

Π.Κ. ΙωακειμίδηςΣημείωμα

**Θέμα: (α) Κοινή Εξωτερική Πολιτική (ΚΕΠΠΑ)**

**(β) «Ενισχυμένη Συνεργασία – Ευελιξία»**

**(Η σημερινή κατάσταση /Προτάσεις για το μέλλον)**

**A. ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ (ΚΕΠΠΑ)****(α) Η σημερινή κατάσταση**

Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), όπως θεσπίστηκε αρχικά από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – ΣΕΕ (Συνθήκη Maastricht) και αναπτύχθηκε από τις Συνθήκες Άμστερνταμ και Νίκαιας ως διακυβερνητικό σχήμα (β' πυλώνας), έχει τα ακόλουθα βασικά χαρακτηριστικά:

1. Η ΚΕΠΠΑ έχει **πέντε** κύριους στόχους για εκπλήρωση: (α) διαφύλαξη αξιών, συμφερόντων ανεξαρτησίας Ένωσης, (β) ενίσχυση ασφάλειας Ένωσης και κρατών – μελών, (γ) διατήρηση διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας περιλαμβανομένων και των εξωτερικών συνόρων, (δ) προώθηση διεθνούς συνεργασίας, (ε) προώθηση δημοκρατίας, κράτους δικαίου, θεμελιωδών δικαιωμάτων.
2. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, τα κράτη – μέλη οφείλουν:
  - να υποστηρίζουν ενεργά και ανεπιφύλακτα την κοινή εξωτερική πολιτική σε πνεύμα αλληλεγγύης,
  - να αποφεύγουν οποιαδήποτε ενέργεια που θα μπορούσε να θίξει την αποτελεσματικότητα της ΚΕΠΠΑ (άρθ. 11).
3. Για την προώθηση των στόχων της ΚΕΠΠΑ, τα κράτη – μέλη «αλληλοενημερώνονται και συνεννοούνται στο πλαίσιο του Συμβουλίου» για κάθε θέμα εξωτερικής πολιτικής έτσι ώστε «να εξασφαλίζεται η πλέον αποτελεσματική συντονισμένη και συγκλίνουσα δράση της Ένωσης διεθνώς» (άρθ. 16). Στους διεθνείς οργανισμούς/διασκέψεις, «τα κράτη – μέλη οφείλουν να υποστηρίζουν

τις κοινές θέσεις» της Ένωσης. Ειδικά, στο Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ, τα κράτη – μέλη της ΕΕ/μόνιμα μέλη οφείλουν να υπερασπίζονται τις θέσεις και συμφέροντα της Ένωσης (άρθ. 19).

4. Η ΚΕΠΠΑ υλοποιείται σε πρακτικό επίπεδο με
  - κοινές στρατηγικές
  - κοινές δράσεις
  - κοινές θέσεις
  - συστηματική συνεργασία μεταξύ των κρατών – μελών

Ως γενική αρχή, όλες οι αποφάσεις για την ΚΕΠΠΑ λαμβάνονται με **ομοφωνία**. Μια χώρα μπορεί ωστόσο να κάνει αποχή χωρίς να εμποδίζει τις υπόλοιπες να προχωρήσουν στη λήψη αποφάσεων (εποικοδομητική αποχή – constructive abstention). Κατ' εξαίρεση, μπορούν να ληφθούν αποφάσεις με **ειδική πλειοψηφία** όταν θεσπίζονται κοινές δράσεις/θέσεις σε εφαρμογή κοινής στρατηγικής (που έχει προηγουμένως θεσπισθεί ομόφωνα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) ή όταν θεσπίζονται **εκτελεστικά μέτρα** (implementing decisions). Ωστόσο μια χώρα- μέλος μπορεί να επικαλεστεί σοβαρούς «λόγους εθνικής πολιτικής» και να σταματήσει τη λήψη πλειοψηφικών αποφάσεων. Στην περίπτωση αυτή, το θέμα παραπέμπεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όπου η απόφαση λαμβάνεται ομόφωνα ( emergency brake/veto) .

