



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών: Δημόσια Διοίκηση

Κατεύθυνση: Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση

Επιβλέπων

Μάρκος Παπακωνσταντής

Φοιτητής

Κωνσταντίνος Τσιάντας

A.M.: 7115M137

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης: ο ρόλος της νέας διπλωματικής
υπηρεσίας της ΕΕ στην ενίσχυση της ΚΕΠΠΑ»**

ΑΘΗΝΑ, ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2016

“If we put together the numbers of the EU and the member states, then we are the first heavyweight. It's just that we don't realize the power we have in our hands, and we don't use it, just using all our potential in terms of institutions and money would be a game changer”

Federica Mogherini

Υπατη Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής
Ασφαλείας / Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της παρούσας διπλωματικής εργασίας, θα ήθελα, πρωτίστως, να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή μου, **κ. Μάρκο Παπακωνσταντή**, του οποίου οι καίριες κατευθύνσεις, οι εύστοχες υποδείξεις και κυρίως η ενεργή του συμπαράσταση καθ' όλη τη διάρκεια συγγραφής της εργασίας υπήρξαν σημαντικές. Παράλληλα, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον **κ. Ιωάννη Φερεντίνο**, Σύμβουλο Πρεσβείας Α' του Υπουργείου Εξωτερικών, υπηρετούντα στην ΕΥΕΔ-Αντιπροσωπεία Ινδίας για τη συνέντευξη που μου παραχώρησε.

Κ.Τ

Περίληψη

Η προώθηση της διαδικασίας οικονομικής ολοκλήρωσης και η ολοένα αυξανόμενη εξωτερική δράση της Ένωσης σε συνδυασμό με το τέλος του ψυχρού πολέμου και την κατάρρευση του διπολικού συστήματος, άνοιξαν νέους δρόμους στην ΕΕ και κατέδειξαν σαφώς την ανάγκη συμπλήρωσης της οικονομικής ενοποίησης με μια αντίστοιχη εξωτερική και αμυντική πολιτική. Η εκρηκτική κατάσταση στα Βαλκάνια τη δεκαετία του '90 αλλά και η αδυναμία της ΕΕ να αποτελέσει ισχυρό διεθνή παίκτη οδήγησε στη θεσμοθέτηση με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μίας Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (εφεξής ΚΕΠΠΑ), θέτοντας ως βασικό στόχο τη διαφύλαξη των κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων, της ανεξαρτησίας και της ακεραιότητας της Ένωσης, την ενίσχυση της ασφάλειάς της, τη διατήρηση της ειρήνης καθώς και την ενδυνάμωση της διεθνούς ασφάλειας.

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, από την άλλη, επήλθαν σημαντικές θεσμικές αλλαγές στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Ειδικότερα, αντικαταστάθηκε το σύστημα της εκ περιτροπής εξαμηνιαίας Προεδρίας από τα κράτη-μέλη, με μια μόνιμη Προεδρία υπό τον Ύπατο Εκπρόσωπο για τις Εξωτερικές Υποθέσεις και την Πολιτική Ασφάλειας, ο οποίος είναι και Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος επικουρείται στην γενικότερη άσκηση των καθηκόντων του από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (εφεξής ΕΥΕΔ), η οποία φιλοδοξεί να δώσει στην Ένωση μια ισχυρότερη φωνή και μεγαλύτερη επιρροή σ' όλο τον κόσμο, μέσω της άσκησης μιας σύγχρονης και διαφορετικής από το παρελθόν εξωτερικής πολιτικής.

Η νέα αυτή Υπηρεσία, η οποία στελεχώνεται από προσωπικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου, καθώς και των διπλωματικών υπηρεσιών των κρατών-μελών, αποτελεί αντικείμενο της παρούσας εργασίας. Ειδικότερα, επιχειρείται αφενός η ανάλυση του θεσμικού πλαισίου, αφετέρου η αποτίμηση του τρόπου λειτουργίας, εστιάζοντας στο κατά πόσο πέτυχε το διακηρυγμένο στόχο περί δημιουργίας ενός «Υπουργείου Εξωτερικών» εντός της ΕΕ.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Ευχαριστίες.....	3
Περίληψη.....	4
Εισαγωγή.....	8
1.Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ	10
1.1.Η ευρωπαϊκή πολιτική συνεργασία	10
1.2.Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη	12
1.3.Η συνθήκη του Μάαστριχτ και η πυλωνική αρχιτεκτονική	14
1.4.Η συνθήκη του Άμστερνταμ και η Συνθήκη της Νίκαιας.....	15
2.ΤΟ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ	18
2.1.Η πολλά υποσχόμενη Συνταγματική Συνθήκη.....	18
2.2.Η υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβώνας και οι κυριότερες αλλαγές	24
2.3 Το πλαίσιο λειτουργίας της ΚΕΠΠΑ με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας.....	26
2.3.1 Οι πράξεις της ΚΕΠΠΑ	26
2.3.2. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων	28
2.4.Η «αναβάθμιση» του ρόλου του Ύπατου Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ.....	29
3.Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ	32
3.1. Οι προβληματισμοί ως προς τη δομή της ΕΥΕΔ.....	32
3.2. Το νομικό πλαίσιο της ΕΥΕΔ	34
3.3. Τα καθήκοντα της ΕΥΕΔ.....	34
3.4. Η λειτουργία της ΕΥΕΔ.....	36
3.4.1. Η κεντρική διοίκηση	36
3.4.2. Οι αντιπροσωπείες της Ένωσης	38
3.4.3. Η στελέχωση.....	40
3.6. Οι σχέσεις με τα θεσμικά όργανα	42
3.6.1. Η σχέση της ΕΥΕΔ με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.....	42
3.6.2. Η σχέση της ΕΥΕΔ με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	43
3.6.3. Η σχέση με τη Γραμματεία του Συμβουλίου.....	44
3.7. Η χρηματοδότηση της ΕΥΕΔ	44
3.8. Η διαχείριση των προγραμμάτων εξωτερικής συνεργασίας	48
4. ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	51
4.1. Το «ακανθώδες» ζήτημα της συνοχής	51
4.2. Η προστιθέμενη αξία της ΕΥΕΔ	52
4.3. Οι αδυναμίες της ΕΥΕΔ.....	54

4.3.1. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες για τη σύσταση της ΕΥΕΔ	54
4.3.2. Οι πόροι της ΕΥΕΔ.....	55
4.3.3. Το συνολικό στρατηγικό πλαίσιο για την εξωτερική πολιτική και η εσωτερική στρατηγική	56
4.3.4. Η πολυπλοκότητα αναφορικά με την οργάνωση	57
4.3.5. Οι χρονοβόρες διαδικασίες των προσλήψεων	58
4.3.6. Ο συντονισμός με την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη.....	59
4.4. Βελτιωτικές προτάσεις	59
Αντί επιλόγου	61
Βιβλιογραφία	64
Ελληνική βιβλιογραφία	64
Ξένη βιβλιογραφία.....	64
Αρθρογραφία	66
Πρωτογενές δίκαιο.....	68
Δευτερογενές Δίκαιο	68
Έγγραφα Θεσμικών Οργάνων	69
Παράρτημα.....	72
Παράρτημα 1: Συνέντευξη μέσω Skype με τον κ. Ιωάννη Φερεντίνο, Σύμβουλο Πρεσβείας Α΄, υπηρετούντα στην ΕΥΕΔ-Αντιπροσωπεία Ινδίας	72
Παράρτημα 2:Οργανωτική δομή ΕΥΕΔ	75

Πίνακας περιεχομένων

ΓΓΣ: Γενική Γραμματεία Συμβουλίου

ΔΕΕ: Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση

ΕΑΚ: Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα

ΕΕΕΕ: Ειδικοί Εντεταλμένοι Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΕΠ: Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

ΕΚΑΧ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

ΕΜΑ: Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων

Ε.Π.Γ.: Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας

ΕΠΣ: Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία

ΕΥΕΔ: Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΚΕΠΠΑ: Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας

ΚΠΑΑ: Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας

ΟΑΣΕ: Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΣΓΥ: Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων

ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣΕΚ: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ένωσης

ΥΕ: Υπατος Εκπρόσωπος

Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση των είκοσι οκτώ (28) κρατών-μελών και με πληθυσμό πάνω από 500 εκατομμύρια κατοίκους που παράγουν το ένα τέταρτο του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος της υφηλίου, αποτελεί αναμφιβόλως έναν από τους πιο σημαντικούς οικονομικούς δρώντες της διεθνούς σκηνής. Η ΕΕ, λοιπόν, ενώ έχει προχωρήσει με μεγάλη αποφασιστικότητα στην κατεύθυνση μίας ισχυρής οικονομικής ένωσης, αδυνατεί να εκπληρώσει τις αρχικές φιλοδοξίες σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής, δημιουργώντας μία ασυμμετρία μεταξύ οικονομικής ολοκλήρωσης και πολιτικής ενοποίησης¹. Πολλοί είναι εκείνοι μάλιστα που τη χαρακτηρίζουν «οικονομικό γίγαντα» και «πολιτικό νάνο».

Η αιτία αυτής της ασυμμετρίας εντοπίζεται στην έλλειψη συνοχής που χαρακτηρίζει την Ένωση σε πολλά επίπεδα, η οποία σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες μειώνει την αποτελεσματικότητα και την ορατότητα (visibility) της ΕΕ ως διεθνούς δρώντος. Αν και η ευρωπαϊκή ήπειρος διανύει τη μακροβιότερη περίοδο ειρήνης και ασφάλειας, οι νέες απειλές και οι σύγχρονες προκλήσεις που εμφανίζονται, διαμορφώνουν καινούργια και ίσως πρωτόγνωρα δεδομένα στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ.

Η ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική εξελίσσεται και ενισχύεται βαθμιαία, από την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία μέχρι τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Λισσαβώνας με την οποία επήλθαν σημαντικές αλλαγές σε επίπεδο ΚΕΠΠΑ. Ειδικότερα, αντικαθίσταται το σύστημα της εκ περιτροπής εξαμηνιαίας Προεδρίας από τα κράτη-μέλη, με μια μόνιμη Προεδρία υπό τον Ύπατο Εκπρόσωπο για τις Εξωτερικές Υποθέσεις και την Πολιτική Ασφάλειας, ο οποίος είναι και Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος προεδρεύει του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένων των συνθέσεων Υπουργών Άμυνας και Υπουργών Ανάπτυξης) και επικουρείται στην γενικότερη άσκηση των καθηκόντων του από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (εφεξής ΕΥΕΔ).

Η ΕΥΕΔ σχεδιάστηκε ως ο ακρογωνιαίος λίθος μιας νέας εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, ως «μια σύγχρονη και λειτουργική υπηρεσία εξωτερικής πολιτικής,

¹Στεφάνου Κ., (2006). «Το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων», στο Ξενάκης Δ.Κ. - Τσινισιζέλης Μ.Ι. (επιμ.). *Παγκόσμια Ευρώπη; Οι διεθνείς διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Σιδέρης, σελ. 137

κατάλληλα εξοπλισμένης για την προώθηση των αξιών και των συμφερόντων της ΕΕ, καθώς και για τον συντονισμό και τη συνέπεια των σχέσεων της ΕΕ με τον υπόλοιπο κόσμο»², που θα συνενώνει και θα ενισχύει τις προσπάθειες, αφενός, των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και, αφετέρου, των κρατών μελών.

Το ερώτημα που ουσιαστικά τίθεται και υπολανθάνει στην ανά χείρας εργασία που ακολουθεί είναι αν πέτυχε, όντως, να συνιστά μία λειτουργική υπηρεσία εξωτερικής πολιτικής, αποτελώντας σε τελευταία ανάλυση ένα «Υπουργείο Εξωτερικών» της ΕΕ, ερώτημα στο οποίο επιχειρείται απάντηση μέσα από μία αναλυτική παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου και του τρόπου λειτουργίας της ΕΥΕΔ καθώς και μέσα από μία λεπτομερή αποτίμηση της συνεισφοράς και των δυσλειτουργιών της νέας αυτής υπηρεσίας.

Για τις ανάγκες της συγγραφής, αντλήθηκαν στοιχεία από την ευρωπαϊκή νομοθεσία –πρωτογενή και δευτερογενή-, βιβλιογραφία τόσο ελληνική όσο κυρίως ευρωπαϊκή, καθώς και από άρθρα και μελέτες, ώστε το όλο πόνημα να αναπτύξει τη δυναμική του, μέσα από μία επαγωγική λογική.

Η εργασία χωρίζεται σε τέσσερις ενότητες.

Στην **πρώτη ενότητα** γίνεται μία σύντομη ιστορική αναδρομή στην πορεία προς την ΚΕΠΠΑ. Ειδικότερα, παρουσιάζεται η «χαλαρή» δομή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας ενώ ακολουθεί η εξέταση της συνθήκης του Μάαστριχτ και η πυλωνική αρχιτεκτονική που εγκαينίασε καθώς και η Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Στη **δεύτερη ενότητα** καταγράφεται το υφιστάμενο πλαίσιο άσκησης της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.

Στην **τρίτη ενότητα** αναλύεται το πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της ΕΥΕΔ με σαφείς αναφορές στη νομική βάση, την οργανωτική διάρθρωση καθώς και τις δράσεις που αναπτύσσει.

Στην **τέταρτη ενότητα** επιχειρείται αποτίμηση της λειτουργίας της νέας υπηρεσίας με την καταγραφή των θετικών στοιχείων αλλά και των επιφυλάξεων που διατυπώνονται αναφορικά με την πραγματική της συμβολή στην ενίσχυση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.

² Συμπεράσματα του Συμβουλίου για την επισκόπηση της ΕΥΕΔ, συνεδρίαση του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων της 17ης Δεκεμβρίου 2013.

1.Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

1.1.Η ευρωπαϊκή πολιτική συνεργασία

Καθ' όλη τη διάρκεια των διαφόρων φάσεων του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, οι έννοιες της πολιτικής ένωσης, της κοινής εξωτερικής πολιτικής ή ακόμη και της κοινής άμυνας επανέρχονταν ανά τακτά διαστήματα στην ημερήσια διάταξη, ως αποτέλεσμα της παρουσίας διαφόρων πολιτικών προτάσεων.

Το 1950, το **σχέδιο Pleven** (από το όνομα του Πρωθυπουργού της Γαλλίας) αποσκοπούσε στη συγκρότηση ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού στρατεύματος, υπό των συμμετεχόντων ευρωπαϊκών κρατών. Αυτό το σχέδιο υπήρξε το αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα από το 1950 έως το 1952 και οδήγησε στην υπογραφή της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (ΕΑΚ). Το επιστέγασμα της ΕΑΚ ήταν ένα πολιτικό σχέδιο, που προέβλεπε τη δημιουργία μιας ομοσπονδιακής ή συνομοσπονδιακής δομής, και το οποίο υποβλήθηκε το 1953.

Οι αρμοδιότητες της Πολιτικής Κοινότητας ήταν ευρύτατες και, μακροπρόθεσμα, αυτή θα απορροφούσε την ΕΚΑΧ και την ΕΑΚ. Ωστόσο, αυτό το σχέδιο ουδέποτε είδε το φως, αφού απορρίφθηκε από τη Γαλλική Εθνοσυνέλευση στις 30 Αυγούστου 1954.

Στις αρχές της δεκαετίας του 60, διενεργήθηκαν δύσκολες διαπραγματεύσεις με βάση τα δύο **σχέδια Fouchet**, τα οποία υποβλήθηκαν από τη Γαλλία ύστερα από πρωτοβουλία του στρατηγού Charles de Gaulle. Το πρώτο υποβλήθηκε το 1961 όταν συστάθηκε η Επιτροπή για την επεξεργασία του κειμένου του σχεδίου υπό την προεδρία του Γάλλου Πρέσβυ Fouchet και το δεύτερο το 1962. Τα δύο αυτά σχέδια προέβλεπαν στενότερη πολιτική συνεργασία, η οποία θα λάμβανε χώρα μέσω μιας Ένωσης Κρατών με επιμέρους στόχο της οποίας ήταν και η προώθηση μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής. Αξίζει να σημειωθεί ότι η επιτροπή, η οποία ήταν επιφορτισμένη με την κατάρτιση συγκεκριμένων προτάσεων, πέτυχε πολύπλοκους συμβιβασμούς, αλλά ιδιαίτερα φιλόδοξους, όπως ήταν για παράδειγμα η εγκαθίδρυση ανεξάρτητης γραμματείας ή η μελλοντική προοπτική της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σε ορισμένους τομείς. Δυστυχώς, καθώς δεν σημειώθηκε συμφωνία επί

των προτάσεων της επιτροπής Fouchet, οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των κρατών μελών διεκόπησαν το 1962.

Επόμενος σημαντικός σταθμός ήταν **Έκθεση "Davignon"** που υποβλήθηκε το 1970 στη σύνοδο κορυφής του Λουξεμβούργου και αποτέλεσε, μάλιστα, την απαρχή της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ), η οποία εγκαινιάστηκε ανεπίσημα το 1970, πριν θεσμοθετηθεί με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) το 1987. Σε αυτή την Έκθεση – γνωστή και ως **Έκθεση του Λουξεμβούργου**– γινόταν λόγος για εναρμόνιση απόψεων, συνεννόηση και για προσπάθεια ανάληψης κοινών δράσεων.

Στην **Έκθεση της Κοπεγχάγης** του 1973 προβλεπόταν α) συνάντηση των Υπουργών Εξωτερικών τέσσερις φορές το χρόνο, β) δημιουργία ομάδας «ευρωπαίων ανταποκριτών», όπου ο καθένας θα ήταν υπεύθυνος να παρακολουθεί την ΕΠΣ σε κάθε κράτος μέλος, γ) επικοινωνία της ανωτέρω ομάδας μέσω ενός δικτύου, το COREU, το οποίο θα συνέδεε τα εννέα κράτη-μέλη και δ) η Επιτροπή θα μπορούσε να κάνει γνωστές τις απόψεις της σε θέματα πολιτικής συνεργασίας.

Στην σύνοδο του Παρισιού το Δεκέμβριο του 1974 ανατέθηκε στον τότε Πρωθυπουργό του Βελγίου, Leo Tindemans, η σύνταξη έκθεσης (**Έκθεση Tindemans**) για την πορεία ίδρυσης της ΕΕ, η οποία αποτέλεσε βασική πηγή «έμπνευσης» για την εξέλιξη της ΕΠΣ, και ορισμένες προτάσεις της υλοποιήθηκαν μεταγενέστερα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ³. Ειδικότερα, μεταξύ των στόχων⁴ που ετίθεντο, ήταν και η άσκηση κοινής εξωτερικής πολιτικής χωρίς, ωστόσο, να προσδιορίζεται με σαφήνεια το περιεχόμενό της. Εν συνεχεία, το 1973, στο κείμενο για την **Ευρωπαϊκή Ταυτότητα** καθώς και στα Συμπεράσματα της Συνόδου Κορυφής του Παρισιού επαναλήφθηκε η βούληση των κρατών-μελών για προοδευτικό καθορισμό κοινών θέσεων καθώς και την πραγμάτωση μιας διπλωματίας συνεννόησης.

Μετά την εισβολή της Σοβιετικής Ένωσης στο Αφγανιστάν και την ισλαμική επανάσταση στο Ιράν, τα κράτη-μέλη συνειδητοποίησαν την προϊούσα αδυναμία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στη διεθνή σκηνή. Έτσι, αποφασισμένα να ενισχύσουν την

³ Πασσάς Α. (2007), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στο Μαραβέγιας Ναπολέον, Τσινισιζέλης Μιχάλης (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση- Οργάνωση και Πολιτικές*-50 Χρόνια, σελ. 348.

⁴ Οι στόχοι που είχαν τεθεί αφορούσαν α) τη δημιουργία οικονομικής και νομισματικής ένωσης, β) την αναμόρφωση των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας, γ) την εφαρμογή κοινής περιφερειακής και κοινωνικής πολιτικής με καταληκτική ημερομηνία για την υλοποίηση το 1980.

ΕΠΣ, ενέκριναν το 1981 την **έκθεση του Λονδίνου**, που επέβαλλε στα κράτη-μέλη τη γενική υποχρέωση να προβαίνουν σε εκ των προτέρων διαβούλευση με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όταν πρόκειται για οποιοδήποτε ζήτημα εξωτερικής πολιτικής που αφορά το σύνολο των κρατών μελών. Το 1982, η ίδια μέριμνα για την επιβεβαίωση της θέσης της Κοινότητας σε παγκόσμιο επίπεδο, αποτέλεσε το έναυσμα για την **πρωτοβουλία Genscher-Colombo** και την πρόταση μιας "Ευρωπαϊκής Πράξης", η οποία οδήγησε, το 1983, στην επίσημη δήλωση της Στουτγάρδης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στην Πανηγυρική Διακήρυξη της Στουτγάρδης δόθηκε έμφαση στην επεξεργασία και υιοθέτηση κοινών θέσεων και κοινής δράσης, συμπεριλαμβανομένου και του συντονισμού των θέσεων των κρατών μελών ως προς τις πολιτικές και οικονομικές πτυχές της ασφάλειας, ενώ έγινε για πρώτη φορά αναφορά στον στόχο της «συννοχής» μεταξύ των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας.

1.2. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

Η «άτυπη» περίοδος της ΕΠΣ έληξε με την έναρξη εφαρμογής της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ) τον Ιούλιο του 1987. Τα κυριότερα στάδια που οδήγησαν στην υπογραφή της ΕΕΠ ήταν τα ακόλουθα:

- **Η επίσημη δήλωση της Στουτγάρδης στις 19 Ιουνίου 1983.** Το κείμενο αυτό, όπως ελέγχθη ανωτέρω, καταρτίστηκε βάσει του σχεδίου του Hans Dietrich Genscher, του γερμανού Υπουργού Εξωτερικών και του ιταλού ομολόγου του, Emilio Colombo, και συνοδευόταν από δηλώσεις των κρατών μελών για τους στόχους που έπρεπε να επιτευχθούν όσον αφορά τις διοργανικές σχέσεις, τις κοινοτικές αρμοδιότητες και την πολιτική συνεργασία. Οι αρχηγοί των κρατών και των κυβερνήσεων δεσμεύονταν να επανεξετάσουν την πρόοδο που πραγματοποιήθηκε στους τομείς αυτούς και να αποφασίσουν εάν πρέπει να ενσωματωθούν στη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση.
- **Το σχέδιο συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** Στις 14 Φεβρουαρίου 1984, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπερψήφισε την πρότασή του Ιταλού βουλευτή Σπινέλι με συντριπτική πλειοψηφία και ενέκρινε το «σχέδιο συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», γνωστό και ως

«σχέδιο Σπινέλι». Παρότι η συνθήκη δεν εγκρίθηκε από τα εθνικά κοινοβούλια, το έγγραφο αυτό αποτέλεσε τη βάση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης του 1986, με την οποία άνοιξαν τα εθνικά σύνορα για τη δημιουργία της κοινής αγοράς, καθώς και για τη συνθήκη του Μάαστριχτ του 1992, με την οποία δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση.

