



Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών
Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα στις Διεθνείς Σπουδές

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα: «Η συμβολή των αστυνομικών Αποστολών στα πλαίσια της ανοικοδόμησης και διατήρησης της ειρήνης».

Γεώργιος ΡΙΖΟΥΛΗΣ

A.M: mad16018

Επιβλέπων καθηγητής: ΣΚΙΑΔΑΣ Δημήτριος
Καθηγητής του Τμήματος Διεθνών & Ευρωπαϊκών Σπουδών

Β' Επιβλέπων καθηγητής: ΚΟΥΣΚΟΥΒΕΛΗΣ Ηλίας
Καθηγητής-Πρόεδρος του Τμήματος Διεθνών & Ευρωπαϊκών
Σπουδών

Πίνακας Περιεχομένων

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Οι μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ	8
1.1 Θεσμική οικοδόμηση	8
1.2 Οι ρόλοι των θεσμικών οργάνων, υπηρεσιών και οντοτήτων της Ε.Ε. στην άσκηση της ΚΕΠΠΑ	14
1.3 Το διακυβερνητικό σύστημα λήψης αποφάσεων ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ	24
1.4 Ιεραρχική Δομή.....	26
1.5 Μηχανισμός Αντιμετώπισης και Διαχείρισης Κρίσεων	27
1.6 Διαδικασίες διαχείρισης κρίσεων	30
1.7 Το είδος και ο αριθμός των Αποστολών ΚΠΑΑ.....	32
1.8 Στελέχωση αποστολών	35
1.9 Προυπολογισμός Αποστολών	39
1.10 Εξέλιξη στόχων αποστολών μη στρατιωτικών αποστολών ΚΠΑΑ	42
1.11 Οι μη στρατιωτικές αποστολές σε σύγκριση με τις στρατιωτικές αποστολές ΚΠΑΑ	46
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η σύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας	48
2.1 Ολοκληρωμένη Προσέγγιση.....	48
2.2 Οι Οργανισμοί Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων	56
2.3 Η συνεργασία οργανισμών ΔΕΥ και ΚΠΑΑ.....	59
Κεφάλαιο 3. Ο FRONTEX και η διαχείριση κρίσεων	63
3.1 Η αναδιοργάνωση του FRONTEX	63
3.2 Η συνεργασία του FRONTEX με την ΚΠΑΑ	69
3.3 FRONTEX. Η νέα αναδυόμενη δύναμη στην διαχείριση εξωτερικών κρίσεων; ...	71
Κεφάλαιο 4. Η αποτελεσματικότητα των μη στρατιωτικών Αποστολών στο νέο περιβάλλον ασφαλείας	78
4.1 Έλλειψη πολιτικής βούλησης	78
4.2 Έλλειμμα δυνατοτήτων.....	80
4.3. Προβλήματα εφαρμογής των νέων αρμοδιοτήτων του FRONTEX.	84
4.4 Πως η αλλαγή των στρατηγικών προτεραιοτήτων μπορεί να υπονομεύσει την διαχείριση κρίσεων από την ΚΠΑΑ	86
4.5 Τα προβλήματα της ενίσχυσης της σύνδεσης εσωτερικής και εξωτερικής ασφαλείας	88
Κεφάλαιο 5. Συμπεράσματα-Προτάσεις	90

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Για πρώτη φορά, την δεκαετία του 1990 η διεθνής κοινότητα ενεπλάκη σε ζητήματα ανοικοδόμησης ειρήνης, σε χώρες όπου υπήρξαν συγκρούσεις και συγκεκριμένα στα Βαλκάνια (Βοσνία, Κόσοβο). Η διαδικασία ανοικοδόμησης ειρήνης περιλάμβανε την ανάμειξη της διεθνούς κοινότητας στα εσωτερικά αυτών των κρατών που προέρχονταν από μία σύγκρουση, προκειμένου να τις βοηθήσουν να επιτύχουν την σταθερότητα, με την έννοια της απουσίας εχθροπραξιών. Η αντίδραση της διεθνούς κοινότητας σε αυτές τις συγκρούσεις, εκφραζόταν κυρίως με την μορφή Αποστολών διατήρησης της ειρήνης των Ηνωμένων Εθνών. Μέσα σε αυτό το περιβάλλον και η Ε.Ε. με την σειρά της άρχισε σταδιακά να εμπλέκεται στην οικοδόμηση της ειρήνης και στην διαχείριση κρίσεων.

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας (ΕΠΑΑ), δημιουργήθηκε στον απόηχο των Βαλκανικών πολέμων και ως απότοκο της έλλειψης ικανοτήτων διαχείρισης και αποτροπής της Ε.Ε. να διαχειριστεί την κρίση του Κοσόβου στο άμεσο γειτονικό της περιβάλλον. Μέσα σε αυτό πλαίσιο και διαπιστώνοντας την άμεση ανάγκη ανάπτυξης ικανοτήτων αυτόνομης δράσης, οι αρχηγοί των κυβερνήσεων Γαλλίας και Γερμανίας συναντήθηκαν τον Δεκέμβριο του 1998 στον Σαιν-Μαλό της Γαλλίας και με κοινή δήλωση, συμφώνησαν ότι η Ε.Ε. είναι αναγκαίο να παίζει το μέγιστο δυνατό ρόλο στη διεθνή σκηνή, υλοποιώντας τις διατάξεις του σχεδίου της Συνθήκης του Άμστερνταμ και ότι η Ένωση πρέπει να έχει την δυνατότητα για αυτόνομη δράση, υποστηριζόμενη από αξιόπιστη στρατιωτική ισχύς. Έτσι δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις για την σύσταση της ΕΠΑΑ αρχικά με στρατιωτικό προσανατολισμό και στην συνέχεια με την συμπερίληψη μη στρατιωτικών (civilian) δραστηριοτήτων.

Η μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων θεωρήθηκε τότε ως συμπληρωματικό μέσο στις στρατιωτικές Αποστολές. Στην ουσία η μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων ιδρύθηκε με το Συμβούλιο του Ελσίνκι κατόπιν ενεργειών των Κ-Μ τα οποία τηρούσαν μια πιο ουδέτερη στάση απέναντι στην στρατιωτική διαχείριση κρίσεων, όπως ήταν η

Σουηδία και η Φιλανδία.¹ Όμως η πορεία της πολιτικής ασφαλείας της Ε.Ε. τα τελευταία είκοσι (20) χρόνια, καταδεικνύει το σοβαρό ρόλο που έχει διαδραματίσει η μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων της Ε.Ε. σε αυτόν τον τομέα. Στο ευρωπαϊκό συμβούλιο της Σάντα Μαρία ντα Φείρα το 2000, η αστυνομία, το κράτος δικαίου, η δημόσια διοίκηση και πολιτική προστασία τέθηκαν ως προτεραιότητες για το μη στρατιωτικό κομμάτι της διαχείρισης κρίσεων από την Ε.Ε. Η πρώτη Αποστολή ΕΠΠΑ ήταν μη στρατιωτικού χαρακτήρα αστυνομική αποστολή και συστήθηκε στην Βοσνία-Ερζεγοβίνη το 2003. Από τότε έχουν συσταθεί 36 αποστολές σε τρεις (3) ηπείρους, από τις οποίες 24 μη στρατιωτικού και 12 στρατιωτικού χαρακτήρα. Αποστολές εν ενεργεία στην παρούσα φάση είναι 11 πολιτικού χαρακτήρα αποστολές και 6 στρατιωτικές αποστολές.²

Στην παρούσα εργασία ο όρος αστυνομικές αποστολές αναφέρεται στις μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ οι οποίες έχουν αστυνομικό χαρακτήρα λόγω της ενασχόλησής τους με το κράτος δικαίου, την αστυνομική μεταρρύθμιση, την μεταρρύθμισή του τομέα ασφαλείας, την διαχείριση των συνόρων και την εκπαίδευση αστυνομικών, συνοριοφυλάκων, λιμενικών. Η ΕΕ διακρίνει τις Αποστολές ΚΠΑΑ σε στρατιωτικές (Military) και μη στρατιωτικές Αποστολές (Civilian missions). Στην ουσία οι μη στρατιωτικές Αποστολές ορίζονται από αυτό που δεν είναι, δηλαδή περιλαμβάνουν όλες τις Αποστολές οι οποίες δεν έχουν στρατιωτικό χαρακτήρα. Η ΕΕ είναι ο μόνος διεθνής δρώντας ασφαλείας ο οποίος κάνει αυτή την διάκριση. Επίσης οι αποστολές του FRONTEX υπάγονται στην κατηγορία των αστυνομικών αποστολών αλλά εκτός πλαισίου ΚΠΑΑ.

Από το 2003 οι αστυνομικές Αποστολές ΚΠΑΑ συνεχώς μεταβάλλονται ως προς το αντικείμενο, τον χαρακτήρα τα μέσα που χρησιμοποιούν επηρεαζόμενες από τις μεταβαλλόμενες απαιτήσεις του περιβάλλοντος ασφαλείας. Έτσι, οι νέες προκλήσεις οι οποίες εμφανίζονται στο διεθνές περιβάλλον ασφαλείας όπως είναι η εξάπλωση της τρομοκρατίας, με χτυπήματα στην καρδιά της Ευρώπης πλέον, σε μεγάλες Ευρωπαϊκές πρωτεύουσες, η έξαρση του οργανωμένου εγκλήματος και η άνευ προηγουμένου αύξηση

¹ Peter Viggo Jakobsen, "Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence On The Civilian ESDP*", *JCMS: Journal Of Common Market Studies* 47, no. 1 (2009): 81-102.

² EU Missions And Operations EU Common Security And Defence Policy (CSDP).

https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_military_operations_and_civilian_missions_july_2020.pdf

των μεταναστευτικών ροών προς την Ε.Ε., επιδρούν στους στόχους των μη στρατιωτικών Αποστολών ΚΠΑΑ, οι οποίοι αναπροσαρμόζονται για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων. Από την υιοθέτηση της Συνολικής Στρατηγικής Ασφαλείας, η ΚΠΑΑ βρίσκεται σε μετάβαση.

Ακόμα, αυτές οι απειλές δύσκολα πλέον μπορούν να διακριθούν σε εξωτερικές ή εσωτερικές και μια εξωτερική απειλή μπορεί εύκολα να μετατραπεί σε εσωτερική απειλή. Αυτή η «θόλωση» της διάκρισης μεταξύ της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας αναγνωρίζεται και από την Συνολική στρατηγική ασφαλείας του 2016 όπου αναφέρεται ότι «από την άποψη της ασφάλειας, η τρομοκρατία, οι υβριδικές απειλές και το οργανωμένο έγκλημα δεν γνωρίζουν σύνορα. Αυτό απαιτεί την ενίσχυση των θεσμικών δεσμών μεταξύ της εξωτερικής μας δράσης και του εσωτερικού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η εσωτερική και η εξωτερική ασφάλεια συμπλέκονται ολοένα και περισσότερο: Η εσωτερική ασφάλειά μας εξαρτάται από την ειρήνη πέραν των συνόρων μας».³

Με την Συνολική Στρατηγική του 2016 επομένως επέρχονται δυο (2) αλλαγές στην ΚΠΑΑ: 1) η Ε.Ε. η πηγαίνει ένα βήμα παραπέρα από την διαχείριση κρίσεων και θέτει ως προτεραιότητα την **«προστασία της Ευρώπης»** για την αντιμετώπιση των παραπάνω προκλήσεων. Αυτό συνεπακόλουθα αλλάζει και τις στρατηγικές προτεραιότητες της ΚΠΑΑ, η οποία προσανατολίζεται σε στόχους ασφαλείας όπως είναι η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος και η διαφύλαξη των συνόρων της Ε.Ε. 2) Επίσης, η Συνολική στρατηγική **θέτει ως προτεραιότητα την Ολοκληρωμένη Προσέγγιση στις εξωτερικές κρίσεις και συγκρούσεις και στοχεύει στην περαιτέρω ενίσχυση της σύνδεσης των μέσων εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής της Ε.Ε.** Έτσι, παρόλο που η μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων από την Ε.Ε. ασκείται κυρίως από την ΚΠΠΑ όσον αφορά το μη στρατιωτικό της κομμάτι και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχουν αναδυθεί και άλλοι δρώντες προερχόμενοι από το τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ), όπως ο FRONTEX, οι οποίοι

³ Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης. *Κοινό όραμα, κοινές δράσεις: Μία ισχυρότερη Ευρώπη Μία συνολική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας* (Βρυξέλλες, 2016).

επίσης συνδράμουν στο έργο της διαχείρισης κρίσεων, ανταποκρινόμενοι στις νέες προκλήσεις και απειλές του περιβάλλοντος ασφαλείας.⁴

Στην παρούσα εργασία θα αναλυθούν, οι μη στρατιωτικές-αστυνομικές αποστολές στα πλαίσια της ανοικοδόμησης της ειρήνης και η εξέλιξη τους μέσα από τις διαφορετικές προκλήσεις που έχουν αναδυθεί στο διεθνές περιβάλλον ασφαλείας και την προσθήκη νέων στρατηγικών προτεραιοτήτων από την Συνολική Στρατηγική της Ε.Ε. Επίσης θα αναλυθούν οι μορφές συνεργασίας οι οποίες έχουν αναπτυχθεί στα πλαίσια σύνδεσης των μέσων εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής της Ε.Ε. και της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης και θα εξεταστεί ο ανερχόμενος ρόλος του FRONTEX στο τομέα της διαχείρισης εξωτερικών κρίσεων της Ε.Ε. και οι τυχόν επιπτώσεις στις μη στρατιωτικές αποστολές ΚΠΑΑ. Τέλος, θα εξαχθούν συμπεράσματα και θα γίνουν σχετικές προτάσεις για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς και την αξιοποίηση των αστυνομικών αποστολών ΚΠΑΑ αλλά και του FRONTEX στο νέο περιβάλλον ασφαλείας, αλλά και προτάσεις για την αρμονική συνεργασία μεταξύ των μη στρατιωτικών Αποστολών ΚΠΑΑ και του FRONTEX.

Για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων, θα αναλυθεί η πορεία προς την δημιουργία της μη στρατιωτικής διαχείρισης κρίσεων της Ε.Ε., η θεσμική οργάνωση και η ιεραρχική δομή αυτής, το σύστημα αντιμετώπισης κρίσεων της Ε.Ε., οι διαδικασίες διαχείρισης κρίσεων, οι Αποστολές που έχουν δημιουργηθεί έως τώρα, η στελέχωση των Αποστολών, ο προϋπολογισμός για την Κ.Ε.Π.Π.Α, η εξέλιξη των στόχων των αστυνομικών Αποστολών και θα γίνει σύγκριση με τις στρατιωτικές Αποστολές. Επίσης θα μελετηθεί η αρχή της Ολοκληρωμένης προσέγγισης που διέπει το μηχανισμό της διαχείρισης κρίσεων της Ε.Ε. και η συμμετοχή οργανισμών του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) στην διαχείριση εξωτερικών κρίσεων και οι συνέργειες που έχουν αναπτυχθεί με τις μη στρατιωτικές Αποστολές. Επίσης θα αναλυθεί η ενίσχυση του FRONTEX από το 2016, η συνεργασία με τις ΚΠΑΑ Αποστολές και η δυναμική που έχει αποκτήσει στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε..

⁴ Thierry Tardy, "Recasting EU Civilian Crisis Management", *EU Institute For Security Studies Reports*, no. 31 (2017): 11.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Οι μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ

1.1 Θεσμική οικοδόμηση

Πριν τον ψυχρό πόλεμο, η ευθύνη για την ασφάλεια των χωρών της Ευρώπης ανήκε αποκλειστικά στον ΝΑΤΟ. Η κοινή εξωτερική πολιτική της Ε.Ε. έκανε τα πρώτα της βήματα χάρη στην πολιτική συνεργασίας η οποία καθιερώθηκε για πρώτη φορά σε κοινοτικό κείμενο με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) η οποία προέβλεπε διαδικασίες αμοιβαίας πληροφόρησης και τακτικές συνδιασκέψεις για την εναρμόνιση των θέσεων των Κ-Μ στα θέματα διεθνούς πολιτικής. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ), η οποία ιδρύθηκε ως ο δεύτερος από τους τρεις «πυλώνες» της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, διαδέχτηκε την Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία. Ενώ με την Ενιαία Πράξη τα κράτη μέλη αναλάμβαναν την υποχρέωση να «επιδιώξουν» να διατυπώσουν και να εφαρμόσουν από κοινού μια ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική, με την Συνθήκη του Μάαστριχτ τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να καθορίζουν και να εφαρμόζουν μια Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ).⁵

Με την συνθήκη του Μάαστριχτ, η Ε.Ε. επιδιώκει να επιβεβαιώσει την ταυτότητά της στην διεθνή σκηνή, ιδίως με την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, συμπεριλαμβανομένης της εν καιρώ διαμόρφωσης μιας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία θα μπορούσε σε δεδομένη στιγμή, να οδηγήσει σε κοινή άμυνα.⁶ Σύμφωνα με την συνθήκη του Μάαστριχτ οι στόχοι ΚΕΠΠΑ είναι: η διαφύλαξη κοινών αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων, και της ανεξαρτησίας της ΕΕ· η ενίσχυση της ασφάλειας της ΕΕ και των κρατών μελών της· η διατήρηση της ειρήνης και της διεθνούς ασφάλειας σύμφωνα με τις αρχές των - Ηνωμένων Εθνών· η προώθηση της διεθνούς συνεργασίας· η ανάπτυξη και εδραίωση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών.

⁵ Νίκος Μούσης, *Ευρωπαϊκή Ένωση*, 12th ed. (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2008), 156.

⁶ *Ibid.*, 23.

Το ίδιο έτος υπογράφηκε από το Συμβούλιο της Δυτικό-Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), μια λίστα με πιθανές αποστολές για τον οργανισμό. Οι αποστολές αυτές (γνωστές ως «αποστολές Πίτερσπεργκ» στη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση, η οποία έχει τώρα αφομοιωθεί από την ΕΕ) περιλαμβάνουν κοινές δράσεις αφοπλισμού, ανθρωπιστικές αποστολές και αποστολές διάσωσης, αποστολές με στόχο την παροχή συμβουλών και αρωγής επί στρατιωτικών θεμάτων, αποστολές πρόληψης των συγκρούσεων και διατήρησης της ειρήνης, αποστολές μαχίμων δυνάμεων που αναλαμβάνονται για τη διαχείριση των κρίσεων, στις οποίες περιλαμβάνονται οι αποστολές αποκατάστασης της ειρήνης και οι επιχειρήσεις σταθεροποίησης μετά το πέρας των συγκρούσεων. Όλες οι αποστολές αυτές μπορούν να συμβάλλουν στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, μεταξύ άλλων με τη στήριξη τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο έδαφός τους. Το 1997 η λίστα αυτή ενσωματώθηκε στην συνθήκη του Άμστερνταμ ως το πλαίσιο δράσης για την Κ.Ε.Π.Π.Α.. Επίσης με την Συνθήκη του Άμστερνταμ καθιερώνεται η θέση του Υπατού Εκπροσώπου για την Κ.Ε.Π.Π.Α. όπου την θέση αυτή πρώτος ανέλαβε ο Χαβιέρ Σολάνα και την διατήρηση της μέχρι το 2009.

Παρόλα αυτά, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η δημιουργία της Κ.Ε.Π.Α.Α. δεν ήταν αρκετά για να δώσουν στην Ένωση την δυνατότητα της αυτόνομης επιχειρησιακής δράσης για την αντιμετώπιση των διάφορων προκλήσεων ασφαλείας. Μετά τους βομβαρδισμούς του ΝΑΤΟ στην Σερβία, τα Κ-Μ αποφάσισαν να δημιουργήσουν μια κοινή ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας, που τότε ονομάστηκε Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας (ΕΠΑΑ) και η οποία θα αλλάξει ονομασία με την Συνθήκη της Λισαβόνας και θα μετονομαστεί σε Κοινή Πολιτική Ασφαλείας και Άμυνας (ΚΠΑΑ). Η ΕΠΑΑ λοιπόν δημιουργήθηκε στον απόηχο των Βαλκανικών πολέμων και ως απότοκο της έλλειψης ικανοτήτων διαχείρισης και αποτροπής της Ε.Ε. να διαχειριστεί την κρίση του Κοσόβου στο άμεσο γειτονικό της περιβάλλον. Μέσα σε αυτό πλαίσιο και διαπιστώνοντας την άμεση ανάγκη ανάπτυξης ικανοτήτων αυτόνομης δράσης, οι αρχηγοί των κυβερνήσεων Γαλλίας και Γερμανίας συναντήθηκαν τον Δεκέμβριο του 1998 στο Σαιν-Μαλό της Γαλλίας και με κοινή δήλωση, συμφώνησαν ότι η Ε.Ε. είναι αναγκαίο να παίξει το μέγιστο δυνατό ρόλο στη διεθνή σκηνή, υλοποιώντας τις διατάξεις του σχεδίου

της Συνθήκης του Άμστερνταμ και ότι η Ένωση πρέπει να έχει την δυνατότητα για αυτόνομη δράση, υποστηριζόμενη από αξιόπιστη στρατιωτική ισχύς.⁷

Η πρώτη συνάντηση εκπροσώπων των Κ-Μ με σαφείς οδηγίες για την ΕΠΑΑ πραγματοποιήθηκε στην Κολωνία το 1999 όπου στα συμπεράσματα του Συμβουλίου δόθηκε έμφαση στα μη στρατιωτικού χαρακτήρα εργαλεία διαχείρισης κρίσεων, αναφέροντας ότι «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί το Συμβούλιο (Γενικών Υποθέσεων) να αναπτύξει όλες τις πτυχές τις σχετικές με την ασφάλεια, προκειμένου να προωθηθούν και να συντονιστούν καλύτερα τα μη στρατιωτικά μέσα αντιμετώπισης κρίσεων της Ένωσης και των κρατών μελών. Συμπληρωματικά προς τις πρωτοβουλίες της ΚΕΠΠΑ, θα μπορούσε να εξεταστεί κατά τις διαβουλεύσεις, μεταξύ άλλων, και η δυνατότητα συγκρότησης δύναμης διαρκούς ετοιμότητας η οποία θα συνενώνει μη στρατιωτικό δυναμικό και ειδικές γνώσεις του κάθε κράτους μέλους».⁸

Την ίδια χρονιά, στο Συμβούλιο του Ελσίνκι συμφωνήθηκε ότι «θα δημιουργηθούν στο Συμβούλιο νέα πολιτικά και στρατιωτικά όργανα και δομές, ώστε να μπορεί η Ένωση να παρέχει την απαιτούμενη πολιτική και στρατηγική καθοδήγηση στις εν λόγω επιχειρήσεις, τηρουμένου του ενιαίου θεσμικού πλαισίου».⁹ Επίσης «θα δημιουργηθεί ένας μηχανισμός μη στρατιωτικής διαχείρισης των κρίσεων, ώστε να συντονίζονται και να καθίστανται αποτελεσματικότερα τα διάφορα πολιτικά μέσα και οι πόροι, παράλληλα με τους στρατιωτικούς πόρους, που διαθέτουν η Ένωση και τα κράτη μέλη».¹⁰ Αυτά τα όργανα και οι δομές, θα συσταθούν, όπως θα δούμε παρακάτω με την Συνθήκη της Νίκαιας το 2000.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σάντα Μαρία ντα Φείρα το 2000, η αστυνομία, το κράτος δικαίου, η δημόσια διοίκηση και πολιτική προστασία τέθηκαν ως προτεραιότητες για το μη στρατιωτικό κομμάτι της διαχείρισης κρίσεων από την Ε.Ε.¹¹ Μάλιστα στο υπ. αριθμ. 4 παράρτημα των συμπερασμάτων του Συμβουλίου, αυτό θέτει συγκεκριμένους

⁷ Thierry Tardy, "Recasting EU Civilian Crisis Management", *EU Institute For Security Studies Reports*, no. 31 (2017): 23.

⁸ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Κολωνίας, *Συμπεράσματα Της Προεδρίας* (Κολωνία, 1999).

⁹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Ελσίνκι, *Συμπεράσματα Της Προεδρίας* (Ελσίνκι, 1999).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Σάντα Μαρία ντα Φείρα, *Συμπεράσματα Της Προεδρίας* (Σάντα Μαρία ντα Φείρα, 2000).

στόχους για την δυναμικό των αστυνομικών δυνάμεων που θα χρησιμοποιηθούν στις πολιτικού χαρακτήρα αποστολές διαχείρισης κρίσεων. «Εν προκειμένω, τα κράτη μέλη, συνεργαζόμενα εθελοντικά, έχουν αναλάβει να διαθέσουν έως το 2003 μέχρι 5.000 αστυνομικούς για διεθνείς αποστολές που θα καλύπτουν όλο το εύρος επιχειρήσεων πρόληψης συγκρούσεων και διαχείρισης κρίσεων. Επίσης, τα κράτη μέλη ανέλαβαν να είναι σε θέση να εντοπίζουν και να αναπτύσσουν, εντός 30 ημερών, δύναμη αποτελούμενη από 1.000 αστυνομικούς κατ' ανώτατο όριο».¹² Έτσι οι στρατιωτικού χαρακτήρα αποστολές ΕΠΠΑ έχουν ως στόχο την υλοποίηση των λεγόμενων Petersburg tasks, ενώ οι πολιτικού χαρακτήρα αποστολές ΕΠΠΑ έχουν ως αντικείμενο την υλοποίηση των στόχων που τέθηκαν στο Συμβούλιο της Φέιρα.

Το 2000, μετά την εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισαβόνας προς το Συμβούλιο, ιδρύεται η Επιτροπή Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων (CivCom).¹³ Με την Συνθήκη της Νίκαιας το 2000, συμφωνήθηκε η σύσταση μόνιμης Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ)¹⁴, της Στρατιωτικής Επιτροπής της ΕΕ (EUMC)¹⁵ και του Στρατιωτικού Επιτελείου της Ε.Ε. (EUMS), καθορίζοντας την αποστολή και τα καθήκοντά τους. Το 2001 επίσης ιδρύεται το Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EU Satellite centre-SatCen) και το 2002 ξεκινά την λειτουργία του¹⁶, με έδρα την Ισπανία και το Ινστιτούτο Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας (EU Institute for Security Studies - EUISS)¹⁷. Για αυτές τις επιτροπές, τα όργανα και την αποστολή αυτών, θα γίνει ειδική μνεία στο επόμενο κεφάλαιο που περιγράφει την δομή των οργάνων του μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων από την Ε.Ε..

Το 2003 ιδρύεται η πρώτη μη στρατιωτικού χαρακτήρα αστυνομική αποστολή ΕΠΑΑ στην Βοσνία-Ερζεγοβίνη. Επίσης το 2003 η Ε.Ε. παρουσίασε την Ευρωπαϊκή

¹² Ibid.

¹³ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Απόφαση του Συμβουλίου 2000/357/ΚΕΠΠΑ της 22ας Μαΐου 2001 για την σύσταση Επιτροπής Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων (Βρυξέλες,2001).

¹⁴ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Απόφαση του Συμβουλίου 2001/78/ΚΕΠΠΑ της 22ας Ιανουαρίου 2001 για τη σύσταση της επιτροπής Πολιτικής Και Ασφάλειας (Βρυξέλες,2001).

¹⁵ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Απόφαση του Συμβουλίου 2001/79/ΚΕΠΠΑ της 22ας Ιανουαρίου 2001 για τη σύσταση της Στρατιωτικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Βρυξέλες,2001).

¹⁶ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κοινή δράση του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, για την ίδρυση Δορυφορικού Κέντρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Βρυξέλες,2001).

¹⁷ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κοινή δράση του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, για την ίδρυση του Ινστιτούτου Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας (Βρυξέλες,2001).

Στρατηγική Ασφάλειας, με «τίτλο μια ασφαλής Ευρώπη σε έναν καλύτερο κόσμο», η οποία προσδιόριζε τους στρατηγικούς στόχους της και στην οποία αναγνωρίστηκαν οι πρωταρχικές απειλές εναντίον της Ε.Ε. και η οποία παρέμεινε σε ισχύ μέχρι την Παγκόσμια Στρατηγική του 2016.

Επίσης την ίδια χρονιά μετά το Συμβούλιο στην Θεσσαλονίκη του 2003, ιδρύεται ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (ΕΟΑ). Το 2004 υπογράφεται το Civilian Headline Goal 2008 όπου στους στόχους του Συμβουλίου της Φέιρα, προστίθενται δυο νέοι στόχοι: Αποστολές Παρακολούθησης (Monitoring missions) και υποστήριξη στους ειδικούς αντιπροσώπους της Ε.Ε.¹⁸ Το 2005 ιδρύεται η Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΑΑΑ).¹⁹

Το 2009 με την Συνθήκη της Λισαβόνας, η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μετονομάζεται σε «Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΣΛΕΕ) και ο όρος «Κοινότητα» αντικαθίσταται από τον όρο «Ένωση» σε ολόκληρο το κείμενο.²⁰ Η Ενιαία Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (Ε.Π.Α.Α.) μετονομάζεται σε Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (Κ.Π.Π.Α.) Επίσης, η Συνθήκη της Λισαβόνας, διατήρησε τη λειτουργία του Ύπατου Εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, συγχωνεύοντας την θέση του Ύπατου Εκπροσώπου για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας και του Επίτροπου Εξωτερικών Σχέσεων, με μια ευρύτερη εξουσία βάσει συνθηκών, συμπεριλαμβανομένης της προεδρίας του Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων και του ρόλου του Αντιπροέδρου της Επιτροπής. Ο θεσμός του Ύπατου εκπροσώπου θα βελτιώσει την εμφάνιση και την αποτελεσματικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην παγκόσμια σκηνή καθώς θα αντιπροσωπεύει την ΕΕ στις συζητήσεις μεταξύ των παγκόσμιων ηγετών δίνοντας ένα «πρόσωπο στην Ένωση».

Επίσης με το άρθρο 42 της ΣΛΕΕ παρέχεται το νομικό πλαίσιο της Κ.Ε.Π.Π.Α όπου αναφέρεται ότι η Κ.Π.Α.Α. αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της Κ.Ε.Π.Π.Α. Επίσης

¹⁸ Council of the European Union, *Civilian Headline Goal 2008*, 2004.

¹⁹ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Κοινή δράση 2005/575/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2005, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Ακαδημίας Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΑΑΑ)* (Βρυξέλες, 2004).

²⁰ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, "Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση 2021: Συνθήκη της Λισαβόνας.". https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.1.5.pdf

στο άρθρο 43 επιβεβαιώνονται και επεκτείνονται οι αποστολές Πιτερσπεργκ. Άλλες καινοτομίες αποτελούν η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (EYED) European External Action Service, η ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής, βάσει της οποίας όλα τα κράτη μέλη υποχρεούνται να παράσχουν βοήθεια σε ένα κράτος μέλος που δέχεται επίθεση, η ρήτρα αλληλεγγύης προβλέπει ότι η Ένωση και καθένα από τα κράτη μέλη της οφείλουν να συνδράμουν με όλα τα δυνατά μέσα ένα κράτος μέλος που έχει πληγεί από φυσική καταστροφή ή τρομοκρατική επίθεση και η «μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία» είναι ανοικτή σε όλα τα κράτη μέλη που δεσμεύονται να συμμετέχουν σε ευρωπαϊκά προγράμματα στρατιωτικού εξοπλισμού και να παρέχουν μάχιμες μονάδες που διατίθενται για άμεση δράση.

Στις 28 Ιουνίου του 2016 η Ύπατη Εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, Federica Mogherini, παρουσίασε την Συνολική Στρατηγική της Ε.Ε. για την εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης [Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy (EUGS)]. Στην ουσία αντικατέστησε την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας [European Security Strategy (ESS)] του 2003. Μέσα σε αυτό το χρονικό διάστημα των δεκατριών ετών, έχουν επέλθει σημαντικές αλλαγές, τόσο εντός όσο και εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι διαφορές μεταξύ των δυο κειμένων αντανakλούν τις αλλαγές που επέφερε η συνθήκη της Λισσαβόνας στα όργανα της Ε.Ε. Με την νέα Στρατηγική, η ΚΠΑΑ πηγαίνει ένα βήμα παραπέρα από την διαχείριση κρίσεων και φιλοδοξεί στην «προστασία της Ευρώπης» η οποία τέθηκε ως προτεραιότητα. Επίσης ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στην Ολοκληρωμένη Προσέγγιση στις κρίσεις και συγκεκριμένα στην σύνδεση της εξωτερικής και εσωτερικής.

Με την Συνολική Στρατηγική του 2016, η αναβίωση της μόνιμης διαρθρωμένης συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας (PESCO), η Coordinated Annual Review on Defence (CARD), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας (EDF) αλλά και η δημιουργία στρατιωτικής δυνατότητας σχεδίασης και διεξαγωγής επιχειρήσεων (MPCC) στους κόλπους του στρατιωτικού επιτελείου της ΕΕ (ΣΕΕΕ), έδωσαν νέα δυναμική στην στρατιωτική διαχείριση κρίσεων της Ε.Ε.

Από την άλλη, στην μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων, νέα δυναμική έδωσε το Σύμφωνο μη στρατιωτικής ΚΠΑΑ (Civilian Compact). Στις 19 Νοεμβρίου του 2018 τα Κ-Μ κατέληξαν σε μια φιλόδοξη συμφωνία η οποία απαρτίζεται από δέκα (10) στρατηγικές κατευθύνσεις και είκοσι δυο (22) πολιτικές δεσμεύσεις με στόχο την επίτευξη της αποτελεσματικότητας, ευελιξίας, ανταπόκρισης και κοινής δράσης των μη στρατιωτικών Αποστολών ΚΠΑΑ με άλλα όργανα της Ε.Ε. σε ένα συνεχώς εξελισσόμενο περιβάλλον ασφαλείας.²¹ Ακόμη το Σύμφωνο προβλέπει την διεύρυνση ικανοτήτων για ΚΠΠΑ ώστε εκτός από τους στόχους της Φείρα, να περιλαμβάνονται και οι νέες προκλήσεις ασφαλείας όπως είναι η διαχείριση των συνόρων αλλά και το υβριδικό έγκλημα. Τον Μάιο του 2019 η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ παρουσίασαν ένα κοινό σχέδιο για την υλοποίηση του Civilian Compact σε επίπεδο Ε.Ε. και όλα τα Κ-Μ ανέλαβαν την υποχρέωση να εκτελέσουν τα Εθνικά Σχέδια Υλοποίησης (The National Implementation Plan), τα οποία παραδόθηκαν στα Κ-Μ τον Απρίλιο του 2021 με διορία το 2023.

1.2 Οι ρόλοι των θεσμικών οργάνων, υπηρεσιών και οντοτήτων της Ε.Ε. στην άσκηση της ΚΕΠΠΑ

Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο** αποτελείται από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των χωρών της ΕΕ, τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και καθορίζει τις γενικές πολιτικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) λαμβάνοντας υπόψη τα στρατηγικά συμφέροντα της ΕΕ καθώς και θέματα άμυνας.²² Στην συνέχεια υπάρχει το **Συμβούλιο της ΕΕ** το οποίο δεν έχει μόνιμα μέλη. Συνέρχεται σε 10 διαφορετικές συνθέσεις, καθεμία από τις οποίες αντιστοιχεί στον υπό συζήτηση τομέα πολιτικής. Ανάλογα με τη σύνθεση, κάθε χώρα εκπροσωπείται από τον υπουργό που είναι αρμόδιος για τον αντίστοιχο τομέα πολιτικής. Διαπραγματεύεται και θεσπίζει τη νομοθεσία της ΕΕ, από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με βάση τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η γενικότερη συνοχή

²¹ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Συμπεράσματα Του Συμβουλίου Και Των Αντιπροσώπων Των Κυβερνήσεων Των Κρατών Μελών, Συνελθόντων Στο Πλαίσιο Του Συμβουλίου, Σχετικά Με Τη Θέσπιση Συμφώνου Μη Στρατιωτικής ΚΠΑΑ* (Βρυξέλλες, 2018).

²² Ευρωπαϊκή Ένωση. «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο». https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_el

διασφαλίζεται από το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων - το οποίο επικουρείται από την Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (COREPER). Η επιτροπή αυτή απαρτίζεται από τους Μόνιμους Αντιπροσώπους των κρατών μελών στην ΕΕ, οι οποίοι είναι στην ουσία οι εθνικοί πρέσβεις στην ΕΕ.²³

Το **Συμβούλιο εξωτερικών υποθέσεων** είναι το άμεσα σχετιζόμενο με την ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ και λαμβάνει σχετικές αποφάσεις. Απαρτίζεται από τους υπουργούς εξωτερικών, άμυνας και ανάπτυξης των Κρατών Μελών. Σε σχέση με τις άλλες εννέα συνθέσεις του Συμβουλίου έχει τις ιδιαιτερότητες ότι προεδρεύεται από τον Ύπατο εκπρόσωπο εξωτερικών σχέσεων και πολιτικής ασφαλείας και ότι μόνο αυτό μνημονεύεται ρητά στην συνθήκη της Λισσαβόνας. Όμως και άλλες συνθέσεις του Συμβουλίου έχουν την αρμοδιότητα να πάρουν αποφάσεις για όλα τα ζητήματα. Για παράδειγμα, η στρατιωτική επιχείρηση ΚΠΑΑ ARTEMIS αποφασίστηκε από τους υπουργούς δικαιοσύνης στο Συμβούλιο Εσωτερικών Υποθέσεων και Δικαιοσύνης.²⁴

Ο **Ύπατος εκπρόσωπος για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής (ΥΕ/ΑΕ)** είναι επιφορτισμένος με τη διαμόρφωση και την υλοποίηση της ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ. Όπως ειπώθηκε, προεδρεύει του Συμβουλίου εξωτερικών υποθέσεων. Από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας, ο Ύπατος Εκπρόσωπος είναι επίσης Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αυτό επιτρέπει τον περαιτέρω συντονισμό και τη διασφάλιση συνοχής της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει σημαντικές διεθνείς αρμοδιότητες όπως το εμπόριο, η ανάπτυξη, η πολιτική γειτονίας και η ανθρωπιστική βοήθεια. Στόχος του συνδυασμού των ρόλων αυτών είναι να διασφαλίζει τη συνέπεια και τη συνοχή των δραστηριοτήτων της ΕΕ ανά τον κόσμο και να διασφαλίζει ότι δεν συγκρούονται ή δεν αλληλεπικαλύπτονται. Ο Ύπατος Εκπρόσωπος είναι επικεφαλής του διπλωματικού σώματος της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης.²⁵

²³ Ευρωπαϊκή Ένωση. «Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης». https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_el

²⁴ Ibid.