5. Η διαχείριση/εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ ανατίθεται στην **Προεδρία** του Συμβουλίου. Από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) και μετά, η Προεδρία/Συμβούλιο υποβοηθείται στο έργο αυτό από το Γενικό Γραμματέα/**Υπατο Εκπρόσωπο για την ΚΕΠΠΑ** που από το 1999 είναι ο X. Solana.
6. Η Συνθήκη ρητά προβλέπει (άρθ. 17) ότι η Ένωση μπορεί προοδευτικά να αναπτύξει κοινή αμυντική πολιτική που μπορεί να οδηγήσει σε «κοινή άμυνα». Η διαδικασία αυτή -Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΕΠΑΑ/ESDP)- ουσιαστικά άρχισε από το 1999. Με τη Συνθήκη της Νίκαιας η ΚΕΠΑΑ ενσωματώθηκε στη Συνθήκη.

## **(β) Τί πρέπει να γίνει-Προτάσεις**

7. Τόσο η συζήτηση στο πλαίσιο της Συνέλευσης όσο και ευρύτερα εντοπίζει μια σειρά από «ελλείμματα» και αδυναμίες στο σύστημα της ΚΕΠΠΑ/ΚΕΠΑΑ που θα πρέπει να αντιμετωπισθούν. Επισημαίνεται ωστόσο ότι πέρα από τις θεσμικές βελτιώσεις, υπάρχει θέμα αποκλίσεων βούλησης/απόψεων/επιλογών/συμφερόντων ανάμεσα στις χώρες – μέλη, αποκλίσεων που θα ενισχυθούν μετά τη διεύρυνση σε 25 κράτη – μέλη. Αυτό επιβάλλει την ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ με περιορισμένο αριθμό κρατών – μελών (βλέπε παρακάτω).
8. Οι κύριες **θεσμικές βελτιώσεις** που προτείνονται για την ενίσχυση της ΚΕΠΠΑ (και έχουμε υποστηρίξει) συνοψίζονται:
  - (i) Ενσωμάτωση της ΚΕΠΠΑ στον πρώτο, κοινοτικό πυλώνα και αναγνώριση **ενιαίας νομικής προσωπικότητας για την Ένωση** ώστε να μπορεί να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες σε θέματα εξωτερικής πολιτικής (υπάρχει σχεδόν ομόφωνη υποστήριξη στη Συνέλευση).
  - (ii) Θέσπιση θέσης **Υπουργού Εξωτερικών** για την Ευρωπαϊκή Ένωση με τη συγχώνευση υπό όρους των θέσεων του Υπατου Εκπροσώπου και του Επιτρόπου Εξωτερικών Σχέσεων (double hatting), ώστε η Ένωση να εκφράζεται με μια φωνή διεθνώς (υπάρχει υψηλή υποστήριξη στη Συνέλευση –Γαλλία, Γερμανία, Benelux, Ελλάδα υποστηρίζουν την πρόταση).
  - (iii) Επέκταση της **ειδικής πλειοψηφίας** για τη λήψη όλων των αποφάσεων ΚΕΠΠΑ εκτός αυτών που αφορούν στην άμυνα/ΚΕΠΑΑυπάρχει υψηλή υποστήριξη στη Συνέλευση με ασφαλιστικές δικλίδες).
  - (iv) Δημιουργία της **Ευρωπαϊκής Διπλωματικής Υπηρεσίας** με προοδευτική συγχώνευση διπλωματικών υπηρεσιών ή κοινή διπλωματική εκπροσώπηση κρατών – μελών.
  - (v) Ενίσχυση της Ευρωπαϊκής **αμυντικής πολιτικής** (ΚΕΠΑΑ) με προοδευτική μετεξέλιξη του συστήματος σε συλλογικό σύστημα ασφάλειας μέσω της θέσπισης ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής

(υπάρχει σημαντική υποστήριξη στη Συνέλευση –Γαλλία, Γερμανία, Benelux, Επιτροπή- αλλά και σοβαρές επιφυλάξεις). Παρά τις θεσμικές αυτές βελτιώσεις, που η θεσπίση τους απαιτεί ομοφωνία, αρκετοί θεωρούν ωστόσο ότι η ΚΕΠΠΑ δε θα μπορέσει να αναπτυχθεί με τη συμμετοχή όλων των κρατών – μελών. Γι' αυτό θα πρέπει να αναζητηθούν εναλλακτικές προσεγγίσεις (ενισχυμένες/ διαφοροποιημένες συνεργασίες, κλπ).