➤ **Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Fontainebleau στις 25 και 26 Ιουνίου 1984.** Με βάση το σχέδιο συνθήκης του Κοινοβουλίου, μια ad hoc επιτροπή εκπροσώπων των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων, υπό την προεδρία του ιρλανδού γεροισιαστή Dooge ανέλαβε να εξετάσει τα θεσμικά θέματα. Με την έκθεση της η επιτροπή Dooge κάλεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να συγκαλέσει διακυβερνητική διάσκεψη για τη διαπραγμάτευση της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

➤ **Η Λευκή Βίβλος για την εσωτερική αγορά του 1985.** Η Επιτροπή, μετά από πρωτοβουλία του προέδρου της, Jacques Delors, δημοσίευσε μια λευκή βίβλο που προσδιόριζε τα 279 νομοθετικά μέτρα που ήταν απαραίτητα για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Η Επιτροπή πρότεινε χρονοδιάγραμμα και προθεσμία μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992 για την εν λόγω ολοκλήρωση.

Ο τίτλος III της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης αφορούσε την συνεργασία των κρατών-μελών στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, περιγράφοντας την ως την προσπάθεια των μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων να διατυπώνουν και να εφαρμόζουν από κοινού μια ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική⁵. Ειδικότερα, τα κράτη-μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να ενημερώνονται αμοιβαία και να διαβουλεύονται μεταξύ τους πάνω σε κάθε θέμα εξωτερικής πολιτικής που παρουσιάζει γενικό ενδιαφέρον, με τρόπο ώστε να εξασφαλίζουν ότι η συνδυασμένη τους επιρροή θα ασκείται κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο με το συντονισμό, τη σύγκλιση των θέσεων τους και την πραγματοποίηση κοινών δράσεων. Οφείλουν να διενεργούν διαβουλεύσεις πριν καθορίσουν τα μέρη την οριστική τους θέση. Σε κάθε περίπτωση που κράτος-μέλος υιοθετεί συγκεκριμένη θέση και αναλαμβάνει εθνική δράση, λαμβάνει πλήρως υπόψη του τις θέσεις των λοιπών εταίρων του και συνεκτιμά δεόντως το ενδιαφέρον που παρουσιάζει η υιοθέτηση και η εφαρμογή

⁵ Άρθρο 30 της ΕΕΠ.

κοινών ευρωπαϊκών θέσεων. Για να αυξάνεται δε η ικανότητα της κοινής δράσης των κρατών-μελών στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, τα τελευταία μεριμνούν για την προοδευτική ανάπτυξη και τον καθορισμό κοινών αρχών και στόχων.

Επιπρόσθετα, με τις νέες διατάξεις, προβλέφθηκε η λειτουργία Γραμματείας της ΕΠΣ, για την οποία είχε υπάρξει διαμάχη πάνω από μία δεκαετία. Τα 16 μέλη προσωπικού της ΕΠΣ (6 διπλωμάτες και 10 γραμματείς) στεγάζονταν στο ίδιο κτήριο με τη Γραμματεία του Συμβουλίου, αλλά διορίζονταν από τα εθνικά υπουργεία τους, συνιστώντας μια χωριστή οντότητα με ξεχωριστούς κανόνες και εσωτερικούς κώδικες. Για να υπογραμμιστεί ο ευδιάκριτος διακυβερνητικός χαρακτήρας της, η Γραμματεία της ΕΠΣ ήταν προσιτή μόνο μέσω ειδικού συνδυασμού κλειδαριάς⁶. Εντούτοις, για μία μεγάλη μερίδα δεν ήταν τίποτα περισσότερο από μια ομάδα υπαλλήλων που περιοριζόταν στην τήρηση αρχείων, λειτουργώντας υπό την εξουσία της εναλλασσόμενης Προεδρίας⁷.

1.3.Η συνθήκη του Μάαστριχτ και η πυλώνική αρχιτεκτονική

Η κρίση στα Βαλκάνια κατά τη δεκαετία του '90 και η αδυναμία της ΕΕ να αντιμετωπίσει την κατάσταση στον άμεσο περίγυρό της υπήρξε ο καταλύτης για την θεσμοθέτηση με την Συνθήκη του Μάαστριχτ μίας Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Ο τίτλος V⁸, που δημιουργήθηκε με την έναρξη ισχύος της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση το 1993, αντικαθιστούσε την ΕΠΣ με έναν διακυβερνητικό πυλώνα στο ενωσιακό οικοδόμημα. Οι κύριοι στόχοι της ΚΕΠΠΑ ήταν:

- ✓ η διαφύλαξη των κοινών αξιών και των θεμελιωδών συμφερόντων της Ένωσης,
- ✓ η ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης,
- ✓ η διατήρηση της ειρήνης και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας,

⁶Christiansen T., Vanhoonacker S., (2008), "At a critical juncture? Change and continuity in the institutional development of the council secretariat", West European Politics, Vol. 31, No. 4, p. 759.

⁷Ifestos, P. (1987) "European political cooperation (EPC): Its evolution from 1970 to 1986, and the single European act", Journal of European Integration, Vol. 11, No. 1, p. 58.

⁸Ο τίτλος V αποτελεί έναν ξεχωριστό πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης λόγω του γεγονότος ότι οι διαδικασίες λειτουργίας του, που έχουν διακυβερνητικό χαρακτήρα, διαφοροποιούνται από εκείνες των παραδοσιακών τομέων της Κοινότητας, όπως είναι π.χ. η εσωτερική αγορά ή η εμπορική πολιτική. Αυτή η διαφορά είναι φανερή κυρίως στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, όπου απαιτείται η ομοφωνία μεταξύ των κρατών μελών ενώ στους άλλους τομείς κοινοτικής δραστηριότητας επικρατεί η λήψη αποφάσεων με πλειοψηφία.

- ✓ η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας,
- ✓ η ενίσχυση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου περιλαμβανομένων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Βασικοί δρώντες στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ ήταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο Υπουργών Γενικών Υποθέσεων (ΣΓΥ), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Πολιτική Επιτροπή. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ήταν υπεύθυνο για τον καθορισμό των αρχών και των γενικών προσανατολισμών της ΚΕΠΠΑ και τη λήψη αποφάσεων. Το ΣΓΥ αποτελούσε το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων της ΚΕΠΠΑ. Πρέπει να λεχθεί ότι τα βασικά του μέσα ήταν οι κοινές θέσεις και οι κοινές δράσεις.

Το Κοινοβούλιο βάσει του άρθρου Κ.7 ΣΕΕ της Συνθήκης του Μάαστριχτ μπορούσε να απευθύνει ερωτήσεις ή να διατυπώνει συστάσεις προς το Συμβούλιο καθώς και να ενημερώνεται από την Προεδρία και την Επιτροπή για τις εξελίξεις σε επίπεδο εξωτερικής πολιτικής. Βέβαια παρά το φαινομενικά ενισχυμένο ρόλο του, εξακολουθούσε να έχει συμβουλευτικά καθήκοντα ενώ παρά τις αναθεωρήσεις των συνθηκών, ο περιορισμός της συμμετοχής του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου στην ΚΕΠΠΑ δείχνει ότι το εν λόγω όργανο δεν κατάφερε να επιτύχει στην ΚΕΠΠΑ διεύρυνση των εξουσιών του όπως κατάφερε σε άλλα πεδία πολιτικής⁹.

Τέλος, στην Πολιτική Επιτροπή συμμετείχαν οι διευθυντές πολιτικών υποθέσεων των κρατών-μελών και ανώτεροι εθνικοί αξιωματούχοι από κάθε κράτος. Η εν λόγω επιτροπή προετοιμάζε, μάλιστα, το σύνολο των εργασιών της ΚΕΠΠΑ για την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων των κρατών-μελών της ΕΕ και για το ΣΓΥ και ασχολείτο με διάφορα τρέχοντα ζητήματα, όπως για παράδειγμα με την παροχή κατευθύνσεων στις ομάδες εργασίας. Σταδιακά, ωστόσο, ο ρόλος της περιορίστηκε σημαντικά¹⁰.

1.4.Η συνθήκη του Άμστερνταμ και η Συνθήκη της Νίκαιας

Επόμενη σημαντική συνθήκη με την οποία επήλθαν αλλαγές σε επίπεδο ΚΕΠΠΑ ήταν η Συνθήκη του Άμστερνταμ που υπεγράφη το 1997 και ετέθη σε ισχύ

⁹Thym D. (2006), "Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP", European Foreign Affairs Review, Vol. 11, p. 111.

¹⁰Nugent N. (2004), «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», σελ. 569.

το 1999. Το νέο μέσο υλοποίησης των στόχων που προβλέφθηκε ήταν η κοινή στρατηγική, η οποία αποφασίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατόπιν συστάσεως του Συμβουλίου σε θέματα όπου τα κράτη-μέλη έχουν κοινά συμφέροντα.

Σημαντικές αλλαγές επήλθαν αναφορικά με τον τρόπο λήψης των αποφάσεων. Αν και η ομοφωνία παρέμεινε ο κανόνας στη λήψη αποφάσεων, εισήχθη σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ. 1 η εποικοδομητική αποχή. Αναλυτικότερα, ένα κράτος μέλος μπορούσε να απέχει από την ψηφοφορία και δεν υποχρεούτο να εφαρμόσει τη ληφθείσα απόφαση αλλά αποδεχόταν ότι η εν λόγω απόφαση θα δέσμευε την Ένωση, παρέχοντας με αυτό τον τρόπο μεγαλύτερη ευελιξία στον τρόπο λειτουργίας. Εντούτοις, αν το ποσοστό των κρατών που επιθυμούσαν να προσφύγουν στο μέσο αυτό, ήταν μεγαλύτερο από το 1/3 των σταθμισμένων ψήφων του Συμβουλίου, τότε δεν θα μπορούσε να εφαρμοσθεί αυτός ο μηχανισμός. Επιπλέον, καθιερώθηκε η ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία σε μία σειρά θεμάτων με δύο εξαιρέσεις: α) στα θέματα με στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα και β) στην περίπτωση προβολής εκ μέρους του κράτους «σημαντικών και δεδηλωμένων λόγων εθνικής πολιτικής».

Σε θεσμικό επίπεδο, βάσει του άρθρου 26 της Συνθήκης αναβαθμίστηκε ο Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου στο βαθμό του Υπατου Εκπροσώπου Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας. Η ανάδειξη του Γενικού Γραμματέα του Συμβουλίου σε Υπατο Εκπρόσωπο της ΚΕΠΠΑ ήταν αποτέλεσμα έντονων διαπραγματεύσεων και στόχος αυτής της αναβάθμισης ήταν η προσδοκία βελτίωσης της συνοχής και της αποτελεσματικότητας της ΚΕΠΠΑ. Η Γαλλία είχε πρότεινε την τοποθέτηση του Υπατου Εκπροσώπου προκειμένου η πολιτική της Ένωσης να αποκτήσει μια διεθνή ορατότητα. Επιδίωκε βέβαια ο Υπατος Εκπρόσωπος να έχει ένα ρόλο με έντονη πολιτική διάσταση και να υπάγεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, δηλαδή εκτός του κοινοτικού θεσμικού συστήματος. Ωστόσο, τα υπόλοιπα κράτη απέρριψαν τη γαλλική πρόταση και έτσι τα καθήκοντα του Υπατου Εκπροσώπου ανατέθηκαν στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου¹¹.

Εγκαινιάστηκε, επίσης, Μονάδα Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης, γνωστή και ως Μονάδα Πολιτικής. Η Μονάδα ήταν ενταγμένη στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και λειτουργούσε υπό την ευθύνη του Υπατου Εκπροσώπου, ενώ είχε διαμορφωθεί και το κατάλληλο πλαίσιο συνεργασίας με την

¹¹βλ. άρθρο I.16 της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

Επιτροπή, προκειμένου να διασφαλισθεί η συνοχή της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Στελεχωνόταν με προσωπικό από τη Γενική Γραμματεία, την Επιτροπή, τα κράτη-μέλη και την ΔΕΕ¹².

Τα βασικά καθήκοντα της ήταν τα εξής:

- ✓ παρακολούθηση και ανάλυση εξελίξεων σε τομείς σχετικούς με την ΚΕΠΠΑ
- ✓ παροχή αξιολογήσεων των συμφερόντων της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ και προσδιορισμός των τομέων στους οποίους θα επικεντρωθεί η ΚΕΠΠΑ,
- ✓ παροχή αξιολογήσεων και έγκαιρων προειδοποιήσεων για γεγονότα ή καταστάσεις που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της ΕΕ,
- ✓ εκπόνηση εγγράφων με προτάσεις εναλλακτικών λύσεων σε ζητήματα πολιτικής¹³.

Η Συνθήκη της Νίκαιας, τέλος, δεν επέφερε ουσιαστικές αλλαγές σε επίπεδο ΚΕΠΠΑ διότι επικεντρώθηκε στη λειτουργικότητα των οργάνων και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ενόψει της διεύρυνσης της ΕΕ.

¹²Ιωακείμης Π.Κ. (2006), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές-Ενοποιητική Δυναμική-Δικαιοταξία- Διακυβέρνηση, σελ. 319.

¹³Δήλωση για τη Μονάδα Σχεδιασμού και Έγκαιρης Προειδοποίησης, βλ. eurlex.europa.eu/el/treaties/index.htm

2.ΤΟ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

2.1.Η πολλά υποσχόμενη Συνταγματική Συνθήκη

Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση, επιφορτισμένη με τη σύνταξη της Συνθήκης για την ίδρυση ενός συντάγματος για την Ευρώπη, άρχισε τις εργασίες της τον Φεβρουάριο του 2002. Υπό την Προεδρία του Giscard d'Estaing, υπήρξε συμφωνία ανάμεσα στα κράτη-μέλη αναφορικά με την αναγκαιότητα να διαδραματίσει η Ένωση ηγετικό ρόλο στη νέα παγκόσμια τάξη. Επιπλέον, βάσει των συμπερασμάτων των διαπραγματεύσεων για την έκτη διεύρυνση του 2004, η μεταρρύθμιση του πλαισίου ΚΕΠΠΑ θεωρείτο ως βασική προτεραιότητα καθώς

- η εξωτερική δράση της Ένωσης δεν θα μπορούσε να παραμείνει άκαμπτα διαιρεμένη μεταξύ του πρώτου και του δεύτερου πυλώνα,
- ο αυξανόμενος αριθμός θεσμικών δρώντων ήταν ασυμβίβαστος με ένα θεσμικό πλαίσιο που είχε παρουσιάσει, κατά την διάρκεια της δεκαετίας του '90, πρακτικές ανεπάρκειες και έλλειψη συντονισμού,
- η διοργανική διαλεκτική (inter-institutional dialectics) μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής επιδεινώνονταν, καθώς η αντίθεση μεταξύ των υπερεθνικών και διακυβερνητικών μεθόδων γινόταν όλο και περισσότερο εμφανής στο σύστημα της διακυβέρνησης.

Η Ευρωπαϊκή Συνέλευση άρχισε να ασχολείται εντατικά με ζητήματα εξωτερικής δράσης το φθινόπωρο του 2002. Η δημιουργία του «Υπουργού Εξωτερικών» της Ένωσης θεωρήθηκε ως η καταλληλότερη επιλογή καθώς ο νέος αυτός θεσμός συγχώνευε τους ρόλους του Υπατου Εκπροσώπου για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας και του Επιτρόπου για τις εξωτερικές σχέσεις.

Η τολμηρή ιδέα για τον «Υπουργό Εξωτερικών» της ΕΕ ήταν απόρροια ενός κοινού γαλλογερμανικού εγγράφου, που συντάχθηκε από τους υπουργούς Εξωτερικών Ντομινίκ ντε Βιλπέν και Joscka Fischer, και διαβιβάστηκε στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση στις 16 Ιανουαρίου 2003. Το κείμενο είχε τον τίτλο «*Η γαλλογερμανική συμβολή στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση σχετικά με την θεσμική αρχιτεκτονική της Ένωσης*», και η σπουδαιότητά του έγκειτο στο γεγονός ότι οι

προτάσεις που υποβλήθηκαν, σχετικά με την εξωτερική δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης - συμπεριλαμβανομένου του «Υπουργού Εξωτερικών» - τροποποιήθηκαν ελάχιστα από τη διακυβερνητική διάσκεψη του 2004 που είχε προηγηθεί της υπογραφή της συνταγματικής Συνθήκης.

Ειδικότερα, στο εν λόγω έγγραφο περιγράφονταν όλα τα καθήκοντα που θα ανατίθεντο στον «Υπουργό Εξωτερικών» της ΕΕ στο κείμενο της Συνθήκης για την ίδρυση ενός συντάγματος για την Ευρώπη και αργότερα στη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Η συγχώνευση των ρόλων του Επιτρόπου για τις εξωτερικές σχέσεις και του Έπατο Εκπροσώπου για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της ΕΕ αναμενόταν να θέσει ένα τέλος στην επικάλυψη των ευθυνών που επιδείνωναν τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ.. Διορισμένος από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με σταθμισμένη πλειοψηφία, με τη συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής, ο «Υπουργός Εξωτερικών» θα προέδρευε του Συμβουλίου των Εξωτερικών Υποθέσεων, διασφαλίζοντας τη συνοχή της εξωτερικής δράσης και δρώντας ταυτόχρονα ως εκπρόσωπος του Συμβουλίου στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ και ως αντιπρόεδρος της Επιτροπής ως υπεύθυνος για τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης.

Εντούτοις, υπήρξε ορισμένη κριτική σχετικά με αυτές τις ιδιαίτερα διαφορούμενες «διπλές λειτουργίες», οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν αιτία έντασης μεταξύ των συμφερόντων της Επιτροπής και εκείνων των κρατών μελών. Από αυτή την άποψη, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι οι προθέσεις των ευρωπαίων σχεδιαστών πολιτικής δεν ήταν να δημιουργήσουν έναν Υπουργό Εξωτερικών υπό την εθνική έννοια του όρου, αλλά να πετύχουν, ανεξαρτήτως του τίτλου, την υπέρβαση του δυϊσμού Συμβουλίου/ Επιτροπής στον τομέα της εξωτερικής δράσης, ο οποίος αποτελούσε ένα εμπόδιο στην συνεκτική δράση και στην σύγκλιση των συμφερόντων.

Βάσει των παραπάνω, συμπεραίνεται ότι η στρατηγική σημασία μιας ευρωπαϊκής διπλωματικής υπηρεσίας συνίσταται στο γεγονός ότι κανείς δεν θα μπορούσε να φανταστεί έναν ενιαίο Έπατο Εκπρόσωπο της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, χωρίς οι ευρύτερες ευθύνες του να υποστηρίζονται από μια υπηρεσία που να απεικονίζει την σύνθετη φύση του αξιώματος του, και στην οποία οι όποιες «φυγόκεντρες» εντάσεις να είναι σε θέση να ρυθμιστούν. Η εγκατάσταση μιας ευρωπαϊκής διπλωματικής υπηρεσίας συνιστούσε μια θεσμικού περιεχομένου καινοτομία, αποτελούσε όμως και μια απαραίτητη προϋπόθεση για να εφαρμόσει ο

ενιαίος εκπρόσωπος στην πραγματικότητα τις αρμοδιότητες που του είχαν αποδώσει «στα χαρτιά» οι ευρωπαίοι σχεδιαστές πολιτικής. Άλλωστε, σε λειτουργικό επίπεδο, αυτή η διπλωματική υπηρεσία (που θα μετονομαζόταν σε «Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», στη Συνθήκη για την ίδρυση ενός συντάγματος για την Ευρώπη) θα αποτελούσε τον πραγματικό πυρήνα των ζητημάτων που θα προέκυπταν από τη νέα αρχιτεκτονική της ευρωπαϊκής εξωτερικής δράσης: εάν μια σύγκρουση επρόκειτο να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο της ΕΕ, θα ήταν πλέον στο επίπεδο της ΕΥΕΔ. Η Υπηρεσία ιδανικά θα αποτελούσε το επίκεντρο του ευρωπαϊκού διπλωματικού μηχανισμού, και σε εσωτερικά (εναρμόνιση των πολιτικών) και εξωτερικά θέματα (εφαρμογή των πολιτικών)¹⁴.

Στο κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης¹⁵ οριζόταν ρητά ότι ο «Υπουργός Εξωτερικών» θα ασκούσε την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ένωσης και θα συνέβαλε με τις προτάσεις του στην κοινή πολιτική ασφάλειας και άμυνας. Επιπρόσθετα, θα κατείχε την θέση του αντιπροέδρου της Επιτροπής όντας αρμόδιος για τις εξωτερικές σχέσεις και τον συντονισμό των άλλων πτυχών εξωτερικής δράσης της ΕΕ.

Αναφορικά με την ΕΥΕΔ, το άρθρο III-197 της Συνταγματικής Συνθήκης προέβλεπε ότι *1. Ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης, ο οποίος προεδρεύει του Συμβουλίου των Υπουργών Εξωτερικών, συμβάλλει με τις προτάσεις του στην διαμόρφωση της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και διασφαλίζει την εφαρμογή των ευρωπαϊκών αποφάσεων που εκδίδουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο των Υπουργών. 2. Για τα θέματα που εμπίπτουν στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, η Ένωση εκπροσωπείται από τον Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης, ο οποίος διεξάγει πολιτικό διάλογο εξ ονόματος της Ένωσης και εκφράζει τις θέσεις της στους διεθνείς οργανισμούς και στις διεθνείς διασκέψεις. 3. Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, ο Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης επικουρείται από μια ευρωπαϊκή υπηρεσία εξωτερικής δράσης. Η υπηρεσία αυτή συνεργάζεται στενά με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών»*¹⁶.

Σε προσαρτημένη δήλωση στην Συνταγματική Συνθήκη σχετικά με την δημιουργία Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, αναφέρετο ότι «είναι

¹⁴Faleg G. (2008), "Towards a hide-and-seek diplomacy?-European External Action Service's tough job within the new CFSP framework", Jean Monnet Centre of Excellence, p. 9.

¹⁵άρθρο 1-27

¹⁶Στεφάνου Κ., Λυμούρης Ν. (επιμ.) (2003), «Ευρωπαϊκοί Θεσμοί, II. Το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος», σελ. 34.