²⁵ Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής δράσης. «Ύπατος Εκπρόσωπος/Αντιπρόεδρος». https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73888/node/73888_el

Η **Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας** (ΕΠΑ) παρακολουθεί τη διεθνή κατάσταση στους τομείς που εμπíπτουν στην ΚΕΠΠΑ και ΚΠΑΑ και συμβάλλει στον καθορισμό των πολιτικών διατυπώνοντας γνώμες απευθυνόμενες στο Συμβούλιο. Η εν λόγω επιτροπή εποπτεύει επίσης την εφαρμογή των συμπεφωνημένων πολιτικών και ασκεί, υπό την ευθύνη του Συμβουλίου και του ύπατου εκπροσώπου, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων. Η ΕΠΑ αποτελείται από τους πρέσβεις των κρατών μελών που εδρεύουν στις Βρυξέλλες και προεδρεύεται από αντιπροσώπους της ΕΥΕΔ. Το Συμβούλιο αποφασίζει για την εντολή (mandate) των αποστολών για συνέχιση των δραστηριοτήτων τους. Τακτικά όμως εκχωρεί την αρμοδιότητα της λήψης αποφάσεων στην Επιτροπή Πολιτικής και Ασφαλείας, η οποία παρακολουθεί την εξέλιξη των αποστολών μέσω των εξαμηνιαίων της αναφορών.²⁶

Η **Στρατιωτική Επιτροπή της ΕΕ** (EUMC) είναι το ανώτατο στρατιωτικό όργανο στα πλαίσια του Συμβουλίου. Η επιτροπή αυτή διευθύνει όλες τις στρατιωτικές δραστηριότητες της ΕΕ, ιδίως τον σχεδιασμό και την εκτέλεση των στρατιωτικών αποστολών και επιχειρήσεων δυνάμει της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), καθώς και την ανάπτυξη των στρατιωτικών ικανοτήτων, παρέχει στρατιωτικές συμβουλές στην Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας και δίνει συστάσεις για στρατιωτικά θέματα. Η Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMC) αποτελείται από τα ανώτατα αμυντικά στελέχη των κρατών μελών.²⁷

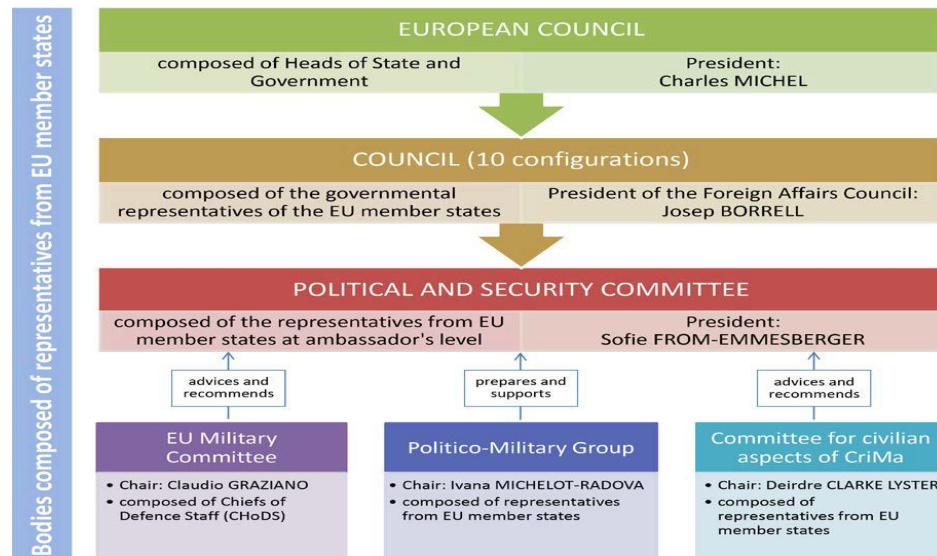
Η **Πολιτικοστρατιωτική Ομάδα** (PMG) διεξάγει προπαρασκευαστικές εργασίες στον τομέα της ΚΠΑΑ για την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ). Καλύπτει τις πολιτικές πτυχές των πολιτικοστρατιωτικών υποθέσεων της ΕΕ, μεταξύ των οποίων η σχεδίαση, οι ικανότητες και οι επιχειρήσεις και αποστολές. Προετοιμάζει τα συμπεράσματα του Συμβουλίου και παρέχει συστάσεις στην ΕΠΑ, παρακολουθεί την εφαρμογή τους, συνεισφέρει στην ανάπτυξη οριζόντιας πολιτικής και διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών. Έχει ιδιαίτερη αρμοδιότητα για τις συμπράξεις με χώρες εκτός

²⁶Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ) - Consilium (europa.eu)
<https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>

²⁷Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMC) - Consilium (europa.eu)
<https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>

ΕΕ και άλλους οργανισμούς, μεταξύ των οποίων οι σχέσεις ΕΕ-NATO, καθώς και τις ασκήσεις. Πρόεδρος της ΕΠΑ είναι ένας εκπρόσωπος της Ύπατης Εκπροσώπου της ΕΕ.²⁸

Η **Επιτροπή Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων (CivCom)**, αποτελεί στην ουσία την ομάδα εργασίας η οποία προετοιμάζει προτάσεις και συμβουλές επί των μη στρατιωτικών πτυχών της διαχείρισης κρίσεων στην ΕΠΑ. Συντάσσει έγγραφα σχεδιασμού νέων αποστολών διατυπώνει συστάσεις προς την Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας, επεξεργάζεται τη χάραξη στρατηγικών για την πολιτική διαχείριση κρίσεων και τις μη στρατιωτικές ικανότητες. Αποτελείται από αντιπροσώπους των κρατών μελών της ΕΕ.²⁹ Τέλος, υπάρχει η **Ομάδα "Σύμβουλοι Εξωτερικών Σχέσεων" (RELEX)**. Η Ομάδα RELEX ασχολείται με τα νομικά, οικονομικά και θεσμικά θέματα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και της Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ).³⁰ Στο παρακάτω σχήμα απεικονίζεται η ιεραρχική δομή των παραπάνω οργάνων.³¹



²⁸ Πολιτικοστρατιωτική Ομάδα (PMG) - Consilium (europa.eu)

<https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/>

²⁹ Επιτροπή Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων (CivCom) - Consilium (europa.eu)

<https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>

³⁰ Ομάδα "Σύμβουλοι Εξωτερικών Σχέσεων" (RELEX) - Consilium (europa.eu)

<https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/working-party-foreign-relations-counsellors/>

³¹ Jochen Rehr, *Handbook On CSDP*, 4th ed. (Vienna: Directorate for security policy of the Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria, 2021), 84.

Η **Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (EYEA)** ιδρύθηκε με την Συνθήκη της Λισαβόνας και συστήθηκε την 1^η Ιανουαρίου του 2011, ένα χρόνο μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας. Αποτελεί στην ουσία την διπλωματική υπηρεσία της Ε.Ε. και επικουρεί τον ύπατο εκπρόσωπο των εξωτερικών σχέσεων και πολιτικής ασφαλείας της Ένωσης στην άσκηση της Κ.Ε.Π.Π.Α. Συνεργάζεται με τα υπουργεία εξωτερικών και άμυνας των Κ-Μ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο.³² Στοχεύει στη συνεκτικότερη και αποτελεσματικότερη άσκηση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, ώστε να ενισχυθεί η θέση της Ευρώπης στην παγκόσμια σκηνή και ασκεί την εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της ΕΕ. Απαρτίζεται: στις Βρυξέλλες – από εξειδικευμένους υπαλλήλους που προέρχονται από το Συμβούλιο της ΕΕ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις διπλωματικές υπηρεσίες των χωρών της ΕΕ, στον υπόλοιπο κόσμο – από ένα δίκτυο "πρεσβειών" της ΕΕ (αντιπροσωπείες).³³

Η ΚΠΑΑ είναι ο επιχειρησιακός βραχίονας της ΚΕΠΠΑ, η οποία εντάσσεται στην ευρύτερη έννοια της εξωτερικής δράσης της Ε.Ε όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα. Με τον όρο εξωτερική δράση νοείται η διεθνής επιχειρησιακή δράση της ΕΕ χρησιμοποιώντας εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους (ανθρώπινους πόρους, τεχνογνωσία, χρηματοδότηση, εξοπλισμό κλπ) προκειμένου να επιτύχει συγκεκριμένους στόχους που ορίζονται από το Συμβούλιο. Περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα δράσεων όπως η Κ.Π.Α.Α., η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (European Neighbourhood and Partnership policy), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (European Development Fund), ο μηχανισμός προενταξιακής βοήθειας (Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA), ο μηχανισμός συμβολής στη σταθερότητα και την ειρήνη της ΕΕ (Instrument contributing to Stability and Peace- IcSP), η Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για τη Δημοκρατία και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (European Instrument for Democracy and Human Rights-EIDHR), ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός στον τομέα της Πυρηνικής Ασφάλειας και ο μηχανισμός για την αναπτυξιακή συνεργασία (Development Cooperation Instrument - DCI). Ο όρος

³²About the European External Action Service (EEAS) - European External Action Service (europa.eu) https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-european-external-action-service-eeas_en

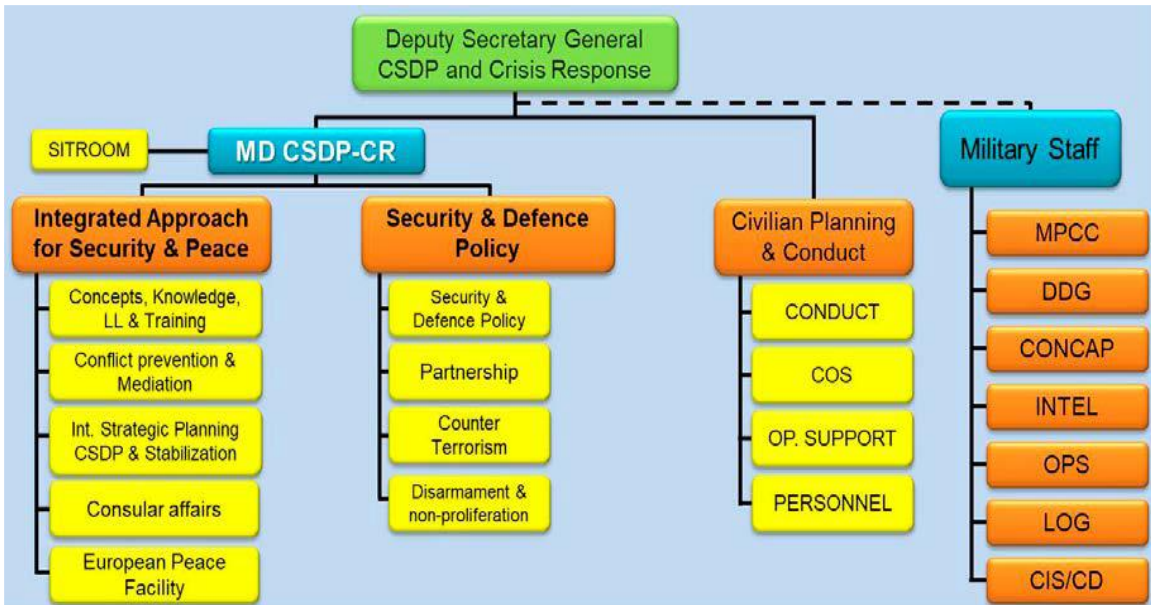
³³Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (EYEA) | Ευρωπαϊκή Ένωση (europa.eu) https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_el

εξωτερική δράση χρησιμοποιήθηκε για να συγχωνεύσει τις «εξωτερικές σχέσεις» όπως τις διαχειρίζονταν η Επιτροπή και το Συμβούλιο στα πλαίσια της Κ.Ε.Π.Π.Α σε ένα ενιαίο σύνολο.³⁴

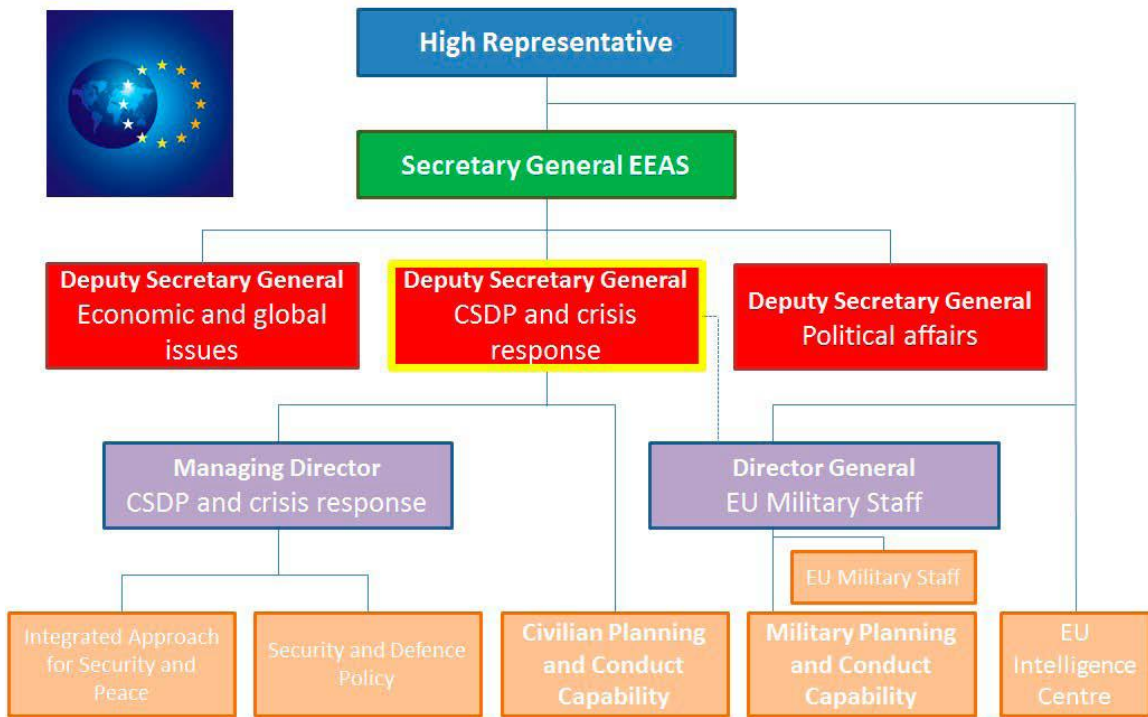


Ο Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας της ΕΥΕΔ για την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) και την αντιμετώπιση κρίσεων είναι υπεύθυνος για την άσκηση της ΚΠΑΑ. Σ' αυτόν υπάγονται η Διεύθυνση Διαχείρισης για την Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) και την αντιμετώπιση κρίσεων, η Διεύθυνση Συνολικής Προσέγγισης για την Ασφάλεια και την Ειρήνη, η Διεύθυνση Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (Security and Defence Policy Directorate – SECDEFPOL), η Μη Στρατιωτική Δυνατότητα Σχεδιασμού και Διεξαγωγής Επιχειρήσεων (Civilian Planning and Conduct Capability- CPCC), το Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMS) και το Κέντρο ανάλυσης πληροφοριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EU INTCEN).

³⁴ Antonio Missiroli, *The EU And The World: Players And Policies Post-Lisbon* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2016),27.



The CSDP and crisis response structures of the EEAS



35

³⁵ Jochen Rehr, *Handbook On CSDP*, 4th ed. (Vienna: Directorate for security policy of the Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria, 2021),70.

Το 2019 ιδρύεται η **Διεύθυνση Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (Security and Defence Policy Directorate – SECDEFPOL)**³⁶ η οποία είναι υπεύθυνη για τον συντονισμό και διαχείριση της συνολικής συμβολής της ΕΥΕΔ στην αντιμετώπιση εξωτερικών απειλών ασφαλείας και στη υποστήριξη προσπαθειών για την υλοποίηση της Συνολικής Στρατηγικής του 2016. Επίσης ιδρύεται η **Διεύθυνση Ολοκληρωμένης Προσέγγισης για την Ασφάλεια και Ειρήνη (Integrated Approach for Security and Peace - ISP)**,³⁷ και είναι υπεύθυνη για τον συντονισμό και διαχείριση της συνολικής συμβολής της ΕΥΕΔ στην Ολοκληρωμένη Προσέγγιση.

Το Στρατιωτικό Επιτελείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EU Military Staff-EUMS) παρέχει συμβουλές και υποστήριξη σε στρατιωτικά ζητήματα και απαρτίζεται από στρατιωτικούς των χωρών μελών της. Αποτελεί την πηγή της στρατιωτικής εξειδίκευσης εντός της ΕΥΕΔ. Ο ρόλος είναι η παροχή της έγκαιρης προειδοποίησης, αξιολογήσεων, στρατηγικού σχεδιασμού, συστημάτων επικοινωνίας και πληροφοριών, εκπόνησης σχεδίων, εκπαίδευσης και μόρφωσης και υποστήριξης εταίρων. Υπάγεται ιεραρχικά στον ύπατο εκπρόσωπο των εξωτερικών σχέσεων και πολιτικής ασφαλείας της Ένωσης.³⁸

Η μη Στρατιωτική Δυνατότητα Σχεδιασμού και Διεξαγωγής Επιχειρήσεων (Civilian Planning and Conduct Capability-CPCC) δημιουργήθηκε τον Αύγουστο του 2007 και αποτελεί το μόνιμο κέντρο επιχειρήσεων των μη στρατιωτικών επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ. Βρίσκεται υπό τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας και υπό τη γενική εξουσία του Ύπατου Εκπροσώπου. Το τμήμα επικουρεί τον **Διοικητή των μη στρατιωτικών επιχειρήσεων (Civilian Operations Commander-CivOpsCdr)** ο οποίος είναι και

³⁶ Απορρόφησε την Διεύθυνση Διαχείρισης και Σχεδιασμού Κρίσεων (Crisis Management and Planning Directorate-CMPD) και την Διεύθυνση Πολιτικής Ασφάλειας και Πρόληψης Συγκρούσεων (Security Policy and Conflict Prevention Directorate).

³⁷ Απορρόφησε την PRISM και κάποιες αρμοδιότητες της CMPD. Η PRISM ιδρύθηκε τον Δεκέμβριο του 2016 με σκοπό την προώθηση της εφαρμογής της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης, η PRISM (Prevention of Conflicts, Rule of Law/Security Sector Reform, Intergrated Approach, Stabilization and Mediation). Η νέα Υπηρεσία αναφέρει απευθείας στον αναπληρωτή γενικού γραμματέα για θέματα ΚΠΑΑ και διαχείρισης κρίσεων. Επίσης η PRISM, είχε ως σκοπό να θέσει σε επιχειρησιακή λειτουργία τις δράσεις σταθεροποίησης (Stabilization Action) όπως αυτές απορρέουν από το άρθρο 28 της ΣΛΕΕ

³⁸[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20\(EUMS\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20(EUMS))

διευθυντής της CPCC και γενικός Διοικητής (overall commander) όλων των HoM των civilian αποστολών, στον επιχειρησιακό σχεδιασμό, διεξαγωγή και υποστήριξη των πολιτικών, μη στρατιωτικών αποστολών.³⁹

Η Στρατιωτική Δυνατότητα Σχεδίασης και Διεξαγωγής Επιχειρήσεων (Military Planning and Conduct Capability - MPCC) αποτελεί μια στατική, εκτός της περιοχής των επιχειρήσεων στρατιωτική δομή διοίκησης και ελέγχου σε στρατιωτικό στρατηγικό επίπεδο με σκοπό την παροχή στήριξης στον διευθυντή της MPCC (που είναι επίσης γενικός διευθυντής του EUMS) στον ρόλο του ως διοικητή επιχειρήσεων για μη εκτελεστικές στρατιωτικές επιχειρήσεις της ΕΕ. Η MPCC είναι υπεύθυνη για τον επιχειρησιακό σχεδιασμό και τη διεξαγωγή των μη εκτελεστικών αποστολών. Αυτά περιλαμβάνουν τη συγκέντρωση, την ανάπτυξη, την υποστήριξη και την επαναφορά των δυνάμεων της ΕΕ⁴⁰

Το Κέντρο ανάλυσης πληροφοριών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EU INTCEN), αποτελεί την μοναδική μη στρατιωτική υπηρεσία συλλογής πληροφοριών της Ε.Ε. η οποία παρέχει εις βάθος αναλύσεις στους φορείς λήψης αποφάσεων. Παρέχει αναλύσεις πληροφοριών, έγκαιρη προειδοποίηση και επισκόπηση της κατάστασης στον ΥΕ/ΑΕ. Τα προϊόντα ανάλυσης πληροφοριών του EU INTCEN βασίζονται σε πληροφορίες που παρέχονται από υπηρεσίες πληροφοριών των Κ-Μ, ανοιχτές πηγές (MME, ιστοσελίδες, Blogs), Αποστολές ΚΠΑΑ, αναφορές διπλωματών, το Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (SatCen), διεθνείς οργανισμούς, Μ.Κ.Ο.⁴¹

Το Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (SatCen) υποστηρίζει τη λήψη αποφάσεων και τη δράση της ΕΕ στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας. Συγκεκριμένα, παρέχει προϊόντα και υπηρεσίες που βασίζονται στην αξιοποίηση διαστημικών πόρων και συναφών δεδομένων, όπως δορυφορικές εικόνες και αεροφωτογραφίες, καθώς και άλλες σχετικές υπηρεσίες. Ο

³⁹ Jochen Rehr, *Handbook On CSDP*, 4th ed. (Vienna: Directorate for security policy of the Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria, 2021),72.

⁴⁰ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Απόφαση (ΕΕ) 2017/971 του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2017 σχετικά με τον καθορισμό ρυθμίσεων για τον σχεδιασμό και τη διεξαγωγή μη εκτελεστικών στρατιωτικών αποστολών ΚΠΑΑ της ΕΕ* (Βρυξέλες, 2017).

⁴¹ EU INTCEN Factsheet-PUBLIC-UE-05022015 (statewatch.org)
<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/eu-intcen-factsheet.pdf>

διευθυντής του SATCEN λογοδοτεί σε διοικητικό συμβούλιο του οποίου προΐσταται ο ΥΕ/ΑΕ. Το συμβούλιο απαρτίζεται από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους μέλους και έναν εκπρόσωπο της Επιτροπής. Ο πρόεδρος συγκαλεί το συμβούλιο τουλάχιστον δύο φορές τον χρόνο, καθώς επίσης και όταν το ζητήσει το ένα τρίτο τουλάχιστον των μελών του.

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας (ΕΟΑ) ιδρύθηκε το 2004. Βοηθά τα 26 κράτη μέλη του (όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ εκτός από τη Δανία) στην ανάπτυξη των στρατιωτικών τους πόρων. Προωθεί τη συνεργασία, ξεκινά νέες πρωτοβουλίες και προτείνει λύσεις για τη βελτίωση των αμυντικών ικανοτήτων. Επίσης, βοηθά τα κράτη μέλη που το επιθυμούν να αναπτύξουν κοινές αμυντικές ικανότητες. Ο ΕΟΑ διευκολύνει σημαντικά την ανάπτυξη ικανοτήτων που αποτελούν τη βάση της Κοινής Πολιτικής Ασφαλείας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) της ΕΕ. Επικεφαλής του οργανισμού, ο οποίος εδρεύει στις Βρυξέλλες και απασχολεί 140 άτομα, είναι ο ΥΕ/ΑΕ.

Η Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ασφάλειας και Άμυνας (European Security and Defence College-ESDC) ιδρύθηκε στις 18 Ιουνίου του 2005 και «παρέχει κατάρτιση και εκπαίδευση σε ευρωπαϊκό επίπεδο στον τομέα της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας (ΚΠΑΑ) της Ένωσης, στο ευρύτερο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), προκειμένου να διαμορφωθεί και να προωθηθεί μια κοινή αντίληψη περί ΚΠΑΑ και ΚΕΠΠΑ στο πολιτικό και στρατιωτικό προσωπικό, καθώς και να προσδιοριστούν και να διαδοθούν βέλτιστες πρακτικές σε διάφορα θέματα σχετικά με την ΚΠΑΑ και ΚΕΠΠΑ μέσω των δραστηριοτήτων κατάρτισης και εκπαίδευσης που προσφέρει (εφεξής «δραστηριότητες κατάρτισης και εκπαίδευσης της ΕΑΑΑ»).

Το Φεβρουάριο του 2020 ιδρύεται το **Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας της μη στρατιωτικής διαχείρισης κρίσεων - European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management (CoE)** το οποίο εδρεύει στο Βερολίνο. Απαρτίζεται από δεκαεννέα (19) Κ-Μ και έχει ως σκοπό την υποστήριξη των Κ-Μ στην εκπλήρωση των δεσμεύσεων που απορρέουν από το Civilian Compact. Αποτελεί μια γέφυρα μεταξύ των Ευρωπαϊκών θεσμών, των Κ-Μ και των μη στρατιωτικών Αποστολών. Το κύριο έργο της είναι η ενίσχυση των δυνατοτήτων της μη στρατιωτικής διαχείρισης κρίσεων εντός της ΚΠΑΑ,

το οποίο προσπαθεί να επιτύχει μέσω της διευκόλυνσης της ανταλλαγής καλών πρακτικών μεταξύ των Κ-Μ.⁴²

1.3 Το διακυβερνητικό σύστημα λήψης αποφάσεων ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ

Υπάρχουν τέσσερα είδη αποφάσεων που πρέπει να ληφθούν στο πλαίσιο διαχείρισης κρίσεων από την ΕΕ:

- Απόφαση για το ποια εργαλεία διαχείρισης κρίσεων πρέπει να χρησιμοποιηθούν (αυτή η διαδικασία λήψης αποφάσεων περιλαμβάνει διάφορα όργανα, αρμόδιους Επίτροπους, κράτη-μέλη και ο Ύπατη εκπρόσωπος)
- Απόφαση ίδρυσης μια αποστολής/επιχείρησης (Συμβούλιο βάσει προτάσεων από την ΕΠΑ)
- Απόφαση έναρξης μιας αποστολής/επιχείρησης (Συμβούλιο βάσει προτάσεων από την ΕΠΑ)
- Απόφαση για παράταση, διαμόρφωση ή για τον τερματισμό της αποστολής (Συμβούλιο βάσει προτάσεων από την ΕΠΑ).⁴³

Οι παραπάνω αποφάσεις πρέπει να βασίζονται στην κοινή αντίληψη, κοινή επίγνωση της κατάστασης (situation awareness). Κάποιος αντιλαμβάνεται πόσο σημαντικό είναι υπάρχουν κοινές απόψεις για την διαχείριση μια κρίσης, αν λάβει υπόψη ότι οι αποφάσεις ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ λαμβάνονται στα πλαίσια διακυβερνητικής συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο (εξωτερικών), δηλαδή απαιτείται ομοφωνία για την λήψη αποφάσεων, θετική η αρνητική. Ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ διασφαλίζει τα κράτη μέλη ως προς την εξωτερική πολιτική τους, των οποίων τα εθνικά συμφέροντα μπορεί να μην συμβαδίζουν με την εξωτερική πολιτική της Ε.Ε.

⁴²CoE-Civ: About the CoE <https://www.coe-civ.eu/about/the-coe>

⁴³ Galia Glume and Jochen Rehr, *Handbook On CSDP Missions And Operations* (Vienna: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2015),27.

Με την συνθήκη του Άμστερνταμ, εισήχθησαν δυο εξαιρέσεις στον κανόνα της ομοφωνίας, η εποικοδομητική αποχή και την ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία για αποφάσεις που δεν έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα.⁴⁴ Ο όρος της «εποικοδομητικής αποχής», επιτρέπει σε ορισμένα κράτη μέλη να μη συμμετέχουν σε κοινή δράση, διευκολύνοντας έτσι την υιοθέτηση πρωτοβουλιών, που υποστηρίζονται από τα περισσότερα κράτη μέλη (τα δύο τρίτα της ειδικής πλειοψηφίας). Ένα μέλος του Συμβουλίου μπορεί να απόσχει από τη ψηφοφορία για να επιτρέψει τη λήψη απόφασης. Σε αυτή την περίπτωση, παρόλο που δεν υποχρεούται να εφαρμόσει την απόφαση, αποδέχεται ότι η απόφαση αυτή δεσμεύει την Ένωση και απέχει από οποιαδήποτε δράση, η οποία ενδέχεται να αντιτίθεται ή να εμποδίζει τη δράση της Ένωσης που βασίζεται σε αυτή την απόφαση. Εάν τα απέχοντα μέλη αντιπροσωπεύουν πλέον του ενός τρίτου των ψήφων στο Συμβούλιο, η απόφαση δεν λαμβάνεται.⁴⁵

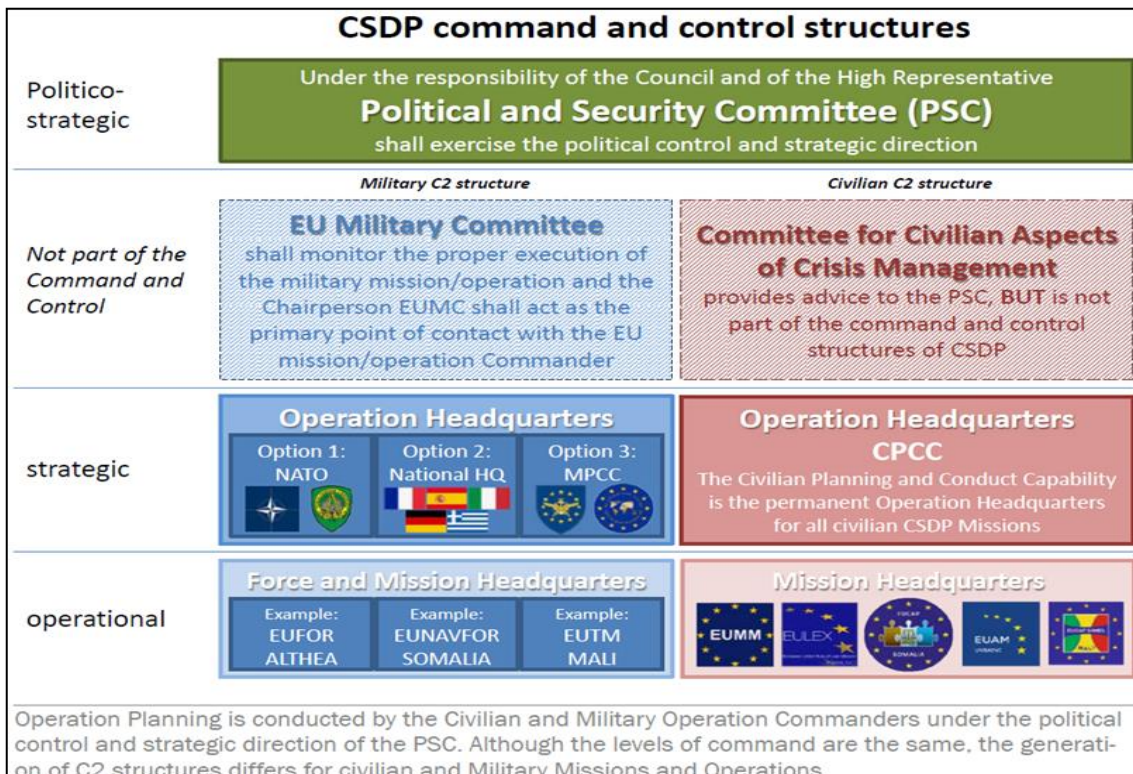
Από την άλλη, η ειδική πλειοψηφία επιτυγχάνεται εφόσον εκπληρωθούν δύο προϋποθέσεις: η πρόταση πρέπει να υπερψηφιστεί από το 55% των κρατών μελών - στην πράξη αυτό σημαίνει 15 από τα 27 κράτη μέλη, η πρόταση πρέπει να υποστηριχθεί από κράτη μέλη που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 65% του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ. Αυτή η διαδικασία είναι επίσης γνωστή ως «κανόνας της διπλής πλειοψηφίας». Η εξαίρεση της ενισχυμένης ειδικής πλειοψηφίας αφορά συγκεκριμένους τομείς της Κ.Ε.Π.Π.Α. και όχι τις Αποστολές ΚΠΑΑ όπου ισχύει ο κανόνας της ομοφωνίας και η εξαίρεση της εποικοδομητικής αποχής. Η εποικοδομητική αποχή εφαρμόστηκε μια φορά μόνο στην περίπτωση της ίδρυσης της Αστυνομικής αποστολής του Κοσόβου, όπου η Κύπρος απείχε λόγω μη αναγνώρισής του και η ενισχυμένη ειδική πλειοψηφία επίσης εφαρμόστηκε μια φορά έως τώρα για την αποστολή ειδικού εντεταλμένου στο Σαχέλ.

⁴⁴ Δονάτος Παπαγιάννης, *Εισαγωγή Στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο* (Αθήνα-Κομοτηνή: Σακκούλα, 1999),539.

⁴⁵ Μέχρι στιγμής, η εποικοδομητική αποχή χρησιμοποιήθηκε μόνο μία φορά, από ένα κράτος μέλος, όταν η ΕΕ αποφάσισε το 2008 να θεσπίσει μια μη στρατιωτική αποστολή στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας για το Κοσσυφοπέδιο. Συγκεκριμένα, η Κυπριακή Δημοκρατία επικαλέστηκε το δικαίωμα της εποικοδομητικής αποχής. Αυτό, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, σημαίνει ότι η απόφαση για την ανάπτυξη της κοινής δράσης δεν την δεσμεύει, αλλά δεν εμποδίζει τα άλλα κράτη μέλη να συμμετάσχουν. Με την ανάπτυξη της δράσης συμφώνησαν πλήρως τα 26 άλλα κράτη μέλη της ΕΕ.

1.4 Ιεραρχική Δομή

Η ΕΠΑ ασκεί, υπό την ευθύνη του Συμβουλίου και του ύπατου εκπροσώπου, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση των στρατιωτικών και μη Αποστολών ΚΠΑΑ. Ο στρατηγικός σχεδιασμός των αποστολών ενεργείται από τη για τις μη στρατιωτικές αποστολές ενεργείται από το CPCC, και από το EUMS για τις στρατιωτικές αποστολές. Για τις μη στρατιωτικές Αποστολές, ο επιχειρησιακός σχεδιασμός γίνεται από τον CivOpsCdr. Στο θέατρο των επιχειρήσεων, την διοίκηση ασκεί ο Διοικητής της Αποστολής (Force/Mission Commander) για τις στρατιωτικές αποστολές και ο Επικεφαλής της Αποστολής (Head Of Mission-HoM) για τις μη στρατιωτικές αποστολές. Ο HoM αναφέρει ιεραρχικά στον CivOpsCdr, τον διευθυντή της CPCC, οποίος είναι γενικός Διοικητής (overall commander) όλων των HoM των civilian αποστολών.



46

⁴⁶ Jochen Rehr, *Handbook On CSDP*, 4th ed. (Vienna: Directorate for security policy of the Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria, 2021),84.

1.5 Μηχανισμός Αντιμετώπισης και Διαχείρισης Κρίσεων

Στον απόηχο της Συνθήκης της Λισαβόνας, δημιουργήθηκε το **Σύστημα Αντιμετώπισης Κρίσεων (Crisis Response System)**, το οποίο έχει ως γνώμονα το βασικό καθήκον του Υπατης εκπροσώπου της Ε.Ε. που είναι να κάνει την εξωτερική δράση πιο συνεκτική, πιο αποτελεσματική και πιο στρατηγική.⁴⁷ Με τον όρο αντιμετώπιση κρίσεων νοείται η άμεση κινητοποίηση των πόρων της Ε.Ε. για την αντιμετώπιση των συνεπειών των εξωτερικών κρίσεων προκαλούμενες από φυσικές ή ανθρωπογενείς καταστροφές. Το σύστημα καλύπτει τις κρίσεις οι οποίες λαμβάνουν χώρα εκτός ΕΕ και οι οποίες μπορεί να επηρεάσουν την ασφάλεια και τα συμφέροντα της ΕΕ. Επίσης καλύπτουν τις κρίσεις οι οποίες λαμβάνουν χώρα εντός της Ε.Ε. αν έχουν εξωτερική διάσταση. **Το Τμήμα Αντιμετώπισης Κρίσεων και Επιχειρησιακού Συντονισμού (Crisis Response and Operational Coordination Department)** της ΕΥΕΔ είναι υπεύθυνο για την ενεργοποίηση του Συστήματος Αντιμετώπισης Κρίσεων (Crisis Response System), το οποίο αποτελείται από την **πλατφόρμα κρίσεων, την αίθουσα καταστάσεων της ΕΕ και την επιτροπή διαχείρισης κρίσεων**, ενώ παράλληλα διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην εξασφάλιση ταχείας και αποτελεσματικής αντιμετώπισης σε όλο το σύστημα της ΕΕ καθώς και στη συγκρότηση ενιαίας πολιτικής και ενιαίων δράσεων κατά τα διάφορα στάδια των κρίσεων.⁴⁸

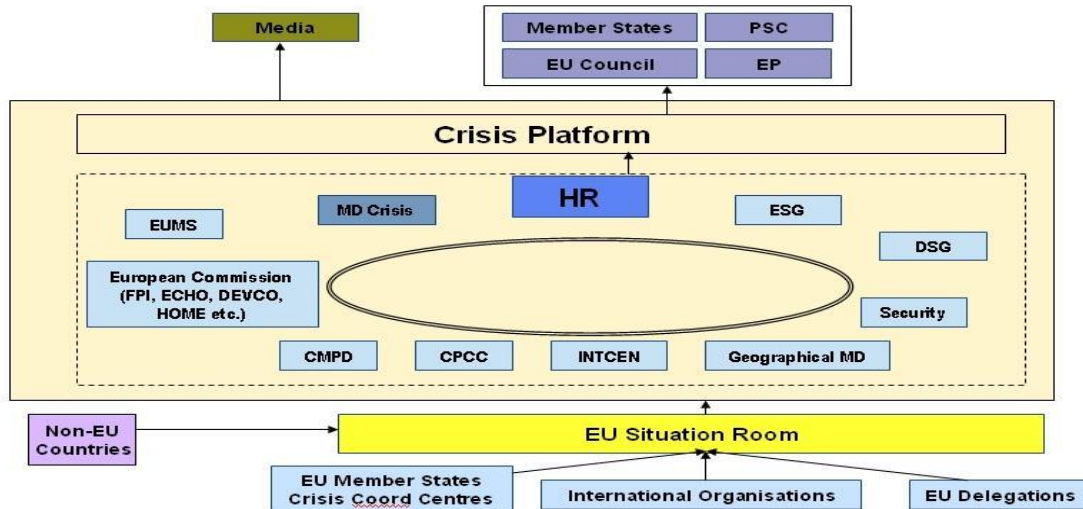
Επειδή τα όργανα της αντιμετώπισης και διαχείρισης κρίσεων υπόκεινται σε διάφορες θεσμικές διαδικασίες και διαδικασίες λήψης αποφάσεων εντός και εκτός ΕΥΕΔ, απαιτείται αποτελεσματικός συντονισμός όλων των σχετικών οργάνων διαχείρισης κρίσεων σε όλες τις φάσεις του κύκλου της σύγκρουσης. **Η πλατφόρμα κρίσεων (crisis platform)** είναι ένας σημαντικός μηχανισμός, ο οποίος ενεργοποιείται για να εξασφαλίσει την ετοιμότητα της Ε.Ε. κατά την διάρκεια εξωτερικών κρίσεων. Απαρτίζεται από ένα εύρος υπηρεσιών της Ε.Ε. και προεδρεύεται από την Υπατη εκπρόσωπο, τον Εκτελεστικό Γενικό Γραμματέα (Executive Secretary General) της ΕΥΕΔ ή τον Διευθύνων Σύμβουλο (Managing Director) Αντιμετώπισης Κρίσεων της

⁴⁷ Giulia Tercovich, "Towards A Comprehensive Approach: The EEAS Crisis Response System", *Journal Of Contingencies And Crisis Management*, no.22, (2014):1.