## **B. ΕΝΙΣΧΥΜΕΝΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ-ΕΥΕΛΙΞΙΑ**

### **(α) Η σημερινή κατάσταση**

9. Το σημερινό σύστημα της «ενισχυμένης συνεργασίας» (όπως έχει τροποποιηθεί με τη Συνθήκη της Νίκαιας) έχει τα ακόλουθα κύρια γενικά χαρακτηριστικά (για την ΚΕΠΠΑ ισχύει ειδικό καθεστώς).
  - α. Μπορεί να ξεκινήσει με πρωτοβουλία τουλάχιστον **οκτώ** κρατών – μελών.
  - β. Η απόφαση για την έναρξη της «ενισχυμένης συνεργασίας» γίνεται με απόφαση του Συμβουλίου που λαμβάνεται **με ειδική πλειοψηφία**. Εάν μια χώρα διαφωνεί, μπορεί να φέρει το θέμα απλά και μόνο για συζήτηση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.
  - γ. Η «ενισχυμένη συνεργασία» θεωρείται ως «ύστατη λύση» (last resort) και είναι **«ανοιχτή»** σε οποιαδήποτε χώρα – μέλος επιθυμεί να συμμετάσχει. Δεν υπάρχουν δηλαδή κριτήρια συμμετοχής.
  - δ. Υπάρχουν αυστηρές νομικές προϋποθέσεις για την έναρξη της «ενισχυμένης συνεργασίας».

### **10. Ειδικά με την ΚΕΠΠΑ:**

Η Συνθήκη της Νίκαιας επέκτεινε το σύστημα της «ενισχυμένης συνεργασίας» στην ΚΕΠΠΑ αλλά με τους παρακάτω αυστηρούς όρους:

- (α) Αφορά στην **εφαρμογή** των κοινών δράσεων/θέσεων **και όχι στη διαμόρφωση** της πολιτικής/ΚΕΠΠΑ. Δεν αφορά **καθόλου** σε θέματα αμυντικού χαρακτήρα. Η ΚΕΠΑΑ δεν καλύπτεται επομένως από την «ενισχυμένη συνεργασία».

(β) Η έναρξη της «ενισχυμένης συνεργασίας» απαιτεί οκτώ χώρες και η απόφαση λαμβάνεται με ειδική πλειοψηφία. Αλλά μια χώρα που αντιτίθεται μπορεί να ζητήσει παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προκειμένου να ληφθεί απόφαση με ομοφωνία (emergency break/veto).

Μέχρι σήμερα η «ενισχυμένη συνεργασία» δεν έχει εφαρμοσθεί απολύτως σε καμία περίπτωση.

## **(β) Τι πρέπει να γίνει- Προτάσεις**

11. Το θέμα της «ενισχυμένης συνεργασίας» δεν έχει απασχολήσει καθόλου τη Συνέλευση (η μόνη πρόταση που έχει διατυπωθεί αναφέρεται στην επέκταση της στον τομέα της άμυνας). Όπως έχει όμως το «σημερινό καθεστώς της ενισχυμένης συνεργασίας» στη Συνθήκη δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ουσιαστική ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ (αφορά στην εφαρμογή και όχι στην διαμόρφωση πολιτικής, μπορεί να μπλοκαριστεί σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου από μια χώρα, κλπ). Δεν μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί για την ΚΕΠΠΑ το «πρότυπο της ΟΝΕ».
12. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να αναζητηθεί μια άλλη **ελλακτική στρατηγική** για την ανάπτυξη της ΚΕΠΠΑ ενόψει και της διεύρυνσης. Η στρατηγική αυτή μπορεί να προέλθει είτε από το “πρότυπο Benelux” είτε από το “πρότυπο της Συνθήκης Schengen”.
  - Το **“πρότυπο Benelux”** συνίσταται στην αναγνώριση από τη Συνθήκη ( αρθρ.306) της επί μέρους ένωσης των τριών χωρών και της δυνατότητας «να κάνουν περισσότερα πράγματα» εφ’ όσον δεν αντιστρατεύονται τη Συνθήκη. Είναι ωστόσο ένα αρκετά προωθημένο πρότυπο για τα σημερινά δεδομένα της ΕΕ.
  - Το **“πρότυπο Schengen”** επέτρεψε αρχικά (1985) σε πέντε χώρες-μέλη να προχωρήσουν, με παράλληλη Συνθήκη, στην ταχύτερη υλοποίηση ορισμένων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ελεύθερη διακίνηση προσώπων). Στη συνέχεια, άλλες χώρες-μέλη προσχώρησαν διαδοχικά στη Συνθήκη Schengen αλλά στη βάση κριτηρίων και αποδοχής του κεκτημένου. Αργότερα, αφού δημιουργήθηκε ισχυρό

σώμα κεκτημένου, αυτό ενσωματώθηκε στη Συνθήκη της Ένωσης ( Συνθήκη Άμστερνταμ).