απαραίτητη η συμφωνία του Συμβουλίου των Υπουργών και της Επιτροπής, με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να δημιουργήσουν μια κοινή υπηρεσία αποτελούμενη από υπαλλήλους προερχόμενους από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου των Υπουργών και της Επιτροπής και από προσωπικό αποσπασμένο από τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες».

Σύμφωνα με την Συνέλευση οι αναγκαίες διευθετήσεις για την σύσταση της κοινής υπηρεσίας θα έπρεπε να γίνουν εντός του πρώτου έτους από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης¹⁷. Κατά τη διάρκεια της υπογραφής της συνταγματικής Συνθήκης, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης θα είχε, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου III-197.3, έναν ενισχυτικό ρόλο για τον «Υπουργό Εξωτερικών» της Ένωσης, με στόχο την εξασφάλιση του συντονισμού μεταξύ των πολιτικών και οικονομικών ζητημάτων καθώς επίσης και την παροχή τεχνικής βοήθειας και την συλλογή πληροφοριών.

Πριν από την έναρξη ισχύος της συνταγματικής Συνθήκης, οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών, της Επιτροπής και του Συμβουλίου αναμένετο να αρχίσουν τις προπαρασκευαστικές εργασίες, ώστε το νέο αυτό σώμα να είναι έτοιμο να υποστηρίξει το Υπουργό Εξωτερικών της Ένωσης από την ημέρα του διορισμού του. Εντούτοις, εκείνη την περίοδο εμφανίστηκαν ορισμένες αμφιβολίες και ανησυχίες σχετικά με το θεσμικό status της υπηρεσίας και τις αρμοδιότητες της. Καταρχήν, η Επιτροπή, φοβούμενη την απώλεια του ελέγχου των αντιπροσωπειών της σε τρίτες χώρες εξέφρασε την επιφυλακτικότητά της ως προς το να παραχωρηθούν αρμοδιότητες στην ΕΥΕΔ εις βάρος της κοινοτικής μεθόδου, με πιθανή ενίσχυση του δευτέρου πυλώνα.

Επιπλέον, τα μεγάλα κράτη-μέλη ανησύχησαν για τη διατήρηση των εθνικών τους διπλωματικών υπηρεσιών, καθώς η εισαγωγή μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας πιθανόν να συνεπαγόταν έναν υποβιβασμό των ευθυνών τους, και τον υποβιβασμό των στόχων των εθνικών αντιπροσωπειών σε καθαρά διοικητικές και προξενικές λειτουργίες. Αντίθετα, τα μικρότερα κράτη-μέλη, στην πλειοψηφία τους, είδαν μια ευκαιρία να ενισχύσουν την εξωτερική αντιπροσώπευσή τους μειώνοντας τα διοικητικά έξοδα και αυξάνοντας την ορατότητα τους σε διεθνές επίπεδο¹⁸.

¹⁷Duke S. (2009), "Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service" *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 4, σελ. 265.

¹⁸Barbé E., Mestres L. (2004), "The new EU's external action: a significant step towards the EU's single voice?", *Institut Universitari d' Estudis Europeus*, No. 56, p. 15.

Από την άλλη μεριά, τον Μάρτιο του 2005 εκπονήθηκε από το Γενικό Γραμματέα και Υπατο Εκπρόσωπο Javier Solana και από τον Πρόεδρο της Επιτροπής Jose Manuel Barroso έκθεση με τίτλο «*Έγγραφο Εργασίας για την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης*» (γνωστότερο ως σχέδιο Solana/Barroso). Το εν λόγω έγγραφο άνοιξε τη συζήτηση στο επίπεδο της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων, στις 10 Μαρτίου 2005, αναμένοντας μια πιο ουσιαστική συζήτηση κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που είχε προγραμματιστεί για τον Ιούνιο. Λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω αντιτιθέμενες απόψεις, το σχέδιο Solana/Barroso καθιέρωνε ορισμένες θεμελιώδεις αρχές για την οργάνωση της ΕΥΕΔ.

Συγκεκριμένα, στον Υπουργό Εξωτερικών, που θα ήταν και ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, έπρεπε να χορηγηθούν επαρκή μέσα και εργαλεία για να πραγματοποιήσει την εντολή του χωρίς «εσωτερικές» δυσκολίες. Λαμβάνοντας υπόψη αυτήν την εκτίμηση, τρεις αρχές θεωρήθηκαν ως προτεραιότητες που έπρεπε να γίνουν σεβαστές: α) η αυστηρή συμμόρφωση με τις διατάξεις της Συνθήκης συμπεριλαμβάνοντας συγκεκριμένα την εφαρμογή των διαδικασιών και το όριο των αρμοδιοτήτων των οργάνων που καθορίζονται από τη Συνθήκη, β) η αποφυγή της επικάλυψης των αρμοδιοτήτων και καθιέρωση μιας σαφούς διαίρεσης των καθηκόντων, γ) η συνοχή και η συνέπεια της εξωτερικής δράσης.

Το έγγραφο έκανε μια σαφή διάκριση μεταξύ των προτάσεων στις οποίες φαινόταν να υπάρχει μια συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών και των οργάνων, και των σημείων που απαιτούσαν περαιτέρω συζήτηση. Κατά πρώτον, η υπηρεσία αναφερόταν ως *sui generis*, γεγονός που άφηνε να εννοηθεί η ενσωμάτωση υπηρεσιών της Επιτροπής και του Συμβουλίου σε ένα «καινοτόμο» σώμα, του οποίου το προσωπικό έπρεπε να εφοδιαστεί από τα δύο όργανα και από τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών-μελών. Η χρήση, ωστόσο, του όρου *sui generis* άφηνε ανοικτή τη συζήτηση για το βαθμό αυτονομίας που θα έπρεπε να έχει η υπηρεσία, δηλαδή εάν επρόκειτο για τη δημιουργία ενός νέου οργάνου, ή εάν θα έπρεπε η υπηρεσία να ενσωματωθεί στο Συμβούλιο ή στην Επιτροπή, ή και στα δύο.

Επίσης, το σχέδιο Solana/Barroso δήλωνε ρητά ότι όλες οι σχετικές υπηρεσίες με τα πεδία της ΚΕΠΠΑ και της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (και του Συμβουλίου και της Επιτροπής) θα έπρεπε να είναι ενσωματωθούν στην ΕΥΕΔ. Κατά συνέπεια, το στρατιωτικό προσωπικό έπρεπε να ενσωματωθεί επίσης στην

ΕΥΕΔ, προκειμένου να διασφαλιστούν οι αρμοδιότητες της και η ετοιμότητα της στη διαχείριση κρίσεων. Αυτό θεωρήθηκε απαραίτητη προϋπόθεση για τη συνεπή εφαρμογή της ευρωπαϊκής στρατηγικής ασφάλειας. Άρα, η δραστηριότητα και η οργάνωση του Συμβουλίου θα επηρεάζονταν ιδιαίτερα αφού στην πραγματικότητα το Συμβούλιο θα διαδραμάτιζε έναν κυρίαρχο ρόλο στη διαμόρφωση και την εκτέλεση των σχετικών πολιτικών με τον δεύτερο πυλώνα (ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ).

Στην πραγματικότητα, ο στόχος του εν λόγω σχεδίου ήταν να εισαχθεί μια «εύκαμπτη» οπτική στην ΕΥΕΔ. Συγκεκριμένα, επρόκειτο για την έναρξη των διαπραγματεύσεων, κατά τις οποίες η Επιτροπή και το Συμβούλιο θα προσπαθούσαν να υπολογίσουν τις αντιδράσεις των αντιπροσώπων των κρατών στο πλαίσιο της Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ) κατά την προετοιμασία μιας πιο σε βάθος συζήτησης. Για να πραγματοποιηθεί αυτό, το έγγραφο παρέμενε πολύ γενικό, ειδικότερα σχετικά με τις διοικητικές λεπτομέρειες. Οι διαδικασίες στρατολόγησης, η χρηματοδότηση της υπηρεσίας, οι εσωτερικοί κανονισμοί καθώς επίσης και η πλειοψηφία των διοικητικών ζητημάτων θεωρήθηκαν ως θέματα που θα απαιτούσαν περαιτέρω μελέτη¹⁹.

Στις 26 Μαΐου 2005 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε μια Έκθεση σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Υπηρεσίας. Η Έκθεση εξέφραζε τη σαφή επιθυμία να είναι η Υπηρεσία *«ενσωματωμένη, σε οργανωτικό και δημοσιονομικό πλαίσιο, στη δομή προσωπικού της Επιτροπής, ενώ οι διευθυντικές αρμοδιότητες του Υπουργού Εξωτερικών, που θα είναι επίσης αντιπρόεδρος της Επιτροπής, πρέπει να εξασφαλίσουν ότι η υπηρεσία είναι συνδεδεμένη στη παραδοσιακή σφαίρα εξωτερικής πολιτικής (την ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ) μέσω των αποφάσεων του Συμβουλίου - όπως προβλέπεται από την Συνταγματική Συνθήκη - και υπόλογη στην κοινοτική σφαίρα εξωτερικών σχέσεων στις αποφάσεις του κολεγίου των Επιτρόπων»*²⁰. Αντανακλούσε μια προηγούμενη άποψη της Επιτροπής η οποία υποστήριζε ότι *«το ουσιαστικότερο ζήτημα είναι η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης να μην είναι διαχωρισμένη από τους άλλους θεσμούς της Ένωσης καθώς και να είναι σε θέση να εκτελεί τα καθήκοντα της στενά συνδεδεμένη με όλα τα τμήματα της Επιτροπής»*²¹.

¹⁹Faleg G. (2008), όπ.π.,ρ. 13.

²⁰Έκθεση Ρ6_ΤΑ 0205/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, της 26ης Μαΐου 2005, παρ. 2.

²¹COM (2003) 548 τελικό «Ένα Σύνταγμα για την Ένωση: Γνωμοδότηση της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 48 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σχετικά με τη σύνοδο της διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών με σκοπό την αναθεώρηση των Συνθηκών, της 17ης Σεπτεμβρίου 2003, σελ. 11.

Η ουσιαστική συζήτηση σχετικά με την οργάνωση και τις εσωτερικές διεργασίες της ΕΥΕΔ έπρεπε να είχε αρχίσει κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 12 Ιουνίου 2005²². Όμως, μετά τα αρνητικά δημοψηφίσματα επί της Συνταγματικής Συνθήκης στην Ολλανδία και την Γαλλία, οι προπαρασκευαστικές εργασίες για την σύσταση της ΕΥΕΔ αναστάλησαν²³. Μια αναπροσαρμοσμένη έκδοση του σχεδίου Solana/ Barroso παρουσιάστηκε στις αντιπροσωπείες στις 9 Ιουνίου 2005 αποτελώντας το τελευταίο επίσημο έγγραφο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο οποίο εξεταζόταν η δημιουργία της ΕΥΕΔ και άλλα ευαίσθητα θέματα της μεταρρύθμισης της ΚΕΠΠΑ. Ακόμη όμως και σε ακαδημαϊκό επίπεδο, οι θεματικές δημοσιεύσεις επί της μεταρρύθμισης της ΚΕΠΠΑ, μεταξύ του φθινοπώρου 2005 και του καλοκαιριού του 2007, ήταν σχετικά ελάχιστες. Η συζήτηση επί των θεμάτων της ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής απέφευγε πλέον να εστιάσει σε θεσμικά ζητήματα τέτοιας έκτασης.

2.2. Η υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας και οι κυριότερες αλλαγές

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, την οποία υπέγραψαν οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των 27 κρατών-μελών, στις 13 Δεκεμβρίου 2007, διατήρησε όλα τα σημαντικά στοιχεία της αποθανούσης συνταγματικής Συνθήκης²⁴, ενώ εγκατέλειψε κάποια δευτερεύοντα ή διακοσμητικά στοιχεία, τα οποία δημιουργούσαν «πονοκέφαλο» στους ευρωσκεπτικιστές όπως για παράδειγμα τον τίτλο του

²² Έκθεση Προόδου 9956/05 της Επιτροπής προς το Συμβούλιο «σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», της 9ης Ιουνίου 2005, σελ. 8.

²³ House of Commons - Foreign Affairs Committee(2008), *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty*, σελ. 65.

²⁴ Η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας σήμανε το τέλος μιας δεκαετίας περιπετειών για τη διαμόρφωση και επικύρωση ενός καινούργιου ευρωπαϊκού συνταγματικού πλαισίου και μιας αβέβαιης πορείας για ένα μόνιμο αβέβαιο μέλλον της ευρωπαϊκής ενοποιήσεως. Η ιστορία είχε αρχίσει στο Λάακεν του Βελγίου με τις προτάσεις του φιλελεύθερου βέλγου τότε πρωθυπουργού Γκι Βερχόφσταντ, για να ακολουθήσει η σύσταση μιας οιονεί συντακτικής συνελεύσεως υπό την προεδρία του προέδρου Ζισκάρ ντ'Εστέν. Το ριζοσπαστικό κείμενο, που διαμόρφωσε με συντριπτική πλειοψηφία η συνέλευση αυτή, εγκρίθηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων στη Ρώμη τον Οκτώβριο του 2004. Αλλά τη φάση αυτή, στην οποία ο Ζισκάρ ντ'Εστέν καλούσε τους συμπολίτες μας να ονειρεύονται την Ευρώπη, διαδέχθηκε η φάση της επεξεργασίας των προτάσεων από τους εκπροσώπους των κυβερνήσεων, με πρώτη αποδυνάμωση των αρχικών σκέψεων και παράλειψη αναφοράς στα σύμβολα της Ενώσεως (ύμνος, σημαία και νόμισμα).

Το γαλλικό «Όχι» στη Συνθήκη, στο δημοψήφισμα του 2005, μαζί με την αρνητική θέση της Ολλανδίας, όσο κι αν εξέφραζαν, όπως δυστυχώς συμβαίνει συχνά, εσωτερικές γαλλικές και ολλανδικές πολιτικές, ευαισθησίες και συσχετισμούς, έθεσαν σε σοβαρή δοκιμασία την ίδια την ολοκλήρωση της Συνθήκης. Και ενώ οι κινήσεις του προέδρου Νικολά Σαρκοζί για την έγκριση ενός συντομότερου κειμένου διέγραψαν μια κάποια λύση στο αδιέξοδο, το «Όχι» της Ιρλανδίας, στο δικό της δημοψήφισμα, περιέπλεξε πάλι τα πράγματα. Χρειάστηκε πολύμηνη αναμονή, ένα δεύτερο θετικό ιρλανδικό δημοψήφισμα με ορισμένες πρόσθετες παραχωρήσεις στην Ιρλανδία και η κομικοτραγική πλευρά της τελικής «αντιστάσεως» του Τσέχου προέδρου, που αξίωσε και αυτός κάποιες παραχωρήσεις, για να προσθέσει και τη δική του υπογραφή.

«Συντάγματος» που για κάποιους έκρυβε τη μετουσίωση της Ένωσης σε υπερκράτος και την αναφορά στα σύμβολα της ενοποίησης, όπως η σημαία με τα δώδεκα άστρα, η ωδή στη χαρά του Μπετόβεν που έχει ήδη καθιερωθεί ως ύμνος της Ευρώπης και η 9η Μαΐου ως ημέρα της Ευρώπης εις ανάμνηση της διακήρυξης του Ρ. Σουμάν.

Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που προτείνονταν από τη Συνταγματική Συνθήκη αναλαμβάνονται στην ουσία από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας. Καταρχήν, η Ευρωπαϊκή Ένωση απορρόφησε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η οποία έπαψε να υπάρχει από τη θέση σε ισχύ της νέας Συνθήκης, την 1η Δεκεμβρίου 2009. Υπό το όνομα της πόλης όπου υπογράφηκαν, βρίσκουμε δύο Συνθήκες που είναι ισότιμες από νομική άποψη: τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), η οποία αντικατέστησε τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ), τερματίζοντας έτσι τη σύγχυση μεταξύ της «Κοινότητας» και της «Ένωσης».

Η συγχώνευση της Κοινότητας και της Ένωσης κατήργησε την παράλογη έννοια των «τριών πυλώνων» της Ένωσης: της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ), της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει πλέον ενιαία νομική προσωπικότητα με την οποία διαπραγματεύεται, υπογράφει και εφαρμόζει όλες τις εξωτερικές υποχρεώσεις, πολιτικές και δραστηριότητες, που περιλαμβάνουν την εμπορική πολιτική, την ενίσχυση στην ανάπτυξη, την εκπροσώπηση σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς και την εξωτερική πολιτική και άμυνας. Τόσο στο εσωτερικό (στους πολίτες της), όσο και στο εξωτερικό (στα τρίτα κράτη) η Ένωση θα φαίνεται σαν ένας υγιής και δυνατός οργανισμός και όχι σαν «δύο Σιαμαία ασθενή και αδύναμα» (το ένα ονομαζόμενο Κοινότητα και το άλλο Ένωση).

Αναφορικά με την ΚΕΠΠΑ και την ΚΠΑΑ επήλθαν σημαντικές αλλαγές με κύριο στόχο την ενίσχυση του ρόλου και της θέσης της ΕΕ στο διεθνές σύστημα μέσα από ρυθμίσεις που προσδίδουν συνεκτικότητα και αποτελεσματικότητα στις εξωτερικές δράσεις της Ένωσης και στη διαχείριση και αντιμετώπιση των διεθνών απειλών και προκλήσεων²⁵.

²⁵ Ιωακειμίδης, Π.Κ., (2008), «Η Συνθήκη της Λισσαβόνας: παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 101-103.

2.3 Το πλαίσιο λειτουργίας της ΚΕΠΠΑ με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας

2.3.1 Οι πράξεις της ΚΕΠΠΑ

Η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΕΕ) στον Τίτλο V περιλαμβάνει τις «Γενικές διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης και ειδικές διατάξεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ». Οι γενικές διατάξεις²⁶ θέτουν τους στόχους της ΕΕ στο πλαίσιο της εξωτερικής της δράσης και της επίτευξης υψηλού βαθμού συνεργασίας σε όλους τους τομείς των διεθνών σχέσεων.

Οι στόχοι αυτοί²⁷ αφορούν στη διαφύλαξη των αξιών της ΕΕ, των θεμελιωδών συμφερόντων της, της ασφάλειας, της ακεραιότητας και της ανεξαρτησίας της. Όσον αφορά την ανάπτυξη σχέσεων με τρίτες χώρες, η ΕΕ θέτει ως ύψιστο στόχο την καλύτερη παγκόσμια διακυβέρνηση. Επιδιώκει, λοιπόν, την εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, την προώθηση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των αρχών του διεθνούς δικαίου και τη διατήρηση της ειρήνης και της ασφάλειας. Επίσης, η ΕΕ στοχεύει στην ανάπτυξη οικονομικών και πολιτικών σχέσεων με τρίτες χώρες, στη διασφάλιση της αειφόρου ανάπτυξης και την εξάλειψη της φτώχειας στις αναπτυσσόμενες χώρες. Προωθεί την αειφόρο διαχείριση των παγκόσμιων φυσικών πόρων και τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, ενώ παρέχει ανθρωπιστική βοήθεια σε χώρες που έχουν πληγεί από φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές. Σημειώνεται, τέλος, ότι η ΕΕ μεριμνά για τη συνοχή των δράσεων στους τομείς της εξωτερικής της δράσης με τους λοιπούς τομείς πολιτικής και κύριους φορείς της εξασφάλισης της συνοχής αυτής.

Οι ειδικές διατάξεις περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο 2 του Τίτλου V της ΣΕΕ σχετικά με την ΚΕΠΠΑ». Στο Τμήμα 1 γίνεται μνεία στα μέσα άσκησης της ΚΕΠΠΑ αλλά και της ΚΠΑΑ, καθώς και οι διαδικασίες λήψης των αποφάσεων και οι δαπάνες για τις πολιτικές αυτές. Τα μέσα άσκησης της ΚΕΠΠΑ δε διαφοροποιούνται σημαντικά από τα ισχύοντα πριν τη Συνθήκη της Λισσαβώνας.

Έχουμε, λοιπόν, τους γενικούς προσανατολισμούς, τις κοινές θέσεις και τις κοινές δράσεις. Οι γενικοί προσανατολισμοί έχουν τη μορφή συμπερασμάτων χωρίς

²⁶Κεφάλαιο 1, άρθρα 21-22

²⁷Koehler, K., (2010) 'European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor', *Caucasian Review of Foreign Affairs*, τομ. 4, τχ. 10, ,σελ. 58-60.

να διαθέτουν νομική δεσμευτικότητα²⁸ και καθορίζονται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο προσδιορίζει, επίσης, τα στρατηγικά συμφέροντα της Ένωσης. Οι αποφάσεις που εκδίδονται έχουν τη μορφή κοινών δράσεων και κοινών θέσεων. Οι **κοινές δράσεις** αναλαμβάνονται σε τομείς που τα κράτη-μέλη έχουν σημαντικά κοινά συμφέροντα και απαιτείται επιχειρησιακή δράση της Ένωσης για την αντιμετώπιση διεθνών καταστάσεων. Αναφέρονται σε μια συγκεκριμένη υπόθεση και εφαρμόζουν μια συγκεκριμένη πολιτική. Προσδιορίζουν τους στόχους τους, τις προϋποθέσεις και το πεδίο εφαρμογής τους, τα μέσα που είναι απαραίτητο να τεθούν στη διάθεση της Ένωσης, και τη διάρκειά τους, αν είναι αναγκαίο. Δεσμεύουν τα κράτη-μέλη ως προς το περιεχόμενο, τη διάρκεια και τα μέσα υλοποίησης. Οι **κοινές θέσεις** προσδιορίζουν τη στάση της Ένωσης απέναντι σε συγκεκριμένο ζήτημα γεωγραφικής ή θεματικής φύσης. Τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να τις υποστηρίζουν και να συντονίζουν την εθνική τους πολιτική προς αυτές ώστε η πολιτική αυτή να είναι συμβατή με τις κοινές θέσεις που έχουν υιοθετηθεί.

