρόσωπος της βρετανικής κυβέρνησης), από τη μία πλευρά, υποστήριζε ότι χρειάζονται ελάχιστες αλλαγές να πραγματοποιηθούν¹⁶ ενώ ο P. Glotz (εκπρόσωπος της γερμανικής κυβέρνησης) και ο E. Brok (Γερμανός Ευρωβουλευτής και Πρόεδρος της Επιτροπής Εξωτερικών Σχέσεων), από την άλλη πλευρά, υποστήριξαν την κοινοτικοποίηση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας.¹⁷ Για το Brok, ήταν θέμα επιλογής μεταξύ της προσέγγισης του Μέντερινχ ή του Μονέ. Ο A. Lamassoure (Γάλλος Ευρωβουλευτής) υποστήριξε ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων για θέματα ΚΕΠΠΑ «έχει κολλήσει στη δεκαετία των '50» ενώ ο A. Duff (Βρετανός Ευρωβουλευτής) δεν κατανοούσε γιατί ο Hain «επιθυμούσε τα ίδια αφού αυτά δεν είχαν αποτέλεσμα».¹⁸ Αρκετοί ομιλητές προειδοποίησαν για τους κινδύνους ενός Διευθυντηρίου που θα συντονίζει την ΚΕΠΠΑ.

Η εντολή που έλαβε η Ομάδα Εργασίας συμπυκνώνεται σε έξι (6) ερωτήματα:

1. Θα έπρεπε να προστεθεί στη Συνθήκη ένα άρθρο ή ένα πρωτόκολλο για τη συλλογική άμυνα;
2. Θα έπρεπε να καθιερωθούν «κριτήρια σύγκλισης» για να εξασφαλιστεί η τήρηση από τα κράτη μέλη των δεσμεύσεών τους στον τομέα του στρατιωτικού δυναμικού;
3. Θα μπορούσαν να προβλεφθούν ειδικές μορφές «ενισχυμένης συνεργασίας» στη Συνθήκη σε περιπτώσεις διαχείρισης κρίσεων, αμοιβαίας συνδρομής και στρατιωτικού δυναμικού;
4. Με ποιά μέσα θα μπορούσε να εξασφαλιστεί μια πιο αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων για θέματα ΕΠΑΑ;
5. Πώς μπορεί να εξασφαλιστεί καλύτερος συντονισμός των στρατιωτικών και μη στρατιωτικών πτυχών;
6. Είναι αναγκαία η δημιουργία ενός οργανισμού εξοπλισμών;

¹⁶ “Intervention by Mr Peter Hain, British Minister for Europe, member of the Convention, at the seventh plenary session of the European Convention, held on the 11-12 July 2002”, 11 Ιουλίου 2002 στο <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/1480.pdf>.

¹⁷ Βλέπε σχετικά διάφορα τεύχη Ιουλίου 2002 *Agence Europe*.

¹⁸ *Ibid.*

Η τελική έκθεση της Ομάδας Εργασίας για την Άμυνα κατατέθηκε στις 10 Δεκεμβρίου 2002.¹⁹ Σύμφωνα με το Barnier, δεν ήταν στόχος «η μετατροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε στρατιωτική συμμαχία αλλά το να της δοθούν τα αναγκαία μέσα για την υπεράσπιση των στόχων της και των αξιών της και για να συμβάλει στην ειρήνη και τη σταθερότητα στον κόσμο».²⁰ Η Ομάδα Εργασίας απεικόνιζε τις πολύ διαφορετικές απόψεις αναφορικά με την άμυνα εντός της ΕΕ. Έντεκα κράτη μέλη είναι και μέλη του NATO (Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Δανία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Κάτω Χώρες και Πορτογαλία), τέσσερα έχουν καθεστώς αδέσμευτης ή ουδέτερης χώρας (Αυστρία, Ιρλανδία, Σουηδία, Φινλανδία) ενώ η Δανία που συμμετέχει και στους δύο οργανισμούς στην ΕΕ αυτοεξαιρείται (opt-out) σε θέματα που αφορούν την άμυνα δηλ. δε συμμετέχει στη ΔΕΕ. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν προβεί σε αλλαγές της δομής των ενόπλων τους δυνάμεων, μερικά δαπανούν περισσότερο από το 2% του ΑΕΠ τους για αμυντικά ζητήματα ενώ κάποια άλλα είναι πιο επιφυλακτικά στην ανάπτυξη μιας κοινής ευρωπαϊκής αμυντικής πολιτικής. Επιπλέον, ας σημειωθεί ότι οι εργασίες της Ομάδας για την Άμυνα πραγματοποιήθηκαν την περίοδο που η ΕΕ προσπαθούσε να εκπληρώσει τις δεσμεύσεις της αναφορικά με τον Πρωταρχικό Στόχο του Ελσίνκι και τη Δύναμη Ταχείας Αντίδρασης.