13. Το “πρότυπο Schengen” εμφανίζεται ως το πλέον κατάλληλο για τη σημερινή περίπτωση δεδομένου ότι :

- (i) Αν και λειτουργεί τυπικά εκτός Συνθήκης ,εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της ενοποιητικής λογικής και υλοποίησης των στόχων της ΕΕ με την σύμπραξη όσων επιθυμούν, ενώ διαγράφει την προοπτική της πλήρους ενσωμάτωσης στην Συνθήκη ΕΕ όταν ωριμάσουν οι προϋποθέσεις,
- (ii) Μπορούν να τεθούν ορισμένα **κριτήρια** για τη συμμετοχή χωρών-μελών. Ένα κριτήριο μπορεί να είναι η προηγούμενη συμμετοχή στο ενιαίο νόμισμα – Ευρώ- εάν , λ.χ., επιδιώκεται ο αρχικός αποκλεισμός της Βρετανίας (χωρίς να σημαίνει όμως ότι κάθε «χώρα Ευρώ» γίνεται αυτομάτως αποδεκτή).
- (iii) Άλλα κριτήρια μπορεί να είναι:
  - Η επιθυμία και δυνατότητα συμμετοχής σε σύστημα συλλογικής ασφάλειας ( αποδοχή mutual assistance clause, κλπ),
  - Η σαφής δέσμευση για συγχώνευση ορισμένων στρατιωτικών δυνάμεων,
  - Η δέσμευση για συγχώνευση ορισμένων διπλωματικών υπηρεσιών, κλπ.

14. **Για την υλοποίηση του σχεδίου αυτού :**

(α) Θα υπογραφεί νέα Συνθήκη από τα συμπράττοντα κράτη-μέλη, η οποία (κατά το πρότυπο Schengen) θα είναι τυπικά «εκτός» Συνθήκης ΕΕ (ώστε να μην απαιτείται επικύρωση απ’ όλα τα κράτη-μέλη) αλλά εντός του ευρύτερου ενοποιητικού πλαισίου. Η έμφαση θα είναι ότι η νέα Συνθήκη δεν συνιστά κάτι καινούργιο αλλά απλώς **υλοποιεί ταχύτερα στόχους της ΕΕ.**

(β) Θα δημιουργηθεί περιορισμένος αριθμός νέων οργάνων για την προώθηση των στόχων και διαχείριση της ΚΕΠΠΑ (Εκτελεστική Επιτροπή, Γραμματεία, κλπ). Κατά το πρότυπο Schengen, τα όργανα αυτά θα είναι «συνδεδεμένα» με τους θεσμούς της Ένωσης και ιδιαίτερα την Επιτροπή,

(γ) Η νέα Συνθήκη θα είναι «ανοιχτή» στις χώρες - μέλη που ρητά δεσμεύονται από τις ρυθμίσεις/κριτήρια.

Μελλοντικά βεβαίως και εφ' όσον οι συνθήκες το επιτρέψουν , το όλο σύστημα (συνθήκη, όργανα) μπορεί να συγχωνευθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως έγινε και με το Schengen.

15. Για την υλοποίηση του σχεδίου αυτού, απολύτως απαραίτητη προϋπόθεση είναι η σύμπραξη/συμμετοχή Γερμανίας – Γαλλίας, χώρες γύρω από τις οποίες θα σχηματισθεί ο «πυρήνας». Άλλωστε οι χώρες αυτές συγκροτούν ήδη έναν εμβρυώδη πυρήνα τύπου Schengen που μπορεί να διευρυνθεί με τις υπόλοιπες χώρες που θέλουν και μπορούν.
16. Στο σύστημα αυτό και κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις/κριτήρια μπορεί να προσφερθεί κάποιος ρόλος σε τρίτη, Ευρωπαϊκή χώρα εάν το επιθυμεί όπως έγινε και με το Schengen (π.χ. Νορβηγία) . Τούτο μπορεί να αφορά την Τουρκία , η ευρωπαϊκή προοπτική της οποίας εμφανίζεται ολοένα και δυσκολότερη. Μπορεί επίσης να αφορά και τη Ρωσία, κ.ά..

25/3/03