Σημαντικό μέσο δράσης της ΚΕΠΠΑ είναι και οι ενισχυμένες συνεργασίες. Η συνθήκη θέσπισε τρία είδη συνεργασίας ειδικά για τον τομέα της άμυνας. Όσα κράτη-μέλη το επιθυμούν, μπορούν να θεσμοθετήσουν μία **μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία**. Σε τέτοια περίπτωση, δεσμεύονται να συμμετέχουν σε ευρωπαϊκά προγράμματα στρατιωτικού εξοπλισμού και να παρέχουν μάχιμες μονάδες για αποστολές που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο της ΕΕ. Η διαδικασία στον τομέα αυτό είναι ευέλικτη: **δεν απαιτείται κατώτερος αριθμός** κρατών μελών και το Συμβούλιο εγκρίνει τη μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία με ειδική πλειοψηφία. Τα κράτη-μέλη μπορούν επίσης να συμμετέχουν σε ορισμένες **αποστολές** που εμπίπτουν στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Πρόκειται για τις αποστολές στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 43 της συνθήκης για την ΕΕ, όπως για παράδειγμα οι ανθρωπιστικές αποστολές ή οι αποστολές διατήρησης της ειρήνης. Τέτοιου είδους συνεργασίες μεταξύ κρατών μελών θα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο ομόφωνης απόφασης του Συμβουλίου. Τέλος, ο νέος Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας παρέχει πλαίσιο συνεργασίας στα κράτη-μέλη που επιθυμούν να βελτιώσουν τις στρατιωτικές τους δυνατότητες.

Η συνθήκη της Λισαβόνας δίνει τη δυνατότητα στην Ένωση να συνάπτει διεθνείς συνθήκες, δεσμευτικές για τα κράτη-μέλη και τα κοινοτικά όργανα. Βέβαια,

²⁸ Αργαλιάς, Π., (2009), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας», στο Χρυσομάλλης, Μ. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, θεματικές προσεγγίσεις, Αθήνα, Β. Κατσαρού, , σελ.123.

τόσο στο άρθρο 24§1 όσο και στο άρθρο 31§1 της ΣΕΕ ορίζεται ρητά ότι αποκλείεται η θέσπιση νομοθετικών πράξεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Παρατηρείται έτσι μια διαφοροποίηση ανάμεσα στα μέσα δράσης της ΚΕΠΠΑ και των υπόλοιπων πολιτικών της Ένωσης.

2.3.2. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων

Η διαδικασία λήψης των αποφάσεων για ζητήματα ΚΕΠΠΑ διαφέρει σημαντικά από τη συνήθη νομοθετική διαδικασία που διέπει τις λοιπές δραστηριότητες της Ένωσης. Κάτι τέτοιο οφείλεται ασφαλώς στον έντονα διακυβερνητικό χαρακτήρα της πολιτικής αυτής και στη ανάγκη να τεθούν δικλίδες ασφαλείας που δε θα θέτουν σε κίνδυνο τα ζωτικά συμφέροντα των εταίρων²⁹.

Οι αποφάσεις, λοιπόν, λαμβάνονται ομοφώνως από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, αναγνωρίζοντας το δικαίωμα της αρνησικυρίας. Ο κανόνας βέβαια της ομοφωνίας κάμπτεται στην περίπτωση της **εποικοδομητικής αποχής**³⁰ καθώς και σε μία σειρά **περιοριστικά αναγραφόμενων περιπτώσεων**³¹.

Στην πρώτη περίπτωση ένα μέλος του Συμβουλίου μπορεί να συνοδεύσει την αποχή του με μία τυπική δήλωση, με την οποία δηλώνει ότι δεν υποχρεούται να εφαρμόσει την απόφαση, δέχεται όμως ότι δεσμεύει την Ένωση. Αν τα μέλη του Συμβουλίου που συνοδεύουν την αποχή τους με μία δήλωση, αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο των κρατών-μελών και ο πληθυσμός συγκεντρώνει το ένα τρίτο του πληθυσμού της Ένωσης, η απόφαση δεν εκδίδεται.

Στη δεύτερη περίπτωση, εκτός των περιπτώσεων που έχουν συνέπειες στην άμυνα ή στρατιωτικές συνέπειες, υπάρχει η δυνατότητα λήψης της απόφασης με ειδική πλειοψηφία σε τέσσερις περιπτώσεις:

- ✓ όταν το Συμβούλιο εκδίδει απόφαση που καθορίζει θέση ή δράση της ΕΕ βάσει απόφασης του ΕΣ που αφορά στρατηγικά συμφέροντα και στόχους αυτής,

²⁹ Παπακωνσταντής Μ. (2016), «Οι Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική», Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκουλας, σελ. 62

³⁰ Βλ. άρθρο 23, παρ. 1 ΣΕΕ

³¹ Βλ. άρθρο 31, παρ. 2 ΣΕΕ

- ✓ όταν το Συμβούλιο εκδίδει απόφαση που καθορίζει θέση ή δράση μετά από πρόταση του Υπατού Εκπροσώπου σε θέματα ΚΕΠΠΑ,
- ✓ όταν το Συμβούλιο υιοθετεί απόφαση που προβλέπει την εφαρμογή απόφασης που καθορίζει θέση ή δράση της ΕΕ,
- ✓ όταν το Συμβούλιο διορίζει ειδικό εντεταλμένο για συγκεκριμένα θέματα εξωτερικής πολιτικής.

Η πρόοδος που έχει σημειωθεί στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων αναιρείται, ωστόσο, από τη δυνατότητα επαναφοράς των πραγμάτων στον κανόνα της ομοφωνίας. Ειδικότερα, στο κράτος που διαφωνεί παρέχεται η δυνατότητα να προβάλλει «ζωτικούς και δεδηλωμένους λόγους εθνικής πολιτικής», αποτρέποντας κατά αυτόν τον τρόπο τη διεξαγωγή της σχετικής ψηφοφορίας (emergency brake).

Τέλος, πρέπει να λεχθεί ότι η πρόοδος μετριάζεται και στις τρεις πρώτες περιοριστικές περιπτώσεις καθώς της λήψης απόφασης με ειδική πλειοψηφία έχει προηγηθεί μία απόφαση με ομοφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

2.4.Η «αναβάθμιση» του ρόλου του Υπατού Εκπροσώπου της ΚΕΠΠΑ

Ο Υπατος Εκπρόσωπος της ΚΕΠΠΑ διορίζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με απόφαση που λαμβάνει το τελευταίο με ειδική πλειοψηφία και με συμφωνία του Προέδρου της Επιτροπής. Με την ίδια διαδικασία δύναται να απαλλαγθεί από τα καθήκοντά του. Είναι δε επιφορτισμένος με την άσκηση της ΚΕΠΠΑ και της ΚΠΑΑ ενώ συμβάλλει με τις προτάσεις του στο σχεδιασμό της ΚΕΠΠΑ και την εκτελεί ως εντολοδόχος του Συμβουλίου. Οι ρόλοι που συγκεντρώνει συνοπτικά ο Υπατος Εκπρόσωπος είναι αυτοί του Προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, ενός εκ των Αντιπροέδρων της Επιτροπής και εκπροσώπου της ΕΕ στους διεθνείς οργανισμούς και τις διεθνείς διασκέψεις³².

Η διασφάλιση της συνοχής της εξωτερικής δράσης της Ένωσης μέσα από τον ρόλο που έχει στην Επιτροπή³³ αναδεικνύεται σε βασικό διακύβευμα. Οι δύο βασικές

³² βλ. άρθρο 18 της ΣΕΕ, Στεφάνου και Καταπόδης, «Οι ευρωπαϊκές συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβόνας».

³³ βλ. άρθρο 18 παρ. 3 και 4 της ΣΕΕ, Στεφάνου και Καταπόδης, Οι ευρωπαϊκές συνθήκες μετά την Αναθεώρηση της Λισσαβόνας, και Blockmans and Wessel, 'The European Union and crisis management: will the Lisbon Treaty make the EU more effective?', σελ. 288-293.

αρμοδιότητες του Ύπατου Εκπροσώπου στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ είναι η πρωτοβουλία και η διαμόρφωση της ημερήσιας διάταξης του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων καθώς και η οικοδόμηση συντονισμού, συνοχής και συναίνεσης στις δράσεις της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.

Η πρώτη κύρια αρμοδιότητα του Ύπατου Εκπροσώπου στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ είναι η πρωτοβουλία και διαμόρφωση της ημερήσιας διάταξης για τα θέματα της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης και των διεθνών της σχέσεων. Η αρμοδιότητα αυτή απορρέει από τη θέση του ως Προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων. Προετοιμάζει τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου και έχει το δικαίωμα να ζητήσει συνεδρίαση ανά πάσα στιγμή, εάν θεωρεί ότι είναι απαραίτητο. Αυτό συμβαίνει στις περιπτώσεις που απαιτείται ταχεία λήψη απόφασης, οπότε και ο Ύπατος Εκπρόσωπος συγκαλεί είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από σχετική αίτηση κράτους μέλους έκτακτη σύνοδο του Συμβουλίου εντός προθεσμίας σαράντα οκτώ ωρών ή σε περίπτωση απόλυτης ανάγκης εντός βραχύτερου διαστήματος.

Τα θέματα της ημερήσιας διάταξης ποικίλουν και καλύπτουν τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης με τρίτες χώρες, τη διαπραγμάτευση συμφωνιών, τις συμφωνίες στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (ΕΠΓ) αλλά και ζητήματα αμυντικού και στρατιωτικού χαρακτήρα. Το «διπλό καπέλο» (doublehatted) που έχει ως μέλος δύο οργάνων, δηλαδή του Συμβουλίου και της Επιτροπής, του δίνει τη δυνατότητα να συνδέει τη δράση του στα δύο όργανα. Για κάθε θέμα που αφορά την ΚΕΠΠΑ, ο Ύπατος Εκπρόσωπος μοιράζεται με κάθε κράτος-μέλος το δικαίωμα να προσφεύγει και να υποβάλλει στο Συμβούλιο πρωτοβουλίες ή προτάσεις. Μπορεί, επίσης, να ζητήσει τη στήριξη της Επιτροπής, χωρίς όμως να μπορεί να βασιστεί σε αυτή, καθώς η Επιτροπή συνολικά ως όργανο δεν έχει επίσημα δικαίωμα πρότασης συζήτησης ζητημάτων εξωτερικών σχέσεων. Όμως, σε θέματα που δεν εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ, το αποκλειστικό δικαίωμα της πρωτοβουλίας παραμένει στην Επιτροπή. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος συμμετέχει επίσης στις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, έχοντας έτσι τη δυνατότητα να συμβάλλει στη διαμόρφωση της διεθνούς ημερήσιας διάταξης της Ένωσης³⁴.

Επιπρόσθετα, ο Ύπατος Εκπρόσωπος μέσα από τη θέση που κατέχει ως Πρόεδρος του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων είναι επιφορτισμένος να

³⁴Paul, *EU Foreign Policy After Lisbon: Will the new High Representative and the External Action Service make a difference?*, σελ. 17.

εργάζεται για την οικοδόμηση του συντονισμού, της συνοχής και της συναίνεσης στην εξωτερική πολιτικής της ΕΕ. Μαζί με το Συμβούλιο μεριμνούν για την τήρηση από την πλευρά των κρατών μελών των αρχών της καλής πίστης και της αμοιβαίας αλληλεγγύης, του σεβασμού προς τη δράση της ΕΕ στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και της αποχής από ενέργειες που θίγουν τα συμφέροντα της ΕΕ ή προσβάλλουν την αποτελεσματικότητα της συνεκτικής δύναμής της στις διεθνείς σχέσεις³⁵.

Ιδιαίτερης βαρύτητας αρμοδιότητα αποτελεί η διεθνής εκπροσώπηση και διαπραγμάτευση όσον αφορά τα θέματα που εμπίπτουν στην ΚΕΠΠΑ. Με άλλα λόγια διεξάγει τον πολιτικό διάλογο με τρίτους εξ' ονόματός της Ένωσης και εκφράζει τη θέση αυτής στους διεθνείς οργανισμούς και τις διεθνείς διασκέψεις όταν πρόκειται για θέματα σχετικά με την αρμοδιότητά του. Αυτό βέβαια μερικές φορές δεν είναι ούτε ξεκάθαρο ούτε σαφές.

Η Ένωση, τέλος, έχει καθιερώσει μορφές συνεργασίας με τα όργανα των Ηνωμένων Εθνών (ΗΕ) και τους ειδικευμένους οργανισμούς της, με το Συμβούλιο της Ευρώπης, τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ) και τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Η σχέση αυτή που έχει διαμορφώσει, υπαγορεύει και τον αντίστοιχο τρόπο εκπροσώπησης. Όσον αφορά τα ΗΕ, η ΕΕ έχει το καθεστώς του παρατηρητή τη Γενική Συνέλευση. Με το καθεστώς αυτό μπορεί να εκφράζει την άποψη της επί θεμάτων και ζητημάτων που αφορούν πολιτικές της με βάση την εκάστοτε εκπροσώπηση, ανάλογα με το ζήτημα, αλλά δεν μπορεί να ψηφίσει. Επίσης, συνεργάζεται με τα ΗΕ στα πλαίσια των ειρηνευτικών αποστολών που εγκαθιδρύει υπό την αιγίδα των ΗΕ.

Στο πλαίσιο της ΚΠΑΑ ο Ύπατος Εκπρόσωπος ασχολείται με τη διαχείριση κρίσεων ενώ είναι υπεύθυνος για το συντονισμό, την οργάνωση και την παρακολούθηση των ειρηνευτικών αποστολών³⁶ που είναι το κύριο μέσο υλοποίησής της.

³⁵ βλ. άρθρο 24 παρ. 3 της ΣΕΕ, Στεφάνου και Καταπόδης, «Οι ευρωπαϊκές συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβόνας».

³⁶ Οι αποστολές αυτές θεσπίστηκαν με τη δήλωση του Petersberg η οποία εγκρίθηκε στο Συμβούλιο Υπουργών της Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) τον Ιούνιο του 1992. Σύμφωνα με την εν λόγω δήλωση, οι χώρες μέλη της ΔΕΕ αποφασίζουν να θέτουν στη διάθεση της ΔΕΕ αλλά και του NATO και της ΕΕ στρατιωτικές μονάδες από όλο το φάσμα των συμβατικών τους δυνάμεων.

Οι αποστολές αφορούν:

ανθρωπιστικές αποστολές ή αποστολές για την απομάκρυνση υπηκόων των κρατών μελών·

3.Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

3.1. Οι προβληματισμοί ως προς τη δομή της ΕΥΕΔ

Η λειτουργία της νέας υπηρεσίας βασίσθηκε στο ρόλο που είχε ανατεθεί από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στη Μονάδα Σχεδιασμού Πολιτικής και Έγκαιρης Προειδοποίησης, η οποία καταργήθηκε για να δημιουργηθεί η ΕΥΕΔ, η σύσταση της οποίας είχε προταθεί, όπως ελέγχθη παραπάνω, στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και διατηρήθηκε στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Ο τρόπος οργάνωσης και δόμησής της, ωστόσο, ήγειρε σημαντικούς προβληματισμούς μέχρι να καταλήξει στη δομή που έχει σήμερα.

Στις 25 Μαρτίου 2010 η τότε Υπάτη Εκπρόσωπος για την ΚΕΠΠΑ, Catherine Ashton, παρουσίασε πρόταση σχετικά με την οργάνωση της υπηρεσίας³⁷. Η άποψη που εξέφραζε επικεντρωνόταν στην οργάνωση της Υπηρεσίας ως διακριτής οντότητας από την Επιτροπή και το Συμβούλιο και στη θέσπιση ενός ισχυρού Γενικού Γραμματέα και δύο αναπληρωτών, ο ένας με διοικητικά και ο άλλος με πολιτικά καθήκοντα³⁸.

Από την πλευρά του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δημοσίευσε Έκθεση αναφορικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης. Θεωρούσε ότι θα ήταν μία *sui generis* υπηρεσία από οργανωτική και δημοσιονομική άποψη και για αυτόν ακριβώς το λόγο η ΕΥΕΔ ήταν σκόπιμο να ενσωματωθεί στη διοικητική δομή της Επιτροπής, καθώς έτσι θα διασφαλιζόταν πλήρης διαφάνεια. Συνέχιζε δε λέγοντας ότι η υπηρεσία θα δεσμεύεται από τις αποφάσεις του Συμβουλίου σε θέματα «κλασικής» εξωτερικής

-
- αποστολές πρόληψης συγκρούσεων και ειρηνευτικές αποστολές,
 - αποστολές μάχμων μονάδων για τη διαχείριση κρίσεων, όπως επιχειρήσεις για την αποκατάσταση της ειρήνης,
 - κοινές δράσεις αφοπλισμού,
 - αποστολές για την παροχή συμβουλών και συνδρομής σε στρατιωτικά θέματα,
 - επιχειρήσεις σταθεροποίησης στο τέλος μίας σύγκρουσης.

³⁷ SPEECH FI/10/129, Catherine Ashton - Introductory remarks at presentation of the proposal for the European External Action Service (EEAS), της 25^{ης} Μαρτίου 2010.

³⁸ Έγγραφο PE440.132v01-00 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «Έγγραφο Εργασίας Αριθ. 2 σχετικά με τον δημοσιονομικό κανονισμό και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», Επιτροπή Προϋπολογισμών, Εισηγήτρια: Ingeborg Gräßle, της 7ης Απριλίου 2010.

πολιτικής (ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ) και θα υπόκειται στις αποφάσεις του Σώματος των Επιτρόπων στον τομέα των κοινών εξωτερικών σχέσεων³⁹.

Επίσης, πρότεινε την κατάργηση της θέσης του Γενικού Γραμματέα και αντ' αυτού την τοποθέτηση τριών αναπληρωτών της Ύπατης Εκπροσώπου, έναν υπεύθυνο για την πολιτική, έναν για την ασφάλεια και έναν για την διαχείριση κρίσεων, με στόχο την καλύτερη συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁴⁰.

Ενώ υπήρχε μια ευρεία συμφωνία μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ και της Επιτροπής ως προς τον έλεγχο του Κοινοβουλίου επί του προϋπολογισμού της ΕΥΕΔ, δεν υπήρχε καμία συμφωνία για τη συμμετοχή των ευρωβουλευτών στο διορισμό του ανώτατου προσωπικού της ΕΥΕΔ⁴¹.

Στις 26 Απριλίου 2010 το Συμβούλιο κατέληξε σε συμφωνία επί της προτάσεως της Ύπατης Εκπροσώπου⁴². Η συμφωνία θα αποτελούσε τη βάση για τις διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ώστε να γίνει το συντομότερο δυνατόν επιχειρησιακή η νέα υπηρεσία. Η επίτευξη συμβιβαστικής λύσης ήταν απαραίτητη, καθώς μετά την σύσταση της υπηρεσίας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα έπρεπε να εγκρίνει τις ενέργειές της και κυρίως τον προϋπολογισμό της και μια εξ αρχής διαφωνία δεν θα ήταν υπέρ του συμφέροντος της Ένωσης⁴³.

Στις 21 Ιουνίου 2010 στην Μαδρίτη, η Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ, η Ύπατη Εκπρόσωπος, η Επιτροπή και οι αντιπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πέτυχαν πολιτική συμφωνία σχετικά με την πρόταση για Απόφαση του Συμβουλίου για την οργάνωση και τη λειτουργία της ΕΥΕΔ⁴⁴. Οι διαπραγματευτές του ΕΚ, Elmar Brok, Guy Verhofstadt και Roberto Gualtieri κατόρθωσαν ορισμένες αλλαγές σε σχέση με τα αρχικώς προταθέντα από την Ύπατη Εκπρόσωπο. Οι ευρωβουλευτές, που δεν επιθυμούσαν να αναπληρώνεται από αξιωματούχους η

³⁹Εκθεση Α7-0041/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 20ης Οκτωβρίου 2009, Εισηγητής: Elmar Brok της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων, σελ. 3.

⁴⁰Έγγραφο Εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «σχετικά με την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 6ης Απριλίου 2010, Εισηγητές: Elmar Brok, Guy Verhofstadt, διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/workina-doc-eeas-final-06/workina-doc-eeas-final-0604.pdf

⁴¹Sopinska J., O'Shea C., "Parliament wants greater power over EAS", europolitics, της 23^{ης} Μαρτίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.europolitics.info/institutions/parliament-wants-greater-power-over-eas-art266997-33.html>

⁴²Έγγραφο 8967/10, Ανακοινωθέν Τύπου, 3010η σύνοδος του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, της 26ης Απριλίου 2010, σελ. 8.

⁴³"Stop turf wars over EEAS, top diplomats plead", *euroactiv*, της 27^{ης} Απριλίου 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.euroactiv.com/en/future-eu/stop-turf-wars-over-eeas-top-diplomats-plead-news-485733>

⁴⁴<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/772>

Γενική Γραμματέας της ΕΥΕΔ όταν ενημερώνει το ΕΚ, εξασφάλισαν τη δέσμευση ότι σε περιπτώσεις που δεν μπορεί να παραστεί η ίδια σε τέτοιες συνεδριάσεις θα την αναπληρώνει ένας εκ των επιτρόπων Διεύθυνσης, Ανάπτυξης ή Ανθρωπιστικής Βοήθειας ή ο Υπουργός Εξωτερικών της χώρας που ασκεί την προεδρία ειδικά για θέματα Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας.

3.2. Το νομικό πλαίσιο της ΕΥΕΔ

Η ΕΥΕΔ ιδρύθηκε με απόφαση⁴⁵ του Συμβουλίου στις 26 Ιουλίου 2012, ύστερα από σχετική πρόταση⁴⁶ της Υπατης Εκπροσώπου Catherine Ashton. Είχε προηγηθεί ψήφισμα του Κοινοβουλίου στις 8 Ιουλίου 2012 επί της πρότασης αυτής, το οποίο την υιοθέτησε με ευρεία πλειοψηφία (549 υπέρ και 78 κατά). Επίσημα, η ΕΥΕΔ ξεκίνησε τη λειτουργία της την 1η Ιανουαρίου 2011. Έχοντας την έδρα της στις Βρυξέλλες, αποτελεί ένα λειτουργικά αυτόνομο σώμα της ΕΕ, διαχωρισμένο από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και από την Επιτροπή και με την απαραίτητη νομική προσωπικότητα ώστε να μπορεί να εκτελεί τα καθήκοντα της και να πραγματοποιεί τους στόχους της. Επιπλέον, τοποθετείται διοικητικά υπό την εξουσία του Υπατού Εκπροσώπου για την ΚΕΠΠΑ και αποτελείται από μια κεντρική διοίκηση και από τις Αντιπροσωπείες της Ένωσης σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς.

3.3. Τα καθήκοντα της υπηρεσίας

Βάσει του άρθρου 2 της Απόφασης 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου του 2010, «για την καθιέρωση της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», η ΕΥΕΔ υποστηρίζει τον Υπατο Εκπρόσωπο στην επιτέλεση των καθηκόντων του και ειδικότερα:

- με την υποβολή προτάσεων στη χάραξη της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας («ΚΕΠΠΑ») της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

⁴⁵ Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service.

⁴⁶ Proposal of HR Catherine Ashton for a Council Decision of establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 25 March 2010.