Η έκθεση της Ομάδας Εργασίας έλαβε ευρεία υποστήριξη στη σύνοδο της ολομέλειας το Δεκέμβριο 2002 για την άμυνα. Υπήρξε ομόφωνη υποστήριξη για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού Εξοπλισμών και Στρατηγικής Έρευνας ενώ υπήρξε συναίνεση στην πρόταση για τον εκσυγχρονισμό των καθηκόντων Petersberg και τη μεγαλύτερη συνοχή και αποτελεσματικότητα στη διεξαγωγή επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων. Υπήρξε επίσης ευρεία υποστήριξη για την εισαγωγή στη Συνθήκη μιας «ρήτρας αλληλεγγύης» καθώς επίσης και για την ενίσχυση του ρόλου του Υπατου Εκπροσώπου.²¹

¹⁹ Βλέπε σχετικά Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Η Γραμματεία), «Τελευταία συνεδρίαση της ομάδας, στις 10 Δεκεμβρίου», CONV 414/02 WG VIII 18, Βρυξέλλες, 22 Νοεμβρίου 2002.

²⁰ Βλέπε σχετικά Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Η Γραμματεία), «Τελική Έκθεση της Ομάδας Εργασίας VIII 'Άμυνα', CONV 461/02 WG VIII 22, Βρυξέλλες, 16 Δεκεμβρίου 2002, §50, σελ. 15.

²¹ Βλέπε σχετικά Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Η Γραμματεία), «Συγκεφαλαιωτική Έκθεση της συνόδου της ολομέλειας – Βρυξέλλες, 20 Δεκεμβρίου 2002», CONV 473/02, Βρυξέλλες, 23 Δεκεμβρίου 2002, σσ. 9-13.

Η Ομάδα Εργασίας για την Άμυνα συνέταξε μία έκθεση η οποία κατά ένα οξύμωρο τρόπο «πάντρευε» το συντηρητισμό με τη φιλοδοξία. Στη δε συζήτηση στην ολομέλεια έγινε εμφανές ότι θα ήταν δύσκολο να γεφυρωθούν μερικές διαφορές όταν θα έφτανε η στιγμή για την τελική σύνταξη των άρθρων, όπως και έγινε. Το γεγονός ότι η ΕΕ είχε αποτύχει στην αντιμετώπιση από κοινού της κρίσης του Ιράκ σκίαζε τις εργασίες της Συνέλευσης. Παρά την αρχική δυναμική το τελικό αποτέλεσμα, χωρίς να είναι απογοητευτικό, σίγουρα ήταν χαμηλότερο των προσδοκιών παρά την ώθηση που δόθηκε σε δεδομένη στιγμή με τις γαλλογερμανικές προτάσεις για την άμυνα και την τάση που διαγραφόταν από πλευράς ΗΒ για σχετική ευελιξία.²²

Διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο των δύο Διακυβερνητικών Διασκέψεων για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Συντάγματος

Διαδικαστικά, η διακυβερνητική διάσκεψη (ΔΔ) υπήρξε η συνέχεια των εργασιών της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης. Η σύνθεση της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης εξηγεί και την ευρεία συναίνεση που επιτεύχθηκε τελικά στο πλαίσιο της. Το τελικό προϊόν ήταν μία νέα Συνθήκη, που περισσότερο αντικαθιστούσε παρά τροποποιούσε τις ήδη υπάρχουσες συνθήκες. Αναφορικά με το περιεχόμενο και τις συζητήσεις στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων της ΔΔ, η πολιτική της ευρωπαϊκής ασφάλειας και άμυνας δεν υπήρξαν από τα κεντρικά θέματα ενδιαφέροντος. Μάλλον, η συναίνεση σε αυτά τα θέματα επετεύχθη στα αρχικά στάδια της διακυβερνητικής διάσκεψης.²³ Η συναίνεση επιβεβαιώνει την επιτυχία κατά κάποιο τρόπο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης

²² Βλέπε σχετικά Α. Menon, “From crisis to catharsis: ESDP after Iraq”, *International Affairs*, τ. 80, αρ. 4, Ιούλιος 2004, σσ. 631-48 καθώς και D. Allnoch, “Has the European Convention united Europe in Security and Defence Policy issues?”, *CEuS Working Paper 2003/1* στο <http://www.monnet-centre.uni-bremen.de/pdf/wp/2003-1-Allnoch.pdf>.

²³ Συναίνεση για θέματα ασφάλειας και άμυνας επετεύχθη κατά τη διάρκεια των εργασιών της έκτης υπουργικής συνόδου, το λεγόμενο «κιονιλάβιο» στη Νάπολι (Naples), στις 9 Δεκεμβρίου 2003. Βλέπε σχετικά Διάσκεψη των Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, «ΔΚΔ 2003 – Άμυνα», CIG 57/03 PRESID 13, Βρυξέλλες, 2 Δεκεμβρίου 2003, Διάσκεψη των Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, «ΔΚΔ 2003 – Άμυνα», CIG 57/1/03 REV 1 PRESID 13, Βρυξέλλες, 5 Δεκεμβρίου 2003, Διάσκεψη των Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, «ΔΚΔ 2003 – Διακυβερνητική Διάσκεψη (12–13 Δεκεμβρίου 2003): Πρόταση της Προεδρίας», CIG 60/03 PRESID 14, Βρυξέλλες, 9 Δεκεμβρίου 2003 και Διάσκεψη των Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, «ΔΚΔ 2003 – Διακυβερνητική Διάσκεψη (12–13 Δεκεμβρίου 2003): ΠΡΟΣΘΗΚΗ 2», CIG 60/03 ADD 2 PRESID 14, Βρυξέλλες, 11 Δεκεμβρίου 2003.