⁴⁸Crisis management and Response - European External Action Service

(europa.eu)https://eeas.europa.eu/topics/crisis-response/412/crisis-management-and-response_en

ΕΥΕΔ και μπορεί να συνεδριάσει σε ad hoc βάση. Τέλος, παρέχει στην Επιτροπή και την ΕΥΕΔ σαφή καθοδήγηση σε πολιτικό ή/και σε στρατηγικό επίπεδο για την διαχείριση μιας δεδομένης κρίσης.⁴⁹



Δομές και όργανα που συμμετέχουν στην πλατφόρμα κρίσεων⁵⁰

Επίσης, οι **ρυθμίσεις για την ολοκληρωμένη πολιτική αντιμετώπιση κρίσεων (IPCR)** στηρίζουν τη γρήγορη και συντονισμένη λήψη αποφάσεων σε πολιτικό επίπεδο ΕΕ για μείζονες και πολύπλοκες κρίσεις, μεταξύ άλλων και για τρομοκρατικές ενέργειες.⁵¹ Η IPCR παρέχει στο Συμβούλιο τα απαραίτητα εργαλεία και την ευελιξία για να αποφασίζει σχετικά με τον χειρισμό της αντιμετώπισης εκ μέρους της Ένωσης, μεταξύ άλλων μέσω ταχειών διαβουλεύσεων και πιθανών προτάσεων για ανάληψη δράσης. Ο πολιτικός έλεγχος και η στρατηγική διεύθυνση για όλα τα στάδια της διαδικασίας IPCR τελούν υπό την ηγεσία της Προεδρίας του Συμβουλίου, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τις αρμοδιότητες της Επιτροπής και του ΥΕ. Η IPCR έχει δύο τρόπους ενεργοποίησης, οι οποίοι αποφασίζονται από την Προεδρία, ανάλογα με τη σοβαρότητα της κρίσης και τις ανάγκες για την αντιμετώπιση: α) λειτουργία ανταλλαγής πληροφοριών, που χρησιμεύει για τη διαμόρφωση σαφούς εικόνας της κατάστασης και

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Pernille Rieker, *Understanding The EU'S Crisis Response Toolbox And Decision-Making Processes*, EUNPACK (Norwegian Institute of International Affairs, 2016), 16.

⁵¹ Η αντίδραση του Συμβουλίου σε κρίσεις (IPCR) - Consilium (europa.eu)
<https://www.consilium.europa.eu/el/policies/ipcr-response-to-crises/>

για την προετοιμασία του εδάφους για ενδεχόμενη πλήρη ενεργοποίηση, β) λειτουργία πλήρους ενεργοποίησης, η οποία συνεπάγεται την προετοιμασία μέτρων αντιμετώπισης.⁵²

Μια αποστολή ΚΠΑΑ δεν είναι πάντα η δεδομένη απάντηση σε μια κρίση και ούτε και η μοναδική. Το έγγραφο του **Πολιτικού Πλαισίου Προσέγγισης Κρίσεων** (The Political Framework Crisis Approach-PFCA), είναι σχεδιασμένο να παρέχει μια ολιστική εξέταση μιας κατάστασης κρίσης (EU whole approach) και παρέχει μια στρατηγική ανάλυση και τις διαθέσιμες επιλογές για την διαχείριση της κρίσης από την Ε.Ε.⁵³ Ειδικές Υπηρεσίες της Ε.Υ.Ε.Δ. (με την πρωτοκαθεδρία των γεωγραφικών γραφείων) και της Επιτροπής συντάσσουν αυτό το έγγραφο. Με τον όρο ολιστική προσέγγιση (EU whole approach) περιγράφεται το σύνολο των εργαλείων το οποίο διαθέτει η Ε.Ε. για την διαχείριση μιας κρίσης όπως είναι η διπλωματία, η ανθρωπιστική βοήθεια, αναπτυξιακές ενέργειες, επιχειρήσεις και αποστολές ΚΕΠΠΑ, πολιτικός διάλογος, κυρώσεις όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα.⁵⁴



⁵² Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Εκτελεστική Απόφαση (ΕΕ) 2018/1993 του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 ως προς τις ρυθμίσεις για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση πολιτικών κρίσεων της ΕΕ.* (Βρυξέλλες, 2018)

⁵³ Giulia Tercovich, "EU Programmes And Action In Fragile And Conflict States: Next Steps For The Comprehensive Approach", in *Conference Report WP1318* (Steinyng: Wilton Park, 2018), 2.

⁵⁴European External Action Service. *Suggestions for Crisis Management procedures for CSDP crisis management operations* (Brussels, 2013).

1.6 Διαδικασίες διαχείρισης κρίσεων

Οι διαδικασίες διαχείρισης κρίσεων (Crisis Management Procedures-CMP) περιγράφουν τον τρόπο με τον οποίο η Ε.Ε. αντιμετωπίζει μια κρίση, μέσω της ΚΠΑΑ στο πλαίσιο της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης. Μόλις η ΕΠΑ αποφασίσει ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις για ενέργειες στα πλαίσια ΚΕΠΠΑ, η ΕΥΕΔ ετοιμάζει το Σχέδιο Διαχείρισης Κρίσης (Crisis Management Concept-CMC). Το έγγραφο αυτό αναλύει και προτείνει στρατηγικές επιλογές πολιτικής για μια αποστολή ΚΠΑΑ. Επίσης περιέχει την στρατηγική εξόδου. Το CMC δημιουργείται από το Τμήμα Ολοκληρωμένης Στρατηγικής Σχεδίασης ΚΠΑΑ και Σταθεροποίησης (Integrated Strategic Planning For CSDP And Stabilization Unit-ISP3) σε συνεργασία με την CPCC για τις πολιτικές αποστολές και το EUMS για τις στρατιωτικές αποστολές. Στην συνέχεια, η ΕΠΑ αφού δεχθεί και τις προτάσεις των CivCom, PMG και EUMC, προωθεί το CMC στο Συμβούλιο μέσω COREPER. Βάσει των προτάσεων από την ΕΠΑ, το Συμβούλιο αποφασίζει για την ίδρυση μιας αποστολής.⁵⁵ Επίσης ξεκινά και η άτυπη διερεύνηση για τις ενδεικτικές προσφορές για συνεισφορά δυνάμεων από τα Κ-Μ η οποία δεν είναι δεσμευτική και αποκαλείται force sensing.⁵⁶

Ταυτόχρονα ξεκινά ο στρατηγικός-επιχειρησιακός σχεδιασμός, όπου παρουσιάζονται οι διάφορες στρατιωτικές, μη-στρατιωτικές και αστυνομικές επιλογές για την επίτευξη της Αποστολής, ανάλογα με το είδος της Αποστολής (Military Strategic Options-MSO, Civilian Strategic Options-CSO, Police Strategic Options-PSO). Συγκεκριμένα, για τις μη στρατιωτικές αποστολές, η ΕΥΕΔ προετοιμάζει το CSO, με την υποστήριξη του CPCC, EUMS και άλλων Υπηρεσιών. Η CivCom αξιολογεί το CSO και το προωθεί στην ΕΠΑ. Η ΕΠΑ με την σειρά της, εγκρίνει το CSO και αναθέτει στον Διευθυντή της CPCC τα καθήκοντα του μη στρατιωτικού Διοικητή Επιχειρήσεων (Civilian Operations Commander-CivOpCdr), ο οποίος θα αρχίσει τον επιχειρησιακό

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Galia Glume and Jochen Rehr, *Handbook On CSDP Missions And Operations* (Vienna: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2015),43.

σχεδιασμό και θα προβεί στην ανάδειξη του Επικεφαλής της Αποστολής (Head Of Mission-HoM).

Στην συνέχεια, ο CivOpCdr σε συνεργασία με τον HoM, συντάσσει το Concept of Operations (CONOPS) και το Operations Plan (OPLAN) και τα παρουσιάζει στην ΕΠΑ. Έπειτα, η ΕΠΑ αφού δεχθεί και τις προτάσεις του CivCom, προωθεί το CONOPS στο Συμβούλιο για έγκριση ή το εγκρίνει απευθείας αν έχει πάρει τέτοια εξουσιοδότηση προηγουμένως από το Συμβούλιο. Το OPLAN εγκρίνεται απευθείας από το Συμβούλιο. Το CONOPS περιγράφει την πορεία των ενεργειών η οποία έχει επιλεγεί από τον CivOpCdr για την επίτευξη των στόχων, μεταφράζοντας έτσι την πολιτική βούληση σε συγκεκριμένες οδηγίες. Το OPLAN περιέχει τους «κανόνες εμπλοκής» (rules of engagement-RoE) για τις στρατιωτικές Αποστολές και τους «κανόνες για χρήση βίας» (rules on the use of force-RUoF) για τις μη στρατιωτικές Αποστολές και περιγράφει με λεπτομέρεια το σκοπό, την διαγωγή, την δύναμη, την οργάνωση της Αποστολής.



Διαδικασίες Διαχείρισης Κρίσεων⁵⁷

⁵⁷ Jochen Rehl, *Handbook On CSDP*, 4th ed. (Vienna: Directorate for security policy of the Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria, 2021),83.

Με την έναρξη της αποστολής, ξεκινά και η ανάπτυξη των δυνάμεων. Συνήθως, εκ των προτέρων τα κράτη μέλη και τρίτα κράτη που εμπλέκονται στην αποστολή, έχουν ξεκινήσει την διαδικασία επάνδρωσης της αποστολής. Στο στρατιωτικό τομέα η διαδικασία ονομάζεται *force manning* και στο μη στρατιωτικό τομέα, «πρόσκληση για συνεισφορές» (*Calls of Contributions-CoC*).⁵⁸ Η ΕΠΑ ασκεί, υπό την ευθύνη του Συμβουλίου και του ύπατου εκπροσώπου, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση των επιχειρήσεων διαχείρισης κρίσεων.

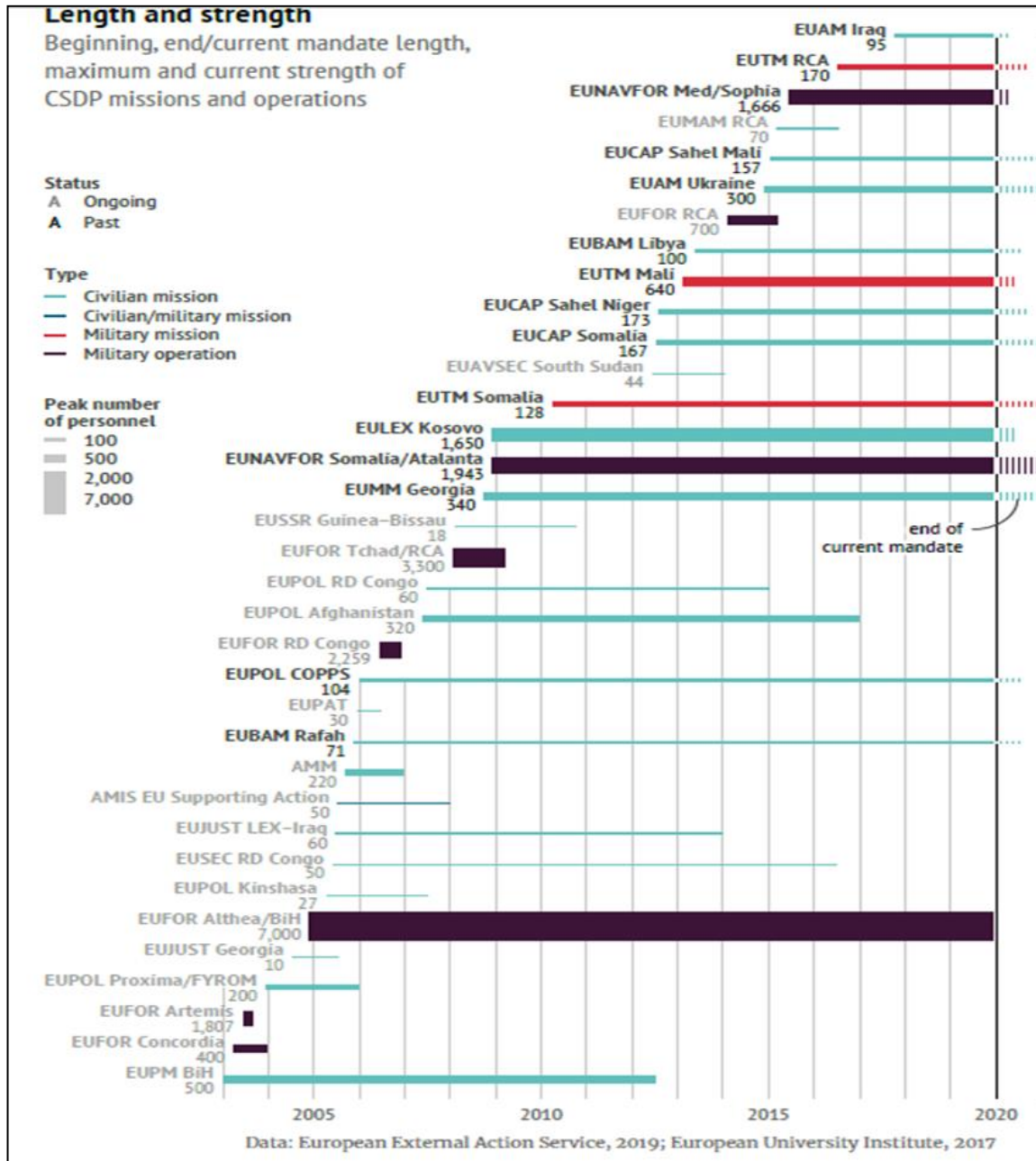
Κατά την διάρκεια διεξαγωγής της Αποστολής, η απόδοση αυτής αξιολογείται συνεχώς. Συστήματα αναφοράς διασφαλίζουν την συνεχή αξιολόγηση της Αποστολής και την πιθανή επανεκτίμηση και αναπροσαρμογή των στόχων ή ακόμα και τον τερματισμό της Αποστολής αν αποφασισθεί ότι πλέον δεν είναι απαραίτητη. Ο τερματισμός της αποστολής απαιτεί εκ νέου απόφαση από το Συμβούλιο. Οι ΚΠΠΑ αποστολές αξιολογούνται πάντα στο πλαίσιο της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης.

1.7 Το είδος και ο αριθμός των Αποστολών ΚΠΑΑ

Οι αστυνομικές Αποστολές ΚΠΑΑ διακρίνονται σε: *Strengthening missions* (Αποστολές ενδυνάμωσης), *Monitoring missions* (Αποστολές παρακολούθησης) και *Executive missions* (εκτελεστικές Αποστολές). Οι Αποστολές ενδυνάμωσης έχουν ως στόχο το ανάπτυξη δυνατοτήτων (*capacity building*) στον τομέα του Κράτους δικαίου. Τέτοιες αποστολές εν ενεργεία είναι οι *EUROPOL COPPS*, *EUBAM Rafah*, *EUCAP Sahel Niger-Mali*, *EUBAM Libya*, *EUAM Ukraine*, *EUAM Iraq*, *EUCAP Somalia*, *EUAM RCA*, *EULEX KOSOVO*. Οι Αποστολές παρακολούθησης έχουν ως στόχο την παρατήρηση μιας διαδικασίας ή δραστηριότητας, η οποία μπορεί να αφορά την επίδοση του κράτους-αποδέκτη σε συγκεκριμένο τομέα (αστυνομία, δικαιοσύνη, σύνορα) ή την τήρηση μιας συμφωνίας (κατάπαυση πυρός ή ειρήνης) όπως οι *EUBAM Rafah*, *EUMM Georgia*. Οι εκτελεστικές Αποστολές είναι αποστολές οι οποίες εκτελούν συγκεκριμένες λειτουργίες αντικαθιστώντας λειτουργίες του κράτους-αποδέκτη όπως η *EULEX KOSOVO*.

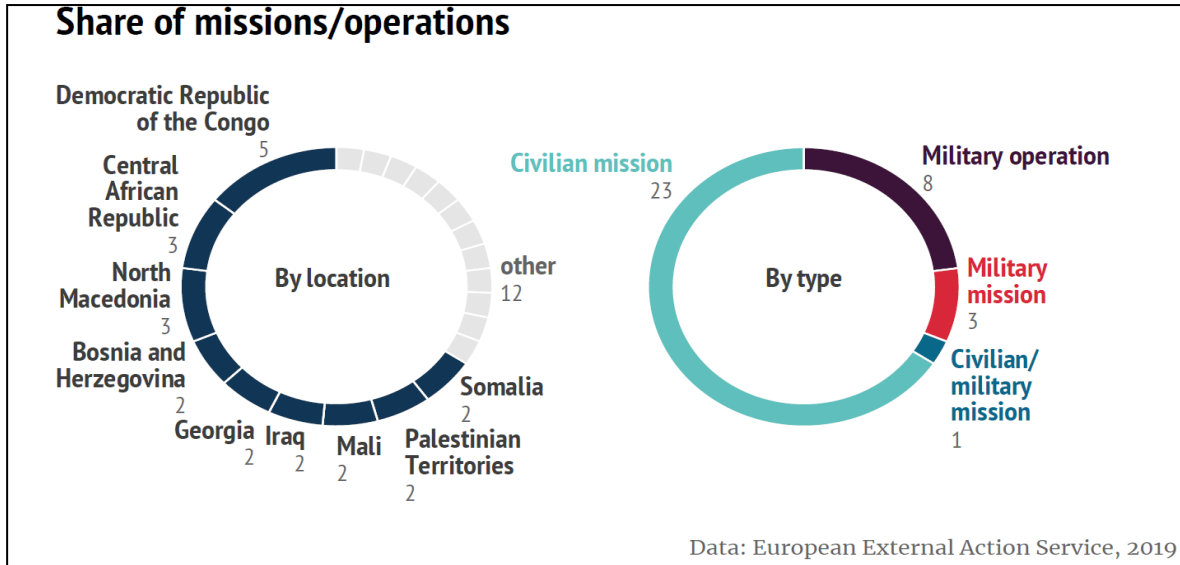
⁵⁸ Galia Glume and Jochen Rehr, *Handbook On CSDP Missions And Operations* (Vienna: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2015),29.

Στο παρακάτω σχήμα παρουσιάζονται οι αποστολές ΚΠΑΑ που έχουν ιδρυθεί, η διάρκεια τους και ο αριθμός του προσωπικού τους.⁵⁹ Από το 2003 έχουν συσταθεί 36 αποστολές σε τρεις (3) ηπείρους, από τους οποίες 23 μη στρατιωτικού χαρακτήρα και 12 στρατιωτικού χαρακτήρα και μια μικτού χαρακτήρα στο Νταρφούρ.



⁵⁹ Στον πίνακα δεν εμφανίζεται η μη στρατιωτική Αποστολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία(EUAM RCA)

Το είδος των Αποστολών και οι περιοχές δράσης τους φαίνονται στο παρακάτω πίνακα.⁶⁰



Η Ε.Ε. τα τελευταία χρόνια δεν δημιουργεί μεγάλες σε προσωπικό αστυνομικές Αποστολές όπως ήταν η EULEX Κοσόβο ή EUPM ΒιΗ αλλά περιορίζεται σε Αποστολές εκπαιδευτικές και capacity building Αποστολές. Γενικότερα η Ε.Ε. από την ΣτΛ δεν έχει ιδρύσει κάποια Αποστολή ανάλογη των δυνατοτήτων της και περιορίζεται σε μικρές σε μέγεθος αποστολές.⁶¹

Αποστολές εν ενεργεία στην παρούσα φάση είναι 11 μη στρατιωτικού χαρακτήρα αποστολές και 6 στρατιωτικές αποστολές.⁶² Η τελευταία μη στρατιωτική Αποστολή Κ.Π.Α.Α. είναι η Συμβουλευτική Αποστολή στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία (EUAM RCA) η οποία ιδρύθηκε στις 9 Δεκεμβρίου του 2019 και ξεκίνησε την επιχειρησιακή της λειτουργία την άνοιξη του 2020. Στο παρακάτω σχήμα φαίνονται οι

⁶⁰ Στον πίνακα δεν εμφανίζεται η μη στρατιωτική Αποστολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Κεντροαφρικανική Δημοκρατία (EUAM RCA)

⁶¹ Tobias Pietz, "The Civilian CSDP Compact: Strengthening Or Repurposing EU Civilian Crisis Management?", *Istituto Affari Internazionali (IAI) Commentaries*, 18, no. 57 (2018): 1.

⁶² EU Missions And Operations EU Common Security And Defence Policy (CSDP). https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_military_operations_and_civilian_missions_july_2020.pdf

εν ενεργεία Αποστολές Κ.Π.Α.Α.⁶³ όπου διακρίνει εύκολα κάποιος ότι η πλειονότητα των ενεργών Αποστολών εκτείνεται στα εγγύτερα σύνορα της Ε.Ε.



1.8 Στελέχωση αποστολών

Η ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού και η ομαλή στελέχωση των αποστολών ΚΠΑΑ αποτελούν σημαντικά στοιχεία για ένα επιτυχές αποτέλεσμα. Το προσωπικό που στελεχώνει τις μη στρατιωτικές αποστολές ΚΠΑΑ, αποτελείται από ένστολους όπως αστυνομικούς ή αστυνομικές μονάδες, συνοριακούς φύλακες, σωφρονιστικούς

⁶³ EU Missions And Operations EU Common Security And Defence Policy (CSDP).
https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_military_operations_and_civilian_missions_july_2020.pdf

υπαλλήλους, τελωνιακούς και πολίτες όπως εισαγγελείς, δικαστές, γιατρούς, νοσοκόμους, μεταφραστές ή πολιτισμικούς διαμεσολαβητές. Σύμφωνα με τα στοιχεία του 2019 το προσωπικό που επανδρώνει τις μη στρατιωτικές Αποστολές ανέρχεται στους 850 εμπειρογνώμονες (πολίτες) και 370 Αστυνομικούς.⁶⁴ Η επάνδρωση των αποστολών γίνεται με δυο τρόπους. Είτε από την συνεισφορά των κρατών-μελών με στελέχη των Υπηρεσιών τους (seconded), είτε από στελέχη τα οποία προσλαμβάνονται απευθείας από την Ε.Ε. με ιδιωτικό συμβόλαιο (contracted).

Αρχικά εκδίδεται μια πρόσκληση η οποία απευθύνεται στα προς τα κράτη-μέλη αλλά και σε τρίτες χώρες για συμμετοχή (Call for Contribution-CFC). Αυτές οι προσκλήσεις εκδίδονται συνήθως τρεις (3) φορές ετησίως. Όσο αφορά το seconded προσωπικό, τα κράτη ορίζουν αρχικά τις διαδικασίες για την επιλογή του κατάλληλου προσωπικού και πιθανώς την εκπαίδευση τους (pre mission training). Επίσης, ένα κράτος μέλος μπορεί να επιλέξει να μην αποσπάσει προσωπικό σε μια Αποστολή. Αντίθετα, το συμβεβλημένο μπορεί να αιτηθεί την πρόσληψη μέσω της σχετικής ιστοσελίδας της ΕΥΕΔ.⁶⁵ Στην συνέχεια ή κάθε αποστολή, για να εξασφαλίσει την πιο ποιοτική και αξιοκρατική στελέχωσή της, πραγματοποιεί την τελική επιλογή διεξάγοντας συνεντεύξεις με τα υποψήφια στελέχη, από ένα πάνελ εξεταστών, συνήθως τρεις (3) στον αριθμό, τους οποίους ορίζει ο επικεφαλής της αποστολής (Head of Mission) και η CPCC.





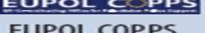
Οι συνεντεύξεις γίνονται είτε με την φυσική παρουσία του υποψηφίου είτε μέσω απομακρυσμένων συνεντεύξεων. Επίσης, εκπαιδεύει όλα τα νέα στελέχη πριν την ανάληψη των καθηκόντων τους (Induction training) έτσι ώστε να παρέχεται μια ομοιόμορφη εκπαίδευση που θα προσιδιάζει στις ανάγκες της συγκεκριμένης αποστολής. Τα έξοδα για το συμβεβλημένο προσωπικό βαραίνουν τον προϋπολογισμό των Αποστολών, ενώ τα έξοδα του αποσπασμένου προσωπικού βαραίνουν τα Κ-Μ, εκτός από τα έξοδα ημερήσιας αποζημίωσης (per diem) τα οποία επίσης αναλαμβάνουν οι

⁶⁴ Actors in Peace Operations. <https://www.zif-berlin.org/en/actors-peace-operations>

⁶⁵ Military and civilian missions and operations. http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/search/site_en/?f%5B0%5D=bundle%3Aeeas_job_vacancy&f%5B1%5D=im_field_er_thematics%3A285

Αποστολές. Στον παρακάτω πίνακα φαίνονται τα Κ-Μ τα οποία συμμετέχουν στις διάφορες μη στρατιωτικές Αποστολές.⁶⁶

EU CSDP Civilian Missions Participating States

MISSION	NUMBER OF PARTICIPATING MEMBER STATES	PARTICIPATING MEMBER STATES	PARTNER COUNTRIES
 EULEX KOSOVO	24		 CH
 EUMM GEORGIA	27		
 EUAM UKRAINE	24		 CA
 EUBAM LIBYA	16		
 EUCAP SOMALIA	19		
 EUCAP SAHEL MALI	17		 CA CH NO
 EUCAP SAHEL NIGER	14		
 EUBAM RAFAH	6		
 EUPOL COPPS	21		 CA
 EUAM IRAQ	18		

Επίσης το 2013 ιδρύθηκε το σύστημα *Goalkeeper*, μιας διαδικτυακή πλατφόρμα η οποία εξυπηρετεί τα Κ-Μ και τις μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ, παρέχοντας υποστήριξη στους τομείς της εκπαίδευσης, στελέχωσης, ανάπτυξης δυνατοτήτων και θεσμικής μνήμης.⁶⁷ Συγκεκριμένα η ενότητα *Registrar* επιτρέπει στα Κ-Μ και την ΕΥΕΔ να διαχειρίζονται ηλεκτρονικά το εν δυνάμει προσωπικό των αποστολών, τις αιτήσεις των Κ-Μ για τις θέσεις που καλύπτονται με seconded προσωπικό και να διατηρούν στατιστικά.⁶⁸ Παρότι δημιουργήθηκε το 2013, το σύστημα άρχισε να λειτουργεί κανονικά το 2017.⁶⁹

⁶⁶ European External Action Service. *EU CSDP Missions & Operations For Human Security*. Brussels, 2019.

⁶⁷ Goalkeeper (europa.eu) <https://goalkeeper.eas.europa.eu/index.do>

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Tommaso De Zan, Paola Tessari and Bernardo Venturi, *Report On Capability-Based Analysis Of Technologies, Personnel And Procedures*, EU-CIVCAP Preventing And Responding To Conflict: Developing EU Civilian Capabilities For A Sustainable Peace (Istituto Affari Internazionali, 2016).

Στις 19 Νοεμβρίου του 2018 τα Κ-Μ κατέληξαν σε μια φιλόδοξη συμφωνία, το Civilian Compact, το οποίο αναφέρεται στους στρατηγικούς στόχους της Συνολικής Στρατηγικής και αποτελείται από δέκα (10) στρατηγικές κατευθύνσεις και είκοσι δυο (22) δεσμεύσεις για τα Κ-Μ, επτά (7) από τις οποίες που αφορούν για την νομοθέτηση νόμων και την σύναψη συμφωνιών σχετιζόμενων με την απόσπαση πολιτικού προσωπικού στις Αποστολές ΚΠΑΑ, ώστε να ξεπεραστούν οι δυσκολίες και οι περιορισμοί επάνδρωσης Αποστολών. Το σχέδιο δράσης εμπεριέχει και ένα μηχανισμό παρακολούθησης ο οποίος θα επιτρέψει στα Κ-Μ να παρατηρούν την πρόοδο και την αναπροσαρμογή στόχων ανατροφοδοτούμενων από την πραγματική κατάσταση στο πεδίο. Η προθεσμία που έχει δοθεί στα Κ-Μ για την υλοποίηση του Civilian Compact έχει οριστεί το καλοκαίρι του 2023.

Σε επίπεδο Ε.Ε., τον Μάιο του 2019 η Επιτροπή και η ΕΥΕΔ παρουσίασαν ένα κοινό σχέδιο για την υλοποίηση του Civilian Compact σε επίπεδο Ε.Ε.⁷⁰ Σε επίπεδο Κ-Μ, τα πρώτα θετικά βήματα για την στελέχωση των μη στρατιωτικών Αποστολών στο πλαίσιο του Civilian Compact, αποτελούν τα Εθνικά Σχέδια Υλοποίησης (The National Implementation Plan), τα οποία παραδόθηκαν στα Κ-Μ τον Απρίλιο του 2021. Αυτά τα σχέδια έχουν σκοπό να βελτιώσουν την ικανότητα των Κ-Μ, να παρέχουν στις μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ με περισσότερο και πιο ικανό προσωπικό, σε λιγότερο χρόνο. Τα συγκεκριμένα σχέδια προβλέπουν και την αύξηση του ποσοστού των γυναικών που στελεχώνουν τις Αποστολές. Τα πρώτα αποτελέσματα είναι ενθαρρυντικά, καθώς ήδη έχει παρατηρηθεί αύξηση του προσωπικού στις αστυνομικές Αποστολές σε ποσοστό οκτώ κόμμα τέσσερα τις εκατό (8,4%).⁷¹

⁷⁰ European Commission. *Joint Staff Working Document Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact* (Brussels, 2019).

⁷¹ European External Action Service. *Civilian CSDP Missions: overview of recent events spring 2021*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/98782/civilian-csdp-missions-overview-recent-events-spring-2021_en

1.9 Προυπολογισμός Αποστολών

Σύμφωνα με το άρθρο 41 της ΣΕΕ «Οι διοικητικές δαπάνες τις οποίες συνεπάγεται για τα θεσμικά όργανα η εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου, βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης. Οι λειτουργικές δαπάνες τις οποίες συνεπάγεται η εφαρμογή της ΚΕΠΠΑ βαρύνουν επίσης τον προϋπολογισμό της Ένωσης, πλην των δαπανών που οφείλονται σε ενέργειες που έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα και των περιπτώσεων όπου το Συμβούλιο λαμβάνει ομόφωνα διαφορετική απόφαση».⁷² Με άλλα λόγια, ενώ οι στρατιωτικές Αποστολές χρηματοδοτούνται από τα κράτη που συμμετέχουν σε μια Αποστολή ΚΠΑΑ, οι μη στρατιωτικές Αποστολές χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε. Επίσης, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, για τις μη στρατιωτικές αποστολές, το Συμβούλιο μπορεί να ορίσει «ειδικές διαδικασίες προκειμένου να εξασφαλισθεί η ταχεία πρόσβαση στις πιστώσεις του προϋπολογισμού της Ένωσης [...], ιδίως των προπαρασκευαστικών ενεργειών». Μέχρι στιγμής, ωστόσο, το Συμβούλιο δεν έχει ενεργοποιήσει κανένα από αυτά τα μέσα.⁷³

		Πηγή χρηματοδότησης		
		Γενικός προϋπολογισμός της ΕΕ	Κράτη μέλη (εκτός της Δανίας)	
			Μηχανισμός Athena (συλλογική χρηματοδότηση)	Εθνικοί πόροι
Αποστολές της ΚΠΑΑ	Πολιτικές	Διοικητικές* και επιχειρησιακές δαπάνες		
	Στρατιωτικές	Διοικητικές δαπάνες*	Κοινές επιχειρησιακές δαπάνες	Επιμέρους επιχειρησιακές δαπάνες
* Ο προϋπολογισμός της ΕΕ μπορεί να καλύπτει διοικητικά έξοδα μόνο για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ (άρθρο 41, παράγραφος 1, ΣΕΕ).				

74

⁷²Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άρθρο 41 Ενοποιημένη Απόδοση Της Συνθήκης Για Την Ευρωπαϊκή Ένωση, (Λουξεμβούργο, 2010).

⁷³ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, *Ευρωπαϊκή Άμυνα*, Επισκόπηση 9 (Λουξεμβούργο, 2017).

⁷⁴ Ibid.

Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση του προϋπολογισμού της ΚΕΠΠΑ υπό την εποπτεία του Έπαυτη εκπροσώπου ως Αντιπροέδρου της Επιτροπής.⁷⁵ Ο προϋπολογισμός ΚΕΠΠΑ χρησιμοποιείται από την Επιτροπή για να χρηματοδοτήσει μεταξύ άλλων και τις μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ. Το Μέσο Εξωτερικής Πολιτικής (**Foreign Policy Instrument-FPI**) προετοιμάζει τον προϋπολογισμό για κάθε Αποστολή, σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου και παρακολουθεί την σωστή υλοποίηση.⁷⁶ Επίσης το Κοινοβούλιο μπορεί να ασκήσει έλεγχο και επιρροή στις μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ καθώς οι δαπάνες αυτών των Αποστολών καλύπτονται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης.

Στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πρόγραμμα (ΠΔΠ) του 2014-2020 κατανεμήθηκαν 2076 εκ. ευρώ στην ΚΕΠΠΑ, στο πλαίσιο του Τίτλου 4 «Παγκόσμια Ευρώπη». ⁷⁷ Στο ΠΔΠ του 2021-2027 ο Τίτλος 4 «Παγκόσμια Ευρώπη» αντικαταστάθηκε από τον Τίτλο 6 « Η Γειτονιά και ο Κόσμος», για τον οποίο προορίζονται 98.4 δισ. ευρώ, δηλαδή το 9.2% του συνολικού προϋπολογισμού του ΠΔΠ.⁷⁸ Από τα 98.4 δισ. ευρώ, το ποσοστό 2,4 % δηλαδή 2375 εκ. ευρώ προορίζονται για την ΚΕΠΠΑ. Ο ετήσιος προϋπολογισμός για τις μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ ανέρχεται στα 281 εκ. ευρώ.⁷⁹ Στο παρακάτω διάγραμμα φαίνεται η κατανομή των πόρων για τον Τίτλο 6 « Η Γειτονιά και ο Κόσμος» στα πλαίσια του ΠΔΠ του 2021-2027 σε τιμές 2018.⁸⁰

⁷⁵ Carmen-Cristina Cîrlig. *Members' Research Service PE 577.958*. European Parliamentary Research Service, 2016

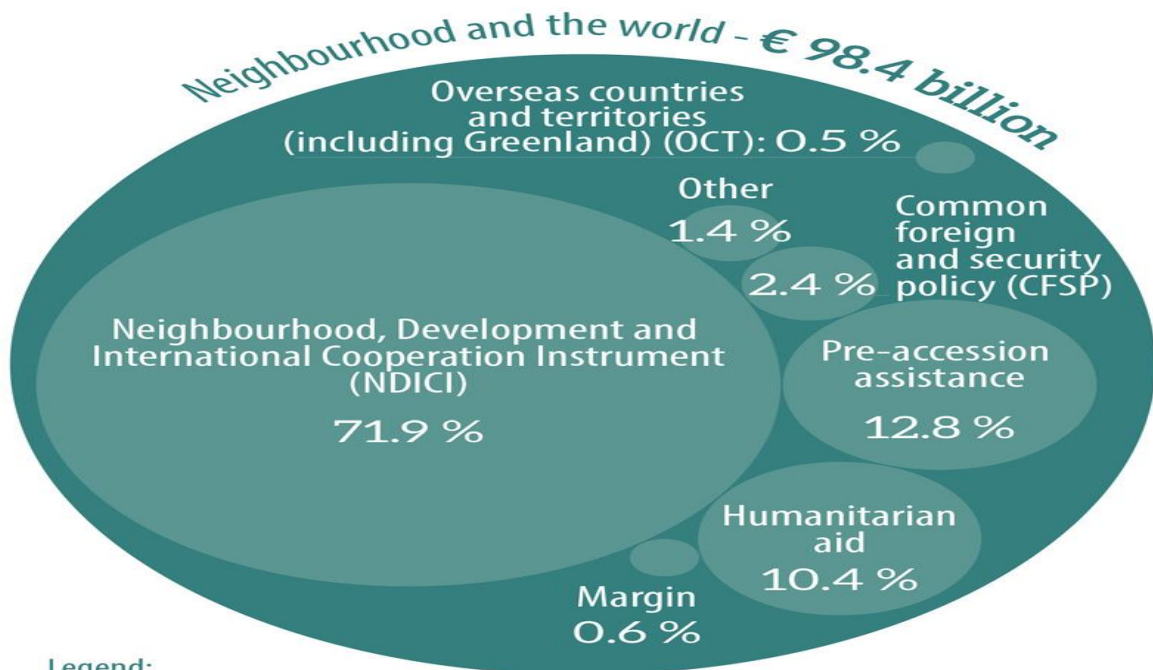
⁷⁶ European Commission. Service for Foreign Policy Instruments. https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/common-foreign-and-security-policy_el

⁷⁷ Carmen-Cristina Cîrlig. *Members' Research Service PE 577.958*. European Parliamentary Research Service, 2016

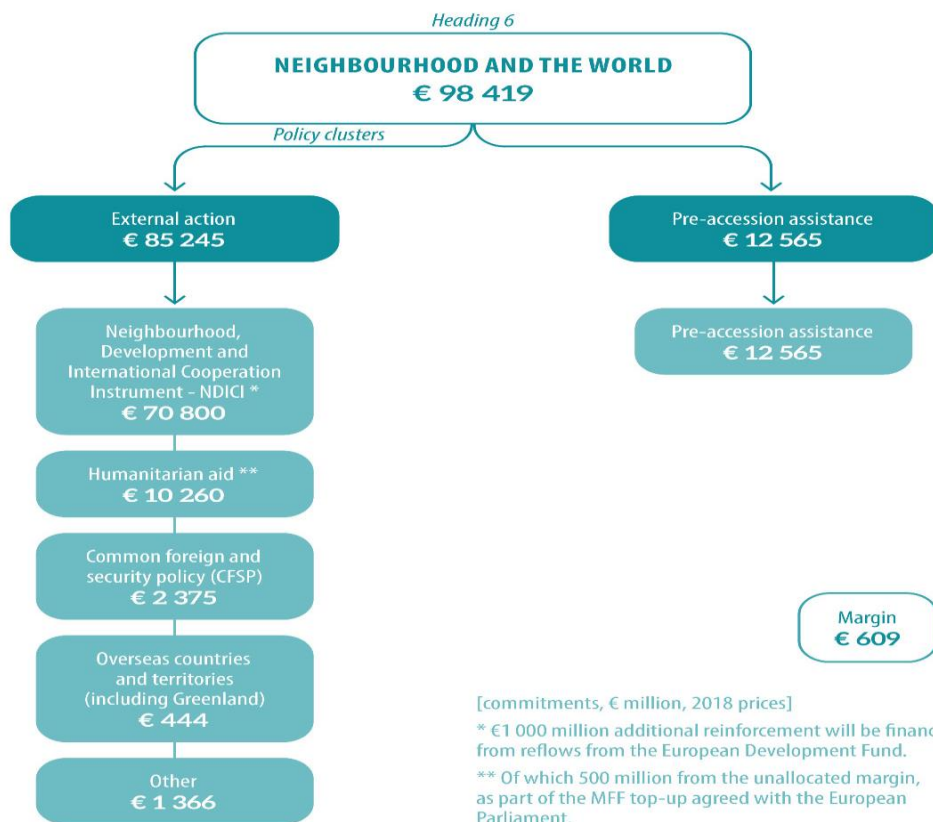
⁷⁸ Velina Lilyanova. *Members' Research Service PE 690.546*. European Parliamentary Research Service, 2021

⁷⁹ European External Action Service. The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC). https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_el/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20%28CPCC%29

⁸⁰ Velina Lilyanova. *Members' Research Service PE 690.546*. European Parliamentary Research Service, 2021

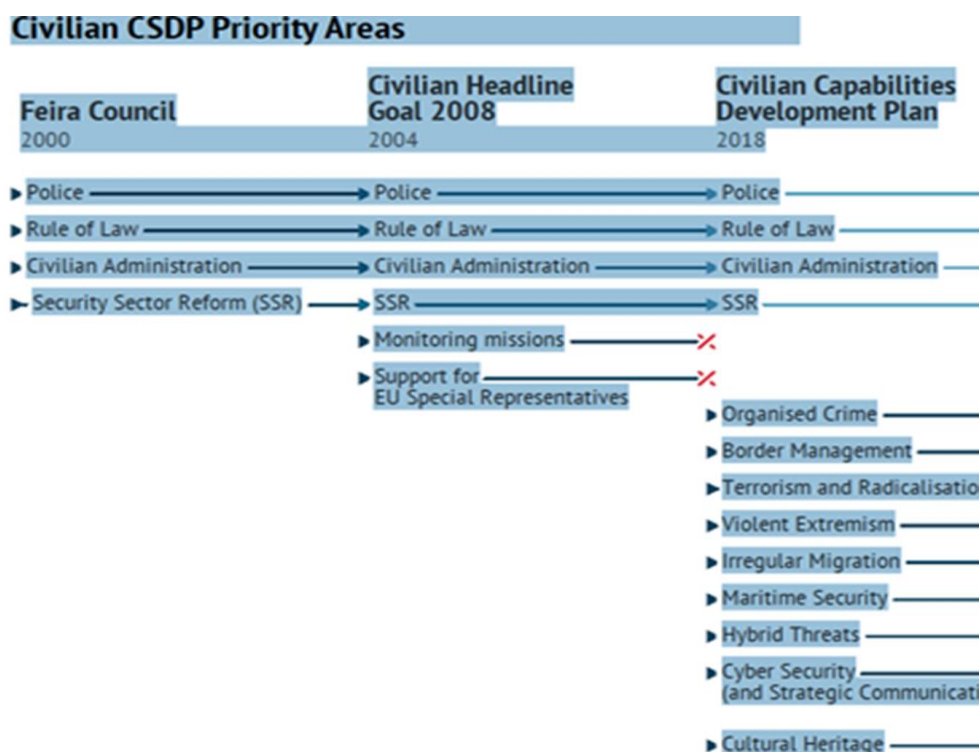


Legend:



1.10 Εξέλιξη στόχων αποστολών μη στρατιωτικών αποστολών ΚΠΠΑ

Στο Συμβούλιο της Φέιρα τέθηκαν τέσσερις (4) στρατηγικοί στόχοι για τις μη στρατιωτικές Αποστολές: η αστυνομία, το κράτος δικαίου, η δημόσια διοίκηση και πολιτική προστασία.⁸¹ Στην συνέχεια με τον Μη Στρατιωτικό Πρωταρχικό Στόχο (CHG) για το 2008 προστίθενται οι στόχοι των Αποστολών Παρακολούθησης (Monitoring Missions) και της ενίσχυσης των Ειδικών Εντεταλμένων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EU Special Representatives). Το 2018 το Στρατιωτικό Σύμφωνο έχει συμπεριλάβει και άλλους στόχους όπως είναι η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, το οργανωμένο έγκλημα, το διασυνοριακό έγκλημα, προσαρμόζοντας τις στρατηγικές και πολιτικές της σύμφωνα με τις προκλήσεις που επικρατούν στο διεθνές περιβάλλον ασφαλείας.



Council of the European Union 2019

⁸¹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Σάντα Μαρία ντα Φέιρα, *Συμπεράσματα Της Προεδρίας* (Σάντα Μαρία ντα Φέιρα, 2000).

Από το 2003 οι αστυνομικές Αποστολές ΚΠΠΑ συνεχώς μεταβάλλονται ως προς το αντικείμενο, τον χαρακτήρα και τα μέσα που χρησιμοποιούν επηρεαζόμενες από τις μεταβαλλόμενες απαιτήσεις του περιβάλλοντος ασφαλείας. Έτσι ενώ η πρώτη Αποστολή στην Βοσνία-Ερζεγοβίνη, αποτελούσε μια καθαρά αστυνομική Αποστολή, στην συνέχεια οι Αποστολές άρχισαν να περιλαμβάνουν στους στόχους τους, την γενικότερη αναμόρφωση του κράτους δικαίου (RoL) και την αναμόρφωση του τομέα ασφαλείας (SSR). Η εξελικτική πορεία της μη στρατιωτικού χαρακτήρα ΚΠΑΑ τα τελευταία είκοσι (20) χρόνια έχει δείξει ότι μεγαλύτερη βαρύτητα δόθηκε στο κράτος δικαίου και συγκεκριμένα στον τομέα της ασφάλειας (SSR).

Οι αρχές της επιβολής του κράτους δικαίου θεωρούνται ως απαραίτητες για την διασφάλιση της εσωτερικής τάξης και ασφάλειας και της επιβολής του νόμου. Γι' αυτό μπορεί να ειπωθεί ότι το κράτος δικαίου αποτελεί θεμελιώδης συνιστώσα της ανοικοδόμησης της ειρήνης σε μια περιοχή.⁸² Η εμπειρία της διεθνούς παρέμβασης έχει δείξει ότι η αποκατάσταση του κράτους δικαίου αποτελεί αναντίρρητη προϋπόθεση για την αναμόρφωση ενός κράτους που έχει διαλυθεί από τις πολεμικές συγκρούσεις στο έδαφός του. Είναι βασικό δηλαδή για την ομαλή μετάβαση και λειτουργία μιας τέτοιας μετασυγκρουσιακής κοινωνίας, στην οποία οι πολίτες έχουν στερηθεί την ασφάλεια και βασικά ανθρώπινα δικαιώματά τους και έχουν έρθει αντιμέτωποι με την βιαιότητα κρατικών οργάνων επιβολής τάξης και δικαιοσύνης, να αισθανθούν και πάλι την ασφάλεια που θα τους παρέχει μια ισχυρή και ανεξάρτητη έννομη τάξη η οποία θα προστατεύει τα δικαιώματά τους.

Επίσης στις Αποστολές κυριάρχησε η προσέγγιση MMA (Monitor, Mentor, Advise). Η προσέγγιση MMA συμβαδίζει και με την προσέγγιση του local ownership και του capacity building έννοιες που εμπεριέχονται στην αναμόρφωση του τομέα ασφαλείας (SSR), με μακροχρόνιες διαδικασίες ανοικοδόμησης της ειρήνης και την διατήρησης των αρμοδιοτήτων σε τοπικούς παράγοντες και την ενίσχυση των δυνατοτήτων τους.⁸³ Η μη

⁸² Agnès Hurwitz And Kaysie Studdard, *Rule Of Law Programs In Peace Operations* (New York: International Peace Academy, 2005)

⁸³ Daniel Fiott, *The CSDP In 2020* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2020),81.

στρατιωτική διαχείριση κρίσεων της Ε.Ε. περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα λειτουργιών, εκτός της στενής έννοιας ΚΠΠΑ, που εκτείνονται από εκπαιδευτικές και διοικητικές Αποστολές, MMA (Monitoring, Mentoring, Advising) αλλά και Αποστολές με εκτελεστικές εξουσίες οι οποίες θυμίζουν πολλές φορές στρατιωτικές Αποστολές.⁸⁴

Ακόμη, οι νέες προκλήσεις οι οποίες εμφανίζονται στο διεθνές περιβάλλον ασφαλείας όπως είναι η εξάπλωση της τρομοκρατίας, με χτυπήματα στην καρδιά της Ευρώπης πλέον, σε μεγάλες Ευρωπαϊκές πρωτεύουσες, η έξαρση του οργανωμένου εγκλήματος και η άνευ προηγουμένου αύξηση των μεταναστευτικών ροών προς την Ε.Ε., επηρεάζουν φυσικά την πολιτική ασφαλείας της Ε.Ε. και τις Αποστολές ΚΠΠΑ. Με την Συνολική Στρατηγική του 2016 η Ε.Ε. η πηγαίνει ένα βήμα παραπέρα από την διαχείριση κρίσεων και θέτει ως προτεραιότητα την «προστασία της Ευρώπης» για την αντιμετώπιση των παραπάνω προκλήσεων. Αυτό συνεπακόλουθα αλλάζει και τις στρατηγικές προτεραιότητες της ΚΠΠΑ, η οποία προσανατολίζεται σε στόχους ασφαλείας όπως είναι η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος και η διαφύλαξη των συνόρων της Ε.Ε..

Στο πλαίσιο λοιπόν της «προστασίας» της Ε.Ε., το 2018 με το Civilian Compact έχουμε τη διεύρυνση στόχων της μη στρατιωτικής ΚΠΠΑ ώστε εκτός από τους στόχους της Φείρα, να περιλαμβάνονται και οι νέες προκλήσεις ασφαλείας. Στο Civilian Compact αναφέρεται ότι « η ικανότητα της ΕΕ για την ανάπτυξη μη στρατιωτικών αποστολών διαχείρισης κρίσεων... θα συμβάλει επίσης στην ευρύτερη ανταπόκριση της ΕΕ για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που αφορούν την ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συνδέονται με την παράτυπη μετανάστευση, τις υβριδικές απειλές, την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, την τρομοκρατία και τη ριζοσπαστικοποίηση, το οργανωμένο έγκλημα, τη διαχείριση των συνόρων και την ασφάλεια στη θάλασσα, καθώς και την πρόληψη και αντιμετώπιση του βίαιου εξτρεμισμού, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη την ανάγκη για διατήρηση και προστασία της πολιτιστικής

⁸⁴ Thierry Tardy, "Recasting EU Civilian Crisis Management", *EU Institute For Security Studies Reports*, no. 31 (2017): 23.

κληρονομιάς».⁸⁵ Παρά το γεγονός ότι η Ε.Ε. επίσημα εντάσσει το οργανωμένο έγκλημα, την διαχείριση των συνόρων, την παράνομη μετανάστευση στους στόχους των ΚΠΑΑ Αποστολών της επίσημα με το civilian compact το 2018, οι Αποστολές της δραστηριοποιούνται στην αντιμετώπιση των παραπάνω στόχων ήδη από το 2005.

Για παράδειγμα, το 2005 ιδρύθηκε η μη στρατιωτική Αποστολή Κ.Π.Α.Α της Ε.Ε. στην Μολδαβία και Ουκρανία EUBAM (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine) με αντικείμενο την διαχείριση των συνόρων. Επίσης, η Αποστολή της Ε.Ε. στο Κόσοβο ασχολείται από το 2008 και μάλιστα με εκτελεστικές εξουσίες, με το οργανωμένο έγκλημα και εγκλήματα πολέμου και την διαχείριση των συνόρων. Οι δραστηριότητες αυτές βέβαια, ενώ ωφελούν τα κράτη-αποδέκτες,⁸⁶ στην αναμόρφωση του κράτους δικαίου στην περίπτωση του Κοσόβου και στην ομαλή συνεργασία των συνοριακών αρχών και εξασφάλιση της σταθερότητας στην περίπτωση της Μολδαβίας-Ουκρανίας, είναι εύκολα κατανοητό ότι εξυπηρετούσαν και την εσωτερική ασφάλεια της Ε.Ε. και την διαφύλαξη των δικών της συνόρων. Η διαφορά όμως με το Civilian Compact και την Συνολική Στρατηγική, είναι ότι η εσωτερική ασφάλεια διατυπώνεται πρώτη φορά ως πρωταρχικός κοινός στρατηγικός στόχος της εξωτερικής πολιτικής της Ε.Ε. και συγκεκριμένα η προστασία της Ευρώπης και των πολιτών της.⁸⁷

Επιπρόσθετα, η EUBAM RAFAH ασχολείται με το οργανωμένο έγκλημα και την διαχείριση συνόρων, οι EUCAP Sahel Niger και EUCAP Sahel Mali με την παράνομη μετανάστευση, η EUPOL Afghanistan και η EUCAP Sahel Niger με τη αντιτρομοκρατία και η EUCAP Nestor/Somalia με την πειρατεία. Η EUMM Georgia ασχολείται με την παρακολούθηση στην διοικητική γραμμή των συνόρων με την

⁸⁵ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, σχετικά με τη θέσπιση Συμφώνου μη στρατιωτικής ΚΠΑΑ*, (Βρυξέλλες, 2018).

⁸⁶Eva Gross, *Policy Recommendations Report On Managing The Changing Relationship Between CFSP/CSDP And The Jurisdiction And Activities Of FRONTEX*, Converging And Conflicting Ethical Values In The Internal/External Security Continuum In Europe (INEX) (Oslo: International Peace Research Institute, 2010).

⁸⁷ Tobias Pietz, "How A Focus On Migration Could Weaken The EU'S Crisis Management Missions", *Worldpoliticsreview.Com*, 2018. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/25428/how-a-focus-on-migration-could-weaken-the-eu-s-crisis-management-missions>.

Αμπχαζία και νότια Οσετία με σκοπό των περιορισμό εντάσεων. Τέλος, η EUBAM LIBYA είναι μια μη στρατιωτική Αποστολή η οποία ξεκίνησε το 2013 με στόχο να εκπαιδεύσει τις Λιβυκές αρχές διαχείρισης των συνόρων μέσω της διαδικασίας της παρακολούθησης, της καθοδήγησης και της παροχής συμβουλών (Monitoring, Mentoring and Advising - MMA)⁸⁸. Είναι εμφανές λοιπόν, ότι οι μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ είχαν ήδη συμπεριλάβει στους στόχους που έρχεται να προσθέσει το Civilian Compact στους στόχους της Φείρα. Η διαφορά έγκειται στο ότι το Civilian Compact ανάγει τους στόχους αυτούς από στόχους σε τοπικό επίπεδο του κράτους-αποδέκτη, σε στρατηγικούς στόχους της εξωτερικής της πολιτικής, μαζί με τους υπόλοιπους στόχους της Φείρα.

1.11 Οι μη στρατιωτικές αποστολές σε σύγκριση με τις στρατιωτικές αποστολές ΚΠΑΑ

Η μη στρατιωτική διάσταση της ΚΠΑΑ έχει χαρακτηριστεί και ως Σταχτοπούτα της Ε.Ε.⁸⁹ Όμως η πορεία της τα τελευταία είκοσι (20) χρόνια, καταδεικνύει το σοβαρό ρόλο που έχει διαδραματίσει η μη στρατιωτική ΚΠΑΑ της Ε.Ε. στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων. Πράγματι, στο Σαιν-Μαλό της Γαλλίας, οι αρχηγοί των κυβερνήσεων Γαλλίας και Γερμανίας, συμφώνησαν ότι η Ε.Ε. είναι αναγκαίο να παίζει το μέγιστο δυνατό ρόλο στη διεθνή σκηνή και ότι πρέπει να έχει την δυνατότητα για αυτόνομη δράση, υποστηριζόμενη από αξιόπιστη στρατιωτική ισχύς. Η μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων δημιουργήθηκε ως αντίβαρο στην ιδέα της στρατικοποίησής της Ε.Ε., η οποία θα σήμαινε και στρατιωτική ανεξάρτηση από το ΝΑΤΟ κάτι το οποίο δεν ήταν αποδεκτό από κάποια Κ-Μ. Έτσι η ΕΠΠΑ δεν θα είχε δημιουργηθεί, αν δεν προστίθονταν η μη στρατιωτική πλευρά της, καθώς υπήρξε όρος που τέθηκε από πολλά Κ-Μ προκειμένου να συμφωνήσουν για την δημιουργία της ΕΠΠΑ. Τελικά, η μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων ιδρύθηκε με το Συμβούλιο του Ελσίνκι κατόπιν

⁸⁸ EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM). https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en

⁸⁹ Nicoletta Pirozzi, "The Civilian CSDP Compact A Success Story For The EU'S Crisis Management Cinderella?", *EUISS Policy BRIEF*, no. 9 (2018): 1.

ενεργειών των Κ-Μ τα οποία τηρούσαν μια πιο ουδέτερη στάση απέναντι στην στρατιωτική διαχείριση κρίσεων, όπως ήταν η Σουηδία και η Φιλανδία.⁹⁰

Πράγματι, η πρώτη μη στρατιωτική/αστυνομική Αποστολή τους Ε.Ε. στην Βοσνία-Ερζεγοβίνη το 2003 ήταν και η πρώτη Αποστολή ΕΠΠΑ. Την εξέχουσα θέση που απέκτησε η μη στρατιωτική διαχείριση κρίσεων με το πέρασμα των χρόνων, έναντι τους «αδελφής» τους, τους στρατιωτικής, καταδεικνύει και το γεγονός ότι από το 2003 και την πρώτη πολιτικού χαρακτήρα αστυνομική αποστολή ΕΠΑΑ συστήθηκε στην Βοσνία-Ερζεγοβίνη, έχουν συσταθεί 36 αποστολές σε τρεις (3) ηπείρους, από τις οποίες 23 μη στρατιωτικού χαρακτήρα, 12 στρατιωτικού χαρακτήρα και μία μικτή.

Στην εδραίωση των Αστυνομικών Αποστολών ως το κύριο εργαλείο της διαχείρισης κρίσεων από την Ε.Ε. συνέτεινε η ταυτότητα της Ε.Ε. ως διεθνής δρώντας ασφαλείας, ο οποίος προβάλλει την ήπια ισχύς ως κύριο χαρακτηριστικό του αλλά και η επικράτηση της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης στα πλαίσια της διαχείρισης κρίσεων από την Ε.Ε..⁹¹ Η Ε.Ε. είναι ο μοναδικός διεθνής δρώντας ασφαλείας ο οποίος κάνει αυτή την διάκριση μεταξύ στρατιωτικής και μη διαχείρισης κρίσεων.⁹²

Η αναγκαιότητα του συνδυασμού των στρατιωτικών και μη στρατιωτικών μέσων για την αντιμετώπιση μιας κρίσης, κατέστη σαφής από το παράδειγμα των διεθνών επεμβάσεων στα Βαλκάνια αλλά και στη Μέση Ανατολή. Ήδη η Ε.Ε. στο κείμενο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφαλείας του 2003, υιοθέτησε τους αρχές τους Ολοκληρωμένης Προσέγγισης στην διαχείριση των κρίσεων, ήτοι: αλληλεξάρτηση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, την αλληλεξάρτηση μεταξύ τους ανάπτυξης και τους ασφάλειας, τον συνδυασμό των στρατιωτικών και «μη» στρατιωτικών μέσων για την διαχείριση μιας κρίσης και την δράση σε όλα τα στάδια του κύκλου μιας σύγκρουσης.

⁹⁰Peter Viggo Jakobsen, "Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence On The Civilian ESDP*", *JCMS: Journal Of Common Market Studies* 47, no. 1 (2009): 81-102

⁹¹ Council of the European Union. *Council conclusions on the EU's comprehensive approach*, (Brussels, 2014).

⁹² Thierry Tardy, "Recasting EU Civilian Crisis Management", *EU Institute For Security Studies Reports*, no. 31 (2017): 10

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η σύνδεση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας

2.1 Ολοκληρωμένη Προσέγγιση

Μετά το τέλος του ψυχρού πολέμου, αναθεωρήθηκε η έννοια της ασφάλειας όπως αυτή είχε ορισθεί μέχρι τότε και η οποία αφορούσε τις διακρατικές απειλές και το διεθνές περιβάλλον ασφαλείας. Η ασφάλεια σήμερα, αφορά πλέον κυρίως ενδοκρατικές απειλές όπως είναι η καταπάτηση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η φτώχεια, οι πολιτικές διώξεις, η ανασφάλεια και η ανυπαρξία κράτους δικαίου. Γι' αυτό τον λόγο η έννοια της ασφάλειας διευρύνθηκε ώστε να περιλαμβάνει πλέον την οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική δικαιοσύνη, την προστασία του περιβάλλοντος, την δημοκρατία, τη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και το κράτος δικαίου.⁹³

Στο επίκεντρο της νέας έννοιας της ασφάλειας βρίσκεται η «ασφάλεια το ανθρώπου» (Human Security) όπως αυτή ορίστηκε στην αναφορά των Η.Ε. για την ανθρώπινη ανάπτυξη (Human Development Report) του 1994 η οποία αναφέρεται σε μια πολυδιάστατη και ολιστική ερμηνεία της ασφάλειας η οποία υποστηρίζει την ανάγκη να διασφαλιστούν για το άτομο, όχι μόνο η «ελευθερία από τον φόβο», αλλά και η «ελευθερία από το θέλω».⁹⁴ Γίνεται μια μετάβαση από την ασφάλεια του κράτους στην ασφάλεια του ανθρώπου. Επίσης προτείνει την στροφή των προσπαθειών για την προώθηση της ασφάλειας στα γενεσιουργά αίτια των κρίσεων μέσω της διπλωματίας και της ανάπτυξης, με μη-στρατιωτικά μέσα και την συνεργασία μεταξύ διαφορετικών δρώντων για την επίτευξη των σκοπών της ασφάλειας.

Στην ουσία η Ολοκληρωμένη Προσέγγιση, ως πλαίσιο δράσης, αποτελεί την απάντηση της Ε.Ε. σε αυτήν την μετάβαση από την κρατοκεντρική ασφάλεια στην ανθρωποκεντρική ασφάλεια. Πριν την συνθήκη της Λισαβόνας, η Ε.Ε. αναγνωρίζει την νέα αυτή διάσταση της ασφάλειας στο κείμενο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφαλείας του 2003, υιοθετώντας την αλληλεξάρτηση μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, την αλληλεξάρτηση μεταξύ της ανάπτυξης και της ασφάλειας, τον συνδυασμό των στρατιωτικών και «μη» στρατιωτικών μέσων για την διαχείριση μιας

⁹³ Nicoletta Pirozzi, *The EU'S Comprehensive Approach To Crisis Management*, EU Crisis Management Paper Series (Geneva: DCAF, 2013).

⁹⁴ Ibid.

κρίσης και την δράση σε όλα τα στάδια του κύκλου μιας σύγκρουσης, αρχές οι οποίες αργότερα διατυπώνονται και ομαδοποιούνται επίσημα κάτω από την έννοια της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης στα κείμενα «Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις» (Joint Communication on ‘The EU’s comprehensive approach to external conflict and crises’) του 2013 και στην Συνολική Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας του 2016 (European Global Strategy).

Αργότερα, με την Συνθήκη της Λισαβόνας δημιουργείται η δομή (EYED) και παρέχεται η πολιτική βούληση για υλοποίηση της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης μέσω της Ύπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και στοχεύει στη συνεκτικότερη και αποτελεσματικότερη άσκηση της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, ώστε να ενισχυθεί η θέση της Ευρώπης στην παγκόσμια σκηνή και ασκεί την εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της ΕΕ. Ειδικότερα, στην Κοινή Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις» (Joint Communication on ‘The EU’s comprehensive approach to external conflict and crises’) αναφέρεται ότι «Η Συνθήκη της Λισαβόνας καθορίζει τις αρχές, τους σκοπούς και τους στόχους της εξωτερικής δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά την επιδίωξη αυτών των στόχων, η Συνθήκη απαιτεί να υπάρχει συνάφεια μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής δράσης της ΕΕ, καθώς και μεταξύ αυτών και των λοιπών πολιτικών της».⁹⁵

Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης και το νέο θεσμικό πλαίσιο που δημιουργήθηκε - συμπεριλαμβανομένης της θέσης με την διπλή ιδιότητα της Ύπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και της Αντιπρόεδρου της Επιτροπής, καθώς και της δημιουργίας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (EYED) – «η ΕΕ διαθέτει τόσο αυξημένο δυναμικό όσο και φιλοδοξία για να καταστήσει την εξωτερική δράση της περισσότερο συνεκτική,

⁹⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Κοινή Ανακοίνωση Προς Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Και Το Συμβούλιο. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις*, (Βρυξέλλες, 2013).

αποτελεσματική και στρατηγική, αξιοποιώντας το πλήρες φάσμα των μηχανισμών και πόρων της».⁹⁶

Η Ολοκληρωμένη προσέγγιση στην διαχείριση κρίσεων (Comprehensive approach) διατυπώθηκε ως όρος για πρώτη φορά στο παραπάνω κείμενο, όπου ορίζεται ως ολοκληρωμένη προσέγγιση η «συνάφεια μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής δράσης της ΕΕ, καθώς και μεταξύ αυτών και των λοιπών πολιτικών της»⁹⁷ και αναφέρεται επίσης ότι «η έννοια τέτοιας ολοκληρωμένης προσέγγισης δεν είναι νέα αυτή καθαυτή. Έχει ήδη εφαρμοστεί με επιτυχία ως οργανωτική αρχή για τη δράση της ΕΕ σε πολλές περιπτώσεις τα τελευταία χρόνια, για παράδειγμα, στο Κέρας της Αφρικής, στο Σαχέλ και στην περιοχή των Μεγάλων Λιμνών. Εντούτοις, οι ιδέες και οι αρχές που διέπουν την ολοκληρωμένη προσέγγιση πρέπει να μετατρέπονται, συστηματικά, σε κατευθυντήριες αρχές για την εξωτερική δράση της ΕΕ σε όλους τους τομείς, ειδικότερα δε σε σχέση με την πρόληψη των συγκρούσεων και την επίλυση κρίσεων».⁹⁸ Δηλαδή με αυτό το κείμενο, θεσμοθετείται και επίσημα σε έγγραφο της Ε.Ε., η Ολοκληρωμένη προσέγγιση ως το «modus operandi» της Ε.Ε. στις πολιτικές και τη δράση της για την αντιμετώπιση των κρίσεων, ενώ ως τώρα αυτός ο τρόπος δράσης εφαρμοζόταν σε ad hoc βάση. Από την συνεργασία των στρατιωτικών και μη δρώντων σε επίπεδο επιχειρησιακό, η Ολοκληρωμένη Προσέγγιση θα πρέπει να εφαρμόζεται σε στρατηγικό επίπεδο και επίπεδο σχεδιασμού.

Τα χαρακτηριστικά της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης είναι τα εξής:

1) **Ο συνδυασμός των στρατιωτικών και «μη» στρατιωτικών μέσων για την διαχείριση μιας κρίσης.** Στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας του 2003 αναφέρεται ότι «Στα αποσαθρωμένα κράτη, μπορεί να χρειαστούν στρατιωτικά μέσα για την αποκατάσταση της τάξης, ανθρωπιστικά δε για την αντιμετώπιση της άμεσης κρίσης. Οι περιφερειακές συγκρούσεις χρειάζονται πολιτικές λύσεις, στη μετασυγκρουσιακή φάση όμως ενδέχεται να χρειαστούν στρατιωτικά μέσα και αποτελεσματική αστυνόμευση. Τα οικονομικά μέσα εξυπηρετούν την ανασυγκρότηση, η δε μη στρατιωτική διαχείριση

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ Ibid

κρίσεων βοηθά στην αποκατάσταση της πολιτικής διακυβέρνησης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ιδιαίτερα καλά εξοπλισμένη για να ανταποκρίνεται σε τέτοιες πολύπτυχες καταστάσεις». Επίσης, από την μια αποτυχία της διεθνούς κοινότητας να διαχειριστεί την κρίση στα Βαλκάνια την δεκαετία του 90 μόνο με διπλωματικά μέσα και την χρήση της ήπιας ισχύος και από την άλλη η αδυναμία της χρήσης ένοπλης βίας να ανοικοδομήσει μετασυγκρουσιακές κοινωνίες όπως φάνηκε στις περιπτώσεις του Ιράκ, Αφγανιστάν και Λιβύης συνέτειναν στην υιοθέτηση στρατιωτικών και πολιτικών συνεργιών από την Ε.Ε..

2) Στην Κοινή Ανακοίνωση επίσης αναφέρεται ότι «Η βιώσιμη ανάπτυξη και η εξάλειψη της φτώχειας απαιτούν ειρήνη και ασφάλεια. Αντίθετα, οι ευάλωτες ή οι πληγείσες από συγκρούσεις χώρες βρίσκονται ακόμη πολύ μακριά από την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της Χιλιετίας. **Η σύνδεση ανάμεσα στην ασφάλεια και την ανάπτυξη** αποτελεί, ως εκ τούτου, βασική θεμελιώδη αρχή για της Ολοκληρωμένης προσέγγισης της ΕΕ». Στην ουσία εδώ το κείμενο αναφέρεται στην σχέση ασφάλειας-ανάπτυξης. Το ένα είναι προαπαιτούμενο για το άλλο. Η Ολοκληρωμένη προσέγγιση λοιπόν αποδέχεται την ύπαρξη αυτού του δίπολου και αποτελεί την δεύτερη αρχή. Αυτό το δίπολο αναγνωρίστηκε ήδη από το 2003 στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας, όπου αναφέρεται ότι «η έλλειψη οικονομικής ανάπτυξης συνδέεται με πολιτικά προβλήματα και βίαιες συγκρούσεις». Επίσης αναφέρεται ότι «Η ασφάλεια αποτελεί προϋπόθεση της ανάπτυξης. Οι συγκρούσεις δεν καταστρέφουν μόνο την υποδομή, και δη την κοινωνική υποδομή – ενθαρρύνουν επίσης την εγκληματικότητα, αποθαρρύνουν τις επενδύσεις και καθιστούν αδύνατη την κανονική οικονομική δραστηριότητα. Ουκ ολίγες χώρες και περιοχές βρίσκονται παγιδευμένες σε ένα φαύλο κύκλο συγκρούσεων, ανασφάλειας και φτώχειας».

3) Επίσης, αναφέρεται ότι «Αυτή η κοινή αντίληψη (για την Ολοκληρωμένη προσέγγιση) **καλύπτει όλα τα στάδια του κύκλου συγκρούσεων ή άλλων εξωτερικών κρίσεων** με την έγκαιρη προειδοποίηση και την ετοιμότητα, την πρόληψη των συγκρούσεων, την αντίδραση σε κρίσεις και τη διαχείριση αυτών έως την έγκαιρη αποκατάσταση, τη σταθεροποίηση και την οικοδόμηση της ειρήνης, προκειμένου να μπορέσουν οι χώρες να επανέλθουν σε μια πορεία βιώσιμης μακροπρόθεσμης ανάπτυξης». Εδώ η Ολοκληρωμένη Προσέγγιση συνδέεται με την αποκατάσταση της

ασφάλειας σε μια χώρα, σε προληπτικό επίπεδο πριν την εμφάνιση μιας κρίσης, στην αρχική φάση της κρίσης και κατά την διάρκεια αυτής αλλά επίσης συνδέεται με το μεταγενέστερο στάδιο της οικονομικής ανάπτυξης ενός κράτους η οποία ευνοεί την διατήρηση της σταθερότητας όπως προστάζει η αρχή της «ασφάλειας του ανθρώπου».

4) Η Ολοκληρωμένη προσέγγιση αναφέρεται γενικά στην **σύμπραξη οντοτήτων της Ε.Ε. οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον εσωτερικό ή εξωτερικό τομέα της Ε.Ε.** Συγκεκριμένα αναφέρεται στην Κοινή Ανακοίνωση ότι «Καθώς οι παγκόσμιες προκλήσεις εξακολουθούν να αυξάνονται σε αριθμό και σε περιπλοκότητα (επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και υποβάθμιση των φυσικών πόρων, δημογραφική πίεση και μεταναστευτικές ροές, παράνομη διακίνηση, ενεργειακή ασφάλεια, φυσικές καταστροφές, ασφάλεια στον κυβερνοχώρο, ασφάλεια στη θάλασσα, περιφερειακές συγκρούσεις, ριζοσπαστικοποίηση και τρομοκρατία, κ.λπ.) και καθώς οι οικονομικοί και χρηματοδοτικοί πόροι εξακολουθούν να υφίστανται πίεση, η ανάγκη για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, με τη βέλτιστη χρήση όλων των κατάλληλων μέσων — είτε πρόκειται για τα μέσα εξωτερικής ή εσωτερικής πολιτικής — καθίσταται σήμερα πιο επιτακτική από ποτέ». Αυτό σημαίνει ότι αν η Ε.Ε. θέλει να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά αυτές τις νέες απειλές, θα πρέπει να προωθήσει την σύμπραξη των οντοτήτων της Ε.Ε., οι οποίοι δραστηριοποιούνται στον εσωτερικό ή εξωτερικό τομέα της ασφάλειας της Ε.Ε..

Η Συνολική Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας του 2016 (European Global Strategy), μεταξύ άλλων, έχει ως σκοπό να επικαιροποιήσει την σημασία και να εξελίξει την έννοια της «Ολοκληρωμένης προσέγγισης» όπως αυτή αναφέρθηκε για πρώτη φορά στην Κοινή Ανακοίνωση του 2013 (Comprehensive approach to integrated approach).⁹⁹ Στην ουσία η έννοια της Ολοκληρωμένης προσέγγισης, εμπεριέχει την συνεργασία μεταξύ των διάφορων φορέων της Ε.Ε. στην δράση της κατά την διαχείριση κρίσεων και συμπίπτει με τον όρο EU whole approach οποίος περιγράφει το σύνολο των εργαλείων το οποίο διαθέτει η Ε.Ε. για

⁹⁹ Στην επίσημη έκδοση της Κοινή Ανακοίνωσης του 2013 στην αγγλική γλώσσα χρησιμοποιείται ο όρος «comprehensive approach» και στην Συνολική Στρατηγική του 2016 χρησιμοποιείται ο όρος «integrated approach», ενώ στην επίσημη ελληνική μετάφραση χρησιμοποιείται ο ίδιος όρος της «Ολοκληρωμένης προσέγγισης» και για τα δυο κείμενα.

την διαχείριση μιας κρίσης όπως είναι η διπλωματία, η ανθρωπιστική βοήθεια, αναπτυξιακές ενέργειες, επιχειρήσεις και αποστολές ΚΕΠΠΑ, πολιτικός διάλογος, κυρώσεις (σχήμα 1).¹⁰⁰ Μάλιστα, στο ίδιο κείμενο αναφέρεται ότι μέσα από την νέα έννοια της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης θα προωθηθεί η ανθρώπινη ασφάλεια, επιβεβαιώνοντας την άποψη ότι η Ολοκληρωμένη προσέγγιση αποτελεί την απάντηση της Ε.Ε. στην εξέλιξη της έννοιας της ασφαλείας.

Επιβεβαιώνεται λοιπόν ο ορισμός της «Ολοκληρωμένης προσέγγισης» ως η συνεκτικότητα μεταξύ των διάφορων οντοτήτων και πολιτικών της Ε.Ε. προς την αντιμετώπιση των απειλών και κρίσεων που εμφανίζονται και **επαναδιατυπώνονται και κατηγοριοποιούνται** οι συνιστώσες-αρχές της «Ολοκληρωμένης προσέγγισης» σε τέσσερις κατηγορίες: Πολυδιάστατη προσέγγιση, δηλαδή αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων πολιτικών και μέσων που αποσκοπούν στην πρόληψη, τη διαχείριση και την επίλυση των συγκρούσεων, προσέγγιση σε επιμέρους στάδια, αναλαμβάνοντας δράση σε όλα τα στάδια του κύκλου μιας σύγκρουσης, πολυεπίπεδη προσέγγιση έναντι των συγκρούσεων, αναλαμβάνοντας δράση σε τοπικό, εθνικό, περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο και τέλος πολυμερή προσέγγιση με τη συμμετοχή όλων των παραγόντων που είναι παρόντες σε μια σύγκρουση και είναι απαραίτητοι για την επίλυσή της.¹⁰¹

Επιπρόσθετα, αναφέρεται στο κείμενο ότι η έννοια και το πεδίο εφαρμογής της «ολοκληρωμένης προσέγγισης» θα επεκταθούν.¹⁰² Στην ουσία δεν είναι ξεκάθαρο όμως με ποιο τρόπο η Συνολική Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας του 2016 **επιδιώκει να επεκτείνει** τον όρο «Ολοκληρωμένη προσέγγιση». Μια άποψη αναφέρει ότι ενώ το 2013 όπως ήδη αναφέρθηκε, θεσμοθετείται και επίσημα σε έγγραφο της Ε.Ε., η «Ολοκληρωμένη προσέγγιση» ως το «modus operandi» της Ε.Ε. στις πολιτικές και τη δράση της για την αντιμετώπιση των κρίσεων χωρίς δηλαδή να έχει πολιτικές προεκτάσεις, με την

¹⁰⁰ European External Action Service. *Suggestions for Crisis Management procedures for CSDP crisis management operations* (Brussels, 2013).