συμπεριλαμβανομένης της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας («ΚΠΑΑ»),

- στην ιδιότητά του ως προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων, χωρίς να θίγονται τα συνήθη καθήκοντα της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου,
- στην ιδιότητά του ως αντιπροέδρου της Επιτροπής, προκειμένου να ασκεί στο πλαίσιο της Επιτροπής τις αντίστοιχες ευθύνες που του εμπίπτουν στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων και να συντονίζει τις άλλες πτυχές της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, χωρίς να θίγονται τα συνήθη καθήκοντα των υπηρεσιών της Επιτροπής.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η ΕΥΕΔ επικουρεί τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τον πρόεδρο της Επιτροπής και την Επιτροπή κατά την άσκηση των αντίστοιχων καθηκόντων τους στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων.

3.4. Η λειτουργία της ΕΥΕΔ

3.4.1. Η κεντρική διοίκηση

Η διαχείριση της ΕΥΕΔ⁴⁷ (εικόνα 1) ασκείται από τον εκτελεστικό γενικό γραμματέα, ο οποίος ενεργεί υπό την εξουσία του Ύπατου Εκπροσώπου. Ο εκτελεστικός γενικός γραμματέας λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίζει την ομαλή λειτουργία της ΕΥΕΔ, συμπεριλαμβανομένης της διοικητικής και δημοσιονομικής διαχείρισής της. Ο εκτελεστικός γενικός γραμματέας μεριμνά, επίσης, για τον ουσιαστικό συντονισμό μεταξύ όλων των υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης, καθώς και με τις αντιπροσωπείες της Ένωσης. Επικουρείται δε από δύο αναπληρωτές γενικούς γραμματείς.

Η κεντρική διοίκηση της ΕΥΕΔ αποτελείται οργανωτικά από:

- ✓ διάφορες γενικές διευθύνσεις που περιλαμβάνουν γεωγραφικές μονάδες, οι οποίες καλύπτουν όλες τις χώρες και τις περιφέρειες του κόσμου, καθώς και πολυμερείς και θεματικές μονάδες. Οι υπηρεσίες αυτές συντονίζονται, ανάλογα με τις ανάγκες, με τη γενική γραμματεία του Συμβουλίου και με τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής,
- ✓ μία γενική διεύθυνση για θέματα διοίκησης, στελέχωσης, προϋπολογισμού, ασφάλειας και επικοινωνίας και πληροφοριακών συστημάτων στο πλαίσιο της ΕΥΕΔ, υπό τη διαχείριση του εκτελεστικού γενικού γραμματέα. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος διορίζει, σύμφωνα με τους συνήθεις κανόνες πρόσληψης, γενικό διευθυντή για τον προϋπολογισμό και τη διοίκηση που ενεργεί υπό την εξουσία του ύπατου εκπροσώπου. Ο γενικός διευθυντής είναι υπεύθυνος έναντι του Ύπατου Εκπροσώπου για θέματα διοικητικής και εσωτερικής δημοσιονομικής διαχείρισης της ΕΥΕΔ. Τηρεί τις ίδιες γραμμές του προϋπολογισμού και τους διοικητικούς κανόνες που εφαρμόζονται στο σκέλος του τμήματος ΙΙΙ του προϋπολογισμού της Ένωσης που εμπίπτει στον τίτλο 5 του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου,
- ✓ τη διεύθυνση διαχείρισης κρίσεων και σχεδιασμού, τη μη στρατιωτική δυνατότητα σχεδιασμού και διεξαγωγής επιχειρήσεων, το στρατιωτικό

⁴⁷ Βλ. άρθρο 4 και 5της Απόφασης 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου του 2010, «για την καθιέρωση της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», L 2001/ 30 της 3ης Αυγούστου 2010

επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το κέντρο επιχειρήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ευρισκόμενα υπό την άμεση εξουσία και ευθύνη του Υπατου Εκπροσώπου τον οποίο επικουρούν στο έργο της άσκησης της ΚΕΠΠΑ της Ένωσης, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης, τηρουμένων, σύμφωνα με το άρθρο 40 της ΣΕΕ, των λοιπών αρμοδιοτήτων της Ένωσης.

- ✓ το τμήμα στρατηγικού σχεδιασμού της πολιτικής,
- ✓ το νομικό τμήμα υπό τη διοικητική εξουσία του εκτελεστικού γενικού γραμματέα, το οποίο συνεργάζεται στενά με τις νομικές υπηρεσίες του Συμβουλίου και της Επιτροπής,
- ✓ τα τμήματα για τις διοργανικές σχέσεις, την πληροφόρηση και τη δημόσια διπλωματία, τους εσωτερικούς λογιστικούς ελέγχους και τις επιθεωρήσεις, και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Ο Υπατος Εκπρόσωπος διορίζει τους προέδρους των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου των οποίων προεδρεύει αντιπρόσωπος του Υπατου Εκπροσώπου, καθώς και τον πρόεδρο της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας, σύμφωνα με τους λεπτομερείς κανόνες που περιέχονται στο παράρτημα II της απόφασης 2009/908/ΕΕ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2009, για τη θέσπιση μέτρων εφαρμογής της απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου σχετικά με την άσκηση της προεδρίας του Συμβουλίου και σχετικά με την προεδρία των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου.

Ο επικεφαλής αντιπροσωπείας λαμβάνει οδηγίες από τον Ύπατο Εκπρόσωπο και την ΕΥΕΔ και είναι υπεύθυνος για την εκτέλεσή τους.

Στους τομείς όπου η Επιτροπή ασκεί τις εξουσίες που της έχουν δοθεί από τις Συνθήκες, η Επιτροπή δύναται, βάσει του άρθρου 221 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, να εκδίδει επίσης οδηγίες προς τις αντιπροσωπείες, οι οποίες εκτελούνται υπό τη γενική ευθύνη του επικεφαλής της αντιπροσωπείας. Ο επικεφαλής αντιπροσωπείας εκτελεί τις λειτουργικές δαπάνες σε σχέση με τα σχέδια της Ένωσης στην αντίστοιχη τρίτη χώρα, όπου έχουν μεταβιβασθεί δευτερευόντως από την Επιτροπή, σύμφωνα με τον δημοσιονομικό κανονισμό.

Η λειτουργία κάθε αντιπροσωπείας αξιολογείται κατά περιόδους από τον εκτελεστικό γενικό γραμματέα της ΕΥΕΔ. Η αξιολόγηση περιλαμβάνει οικονομικούς και διοικητικούς ελέγχους. Για τον σκοπό αυτό, ο εκτελεστικός γενικός γραμματέας της ΕΥΕΔ μπορεί να ζητεί τη συνδρομή των αρμόδιων υπηρεσιών της Επιτροπής. Πέραν των εσωτερικών μέτρων της ΕΥΕΔ, η OLAF ασκεί τις εξουσίες της, κυρίως μέσω της λήψης μέτρων για την καταπολέμηση της απάτης, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1073/1999.

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος συμφωνεί τις απαραίτητες διευθετήσεις με την αντίστοιχη χώρα υποδοχής, διεθνή οργανισμό ή τρίτη χώρα. Ειδικότερα, λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίσει ότι τα κράτη υποδοχής χορηγούν στις αντιπροσωπείες της Ένωσης, στο προσωπικό τους και στα περιουσιακά στοιχεία τους προνόμια και ασυλίες που ισοδυναμούν προς τα αναφερόμενα στη Σύμβαση της Βιέννης της 18ης Απριλίου 1961 περί των διπλωματικών σχέσεων. Οι αντιπροσωπείες της Ένωσης πρέπει να διαθέτουν την ικανότητα να ανταποκρίνονται στις ανάγκες άλλων θεσμικών οργάνων της Ένωσης, ιδίως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κατά τις επαφές τους με τους διεθνείς οργανισμούς ή τις τρίτες χώρες στους οποίους οι αντιπροσωπείες είναι διαπιστευμένες.

Ο επικεφαλής αντιπροσωπείας έχει την εξουσία να εκπροσωπεί την Ένωση στη χώρα όπου είναι διαπιστευμένη η αντιπροσωπεία, ειδικότερα να συνάπτει συμβάσεις και να παρίσταται ενώπιον δικαστηρίου. Οι αντιπροσωπείες της Ένωσης πρέπει να συνεργάζονται στενά και να ανταλλάσσουν πληροφορίες με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών ενώ ενεργώντας σύμφωνα με το άρθρο 35 τρίτο εδάφιο της ΣΕΕ και κατόπιν αιτήσεως των κρατών μελών, υποστηρίζουν τα κράτη-μέλη στο πλαίσιο των διπλωματικών τους σχέσεων και του ρόλου τους στην

παροχή προξενικής προστασίας σε πολίτες της Ένωσης σε τρίτες χώρες, υπό καθεστώς ατέλειας.

Αξίζει να λεχθεί ότι υπό την γενική καθοδήγηση των προϊσταμένων αντιπροσωπείας, το 1/3 περίπου του προσωπικού είναι απασχολούμενοι της ΕΥΕΔ και τα 2/3 απασχολούμενοι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στο προσωπικό της ΕΥΕΔ⁴⁹, σύμφωνα με την απαίτηση για προσλήψεις εθνικών διπλωματών, ένα αυξανόμενο ποσοστό θέσεων AD κατέχουν υπάλληλοι των υπουργείων εξωτερικών των κρατών - μελών. Γενικά, όλα τα μέλη του προσωπικού των αντιπροσωπειών γνωρίζουν ότι πρέπει να εργάζονται ως ενιαία ομάδα, ασκώντας παράλληλα τα ατομικά καθήκοντα και αρμοδιότητες. Στο πλαίσιο των ρυθμίσεων εργασίας μεταξύ της ΕΥΕΔ και της Επιτροπής, το προσωπικό της Επιτροπής στις αντιπροσωπείες διαθέτει σχετικό βαθμό ευελιξίας να συνεισφέρει στο πολιτικό έργο της ΕΥΕΔ. Επίσης, εφαρμόζεται ικανοποιητικά στην πράξη και η γενική αρχή ότι τόσο οι υπηρεσίες της ΕΥΕΔ όσο και της Επιτροπής μπορούν να απευθύνουν απευθείας οδηγίες στους προϊσταμένους αντιπροσωπείας με κοινοποίηση στην αρμόδια γεωγραφική ομάδα της ΕΥΕΔ. Ο συντονισμός της διαχείρισης ανθρώπινων πόρων στις αντιπροσωπείες είναι λιγότερο ικανοποιητικός μετά τη δημιουργία δύο χωριστών μηχανισμών: οι επαφές μεταξύ της ΕΥΕΔ και της Επιτροπής γι' αυτά τα θέματα γίνονται μέσω μιας ομάδας εργασίας («EUDEL») με τη συμμετοχή της διοίκησης της ΕΥΕΔ και της DEVCO και των κεντρικών υπηρεσιών της Επιτροπής και, χωριστά, μια εσωτερική ομάδα εργασίας της Επιτροπής («COMDEL») συντονίζει τις θέσεις μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών της Επιτροπής που διαθέτουν προσωπικό στις αντιπροσωπείες. Αυτό το δυαδικό σύστημα έχει σαν αποτέλεσμα τη διεξαγωγή πολλών συζητήσεων για τα ίδια θέματα, καθυστερήσεις στη λήψη αποφάσεων και μπορεί να αποτελέσει εμπόδιο για τις απευθείας επαφές μεταξύ της ΕΥΕΔ και των υπηρεσιών της Επιτροπής που συμμετέχουν στις αντιπροσωπείες.

3.4.3. Η στελέχωση

Η ΕΥΕΔ περιλαμβάνει υπαλλήλους και λοιπό προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και προσωπικό από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών διορισμένο ως έκτακτο προσωπικό (πίνακας 1). Εφόσον παρίσταται ανάγκη, η ΕΥΕΔ

⁴⁹ Ανασκόπηση ΕΥΕΔ, 2013 σελ. 13

μπορεί, σε ειδικές περιπτώσεις, να προσφεύγει σε περιορισμένο αριθμό ειδικών αποσπασμένων εθνικών εμπειρογνομόνων (ΑΕΕ).

Πίνακας 1: Κατηγορίες προσωπικού ΕΥΕΔ

Posts occupied on 31.12.2015	Officials		Temporary Agents		Contract Agents	Seconded National Experts	Junior Professionals in Delegations	Local Agents	Total
	AD	AST	AD	AST					
Headquarters	401	423	148	37	168	376	-	-	1553
Delegations	219	191	166	-	189	58	38	1107	1968
Total	620	614	314	37	357	434	38	1107	3514

Πηγή: *Annual activity report EEAS 2015*

Το προσωπικό της ΕΥΕΔ εκτελεί τα καθήκοντά του και συμπεριφέρεται με αποκλειστικό γνώμονα τα συμφέροντα της Ένωσης. Οι προσλήψεις στην ΕΥΕΔ πραγματοποιούνται βάσει προσόντων, ενώ ταυτόχρονα εξασφαλίζονται η δέουσα γεωγραφική ισορροπία και η ισόρροπη εκπροσώπηση των φύλων. Το προσωπικό της ΕΥΕΔ απαρτίζεται από υπηκόους όλων των κρατών-μελών. Υπάλληλοι της Ένωσης και έκτακτοι υπάλληλοι προερχόμενοι από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις καθώς και την ίδια αντιμετώπιση, ιδίως όσον αφορά την επιλεξιμότητά τους για την ανάληψη κάθε θέσης υπό ισότιμους όρους. Καμία διάκριση δεν γίνεται μεταξύ έκτακτου προσωπικού προερχόμενου από τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες και των υπαλλήλων της Ένωσης όσον αφορά την ανάθεση καθηκόντων που πρέπει να εκτελεσθούν σε όλους τους τομείς δραστηριοτήτων και τις πολιτικές που εφαρμόζει η ΕΥΕΔ. Σύμφωνα με τις διατάξεις του δημοσιονομικού κανονισμού, τα κράτη-μέλη υποστηρίζουν την Ένωση στην εκτέλεση χρηματοοικονομικών υποχρεώσεων που απορρέουν από οιαδήποτε ευθύνη του προερχόμενου από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών έκτακτου προσωπικού της ΕΥΕΔ, δυνάμει του άρθρου 66 του δημοσιονομικού κανονισμού.

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος καθορίζει τις διαδικασίες επιλογής του προσωπικού της ΕΥΕΔ, οι οποίες διεξάγονται με διαφανή διαδικασία βάσει προσόντων και επιδιώκοντας τη εξασφάλιση υπηρεσιών προσωπικού με το υψηλότερο δυνατό

επίπεδο ικανότητας, αποδοτικότητας και ακεραιότητας, εξασφαλίζοντας κατάλληλη γεωγραφική ισορροπία και την ισόρροπη εκπροσώπηση των φύλων καθώς και τη σημαντική παρουσία υπηκόων από όλα τα κράτη-μέλη στην ΕΥΕΔ. Οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου και της Επιτροπής συμμετέχουν στη διαδικασία προσλήψεων για κενές θέσεις εντός της ΕΥΕΔ. Τέλος, ο Ύπατος Εκπρόσωπος θεσπίζει τους κανόνες για την κινητικότητα προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι τα μέλη του προσωπικού της ΕΥΕΔ διατηρούν υψηλό βαθμό κινητικότητας.

3.6. Οι σχέσεις με τα θεσμικά όργανα

3.6.1. Η σχέση της ΕΥΕΔ με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Οι σχέσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχουν καθοριστική σημασία για τη λειτουργία της υπηρεσίας. Η ιδιότητα του Ύπατου Εκπροσώπου ως αντιπροέδρου της Επιτροπής του παρέχει σαφή αρμοδιότητα στο εσωτερικό της Επιτροπής για την *«άσκηση των καθηκόντων της στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων»* και *«για τον συντονισμό των άλλων πτυχών της εξωτερικής δράσης»* της Ένωσης (άρθρο 18 παράγραφος 4 της ΣΕΕ). Με βάση την απόφαση για την ίδρυσή της, η ΕΥΕΔ παρέχει πληροφορίες, συμβουλές και υποστήριξη σε όσους επιτρόπους το ζητούν ή το χρειάζονται, ενώ οι αντιπροσωπείες της ΕΕ, εκτός από τη στήριξη που παρέχουν στους επιτρόπους και τους γενικούς διευθυντές κατά τις επισκέψεις σε τρίτες χώρες, φιλοξενούν επίσης το προσωπικό τους και εφαρμόζουν τις οδηγίες τους.

Ενδεικτικά, το 2012, η ΕΥΕΔ προετοίμασε υπερδιπλάσιο αριθμό ενημερώσεων για τον Πρόεδρο και τα άλλα μέλη της Επιτροπής από αυτό των ενημερώσεων για την Ύπατη Εκπρόσωπο.

Επιπλέον, το ιδιαίτερο γραφείο του και οι αρμόδιες υπηρεσίες της ΕΥΕΔ συμμετέχουν πλήρως στις προπαρασκευαστικές εργασίες για όλες τις δραστηριότητες της Επιτροπής και συνεισφέρουν ενεργά στην εξέταση των θεμάτων που έχουν επίπτωση στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος συμμετέχει, επίσης, σε συνεδριάσεις της ομάδας επιτρόπων εξωτερικών σχέσεων (στην οποία συμμετέχουν ο πρόεδρος, οι αρμόδιοι επίτροποι για θέματα εμπορίου, διεύρυνσης,

αναπτυξιακής πολιτικής, ανθρωπιστικής βοήθειας και οικονομικών και νομισματικών υποθέσεων). Οι συνεδριάσεις αυτές δεν πραγματοποιούνται αρκετά συχνά.

Η στενή συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ έχει ζωτική σημασία και για διάφορα παγκόσμια ζητήματα, για τα οποία οι εξωτερικές πτυχές των εσωτερικών πολιτικών της ΕΕ έχουν αυξανόμενη διάσταση εξωτερικής πολιτικής. Τα ζητήματα αυτά περιλαμβάνουν τομείς όπως η ενεργειακή ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος και η κλιματική αλλαγή, τα ζητήματα μετανάστευσης, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η ρύθμιση των χρηματοπιστωτικών αγορών και η παγκόσμια οικονομική διακυβέρνηση.

3.6.2. Η σχέση της ΕΥΕΔ με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Η συνεργασία μεταξύ της ΕΥΕΔ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προβλέπεται βάσει του άρθρου 36 της ΣΕΕ και της δήλωσης περί πολιτικής λογοδοσίας. Υπάρχουν δε συστηματικές διαδικασίες για την παροχή πληροφοριών από την ΕΥΕΔ στην επιτροπή Εξωτερικών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου για τη συζήτηση σε κάθε συμβούλιο εξωτερικών υποθέσεων. Η ΕΥΕΔ παρέχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έγκαιρη και ολοκληρωμένη ενημέρωση σχετικά με την πρόοδο των διαπραγματεύσεων για διεθνείς συμφωνίες που καλύπτονται από το άρθρο 218 της Συνθήκης ενώ έχει επεξεργαστεί επιμελώς ρυθμίσεις για την ανταλλαγή ευαίσθητων πληροφοριών με το Κοινοβούλιο μέσω της ειδικής επιτροπής μελών του ΕΚ για θέματα ασφαλείας. Παρομοίως, έχουν αναβαθμιστεί οι κοινές συνεδριάσεις διαβούλευσης για τον προϋπολογισμό της ΚΕΠΠΑ και η ΕΥΕΔ συμμετέχει στην ανταλλαγή νέων απόψεων για το μέλλον των μηχανισμών και προτεραιοτήτων εξωτερικής βοήθειας βάσει του επόμενου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. Τέλος, οι αντιπροσωπεΐες της ΕΕ ανταποκρίνονται στις ανάγκες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τις επαφές με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, ιδίως όσον αφορά τις επίσημες επισκέψεις εκπροσώπων του Κοινοβουλίου. Η ΕΥΕΔ έχει επίσης αναπτύξει τις ικανότητές της να συνεργάζεται με εθνικά κοινοβούλια των κρατών-μελών.

3.6.3. Η σχέση με τη Γραμματεία του Συμβουλίου

Η θέση του Ύπατου Εκπροσώπου ως μέλους των θεσμικών οργάνων, αλλά και ως μέλους του Συμβουλίου κατά την άσκηση καθηκόντων προέδρου του Συμβουλίου εξωτερικών υποθέσεων είναι μοναδική μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας. Σε συνδυασμό με αυτό, η απόφαση για την ίδρυση της ΕΥΕΔ αναφέρει σαφώς ότι η ΕΥΕΔ στηρίζει τον Ύπατο Εκπρόσωπο στην εκπλήρωση όλων των καθηκόντων του. Όταν συστάθηκε η ΕΥΕΔ, η Γραμματεία του Συμβουλίου διατήρησε περισσότερες από 20 θέσεις AD⁵⁰ για την άσκηση των υπολειπόμενων καθηκόντων εξωτερικής πολιτικής.