αν και υπήρξαν κάποιες αλλαγές σε σχέση με το «Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης».²⁴

Στον τομέα της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας, η Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (εφεξής Ευρωπαϊκό Σύνταγμα) περιέχει τέσσερις καινοτομίες/καινούρια χαρακτηριστικά: κατ' αρχάς, τη συμβατική διαμόρφωση της ΚΕΠΑΑ, δεύτερον, την καθιέρωση «μόνιμων διαρθρωμένων συνεργασιών» στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) τρίτον, τη συστηματοποίηση των μηχανισμών για την ενδυνάμωση των επιχειρησιακών ικανοτήτων της ΕΕ στην αντιμετώπιση κρίσεων, και τέταρτον, το νέο κανονισμό για τις διεθνείς συμφωνίες της ΕΕ, ο οποίος επιτρέπει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο να «εισέλθει» στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και άμυνας.

Η συμβατική διαμόρφωση της ΚΕΠΑΑ είναι ίσως από τις σημαντικότερες εκβάσεις της τελευταίας μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ενσωματώνει την κοινή πολιτική ασφαλείας και άμυνας (ΚΠΑΑ), όπως ήταν μέχρι πρότινος γνωστή ως ΕΠΑΑ, ως αναπόσπαστο στοιχείο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (άρθ. I-41§1).²⁵ Η κοινή πολιτική ασφαλείας και άμυνας συλλαμβάνεται, επιπλέον, ως προϋπόθεση για την κοινή αμυντική πολιτική της ΕΕ, επιβεβαιώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο το δομημένο (*phased*) χαρακτήρα της στον προοδευτικό προσδιορισμό αυτής της πολιτικής. Η Συνθήκη διατηρεί το καθεστώς που προβλέπεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) που καθιερώνει μια κοινή αμυντική πολιτική (με την ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και σύστασης του στα κράτη μέλη), καθώς επίσης και τη μέθοδο για το πώς αυτή η κοινή αμυντική πολιτική θα αναπτυχθεί (βασιζόμενη στην αρχή της προοδευτικότητας). Επιπλέον, θέτει όρια για ποια αμυντικά ζητήματα που απαιτούν συνεργασία υλοποιούνται μέσα στο πλαίσιο της ΕΕ, δηλαδή αναγνωρίζει και σέβεται τη διαφορετικότητα του κάθε κράτους μέλους σε θέματα ασφαλείας και άμυνας (άρθ. I-41§2).²⁶

Η Συνθήκη καθορίζει επίσης τις επιχειρησιακές παραμέτρους της ΚΠΑΑ (στρατιωτικά και μη στρατιωτικά μέσα) σε σχέση με μια πολύ συγκεκριμένη

²⁴ Βλέπε σχετικά Ευρωπαϊκή Συνέλευση (Η Γραμματεία), «Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης», CONV 850/03, Βρυξέλλες, 18 Ιουλίου 2003.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

διάσταση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας: την εκτέλεση αποστολών πέρα από την ΕΕ, με κύριους στόχους τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας (άρθ. I-41§1). Η τυπολογία αυτών των αποστολών εκτίθεται στο άρθρο III-309, που περιγράφει την κλίμακα των αποστολών όπως αυτές διευκρινίζονται σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγραφο 2 της ΣΕΕ,²⁷ και προσθέτει τρεις νέους τύπους: τις κοινές δράσεις αφοπλισμού, στις αποστολές με στόχο την παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων και επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το πέρας των συγκρούσεων. Δηλώνει ρητά ότι, η ΕΕ μπορεί να συμβάλλει «στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, μεταξύ άλλων με τη στήριξη τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο έδαφός τους».

Εκτός από αυτά τα στοιχεία, δύο νέα στοιχεία εντοπίζονται στη Συνθήκη σχετικά με την ασφάλεια και την άμυνα: η «ρήτρα αμοιβαίας άμυνας» (άρθ. I-41§7) και η «ρήτρα αλληλεγγύης» (άρθ. I-43). Η νέα ρήτρα αμοιβαίας άμυνας υπήρξε προϊόν της συναίνεσης που σφυρηλατήθηκε στη διακυβερνητική διάσκεψη, τροποποιώντας το αρχικό προϊόν της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης (ρήτρα συλλογικής άμυνας).

Αυτή η ρήτρα αμοιβαίας άμυνας ήταν δεσμευτική για το σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ. Εντούτοις, περιλαμβάνει και δύο περιορισμούς. Κατ' αρχάς, οι νατοϊκές δεσμεύσεις παραμένουν η βάση για την αμοιβαία άμυνα για τα ευρωπαϊκά κράτη που είναι μέλη του. Δεύτερον, κάθε κράτος μέλος έχει δικαίωμα να διατηρήσει την παραδοσιακή πολιτική του σε θέματα ασφάλειας και άμυνας και να αποφασίζει τον τύπο βοήθειας που θα παρέχει σε κράτη που δέχονται επίθεση. Και οι δύο αυτοί περιορισμοί βρίσκουν εφαρμογή τόσο μεταξύ των κρατών μελών που συμμετέχουν και στο ΝΑΤΟ όσο και εκείνων που είναι ουδέτερα.