¹⁰¹ Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης. *Κοινό όραμα, κοινές δράσεις: Μία ισχυρότερη Ευρώπη Μια συνολική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας* (Βρυξέλλες, 2016).

¹⁰² Ibid., 9.

Συνολική Στρατηγική του 2016 φαίνεται η «Ολοκληρωμένη προσέγγιση» φαίνεται να ανάγεται σε πολιτικός και στρατηγικός στόχος.¹⁰³ Θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ένας τρόπος με τον οποίο η Στρατηγική επιδιώκει να επεκτείνει την Ολοκληρωμένη προσέγγιση όπως αυτή ορίστηκε το 2013 από την Κοινή Ανακοίνωση, αποτελεί η περαιτέρω ενίσχυση της σύνδεσης των μέσων εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής της Ε.Ε.

Συγκεκριμένα, η περαιτέρω ενίσχυση της σύνδεσης των μέσων εξωτερικής και εσωτερικής πολιτικής της Ε.Ε διαφαίνεται από τα εξής αποσπάσματα της EUGS: «από την άποψη της ασφάλειας, η τρομοκρατία, οι υβριδικές απειλές και το οργανωμένο έγκλημα δεν γνωρίζουν σύνορα. Αυτό απαιτεί την ενίσχυση των θεσμικών δεσμών μεταξύ της εξωτερικής μας δράσης και του εσωτερικού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Στενότεροι δεσμοί θα καλλιεργηθούν μέσω κοινών συνεδριάσεων Συμβουλίου και κοινών ομάδων δράσης μεταξύ της EYED και της Επιτροπής».¹⁰⁴ Επίσης αναφέρεται ότι «Επίσης, θα προσπαθήσουμε να ενσωματώσουμε τη διάσταση της μετανάστευσης σε μια σειρά εξωτερικών πολιτικών και μέσων – από τη διπλωματία και την ΚΠΑΑ ως την ανάπτυξη και το κλίμα – και να διασφαλίσουμε τη συνοχή τους με τις εσωτερικές πολιτικές για τη διαχείριση των συνόρων, την εσωτερική ασφάλεια, το άσυλο, την απασχόληση, τον πολιτισμό και την εκπαίδευση.»

Επίσης μια ακόμη προσθήκη της EUGS στην έννοια της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης είναι η ταυτόχρονη εφαρμογή των εργαλείων της ανοικοδόμησης της ειρήνης σε όλα τα στάδια του κύκλου συγκρούσεων και όχι η διαδοχική εφαρμογή τους όπως βλέπουμε στα παρακάτω διαγράμματα.¹⁰⁵

¹⁰³ Thierry Tardy, *The EU: from comprehensive vision to integrated action*, Briefs (European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2016).

¹⁰⁴ Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης, *Κοινό όραμα, κοινές δράσεις: Μία ισχυρότερη Ευρώπη Μια συνολική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας* (Βρυξέλλες, 2016).

¹⁰⁵ Charlotta Ahlmark, "Implementation Of The EU Global Strategy, Integrated Approach And EU SSR", (Presentation, European Security and Defence College, 2018).

FIGURE 5 Siloed Approach to Prevention

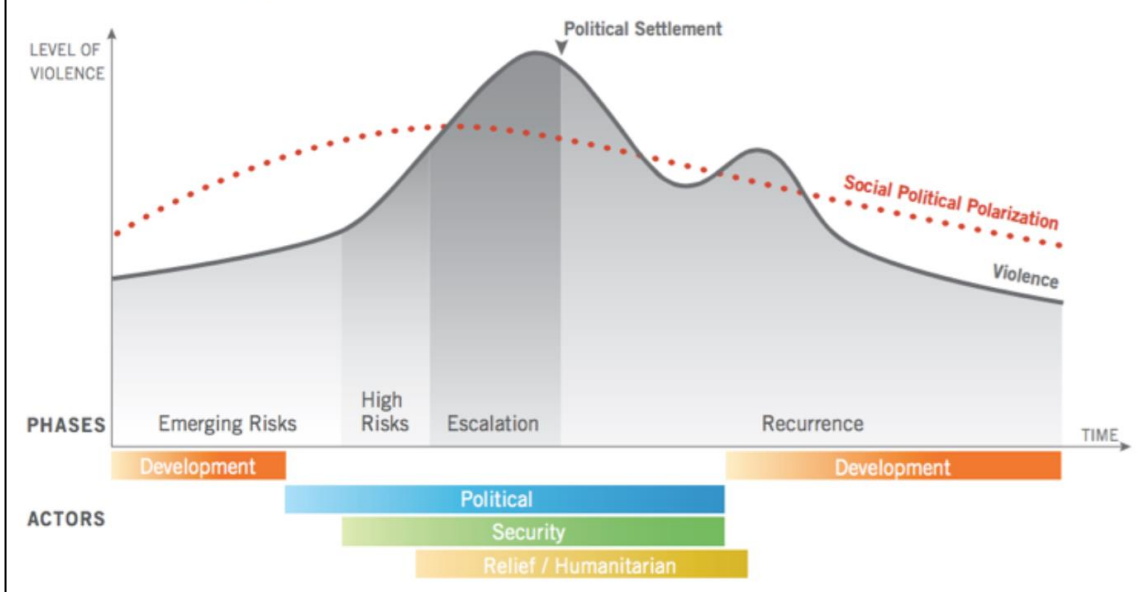
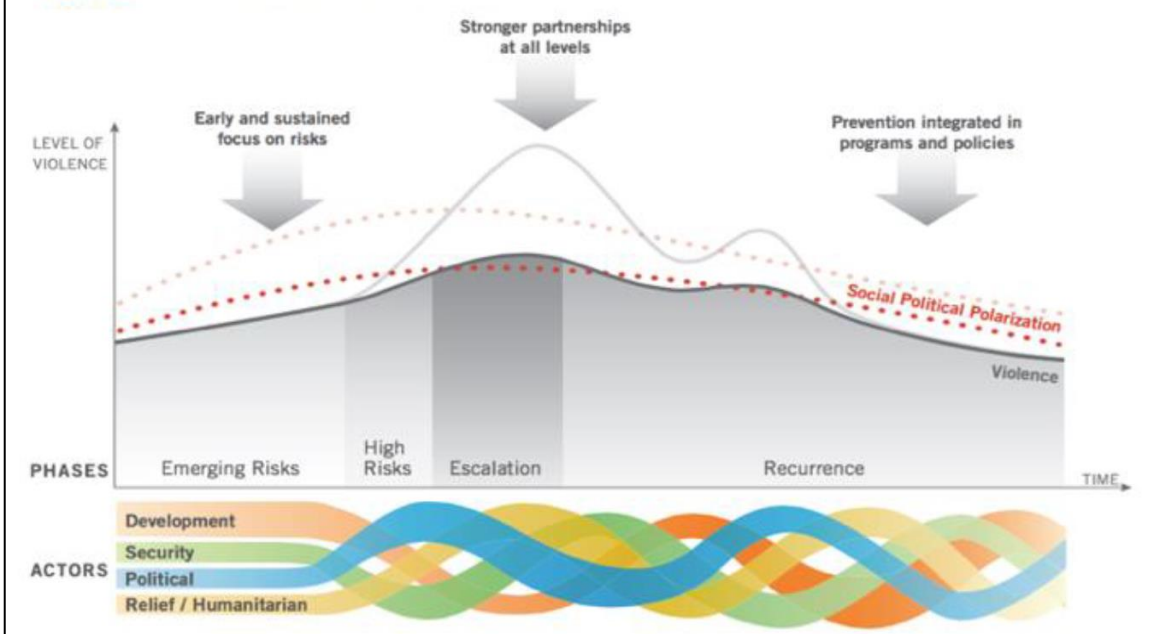


FIGURE 6 Integrated Approach to Prevention



2.2 Οι Οργανισμοί Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Ο τομέας Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) εδραιώνει τη συνεργασία των 27 Κρατών Μελών (Κ-Μ) της ΕΕ στα θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικής ασφάλειας. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ προστέθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση για πρώτη φορά ένα νέο κεφάλαιο με τον τίτλο «Διατάξεις σχετικά με τη συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων». Με τον τρόπο αυτό τα θέματα ΔΕΥ αποτελέσαν το μεγαλύτερο μέρος του λεγόμενου «Τρίτου Πυλώνα».¹⁰⁶ Η Συνθήκη του Άμστερνταμ μετέβαλε την ανάπτυξη των πολιτικών της ΕΕ σε θέματα ΔΕΥ σε θεμελιακό στόχο, μέσω του άρθρου 2 της ΣυνθΕΕ που προβλέπει τη διατήρηση και την ανάπτυξη της ΕΕ ως "Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης" (Χώρος ΕΑΔ). Με την ΣτΛ, ο Χώρος ΕΑΔ διατυπώνεται στο άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και στο άρθρο 67 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης(ΣΛΕΕ). Οι πολίτες μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα σε αυτόν τον χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα. Ο ΧΕΑΔ προβλέπει επίσης μέτρα σχετικά με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση, καθώς και αναφορικά με την πρόληψη και καταπολέμηση του εγκλήματος.¹⁰⁷

Το **Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ)** αναπτύσσει τη συνεργασία και κοινές πολιτικές σχετικά με διάφορα διασυνοριακά θέματα με σκοπό την οικοδόμηση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που θα εκτείνεται σε ολόκληρη την ΕΕ. Το Συμβούλιο ΔΕΥ απαρτίζεται από τους υπουργούς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών όλων των κρατών μελών της ΕΕ. εκδίδει νομοθετικές πράξεις, στις περισσότερες περιπτώσεις μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, την εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στην ΕΕ και την παροχή ενός υψηλού επιπέδου ασφαλείας στους πολίτες. Είναι αρμόδιο για την πολιτική ασύλου και μετανάστευσης, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και

¹⁰⁶ Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας - Η Ελλάδα στην ΕΕ (mfa.gr). <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosinis-eleutherias-kai-afaleias.html>

¹⁰⁷ Ibid.

ποινικές υποθέσεις, την πολιτική προστασία, καθώς και την καταπολέμηση του σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας. Ασχολείται επίσης με θέματα που σχετίζονται με τον άνευ συνόρων ευρωπαϊκό χώρο Σένγκεν.¹⁰⁸

Οι οργανισμοί Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) παίζουν ένα σημαντικό ρόλο στην Ευρώπη. Εξασφαλίζουν ότι η Ε.Ε. είναι εφοδιασμένη με τα κατάλληλα μέσα ώστε να χειριστεί τα θέματα της ασφάλειας, της δικαιοσύνης, των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ισότητας των φύλλων. Οι ΔΕΥ οργανισμοί ασχολούνται με ένα ευρύ πεδίο που περιλαμβάνει σημαντικούς τομείς όπως η μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων, εμπορία ναρκωτικών, οργανωμένο έγκλημα, σωματεμπορία και ισότητα των φύλλων. Το δίκτυο των ΔΕΥ οργανισμών περιλαμβάνει εννέα οργανισμούς: CEPOL, EASO, EIGE, EMCDDA, EU-LISA, EUROJUST, EUROPOL, FRA και FRONTEX.

Στο άρθρο 71 της ΣΛΕΕ αναφέρεται ο ρόλος και η σύνθεση της **Μόνιμης Επιτροπής για την Επιχειρησιακή Συνεργασία για την Εσωτερική Ασφάλεια (Committee on Operational Cooperation on Internal Security-COSI)**. Στο συγκεκριμένο άρθρο αναφέρεται ότι «Συνιστάται μόνιμη επιτροπή εντός του Συμβουλίου προκειμένου να διασφαλισθούν εντός της Ένωσης η προώθηση και η ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας. Η επιτροπή αυτή, με την επιφύλαξη του άρθρου 240, προάγει τον συντονισμό της δράσης των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών. Οι αντιπρόσωποι των σχετικών λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης μπορούν να συμμετέχουν στις εργασίες της».¹⁰⁹ Αυτή η επιτροπή αποτελείται εκπροσώπους των υπουργείων εσωτερικών και δικαιοσύνης των Κ-Μ, εκπροσώπους της Επιτροπής και της ΕΥΕΔ. Μέλη του EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX, CEPOL μπορούν να συμμετέχουν ως παρατηρητές.

Παρόλο που οι οργανισμοί ΔΕΥ είναι προορισμένοι για την εσωτερική ασφάλεια της Ε.Ε., δραστηριοποιούνται και ενσωματώνουν τις δραστηριότητες τους στην εξωτερική δράση της Ε.Ε εδώ και πολλά χρόνια. Ήδη από το 2000 ο EUROPOL έχει

¹⁰⁸ Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) - Consilium (europa.eu). <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/configurations/jha/>

¹⁰⁹ Άρθρο 71 της ΣΛΕΕ

εγκαταστήσει αστυνομικούς συνδέσμους (Liaison officers) σε διάφορες χώρες εκτός Ε.Ε. Η εξωστρεφής τάση του FRONTEX περιλάμβανε την ανταλλαγή πληροφοριών, αναλύσεις ρίσκου, εκπαίδευση, πυλωτικά προγράμματα, capacity building και κοινές επιχειρήσεις (Joint Operations).¹¹⁰ Η επισημοποίηση όμως της «εξωτερικής» διάστασης του χώρου της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης πραγματοποιήθηκε το 2005 με το πρόγραμμα της Χάγης για «την ενίσχυση της ελευθερίας, ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση».¹¹¹

Είναι η φύση του διεθνικού εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης που καθιστά αυτούς τους οργανισμούς «έξω-ευρωπαϊκούς» με εξωτερική δράση, παράλληλη των εσωτερικών, θεσμικά ορισμένων, καθηκόντων τους. Για τον λόγο αυτό ακριβώς, οι δυο αυτοί οργανισμοί έχουν υπογράψει πολυάριθμες συμφωνίες συνεργασίας με τρίτες χώρες σε στρατηγικό και επιχειρησιακό επίπεδο. Για παράδειγμα ο EUROPOL είχε συνάψει πάνω από δεκαοκτώ (18) συμφωνίες με τρίτες χώρες εκτός Ε.Ε.¹¹² Ο FRONTEX συγκεκριμένα έχει συνάψει συμφωνίες συνεργασίας με τις αρχές δεκαοκτώ (18) επίσης χωρών: Αλβανία, Αρμενία, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσία, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Καναδάς, Πράσινο Ακρωτήριο, Βόρεια Μακεδονία, Γεωργία, Κοσσυφοπέδιο, Μολδαβία, Μαυροβούνιο, Νιγηρία, Ρωσική Ομοσπονδία, Σερβία, Τουρκία, Ουκρανία και Ηνωμένες Πολιτείες.¹¹³ Από το 2010 ο FRONTEX ανταλλάσσει πληροφορίες με χώρες της Αφρικής στα πλαίσια της συνεργασίας Frontex-Αφρικής (Africa-Frontex Intelligence Community)¹¹⁴. Στην ουσία πρόκειται για ένα δίκτυο ανάλυσης ρίσκου, το οποίο λειτουργεί ως μια πλατφόρμα συλλογής πληροφοριών σχετικά με το διασυνοριακό έγκλημα, την παράνομη μετανάστευση, θέματα ασφάλειας των συνόρων τα οποία αφορούν την Ε.Ε. και την Αφρική.

¹¹⁰ Florian Trauner, *New Kids On The CFSP Block: The JHA Agencies*, Briefs (European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2016).

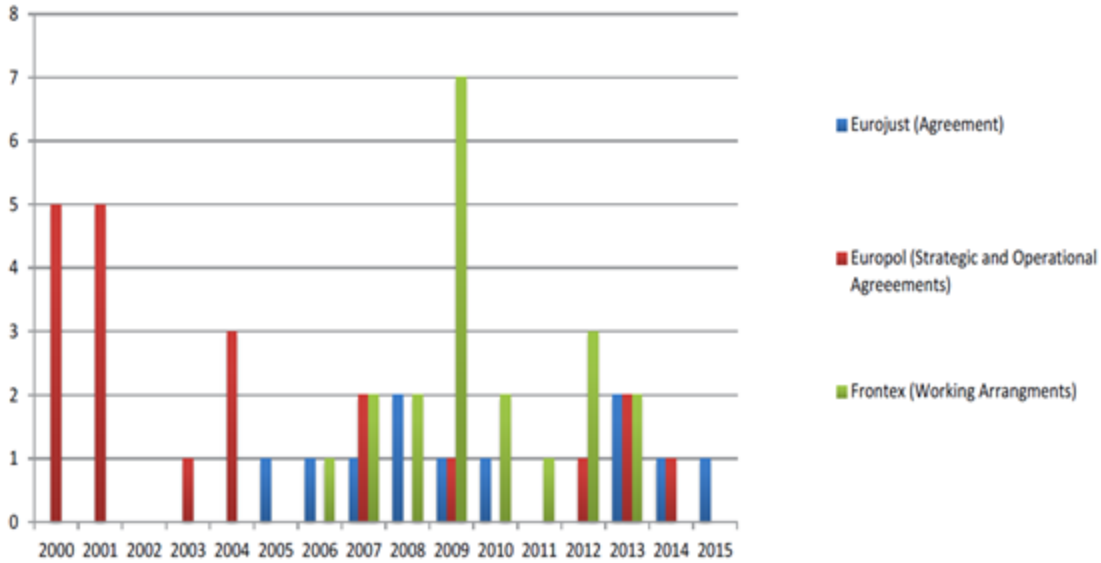
¹¹¹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. *Το Πρόγραμμα Της Χάγης: Ενίσχυση Της Ελευθερίας, Της Ασφάλειας Και Της Δικαιοσύνης Στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, (Βρυξέλλες, 2005).

¹¹² Florian Trauner, *New Kids On The CFSP Block: The JHA Agencies*, Briefs (European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2016).

¹¹³ Frontex.europa.eu. <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/non-eu-countries/>

¹¹⁴ Frontex.europa.eu. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/africa-frontex-intelligence-community-risk-analysis-course-held-in-spain-HpOyJZ>

External cooperation agreements of JHA agencies with third countries and international organisations



115

2.3 Η συνεργασία οργανισμών ΔΕΥ και ΚΠΑΑ

Με το πέρασμα του χρόνου, η εξωστρεφής τάση των ΔΕΥ οργανισμών άρχισε να εντείνεται και να παίρνει μια πιο συστηματική μορφή στα πλαίσια της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης, η οποία εμπεριέχει την σύνδεση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Η Ολοκληρωμένη προσέγγιση της Ε.Ε. όπως είδαμε σκιαγραφήθηκε ως «κουλτούρα» αρχικά από την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας του 2003 και συγκεκριμένα για την σύνδεση εξωτερικής και εσωτερικής ασφάλειας αναφέρει «Στον αιώνα της παγκοσμιοποίησης, οι μακρινές απειλές μπορεί να είναι εξίσου ανησυχητικές όσο και εκείνες που έρχονται από πιο κοντά... Η πρώτη γραμμή άμυνας θα είναι συχνά στο εξωτερικό».¹¹⁶

¹¹⁵ Florian Trauner, *New Kids On The CFSP Block: The JHA Agencies*, Briefs (European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2016).

¹¹⁶ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας. Μια ασφαλής Ευρώπη σ' έναν καλύτερο κόσμο*, (Βρυξέλλες, 2003).

Στην συνέχεια με την ΣτΛ, επιτυγχάνεται η δημιουργία υποδομών για την υλοποίησή της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης και δημιουργείται η ΕΥΕΔ και ο «διπλός» ρόλος του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και Αντιπροέδρου της Επιτροπής, ο οποίος καλείται να εδραιώσει την σύνδεση μεταξύ της εξωτερικής δράσης της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Ακόμη, στον Γενικό μη Στρατιωτικό Στόχο (civilian Headline Goal), επίσης αναγνωρίζεται η ανάγκη ενίσχυσης των δεσμών μεταξύ της χώρας της ΚΠΑΑ και της ΔΕΥ.¹¹⁷ Τέλος, η αναγκαιότητα της σύνδεσης αυτής διατυπώνεται στην Κοινή Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις» και γενικότερα τονίζεται σε διάφορα έγγραφα χάραξης πολιτικών της Ε.Ε. και συμπεράσματα του Συμβουλίου.

Εκτός από τα παραπάνω κείμενα, τα οποία αναφέρονται στην σύνδεση της εσωτερικής και εσωτερικής ασφάλειας σε θεωρητικό επίπεδο θεσμικών κειμένων, το 2011 στο έγγραφο «Ενισχύοντας τους δεσμούς μεταξύ των δρώντων ΚΠΑΑ και ΔΕΥ», διατυπώνονται είκοσι επτά (27) δράσεις για την ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ αυτών των δυο τομέων.¹¹⁸ Από τότε έχουν εκδοθεί τέσσερις (4) προγραμματικές αναφορές σχετικά με την υλοποίηση αυτών των δράσεων και ένα έγγραφο του CMPD «Food-for-Thought Paper, 'From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in Europe».¹¹⁹ Στις προτεραιότητες που είχαν τεθεί στα παραπάνω κείμενα, ήταν μεταξύ άλλων, η ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ των μηχανισμών ΚΠΑΑ και του FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST και CEPOL. Αυτή περιλάμβανε μια διοικητική συμφωνία για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ της ΕΥΕΔ και του FRONTEX και EUROPOL και μια συμφωνία συνεργασίας μεταξύ της ΕΥΕΔ και του FRONTEX. Επίσης, ένα τρίγωνο συνεργασίας αναπτύχθηκε μεταξύ των οργανισμών ΔΕΥ, ΕΥΕΔ και Επιτροπής, το οποίο περιλαμβάνει τριμερείς συναντήσεις εκπροσώπων ΕΥΕΔ, Επιτροπής και της EUROPOL και FRONTEX.¹²⁰

¹¹⁷ The Council of the European Union. *New Civilian Headline Goal 2010* (Brussels, 2007).

¹¹⁸ European External Action Service. *Strengthening Ties between CSDP and FSJ Actors* (Brussels, 2011).

¹¹⁹ European External Action Service-Crisis Management Planning Directorate. *Food-for-Thought Paper. From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in Europe* (Brussels, 2016).

¹²⁰ Ibid.

Ακόμη καθιερώθηκε η συμμετοχή στελεχών της ΔΕΥ και της Επιτροπής στον σχεδιασμό των ΚΠΠΑ Αποστολών. Επίσης η αναθεώρηση του πλαισίου των «visiting experts»,¹²¹ επιτρέπει την συμμετοχή «ειδικών» από τους οργανισμούς ΔΕΥ στις μη στρατιωτικές Αποστολές. Στον τομέα της εκπαίδευσης, το πλέγμα ΔΕΥ/ΚΠΠΑ έχει συμπεριληφθεί στα εκπαιδευτικά σεμινάρια της CEPOL και της Ευρωπαϊκής Ακαδημίας Ασφάλειας και Άμυνας. Συγκεκριμένα η CEPOL παρουσίασε σχετικό διαδικτυακό σεμινάριο (webinar) στην ηλεκτρονική της πλατφόρμα όπου εξηγούνται οι δομές και οι μηχανισμοί συνεργασίας που σχετίζονται με το πλέγμα ΔΕΥ/ΚΠΠΑ. Ακόμη, τα INTCEN και SATCEN εμπλέκονται στην συνεργασία των δυο (2) τομέων με την ανταλλαγή πληροφοριών και ενημερωτικών αναφορών. Τέλος η ΕΠΑ και COSI συνεδριάζουν από κοινού σε τακτική βάση με σκοπό την σύσφιξη σχέσεων μεταξύ της εσωτερικής και εξωτερικής ασφαλείας, την ανταλλαγή πληροφοριών και την ανάπτυξη συνεργασίας.¹²²

Πέρα από την συνεργασία σε διοικητικό επίπεδο και επίπεδο ανταλλαγής πληροφοριών, οι οργανισμοί ΔΕΥ συνεργάζονται με τις ΚΠΑΑ αποστολές και σε επίπεδο επιχειρήσεων. Ήδη από το 2005 ιδρύθηκε η μη στρατιωτική Αποστολή Κ.Π.Α.Α της Ε.Ε. στην Μολδαβία και Ουκρανία EUBAM Moldavia and Ukraine (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine) με αντικείμενο την διαχείριση των συνόρων. Στην συγκεκριμένη αποστολή συνεργάστηκαν οι δομές ΚΠΑΑ και οι οργανισμοί ΔΕΥ με αντικείμενο την αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων. Έτσι είναι η πρώτη φορά που η συνέργεια μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής ασφαλείας μετουσιώνεται στην πράξη και μάλιστα με επιτυχία.¹²³

Ένα ακόμη παράδειγμα συνεργασίας, είναι η εμπλοκή του EUROPOL στην αποστολή της Ε.Ε. στο Κοσσυφοπέδιο-EULEX Κοσόβο, όπου η EULEX λειτουργούσε ως γέφυρα μεταξύ των αρχών του Κοσόβου και του EUROPOL, ο οποίος οργανισμός δεν έχει άμεση συνεργασία με το Κόσοβο λόγω της μη αναγνώρισής του ως ανεξάρτητο

¹²¹ European External Action Service-Civilian Planning and Conduct Capability. *Guidelines on the use of Visiting Experts in the context of civilian CSDP missions* (Brussels, 2012).

¹²² Filip Tereszkiwicz, "The Role Of COSI In The European Union's Internal Security Area: The Initial Years Of Activity", *Studia I Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, 20, no. 4 (2016): 258.

¹²³ Fiott, 105.

κράτος από κάποιες χώρες οι οποίες συμμετέχουν στον EUROPOL.¹²⁴ Ακόμη, για την άσκηση των εκτελεστικών καθηκόντων τους, οι αστυνομικοί της EULEX συμβουλευόταν τις διάφορες βάσεις δεδομένων του EUROPOL, αποκομίζοντας πληροφορίες. Ανάλογο παράδειγμα συνεργασίας του FRONTEX με τις αποστολές ΚΠΠΑ αποτελεί η ευρωπαϊκή αποστολή της Ε.Ε. στην Λιβύη (EUBAM Libya) η οποία ξεκίνησε το 2013. Στην εν λόγω αποστολή ο FRONTEX συνέβαλε στην στελέχωση της αποστολής και της εκπαίδευση των Λίβυων συνοριοφυλάκων.¹²⁵ Επίσης, οι οργανισμοί ΔΕΥ δεν περιορίζονται στην συνεργασία τους μόνο με τις μη στρατιωτικές ΚΠΠΑ αποστολές αλλά επεκτείνονται και στις στρατιωτικές αποστολές. Για πρώτη φορά το 2015 υπογράφηκε σχετικό μνημόνιο συνεργασίας μεταξύ της στρατιωτικής αποστολής της Ε.Ε. (EUNAVFOR MED) στην Μεσόγειο και του EUROPOL, που αφορούσε την (EU NAVOR Somalia).

Όμως, η συνεργασία εξωτερικής και εσωτερικής δράσης της Ε.Ε. εδραιώθηκε ως απόλυτη προτεραιότητα σε στρατηγικό και πολιτικό επίπεδο, με την Συνολική Στρατηγική του 2016. Οι νέες προκλήσεις οι οποίες εμφανίζονται στο διεθνές περιβάλλον ασφαλείας όπως είναι η εξάπλωση της τρομοκρατίας, με χτυπήματα στην καρδιά της Ευρώπης πλέον, σε μεγάλες Ευρωπαϊκές πρωτεύουσες, η έξαρση του οργανωμένου εγκλήματος και η άνευ προηγουμένου αύξηση των μεταναστευτικών ροών προς την Ε.Ε. θολώνουν την διάκριση μεταξύ της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Αυτό αναγνωρίζεται και από την Συνολική Στρατηγική Ασφαλείας του 2016 όπου αναφέρεται ότι «από την άποψη της ασφάλειας, η τρομοκρατία, οι υβριδικές απειλές και το οργανωμένο έγκλημα δεν γνωρίζουν σύνορα. Αυτό απαιτεί την ενίσχυση των θεσμικών δεσμών μεταξύ της εξωτερικής μας δράσης και του εσωτερικού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η εσωτερική και η εξωτερική ασφάλεια συμπλέκονται ολοένα και περισσότερο: Η εσωτερική ασφάλειά μας εξαρτάται από την ειρήνη πέραν των συνόρων μας».

¹²⁴ Thierry Tardy, "Recasting EU Civilian Crisis Management", *EU Institute For Security Studies Reports*, no. 31 (2017): 29.

¹²⁵ Florian Trauner, *New Kids On The CFSP Block: The JHA Agencies*, Briefs (European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2016).

Μετά την Συνολική Στρατηγική Ασφαλείας έχουν γίνει επιπρόσθετες ενέργειες για την περαιτέρω συνεργασία των ΔΕΥ Υπηρεσιών με τις Αποστολές ΚΠΑΑ. Έτσι, το Συμβούλιο το 2018 αποφάσισε την λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση της παράνομης διακίνησης μεταναστών, τα οποία περιλαμβάνουν την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών ΔΕΥ και των Αποστολών ΚΠΑΑ.¹²⁶ Συγκεκριμένα, τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν την επικοινωνία μεταξύ των ΚΠΑΑ Αποστολών και του δικτύου ασφαλούς ανταλλαγής πληροφοριών της EUROPOL (Europol's Secure Information Exchange Network Application-SIENA).¹²⁷ Έτσι, οι μη στρατιωτικές ΚΠΑΑ Αποστολές, μέσα από το συγκεκριμένο δίκτυο, θα μπορούν να ανταλλάσσουν πληροφορίες μεταξύ τους.

Κεφάλαιο 3. Ο FRONTEX και η διαχείριση κρίσεων

3.1 Η αναδιοργάνωση του FRONTEX

Το 2004 ιδρύεται ο οργανισμός Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης-FRONTEX (από την γαλλική φράση: «Frontières extérieures» που σημαίνει «εξωτερικά σύνορα») με σκοπό να συνδράμει τα κράτη μέλη της ΕΕ και τις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν στην προστασία των εξωτερικών συνόρων του χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας της ΕΕ.¹²⁸

Η αύξηση των μεταναστευτικών ροών από το 2013 επέφερε αλλαγές στην μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. Ήταν προφανές ότι κανένα κράτος μέλος δεν θα μπορούσε να αντιμετωπίσει την μεταναστευτική κρίση από μόνο του. Για την αντιμετώπιση αυτών των πρωτοφανών μεταναστευτικών ροών, οι αρχηγόι κρατών ή κυβερνήσεων της Ε.Ε. αποφάσισαν να υιοθετήσουν ένα ευρωπαϊκό σύστημα

¹²⁶ Council of the European Union. *Enhancing the Response to Migrant Smuggling Networks: A Comprehensive and Operational Set of Measures*. (Brussels, 2018).

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (Βρυξέλες, 2004).

ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων (ΟΔΣ) σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο με σκοπό την αποτελεσματική διαχείριση της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων και την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών προκλήσεων και των εν δυνάμει μελλοντικών απειλών στα σύνορα αυτά, συμβάλλοντας έτσι στην αντιμετώπιση των σοβαρών μορφών εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση και εξασφαλίζοντας υψηλό επίπεδο εσωτερικής ασφάλειας εντός της Ένωσης.¹²⁹

Στο πλαίσιο αυτό, αποφασίστηκε η αναδιάρθρωση του FRONTEX και από το 2016 έχει αναβαθμιστεί από Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον **Ευρωπαϊκό Οργανισμό Συνοριακής Φύλαξης και Ακτοφυλακής**. Ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής («ο οργανισμός») και οι εθνικές αρχές των κρατών μελών που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση των συνόρων, συμπεριλαμβανομένων των σωμάτων ακτοφυλακής στον βαθμό που εκτελούν καθήκοντα ελέγχου των συνόρων, αποτελούν την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή.¹³⁰

Κατά συνέπεια οι αρμοδιότητες του FRONTEX διευρύνονται και από οργανισμό ο οποίος περιοριζόταν στην παροχή βοήθειας, συμβουλών και ανταλλαγή πληροφοριών, τώρα μετεξελίσσεται σε οργανισμό που είναι συνυπεύθυνος με τα κράτη μέλη για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Μολονότι τα κράτη μέλη διατηρούν την κύρια ευθύνη για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων τους προς το συμφέρον των ιδίων και προς το συμφέρον του συνόλου των κρατών μελών, ο οργανισμός θα πρέπει να υποστηρίζει την εφαρμογή των μέτρων της Ένωσης για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων με την ενίσχυση, την αξιολόγηση και τον συντονισμό των ενεργειών των κρατών μελών που εφαρμόζουν τα μέτρα αυτά.¹³¹

Επίσης είναι η πρώτη φορά που τα κράτη μέλη εκχωρούν μέρος των κυριαρχικών δικαιωμάτων τους όπως είναι η συν-διαχείριση των συνόρων τους στον FRONTEX, ο οποίος αποκτά περισσότερες εκτελεστικές εξουσίες. Για παράδειγμα, θα επιβλέπει τα

¹²⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου (Στρασβούργο: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016).

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

κράτη μέλη όσον αφορά την διαχείριση των συνόρων τους και θα εντοπίζει πιθανές προκλήσεις και αδυναμίες στην αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων. Ο FRONTEX στην συνέχεια θα κάνει προτάσεις για την διόρθωση αυτών των αδυναμιών συντάσσοντας αναφορά τρωτότητας, οι οποίες προτάσεις θα είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη ως προς την υλοποίησή τους. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των κρατών μελών εντός της ταχθείσης προθεσμίας η Επιτροπή θα μπορεί να εγκρίνει την αποστολή ομάδων του FRONTEX στο εν λόγω κράτος μέλος προς υλοποίηση των ανωτέρω προτάσεων.

Με τον νέο κανονισμό 2019/1896 ο FRONTEX ενισχύεται ακόμα περισσότερο σε σχέση με τον προηγούμενο κανονισμό της του 2016, καθώς αποκτά ακόμα περισσότερες εκτελεστικές εξουσίες και για πρώτη φορά θα αποκτήσει δικούς της συνοριακούς φύλακες, οι οποίοι μάλιστα θα φέρουν στολή του FRONTEX¹³² και θα αποτελέσουν μέρος του Μόνιμου Σώματος του FRONTEX (Standing Corps).¹³³ Η δημιουργία των ομάδων άμεσης επέμβασης (Rapid reaction pool) με τον προηγούμενο κανονισμό της FRONTEX, αν και αποτέλεσε θετική εξέλιξη για τις δυνατότητες της FRONTEX να επεμβαίνει σε επείγουσες και έκτακτες καταστάσεις, δεν ήταν αρκετό για να αντιμετωπίσει διάφορα σημεία όπου οι μεταναστευτικές ροές διογκώνονταν.¹³⁴

Πριν την υπογραφή του νέου κανονισμού είναι ενδεικτικό ότι, όπως αναφέρεται στην σχετική πρόταση της Επιτροπής, «Στο πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας ανάληψης δεσμεύσεων του 2018 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και των κρατών μελών, καλύφθηκε μόνο το 49 % των συνοριοφυλάκων και το 45 % του εξοπλισμού που χρειάζεται ο οργανισμός για δραστηριότητες στα χερσαία σύνορα».¹³⁵ Επομένως, είναι εμφανή τα προβλήματα επάνδρωσης και υλικοτεχνικού εξοπλισμού που αντιμετώπιζε ο FRONTEX κατά την διάρκεια των

¹³² Πρώτη φορά δημιουργείται Ευρωπαϊκή ένστολη Υπηρεσία. Το αποσπασμένο προσωπικό στις μη στρατιωτικές ΚΠΑΑ αλλά και οι Seconded National Experts (SNE) στον FRONTEX φορούσαν τις στολές της χώρας τους.

¹³³ *Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου* (Στρασβούργο: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2019).

¹³⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Πρόταση - Κανονισμός Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση της κοινής δράσης 98/700/ΔΕΥ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου* (Βρυξέλλες, 2018).

¹³⁵ Ibid.

επεμβάσεων του πριν την έκδοση του νέου Κανονισμού, λόγω της ασυνέπειας των κρατών μελών. Τα προβλήματα αυτά οδήγησαν στην ιδέα πρόσληψης ιδίου προσωπικού, το οποίο θα προσδώσει ευελιξία, διαθεσιμότητα και αξιοπιστία στην στελέχωση των επιχειρήσεων της.

Η FRONTEX σύμφωνα με το άρθρο 54 του νέου Κανονισμού της θα προσθέσει στο δυναμικό της επιχειρησιακό προσωπικό της 10.000 άτομα μέχρι το 2027 τα οποία θα αποτελέσουν το Μόνιμο Σώμα Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (Standing Corps).¹³⁶ Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, από αυτό το προσωπικό, τρεις χιλιάδες (3000) άτομα θα ανήκουν στην κατηγορία 1, οι οποίοι θα είναι μόνιμο συμβεβλημένο προσωπικό της FRONTEX (Statutory staff), χίλια πεντακόσια (1500) άτομα θα ανήκουν στην κατηγορία 2, και πέντε χιλιάδες πεντακόσια (5500) άτομα θα ανήκουν στην κατηγορία 3, οι οποίοι θα είναι αποσπασμένο προσωπικό από τα Κ-Μ (seconded). Αναφορικά με την πρώτη κατηγορία, οι υπάλληλοί υπογράφουν ένα πενταετές συμβόλαιο με δυνατότητα ανανέωσης. Για την μεν δεύτερη κατηγορία προβλέπεται διετής απόσπαση από τα Κ-Μ με δυνατότητα ανανέωσης ενώ για την τρίτη κατηγορία η απόσπαση διαρκεί δυο (2) μήνες με δυνατότητα ανανέωσης επίσης. Οι παραπάνω κατηγορίες και η κλιμακωτή αύξησή τους παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα.¹³⁷

Category/Year	Category 1 Statutory staff	Category 2 Operational staff for long-term secondments	Category 3 Operational staff for short-term deployments	Category 4 Reserve for rapid reaction	Total for the standing corps
2021	1 000	400	3 600	1 500	6 500
2022	1 000	500	3 500	1 500	6 500
2023	1 500	500	4 000	1 500	7 500
2024	1 500	750	4 250	1 500	8 000
2025	2 000	1 000	5 000	0	8 000
2026	2 500	1 250	5 250	0	9 000
2027 and beyond	3 000	1 500	5 500	0	10 000

¹³⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου (Στρασβούργο: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2019

¹³⁷ Ibid.

Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, η **αρθρωτή σύνθεση** του μόνιμου σώματος της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής με τρεις κατηγορίες επιχειρησιακού προσωπικού θα εξασφαλίζει την ευελιξία που απαιτείται για την προσαρμογή της επιχειρησιακής συμμετοχής του οργανισμού στις εκάστοτε επιχειρησιακές ανάγκες.¹³⁸ Κάποιοι έχουν αποκαλέσει το Standing Corps ως Ευρωπαϊκό στρατό αλλά ο εκτελεστικός Διευθυντής της FRONTEX Φαμπρίς Λετζερί, δήλωσε ότι «δεν έχουμε έναν Ευρωπαϊκό στρατό, αλλά θα έχουμε ένα μη στρατιωτικό σώμα, με Ευρωπαϊκή στολή, οι θα οπλοφορούν για συγκεκριμένες λειτουργίες».¹³⁹

Εκτός όμως από τα παραπάνω, ο FRONTEX ενισχύεται στο τομέα της εξωτερίκευσης των δραστηριοτήτων της. Η συνεργασία με τρίτες χώρες αποτελεί στοιχείο της αποστολής του FRONTEX για την εφαρμογή του ευρωπαϊκού συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων (ΟΔΣ). Όπως ειπώθηκε ο FRONTEX ήδη αναπτύξει συνεργασία με 18 χώρες εκτός Ε.Ε. με την μορφή συμφωνιών εργασίας (working arrangements). Οι χώρες αυτές παίρνουν μέρος και συμμετέχουν σε διάφορες δραστηριότητες του FRONTEX και επωφελούνται από την τεχνική υποστήριξη και διάφορες εκπαιδευτικές δραστηριότητες. Παραδείγματα τέτοιας συνεργασίας αποτελεί, όπως αναφέρθηκε ήδη, η συνεργασία FRONTEX-Αφρικής (Africa-Frontex Intelligence Community) και άλλες συνεργασίες όπως το Δίκτυο Ανάλυσης Ρίσκου των Δυτικών Βαλκανίων (Western Balkans Risk Analysis Network-(WB-RAN), το Δίκτυο Ανάλυσης Ρίσκου Ανατολικής Συνεργασίας (Eastern Partnership Risk Analysis Network, EaP-RAN) και το Δίκτυο Ανάλυσης Ρίσκου Τουρκίας-Frontex (Turkey-Frontex Risk Analysis Network, TU-RAN).¹⁴⁰

Άλλες μορφές συνεργασίας του FRONTEX με τρίτες χώρες αποτελεί η αποστολή παρατηρητών σε διασυνοριακά σημεία μεταξύ τρίτων χωρών οι οποίες έχουν συνάψει συμφωνίες εργασίας με τον FRONTEX με σκοπό την διευκόλυνση της συνεργασίας και

¹³⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Πρόταση - Κανονισμός Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση της κοινής δράσης 98/700/ΔΕΥ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου* (Βρυξέλλες, 2018).

¹³⁹ Jacopo Barigazzi, "EU Border Force Gears Up For Big Expansion", *POLITICO*, 2019, <https://www.politico.eu/article/eu-border-force-frontex-fabrice-leggeri-gears-up-for-big-expansion/>.

¹⁴⁰ Non-EU Countries (europa.eu) <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/non-eu-countries/>

την ανταλλαγή πληροφοριών. Ακόμη, ο FRONTEX χρησιμοποιώντας κάποια χρηματοδοτικά εργαλεία της Επιτροπής, προωθεί την συνεργασία της με τρίτες χώρες μέσω κάποιων project τεχνικής υποστήριξης.¹⁴¹ Για παράδειγμα, το project «EU4BorderSecurity», το οποίο αντλεί πόρους 4 εκ. ευρώ μέσω της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (ΕΠΓ) με αποδέκτες τις χώρες της Βόρειας Αφρικής και του Λεβάντες.¹⁴² Τέλος, ο FRONTEX στέλνει αξιωματικούς συνδέσμους (liaison officers) στα εδάφη των τρίτων κρατών.

Εκτός των ανωτέρω, με τον Κανονισμό 2016/1624 ο FRONTEX αποκτά την αρμοδιότητα να δραστηριοποιείται σε τρίτες χώρες (συνορεύουσες με την Ε.Ε) με την διεξαγωγή επιχειρήσεων, ένας χώρος όπου δραστηριοποιούνται κυρίως οι αποστολές της διαχείρισης κρίσεων από την Ε.Ε.¹⁴³ Η αποστολή Κοινών Επιχειρήσεων (Joint Operations) αφορά μόνο τις συνορεύουσες με την Ε.Ε. τρίτες χώρες. Για την αποστολή τέτοιων επιχειρήσεων, πρέπει προηγουμένως να υπογραφεί σχετική συμφωνία μεταξύ της τρίτης χώρας και της Ε.Ε. (International Status Agreement). Η πρώτη συμφωνία για τη συνεργασία στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων συνήφθη με την Αλβανία το 2019. Στη συνέχεια, στις 22 Μαΐου 2019 ο Frontex εγκαινίασε στην Αλβανία την πρώτη κοινή επιχείρηση στο έδαφος γειτονικής τρίτης χώρας.¹⁴⁴ Ανάλογες συμφωνίες μεταξύ του FRONTEX και του Μαυροβούνιου και της Σερβίας συνήφθησαν το 2020 και ήδη σε αυτές τις χώρες έχουν εγκατασταθεί Κοινές Επιχειρήσεις (Joint Operations) με σκοπό την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, ιδίως των αιφνίδιων αλλαγών στις μεταναστευτικές ροές, και του διασυνοριακού εγκλήματος, ενώ μπορούν να περιλαμβάνουν την παροχή ενισχυμένης τεχνικής και επιχειρησιακής συνδρομής στα σύνορα.

¹⁴¹ Ibid

¹⁴² Ibid

¹⁴³ Florin Coman-Kund, "The Cooperation Between The European Border And Coast Guard Agency And Third Countries According To The New Frontex Regulation: Legal And Practical Implications", *The External Dimension Of EU Agencies And Bodies*, 2019, 48.

¹⁴⁴ Διαχείριση των συνόρων: Η ΕΕ συνάπτει συμφωνίες με το Μαυροβούνιο και τη Σερβία σχετικά με τη συνεργασία του Frontex - Consilium (europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2020/05/26/border-management-eu-concludes-agreements-with-montenegro-and-serbia-on-frontex-cooperation/>

3.2 Η συνεργασία του FRONTEX με την ΚΠΑΑ

Όπως ειπώθηκε, ο FRONTEX ήδη έχει αναπτύξει συνεργασία με τις ΚΠΑΑ Αποστολές. Ένα παράδειγμα συνεργασίας του FRONTEX με τις αποστολές ΚΠΑΑ αποτελεί η μη στρατιωτική ευρωπαϊκή αποστολή στην Λιβύη (EUBAM Libya) η οποία ξεκίνησε το 2013. Στην εν λόγω αποστολή ο FRONTEX συνέβαλε στην στελέχωση της αποστολής και της εκπαίδευση των Λίβυων συνοριοφυλάκων. Επίσης ο FRONTEX συνεργάζεται με τις μη στρατιωτικές Αποστολές EUCAP στο Σαχέλ και Μάλι, μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών¹⁴⁵ αλλά και με την μη στρατιωτική Αποστολή EUAM Ukraine στα πλαίσια της εφαρμογής του ευρωπαϊκού συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων (ΟΔΣ) από την Ουκρανία.

Άλλα παραδείγματα συνεργασίας αποτελούν η συνεργασία του FRONTEX με την στρατιωτική αποστολή ΚΠΑΑ EUNAVFOR MED η οποία αντικαταστάθηκε από την EUNAVFOR MED IRINI από το 2020 και η οποία συνεργασία εστίαζε στην ενισχυμένη επίγνωση της κατάστασης (situational awareness), στην ανταλλαγή πληροφοριών,. Ο FRONTEX έχει εγκαταστήσει ένα αξιωματικό σύνδεσμο (liaison officer) στο επιχειρησιακό αρχηγείο στην Ρώμη αλλά και στο πλοίο-ναυαρχίδα της Αποστολής. Από την άλλη η EUNAVFOR MED έχει εγκαταστήσει αξιωματικούς συνδέσμους στο Διεθνές Συντονιστικό Κέντρο - International Coordination Centre (ICC) και στην Κατάνια. Ακόμη το Ιούλιο του 2018 ιδρύθηκε στα πλαίσια της EUNAVFOR MED και καθιερώθηκε και στην EUNAVFOR MED IRINI το Crime Information Cell (CIC), στο οποίο πραγματοποιείται ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με εγκληματικές δραστηριότητες μεταξύ της αποστολής, του FRONTEX και EUROPOL.

Μάλιστα στην Συνολική Στρατηγική Ασφαλείας του 2016 (EUGS) γίνεται ειδική μνεία στην συνεργασία των αποστολών και επιχειρήσεων της ΚΠΑΑ και της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, για την ενίσχυση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. «Παράλληλα με τη διαχείριση των εξωτερικών κρίσεων και της δημιουργίας ικανοτήτων, η ΕΕ θα πρέπει επίσης να είναι σε θέση να συνδράμει στην προστασία των μελών της, κατόπιν αιτήσεώς τους, καθώς και των θεσμικών της

¹⁴⁵ Jochen Rehr, *Handbook On CSDP*, 4th ed. (Vienna: Directorate for security policy of the Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria, 2021),182.

οργάνων. Αυτό σημαίνει την υλοποίηση των δεσμεύσεών μας **για αμοιβαία βοήθεια και αλληλεγγύη** και περιλαμβάνει την αντιμετώπιση τόσο των εσωτερικών όσο και των εξωτερικών προκλήσεων, όπως η τρομοκρατία, οι υβριδικές απειλές, η ασφάλεια του κυβερνοχώρου και η ενεργειακή ασφάλεια, το οργανωμένο έγκλημα και η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. **Για παράδειγμα, οι αποστολές και οι επιχειρήσεις της κοινής πολιτικής ασφάλειας και άμυνας (ΚΠΑΑ) μπορούν να συνεργαστούν με την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή** και τους ειδικευμένους οργανισμούς της ΕΕ για την ενίσχυση της προστασίας των συνόρων και της ασφάλειας στη θάλασσα ώστε να σωθούν περισσότερες ζωές, να καταπολεμηθεί το διασυνοριακό έγκλημα και να παρεμποδιστούν τα δίκτυα της λαθραίας διακίνησης.»¹⁴⁶

Στην πράξη βέβαια αυτή η συνεργασία στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε, ήτοι σε σύνορα κράτους μέλους της Ε.Ε. δεν έλαβε χώρα ποτέ διότι οι αποστολές ΚΠΑΑ είναι προορισμένες για να ενεργούν εκτός Ε.Ε. σύμφωνα με το άρθρο 42 ΣΕΕ. Κάτι τέτοιο όμως δεν αποκλείεται να συμβεί στο μέλλον καθώς το παραπάνω άρθρο μπορεί να παρακαμφθεί από την ρήτρα αλληλεγγύης στα πλαίσια του άρθρου 222 ΣΕΕ.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, ο FRONTEX έχει αναπτύξει συνεργασία και με την EYED καθώς έχουν υπογραφεί συμφωνίες συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ της EYED και του FRONTEX και EUROPOL. Συγκεκριμένα, ο FRONTEX έχει υπογράψει με το SATCEN μια υπηρεσιακή συμφωνία (Service Level Agreement), σύμφωνα με την οποία το SATCEN θα μεταφέρει πληροφορίες στον FRONTEX, με σκοπό την ενίσχυση της επιτήρησης των συνόρων (border surveillance). Επίσης η FRONTEX ανταλλάσσει πληροφορίες και αναλυτικές αναφορές με το EU INTCEN, έτσι για παράδειγμα, οι μηνιαίες αναφορές που περιγράφουν την ακριβή εικόνα των παράνομων διελεύσεων των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. αποστέλλονται στο EU INTCEN.

¹⁴⁶ Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης. *Κοινό όραμα, κοινές δράσεις: Μία ισχυρότερη Ευρώπη Μία συνολική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας* (Βρυξέλλες, 2016).

3.3 FRONTEX. Η νέα αναδυόμενη δύναμη στην διαχείριση εξωτερικών κρίσεων;

Ο FRONTEX επωφελούμενος της βαρύτητας που δίνουν τα Κ-Μ στην διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., που αποτελεί την βασική του αποστολή, έχει αναδειχθεί στον πιο δυναμικό παράγοντα από τους οργανισμούς ΔΕΥ. Η αναδιάρθρωση του FRONTEX από το 2016 και η αναβάθμισή του σε Οργανισμό Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, με αυξημένο προσωπικό, με εκτελεστικές εξουσίες πλέον και την δραστηριοποίηση σε τρίτες χώρες έξω από τα όρια της Ε.Ε., με την υπογραφή διμερών συμφωνιών και την αποστολή Αξιωματικών Συνδέσμων αλλά και την διεξαγωγή κοινών επιχειρήσεων τρίτες χώρες, τον καθιστά πλέον έναν δυναμικό δρώντα στον χώρο της εξωτερικής ασφάλειας, ένας χώρος όπου δραστηριοποιούταν κυρίως οι αποστολές ΚΠΑΑ. Επίσης είναι η πρώτη φορά που τα Κ-Μ εκχωρούν μέρος των κυριαρχικών δικαιωμάτων τους, δηλαδή την συν-διαχείριση των συνόρων τους με τον FRONTEX.

Με την αναδιοργάνωση του FRONTEX, εκτός από την εξωτερίκευση των δραστηριοτήτων του, γίνεται ρητή αναφορά στην διαχείριση κρίσεων από την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή.¹⁴⁷ Βέβαια, ο νέος FRONTEX στοχεύει στην διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης και δεν στοχεύει στις κρίσεις στις οποίες παραδοσιακά η Ε.Ε. διαχειρίζεται με την ΚΠΑΑ, αλλά δεν παύει να αποτελεί μια κρίση η οποία μάλιστα αποκτά όλο και περισσότερο μεγαλύτερη σημασία για την Ε.Ε. «Κρίση είναι μια κατάσταση στην οποία παρατηρούνται γρήγορα εκτυλισσόμενα γεγονότα που ταυτόχρονα εμπεριέχουν και δημιουργούν το στοιχείο της έκπληξης.»¹⁴⁸ Ακόμη και το «modus operandi» της διαχείρισης κρίσεων στα πλαίσια της ΚΠΑΑ, έχει υιοθετηθεί από τον αναβαθμισμένο FRONTEX. Δηλαδή η διαδικασία της παρακολούθησης, της καθοδήγησης και της παροχής συμβουλών (Monitoring, Mentoring and Advising - MMA). Όπως αναφέρθηκε, ο FRONTEX, θα ασκεί το MMA στα κράτη μέλη και τις άμεσα συνορεύουσες τρίτες χώρες, με την παρακολούθηση και την παροχή οδηγιών

¹⁴⁷Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Πρόταση - Κανονισμός Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση της κοινής δράσης 98/700/ΔΕΥ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου* (Βρυξέλλες, 2018).

¹⁴⁸Ηλίας Κουσκουβέλης, *Λήψη Αποφάσεων. Κρίση. Διαπραγμάτευση*. (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 1997),101.

όσον αφορά την διαχείριση των συνόρων τους κάτι το οποίο πρώτη φορά συμβαίνει στα πλαίσια της διαχείρισης κρίσεων από την Ε.Ε. καθώς για πρώτη φορά «βλέπει» κρίσεις στα σύνορά της.

Επιπρόσθετα, η ενίσχυση των θεσμικών δεσμών μεταξύ της εξωτερικής μας δράσης και του εσωτερικού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που διατυπώνει η Συνολική Στρατηγική του 2016 και η αυξανόμενη συνεργασία με τις ΚΠΠΑ Αποστολές, ενισχύουν την άποψη ότι η Ε.Ε. προδήλως προσθέτει στην εργαλειοθήκη της διαχείρισης κρίσεων και τον FRONTEX. Έτσι παρόλο που η διαχείριση κρίσεων από την Ε.Ε. ασκείται κυρίως από την ΚΠΠΑ όσον αφορά το μη στρατιωτικό της χαρακτήρα και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έχουν αναδυθεί και άλλοι δρώντες προερχόμενοι από το τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (Justice and Internal Affairs) όπως ο FRONTEX, οι οποίοι επίσης συνδράμουν στο έργο της διαχείρισης κρίσεων, ανταποκρινόμενοι στις νέες προκλήσεις και απειλές του περιβάλλοντος ασφαλείας.

Ακόμη, οι οργανισμοί ΔΕΥ και οι Αποστολές ΚΠΠΑ στην ουσία επανδρώνονται από την ίδια δεξαμενή «ειδικών» η οποία αποτελείται από Αστυνομικούς, Δικαστικούς, Τελωνειακούς των Κ-Μ της Ε.Ε. Όμως, τα Κ-Μ γίνονται όλο και πιο απρόθυμα στην διάθεση πόρων για τις Αποστολές ΚΠΠΑ, ειδικά στον μη στρατιωτικό τομέα. Ο FRONTEX πέτυχε όμως να εξασφαλίσει ιδίους ανθρώπινους πόρους μέσω του νέου Κανονισμού 2019/1896 στα πλαίσια της δημιουργίας του Μόνιμου Σώματος Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και έτσι να «απεξαρτητοποιηθεί» από τις εθελοντικές συνεισφορές των Κ-Μ. Συγκεκριμένα, ο FRONTEX με την ανακοίνωση διαγωνισμών για την πρόσληψη μόνιμου προσωπικού έχει στρατολογήσει και εκπαιδεύσει ήδη τους πρώτους 700 συνοριακούς φύλακες μέσα στο 2021¹⁴⁹, οι οποίοι προέρχονται από την κατηγορία 1 του Μόνιμου Σώματος (Standing Corps) και οι οποίοι αποτελούν το πρώτο ένστολο προσωπικό της Ε.Ε. Όπως είδαμε, η κατηγορία 1 θα ανέλθει στον αριθμό των 3.000 συνοριακών φυλάκων μέχρι το 2027.

¹⁴⁹ Η τέταρτη εκπαιδευτική σειρά θα ολοκληρώσει την βασική εκπαίδευση της Frontex πριν το τέλος του 2021

Ακόμα όμως και για τις κατηγορίες 2 και 3, οι συνεισφορές των Κ-Μ στην FRONTEX εξασφαλίζονται μέσω της καθιέρωσης της υποχρέωσης τους για συνεισφορές με συγκεκριμένο αριθμό υπαλλήλων. Στην σχετική πρόταση της Επιτροπής αναφέρεται ότι «ο υποχρεωτικός χαρακτήρας των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων συνεισφορών των κρατών μελών στο μόνιμο σώμα της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, που αποτελεί τη μόνη λύση που εγγυάται τη διαθεσιμότητα των απαραίτητων συνεισφορών για τις δραστηριότητες του οργανισμού στο πνεύμα της αλληλεγγύης και της ευθύνης για την εύρυθμη λειτουργία του χώρου Σένγκεν».¹⁵⁰

Επίσης, για να αντιμετωπιστεί η απροθυμία των Κ-Μ να αποσπάσουν ανθρώπινους πόρους στον FRONTEX, έχει προβλεφθεί στον κανονισμό του και ένας μηχανισμός ανταπόδοσης στα Κ-Μ από τα οποία αποσπώνται οι υπάλληλοί. ¹⁵¹ Στην σχετική πρόταση της Επιτροπής αναφέρεται ότι «ένα σύστημα χρηματοδοτικής στήριξης με στόχο τη στήριξη και τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων, μέσω της παροχής στα κράτη μέλη της δυνατότητας να προσλαμβάνουν και να καταρτίζουν πρόσθετο προσωπικό ώστε να έχουν την απαραίτητη ευελιξία για να συμμορφώνονται με την υποχρεωτική συγκέντρωση πόρων που προβλέπεται στο πλαίσιο του μόνιμου σώματος της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής και, παράλληλα, να διατηρούν ικανοποιητικό βαθμό ικανοτήτων σε εθνικό επίπεδο».¹⁵² Σύμφωνα με αυτόν τον μηχανισμό τα κράτη μέλη θα λαμβάνουν χρηματικούς πόρους όχι μόνο για τους υπαλλήλους οι οποίοι θα αποσπώνται στον FRONTEX (δηλαδή κατηγορία 2,3,4) αλλά και το μόνιμο προσωπικό το οποίο είτε υπέβαλλε παραίτηση από την αντίστοιχη κρατική Υπηρεσία είτε θα τελεί σε άδεια άνευ αποδοχών, με την προϋπόθεση ότι τα χρόνια υπηρεσίας στο κράτος μέλος πριν την πρόσληψη στον FRONTEX δεν υπερβαίνουν τα 15 έτη.

¹⁵⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Πρόταση - Κανονισμός Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή*

¹⁵¹ Άρθρο 61 του Κανονισμού 2019/1896

¹⁵² Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Πρόταση - Κανονισμός Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή και*

Εκτός όμως από το επίπεδο των Κ-Μ, όπου είδαμε πως αντιμετωπίζονται οι όποιες δυσκολίες για την άντληση ανθρώπινου δυναμικού, ο FRONTEX καταφέρνει να προσελκύσει τους πόρους αυτούς και σε ατομικό επίπεδο, καθώς οι συνθήκες εργασίες που προσφέρει αποτελούν δέλεαρ για τους περισσότερους υπαλλήλους από τα Κ-Μ της Ε.Ε. Ειδικά οι υπάλληλοι από φτωχότερα Κ-Μ, θα προτιμήσουν τις 3000 συμβεβλημένες θέσεις, στις οποίες φυσικά θα αμείβονται καλύτερα από τις χώρες τους. Πράγματι από τους επτακόσιους (700) πρώτους συνοριοφύλακες του Μόνιμου Σώματος Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής της πρώτης κατηγορίας, η συντριπτική πλειοψηφία προέρχεται από την Ρουμανία, Ελλάδα, Πορτογαλία, Πολωνία. Από την άλλη δεν αποκλείονται και υπάλληλοι από πλουσιότερες χώρες της Ε.Ε. οι οποίοι μπορούν να επιλέξουν την κατηγορία 2 και 3 και να συνεχίσουν να αμείβονται από τις χώρες τους. Τέλος, οι βραχυπρόθεσμες αποσπάσεις της κατηγορίας 3 είναι ελκυστικές σε υπαλλήλους που δεν επιθυμούν μακροχρόνιες αποσπάσεις.

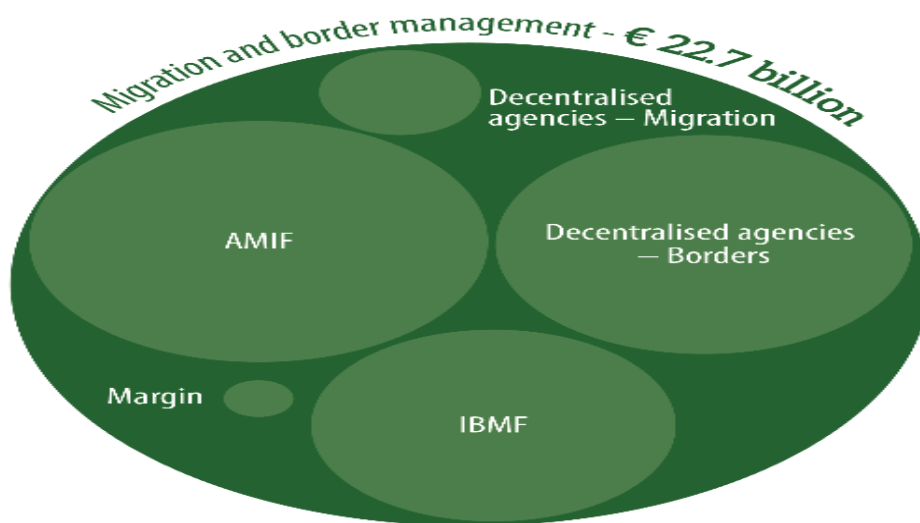
Από την παραπάνω ανάλυση, συνάγεται ότι ο FRONTEX δεν χρειάζεται να υπερβεί τα εμπόδια και την χρονοβόρα διαδικασία της εθελοντικής απόσπασης προσωπικού από τα Κ-Μ, καθώς οι δυνάμεις αυτές δηλαδή το προσωπικό των 10.000 συνοριοφύλακων (Standing Corps) έχει προεγκριθεί από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο υπό την ομπρέλα της αντιμετώπισης της μεταναστευτικής κρίσης και του διασυνοριακού εγκλήματος στα πλαίσια της δημιουργίας του Μόνιμου Σώματος Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής. Η ενδυνάμωση του FRONTEX με αυτό το ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο κατά ένα μεγάλο ποσοστό θα είναι μόνιμο προσωπικό (standing Corps) δίνει στον FRONTEX την δυνατότητα να επανδρώσει επαρκώς τις επιχειρήσεις του. Αυτό σε σχέση με τις αποστολές ΚΠΑΑ, οι οποίες αντιμετωπίζουν προβλήματα επάνδρωσης καθώς στηρίζονται στα Κ-Μ για τις αποσπάσεις του προσωπικού τους, τα οποία αποσπούν όλο και λιγότερο προσωπικό στις Αποστολές, δίνει ένα πλεονέκτημα στον FRONTEX ως νέου δρώντα στην διαχείριση κρίσεων.

Ακόμη, ο FRONTEX, με το μεγάλο αριθμό προσωπικού που διαχειρίζεται, θα είναι σε θέση να αποστέλλει άμεσα ετοιμοπόλεμο προσωπικό σε μια περιοχή. Από την άλλη στις Αποστολές ΚΠΠΑ εμπλέκεται ένας κυκλώνας Υπηρεσιών και αποφάσεων που πρέπει να παρθούν για την έναρξη μιας Αποστολής και επιπλέον απαιτείται μεγάλο

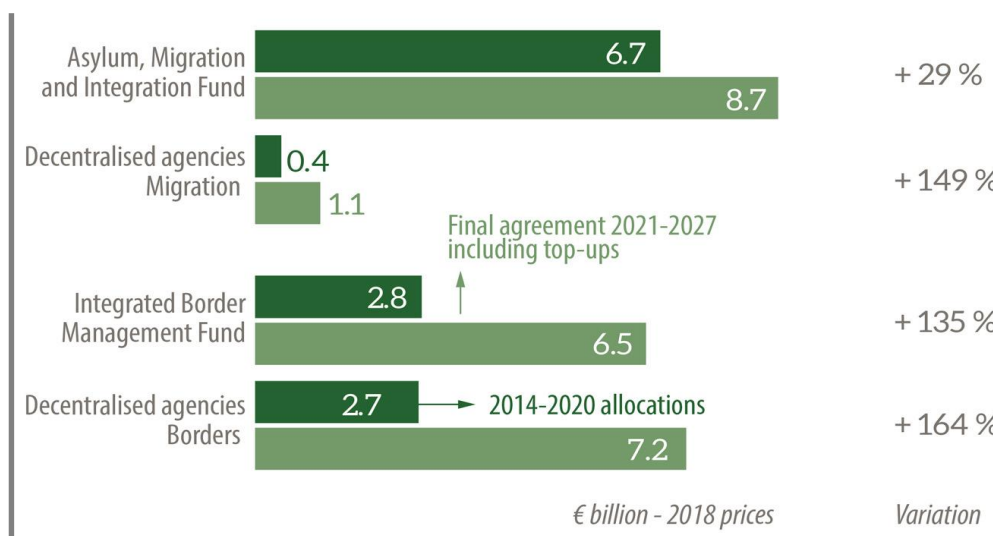
χρονικό διάστημα για την επάνδρωση μιας μη στρατιωτικής Αποστολής. Στην περίπτωση του FRONTEX η πρόσκληση του κράτους μέλους ή η επίτευξη της σχετικής συμφωνίας σε περίπτωση τρίτων κρατών είναι αρκετή για την ίδρυση μιας αποστολής. Παράδειγμα αποτελεί η επιχείρηση του FRONTEX στην Λιθουανία, όπου μετά από σχετικό αίτημα της, ο οργανισμός έστειλε 100 άτομα μέλη του νέου μόνιμου σώματος για να συνδράμουν στην αντιμετώπιση του νέου μεταναστευτικού κύματος από την Λευκορωσία σε σύντομο χρονικό διάστημα. Επίσης είναι χαρακτηριστικό ότι στο διάστημα μόλις δυο (2) χρόνων (2019-2020) ο FRONTEX εγκατέστησε τρεις (3) Αποστολές στην Αλβανία, Μαυροβούνιο και Σερβία.

Επίσης, η ισχυρή πολιτική βούληση που υπάρχει για την στελέχωση και την ανάπτυξη ικανοτήτων του FRONTEX φαίνεται και από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε.. Ύστερα από σχετική πρόταση της Επιτροπής σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 16 Δεκεμβρίου 2020, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027. Για πρώτη φορά, δημιουργείται διακριτός τίτλος για τις δαπάνες στους τομείς της μετανάστευσης και της διαχείρισης των συνόρων, οι οποίες θα αντιστοιχούν στο 2,1% του ΠΔΠ δηλαδή σε 22,7 δισ. € την προσεχή επταετία όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα.¹⁵³ Η διάθεση αυτών των πόρων έχει ως σκοπό την ανάπτυξη δυνατότητας του ΠΔΠ του 2021-2027 να αντιμετωπίσει μια εκ νέου προσφυγική κρίση, όπως αυτή του 2016 η οποία αποκάλυψε την αδυναμία του προηγούμενου προϋπολογισμού να αντιμετωπίσει τέτοιες κρίσεις. Από τους πόρους αυτούς θα χρηματοδοτηθούν και οι δραστηριότητες της FRONTEX, όπως είναι και η δημιουργία του μόνιμου σώματος.

¹⁵³Alessandro D'Alfonso. *Migration and border management: Heading 4 of the 2021-2027 MFF*. European Parliamentary Research Service, 2021.

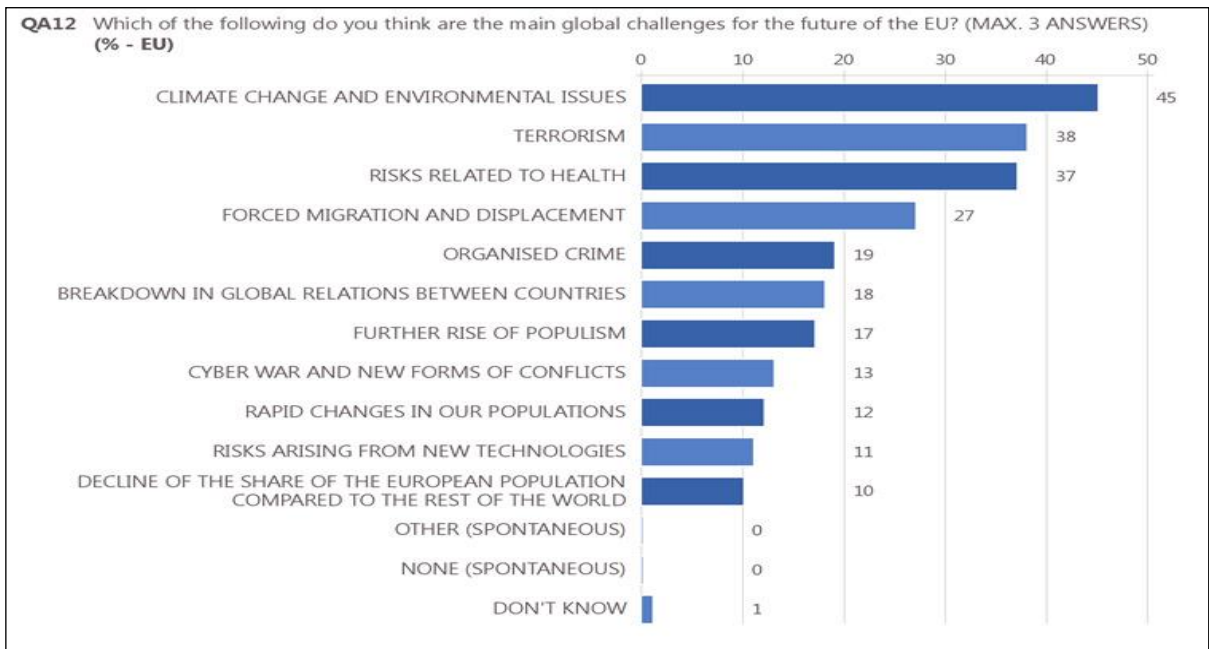


Από τα 22.7 δισ. ευρώ, τα οποία θα ανέλθουν στα 23.7 δισ. ευρώ λόγω της ενίσχυσης που εξασφάλισε το Κοινοβούλιο στις διαπραγματεύσεις με το Συμβούλιο, τα 7.2 δισ. ευρώ θα διατεθούν στον FRONTEX όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα(decentralized border agencies).¹⁵⁴ Αυτό συνεπάγεται μια αύξηση της τάξης του 164% σε σχέση με τους πόρους που είχαν διατεθεί για τον FRONTEX το προηγούμενο διάστημα (2014-2020). Επίσης το ποσό αυτό ξεπερνάει κατά πολύ τα αντίστοιχα κονδύλια που προορίζονται για την ΚΕΠΠΑ, για την οποία όπως ειπώθηκε αντιστοιχούν στο ποσό των 2375 εκ. ευρώ για την περίοδο 2021-2027.



¹⁵⁴ Alessandro D'Alfonso. *Matching priorities and resources in the EU budget Climate action, migration and borders*. European Parliamentary Research Service, 2021.

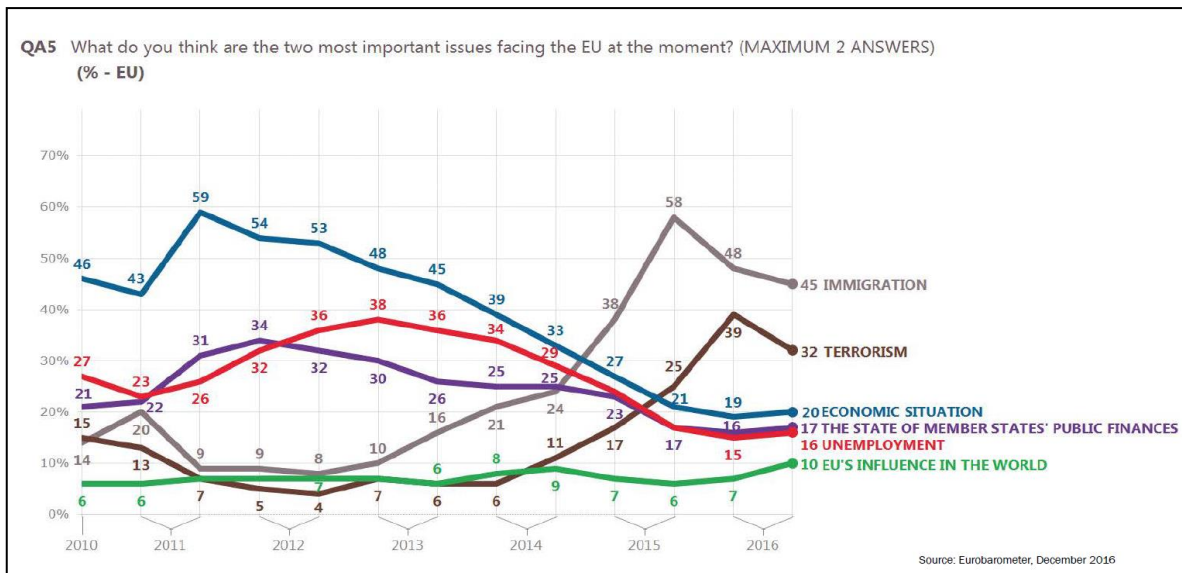
Η πολιτική βούληση των ηγετών των Κ-Μ είναι αυτή που καθορίζει τις δυνατότητες και συνεπακόλουθα την αποτελεσματικότητα του FRONTEX ή της ΚΠΑΑ. Η διαχείριση των συνόρων, λόγω των εξελίξεων των τελευταίων ετών, αποτελεί προτεραιότητα για τους ηγέτες των χωρών της Ε.Ε. Επίσης, οι ηγέτες της ΕΕ καταδίκασαν τις πρόσφατες τρομοκρατικές επιθέσεις στην Ευρώπη και επανέλαβαν ότι στέκονται ενωμένοι στον αγώνα κατά της ριζοσπαστικοποίησης, της τρομοκρατίας και του βίαιου εξτρεμισμού.¹⁵⁵ Όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα το ζήτημα της μετανάστευσης και της τρομοκρατίας έλαβε υψηλή θέση ανάμεσα στις απειλές για την Ε.Ε στην κοινή γνώμη των Ευρωπαίων πολιτών. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα μιας έρευνας του Ευρωβαρομέτρου η οποία έλαβε χώρα στα Κ-Μ στο τέλος του 2020, σε σχετικό ερώτημα για το ποια είναι η πιο σημαντική παγκόσμια απειλή για το μέλλον της Ε.Ε., η τρομοκρατία κατέλαβε την 2^η θέση με ποσοστό τριάντα οκτώ τις εκατό (38%) των απαντήσεων και ο εκτοπισμός προσφύγων και η αναγκαστική μετανάστευση την 4^η θέση με ποσοστό είκοσι επτά τις εκατό (27%) των απαντήσεων.¹⁵⁶



¹⁵⁵Ευρωπαϊκό Συμβούλιο - Consilium (europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2020/12/10-11/>

¹⁵⁶ European Commission and the European Parliament. *Special Eurobarometer 500 – October-November 2020 Future of Europe, First Results*, 2020

Επίσης το 2016 όπου η μεταναστευτική κρίση για την ΕΕ βρισκόταν στο αποκορύφωμά της, τα αποτελέσματα άλλης μιας έρευνας του Ευρωβαρομέτρου κατέταξαν την μετανάστευση στην πρώτη θέση ως το πιο σημαντικό ζήτημα που αντιμετώπιζε η Ένωση εκείνη την περίοδο όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα.¹⁵⁷



Κεφάλαιο 4. Η αποτελεσματικότητα των μη στρατιωτικών Αποστολών στο νέο περιβάλλον ασφαλείας

4.1 Έλλειψη πολιτικής βούλησης

Ενδεικτικό της έλλειψης πολιτικής βούλησης είναι το γεγονός ότι από την ΣτΛ η Ε.Ε. δεν έχει ιδρύσει κάποια Αποστολή ανάλογη των δυνατοτήτων της και περιορίζεται σε μικρές σε μέγεθος αποστολές. Επίσης και ο αριθμός των Αποστολών έχει μειωθεί σε

¹⁵⁷ Jochen Rehr, *Handbook On CSDP*, 4th ed. (Vienna: Directorate for security policy of the Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria, 2021),115.