3.7. Η χρηματοδότηση της ΕΥΕΔ

Η ΕΥΕΔ ασκεί τις εξουσίες της εντός των ορίων των πιστώσεων που της χορηγούνται από το γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ. Κατά την εκπόνηση των εκτιμήσεων των διοικητικών δαπανών της, ο Ύπατος Εκπρόσωπος διαβουλεύεται, αντιστοίχως, με τον Επίτροπο που είναι υπεύθυνος για την αναπτυξιακή πολιτική και τον Επίτροπο που είναι υπεύθυνος για την πολιτική γειτονίας, όσον τα αντίστοιχα χαρτοφυλάκιά τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 314 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, η ΕΥΕΔ καταρτίζει το σχέδιο δαπανών της για το επόμενο οικονομικό έτος. Η Επιτροπή εντάσσει τις εκτιμήσεις αυτές στο σχέδιο προϋπολογισμού, το οποίο ενδέχεται να περιέχει διαφορετικές εκτιμήσεις ενώ δύναται να τροποποιεί το σχέδιο προϋπολογισμού, όπως προβλέπεται στο άρθρο 314 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ. Προς εξασφάλιση της δημοσιονομικής διαφάνειας στον τομέα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, η Επιτροπή διαβιβάζει στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή, μαζί με το σχέδιο γενικού προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έγγραφο εργασίας στο οποίο

⁵⁰Κατηγορία διοικητικών υπαλλήλων,
βλ.http://europa.eu/epso/discover/careers/staff_categories/index.en.htm

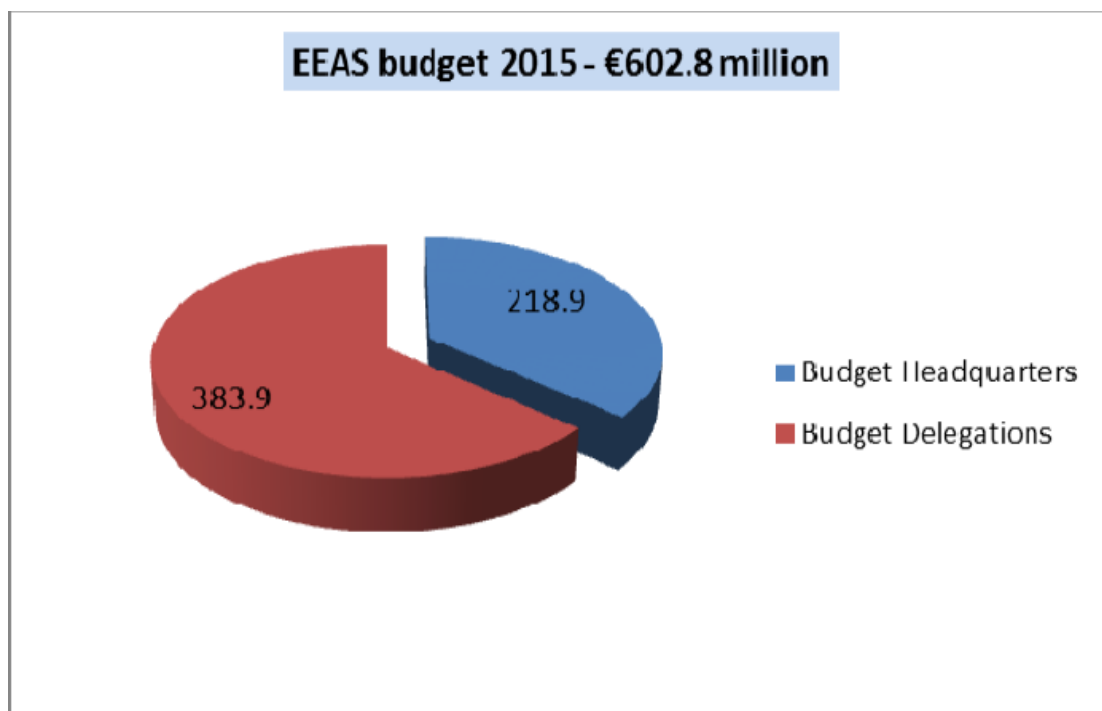
παρουσιάζονται εκτενώς όλες οι δαπάνες που συνδέονται με την εξωτερική δράση της Ένωσης.

Η ΕΥΕΔ υπόκειται στις διαδικασίες χορήγησης απαλλαγής που προβλέπονται στο άρθρο 319 της ΣΛΕΕ⁵¹ και στα άρθρα 145 έως 147 του δημοσιονομικού κανονισμού. Εν προκειμένω, η ΕΥΕΔ συνεργάζεται πλήρως με τα θεσμικά όργανα που εμπλέκονται στη διαδικασία χορήγησης απαλλαγής και παρέχει, κατά περίπτωση, τις πρόσθετες πληροφορίες που απαιτούνται, μεταξύ άλλων, μέσω της συμμετοχής της στις συνεδριάσεις των σχετικών φορέων.

Όσον αφορά τον προϋπολογισμό της ΕΥΕΔ για το 2015⁵², παρατηρείται ότι ανήλθε στα 602,8 εκ. €, παρουσιάζοντας αύξηση της τάξεως του 16, 2% σε σύγκριση με τον προϋπολογισμό του 2014. Ο εν λόγω προϋπολογισμός διαμοιράστηκε στην κεντρική διοίκηση και στις αντιπροσωπείες ως εξής (γράφημα 1):

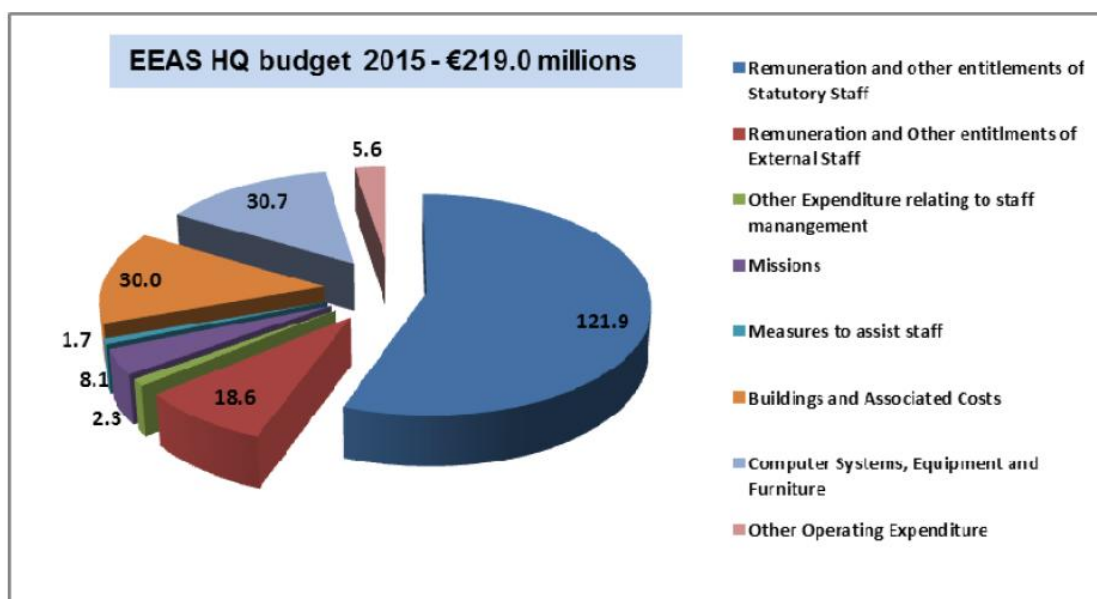
⁵¹ Αναφέρεται στη διαδικασία απαλλαγής της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως προς την εκτέλεση του προϋπολογισμού.

⁵² Annual Activity Report EEAS, 2015, p.17

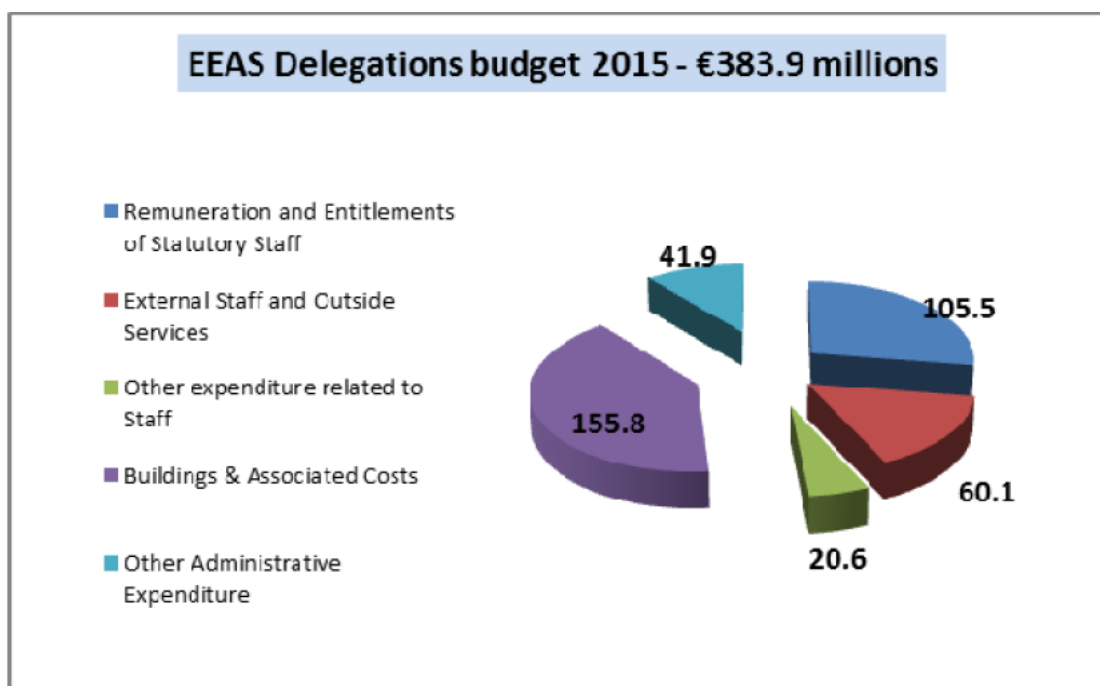
Γράφημα 1: Προϋπολογισμός ΕΥΕΔ 2015

Πηγή: Annual Activity Report EEAS, 2015

Στο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης, ο προϋπολογισμός κατανεμήθηκε σε ένα μεγάλο ποσοστό για τις αμοιβές του προσωπικού καθώς και σε άλλες λειτουργικές δαπάνες (γράφημα 2). Η ίδια εικόνα παρατηρείται και στην περίπτωση των αντιπροσωπειών (γράφημα 3).

Γράφημα 2: Προϋπολογισμός κεντρικής διοίκησης

Πηγή: Annual Activity Report EEAS, 2015

Γράφημα 3: Προϋπολογισμός αντιπροσωπειών

Πηγή: Annual Activity Report EEAS, 2015

3.8. Η διαχείριση των προγραμμάτων εξωτερικής συνεργασίας

Η διαχείριση των προγραμμάτων εξωτερικής συνεργασίας⁵³ της Ένωσης αποτελεί ευθύνη της Επιτροπής, με την επιφύλαξη των ρόλων της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ σχετικά με τον προγραμματισμό τους.

Ο Ύπατος Εκπρόσωπος αναλαμβάνει τον συνολικό πολιτικό συντονισμό της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, εξασφαλίζοντας την ενότητα, τη συνεκτικότητα και την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, ιδίως μέσω των ακόλουθων μηχανισμών εξωτερικής βοήθειας:

- τον μηχανισμό αναπτυξιακής συνεργασίας⁵⁴,
- το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης⁵⁵,
- το ευρωπαϊκό μέσο για τη δημοκρατία και τα ανθρώπινα δικαιώματα⁵⁶,
- το ευρωπαϊκό μέσο γειτονίας και εταιρικής σχέσης⁵⁷,
- τον μηχανισμό συνεργασίας με τις εκβιομηχανισμένες χώρες⁵⁸,
- τον μηχανισμό συνεργασίας στον τομέα της πυρηνικής ασφάλειας⁵⁹,
- τον μηχανισμό σταθερότητας, όσον αφορά τη συνδρομή που προβλέπεται στο άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1717/2006⁶⁰.

⁵³ Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, σελ. 36επ.

⁵⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1905/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας (ΕΕ L 378 της 27.12.2006, σ. 41).

⁵⁵ Κανονισμός αριθ. 5 περί καθορισμού των λεπτομερειών σχετικά με την καταβολή και μεταφορά των χρηματικών συνεισφορών, με το καθεστώς του προϋπολογισμού και τη διαχείριση των πόρων του Ταμείου Αναπτύξεως για τις υπερπόντιες χώρες και εδάφη (ΕΕ 33 της 31.12.1958, σ. 681/58).

⁵⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1889/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2006, για την καθιέρωση ενός χρηματοδοτικού μέσου για την προαγωγή της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου παγκοσμίως (ΕΕ L 386 της 29.12.2006, σ. 1).

⁵⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης (ΕΕ L 310 της 9.11.2006, σ. 1).

⁵⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 382/2001 του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, για την εφαρμογή προγραμμάτων που προωθούν τη συνεργασία και τις εμπορικές σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των βιομηχανικών χωρών της Βορείου Αμερικής, της Απω Ανατολής και της Αυστραλασίας (ΕΕ L 57 της 27.2.2001, σ. 10).

⁵⁹ Κανονισμός (Ευρατόμ) αριθ. 300/2007 του Συμβουλίου, της 19ης Φεβρουαρίου 2007, για τη θέσπιση μηχανισμού συνεργασίας στον τομέα της πυρηνικής ασφάλειας (ΕΕ L 81 της 22.3.2007, σ. 1).

⁶⁰ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1717/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Νοεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού σταθερότητας (ΕΕ L 327 της 24.11.2006, σ. 1).

Η ΕΥΕΔ, ειδικότερα, συμβάλλει στον κύκλο προγραμματισμού και διαχείρισης των ανωτέρω μηχανισμών, με βάση τους στόχους πολιτικής που καθορίζονται σε αυτούς τους μηχανισμούς. Επίσης, έχει την ευθύνη προετοιμασίας των κάτωθι αποφάσεων της Επιτροπής σχετικά με τις στρατηγικές, πολυετείς δράσεις στο πλαίσιο του κύκλου προγραμματισμού:

- ✓ κατανομές πόρων ανά χώρα προκειμένου να καθορισθεί το συνολικό χρηματοδοτικό πλαίσιο για κάθε περιφέρεια, με την επιφύλαξη της ενδεικτικής κατανομής του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου. Σε κάθε περιφέρεια, ένα ποσοστό της χρηματοδότησης χρησιμοποιείται αποκλειστικά για περιφερειακά προγράμματα,
- ✓ έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα και έγγραφα περιφερειακής στρατηγικής,
- ✓ εθνικά και περιφερειακά ενδεικτικά προγράμματα.

Όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης και το μέσο αναπτυξιακής συνεργασίας, οι προτάσεις, συμπεριλαμβανομένων όσων αφορούν αλλαγές στους βασικούς κανονισμούς και στα έγγραφα προγραμματισμού εκπονούνται από κοινού από τις αρμόδιες υπηρεσίες της ΕΥΕΔ και της Επιτροπής υπό την ευθύνη του επιτρόπου που είναι αρμόδιος για την αναπτυξιακή πολιτική και υποβάλλονται από κοινού με τον ύπατο εκπρόσωπο στην Επιτροπή προς έκδοση.

Τα θεματικά προγράμματα, πλην από το ευρωπαϊκό μέσο για τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου, καθώς και ο μηχανισμός συνεργασίας στον τομέα της πυρηνικής ασφάλειας εκπονούνται από την αρμόδια υπηρεσία της Επιτροπής υπό την καθοδήγηση του επιτρόπου που είναι υπεύθυνος για την αναπτυξιακή πολιτική και παρουσιάζονται στο σώμα των επιτρόπων σε συμφωνία με τον ύπατο εκπρόσωπο και άλλους επιτρόπους για συναφή θέματα.

Όσον αφορά το ευρωπαϊκό μέσο γειτονίας και εταιρικής σχέσης, οι προτάσεις, συμπεριλαμβανομένων όσων αφορούν αλλαγές στους βασικούς κανονισμούς εκπονούνται από κοινού από τις αρμόδιες υπηρεσίες της ΕΥΕΔ και της Επιτροπής υπό την ευθύνη του επιτρόπου που είναι υπεύθυνος για την πολιτική γειτονίας και υποβάλλονται από κοινού με τον Ύπατο Εκπρόσωπο στην Επιτροπή προς έκδοση.

Τέλος, οι δράσεις που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο του προϋπολογισμού της ΚΕΠΠΑ, ο μηχανισμός σταθερότητας, ο μηχανισμός συνεργασίας με τις εκβιομηχανισμένες χώρες, η επικοινωνία και η δημόσια διπλωματία καθώς και οι αποστολές επιτήρησης εκλογών εμπίπτουν στην ευθύνη του Ύπατου Εκπροσώπου

της ΕΥΕΔ. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τη δημοσιονομική εκτέλεση υπό την εξουσία του ΥΕ υπό την ιδιότητά του ως αντιπροέδρου της Επιτροπής. Η υπηρεσία της Επιτροπής που είναι αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού συστεγάζεται με την ΕΥΕΔ.

4. ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

4.1. Το «ακανθώδες» ζήτημα της συνοχής

Η Ένωση, βάσει του άρθρου 23 ΣΕΕ, μεριμνά για τη συνοχή μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής της δράσης και μεταξύ αυτών και των άλλων πολιτικών της. Επιπλέον, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συνεργάζονται για την εξασφάλιση αυτής της συνοχής, επικουρούμενοι από τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης.

Στο πλαίσιο της ΕΕ το αίτημα για συνοχή έχει διττή σημασία. Αναφέρεται στην έλλειψη αντιφάσεων μεταξύ των πολιτικών που απαρτίζουν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, αλλά και στην επίτευξη μιας «σύμπραξης» των πολιτικών με στόχο τη συνεκτική δράση⁶¹. Η επίτευξη συνοχής βέβαια δεν σημαίνει χάραξη μιας μοναδικής πολιτικής κουλτούρας, αλλά ότι οι διαφορετικές προσεγγίσεις θα εφαρμόζονται με έναν συνεκτικό τρόπο⁶².

Η συνοχή διακρίνεται σε «κάθετη» και «οριζόντια». Η κάθετη συνοχή αφορά τη σχέση μεταξύ της δράσης των κρατών-μελών και της δράσης της Ένωσης, ιδιαίτερα εντός του πλαισίου όπου τα κράτη-μέλη και η ΕΕ μπορούν να ενεργήσουν παράλληλα επί μιας πολιτική ή επί ενός ζητήματος. Το παραπάνω συμβαίνει ιδιαίτερα στο θεσμικό πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, όπου η άσκηση της αρμοδιότητας της Ένωσης δεν αποτρέπει τη δράση των κρατών-μελών, καθώς επίσης και στις πολιτικές της ΕΕ που η αρμοδιότητα είναι συντρέχουσα. Η οριζόντια συνοχή, μετά την Συνθήκη της Λισσαβώνας και την κατάργηση των πυλώνων, είναι ο όρος που χρησιμοποιείται για την συνοχή μεταξύ του πλαισίου της ΚΕΠΠΑ και των λοιπών πολιτικών της Ένωσης, στις οποίες η Επιτροπή διατηρεί την νομοθετική πρωτοβουλία καθώς και για την συνοχή των παραγόμενων πολιτικών μεταξύ τους.

Η ανάπτυξη μιας ενιαίας νοοτροπίας ώστε να διαμορφωθεί μια συνεπής και συνεκτική ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική απαιτεί την αρμονική «οριζόντια»

⁶¹Gauttier P. (2004), "Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union", *European Law Journal*, Vol. 10, No. 1, p.23.

⁶²Thym D. (2005), "The Institutional Matrix of European Foreign Policy under the Constitutional Treaty", Walter Hallstein-Institut, Paper 05, p. 13.

συνύπαρξη και την συνεργασία των υπαλλήλων της Επιτροπής και της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου και την «κάθετη» αλληλεπίδρασή τους με τα εθνικά υπουργεία Εξωτερικών και το εθνικό διπλωματικό προσωπικό. Με την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης της Λισσαβόνας, η ΕΥΕΔ θα μπορούσε ιδανικά να λειτουργήσει ως μια θεσμική «κινητήριος δύναμη» συλλέγοντας τη απαραίτητη ισχύ από κάθε ένα από τρία συστατικά του (το Συμβούλιο, την Επιτροπή και το εθνικό προσωπικό) χωρίς την κατάργηση των υπάρχουσών θεσμικών δομών.

4.2. Η προστιθέμενη αξία της ΕΥΕΔ

Η ΕΥΕΔ είναι ένας νέος και μοναδικός μηχανισμός που συγκεντρώνει όλες τις πολιτικές και τους μοχλούς που διαθέτει και χρησιμοποιεί συλλογικά η ΕΕ για την άσκηση επιρροής και την επίτευξη αποτελεσμάτων σε παγκόσμια κλίμακα με σκοπό την προώθηση των αξιών και των συμφερόντων της ΕΕ.

Με κεντρικό άξονα την έννοια της ολοκληρωμένης προσέγγισης, τα κύρια ισχυρά στοιχεία της ΕΥΕΔ είναι:

- η σφαιρική κάλυψη όλων των γεωγραφικών και θεματικών ζητημάτων, με τη στήριξη ενός δικτύου 139 αντιπροσωπειών της ΕΕ που εκπροσωπούν την ΕΕ σε 163 τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς. Σε περισσότερους από 70 τόπους στους οποίους η ΕΕ διαθέτει αντιπροσωπεία εκπροσωπούνται λιγότερα από 10 κράτη-μέλη και σε 50 χώρες εκπροσωπούνται λιγότερα από 5 κράτη-μέλη. Η ΕΕ στο σύνολό της είναι η μεγαλύτερη παγκόσμια οικονομία με πληθυσμό περισσότερο από μισό δισεκατομμύριο κατοίκους. Στον σημερινό κόσμο, το μέγεθος και η βαρύτητα μετρούν: συλλογικά η ΕΕ μπορεί να επιτύχει πράγματα που κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επιτύχει από μόνο του,
- η ικανότητα ισχυρής δέσμευσης για τη στήριξη βασικών πολιτικών προτεραιοτήτων, και ιδίως στις νότιες και ανατολικές γειτονικές περιοχές, όπου η Ευρώπη ασκεί επιρροή και έχει τη δύναμη να προωθήσει και να επιτύχει την αλλαγή,
- η ολοένα και στενότερη σύμπραξη με τις εθνικές διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών, τόσο στις Βρυξέλλες όσο και σε τρίτες χώρες, η οποία έχει

ζωτική σημασία για τον αποτελεσματικό επιμερισμό της εργασίας και την αποτελεσματική χρήση των πόρων.

Η ΕΥΕΔ εξασφαλίζει αποτελεσματική και έγκαιρη εφαρμογή της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ μέσω ενός παγκόσμιου δικτύου αντιπροσωπειών της ΕΕ, μηχανισμών διαχείρισης κρίσεων και αποστολών ΚΠΑΑ. Επίσης, η ΕΥΕΔ εξασφαλίζει ισχυρό και αποτελεσματικό συντονισμό των εξωτερικών πολιτικών της ΕΕ, όπως για παράδειγμα στους τομείς του εμπορίου, της ανάπτυξης και σε άλλους επίμαχους τομείς παγκόσμιας διάστασης, όπως η ενεργειακή ασφάλεια, η κλιματική αλλαγή και η μετανάστευση. Οι αντιπροσωπείες της ΕΕ αποτελούν τον επιχειρησιακό βραχίονα της υπηρεσίας, συνεργαζόμενες με τις πρεσβείες κρατών μελών σε τρίτες χώρες και σε πολυμερή φόρουμ με βάση τις αρχές της εμπιστοσύνης, της συνεργασίας και του επιμερισμού των βαρών σε όλους τους τομείς.

Με τη συγκρότηση της υπηρεσίας, έγιναν σαφέστερα τα βασικά στοιχεία της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Τρία κύρια στοιχεία της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ αναδείχθηκαν κατά τα δύο πρώτα έτη λειτουργίας της υπηρεσίας σύμφωνα με την ανασκόπηση του 2013⁶³.