Το άρθρο I-43 αφορά στη ρήτρα αλληλεγγύης σύμφωνα με την οποία «Η Ένωση και τα κράτη μέλη της ενεργούν από κοινού με πνεύμα αλληλεγγύης εάν ένα κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή». Το κανονιστικό πλαίσιο εφαρμογής του συγκεκριμένου άρθρου που

²⁷ Άρθ. 17§2 ΣΕΕ: «Τα θέματα τα οποία μνημονεύει το παρόν άρθρο περιλαμβάνουν τις ανθρωπιστικές αποστολές και τις αποστολές διάσωσης, τις αποστολές της διατήρησης της ειρήνης, της επέμβασης μαχίμων δυνάμεων στη διαχείριση των κρίσεων, καθώς και την αποκατάσταση της ειρήνης.»

εντοπίζεται στο άρθρο III-329, «καθορίζεται με ευρωπαϊκή απόφαση που εκδίδεται από το Συμβούλιο, μετά από κοινή πρόταση της Επιτροπής και του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης».²⁸ Οι υποχρεώσεις που πηγάζουν από τη ρήτρα τόσο για τα κράτη μέλη (κοινή δράση σε πνεύμα αλληλεγγύης) όσο και για την ΕΕ (υποχρέωση να κινητοποιήσει «όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών μέσων που θέτουν στη διάθεσή της τα κράτη μέλη») μπορούν να προκαλέσουν σύγχυση.

Οι αλλαγές αναφορικά με τα νομικά μέσα και την ΚΠΑΑ μπορούν να χαρακτηριστούν επιφανειακές παρά την ενιαία νομική προσωπικότητα που αποκτά η ένωση με το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Σύμφωνα με το άρθρο I-40§6 «ευρωπαϊκοί νόμοι ή νόμοι-πλαίσιο αποκλείονται» από την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας και του αναπόσπαστου στοιχείου (ΚΠΑΑ). Αυτό ο «αποκλεισμός» συμπληρώνεται με ειδικές διατάξεις για την εφαρμογή αυτών των δύο πολιτικών (ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ) που εντοπίζονται στα άρθρα από το I-40 έως και I-41 καθώς και στα άρθρα III-294, 295, 297 και 298. Προκύπτει δηλαδή ουσιαστικά ένα νομικό υποσύστημα που μας οδηγεί τελικά στο συμπέρασμα ότι ελάχιστες διαφορές εντοπίζονται μεταξύ της Συνταγματικής Συνθήκης και της ΣΕΕ για την κοινή εξωτερική πολιτική ασφαλείας και άμυνας. Γενικά, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δέχεται τον όρο «ευρωπαϊκές αποφάσεις» να αναφέρεται στις πράξεις που αφορούν στην υιοθέτηση αποφάσεων για την ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ. Ακόμα κι έτσι, το νομικό περιεχόμενο αυτών των ευρωπαϊκών αποφάσεων είναι ταυτόσημο με τις τρέχουσες «κοινές στρατηγικές», «κοινές θέσεις» και «κοινές δράσεις».

Η κατάσταση διαφοροποιείται ελάχιστα όσον αφορά στα θεσμικά θέματα. Ο ρόλος και αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού

²⁸ Στη Συνθήκη προβλέπεται ότι εάν η απόφαση αυτή έχει επιπτώσεις στον τομέα της άμυνας, το Συμβούλιο αποφασίζει σύμφωνα με το άρθρο III-300§1:

«Οι αναφερόμενες στο παρόν κεφάλαιο ευρωπαϊκές αποφάσεις εκδίδονται ομόφωνα από το Συμβούλιο.

Κάθε μέλος του Συμβουλίου που απέχει κατά την ψηφοφορία δύναται να συνοδεύσει την αποχή του με τυπική δήλωση. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, δεν υποχρεούται να εφαρμόσει την ευρωπαϊκή απόφαση, αλλά αποδέχεται ότι αυτή δεσμεύει την Ένωση. Εκφράζοντας πνεύμα αμοιβαίας αλληλεγγύης, το μεν εν λόγω κράτος μέλος απέχει από οποιαδήποτε δράση, η οποία ενδέχεται να αντιτίθεται ή να εμποδίζει τη δράση της Ένωσης που βασίζεται στην εν λόγω απόφαση, τα δε λοιπά κράτη μέλη σέβονται την θέση του. Εάν τα μέλη του Συμβουλίου που συνόδευσαν την αποχή τους με τη δήλωση αυτή αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο των κρατών μελών και ο πληθυσμός τους συγκεντρώνει τουλάχιστον το ένα τρίτο του πληθυσμού της Ένωσης, η απόφαση δεν εκδίδεται.»

Κοινοβουλίου δεν παρουσιάζουν μεταβολές στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Επιπλέον, τόσο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όσο και το Συμβούλιο των Υπουργών παραμένουν οι θεσμικοί πυλώνες της ΚΠΑΑ και οι μόνοι αρμόδιοι θεσμοί για τη λήψη αποφάσεων στα θέματα αυτά. Ωστόσο, η Συνταγματική Συνθήκη εισάγει δύο νέες ρυθμίσεις οι οποίες αναμένεται να έχουν επιπτώσεις και στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας. Οι δύο νέες αυτές ρυθμίσεις αφορούν το αξίωμα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το αξίωμα του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης.