σχέση με το παρελθόν. Αυτό οφείλεται στην έλλειψη κοινού στρατηγικού οράματος σε συνδυασμό με το διακυβερνητικό σύστημα λήψης αποφάσεων ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ.

Ο διακυβερνητικός χαρακτήρας της ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ διασφαλίζει τα κράτη μέλη ως προς την εξωτερική πολιτική τους, των οποίων τα εθνικά συμφέροντα μπορεί να μην συμβαδίζουν με την εξωτερική πολιτική της Ε.Ε. Επίσης προσδίδει ιδιαίτερο πολιτικό βάρος στις αποφάσεις που παίρνονται στα πλαίσια ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ καθώς εκφράζει την κοινή βούληση των Κ-Μ. Από την άλλη όμως, αυτό έχει αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα της ΚΠΠΑ καθώς οι αποφάσεις ΚΕΠΠΑ/ΚΠΑΑ λαμβάνονται στα πλαίσια διακυβερνητικής συνεργασίας από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο(εξωτερικών), δηλαδή απαιτείται ομοφωνία για την λήψη αποφάσεων, θετική η αρνητική. Η έλλειψη κοινού στρατηγικού οράματος οδηγεί πολλές φορές στην καθυστέρηση λήψης αποφάσεων ή ακόμα και στην μη λήψη μιας απόφασης. Για παράδειγμα, το 2018, ένα κράτος μέλος παρεμπόδισε την παράταση μιας μη στρατιωτικής αποστολής στο Σαχέλ μέχρις ότου ένα άλλο κράτος μέλος απέσυρε την επιφύλαξή του για μια ξεχωριστή αποστολή στο Ιράκ.¹⁵⁸

Η ΚΠΑΑ για να είναι πραγματικά κοινή, πρέπει να ασκείται από Κ-Μ στο πλαίσιο της κοινής αντίληψης απειλών και προκλήσεων. Αυτές απειλές και οι προκλήσεις έχουν όμως ετεροβαρή σημασία και διαφορετικό ειδικό βάρος για τα κράτη μέλη της Ένωσης. Ουσιαστικά οι αποφάσεις για την ΚΠΑΑ λαμβάνονται στην βάση ενός ελάχιστου κοινού παρονομαστή κοινών συμφερόντων οποίος δεν δημιουργεί σε πολλές περιπτώσεις την απαιτούμενη δυναμική για την ανάληψη κοινής δράσης.¹⁵⁹ Εδώ φαίνεται να επιβεβαιώνονται οι διατυπώσεις του πολιτικού ρεαλισμού όπου αναφέρεται ότι τα κράτη αποτελούν ορθολογικές οντότητες που επιδιώκουν την μεγιστοποίηση των κερδών τους. Τα κράτη λειτουργούν δηλαδή με βάση το εθνικό συμφέρον που είναι η ασφάλεια του ίδιου του κράτους και η επιβίωση του.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Ένας ισχυρότερος παγκόσμιος παράγοντας: μια πιο αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της ΕΕ* (Βρυξέλλες, 2018)

¹⁵⁹ Γεώργιος Βοσκόπουλος. *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής*. (Αθήνα: Εκδόσεις Ποιότητα, 2012),75-75.

¹⁶⁰ Ηλίας Κουσκουβέλης, *Εισαγωγή στις Διεθνείς Σχέσεις* (Αθήνα: Εκδόσεις Ποιότητα, 2004),60

4.2 Έλλειμμα δυνατοτήτων

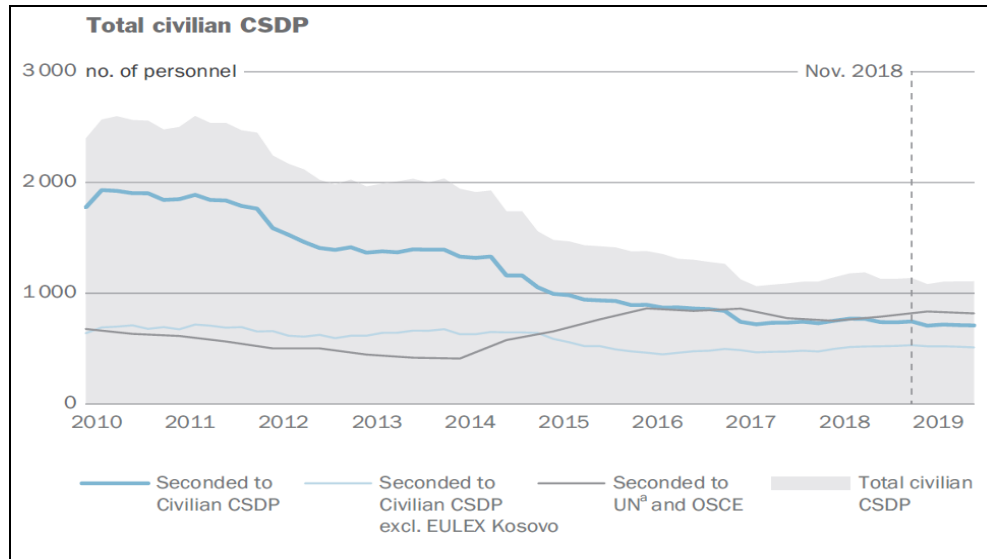
Οι μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ έχουν συνδεθεί από πολλούς με έλλειμμα δυνατοτήτων-προσδοκιών.¹⁶¹ Αυτό σημαίνει ότι τα μέσα που διαθέτει η μη στρατιωτική ΚΠΑΑ δεν είναι ανάλογα του έργου που καλείται να επιτελέσει και πιθανόν να μην της επιτρέπουν την επίτευξη των στόχων που της έχουν ανατεθεί. Αρχικά, η διαδικασία της στελέχωσης μπορεί να αναδειχθεί σε ένα πολύ δύσκολο έργο, καθώς προκύπτουν προβλήματα που αφορούν την εύρεση των κατάλληλων στελεχών, την εκπαίδευσή τους, την ομαλή ένταξή τους στις αποστολές και την ετερογένεια ένεκα των διαφορετικών εμπειριών και υπόβαθρων των υπαλλήλων που αποσπώνται από τα Κ-Μ. Ακόμη παρατηρούνται προβλήματα που σχετίζονται με την διάρκεια των Αποστολών, το μέγεθος των Αποστολών, το διάστημα της παραμονής των στελεχών στις Αποστολές και της σχετικά αργής διαδικασίας μέχρι την έναρξη μιας αποστολής, προβλήματα τα οποία σίγουρα ενισχύουν το έλλειμμα δυνατοτήτων των μη στρατιωτικών αποστολών.

Αναφορικά με την έλλειψη πόρων ανθρωπίνου δυναμικού, αυτό σχετίζεται και με το γεγονός ότι τα κράτη-μέλη τείνουν να δείχνουν όλο και πιο απρόθυμα στο να στείλουν προσωπικό στις αποστολές της Ε.Ε., καθώς υφίστανται κάποιο κόστος. Αρχικά, τα κράτη-μέλη θα πρέπει να αντικαταστήσουν τα μέλη τα οποία στέλνουν εξωτερικό, τα οποία θα συνεχίζουν να αμείβονται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Επίσης οι συνεισφορές των Κ-Μ αποτελούνται κυρίως από υπαλλήλους όπως δικαστές, αστυνομικούς, τελωνειακούς οι αποτελούν πολύτιμους πόρους των κρατικών μηχανισμών των Κ-Μ. Σχεδόν όλα τα Κ-Μ αντιμετωπίζουν προβλήματα υποστελέχωσης στις Υπηρεσίες τους και έτσι παρατηρείται μια τάση μείωσης του προσωπικού που αποσπάται από τα Κ-Μ στις μη στρατιωτικές Αποστολές.¹⁶² Στην μείωση συμμετοχής των Κ-Μ στις Αποστολών συμβάλει και η έλλειψη πολιτικής βούλησης ορισμένων Κ-Μ, δεδομένου ότι θεωρούν ότι δεν συνάδει με τις στρατηγικές τους προτεραιότητες. Στο παρακάτω πίνακα εμφανίζεται η πτωτική τάση των συνεισφορών των Κ-Μ από το 2009

¹⁶¹ Christopher Hill, "The Capability-Expectations Gap, Or Conceptualizing Europe's International Role", *JCMS: Journal Of Common Market Studies* 31, no. 3 (1993): 305-328.

¹⁶² Timo Smit, "Towards A More Capable European Union Civilian CSDP", *SIPRI Policy Brief*, (2019): 1.

έως το 2019. Τα Κ-Μ αποσπούν περί 700 άτομα ενώ το 2010 αποσπούσαν περίπου 2000 άτομα.¹⁶³



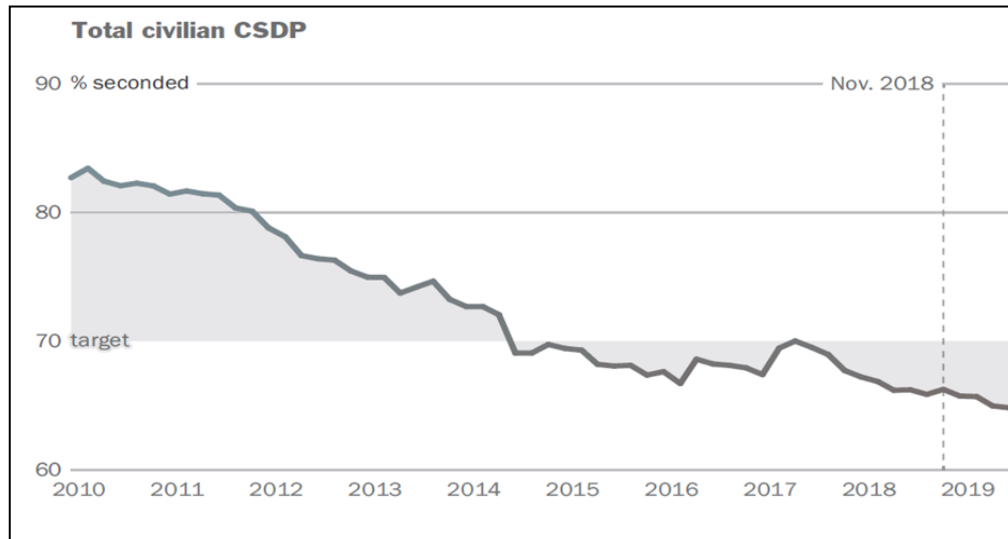
Φυσικά, υπάρχει η δυνατότητα στελέχωσης με συμβεβλημένο προσωπικό όπως ειπώθηκε αλλά προτεραιότητα δίνεται στο αποσπασμένο προσωπικό όπως προκύπτει από το σχέδιο υλοποίησης για το Civilian Compact όπου αναφέρεται ότι το εβδομήντα τις εκατό (70%) του προσωπικού των Αποστολών πρέπει είναι seconded¹⁶⁴. Επιπλέον, όταν μια αποστολή απαρτίζεται από υπαλλήλους των Κ-Μ, πιθανόν να αποκτά διαφορετικό πολιτικό βάρος, όμως τα Κ-Μ δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των Αποστολών με αποτέλεσμα οι θέσεις να μένουν κενές και να υπονομεύεται η αποτελεσματικότητά τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2010, από το συνολικό προσωπικό στις μη στρατιωτικές Αποστολές, το ποσοστό του ογδόντα τρία τις εκατό (83%) ήταν αποσπασμένο από τα Κ-Μ. Από τότε το ποσοστό των αποσπασμένων υπαλλήλων έναντι των συμβεβλημένων, ακολούθησε καθοδική τάση όπως φαίνεται στο παρακάτω σχήμα, για να φτάσει το 2019 στο ποσοστό του εξήντα πέντε τις εκατό (65%).¹⁶⁵ Ακόμα όμως και οι συνεισφορές των

¹⁶³ Ibid.,4.

¹⁶⁴ European Commission. *Joint Staff Working Document Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact* (Brussels, 2019).

¹⁶⁵ Timo Smit, "Towards A More Capable European Union Civilian CSDP", *SIPRI Policy Brief*, (2019):14

τρίτων κρατών έχουν εκπέσει από το ποσοστό του δέκα τις εκατό (10%) στο ποσοστό του ένα τις εκατό (1%).¹⁶⁶



Στην υποστελέχωση των Αποστολών συμβάλει και η διαδικασία της επιλογής του προσωπικού, η οποία είναι συνήθως χρονοβόρα. Όπως ειπώθηκε μετά την πρόσκληση προς τα Κ-Μ (Call for Contributions), όσον αφορά το seconded προσωπικό, τα κράτη ορίζουν αρχικά τις διαδικασίες για την επιλογή του κατάλληλου προσωπικού. Αυτή συνήθως είναι μια διαδικασία που απαιτεί χρόνο, ειδικά όταν αφορά την πλήρωση θέσεων που απαιτούν υψηλά προσόντα, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται κενά σε διάφορες θέσεις της αποστολής, με ότι αυτό συνεπάγεται για την εικόνα, την συνεργασία της αποστολής με τους τοπικούς φορείς και την συνολική αποτελεσματικότητα της Αποστολής. Ορισμένα Κ-Μ έχουν δημιουργήσει σχετικές «δεξαμενές» προσωπικού και έτσι μπορούν να συνεισφέρουν με το κατάλληλο προσωπικό σε σύντομο χρόνο. Βέβαια, οι «δεξαμενές» των Κ-Μ δεν είναι ομοιογενής μεταξύ τους.¹⁶⁷

Από την άλλη, αυτά τα στελέχη μιας αποστολής προέρχονται από διαφορετικές χώρες και όχι μόνο της Ε.Ε. (για παράδειγμα στην EULEX Κοσόβο, συμμετέχουν με

¹⁶⁶Ibid.

¹⁶⁷ Tommaso De Zan, Paola Tessari and Bernardo Venturi. *Report On Capability-Based Analysis Of Technologies, Personnel And Procedures*. EU-CIVCAP Preventing And Responding To Conflict: Developing EU Civilian Capabilities For A Sustainable Peace. Istituto Affari Internazionali, 2016, 28.

συνεισφορές και τρίτες χώρες) τα οποία όπως είναι φυσικό και επόμενο, το καθένα από αυτά έχει διαφορετική κουλτούρα και εκπαίδευση. Έτσι, δημιουργείται μερικές φορές το πρόβλημα της ετερογένειας και της αναποτελεσματικότητας στην άσκηση των καθηκόντων τους εντός του πλαισίου της civilian ΚΠΑΑ.¹⁶⁸ Επίσης, η ύπαρξη ανισοτήτων όσον αφορά τις αποστολές των κρατών μελών και η έλλειψη κοινής κατάρτισης, επαρκών γλωσσικών δεξιοτήτων και κοινής επιχειρησιακής αντίληψης, δημιουργούν από κοινού προσκόμματα στη συνεργασία επιτόπου.

Ακόμη, το μέγεθος και η διάρκεια των ίδιων των Αποστολών είναι πολλές φορές μικρή όπως για παράδειγμα η αποστολή EUJUST THEMIS η οποία κράτησε μόλις ένα χρόνο. Τόσο μικρές σε χρονική διάρκεια αποστολές είναι δύσκολό να παρουσιάσουν αποτελέσματα αναφορικά με χρονίζοντα θέματα ανοικοδόμησης ειρήνης σε μια περιοχή. Κατά μία άποψη, η σύντομη διάρκεια ορισμένων Αποστολών, η οποία έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης η οποία συνδέεται με μακροχρόνια δράση σε όλες τις φάσεις του κύκλου μιας σύγκρουσης, οφείλεται στο γεγονός ότι αυτές οι αποστολές είχαν περισσότερο συμβολική αξία και δεν στόχευαν στην επίτευξη στόχων.¹⁶⁹

Στο έλλειμμα δυνατοτήτων θα μπορούσε να συμπεριληφθεί και ο προϋπολογισμός που προβλέπεται για τις μη στρατιωτικές ΚΠΑΑ Αποστολές, ο οποίος αναλύθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, οποίος κρίνεται σχετικά μικρός σε σχέση με τις προσδοκίες που υπάρχουν για τις Αποστολές ΚΠΑΑ.¹⁷⁰ Από την ανάλυση που προηγήθηκε, το ποσό των επτά κόμμα δυο (7,2) δισ. ευρώ που προορίζεται για τον FRONTEX, ξεπερνάει κατά πολύ τα αντίστοιχα κονδύλια που προορίζονται για την ΚΕΗΠΑ, για την οποία όπως ειπώθηκε έχει δεσμευτεί το ποσό των 2375 εκ. ευρώ για την περίοδο 2021-2027, κάτι το οποίο δείχνει την πολιτική βούληση που υπάρχει για την περαιτέρω ανάπτυξη του FRONTEX.

Επίσης πρόβλημα αποτελεί ο προσωρινός χαρακτήρας των secondment ή των συμβολαίων του προσωπικού με αποτέλεσμα να μη υπάρχει μια συνέχεια στις

¹⁶⁸ Daniel Fiott, *The CSDP In 2020* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2020),83.

¹⁶⁹ *Ibid.*,89.

¹⁷⁰ Nicoletta Pirozzi and Francesco Musi, "Civilian Crisis Management: Assessing The Readiness Of EU Member States And Institutions", *Istituto Affari Internazionali (IAI) Commentaries* 19, no. 67 (2019): 4.

Αποστολές και το προσωπικό να αντικαθίσταται συνεχώς. Πολλές φορές η διάρκεια των deployments, δηλαδή το ένα (1) έτος στις περισσότερες περιπτώσεις, αποδεικνύεται πολύ σύντομο χρονικό διάστημα ώστε το προσωπικό να μπορέσει να προσαρμοστεί στις συνθήκες της εκάστοτε Αποστολής και να μη μπορεί να ολοκληρώσει projects που χρειάζονται μακροπρόθεσμη επίβλεψη και δέσμευση. Ακόμη τα σύντομα σε διάρκεια deployments συνεπάγονται την αδυναμία δημιουργίας δεσμών εμπιστοσύνης με τους τοπικούς φορείς σε ατομικό επίπεδο. Φυσικά και οι βραχυπρόθεσμες αποσπάσεις προσωπικού είναι χρήσιμες καθώς υπάρχουν και καθήκοντα στις Αποστολές τα οποία δεν απαιτούν χρόνο για την εκτέλεσή τους ούτε απαιτούν την δημιουργία δεσμών εμπιστοσύνης με τους τοπικούς φορείς όπως είναι για παράδειγμα οι ομάδες καταστολής (riot units), αλλά οι περισσότερες θέσεις απαιτούν μακροχρόνια δέσμευση.

Τα παραπάνω προβλήματα απορρέουν από ένα κοινό παράγοντα ο οποίος είναι και πάλι η έλλειψη πολιτικής βούλησης. Η έλλειψη πολιτικής βούλησης εκφράζεται μέσα από τις διαφορετικές στάσεις των Κ-Μ προς μια Αποστολή ΚΠΑΑ και επηρεάζει και τις δυο διαστάσεις της, στρατιωτικής ή μη. Όπως ήδη αναλύθηκε, οι αποφάσεις σχετικά με τις Αποστολές ΚΠΑΑ παίρνονται από τα Κ-Μ, μέσω του Συμβουλίου. Οπότε αν δεν υπάρχει ένας ικανός αριθμός Κ-Μ τα οποία υιοθετούν μια κοινή στάση ως προς μια Αποστολή ΚΠΑΑ, τότε αυτή δεν μπορεί να δημιουργηθεί ή εάν εκκινήσει δεν θα έχει τους απαραίτητους πόρους ή την απαιτούμενη διάρκεια για να πετύχει τους στόχους της.¹⁷¹

4.3. Προβλήματα εφαρμογής των νέων αρμοδιοτήτων του FRONTEX.

Οι νέες αρμοδιότητες του FRONTEX όμως δεν εκπληρώνονται ανεμπόδιστα στο πεδίο. Όπως αναφέρθηκε παρόλο που ο FRONTEX μετεξελίσσεται σε οργανισμό που είναι συνυπεύθυνος με τα κράτη μέλη για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και θα πρέπει να υποστηρίζει την εφαρμογή των μέτρων της Ένωσης για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων με την ενίσχυση, την αξιολόγηση και τον συντονισμό των ενεργειών των κρατών μελών που εφαρμόζουν τα μέτρα αυτά, αυτό δεν είναι πάντα

¹⁷¹. Antonio Missiroli, *The EU And The World: Players And Policies Post-Lisbon* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2016),51.

εφικτό στην πράξη. Παράδειγμα, αποτελεί η Πολωνική κυβέρνηση που παρά τις πιέσεις που δέχεται από την εισερχόμενη ροή μεταναστών από την Λευκορωσία, κάτι το οποίο σίγουρα αποτελεί μια μεταναστευτική κρίση για την Ε.Ε., δεν επιτρέπει την παρουσία στον FRONTEX οποιός μάλιστα εδρεύει στην συγκεκριμένη χώρα (Βαρσοβία) όπως συνέβη με την περίπτωση της Λιθουανίας αλλά προτιμά να διαχειριστεί μόνη της αυτήν το νέο μεταστατικό κύμα. Αυτό σίγουρα προκαλεί ερωτήματα για τον ρόλο του FRONTEX ως «συνδιαχειριστής» των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.

Ακόμη έχουν γίνει διάφορες καταγγελίες για καταπάτηση ανθρωπίνων δικαιωμάτων και συγκεκριμένα για πρακτικές επαναπροωθήσεων της και της στέρησης της πρόσβασης στο δικαίωμα για άσυλο στις χώρες της Βουλγαρίας, Κροατίας, Κύπρου, Ελλάδας, Ουγγαρίας και Μάλτας. Βέβαια αυτές οι καταγγελίες δεν έχουν διασταυρωθεί και σύμφωνα με την τελική έκθεση της ειδικής Ομάδας Εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τον έλεγχο του FRONTEX, που συστάθηκε από την Επιτροπή Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE), η οποία δημοσιεύθηκε στις 15 Ιουλίου 2021 δεν επιβεβαιώνει τους βασισμένους σε δημοσιογραφικές πληροφορίες και αμφιβόλου αξιοπιστίας μαρτυρίες, ισχυρισμούς.

Ωστόσο, οι ευρωβουλευτές ζητούν να παγώσει μέρος του προϋπολογισμού του Frontex για το 2022 και να διατεθεί μόνον εφόσον ο οργανισμός εκπληρώσει συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Έτσι όρισαν το ποσό του προϋπολογισμού του FRONTEX που θα εγγραφεί στο αποθεματικό για το έτος 2022 σε 90 εκ. ευρώ, ποσό αυτό αντιστοιχεί μόλις στο 12% του προτεινόμενου σχεδίου προϋπολογισμού του οργανισμού για το 2022 (757.793.708 ευρώ). Μεταξύ των προϋποθέσεων που πρέπει να εκπληρώσει ο FRONTEX για την απελευθέρωση των υπόλοιπων πόρων αυτών συγκαταλέγονται η πρόσληψη των 20 παρατηρητών θεμελιωδών δικαιωμάτων που λείπουν και τριών αναπληρωτών εκτελεστικών διευθυντών οι οποίοι θα πρέπει να διαθέτουν επαρκή προσόντα για την πλήρωση των εν λόγω θέσεων, καθώς και η δημιουργία ενός μηχανισμού για την αναφορά σοβαρών περιστατικών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και ενός λειτουργικού συστήματος παρακολούθησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Επομένως, όπως παρατηρεί κανείς, δημιουργούνται προσκόμματα στην εκτέλεση της νέας Αποστολής του FRONTEX που αφορούν την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την άρνηση ορισμένων Κ-Μ να δεχτούν την βοήθεια του. Εκτός από το προφανή προβληματισμό που εγείρεται σχετικά με την δέσμευση χρηματικών πόρων του προϋπολογισμού από το Κοινοβούλιο, κάτι το οποίο θα δυσχεράνει την επιτέλεση των λειτουργιών του, εγείρεται και ο προβληματισμός σχετικά με την γενικότερη εικόνα του Οργανισμού ως εγγυητής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η φύση αλλά και το εύρος του έργου που έχει ανατεθεί στον FRONTEX, απαιτεί και την ανάπτυξη μηχανισμών διασφάλισης της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην άσκηση των καθηκόντων του.

4.4 Πως η αλλαγή των στρατηγικών προτεραιοτήτων μπορεί να υπονομεύσει την διαχείριση κρίσεων από την ΚΠΑΑ

Η Συνολική Στρατηγική του 2016 θέτει ως προτεραιότητα την «**προστασία της Ευρώπης**» για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων. Αυτό συνεπακόλουθα αλλάζει και τις στρατηγικές προτεραιότητες της ΚΠΑΑ, η οποία προσανατολίζεται σε στόχους ασφαλείας όπως είναι η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος και η διαφύλαξη των συνόρων της Ε.Ε. Οπότε παρατηρείται μια απομάκρυνση από τον παραδοσιακό ρόλο των Αστυνομικών Αποστολών, δηλαδή του στόχου του statebuilding και της αναμόρφωσης του Κράτους δικαίου. Η ένταξη των νέων προκλήσεων ασφαλείας στους στόχους της μη στρατιωτικής ΚΠΑΑ, κάνει αυτό το εργαλείο εξωτερικής πολιτικής να μοιάζει πιο χρήσιμο και επίκαιρο σε ορισμένα Κ-Μ.¹⁷²

Η αποτελεσματικότητα των αποστολών μπορεί να επηρεάζεται στα πλαίσια της εξυπηρέτησης άλλων σκοπών εκτός των συμφερόντων κράτους-αποδέκτη. Για παράδειγμα η εστίαση των Αποστολών στην διαχείριση των συνόρων ενός κράτους προς όφελος της εσωτερικής ασφάλειας της Ένωσης, θα μπορούσε να υπονομεύσει το πρωτεύον έργο μιας Αποστολής ΚΠΑΑ, το οποίο είναι η διαχείριση της κρίσης σε ένα

¹⁷² Carina Böttcher, "The Compact Roadmap: Towards A New Level Of Professionalization In Civilian CSDP", *Deutsche Gesellschaft Für Auswärtige Politik DGAP Kompact* 11 (2019): 2.

κράτος.¹⁷³ Επίσης υπονομεύεται όχι μόνο η σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ της εκάστοτε Αποστολής και του κράτους-δέκτη της Αποστολής και κατά συνέπεια το «local buy in» αλλά και η αξιοπιστία της εξωτερικής δράσης της Ε.Ε. γενικότερα καθώς η εκάστοτε Αποστολή θα εξάγει μια εικόνα εξυπηρέτησης των συμφερόντων της Ένωσης και όχι του κράτους στο οποίο δραστηριοποιείται.¹⁷⁴

Για παράδειγμα, η κυβέρνηση του Νίγηρα χρειάζεται υποστήριξη στην ανοικοδόμηση της ειρήνης και την σταθερότητα. Η EUCAP SAHEL στον Νίγηρα είναι επίσης μια μη στρατιωτική Αποστολή η οποία το 2015 πρόσθεσε στους στόχους την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Η παράνομη μετανάστευση μπορεί να αποτελεί προτεραιότητα για την Ε.Ε. και να εξυπηρετεί το σκοπό της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών προς την Ε.Ε. όμως δεν αποτελεί προτεραιότητα για την κυβέρνηση του Νίγηρα.¹⁷⁵ Ένα ακόμη παράδειγμα αποτελεί η EULEX Kosovo, η οποία όπως ήδη αναλύθηκε, ασχολείται και με την διαχείριση των συνόρων στην περιοχή του Κοσόβου. Κατά μια άποψη, η επικέντρωση των δραστηριοτήτων της EULEX στην προστασία των συνόρων, δεν προσφέρει καμία πρόοδο στο θέμα της ανεξαρτησίας του Κοσόβου το οποίο διαιωνίζεται και αποτελεί το κύριο πρόβλημα στην περιοχή και αποτρέπει την ένταξη του Κοσόβου στην Ε.Ε.¹⁷⁶ Ακόμη, η απομάκρυνση των Αστυνομικών Αποστολών από το peacebuilding και η στροφή στο gatekeeping, θα οδηγήσει αναπόφευκτα στην απώλεια του know-how του peacebuilding.

Αυτό δεν σημαίνει ότι η Ε.Ε. δεν πρέπει να αντιμετωπίσει την παράνομη μετανάστευση η οποία αποτελεί μία από τις μεγαλύτερες απειλές ασφάλειας της Ε.Ε. Τουναντίον θα πρέπει να χρησιμοποιήσει τα όπλα που έχει στην φαρέτρα της και συγκεκριμένα τον FRONTEX, η οποία συνδυάζοντας την εμπειρία στην διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. και την δυναμική που έχει αποκτήσει το τελευταίο διάστημα θα μπορούσε να επιτύχει άριστα αποτελέσματα στον τομέα αυτό. Με αυτόν

¹⁷³ Daniel Fiott, *The CSDP In 2020* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2020), 81.

¹⁷⁴ Tobias Pietz, "The Civilian CSDP Compact: Strengthening Or Repurposing EU Civilian Crisis Management?", *Istituto Affari Internazionali (IAI) Commentaries*, 18, no. 57 (2018): 1.

¹⁷⁵ Ibid., 4.

¹⁷⁶ Eva Gross, *Policy Recommendations Report On Managing The Changing Relationship Between CFSP/CSDP And The Jurisdiction And Activities Of FRONTEX, Converging And Conflicting Ethical Values In The Internal/External Security Continuum In Europe (INEX)* (Oslo: International Peace Research Institute, 2010).

τον τρόπο δεν θα αποδυναμώσει τις μη στρατιωτικές Αποστολές στο έργο της ανοικοδόμησης της ειρήνης και επίτευξης της σταθερότητας.¹⁷⁷

4.5 Τα προβλήματα της ενίσχυσης της σύνδεσης εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας

Την τελευταία δεκαετία μετά την Συνθήκη της Λισαβόνας η Ολοκληρωμένη Προσέγγιση έχει έλθει στο προσκήνιο και αποτελεί τον πυρήνα των ενεργειών της Ε.Ε στην εξωτερική της δράση και διαπνέει όλα τα στρατηγικά της κείμενα. Η σύνδεση της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, η οποία αποτελεί μια πτυχή της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης, κρίνεται ως επιτακτική ανάγκη λόγω των νέων προκλήσεων οι οποίες εμφανίζονται στο διεθνές περιβάλλον ασφαλείας όπως είναι η εξάπλωση της τρομοκρατίας, με χτυπήματα στην καρδιά της Ευρώπης πλέον, σε μεγάλες Ευρωπαϊκές πρωτεύουσες, η έξαρση του οργανωμένου εγκλήματος και η άνευ προηγουμένου αύξηση των μεταναστευτικών ροών προς την Ε.Ε., οι οποίες θολώνουν την διάκριση μεταξύ της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας. Οι θεωρητικές έννοιες όμως της Ολοκληρωμένης Προσέγγισης, του πλέγματος εσωτερικής-εξωτερικής ασφάλειας πολλές φορές είναι δύσκολο να πραγματοποιηθούν στο πεδίο.

Σε θεωρητικό επίπεδο, η συνεργασία μεταξύ των οργανισμών ΔΕΥ και της ΚΠΑΑ θα περίμενε κάνεις ότι θα είναι αρμονική καθώς ο διαχωρισμός αρμοδιοτήτων είναι ξεκάθαρος (εσωτερική/εξωτερική ασφάλεια) και μόνο όφελος θα μπορούσε να έχει η συνεργασία μεταξύ τους. Στην πραγματικότητα όμως δεν υπάρχει σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων και οι αρμοδιότητες αλληλοκαλύπτονται στα πλαίσια ενός ανταγωνισμού μεταξύ των Υπηρεσιών Εσωτερικής και Εξωτερικής Ασφάλειας της Ένωσης για την άντληση πόρων από τον προϋπολογισμό της Ε.Ε.

Ένας από τους προβληματισμούς που εγείρονται, είναι ότι δεν υπάρχει ένας ιεραρχικά ανώτερος οργανισμός οποίος θα μπορούσε να οργανώσει την συνεργασία

¹⁷⁷ Tobias Pietz, "How A Focus On Migration Could Weaken The EU'S Crisis Management Missions", *Worldpoliticsreview.Com*, 2018. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/25428/how-a-focus-on-migration-could-weaken-the-eu-s-crisis-management-missions>.

αυτών των δυο διαφορετικών δρώντων. Όπως αναπτύχθηκε στην παρούσα εργασία, στο πεδίο της ΚΠΑΑ, τον κύριο λόγο έχουν τα Κ-Μ μέσω του Συμβουλίου. Από την άλλη, οι οργανισμοί ΔΕΥ διοικούνται από την Επιτροπή. Ακόμη έχουν εκδοθεί πολλές στρατηγικές για την συνεργασία στο πλαίσιο ΚΠΑΑ/ΔΕΥ οι οποίες δημιουργούν σχετική σύγχυση στην πρακτική εφαρμογή της συνεργασίας. Η συνεργασία τους όμως σε ad hoc βάση έχει δείξει στο παρελθόν ότι μπορεί να είναι αποτελεσματική και συγκεκριμένα η επιβίωση του πιο ικανού (survival of the fittest) φαίνεται να επιδεικνύει τα καλύτερα αποτελέσματα.¹⁷⁸ Για παράδειγμα, στην μη στρατιωτική Αποστολή Κ.Π.Α.Α της Ε.Ε. στην Μολδαβία και Ουκρανία EUBAM (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine) με αντικείμενο την διαχείριση των συνόρων, οι δομές ΚΠΑΑ συνεργάστηκαν άψογα με τους οργανισμούς ΔΕΥ.¹⁷⁹

Επίσης πολλές φορές τα συμφέροντα των οργανισμών ΔΕΥ και των μη στρατιωτικών Αποστολών ΚΠΑΑ μπορεί να συγκρούονται. Για παράδειγμα, θα μπορούσε να αναφερθεί η περίπτωση των Δυτικών Βαλκανίων. Στο Κόσοβο δραστηριοποιείται η μη στρατιωτική Αποστολή αναμόρφωσης Κράτους δικαίου EULEX KOSOVO. Έτσι λοιπόν, όταν η Ε.Ε. διαπραγματεύτηκε τα πλαίσια συμφωνίας για τον FRONTEX (status agreement) στα Βαλκάνια, στους όρους της συμφωνίας, ήταν και η αποδοχή των πολιτών των χωρών των Βαλκανίων, που απελάυνονταν από την Ε.Ε. Αυτό ενώ ακούγεται λογικό για ένα μελλοντικό Κ-Μ της Ε.Ε. από την άλλη όμως δημιουργεί ανησυχίες για το ίδιο το κράτος δικαίου σε αυτά τα κράτη και το ενδεχόμενο χρησιμοποίησης αυτών των κρατών ως γκρι ζώνες.¹⁸⁰

Επίσης παρατηρείται μια αναστροφή ρόλων, καθώς για παράδειγμα ο FRONTEX έχει αρχίσει να δραστηριοποιείται σε περιοχές εκτός των συνόρων της Ε.Ε., με την συνεργασία με τις Αποστολές ΚΠΑΑ εκτός Ε.Ε., με την αποστολή αξιωματικών συνδέσμων, σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες, και οι ΚΠΑΑ Αποστολές να επιδεικνύουν μια εσωστρέφεια με παρουσία στην εγγύτερη ζώνη της Ε.Ε. όπως είναι Αποστολές στην Λιβύη, Ιράκ, Σαχέλ στο Κέρασ της Αφρικής. Επίσης, όπως είδαμε η

¹⁷⁸ Roderick Parkes, "Healthy Boundaries. Remedies For Europe's Cross-Border Disorder", *European Union Institute For Security Studies (EUISS), Chaillot Paper*, no. 152 (2019): 9.

¹⁷⁹ Daniel Fiott, *The CSDP In 2020* (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2020), 105.

¹⁸⁰ Roderick Parkes, "Healthy Boundaries. Remedies For Europe's Cross-Border Disorder", *European Union Institute For Security Studies (EUISS), Chaillot Paper*, no. 152 (2019): 9.

γεωγραφική κατανομή αρμοδιοτήτων δεν είναι ξεκάθαρη. Σύμφωνα με το άρθρο 42 ΣΕΕ, η ΚΠΠΑ ενεργεί εκτός των συνόρων Ε.Ε. από την άλλη όμως ο FRONTEX θεωρεί ότι έχει αρμοδιότητα στην εξωτερική ζώνη των συνόρων της Ε.Ε. (pre-frontier zone) όπου βρίσκεται και η Μεσόγειος και διεξάγει επιχειρήσεις της (JO POSEIDON, JO THEMIS, JO INDALO) όπου ήδη υπήρχε η στρατιωτική αποστολή ΚΠΑΑ EU MEDNAVFOR. Έτσι παρατηρείται ένας ανταγωνισμός για την επίτευξη αποτελεσμάτων στις ίδιες γεωγραφικές ζώνες, τα οποία αποτελέσματα φυσικά αποτελούν επιχείρημα για την άντληση πόρων από τις Βρυξέλλες.