- ο γεωγραφικός περίγυρος όπου η ΕΕ έχει στη διάθεσή της όλες τις πολιτικές και τα μέσα για να επιτύχει μια βιώσιμη αλλαγή,
- η ολοκληρωμένη προσέγγιση, η οποία παρέχει στην ΕΕ τη μοναδική ικανότητα να αντιμετωπίζει όλες τις πτυχές ενός ζητήματος εξωτερικής πολιτικής,
- τα διεθνή θέματα για τα οποία μόνο το συλλογικό βάρος της ΕΕ μας επιτρέπει να διαδραματίσουμε ηγετικό ρόλο στις σημερινές συνθήκες της παγκοσμιοποίησης.

Η ΕΥΕΔ στηρίζει τον Ύπατη Εκπρόσωπο στην χάραξη της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας και στη διασφάλιση της συνεκτικότητας των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης, με τις ιδιότητές του προέδρου του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και αντιπροέδρου της Επιτροπής. Η ΕΥΕΔ παρέχει επίσης στήριξη στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και σε άλλους επιτρόπους σε θέματα εξωτερικών σχέσεων (μεταξύ άλλων για την κατάρτιση εγγράφων πολιτικής, ενημερωτικών φακέλων και την προετοιμασία συνόδων κορυφής και άλλων συνεδριάσεων και επισκέψεων υψηλού

⁶³ Ανασκόπηση ΕΥΕΔ, 2013 σελ. 5

επιπέδου). Η συνεργασία μεταξύ της ΕΥΕΔ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι ισχυρή, μέσω της δήλωσης περί πολιτικής λογοδοσίας και της στήριξης που παρέχουν οι αντιπροσωπείες της ΕΕ στα μέλη του Κοινοβουλίου κατά τις επισκέψεις τους.

4.3. Οι αδυναμίες της ΕΥΕΔ

4.3.1. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες για τη σύσταση της ΕΥΕΔ

Λόγω της αβεβαιότητας που επικρατούσε όσον αφορά την επικύρωση της Συνθήκης της Λισσαβώνας, τα κράτη-μέλη και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ προέβησαν σε ελάχιστες προπαρασκευαστικές εργασίες πριν από τη σύσταση της ΕΥΕΔ⁶⁴. Ως αποτέλεσμα αυτού, όταν η Συνθήκη της Λισσαβώνας τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, τα χαρακτηριστικά της μελλοντικής υπηρεσίας αποτελούσαν ακόμη αντικείμενο συνομιλιών μεταξύ των κρατών-μελών, της Επιτροπής και του Συμβουλίου.

Στο πλαίσιο των συνομιλιών αυτών καταλυτικής σημασίας αποτέλεσε το γεγονός ότι οι στόχοι της ΕΕ δεν ήταν καταγεγραμμένοι σε μία συνολική στρατηγική εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, η οποία θα μπορούσε να κατευθύνει αυτές τις προπαρασκευαστικές εργασίες⁶⁵. Κατά συνέπεια, η απόφαση του Συμβουλίου, αντί να ορίζει στόχους για την ΕΥΕΔ, απαριθμούσε απλώς τα καθήκοντά της.

Επιπρόσθετα, η απόφαση του Συμβουλίου απηχούσε τη συμφωνία που είχε επιτευχθεί μεταξύ των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής κατά τον χρόνο κατάρτισης του εγγράφου. Δεν προσδιόριζε περαιτέρω τα εκτενή και ποικίλα αυτά καθήκοντα και ήταν «συγκρατημένη» αναφορικά με την ουσία τους. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η μεταβίβαση υπηρεσιών στην ΕΥΕΔ να πραγματοποιηθεί όχι βάσει της προσδοκώμενης συνεισφοράς τους στην εκπλήρωση των στόχων της ΕΥΕΔ, αλλά βάσει των δραστηριοτήτων τους και της διοικητικής

⁶⁴ Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, 2014, σελ. 14

⁶⁵ Το τελευταίο συνολικό έγγραφο στρατηγικής της ΕΕ εξακολουθεί να είναι η ευρωπαϊκή στρατηγική ασφαλείας του 2003 η οποία, μολονότι επικαιροποιήθηκε το 2008, δεν αντικατοπτρίζει τις γεωπολιτικές εξελίξεις που έχουν αλλάξει τον κόσμο. Ωστόσο, τα κράτη-μέλη διαφωνούν ως προς τη σκοπιμότητα της κατάρτισης νέας στρατηγικής, καθώς ορισμένα εξ αυτών κρίνουν ότι οι αρχές που δηλώθηκαν το 2003 εξακολουθούν να ισχύουν.

θέσης τους στο πλαίσιο της Επιτροπής ή της ΓΓΣ, κάτι που γίνεται ιδιαιτέρως εμφανές όσον αφορά την εξωτερική διάσταση εσωτερικών πολιτικών της ΕΕ, για την οποία η ΕΥΕΔ δεν έλαβε πόρους από την Επιτροπή.

Τέλος, από τη σύστασή της, η ΕΥΕΔ δε διέθετε υπηρεσίες για τον χειρισμό ζητημάτων παγκόσμιας σημασίας που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την ΕΕ, όπως η κλιματική αλλαγή ή η ενεργειακή ασφάλεια, δεδομένου ότι οι πόροι για τον χειρισμό των εν λόγω ζητημάτων είχαν μεταφερθεί από την πρώην Γενική Διεύθυνση Εξωτερικών Σχέσεων σε άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής πριν από τη σύσταση της ΕΥΕΔ. Το γεγονός αυτό είχε εκ των πραγμάτων ως αποτέλεσμα να ανακύψουν πρακτικές δυσκολίες όσον αφορά τον εκ μέρους της ΕΥΕΔ συντονισμό ορισμένων δράσεων της Επιτροπής με αντίκτυπο στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ.

4.3.2. Οι πόροι της ΕΥΕΔ

Σε μια περίοδο δημοσιονομικής δυσπραγίας τόσο για την ΕΕ όσο και για τους εθνικούς προϋπολογισμούς, το Συμβούλιο αποφάσισε ότι θα τηρούσε την αρχή της δημοσιονομικής ουδετερότητας κατά τη σύσταση της ΕΥΕΔ. Ωστόσο, η ίδρυση ενός νέου οργάνου είναι από τη φύση της δαπανηρή, ιδίως δε όταν το νέο όργανο επιφορτίζεται με νέα καθήκοντα.

Μάλιστα, το Συμβούλιο έλαβε την απόφασή του χωρίς αξιολόγηση πόρων, η οποία θα έπρεπε να λάβει υπόψη τόσο τις νέες απαιτήσεις όσο και τις δυνατότητες συνέργειας με τη συγχώνευση δομών της Επιτροπής και της ΓΓΣ. Ο όρος της δημοσιονομικής ουδετερότητας εφαρμόστηκε αυστηρά με αποτέλεσμα στη νέα υπηρεσία να μεταβιβαστούν μόνον δομές εξωτερικής πολιτικής⁶⁶. Επομένως, η ΕΥΕΔ δεν έλαβε πόρους για λειτουργίες υποστήριξης.

Αντ' αυτού, η Επιτροπή και η ΓΓΣ εξακολούθησαν να παρέχουν διάφορες υπηρεσίες, που εκτείνονται από τη διαχείριση προσωπικού (όπως προσλήψεις, ιατρικές εξετάσεις ή μισθοδοσία) έως τη διοικητική υποστήριξη (όπως ΤΠ, κτίρια, χώροι συνεδριάσεων). Για τον σκοπό αυτό, η ΕΥΕΔ υπέγραψε συμφωνίες επιπέδου υπηρεσιών με την Επιτροπή και τη ΓΓΣ. Βραχυπρόθεσμα, αυτό συνιστούσε ρεαλιστική λύση, αλλά, συνολικά, οι παρεχόμενες υπηρεσίες δεν κάλυψαν πλήρως τις

⁶⁶Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, 2014, σελ. 17

ανάγκες της EYED αφού α) Η EYED δεν είχε τη δυνατότητα να αξιολογήσει ή να τροποποιήσει την εμβέλεια και τα οφέλη των εν λόγω συμφωνιών επιπέδου υπηρεσιών, οι οποίες είχαν καταρτιστεί με βάση τη στήριξη που παρεχόταν πριν από τη σύστασή της και β) Η διάρκεια των συμφωνιών δεν λάμβανε υπόψη τις ανάγκες της EYED.

4.3.3. Το συνολικό στρατηγικό πλαίσιο για την εξωτερική πολιτική και η εσωτερική στρατηγική

Δεδομένων των ραγδαίων εξελίξεων στη διεθνή σκηνή, η EYED προτίμησε την *ad hoc* προσέγγιση των διαφόρων ζητημάτων αντί της πρότασης μιας συνολικής στρατηγικής εξωτερικής πολιτικής. Επίσης, η EYED προτίμησε να μην προτείνει μια συνολική προσέγγιση για την αντιμετώπιση των στρατηγικών εταιρικών σχέσεων της ΕΕ, μολονότι οι υφιστάμενες συστάθηκαν μεμονωμένα πολύ πριν από την υπογραφή της Συνθήκης της Λισσαβώνας και ενδέχεται να μην συνδέονται σαφώς με τις τρέχουσες προτεραιότητες της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.

Η έλλειψη ενός συνολικού στρατηγικού πλαισίου αποτέλεσε μάλιστα αντικείμενο επικρίσεων από ορισμένα κράτη-μέλη⁶⁷ και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁶⁸, το οποίο προσδοκούσε ότι η EYED θα αναλάμβανε ενεργότερο ρόλο, με μεγαλύτερο βαθμό πρωτοβουλίας, στην ανάπτυξη της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ25. Στις περιπτώσεις που δεν υπάρχει στρατηγική καθοδήγηση, η EYED διαβουλεύεται με τα θεσμικά όργανα και τα κράτη-μέλη της ΕΕ προκειμένου να προετοιμάσει την αντίδραση της ΕΕ. Οι ειδικές στρατηγικές που προκύπτουν συνιστούν την έκβαση έντονων διαβουλεύσεων, πριν υιοθετηθούν επισήμως από την Επιτροπή και εγκριθούν από το Συμβούλιο. Η διαδικασία αυτή δεν διευκολύνει την έγκαιρη ανάληψη δράσης.

Από την άλλη μεριά, η EYED δεν έχει εγκρίνει ακόμη εσωτερική στρατηγική ή σχέδιο διαχείρισης. Με άλλα λόγια, δεν έχει αναπτύξει ολοκληρωμένο πλαίσιο προγραμματισμού, ώστε κάθε υπηρεσία να αποφασίζει η ίδια σχετικά με τον προγραμματισμό των δραστηριοτήτων της, γεγονός που έχει αρνητικό αντίκτυπο

⁶⁷ Η Ισπανία, η Ιταλία, η Πολωνία και η Σουηδία έκριναν ότι ήταν αναγκαία μια ευρεία στρατηγική προσέγγιση των εξωτερικών σχέσεων της ΕΕ και αποφάσισαν να χρηματοδοτήσουν την πρωτοβουλία «διαδικασία προβληματισμού για μια ευρωπαϊκή στρατηγική για τον κόσμο» για την προετοιμασία της εν λόγω προσέγγισης.

⁶⁸ Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την εφαρμογή της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας (A7-0357/2012), 31 Οκτωβρίου 2012.

στην αποδοτικότητα της ΕΥΕΔ συνολικά, καθώς τα καθήκοντα και οι πόροι της δεν ανταποκρίνονται απαραίτητως στους στόχους υψηλού επιπέδου. Επιπλέον, η απουσία ολοκληρωμένου πλαισίου προγραμματισμού δυσχεραίνει περαιτέρω την ενσωμάτωση των δραστηριοτήτων της στο ευρύτερο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος εργασίας της Επιτροπής ή στο δεκαεκάμηνο «πρόγραμμα των τριών» (το οποίο καταρτίζεται από την ομάδα των τριών χωρών που ασκούν την εναλλασσόμενη προεδρία και τη ΓΓΣ).

4.3.4. Η πολυπλοκότητα αναφορικά με την οργάνωση

Η ΕΥΕΔ έχει πυραμιδική οργανωτική δομή, που είναι περισσότερο πολύπλοκη από τις δομές εξωτερικής πολιτικής που αντικαθιστά: α) γεωγραφικές μονάδες με πρόσθετα επίπεδα διοίκησης σε σύγκριση με τα προϋπάρχοντα (πίνακας 2), β) υπάρχουν περισσότερες οργανωτικές μονάδες, επίσης μικρότερου μεγέθους (τα διευθυντικά στελέχη έχουν μικρότερο πεδίο ευθύνης και περίπου 20 % λιγότερους υφισταμένους), και γ) η ΕΥΕΔ διαθέτει διπλάσιο αριθμό ανώτερων διοικητικών στελεχών σε σχέση με τις υπηρεσίες που αντικατέστησε.

Πίνακας 2: Σύγκριση επιπέδων διοίκησης

Νέα δομή	Προηγούμενες δομές	
ΕΥΕΔ	ΓΔ Εξωτερικών Σχέσεων	ΓΓΣ
(έξι επίπεδα)	(πέντε επίπεδα)	(πέντε επίπεδα)
1. ΥΕ/ΑΠ	1. Επίτροπος	
2. Εκτελεστικός Γενικός Γραμματέας / Διοικητικός Γενικός Διευθυντής	—	1. Γενικός Γραμματέας
3. Αναπληρωτές Γενικοί Γραμματείς	—	—
4. Διευθύνοντες Σύμβουλοι	2. Γενικός Διευθυντής	2. Γενικός Διευθυντής
—	3. Αναπληρωτές Γενικοί Διευθυντές	3. Αναπληρωτής Γενικός Διευθυντής
5. Διευθυντές	4. Διευθυντές	4. Διευθυντές
6. Προϊστάμενοι Τμήματος	5. Προϊστάμενοι Μονάδας	5. Προϊστάμενοι Μονάδας

Πηγή: Επίσημος κατάλογος προσωπικού ΕΕ

Για το μεγάλο αριθμό ανώτατων διευθυντικών στελεχών της ΕΥΕΔ ευθύνεται εν μέρει η απόφαση του Συμβουλίου, η οποία προέβλεπε, αφενός, τη δημιουργία γενικών διευθύνσεων για γεωγραφικές περιοχές και, αφετέρου, τη στελέχωση της ΕΥΕΔ, κατά το ένα τρίτο, με υπαλλήλους προερχόμενους από τα κράτη-μέλη. Δεδομένου ότι οι θέσεις στελεχών που μεταφέρθηκαν στην ΕΥΕΔ ήταν ήδη κατειλημμένες από μόνιμους υπαλλήλους, η ΕΥΕΔ δημιούργησε μια δομή με

υπερβολικά μεγάλο αριθμό ανώτατων διοικητικών στελεχών, προκειμένου να υπάρξει σημαντικός αριθμός θέσεων στην κορυφή της ιεραρχίας για τους υπαλλήλους που προέρχονταν από τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών.

Επιπλέον, ιδιαίτερη σημασία έχει το ζήτημα της πρόσβασης στις πληροφορίες που συναρτάται με την πολύπλοκη οργάνωση. Με τη σύσταση της ΕΥΕΔ, οι υπηρεσίες πληροφοριών και οι αντιπροσωπείες αποτελούν για πρώτη φορά τμήματα του ίδιου οργανισμού, γεγονός που παρέχει αυξημένες δυνατότητες συνδυασμού πολιτικών εκθέσεων και πληροφοριών ασφαλείας, με στόχο τη στήριξη των υπευθύνων για τη λήψη αποφάσεων.

Ωστόσο, η διανομή των προϊόντων των υπηρεσιών πληροφοριών εξακολουθεί να είναι περιορισμένη λόγω των πρακτικών δυσχερειών στη διαβίβαση διαβαθμισμένων πληροφοριών σε ορισμένους αποδέκτες. Οι περισσότερες από τις αντιπροσωπείες της ΕΕ δεν είναι έτοιμες να χειριστούν διαβαθμισμένα έγγραφα, πολλοί προϊστάμενοι αντιπροσωπειών δε διαθέτουν ακόμη την ενδεδειγμένη εξουσιοδότηση ασφάλειας και τα συστήματα που χρησιμοποιούνται για την υποβολή πολιτικών εκθέσεων και πληροφοριών ασφαλείας δεν είναι ακόμη συμβατά. Ως αποτέλεσμα αυτού, η πρόσβαση σε διαβαθμισμένες πληροφορίες και η χρήση τους στο πλαίσιο της ΕΥΕΔ, ιδίως από τις αντιπροσωπείες, δυσχεραίνεται σημαντικά.

4.3.5. Οι χρονοβόρες διαδικασίες των προσλήψεων

Η ΕΥΕΔ υποχρεώθηκε να ανανεώσει το εργατικό δυναμικό της προσλαμβάνοντας το ένα τρίτο των υπαλλήλων διοίκησης από τα κράτη-μέλη σε διάστημα δύομισι ετών. Η υποχρέωση αυτή ήταν πρωτοφανής στην ιστορία των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

Οι διαδικασίες προσλήψεων της ΕΥΕΔ είναι χρονοβόρες, ιδίως εκείνες που αποσκοπούν στην κάλυψη θέσεων προϊσταμένων αντιπροσωπειών. Επίσης, οι διαδικασίες προσλήψεων είναι δαπανηρές, λόγω του ότι πολλοί υποψήφιοι βρίσκονται εκτός της ΕΕ και για τις συνεντεύξεις πρέπει να μεταβούν στις Βρυξέλλες.

Από την άλλη μεριά πρέπει να λεχθεί ότι η εισαγωγική επιμόρφωση δεν ήταν επαρκώς προσανατολισμένη στις ανάγκες των νέων υπαλλήλων της ΕΥΕΔ, δεδομένου ότι οι διπλωματικοί υπάλληλοι των κρατών μελών δεν είναι εξοικειωμένοι

με τις διαδικασίες και τις πρακτικές της Επιτροπής και οι υπάλληλοι της ΕΕ δεν διαθέτουν επαρκή κατάρτιση σε σχέση με τα νέα διπλωματικά καθήκοντά τους⁶⁹.

4.3.6. Ο συντονισμός με την Επιτροπή και τα κράτη-μέλη

Η ΕΥΕΔ και η Επιτροπή έχουν συνάψει επίσημες συμφωνίες εργασίας για τον συντονισμό των δραστηριοτήτων τους. Ωστόσο, οι νέες διαδικασίες είναι λιγότερο ευέλικτες και περισσότερο απαιτητικές από εκείνες που ίσχυαν όταν οι εξωτερικές σχέσεις αποτελούσαν αρμοδιότητα της ΓΔ Εξωτερικών Σχέσεων, λόγω του ότι η ΕΥΕΔ δεν είναι φορέας της Επιτροπής.

Επιπλέον, η σύσταση της ΕΥΕΔ ως διακριτής οντότητας αύξησε τον αριθμό των οργάνων της ΕΕ που ασχολούνται με τα ίδια ζητήματα, γεγονός που μπορεί να δυσχεράνει περαιτέρω την επίτευξη συμφωνίας επί ενός αποδοτικού καταμερισμού των εργασιών, όπως καταδεικνύεται από την τρέχουσα διάρθρωση των κέντρων διαχείρισης κρίσεων στο πλαίσιο της ΕΕ

Η ΕΥΕΔ, τέλος, καθιέρωσε τακτικές συνεδριάσεις με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών, με σκοπό τη συζήτηση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος. Οι εν λόγω συνεδριάσεις διοργανώνονταν σε διάφορα επίπεδα, παρέχοντας στην ΕΥΕΔ τη δυνατότητα να συντονίζει ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, από πολιτικά έως διοικητικά, όπως η επιμόρφωση ή η ασφάλεια. Ωστόσο, ο νέος ρόλος των αντιπροσωπειών της ΕΕ δεν συνοδεύθηκε από αξιοποίηση σε σημαντικό βαθμό των συνεργιών με τις διπλωματικές υπηρεσίες των κρατών μελών, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην έλλειψη βούλησης από πλευράς των κρατών μελών.

4.4. Βελτιωτικές προτάσεις

Κατόπιν των ανωτέρω εκτεθέντων αδυναμιών της ΕΥΕΔ, θα ήταν σκόπιμο να εισαχθούν οι κάτωθι αλλαγές, όπως άλλωστε επισημαίνεται στην Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου.

1. Η ΕΥΕΔ πρέπει να αποφανθεί στους στόχους, τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητές της, να εξορθολογήσει τον οργανωτικό σχεδιασμό της και να απλουστεύσει το διοικητικό πλαίσιο λειτουργίας της.

⁶⁹ Βλ. συνέντευξη με κ. Φερεντίνο, υπηρετούντα στην ΕΥΕΔ-Αντιπροσωπεία Ινδίας στο παράρτημα 2

2. Η ΕΥΕΔ πρέπει να εξετάσει, από κοινού με τα κράτη-μέλη και την Επιτροπή, την αναγκαιότητα και τη σκοπιμότητα της κατάρτισης ενός νέου συνολικού στρατηγικού πλαισίου για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας της ΕΕ, το οποίο θα υποβληθεί για έγκριση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.
3. Η ΕΥΕΔ πρέπει να αναπτύξει τον ολοκληρωμένο σχεδιασμό της με σκοπό την ενίσχυση της εσωτερικής συνέπειας των δραστηριοτήτων της και την καλύτερη σύνδεσή τους με το ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής και το πρόγραμμα των τριών εναλλασσόμενων προεδριών.
4. Η ΕΥΕΔ πρέπει να επανεξετάσει τις διαδικασίες που εφαρμόζει όσον αφορά τις προσλήψεις βάσει των διδαγμάτων που αντλήθηκαν κατά την πρώτη τριετία, να εγκρίνει ένα πλαίσιο ικανοτήτων για τα διευθυντικά στελέχη, να αυξήσει τη χρήση των νέων τεχνολογιών για την εξοικονόμηση πόρων, να εισαγάγει τη χρήση κέντρων αξιολόγησης για την κάλυψη ευαίσθητων θέσεων και να υιοθετήσει μια επιλεκτικότερη προσέγγιση όσον αφορά τις θέσεις που αξίζουν την εμπλοκή του πολιτικού προϊσταμένου στη διαδικασία επιλογής.
5. Η ΕΥΕΔ πρέπει να συνεχίσει να καταβάλλει προσπάθειες ενίσχυσης της ανταλλαγής πληροφοριών και επέκτασης της πρακτικής της συστέγασης με τα κράτη-μέλη, και να εκπονήσει μελέτη σκοπιμότητας για την παροχή προξενικών υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της προξενικής προστασίας των πολιτών της ΕΕ.