Το κεφάλαιο VI του τίτλου V του μέρους III της Συνταγματικής Συνθήκης ρυθμίζει τη διαδικασία για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών (άρθ. III-323 έως III-326). Αυτή η ενιαία διαδικασία περιλαμβάνει και συμφωνίες σε θέματα ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ. Σε σύγκριση με το άρθρο 24 της ΣΕΕ,²⁹ η Συνθήκη εισάγει κάποιες νέες ρυθμίσεις.

Κατ' αρχάς, οι αμφιβολίες αναφορικά με το νομικό πλαίσιο των διεθνών συμφωνιών σχετικά με την εξωτερική πολιτική και την κοινή ασφάλεια αποδυναμώνονται. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι αφαιρείται η παράγραφος 5 του άρθρου 24 της ΣΕΕ στη Συνταγματική Συνθήκη και αντικαθίσταται από την παράγραφο 2 του άρθρου III-323 όπου αναφέρεται ότι «οι συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη». Δεύτερον, η Συνταγματική Συνθήκη υπογραμμίζει ρητά τη νομική αρμοδιότητα της ΕΕ να

²⁹ Άρθρο 24:

«1. Όταν είναι αναγκαίο να συναφθεί συμφωνία με ένα ή περισσότερα κράτη ή διεθνείς οργανισμούς κατ' εφαρμογή του παρόντος τίτλου, το Συμβούλιο δύναται να εξουσιοδοτήσει την Προεδρία, επικουρούμενη, κατά περίπτωση, από την Επιτροπή, να αρχίσει εν προκειμένω διαπραγματεύσεις. Οι συμφωνίες αυτές συνάπτονται από το Συμβούλιο μετά από σύσταση της Προεδρίας.

2. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομοφώνως όταν η συμφωνία αφορά θέμα ως προς το οποίο απαιτείται ομοφωνία για τη λήψη εσωτερικών αποφάσεων.

3. Όταν η συμφωνία αποσκοπεί να θέσει σε εφαρμογή κοινή δράση ή κοινή θέση, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με το άρθρο 23 παράγραφος 2.

4. Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου εφαρμόζονται και σε θέματα που εμπίπτουν στον τίτλο VI. Όταν η συμφωνία αφορά θέμα ως προς το οποίο απαιτείται ειδική πλειοψηφία για τη λήψη εσωτερικών αποφάσεων ή μέτρων, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία σύμφωνα με το άρθρο 34 παράγραφος 3.

5. Ένα κράτος μέλος του οποίου ο αντιπρόσωπος δηλώνει στο Συμβούλιο ότι στο κράτος του πρέπει να πληρωθούν συγκεκριμένες συνταγματικές επιταγές, δεν δεσμεύεται από τη συμφωνία αυτή. Τα άλλα μέλη του Συμβουλίου μπορεί να συμφωνήσουν ότι η συμφωνία θα εφαρμοσθεί εντούτοις προσωρινά.

6. Οι συμφωνίες που συνάπτονται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο παρόν άρθρο δεσμεύουν τα όργανα της Ένωσης.»

συνάπτει διεθνείς συμφωνίες και για θέματα/ζητήματα που άπτονται της κοινής εξωτερικής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας (άρθρ. III-323§1 και 3). Τρίτον, οι νέες ρυθμίσεις που εισάγονται αφορούν και στους θεσμούς/αξιώματα που εμπλέκονται στις διαπραγματεύσεις, συγκεκριμένα αναφερόμαστε στη συμμετοχή του Υπουργού Εξωτερικών της Ένωσης. Βεβαίως η καμία αλλαγή δεν παρατηρείται στις αρμοδιότητες του Συμβουλίου που αποτελεί και το μόνο θεσμό που έχει την αρμοδιότητα έγκρισης έναρξης διαπραγματεύσεων, έκδοσης οδηγιών για τις διαπραγματεύσεις και υπογραφής των συμφωνιών (άρθρ. III-323§2).

Μελετώντας τις ρυθμίσεις της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης συμπεραίνουμε ότι αν και λιγότερο «φιλόδοξες» από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση συμβάλλουν στο όραμα της Ένωσης για χάραξη κοινής αμυντικής πολιτικής. Αυτό οφείλεται, μεταξύ άλλων, στη δημιουργία Ευρωπαϊκού Οργανισμού Εξοπλισμού, Έρευνας και Στρατιωτικών Δυνατοτήτων, και την εξουσιοδότηση για την δημιουργία ενισχυμένων συνεργασιών στην κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Βεβαίως διατηρείται ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΕΠΑΑ και στη Συνταγματική Συνθήκη αφού η ομοφωνία παραμένει ο κανόνας στο εν λόγω τομέα. Ωστόσο, ο νέος μηχανισμός για μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία συνιστά το πρώτο βήμα για τη δημιουργία «αμυντικής ευρωζώνης» (κατ' αντίστιξη της ζώνης ευρώ) συνεισφέροντας σημαντικά στο διεθνή ρόλο της Ένωσης. Παρά το γεγονός ότι η πρωτοβουλία αφορά σε ομάδα κρατών μελών (άρθρο I-45§5) και όχι στο σύνολο αυτών αναμένεται μια θετική διάχυση η οποία θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη συμμετοχή στα αμυντικά θέματα από την πλειοψηφία των κρατών μελών. Βεβαίως το γεγονός ότι η απόφαση για ανάληψη μιας επιχείρησης από την Ευρωπαϊκή Ένωση λαμβάνεται ομόφωνα και όχι από την ομάδα των κρατών μελών που συμμετέχουν στο μηχανισμό διαρθρωμένης συνεργασίας συνιστά ανασχετικό παράγοντα. Ωστόσο η πρόκληση για την ΕΕ έγκειται στο να ξεπεράσουν τα κράτη μέλη τις κυριαρχικές διαφορές τους σε θέματα ασφάλειας και να επιρατήσει η πολιτική τους βούληση για την ανάπτυξη κοινής αμυντικής πολιτικής.