Τέλος, από την προηγούμενη σχετική ανάλυση είναι ευδιάκριτη η υπεροχή του FRONTEX στο τομέα ανθρώπινων και χρηματικών πόρων, υπεροχή η οποία πηγάζει από την πολιτική βούληση των ηγετών της Ε.Ε. για την αντιμετώπιση των νέων απειλών όπως είναι το μεταναστευτικό ζήτημα. Επομένως, εφόσον ο FRONTEX δραστηριοποιείται πλέον στις ίδιες γεωγραφικές ζώνες και με όχημα την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών στην Ευρώπη στην πηγή τους, συνδράμει στο έργο της διαχείρισης κρίσεων, ανταποκρινόμενος στις νέες προκλήσεις και απειλές του περιβάλλοντος ασφαλείας, υπάρχει η ισχυρή πιθανότητα να εκτοπίσει τις μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ.¹⁸¹

Κεφάλαιο 5. Συμπεράσματα-Προτάσεις

Όπως ειπώθηκε, η ΚΠΑΑ για να είναι πραγματικά κοινή, πρέπει να ασκείται από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της κοινής αντίληψης απειλών και προκλήσεων. Οι διεργασίες που βρίσκονται σε εξέλιξη για την υλοποίηση της στρατηγικής πυξίδας μπορεί να οδηγήσουν στην αποσαφήνιση των στόχων και των απειλών της Ε.Ε. με απώτερο στόχο την ανάπτυξη κοινής Ευρωπαϊκής στρατηγικής κουλτούρας. Η στρατηγική πυξίδα θα οριστικοποιηθεί το 2022 και θα θέτει ακριβείς στόχους σε τέσσερις τομείς: την διαχείριση κρίσεων, την ανθεκτικότητα (resilience), την ανάπτυξη δυνατοτήτων (capability development) και συνεργασίες. Για να προσδώσει πραγματική αξία η νέα στρατηγική πυξίδα θα πρέπει να συνοδευτεί και από την δημιουργία ενός νέου

¹⁸¹ Ibid.,11.

Civilian Headline Goal, οποίος θα προσδιορίζει τα νέα μέσα για την επίτευξη των στόχων που θα καθοριστούν από την νέα στρατηγική πυξίδα.



Πηγή EYEA

Μέχρι να επιτευχθεί όμως η κοινή στρατηγική κουλτούρα, η διαδικασία λήψης αποφάσεων πρέπει να γίνει πιο αποτελεσματική με την αξιοποίηση της «ρήτρας γέφυρας». Προς τον σκοπό αυτό, ο πρόεδρος κ. Γιούνκερ πρότεινε στην ομιλία του για την κατάσταση της Ένωσης το 2017 «να εξεταστεί ποιες αποφάσεις εξωτερικής πολιτικής μπορούν να λαμβάνονται, κατόπιν ψηφοφορίας, όχι πια με ομοφωνία, αλλά με ειδική πλειοψηφία». Η ΕΕ έχει μεταβεί σταδιακά από τη λήψη αποφάσεων με ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία σε πολλούς άλλους τομείς, με ιδιαίτερη επιτυχία, όπως είναι οι τομείς της δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων. Η ειδική πλειοψηφία, που εισήχθη για πρώτη φορά από την ενιαία ευρωπαϊκή πράξη, αποτελεί πλέον σήμερα τον κανόνα για τη λήψη αποφάσεων της ΕΕ. Όμως αυτό δεν ισχύει για την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της ΕΕ, όπου η ψηφοφορία με ομοφωνία παραμένει ο κανόνας, ακόμη κι αν οι Συνθήκες προβλέπουν τη δυνατότητα προσφυγής στην μέθοδο της ειδικής πλειοψηφίας. Παράλληλα, σύμφωνα με την άποψη της Επιτροπής, με την πάροδο του χρόνου, η διαμόρφωση θέσεων της ΕΕ μέσω της ρεαλιστικής μεθόδου που προωθεί η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, μπορεί να συμβάλει επίσης στη σταδιακή προώθηση

μιας κοινής αίσθησης στόχων και συμφερόντων που όλα τα κράτη μέλη είναι πρόθυμα να επιδιώξουν.¹⁸²

Table 1: Decision-making in EU foreign policy			
	Examples	Policy-making method	Main voting method in Council
CFSP	Diplomatic statements Sanctions	Intergovernmental	Unanimity (with the exception of the enabling clauses)
CSDP	Military missions Civilian missions	Intergovernmental	Unanimity
External action	Trade policy Humanitarian aid European neighbourhood policy	Community	QMV
External dimensions of internal policies	Energy policy Environmental policy Migration and refugee policy	Community	QMV

Οι διάφοροι τομείς πολιτικής της Ε.Ε. και ο τρόπος λήψης αποφάσεων.

Το 2018 ο Γιουνκερ δήλωσε ότι πρέπει να επεκταθεί η ψηφοφορία της ειδικής πλειοψηφίας και στην ΚΠΑΑ: «Αν θέλουμε να είμαστε ικανοί για αξιόπιστη δράση στην παγκόσμια σκηνή, τότε πρέπει να απλουστεύσουμε τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η απόλυτη προσήλωσή μας στην ομοφωνία είναι αυτό που μας εμποδίζει να ενεργούμε αξιόπιστα στην παγκόσμια σκηνή. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπόρεσε να καταλήξει σε ενιαία θέση όσον αφορά τα προβλήματα στη Θάλασσα της Νότιας Κίνας· δεν μπορέσαμε να καταλήξουμε σε ενιαία θέση σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα στη Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας· δεν μπορέσαμε να καταλήξουμε σε ενιαία θέση για την Ιερουσαλήμ. Πρέπει να απλουστεύσουμε τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων έτσι ώστε η Ευρωπαϊκή Ένωση να μπορεί να καταλήγει σε θέσεις μέσω της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία. Σε αντίθεση με μια ευρέως διαδεδομένη πεποίθηση, κάτι τέτοιο δεν προϋποθέτει τροποποιήσεις της Συνθήκης, δεδομένου ότι το άρθρο 31 παράγραφος 3 της Συνθήκης της Λισαβόνας

¹⁸² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένας ισχυρότερος παγκόσμιος παράγοντας: μια πιο αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της ΕΕ (Βρυξέλλες, 2018).

*προβλέπει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει ομόφωνα τους τομείς στους οποίους θα μπορούν, μελλοντικά, να λαμβάνονται αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία».*¹⁸³

Έτσι, η Επιτροπή στην σχετική της πρόταση καλεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο¹⁸⁴, να αξιοποιήσει την δυνατότητα του άρθρου 31 παράγραφος 3 ή όπως αλλιώς ονομάζεται «ρήτρα γέφυρας» ώστε περισσότερες αποφάσεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ που δεν έχουν στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα, να παίρνονται δια της μεθόδου της ειδικής πλειοψηφίας. Επίσης, η Επιτροπή πρότεινε τρεις τομείς στους οποίους θα μπορούσε να εφαρμοστεί η ειδική πλειοψηφία ανάμεσα στους οποίους είναι και οι μη στρατιωτικές αποστολές ΚΠΑΑ. Τέλος, η Επιτροπή στο ίδιο κείμενο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κάλεσε τους ηγέτες στη συνάντησή τους στις 9 Μαΐου 2019 στο Σιμπίου να εγκρίνουν τις προτάσεις για την εφαρμογή της ειδικής πλειοψηφίας. Κάτι τέτοιο όμως δεν επιτεύχθηκε.

Από την άλλη, το Civilian Compact επιχειρεί να επιλύσει το θέμα της στελέχωσης της μη στρατιωτικής ΚΠΑΑ αλλά καθώς το αυτό δεν είναι υποχρεωτικό για τα Κ-Μ μολονότι αυτά έχουν συμφωνήσει για την εφαρμογή του, μένει να φανεί αν θα τηρηθούν οι δεσμεύσεις των κρατών μελών. Προβληματισμό προκαλεί η καθυστέρηση και κωλυσιεργία στην εφαρμογή του. Για παράδειγμα, στην περίπτωση του FRONTEX, η ενδυνάμωση του με κατάλληλο προσωπικό ήταν ταχύτερη. Δηλαδή από την πρόταση της Επιτροπής το 2019 μέχρι το deployment των πρώτων Συνοριοφυλάκων πέρασαν μόλις 2 χρόνια, ενώ στο Civilian Compact το οποίο ισχύει από το 2018, η διορία που έχει δοθεί για την πλήρη εφαρμογή του εκτείνεται έως το 2023. Δεν είναι η πρώτη φορά που τα κράτη μέλη δεσμεύονται για την επάνδρωση των Αποστολών και στην συνέχεια δεν εκπλήρωσαν αυτές τις δεσμεύσεις.¹⁸⁵ Παρόλα αυτά δεν παύει να αποτελεί μια μοναδική ευκαιρία για την ανανέωση της μη στρατιωτικής ΚΠΑΑ. Ήδη όπως ειπώθηκε έχουν εμφανιστεί τα πρώτα ενθαρρυντικά αποτελέσματα με την αύξηση του προσωπικού κατά ποσοστό οκτώ κόμμα τέσσερα τις εκατό (8,4%) και έχει δημιουργήσει μια δυναμική την

¹⁸³ Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ, 54η Διάσκεψη Ασφαλείας του Μονάχου, Μόναχο, 17 Φεβρουαρίου 2018

¹⁸⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Ένας ισχυρότερος παγκόσμιος παράγοντας: μια πιο αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της ΕΕ (Βρυξέλλες, 2018)

¹⁸⁵ Για παράδειγμα ο στόχος των 5000 υπαλλήλων για τις μη στρατιωτικές Αποστολές που τέθηκε στην Φέιρα, δεν επιτεύχθηκε ποτέ

οποία τα Κ-Μ και η ΕΥΕΔ πρέπει να εκμεταλλευθούν για την περαιτέρω επίτευξη αποτελεσμάτων.

Συγκεκριμένα, η αναθεώρηση των εθνικών συστημάτων των κρατών μελών, όπως αναφέρεται στο κοινό σχέδιο για την υλοποίηση του Civilian Compact¹⁸⁶, αποτελεί ένα θετικό βήμα για την επαρκής (ποσοτικά και ποιοτικά) στελέχωση των Αποστολών. Τα κράτη μέλη τα οποία όπως είδαμε πραγματοποιούν μικρές συνεισφορές, θα πρέπει να προβλέψουν στα εθνικά τους σχέδια μια αύξηση των συνεισφορών. Τα σχέδια αυτά δεν έχουν ανακοινωθεί δημοσίως. Μια πρόταση στην οποία ήδη προέβη η Δανία,¹⁸⁷ θα ήταν η δημοσιοποίηση των εθνικών σχεδίων, όπως έκανε η Δανία με το δικό της, ώστε τα Κ-Μ να μπορέσουν να ανταλλάξουν ιδέες και πρακτικές στην υλοποίηση του Civilian Compact. Μια ακόμη πρόταση για τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις των κρατών μελών για την ενίσχυση της ΚΠΠΑ θα ήταν να δίνεται η δυνατότητα στους υπαλλήλους που ενδιαφέρονται να συμμετέχουν σε μη στρατιωτικές αποστολές ΚΠΑΑ, να ασχολούνται με σχετικά καθήκοντα ως προς την απασχόλησή τους σε διεθνές περιβάλλον, ώστε να εξοπλιστούν με την κατάλληλη εμπειρία όπως πρότεινε η Δανία στο δικό της Εθνικό Σχέδιο Υλοποίησης.¹⁸⁸

Επίσης οι βραχυπρόθεσμες αποσπάσεις προσωπικού μέσω ειδικών ομάδων (specialized units) οι οποίες προτείνονται στο σχέδιο υλοποίησης του Civilian Compact, θα μπορούσαν να συμβάλλουν θετικά στην επάνδρωση των Αποστολών. Η διάρκεια των αποσπάσεων κυμαίνεται από ένα (1) έως δυο (2) έτη. Οι βραχυχρόνιες αποσπάσεις σε θέσεις οι οποίες δεν απαιτούν την δημιουργία δεσμών εμπιστοσύνης ή δεν συνδέονται με καθήκοντα τα οποία απαιτούν χρόνο για να εκτελεστούν, όπως για παράδειγμα μια ομάδα εκκίνησης της Αποστολής, θα μπορούσαν να προσδώσουν την απαραίτητη εμπειρογνωμοσύνη στις Αποστολές την στιγμή που την χρειάζονται. Ακόμη, οι βραχυχρόνιες αποσπάσεις θα είναι ελκυστικές για τους υπαλλήλους που δεν επιθυμούν μακροχρόνιες αποσπάσεις. Βέβαια η ιδέα των ειδικών ομάδων δεν είναι νέα, καθώς ήδη

¹⁸⁶ European Commission. *Joint Staff Working Document Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact* (Brussels, 2019).

¹⁸⁷ Denmark's National Implementation Plan. September 2019

¹⁸⁸ Ibid.

από το 2004 είχαν προβλεφθεί στο 2008 Civilian Headline Goal,¹⁸⁹ οι μη στρατιωτικές ομάδες δράσης (Civilian Response Teams), οι οποίες τελικά χρησιμοποιήθηκαν ελάχιστα και δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Επίσης θα πρέπει να ενθαρρυνθούν και οι τρίτες χώρες για την συμμετοχή τους με την αποστολή δυνάμεων στις μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ. Για παράδειγμα, το Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο έχει διατυπώσει την επιθυμία του να συνεχίσει τις συνεισφορές της στις μη στρατιωτικές Αποστολές και μετά το Brexit.¹⁹⁰ Σε αυτή τη περίπτωση όμως πρέπει επισπευσθεί η υπογραφή σχετικής συμφωνίας με το Ηνωμένο Βασίλειο διότι στην παρούσα φάση δεν υπάρχει νομική βάση, η οποία θα επιτρέπει την παροχή συνεισφορών στην ΚΠΑΑ.

Ακόμη, η πλήρης υλοποίηση του συστήματος *Goalkeeper*, θα μπορούσε να συμβάλει στην βελτίωση της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού το οποίο απασχολείται στις μη στρατιωτικές αποστολές ΚΠΑΑ και να αποτελέσει το συνδετικό κρίκο μεταξύ της εμπειρογνομosύνης του αποσπασμένου προσωπικού με τις απαιτήσεις των θέσεων που προκηρύσσονται. Αυτό το σύστημα μπορεί να κατευθύνει τα Κ-Μ στην κατάλληλη δημιουργία «δεξαμενών» ειδικών, την ομογενοποίηση αυτών των «δεξαμενών» στη βάση των απαιτούμενων δεξιοτήτων που απαιτούνται από τις Αποστολές και την ταχύτερη εύρεση των εμπειρογνομόνων σε θέσεις που απαιτούνται στελέχη με υψηλά προσόντα.

Η υποστελέχωση των ΚΠΑΑ Αποστολών μπορεί να αντιμετωπιστεί αν ακολουθηθεί το παράδειγμα του FRONTEX, ο οποίος όπως είδαμε κατά την δημιουργία του Μόνιμου Σώματος Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, πέτυχε να «απεξαρτητοποιηθεί» από τις εθελοντικές συνεισφορές των Κ-Μ, με την καθιέρωση της υποχρέωσης των Κ-Μ να αποσπούν προσωπικό στις μη στρατιωτικές Αποστολές και την πρόσληψη συμβεβλημένου προσωπικού. Επίσης πρότυπο για τον τρόπο στελέχωσης των μη στρατιωτικών αποστολών ΚΠΑΑ μπορεί να αποτελέσει και το σύστημα χρηματοδοτικής στήριξης προς τα Κ-Μ το οποίο χρησιμοποιήθηκε στην περίπτωση του

¹⁸⁹ Council of the European Union, *Civilian Headline Goal 2008*. Brussels, 2004.

¹⁹⁰ Timo Smit, "Towards A More Capable European Union Civilian CSDP", *SIPRI Policy Brief*, (2019):14.

FRONTEX για να καμφθούν οι αντιστάσεις των Κ-Μ σχετικά με την απόσπαση προσωπικού.

Ακολουθώντας το παράδειγμα του FRONTEX, η μη στρατιωτική ΚΠΑΑ θα αντιμετώπιζε και το πρόβλημα της ανομοιογένειας. Δηλαδή θα μπορούσε να προβεί σε πρόσληψη προσωπικού με πιο μόνιμο χαρακτήρα όπως η σύναψη μακροχρόνιων συμβολαίων (π.χ. σε πενταετή βάση με δυνατότητα ανανέωσης) ή μακροχρόνιων αποσπάσεων (secondment). Αυτό συνεπάγεται και την εκπαίδευση σε κοινές βάσεις και με μεγαλύτερη διάρκεια σε αντίθεση με τα ολιγοήμερα σεμινάρια του Ευρωπαϊκού Κολλεγίου ή της CEPOL¹⁹¹ και θα δίνει την δυνατότητα στο προσωπικό να εξελιχθεί εντός της ΚΠΑΑ, να δεσμευτούν με πιο μακροπρόθεσμα projects και έτσι να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των ίδιων των στελεχών αλλά και των Αποστολών γενικότερα.

Τέλος, η εκπαίδευση του προσωπικού είναι απαραίτητο στοιχείο για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της μη στρατιωτικής ΚΠΑΑ. Όλα τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλλουν το προσωπικό τους σε εκπαίδευση πριν την Αποστολή (pre deployment training) με σκοπό την εκπαίδευση σε κοινή βάση για την κατάλληλη προετοιμασία του προσωπικού.¹⁹² Οι εκπαιδεύσεις που λαμβάνουν χώρα εντός της Αποστολής (induction και in-mission training) πρέπει να εστιάζουν και στην κατανόηση της τοπικής κουλτούρας, παράδοσής και πολιτισμού αλλά και στην ανάληψη ευθύνης από τους τοπικούς φορείς.¹⁹³ Το νέο ίδρυθέν EU Civilian Training Group (EUCTG) επίσης θα πρέπει να ταυτοποιήσει τις εκπαιδευτικές ανάγκες συμπεριλαμβανομένων των γλωσσικών δεξιοτήτων και θα προωθήσει την αποτελεσματική χρήση των εκπαιδευτικών πηγών όπως είναι το Ευρωπαϊκό Κολλέγιο, CEPOL.¹⁹⁴

Επίσης για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των μη στρατιωτικών αποστολών ΚΠΑΑ, είναι απαραίτητο να ομαλοποιηθεί η συνεργασία μεταξύ των ΚΠΑΑ

¹⁹¹ Η εκπαίδευση των συνοριοφυλάκων του Μόνιμου Σώματος Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής της πρώτης κατηγορίας διήρκεσε έξι (6) μήνες.

¹⁹² European External Action Service (EEAS). *Annual 2016 CSDP Lessons Report* (Brussels, 2017).

¹⁹³ Tommaso De Zan, Paola Tessari and Bernardo Venturi, *Report On Capability-Based Analysis Of Technologies, Personnel And Procedures*, EU-CIVCAP Preventing And Responding To Conflict: Developing EU Civilian Capabilities For A Sustainable Peace (Istituto Affari Internazionali, 2016), 28.

¹⁹⁴ European Commission. *Joint Staff Working Document Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact* (Brussels, 2019).

αποστολών και του FRONTEX. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με την απεμπλοκή των μη στρατιωτικών ΚΠΑΑ αποστολών από το gatekeeping. Αυτό πλέον είναι εφικτό με την ενίσχυση του FRONTEX, ο οποίος εξουσιοδοτείται πλέον με τον τελευταίο κανονισμό της να ενεργεί σε τρίτες χώρες πέρα από την άμεση γειτονιά της Ε.Ε. με την παρουσία επιχειρησιακών δυνάμεων. Σε διαφορετική περίπτωση οι μη στρατιωτικές Αποστολές ΚΠΑΑ θα παρακμάσουν και η Ε.Ε. θα απωλέσει ένα μοναδικό εργαλείο εξωτερικής προβολής ήπιας ισχύος (soft power) για το οποίο η Ε.Ε είναι περήφανη και με το οποίο έχει κάνει αισθητή την παρουσία της στον κόσμο.

Μια πρόταση θα μπορούσε να αποτελέσει μια μορφή Ολοκληρωμένης συνεργασίας η οποία θα περιλαμβάνει την ανάπτυξη μιας ΚΠΠΑ Αποστολής παράλληλα με μια αποστολή FRONTEX σε τρίτες χώρες.¹⁹⁵ Όπως ήδη αναφέρθηκε προηγουμένως, πολλές φορές η αποτελεσματικότητα των ΚΠΑΑ Αποστολών αναφορικά με το Statebuilding επηρεάζεται από την υπερβολική προσήλωσή τους στο gatekeeping, εξυπηρετώντας πολλές φορές το συμφέρον της Ένωσης του ελέγχου των μεταναστευτικών ροών παρά τα συμφέροντα του κράτους-αποδέκτη. Η λύση όμως της Ολοκληρωμένης συνεργασίας, ευνοεί την ευδιάκριτη κατανομή των καθηκόντων μεταξύ ΚΠΑΑ αποστολών και της FRONTEX, αλλά και την αποτελεσματικότητα των μη στρατιωτικών ΚΠΑΑ Αποστολών που παραδοσιακά είναι το statebuilding. Έτσι η Ε.Ε. θα μπορεί να εγκαταστήσει μη στρατιωτικές Αποστολές οι οποίες θα στοχεύουν στο παραδοσιακό έργο του Statebuilding μέσω της αναμόρφωσης του κράτους δικαίου ή του τομέα ασφάλειας παράλληλα με Αποστολές FRONTEX οι οποίες φυσικά θα ασχολούνται με την παράνομη μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων. Ακόμη μια τρίτη αποστολή της EUROPOL στην ίδια χώρα η οποία θα εστιάζει στην αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος θα βοηθούσε ακόμη περισσότερο στην κατανομή των καθηκόντων. Τέλος, οι τρεις αυτές αποστολές θα μπορούσαν να τεθούν υπό την εποπτεία ενός ειδικού εντεταλμένου της Ε.Ε. οποίος θα αναλάμβανε των συντονισμό τους.

Η συνεργασία των δυο φορέων θα μπορούσε βελτιωθεί περαιτέρω με την υιοθέτηση στρατηγικών και ανταλλαγής τεχνογνωσίας και εμπειρίας μεταξύ της ΚΠΑΑ

¹⁹⁵ Roderick Parkes, "Healthy Boundaries. Remedies For Europe's Cross-Border Disorder", *European Union Institute For Security Studies (EUISS), Chaillot Paper*, no. 152 (2019): 20.

και του FRONTEX. Για παράδειγμα, η εικοσαετής εμπειρία της ΚΠΠΑ σε Αποστολές θα μπορούσε να διδάξει τον FRONTEX σε θέματα διαχείρισης προσωπικού και υλικού (όπως είδαμε ο FRONTEX θα αυξήσει το προσωπικό της ραγδαία τα επόμενα χρόνια). Από την άλλη η ΚΠΠΑ θα μπορούσε να επωφεληθεί από τις βάσεις δεδομένων των οργανισμών ΔΕΥ, που αφορούν την μετανάστευση, το διασυνοριακό έγκλημα αλλά ακόμα και από την εμπειρία του FRONTEX στην εξασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι Υπηρεσίες ΔΕΥ έχουν αποκτήσει 20ετή εμπειρία στην διαχείριση των εξωτερικών και των εσωτερικών συνόρων της Ε.Ε., της καταπολέμησης του εγκλήματος, εμπειρία που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί στην διαδικασία του state building στην Αφρική όπου η ΚΠΠΑ δραστηριοποιείται έντονα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Μούσης, Νίκος. *Ευρωπαϊκή Ένωση*. 12th ed. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2008.
2. Παπαγιάννης, Δονάτος. *Εισαγωγή Στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*. Αθήνα-Κομοτηνή: Σακκούλα, 1999.
3. Missiroli, Antonio. *The EU And The World: Players And Policies Post-Lisbon*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2016.
4. Rehl, Jochen. *Handbook On CSDP*. 4th ed. Vienna: Directorate for security policy of the Federal Ministry of Defence of the Republic of Austria, 2021.
5. Glume, Galia, and Jochen Rehl. *Handbook On CSDP Missions And Operations*. Vienna: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, 2015.
6. Fiott, Daniel. *The CSDP In 2020*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2020.
7. Κουσκουβέλης, Ηλίας. *Λήψη Αποφάσεων. Κρίση. Διαπραγμάτευση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 1997.
8. Βοσκόπουλος, Γεώργιος. *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής*. Αθήνα: Εκδόσεις Ποιότητα, 2012.
9. Κουσκουβέλης Ηλίας. *Εισαγωγή στις Διεθνείς Σχέσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Ποιότητα, 2004.

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΑ ΑΡΘΡΑ

10. Jakobsen, Peter Viggo. "Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence On The Civilian ESDP*". *JCMS: Journal Of Common Market Studies* 47, no. 1 (2009): 81-102

11. Pirozzi, Nicoletta. "The Civilian CSDP Compact A Success Story For The EU'S Crisis Management Cinderella?". *EUISS Policy BRIEF*, no. 9 (2018): 1

12. Tardy, Thierry. "Recasting EU Civilian Crisis Management". *EU Institute For Security Studies Reports*, no. 31 (2017): 23.

13. Pirozzi, Nicoletta. "The Civilian CSDP Compact A Success Story For The EU'S Crisis Management Cinderella?". *EUISS Policy BRIEF*, no. 9 (2018): 1.

14. Tercovich, Giulia. "Towards A Comprehensive Approach: The EEAS Crisis Response System". *Journal Of Contingencies And Crisis Management*, no. 22 (2014): 1.

15. Pietz, Tobias. "The Civilian CSDP Compact: Strengthening Or Repurposing EU Civilian Crisis Management?". *IAI Commentaries*, no. 1857 (2018): 1.

16. Tereszkievicz, Filip. "The Role Of COSI In The European Union's Internal Security Area: The Initial Years Of Activity". *Studia I Materiały. Miscellanea Oeconomicae*, 20, no. 4 (2016): 258.

17. Coman-Kund, Florin. "The Cooperation Between The European Border And Coast Guard Agency And Third Countries According To The New Frontex Regulation: Legal And Practical Implications". *The External Dimension Of EU Agencies And Bodies*, 2019, 48.

18. Hill, Christopher. "The Capability-Expectations Gap, Or Conceptualizing Europe's International Role". *JCMS: Journal Of Common Market Studies* 31, no. 3 (1993): 305-328.

19. Smit, Timo. "Towards A More Capable European Union Civilian CSDP". *SIPRI Policy Brief*, (2019): 1.

20. Rieker, Pernille. *Understanding The EU'S Crisis Response Toolbox And Decision-Making Processes*. EUNPACK. Norwegian Institute of International Affairs, 2016.

21. Tercovich, Giulia. "EU Programmes And Action In Fragile And Conflict States: Next Steps For The Comprehensive Approach". In *Conference Report WP1318*, 2. Steyning: Wilton Park, 2018.

22. De Zan, Tommaso, Paola Tessari, and Bernardo Venturi. Report On Capability-Based Analysis Of Technologies, Personnel And Procedures. EU-CIVCAP Preventing And Responding To Conflict: Developing EU Civilian Capabilities For A Sustainable Peace. Istituto Affari Internazionali, 2016.

23. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. *Ευρωπαϊκή Άμυνα*. Επισκόπηση 9. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2019.
24. Carmen-Cristina Cîrlig. *Members' Research Service PE 577.958*. European Parliamentary Research Service, 2016.
25. Velina Lilyanova. *Members' Research Service PE 690.546*. European Parliamentary Research Service, 2021
26. Agnès Hurwitz And Kaysie Studdard, *Rule Of Law Programs In Peace Operations*. New York: International Peace Academy, 2005.
27. Gross, Eva. *Policy Recommendations Report On Managing The Changing Relationship Between CFSP/CSDP And The Jurisdiction And Activities Of FRONTEX*. Converging And Conflicting Ethical Values In The Internal/External Security Continuum In Europe (INEX). Oslo: International Peace Research Institute, 2010.
28. Pirozzi, Nicoletta. *The EU'S Comprehensive Approach To Crisis Management*. EU Crisis Management Paper Series. Geneva: DCAF, 2013.
29. Thierry Tardy, *The EU: from comprehensive vision to integrated action*, Briefs, European Union Institute for Security Studies, (EUISS) 2016.
30. Trauner, Florian. *New Kids On The CFSP Block: The JHA Agencies*. Briefs. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2016.
31. Ahlmark, Charlotta. "Implementation Of The EU Global Strategy, Integrated Approach And EU SSR". Presentation, European Security and Defence College, 2018.
32. Alessandro D'Alfonso. *Migration and border management: Heading 4 of the 2021-2027 MFF*. European Parliamentary Research Service, 2021.
33. Alessandro D'Alfonso. *Matching priorities and resources in the EU budget Climate action, migration and borders*. European Parliamentary Research Service, 2021.
34. European Commission and the European Parliament. *Special Eurobarometer 500 – October-November 2020 Future of Europe, First Results*, 2020.

35. Pirozzi, Nicoletta, and Francesco Musi. "Civilian Crisis Management: Assessing The Readiness Of EU Member States And Institutions". *Istituto Affari Internazionali (IAI) Commentaries* 19, no. 67 (2019): 4.
36. Böttcher, Carina. "The Compact Roadmap: Towards A New Level Of Professionalization In Civilian CSDP". *Deutsche Gesellschaft Für Auswärtige Politik DGAP Kompact* 11 (2019): 2.
37. Parkes, Roderick. "Healthy Boundaries. Remedies For Europe's Cross-Border Disorder". *European Union Institute For Security Studies (EUISS), Chaillot Paper*, no. 152 (2019): 9.

ΚΕΙΜΕΝΑ ΕΕ

38. Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης. *Κοινό όραμα, κοινές δράσεις: Μία ισχυρότερη Ευρώπη Μια συνολική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας*, Brussels, 2016.
39. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Κολωνίας. *Συμπεράσματα Της Προεδρίας*. Κολωνία 1999.
40. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Ελσίνκι. *Συμπεράσματα Της Προεδρίας*. Ελσίνκι 1999.
41. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Σάντα Μαρία ντα Φέιρα. *Συμπεράσματα Της Προεδρίας*. Σάντα Μαρία ντα Φέιρα 2 Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Απόφαση του Συμβουλίου 2000/357/ΚΕΠΠΑ της 22ας Μάϊου 2001 για την σύσταση Επιτροπής Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων*. Βρυξέλες, 2001.
42. Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Απόφαση του Συμβουλίου 2001/78/ΚΕΠΠΑ της 22ας Ιανουαρίου 2001 για τη σύσταση της επιτροπής Πολιτικής Και Ασφάλειας*. Βρυξέλες, 2001.
43. Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Απόφαση του Συμβουλίου 2001/79/ΚΕΠΠΑ της 22ας Ιανουαρίου 2001 για τη σύσταση της Στρατιωτικής Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Βρυξέλες, 2001.
44. Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Κοινή δράση του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, για την ίδρυση Δορυφορικού Κέντρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Βρυξέλες, 2001.
45. Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Κοινή δράση του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, για την ίδρυση του Ινστιτούτου Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας*. Βρυξέλες, 2001.
46. Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης* Βρυξέλες, 2004.
47. Συμβούλιο Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Κοινή δράση 2005/575/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2005, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Ακαδημίας Ασφάλειας και Άμυνας (ΕΑΑΑ)*. Βρυξέλες, 2004.
48. Council of the European Union, *Civilian Headline Goal 2008*, 2004.

49. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Συμπεράσματα Του Συμβουλίου Και Των Αντιπροσώπων Των Κυβερνήσεων Των Κρατών Μελών, Συνελθόντων Στο Πλαίσιο Του Συμβουλίου, Σχετικά Με Τη Θέσπιση Συμφώνου Μη Στρατιωτικής ΚΠΑΑ*. Βρυξέλλες, 2018.
50. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Εκτελεστική Απόφαση (ΕΕ) 2018/1993 του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 ως προς τις ρυθμίσεις για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση πολιτικών κρίσεων της ΕΕ*. Βρυξέλλες, 2018.
51. European External Action Service. *Suggestions for Crisis Management procedures for CSDP crisis management operations*. Brussels, 2013.
52. European External Action Service. *EU CSDP Missions & Operations For Human Security*. Brussels, 2019.
53. European Commission. *Joint Staff Working Document Joint Action Plan Implementing the Civilian 54. CSDP Compact*. Brussels, 2019.
55. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Άρθρο 41 Ενοποιημένη Απόδοση Της Συνθήκης Για Την Ευρωπαϊκή Ένωση*. Λουξεμβούργο, 2010.
56. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Συμπεράσματα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, σχετικά με τη θέσπιση Συμφώνου μη στρατιωτικής ΚΠΑΑ*. Βρυξέλλες, 2018.
57. Council of the European Union. *Council conclusions on the EU's comprehensive approach*. Brussels, 2014.
58. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Κοινή Ανακοίνωση Προς Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Και Το Συμβούλιο. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση της ΕΕ στις κρίσεις και τις εξωτερικές συγκρούσεις*. Βρυξέλλες, 2013.
59. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. *Το Πρόγραμμα Της Χάγης: Ενίσχυση Της Ελευθερίας, Της Ασφάλειας Και Της Δικαιοσύνης Στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Βρυξέλλες, 2005.
60. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφαλείας. Μια ασφαλής Ευρώπη σ' έναν καλύτερο κόσμο*. Βρυξέλλες, 2003.
61. The Council of the European Union. *New Civilian Headline Goal 2010*. Brussels, 2007.

62. European External Action Service. *Strengthening Ties between CSDP and FSJ Actors*. Brussels, 2011.
63. European External Action Service-Crisis Management Planning Directorate. *Food-for-Thought Paper. From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in Europe*. Brussels, 2016.
64. European External Action Service-Civilian Planning and Conduct Capability. *Guidelines on the use of Visiting Experts in the context of civilian CSDP missions*. Brussels, 2012.
65. Council of the European Union. *Enhancing the Response to Migrant Smuggling Networks: A Comprehensive and Operational Set of Measures*. Brussels, 2018.
- 66.Κανονισμός (ΕΕ) 2016/1624 Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου. Στρασβούργο: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2016.
- 67.Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1896 Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου Στρασβούργο: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2019.
68. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Πρόταση - Κανονισμός Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου για την Ευρωπαϊκή Στυριοφυλακή και Ακτοφυλακή και για την κατάργηση της κοινής δράσης 98/700/ΔΕΥ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΕ) 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου*. Βρυξέλλες, 2018.
69. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Ένας ισχυρότερος παγκόσμιος παράγοντας: μια πιο αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της ΕΕ*. Βρυξέλλες, 2018.
70. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: *Ένας ισχυρότερος παγκόσμιος παράγοντας: μια πιο αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της ΕΕ*. Βρυξέλλες, 2018.
71. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. *Απόφαση (ΕΕ) 2017/971 Του ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 8ης Ιουνίου 2017 σχετικά με τον καθορισμό ρυθμίσεων για τον σχεδιασμό και τη διεξαγωγή μη εκτελεστικών στρατιωτικών αποστολών ΚΠΑΑ της ΕΕ*. Βρυξέλλες, 2017.

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

72. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση 2021: Συνθήκη της Λισαβόνας». https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.1.5.pdf

73. Ευρωπαϊκή Ένωση. «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο». https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_el
74. Ευρωπαϊκή Ένωση. «Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης». https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_el
75. Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής δράσης. «Υπατος Εκπρόσωπος/Αντιπρόεδρος». https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73888/node/73888_el
76. Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ) - Consilium (europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>
77. Στρατιωτική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EUMC) - Consilium (europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>
78. Πολιτικοστρατιωτική Ομάδα (PMG) - Consilium (europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/politico-military-group/>
79. Επιτροπή Πολιτικής Διαχείρισης Κρίσεων (CivCom) - Consilium (europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>
80. Ομάδα "Σύμβουλοι Εξωτερικών Σχέσεων" (RELEX) - Consilium (europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/preparatory-bodies/working-party-foreign-relations-counsellors/>
81. About the European External Action Service (EEAS) - European External Action Service (europa.eu) https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-european-external-action-service-eeas_en
82. Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) | Ευρωπαϊκή Ένωση (europa.eu) https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_el
83. EU INTCEN Factsheet-PUBLIC-UE-05022015 (statewatch.org) <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/may/eu-intcen-factsheet.pdf>
84. CoE-Civ: About the CoE <https://www.coe-civ.eu/about/the-coe>
85. Crisis management and Response - European External Action Service (europa.eu) https://eeas.europa.eu/topics/crisis-response/412/crisis-management-and-response_en
86. Η αντίδραση του Συμβουλίου σε κρίσεις (IPCR) - Consilium (europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/ipcr-response-to-crises/>
87. EU Missions And Operations EU Common Security And Defence Policy (CSDP). https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_military_operations_and_civilian_missions_july_2020.pdf
88. Actors in Peace Operations. <https://www.zif-berlin.org/en/actors-peace-operations>
89. Military and civilian missions and operations. http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/search/site_en/?f%5B0%5D=bundle%3Aeeas_job_vacancy&f%5B1%5D=im_field_er_thematics%3A285

90. [Goalkeeper \(europa.eu\) https://goalkeeper.eeas.europa.eu/index.do](https://goalkeeper.eeas.europa.eu/index.do)
91. European External Action Service. Civilian CSDP Missions: overview of recent events spring 2021. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/98782/civilian-csdp-missions-overview-recent-events-spring-2021_en
92. European Commission. Service for Foreign Policy Instruments. https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/common-foreign-and-security-policy_el
93. European External Action Service. The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC). https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_el/5438/The%20Civilian%20Planning%20and%20Conduct%20Capability%20%28CPCC%29
94. Pietz, Tobias. "How A Focus On Migration Could Weaken The EU'S Crisis Management Missions". *Worldpoliticsreview.Com*, 2018. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/25428/how-a-focus-on-migration-could-weaken-the-eu-s-crisis-management-missions>.
95. EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM). https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en
96. Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας - Η Ελλάδα στην ΕΕ (mfa.gr). <https://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosinis-eleutherias-kai-afaleias.html>
97. Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) - Consilium (europa.eu). <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/configurations/jha/>
98. Frontex.europa.eu. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/africa-frontex-intelligence-community-risk-analysis-course-held-in-spain-HpOyJZ>
99. Barigazzi, Jacopo. "EU Border Force Gears Up For Big Expansion". *POLITICO*, 2019. <https://www.politico.eu/article/eu-border-force-frontex-fabrice-leggeri-gears-up-for-big-expansion/>.
100. Non-EU Countries (europa.eu) <https://frontex.europa.eu/we-build/other-partners-and-projects/non-eu-countries/>
101. Διαχείριση των συνόρων: Η ΕΕ συνάπτει συμφωνίες με το Μαυροβούνιο και τη Σερβία σχετικά με τη συνεργασία του Frontex - Consilium (europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2020/05/26/border-management-eu-concludes-agreements-with-montenegro-and-serbia-on-frontex-cooperation/>
102. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο - Consilium (europa.eu) <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2020/12/10-11/>