Αντί επιλόγου

Σε ένα τόσο έντονα διεθνοποιημένο περιβάλλον, η Ευρώπη καλείται να αντιμετωπίσει μία σειρά προκλήσεων όπως τη δυναμική ανάπτυξη αγορών της Κίνας, της Ινδίας και της Βραζιλίας, την τεχνολογική υστέρηση της Ένωσης έναντι των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας, τις νέες διακρατικές απειλές για την ασφάλεια – νέες μορφές τρομοκρατίας και εξάπλωση όπλων μαζικού ολέθρου, τη κλιματική αλλαγή, στενότερες διασυνοριακές και χρηματοοικονομικές συνεργασίες καθώς και μετακινήσεις πληθυσμών για μεταναστευτικούς ή πολιτικούς λόγους.

Οι προκλήσεις αυτές απαιτούν από την Ευρωπαϊκή Ένωση να συμπεριφέρεται και να δρα στην παγκόσμια σκηνή ως ένας ισχυρός παίκτης. Αν και η Ένωση έχει διανύσει πολύ δρόμο από τότε που ο Χένρι Κίσινγκερ ειρωνευόμενος τη συνοχή της εξωτερικής δράσης είπε το περίφημο “Who do I call if I want to talk to Europe”⁷⁰, ωστόσο, απαιτούνται περαιτέρω ενέργειες ώστε να υπάρξει ουσιαστική αναβάθμιση του ρόλου της στη διαχείριση του παγκόσμιου συστήματος. Είναι αλήθεια ότι πολύ συχνά η Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζεται ως «οικονομικός γίγαντας» και ταυτόχρονα ως «πολιτικός νάνος», εννοώντας την περιορισμένη ικανότητα της στην παραγωγή συνεκτικής εξωτερικής πολιτικής ουσιαστικής επιρροής στη διεθνή σκηνή⁷¹. Η συνεκτική εξωτερική πολιτική, λοιπόν, αποτελεί ζητούμενο για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, δεδομένου ότι αφορά τον στενό πυρήνα της εθνικής κυριαρχίας και ανταγωνιστικά συμφέροντα και προτιμήσεις των 28 πλέον κρατών-μελών.

Κατά κοινή ομολογία η Συνθήκη της Λισσαβώνας δεν ήταν ιδιαίτερα «τολμηρή» σε ό, τι αφορά την εξωτερική πολιτική. Ο κανόνας όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων παραμένει η ομοφωνία ενώ έχει υπάρξει ελάχιστη πρόοδος για ένα διαφορετικό σύστημα λήψης αποφάσεων, με εξαίρεση την εποικοδομητική αποχή. Η μεγαλύτερη, ωστόσο, καινοτομία σε επίπεδο ΚΕΠΠΑ ήταν ο Ύπατος Εκπρόσωπος για τις Εξωτερικές Υποθέσεις και την Πολιτική Ασφάλειας, ο οποίος είναι και Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος προεδρεύει του

⁷⁰ Αν θέλω να μιλήσω με την Ευρώπη, ποιον πρέπει να καλέσω είπε ο τότε Υπουργός Εξωτερικών Χένρι Κίσινγκερ, θίγοντας το ζήτημα της συνοχής του ενωσιακού οικοδομήματος.

⁷¹ Πασσάς Α., (2007), «Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στο Μαραβέγιας Ναπολέον, Τσινισιζέλης Μιχάλης (επιμ.), Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση- Οργάνωση και Πολιτικές-50 Χρόνια, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ.346.

Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένων των συνθέσεων των Υπουργών Άμυνας και Υπουργών Ανάπτυξης) και επικουρείται στην γενικότερη άσκηση των καθηκόντων του από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, η οποία, ειρήσθω εν παρόδω, ιδρύθηκε σε μια εποχή δημοσιονομικών περιορισμών και αυξανόμενων αναταραχών πλησίον των συνόρων της ΕΕ.

Η ΕΥΕΔ έχει επιφορτιστεί με έναν τολμηρό και συγχρόνως απλό σκοπό, να δώσει δηλαδή στην Ένωση μια ισχυρότερη φωνή και μεγαλύτερη επιρροή σ' όλο τον κόσμο, μέσω της άσκησης μιας σύγχρονης και διαφορετικής από το παρελθόν εξωτερικής πολιτικής, χωρίς ανταγωνιστική διάθεση ή αντιγραφή της δράσης των κρατών μελών, αλλά με τη φιλοδοξία να ενισχύονται οι πρωτοβουλίες των κρατών-μελών και να αυξάνεται η δυναμική των πολιτικών μέσω της δράσης από κοινού.

Επίσης, με την ίδρυση της ΕΥΕΔ ανοίγει ένα παράθυρο ευκαιριών για την ΕΕ. στο πεδίο της δημόσιας διπλωματίας. Παρά το γεγονός ότι η ιδέα για τον ευρύτερο καθορισμό μιας στρατηγικής για τη δημόσια διπλωματία της Ένωσης, δεν είναι εντελώς καινούργια⁷², η ένταξή της μέσα στους κεντρικούς στόχους της Υπηρεσίας αποτελεί μια απτή προστιθέμενη αξία. Αν και οι ενημερωτικές δραστηριότητες αποτελούν σημαντικό στοιχείο της δημόσιας διπλωματίας, δεν επαρκούν από μόνα τους.

Η Ένωση θα πρέπει να αναπτύξει σταδιακά τη δυνατότητα να προσεγγίζει με επιτυχία όχι μόνο τις κυβερνήσεις, αλλά και τους μη κυβερνητικούς δρώντες και την κοινή γνώμη σε όλο τον κόσμο. Για αυτόν το σκοπό, καθίσταται απαραίτητη η ανάπτυξη των απαραίτητων δεξιοτήτων εντός του προσωπικού της ΕΥΕΔ, με στόχο την παροχή πληροφοριών σχετικά με όσα η Ένωση πράττει και αντιπροσωπεύει, την ενθάρρυνση της διεθνούς κοινής γνώμης προκειμένου αυτή να συμμετάσχει σε προγράμματα που προωθούνται από την Ένωση, και την προαγωγή μιας θετικής αντίληψης για την ΕΕ. στον κόσμο. Αυτό αποτελεί μια πρόκληση της δημόσιας διπλωματίας και η νέα υπηρεσία πρέπει να δημιουργήσει όλες τις απαραίτητες δομές, προκειμένου να το φέρει εις πέρας⁷³.

⁷²Duke, S., & Courtier, A. (2011). *'The EU's External Public Diplomacy and the EEAS - Cosmetic Exercise or Intended Change?'*, DSEU Policy Paper, No 7.

⁷³Grevi, G. & Cameron, F. (2005). *Towards an EU Foreign Service*. EPC Issue Paper 28

Καταλήγοντας, θα λέγαμε ότι παρά το γεγονός ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο να θεωρηθεί η ΕΥΕΔ ως ο καταλύτης για την επίτευξη μιας ενοποιημένης ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής και όχι ως προπύργιο εθνικών συμφερόντων⁷⁴, απαιτείται αφενός μεν ενίσχυση της ικανότητας της νέας υπηρεσίας για έναν πιο οριζόντιο συντονισμό και μίας πιο αποτελεσματικής συνεργασίας με τα θεσμικά όργανα, αφετέρου δε μεγαλύτερη απαγκίστρωση από τις αμιγώς εθνικές αντιλήψεις περί διπλωματίας, και την παράλληλη αναβάθμισή της σε ένα άλλο υπερεθνικό επίπεδο ⁷⁵.

⁷⁴Behr, T., Nykänen, J., Siitonen, A. (2010). *‘Rewriting the ground rules of European diplomacy: The EEAS in the making’*, Finnish Institute of International Affairs, Briefing Paper 57

⁷⁵Duke, S. (2009). *‘Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service’*, The Hague Journal of Diplomacy, Vol.4, pp. 211-233.

Βιβλιογραφία

Ελληνική βιβλιογραφία

Αργαλιάς Π., (2009), «*Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας*», στο Χρυσομάλλης, Μ. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, θεματικές προσεγγίσεις, Αθήνα, Β. Κατσαρού.

Ιωακειμίδης Π.Κ., (2006), «*Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης*», στο Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ., Φατούρος Α., Χριστοδουλίδης Θ. (επιμ.), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές-Ενοποιητική Δυναμική-Δικαιοταξία- Διακυβέρνηση.

Ιωακειμίδης Π.Κ., (2008), «*Η Συνθήκη της Λισαβόνας: παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση*», Αθήνα, Θεμέλιο.

Παπακωνσταντής Μ., (2016), «*Οι Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική*», Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.

Πασσάς Α., (2007), «*Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης*» στο Μαραβέγιας Ναπολέον, Τσινισιζέλης Μιχάλης (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση- Οργάνωση και Πολιτικές-50 Χρόνια*. Θεμέλιο

Στεφάνου Κ., Λυμούρης Ν. (επιμ.) (2003), «*Ευρωπαϊκοί Θεσμοί, II. Το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος*».

Στεφάνου, Κ., (2006). «*Το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων*», στο Ξενάκης Δ.Κ. - Τσινισιζέλης Μ.Ι. (επιμ.). *Παγκόσμια Ευρώπη; Οι διεθνείς διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Σιδέρης.

Ξένη βιβλιογραφία

Behr T., Nykänen, J., Siitonen A., (2010). ‘*Rewriting the ground rules of European diplomacy: The EEAS in the making*’, Finnish Institute of International Affairs, Briefing Paper 57 House of Commons - Foreign Affairs Committee(2008), Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty.

Grevi G. & Cameron F., (2005). *Towards an EU Foreign Service*. EPC Issue Paper 28

Nugent N., (2004), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*.

Smith E. M., (2004), *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Spence D., (2006), *The Commission's External Service'*, in *David Spence (ed.), The European Commission*, John Harper, London.

Αρθρογραφία

Barbé E., Mestres L., (2004), *"The new EU's external action: a significant step towards the EU's single voice?"*, Institut Universitari d' Estudis Europeus, No. 56

Christiansen T., Vanhoonacker S., (2008), *"At a critical juncture? Change and continuity in the institutional development of the council secretariat"*, West European Politics, Vol. 31, No. 4.

Duke S., (2009), *"Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service"* The Hague Journal of Diplomacy, Vol. 4.

Duke S., & Courtier, A., (2011). *"The EU's External Public Diplomacy and the EEAS - Cosmetic Exercise or Intended Change?"*, DSEU Policy Paper, No 7.

Faleg G., (2008), *"Towards a hide-and-seek diplomacy?-European External Action Service's tough job within the new CFSP framework"*, Jean Monnet Centre of Excellence, p. 9.

Gauttier P., (2004), *"Horizontal Coherence and the External Competences of the European Union"*, European Law Journal, Vol. 10, No. 1

Koehler K., (2010) *"European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor"*, Caucasian Review of Foreign Affairs, τομ. 4, τχ. 10, ,σελ. 58-60.

Sopinska J., O'Shea C., "Parliament wants greater power over EAS", europolitics, της 23^{ης} Μαρτίου 2010, διαθέσιμο στο:

<http://www.europolitics.info/institutions/parliament-wants-greater-power-over-eas-art266997-33.html>.

Thym D., (2005), *"The Institutional Matrix of European Foreign Policy under the Constitutional Treaty"*, Walter Hallstein-Institut, Paper 05.

Thym D., (2006), *"Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP"*, European Foreign Affairs Review, Vol. 11.

"Stop turf wars over EEAS, top diplomats plead", euroactiv, της 27^{ης} Απριλίου 2010, διαθέσιμο στο:

<http://www.euractiv.com/en/future-eu/stop-turf-wars-over-eeas-top-diplomats-plead-news-485733>

Πρωτογενές δίκαιο

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), EEL 169 της 29ης Ιουνίου 1987.

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, EEC 191 της 29ης Ιουλίου 1992.

Συνθήκη του Άμστερνταμ, EEC 340 της 10ης Νοεμβρίου 1997.

Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, EEC 310 της 16ης Δεκεμβρίου 2004.

Συνθήκη της Λισσαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, EEC 306 της 17ης Δεκεμβρίου 2007.

Τελική Πράξη, Συνθήκη της Λισσαβόνας, 2007/C 306/02, Δηλώσεις σχετικά με τις προβλέψεις της Συνθήκης, Δηλώσεις 13-14 επί της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας.

Δευτερογενές Δίκαιο

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1905/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού χρηματοδότησης της αναπτυξιακής συνεργασίας (EE L 378 της 27.12.2006, σ. 41).

Κανονισμός αριθ. 5 περί καθορισμού των λεπτομερειών σχετικά με την καταβολή και μεταφορά των χρηματικών συνεισφορών, με το καθεστώς του προϋπολογισμού και τη διαχείριση των πόρων του Ταμείου Αναπτύξεως για τις υπερπόντιες χώρες και εδάφη (EE 33 της 31.12.1958, σ. 681/58).

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1889/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2006, για την καθιέρωση ενός χρηματοδοτικού

μέσου για την προαγωγή της δημοκρατίας και των δικαιωμάτων του ανθρώπου παγκοσμίως (EE L 386 της 29.12.2006, σ. 1).

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης (EE L 310 της 9.11.2006, σ. 1).

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 382/2001 του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2001, για την εφαρμογή προγραμμάτων που προωθούν τη συνεργασία και τις εμπορικές σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των βιομηχανικών χωρών της Βορείου Αμερικής, της Άπω Ανατολής και της Αυστραλασίας (EE L 57 της 27.2.2001, σ. 10).

Κανονισμός (Ευρατόμ) αριθ. 300/2007 του Συμβουλίου, της 19ης Φεβρουαρίου 2007, για τη θέσπιση μηχανισμού συνεργασίας στον τομέα της πυρηνικής ασφάλειας (EE L 81 της 22.3.2007, σ. 1).

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1717/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Νοεμβρίου 2006, για τη θέσπιση μηχανισμού σταθερότητας (EE L 327 της 24.11.2006, σ. 1).

Έγγραφα Θεσμικών Οργάνων

Απόφαση 2010/427/ΕΕ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουλίου του 2010, «για την καθιέρωση της οργάνωσης και της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», L 2001/ 30 της 3ης Αυγούστου 2010.

Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service.

Έγγραφο 8967/10, Ανακοινωθέν Τύπου, 3010η σύνοδος του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων, της 26ης Απριλίου 2010.

COM (2003) 548 τελικό « Ένα Σύνταγμα για την Ένωση: Γνωμοδότηση της Επιτροπής, βάσει του άρθρου 48 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σχετικά με τη σύνοδο της διάσκεψης των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών με σκοπό την αναθεώρηση των Συνθηκών, της 17ης Σεπτεμβρίου 2003.

Έκθεση Προόδου 9956/05 της Επιτροπής προς το Συμβούλιο «σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», της 9ης Ιουνίου 2005.

Έκθεση P6_TA 0205/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, της 26ης Μαΐου 2005.

Έκθεση A7-0041/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου «σχετικά με τις θεσμικές πτυχές της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 20ης Οκτωβρίου 2009, Εισηγητής: Elmar Brok της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων. Έγγραφο PE440.132v01-00 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «Έγγραφο Εργασίας Αριθ. 2 σχετικά με τον δημοσιονομικό κανονισμό και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης», Επιτροπή Προϋπολογισμών, Εισηγήτρια: Ingeborg Gräßle, της 7ης Απριλίου 2010

Έγγραφο Εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «σχετικά με την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης», της 6ης Απριλίου 2010, Εισηγητές: Elmar Brok, GuyVerhofstadt.

Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, 2014.

Δήλωση για την Μονάδα Σχεδιασμού και Έγκαιρης Προειδοποίησης, βλ. eurlex.europa.eu/el/treaties/index.htm (τελευταία επίσκεψη 01.07.2016)

Proposal of HR Catherine Ashton for a Council Decision of establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 25 March 2010.

SPEECH FI/10/129, Catherine Ashton - Introductory remarks at presentation of the proposal for the European External Action Service (EEAS), της 25ης Μαρτίου 2010.

Ανασκόπηση ΕΥΕΔ, 2013

Annual Activity Report EEAS, 2015

Παράρτημα

Παράρτημα 1: Συνέντευξη μέσω Skype με τον κ. Ιωάννη Φερεντίνο, Σύμβουλο Πρεσβείας Α', υπηρετούντα στην ΕΥΕΔ-Αντιπροσωπεία Ινδίας

Ερώτηση 1η

Ο κύριος σκοπός ίδρυσης της ΕΥΕΔ ήταν η εναρμόνιση των κρατών μελών σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής ώστε να υπάρξει μια κοινή φωνή στην ΕΕ. Θεωρείτε ότι οι μέχρι τώρα επιδόσεις της ανταποκρίνονται στις αρχικές προσδοκίες;

Απάντηση 1η

Οι επιδόσεις της ΕΥΕΔ ανταποκρίνονται στις αρχικές αυτές προσδοκίες, ως έναν, όμως, βαθμό. Η ΕΕ μπορεί πλέον να ομιλεί με μια φωνή, συχνότερα σε σύγκριση με το παρελθόν, ειδικά σε ζητήματα για τα οποία δεν υφίστανται ιδιαίτερες διαφωνίες και συγκρούσεις συμφερόντων μεταξύ των κρατών-μελών. Η ενίσχυση του ρόλου της/του ΥΕ/ΑΕ, καθώς και η συγκρότηση ευρωπαϊκής Διπλωματικής Υπηρεσίας, σαφώς έχουν προσδώσει μεγαλύτερη συνοχή στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Ωστόσο, αρκετές φορές παρατηρείται ελλιπής συντονισμός μεταξύ της ΕΥΕΔ και της Ε. Επιτροπής (ορατός και στις Αντιπροσωπείες της ΕΕ) που προκαλεί εμπόδια.

Ερώτηση 2η

Κρίνετε απαραίτητη την εισαγωγή περαιτέρω θεσμικών αλλαγών ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της εν λόγω υπηρεσίας; Αν ναι, ποιες είναι αυτές;

Απάντηση 2η

Δεδομένου ότι η ΕΥΕΔ είναι ακόμη νέα και τρόπον τινά "υβριδική" Υπηρεσία, η οποία ακόμη προσπαθεί να ενισχύσει την αποτελεσματικότητά της με εσωτερικές αλλαγές, θεωρώ ότι απαιτείται αρκετός χρόνος και σκέψη ακόμη μέχρι να πραγματοποιηθούν βήματα προς την εισαγωγή περισσότερων θεσμικών αλλαγών.

Ερώτηση 3η

Κατά πόσο είναι εφικτός ο μετασχηματισμός της ΕΥΕΔ σε μια πλήρη και συνεκτική διπλωματική υπηρεσίας την επόμενη δεκαετία;

Απάντηση 3η

Κατά τη γνώμη μου, χρειάζεται η παρέλευση τουλάχιστον άνω μίας δεκαετίας προκειμένου να επιτευχθεί αυτός ο μετασχηματισμός. Απαιτείται οπωσδήποτε η δημιουργία "esprit de corps" (που δεν υφίσταται προς το παρόν), σαφέστερος προσδιορισμός των "ευρωπαϊκών" συμφερόντων στην εξωτερική πολιτική, καθώς και πιο συγκεκριμένες κατευθύνσεις και οδηγίες σε Αντιπροσωπείες της ΕΕ ως προς τη λειτουργία και τους στόχους τους.

Ερώτηση 4^η

Η επιτυχία ενός εγχειρήματος εξαρτάται μεταξύ άλλων και από την αρμονική συνεργασία μεταξύ των βασικών παικτών. Ισχύει κάτι τέτοιο εν προκειμένω ή λειτουργούν ανταγωνιστικά οι βασικοί διαμορφωτές της εξωτερικής πολιτικής;

Απάντηση 4^η

Η αρμονική συνεργασία μεταξύ των βασικών παικτών εναλλάσσεται συχνά με ανταγωνιστικές σχέσεις, γεγονός που έχει σχέση, βέβαια, και με τις προσωπικότητες που κατέχουν υψηλές θέσεις. Ένα σημαντικό εμπόδιο, πάντως, που θα πρέπει να υπερκερασθεί είναι ο ανταγωνισμός μεταξύ παραγόντων της ΕΥΕΔ και της Ε. Επιτροπής, που αρκετές φορές οδηγεί μέχρι και σε αισθήματα καχυποψίας μεταξύ υπαλλήλων της ΕΥΕΔ και εκείνων της Ε. Επιτροπής. Άλλωστε δεν είναι λίγα τα στελέχη της Ε. Επιτροπής που θεωρούν ότι τα κράτη-μέλη έχουν "αποικίσει", μετά τη δημιουργία της ΕΥΕΔ, την ΕΕ και έχουν αποδυναμώσει την συμπαγέστερη μορφή που, κατά τη γνώμη τους, είχε η τελευταία στο παρελθόν.

Ερώτηση 5^η

Μια από τις παθογένειες της ελληνικής αλλά και της ενωσιακής διοίκησης είναι η εμμονή στις χρονοβόρες και γραφειοκρατικές διαδικασίες. Η ΕΥΕΔ έχει καταφέρει να αντιμετωπίσει τις ανωτέρω διαδικασίες εστιάζοντας περισσότερο στα αποτελέσματα όπως άλλωστε προτάσσει το νέο δημόσιο management ή όχι;

Απάντηση 5^η

Η ΕΥΕΔ έχει κατορθώσει να αντιμετωπίσει αυτές τις παθογένειες μέχρι έναν βαθμό. Η χρησιμοποίηση ηλεκτρονικής αλληλογραφίας για κάθε είδους επικοινωνία (ακόμη και για αποστολή πολιτικών τηλεγραφημάτων) σαφέστατα έχει καταστήσει την επικοινωνία αμεσότερη και ταχύτερη (αν και αυτό έχει γίνει σε πολλές περιπτώσεις με αντίτιμο την ελλιπή διαπροσωπική επικοινωνία σε γραφεία). Ωστόσο, κατάλοιπα εμμονών σε βραδείς γραφειοκρατικές διαδικασίες (που αποδίδονται από ορισμένους υπαλλήλους στη γραφειοκρατική "παράδοση" της Ε. Επιτροπής) συνεχίζουν να υφίστανται. Θεωρώ ότι πολλές διαδικασίες management χρειάζονται επανεξέταση καθώς παρατηρείται ότι συχνά η ΕΥΕΔ μιμείται, απλώς, πρότυπα και διαδικασίες που ακολουθούνται σε μεγάλες πολυεθνικές εταιρείες. Αυτά, όπως παρατηρείται συχνά (κατόπιν εορτής), μάλλον δεν μπορούν να λειτουργήσουν στο πλαίσιο μιας Διπλωματικής Υπηρεσίας της φύσης και του μεγέθους της ΕΥΕΔ [μία τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση ήταν το Διοικητικό Συμβούλιο (Corporate Board) της ΕΥΕΔ, το οποίο καταργήθηκε, στο πλαίσιο εσωτερικής αναδιοργάνωσης, στα μέσα του 2015].