Συνθήκη της Λισσαβώνας

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας περιλαμβάνει ουσιαστικά τις ίδιες διατάξεις με το αποτυχημένο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ως προς την ΕΠΑΑ/ΚΠΑΑ. Γενικά, η νέα

συνθήκη προσφέρει τη δυνατότητα για μεγαλύτερη συνοχή μεταξύ των πολιτικών, αποτελεσματικότητα και διαφάνεια με την προϋπόθεση ότι θα εφαρμοστεί. Πράγματι, η νέα Συνθήκη προσφέρει τη δυνατότητα για μία «κοινή» ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας παρέχει τη νομική και πολιτική βάση ώστε να επιτευχθεί και να αποκτήσει κατ' αυτόν τον τρόπο η Ένωση μία «πολιτική κλίμακας» (“politics of scale”) που θα της επιτρέψει να διαδραματίσει έναν πιο ενεργό διεθνή ρόλο, αντάξιο των προσδοκιών της.

Πολλά ωστόσο θα εξαρτηθούν από την τελική εφαρμογή ή μη της νέας Συνθήκης, δεδομένου ότι υπάρχουν κάποια «γκρίζα» σημεία προς διευκρίνιση εντός του κειμένου τα οποία μπορεί και να οδηγήσουν σε άσκοπες καθυστερήσεις. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τη νέα τριάντα στην κορυφή της ΕΕ, όπου η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και φυσικά του Προέδρου της Επιτροπής είναι αρκετά ασαφής και ενδεχομένως θα έχει αποσταθεροποιητικές επιπτώσεις.

Οι προκλήσεις που αναφέρονται για την ΕΠΑΑ/ΚΠΑΑ αφορούν: (α) στο θεσμικό πλαίσιο των στρατιωτικών μέσων στη νέα δομή που προκύπτει από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, (β) στα επιχειρησιακά μέσα που η λειτουργία τους προκύπτει από τον πρώτο πυλώνα καθώς επίσης και στις αντιπροσωπείες της ΕΕ σε τρίτες χώρες σε αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης, και (γ) στην εφαρμογή «μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας» (ποιά κριτήρια θα πρέπει τα κράτη μέλη να πληρούν, ποιά θα είναι τα πρώτα κράτη μέλη που θα συμμετέχουν και ποιοί οι στόχοι).

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, η νέα Μεταρρυθμιστική Συνθήκη/Συνθήκη της Λισσαβώνας διατηρεί ουσιαστικά τις διατάξεις/άρθρα για την ΕΠΑΑ/ΚΠΑΑ³⁰ που εισήγαγε η Συνταγματική Συνθήκη με δύο μόνο αλλαγές: (α) ο «Υπουργός Εξωτερικών» μετονομάζεται σε «Υπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας» και (β) επισυνάπτονται όχι μία αλλά

³⁰ Στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, αντικαθίσταται το *E* («Ευρωπαϊκή») με το *K* («Κοινή»). Κατά συνέπεια το Τμήμα 2 της Συνθήκης της Λισσαβώνας τιτλοφορείται ως «Διατάξεις σχετικά με την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας». Βλέπε σχετικά Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Συνθήκη της Λισσαβώνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», *C 306*, 17 Δεκεμβρίου 2007, σσ. 34-8.

δύο νέες Δηλώσεις (13 και 14) που υπογραμμίζουν ότι οι νέες διατάξεις (περιλαμβανομένων και αυτών που αφορούν στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης) «δεν επηρεάζουν την ευθύνη των κρατών μελών, όπως αυτή υφίσταται σήμερα, σχετικά με τη χάραξη και την άσκηση της εξωτερικής τους πολιτικής, ούτε την εθνική τους εκπροσώπηση σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς»³¹ ούτε «θίγουν τον ειδικό χαρακτήρα της πολιτικής ασφάλειας και της άμυνας των κρατών μελών»³² ή «την πρωταρχική ευθύνη του Συμβουλίου Ασφαλείας και των κρατών μελών του για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας».³³

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

- Η προοδευτική εξέλιξη της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας σε κοινή αμυντική πολιτική και στη συνέχεια σε κοινή άμυνα.³⁴
- Μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία.³⁵
- Ρήτρα αλληλεγγύης και αμοιβαίας συνδρομής.³⁶
- Η διεύρυνση των αποστολών της Ένωσης που «περιλαμβάνουν τις κοινές δράσεις αφοπλισμού, τις ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, τις αποστολές με στόχο την παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων, τις αποστολές πρόληψης των συγκρούσεων και διατήρησης της ειρήνης, τις αποστολές μαχίμων δυνάμεων που αναλαμβάνονται για τη διαχείριση των κρίσεων, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης και οι επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το πέρας των συγκρούσεων».³⁷

³¹ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Συνθήκη της Λισσαβώνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», C 306, 17 Δεκεμβρίου 2007: Δήλωση 13, σελ. 255.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», C 115, 9 Μαΐου 2008, άρθρο 42§2, σελ. 38.

³⁵ *Ibid.*, άρθρο 42§6, σελ. 38 καθώς και «Πρωτόκολλο (αριθ. 10) σχετικά με τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία η οποία θεσπίζεται με το άρθρο 42 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση», σσ. 275-7.

³⁶ *Ibid.*, άρθρο 42§7, σελ. 38.

³⁷ *Ibid.*, άρθρο 43§1, σελ. 39.

- Ανάθεση από το Συμβούλιο «εκτέλεση(ς) αποστολής σε ομάδα κρατών μελών που το επιθυμούν και διαθέτουν τις αναγκαίες ικανότητες για την εν λόγω αποστολή».³⁸
- Η δημιουργία Ταμείου Εκκίνησης για τη χρηματοδότηση των αποστολών της Ένωσης.³⁹
- Η απόκτηση ενιαίας νομικής προσωπικότητας.⁴⁰

Αναφορικά με τις αντιπροσωπείες της Ένωσης σε τρίτες χώρες, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, τίθενται υπό την εξουσία του Υπατου Εκπροσώπου⁴¹ χωρίς περισσότερες διευκρινήσεις. Επιπλέον, η μη επέκταση της ειδικής πλειοψηφίας στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και άμυνας παραμένει ανασχετικός παράγοντας για την πιο γρήγορη εξέλιξη σε κοινή άμυνα. Από την άλλη, η νέα Συνθήκη επιτυγχάνει μια πιο ευέλικτη εφαρμογή της ΕΠΑΑ/ΚΠΑΑ με τη θεσμοθέτηση ανάθεσης αποστολής σε ομάδα κρατών μελών στο πλαίσιο της Ένωσης, μία πρακτική που ήδη πραγματοποιείται και η οποία πλέον αποκτά διαφάνεια και νομιμοποίηση. Προς την ίδια κατεύθυνση συνδράμει η επέκταση του εύρους των «ανθρωπιστικών αποστολών Petersberg» με στόχο την καταπολέμηση της τρομοκρατίας καθώς επίσης και οι νέες διατάξεις που αφορούν στη ρήτρα αλληλεγγύης σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση ή πληγεί από φυσική ή ανθρωπογενή καταστροφή.⁴²

Τέλος ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία αφού «καταρρίπτει το οχυρό» της ομοφωνίας σε θέματα άμυνας από την εποχή της Συνθήκης του Μάαστριχτ.⁴³ Εντούτοις τα κριτήρια για τη συμμετοχή σε αυτήν είναι αρκετά ασαφή και αφήνουν περιθώρια ποικίλων ερμηνειών αφού πέραν της δέσμευσης στον τομέα των στρατιωτικών δυνατοτήτων δεν αναφέρεται κάποιο άλλο. Ουσιαστικά πρόκειται περισσότερο για πολιτική βούληση παρά για πλήρωση

³⁸ *Ibid*, άρθρο 44§1, σελ. 39.

³⁹ *Ibid*, άρθρο 41§3, σσ. 37-8.

⁴⁰ *Ibid*, άρθρο 47, σελ. 41.

⁴¹ *Ibid*, άρθρο 221, σελ. 147.

⁴² Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», C 115, 9 Μαΐου 2008, άρθρο 222, σελ. 148.

⁴³ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», C 115, 9 Μαΐου 2008, άρθρο 46, σσ. 40-1.

συγκεκριμένων κριτηρίων όπως στην περίπτωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ).

Συνοψίζοντας, οι ρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας ανταποκρίνονται στις καινοτομίες που εισήγαγε το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα με ορισμένες εξαιρέσεις που οφείλονται στη βούληση ορισμένων κρατών μελών να τροποποιηθεί η ορολογία συνταγματικού χαρακτήρα. Η νέα Συνθήκη αναδεικνύει το ζήτημα της κοινής ασφάλειας και άμυνας σε κεντρικό άξονα της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας αποτελεί τη σοβαρότερη μεταρρυθμιστική προσπάθεια έπειτα από την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης. Αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στην πορεία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης⁴⁴ που «ανοίγει δρόμους».⁴⁵

Συμπεράσματα

Η ευρωπαϊκή πολιτική ασφάλειας και άμυνας, όπως είναι γνωστό, έχει κυρίως διακυβερνητικό χαρακτήρα. Κατά συνέπεια, η ανάπτυξη της εξαρτάται αποφασιστικά από την πολιτική θέληση των κρατών μελών της ΕΕ και ειδικότερα των μεγαλύτερων κρατών μελών. Παρά τις σημαντικές επιτυχίες που έχει πραγματοποιήσει τα τελευταία χρόνια η ΕΠΑΑ, παραμένουν κάποια πολιτικά και οικονομικά προβλήματα που αποτελούν ανασχετικό παράγοντα ώστε να πραγματοποιήσει τους στόχους της όπως θέτονται στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας. Παραδείγματος χάριν, η ένταξη των κρατών του πρώην ανατολικού μπλοκ έχει συμβάλει στον προβληματισμό σχετικά με τη διαχείριση κρίσης αφού τα νέα κράτη μέλη τείνουν να θεωρούν το ΝΑΤΟ ως τη σημαντικότερη στρατιωτική συμμαχία στην οποία συμμετέχουν και την ΕΠΑΑ ως απειλή στις σχέσεις τους με τις ΗΠΑ. Αντίστοιχες σκέψεις μπορεί κανείς να διακρίνει περιστασιακά και στις τάξεις της «παλαιάς Ευρώπης».

Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Ένωση στερείται μιας συνολικής στρατηγικής έννοιας για τη διαχείριση κρίσεων. Οι επιχειρήσεις της είναι περιστασιακές και δε χαρακτηρίζονται από σαφώς καθορισμένους μακροπρόθεσμους, γεωστρατηγικούς

⁴⁴ «Ομιλία ΥΦΥΠΕΞ κ. Βαληνάκη σε 1η συνεδρίαση Ειδικής Επιτροπής Βουλής για εξέταση σχεδίου νόμου για κύρωση Συνθήκης της Λισσαβώνας», Αθήνα, 14 Απριλίου 2008 στο <http://www.yplex.gov.gr>.

⁴⁵ Κ. Σημίτης, *Η Ευρωπαϊκή πρόκληση και η νέα Συνθήκη της Λισσαβώνας* (ομιλία), Cambridge, 31 Ιανουαρίου 2008.

στόχους. Η υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφάλειας ήταν ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση, αλλά το πλαίσιο της δεν αντανάκλασε τις φιλοδοξίες και βλέψεις της για τη μελλοντική διαμόρφωση της παγκόσμιας σκηνής. Η μη επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για ώθηση της ΕΠΑΑ και της προβλεπόμενης «δομημένης συνεργασίας» στο στρατιωτικό τομέα.

Αναπόφευκτα, το θέμα της χρηματοδότησης παραμένει προβληματικό για την ΕΠΑΑ. Μέχρι σήμερα, η ΕΕ έχει αυστηρά διαχωρίσει τις μη στρατιωτικές επιχειρήσεις, οι οποίες χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης και «των δαπανών που οφείλονται σε ενέργειες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα», οι οποίες «βαρύνουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με την κλειδα ακαθάριστου εθνικού προϊόντος, εκτός εάν το Συμβούλιο λάβει ομόφωνα διαφορετική απόφαση».⁴⁶ Δεδομένου ότι σήμερα οι ειρηνευτικές αποστολές απαιτούν ένα συνδυασμό πολιτικοστρατιωτικών μέσων ένας τέτοιος διαχωρισμός είναι μη αποδεικτός. Στην πραγματικότητα, οι επιχειρήσεις της ΕΕ στο πλαίσιο της ΕΠΑΑ έχουν χρηματοδοτηθεί σε μια ειδική (ad hoc) βάση η οποία έγκειται στην πολιτική θέληση που έχει αποδειχθεί ανώτερη από τα ουσιαστικά αλλά δευτερεύοντα προβλήματα λογιστικής φύσης.

Παραδόξως, το μέλλον της ΕΠΑΑ μπορεί να εξαρτάται αποφασιστικά από παράγοντες εκτός της Ένωσης και ιδιαίτερα από τις αποφάσεις που θα κληθεί να λάβει η νέα αμερικανική κυβέρνηση με βάση το πολιτικό και στρατιωτικό αδιέξοδο στο οποίο έχουν βρεθεί οι ΗΠΑ στο Ιράκ. Εάν, όπως είναι πιθανόν, τα γεγονότα στη Μέση Ανατολή οδηγήσουν τις Ηνωμένες Πολιτείες να επαναξιολογήσουν την ηγεμονική τους θέση τους στον κόσμο και να επιλέξουν μια πιο αποστασιοποιημένη στάση, τότε εκ των πραγμάτων η Ευρωπαϊκή Ένωση θα κληθεί να καλύψει το κενό που θα δημιουργηθεί από τον απομονωτισμό της μετα-ψυχροπολεμικής υπερδύναμης. Ακόμα και η σημερινή αμερικανική κυβέρνηση χαιρετίζει και αντιμετωπίζει ευνοϊότερα από ό,τι πριν τρία χρόνια την προοπτική ενός παγκόσμιου ρόλου για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύγχρονο πολυπολικό κόσμο, ενός ρόλου που θα θυμίζει σε αρκετά σημεία εκείνο των Ηνωμένων Πολιτειών.

⁴⁶ Βλέπε σχετικά «Ευρωπαϊκή Ένωση: Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 321*, άρθρ. 28§3, σελ. 23.